



T.C.

BARTIN ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE STRATEJİK
PLÂNLAMANIN YERİ**

KADRİYE YOLCU

DANIŞMAN

PROF. DR. MAHMUT BOZAN

BARTIN-2024



T.C.
BARTIN ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE STRATEJİK PLÂNLAMANIN
YERİ

DOKTORA TEZİ

Kadriye YOLCU

BARTIN-2024

BEYANNAME

Bartın Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, Prof. Dr. Mahmut BOZAN danışmanlığında hazırlamış olduğum “TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE STRATEJİK PLÂNLAMANIN YERİ” başlıklı doktora tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

17/01/2024

Kadriye YOLCU

ÖNSÖZ

Devlet yönetiminde plânlama, devletlerin kaynaklarını verimli kullanabilmesi, gelecek nesillere aktarabilmesi açısından önemlidir. Akılcı bir plânlama ile hem halkın refah içinde yaşamasını sağlayacak uygulamalar yapılabilir, hem de her türlü kaynağın verimli kullanılması ve gelecek nesillere mevcut haliyle aktarılması sağlanabilir. Kalkınma plânları ve stratejik plânlara bu amaçla hazırlanmış akılcı uygulamaların araçlarıdır. Bu çalışmada, Türkiye’de plânlı kalkınma döneminde hazırlanan kalkınma plânları ile başlayan plânlama çalışmaları bütüncül bir anlayışla ele alınmış, stratejik plânlama çalışmalarının Türk Kamu Yönetimindeki plânlı kalkınma çabalarına etkisinin ne olduğu araştırılmıştır.

Bu tez çalışmasında bana büyük katkı sağlayan, eleştirileriyle yol gösteren, alanındaki derin bilgisi ve tecrübesinden azami ölçüde yararlandığım danışman hocam Prof. Dr. Mahmut BOZAN’a sabrı ve ilgisi için minnettarım. Doktora başlamam için beni yüreklendiren ve desteklerini esirgemeyen yüksek lisans tez danışmanı hocam Prof. Dr. Sait AŞGIN’a teşekkürü borç bilirim.

Yorumları ve yönlendirmeleriyle teze katkı sağlayan, bilgi ve birikimlerinden faydalandığım çok değerli hocalarım Prof. Dr. Özcan SEZER’e, Doç. Dr. Ömer BAYKAL’a, Dr. Öğr. Üyesi Mesut KAYAER’e, Dr. Öğr. Üyesi İsmail BAŞARAN’a, Dr. Öğr. Üyesi Salih ÇİFTÇİ’ye, en sıkıntılı zamanımda desteklerini esirgemeyen saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Selma ÇELİKİYAY’a Prof. Dr. Hikmet KAVRUK’a, Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ’ye, değerli dost eğitimci yazar Dr. Kadir ÇETİN’e, doktora yolculuğunda yol arkadaşlığı yaptığımız Öğr. Gör. Dr. Sadık KOCABAŞ’a minnettarım.

Doktora eğitimim sürecinde hep yanımda olan, desteklerini esirgemeyen eğitim yöneticilerime, öğretmen arkadaşlarıma, canım aileme ve özellikle babacığma, ismini burada anmadığım, herkese yürekten teşekkür ederim.

Kadriye YOLCU

ÖZET

Doktora Tezi

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE STRATEJİK PLÂNLAMANIN YERİ

Kadriye YOLCU

Bartın Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Bartın-2024, Sayfa: 199

Stratejik plânlama, plânlama ve tahmin için gerekli bir araçtır. Kurumların örgütlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Belli bir zaman dilimini kapsayan stratejik plânlama, kurumların gelişim hedeflerini belirlemede yardımcı olmakta ve aynı zamanda kurumların hizmetlerini vatandaşların taleplerine ve değişen beklentilerine cevap verecek şekilde yürütmelerine imkân sağlamaktadır. Türkiye 1963 yılında başladığı plânlı kalkınma sürecini “beş yıllık kalkınma plânlarıyla” 2003 yılına kadar sürdürmüştür. Geçen 40 yıllık sürede önemli bir bilgi birikimi sağlanmış ve kazanılan tecrübeler ışığında kalkınma plânlarının sektörel bazda yapılan stratejik plânlarla hem derinleştirilmesi hem de bütünleştirilmesi sağlanmıştır. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 1980 sonrası yapılan reformlar 2003 yılında kamuda stratejik yönetime geçilmesiyle yeni bir safhaya evrilmiştir. Türkiye’nin geleceğine yönelik kararların kalkınma plânlarına ve stratejik plânlara göre alınması ve uygulanması, halkın refahının artması ve hayat standardının yükselmesi açısından önemlidir. Bu nedenle, kamu kurumlarında stratejik yönetimin ve stratejik plân uygulamalarının başarılı olması önem arz etmektedir. Bu tez çalışmasında Türkiye’de uygulanan stratejik plânların kamu yönetiminin dönüşümündeki etkileri incelenmiştir. Konunun kapsam genişliği dikkate alınarak devletin temel görevleri arasında öne çıkan güvenlik, eğitim ve sağlık sektörleri ile yerel ihtiyaçların karşılanması alanında faaliyette bulunan kamu kurumlarına ait stratejik plânların son iki dönemleri

analiz edilmiştir. İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait stratejik plânlar, hedef ve gerçekleştirme oranları açısından performans göstergeleri özelinde incelenmiştir. Araştırmanın analizi gerçekleştirilirken, örneklem olarak seçilen kurumlara ait stratejik plânlar ile birlikte faaliyet raporları ve performans programları da incelenmiştir. İlgili konular özelinde plânlarda yer alan amaç ve hedefler ve bunlara yönelik olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin analizi nitel analiz tekniklerinden faydalanılarak değerlendirilmiştir. Analiz sonucunda elde edilen bulgulara göre, Millî Eğitim Bakanlığı ve Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'nun son dönemlerine ait plânlarındaki hedef gerçekleştirme oranlarının daha yüksek olduğu, buna karşın İçişleri Bakanlığı'na ait hedeflerin, son dönem plânında, önceki dönem plânına göre daha düşük gerçekleştiği tespit edilmiştir. Yerel yönetimler örneğinde incelenen İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin son iki plânlama dönemine ait stratejik plânlarının hedeflerinin gerçekleştirme düzeyi örneklem olarak seçilen hedefler bağlamında değerlendirilmiştir. Buna göre, Belediye'nin plânlı gelişim hedeflerini ortalamanın üstünde bir değerle tutturduğu sonucuna varılmıştır.

Elde edilen veriler ve çıkarımlar doğrultusunda yapılan değerlendirmeye göre, stratejik yönetim anlayışına bağlı olarak yapılan stratejik plânların kurumların gelişimine katkısı sınırlı kalmaktadır. Bununla birlikte plânlarda içerik değerlendirmesi yapıldığında kurumlarda plânlama kültürünün yerleşmeye başladığı anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Plânlama, Stratejik Yönetim, Kamu Yönetimi, Kalkınma Plânları, Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanunu

ABSTRACT

Ph. D. Thesis

THE PLACE OF STRATEGIC PLANNING IN THE TRANSFORMATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Kadriye YOLCU

Bartın University

Graduate School

Department of Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Bartın-2024, pp: 199

Strategic planning is an essential tool for planning and forecasting. It plays an important role in the organization of institutions. Planning covering a certain period of time helps determine the development goals of the program and also enables structural services to be maintained in a way that responds to their demands and dimensions. Turkey continued its planned development process, which it started in 1963, with "five-year development plans" until 2003. A significant amount of knowledge has been accumulated over the past 40 years, and in the light of the experiences gained, development plans have been both deepened and integrated with strategic plans made on a sectoral basis. The reforms made after 1980, especially within the framework of the new public management approach, evolved into a new phase with the transition to strategic management in the public sector in 2003. Making and implementing decisions for the future of Turkey's according to development and strategic plans is important in terms of increasing the welfare of the people and raising the standard of living. For this reason, it is important that strategic management and strategic plan implementations are successful in public institutions. In this thesis study, the effects of strategic plans implemented in Turkey on the transformation of public administration were examined. Considering the broad scope of the subject, the security, education and health sectors, which stand out among the basic duties of the state,

and the last two periods of the strategic plans of public institutions operating in the field of meeting local needs were analyzed. The strategic plans of the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of National Education, the Turkish Medicines and Medical Devices Agency, and the Istanbul Metropolitan Municipality were examined in terms of performance indicators in terms of targets and realization rates. While conducting the analysis of the research, strategic plans, as well as activity reports and performance programs of the institutions selected as samples were also examined. The analysis of the goals and objectives included in the plans and the activities carried out towards them, specific to the relevant subjects, were evaluated using qualitative analysis techniques. According to the findings obtained as a result of the analysis, the target realization rates in the recent plans of the Ministry of National Education and the Turkish Medicines and Medical Devices Agency were higher, whereas the targets of the Ministry of Internal Affairs were realized lower in the last period plan compared to the previous period plan. This has been detected. The level of realization of the objectives of the strategic plans of the Istanbul Metropolitan Municipality for the last two planning periods, which were examined in the example of local governments, was evaluated in the context of the targets selected as a sample. Accordingly, it was concluded that the Municipality achieved its planned development targets with a value above the average.

According to the evaluation made in line with the data and inferences obtained, the contribution of strategic plans made based on the strategic management approach to the development of institutions remains limited. However, when the content of the plans is evaluated, it is understood that the planning culture has begun to take hold in institutions.

Keywords: Strategic Planning, Strategic Management, Public Administration, Development Plans, Public Financial Management Control Law

İÇİNDEKİLER

BEYANNAME.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xi
TABLOLAR DİZİNİ.....	xii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xiii
1. GİRİŞ.....	1
2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLÂNLİ KALKINMA DÖNEMİ	12
2.1. Plân ve Plânlama.....	12
2.2. Plânlama Türleri.....	13
2.3. Plânlamanın Önemi	17
2.4. Türkiye’de Plânlı Kalkınma Süreci	19
2.4.1. Türkiye’de Birinci Dünya Savaşı Sonrası Plânlı Kalkınma Denemeleri ..	22
2.4.1.1. İzmir İktisat Kongresi.....	22
2.4.1.2. Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı	24
2.4.1.3. İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı	26
2.5. Plânlamanın Yasal Dayanağı 1961 Anayasası ve Plânlı Döneme Geçiş	27
2.5.1. Devlet Plânlama Teşkilatının Kuruluşu.....	30
2.5.2. Devlet Plânlama Teşkilatı Örgüt Yapısı	33
2.5.3. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve 15 Yıllık Perspektif Plânının Plânlı .	35
2.6. Türkiye’de 1980 Sonrası Kamuda Yeni Yönetim Anlayışı	39
2.6.1. Kalkınma Plânları Özelinde Türkiye’de Kamu Yönetiminde 1980	
Sonrası Plânlama Anlayışında Yaşanan Değişim.....	42
2.6.1.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1996-2000)	42
2.6.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Plânı (2007-2013)	43
2.6.1.3. Onuncu Kalkınma Plânı (2014-2018)	45
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLÂNLAMA VE STRATEJİK	
YÖNETİM SÜRECİ	48
3.1. Kavramsal Çerçeve.....	48
3.1.1. Strateji Kavramı.....	48

3.1.2. Strateji ve Plân	51
3.1.3. Strateji ve Politika.....	51
3.1.4. Stratejik Düşünce	54
3.1.5. Stratejik Yönetim ve Stratejik Plânlama	55
3.1.5.1. Stratejik Plânlamanın Faydası.....	58
3.1.5.2. Stratejik Plânlamanın Özellikleri	59
3.2. Stratejik Plânlama Süreci	61
3.2.1. Durum Analizi	61
3.2.1.1. PESTLE Analizi	63
3.2.1.2. SWOT Analizi.....	67
3.2.2. Geleceğe Bakış, Misyon ve Vizyon Bildirimi	68
3.2.3. Amaç ve Hedef Bildirimi	71
3.2.4. Maliyetlendirme	75
3.2.5. İzleme ve Değerlendirme	75
3.3. Kalkınma Plânlarından Kamuda Stratejik Plânlamaya Doğru.....	76
3.3.1. Yönetimde Plânlama Anlayışında Değişim ve Stratejik Plânlama	78
3.3.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlamanın Tarihçesi	81
3.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Destekli Kurumsal Stratejik Plânlama	82
3.4. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlamaya İlişkin Yasal Çerçeve	84
3.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	85
3.4.1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Modeli	87
3.4.1.2. Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Performans Esaslı Bütçeleme	89
3.4.2. Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	91
3.4.3. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	92
3.4.4. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	92
4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLÂNLAMADA DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM.....	95
4.1. İdari Yapıda Reform Arayışları.....	95
4.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Yönetimde Değişime Giden Yol.....	96
4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Hazırlayan Etmenler	100

4.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş İçin Gerekçeler.....	108
4.4.1. Türk Siyasi Kültürü Açısından.....	108
4.4.2. Politik İstikrar Açısından.....	110
4.4.3. Ekonomik Kalkınma ve Refah Açısından.....	112
4.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....	113
4.5.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....	117
4.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi	119
4.5.3. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	124
4.5.4. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar	126
4.6. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.....	131
4.6.1. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Görevleri.....	131
4.6.2. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Tarafından Hazırlanan İlk Kalkınma Plânı: On Birinci Kalkınma Plânı (2019-2023).....	132
4.6.3. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Tarafından Hazırlanan İlk Stratejik Plân: 2019-2023 Stratejik Plânı.....	137
5. KAMUDA YAPILAN STRATEJİK PLÂNLARIN KURUM PERFORMANSLARINA ETKİSİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA	145
5.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi.....	146
5.2. Araştırmanın Yöntemi	147
5.3. Araştırmanın Sınırlılıkları.....	148
5.4. Araştırmanın Örneklemi.....	148
5.5. Veri Toplama Yöntemi.....	149
5.6. Bulgular ve Yorumlar	149
5.6.1. İçişleri Bakanlığı	149
5.6.2. Millî Eğitim Bakanlığı	159
5.6.3. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu	165
5.6.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi	170
6. SONUÇ VE ÖNERİLER	175
KAYNAKLAR.....	183

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil	Sayfa
No	No
2.1: PESTLE analizi üçgeni	65
2.2: SWOT analizi açılımı.....	67
2.3: Ashridge görev modeli	69
2.4: Stratejik plânlamada anahtar kelimeler	74



TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo No	Sayfa No
5.1: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 stratejik plân amaçları	150
5.2: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 stratejik plânında 1. amacın hedefleri....	151
5.3: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 stratejik plânı 1. amacın hedeflerine yönelik göstergeler	154
5.4: İçişleri Bakanlığı 2019-2023 stratejik plânı hedef 1.1'e yönelik göstergeler	156
5.5: 2019-2023 stratejik plânı hedef 1.3, 1.4, ve 1.5'e yönelik göstergeler-2021.....	157
5.6: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 stratejik plânı 1. amacın hedeflerine yönelik performans göstergeleri karşılaştırmalı gerçekleştirme tablosu.....	158
5.7: MEB 2015-2019 ve 2019-2023 stratejik plân amaçları	160
5.8: MEB 2015-2019 stratejik planında 3. 2019-2023 stratejik plânında 2. ve 6. amaca ilişkin hedefler	161
5.9: MEB 2015-2019 Stratejik Plânı 3. Amacın 1. Hedefine Yönelik Göstergeler	163
5.10: MEB 2019-2023 Stratejik Plânı 2. Amacın 2. Hedefine Yönelik Göstergeler.....	163
5.11: TİTCK 2013-2017 Stratejik Plânı Ve 2019-2023 Stratejik Plânı Amaçları	166
5.12: TİTCK 2013-2017 ve 2019-2023 Stratejik Plânı Hedefleri.....	167
5.13: TİTCK 2013-2017 Stratejik Plânında 2. Amacın 1.,2.,3., Hedeflerine Yönelik Göstergeler.....	168
5.14: TİTCK 2019-2023 Stratejik Plânında 3. Amacın 1. Ve 2. Hedeflerine Yönelik Göstergeler.....	168
5.15: TİTCK 2013-2017 S.P. 2. Amaç ve 2019-2023 S.P. 3. Amacın Hedeflerine Yönelik Gerçekleşme Tablosu... ..	169
5.16: İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânı Amaçları	170
5.17: İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânı 1. Amaca Yönelik Hedefler.....	171
5.18: İBB 2015-2019 Stratejik Plânı Hedef 1.2'ye Yönelik Göstergeler.....	172
5.19: İBB 2020-2024 Stratejik Plânı Hedef 1.1.'e Yönelik Göstergeler.....	173

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

km.	: kilometre
%	: yüzde
dk.	: dakika

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
APK	: Araştırma Plânlama ve Koordinasyon
Ar-Ge	: Araştırma Geliştirme
BBYSP	: Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı (Birimlerin İsimlendirilmesi)
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Plânı
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CSBB	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Plânlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	: Millî Gelir
GZFT	: Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
HSK	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İBBS	: Türkiye İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İBYSP	: İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı
İSEDAK	: İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri

KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu
KÖYDES	: Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi
MBK	: Millî Birlik Komitesi
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
NUTS	: Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistik İçin Bölgesel
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
OVP	: Orta Vadeli Programlar
PESTLE	: Politik, Ekonomik, Sosyal, Teknolojik, Yasal, Çevresel
PFSAL-II	: Program Odaklı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi
POSDCORB	: Plânlama, Çizelgeleme, Kadro Oluşturma, Yönlendirme, Koordinasyon, İzleme ve Bütçeleme,
RG	: Resmi Gazete
SBB	: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SGB	: Strateji Geliştirme Birimleri
SMART	: Spesifik, Ölçülebilir, Uygun, Gerçekçi ve Zamanlı-Specific, Measurable, Appropriate, Realistic and Timely)
SODES	: Sosyal Destek Programı
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SUKAP	: Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi
SWOT	: Weaknesses (Zayıf Yönler), Strengths (Güçlü Yönler), Threats (Tehditler) ve Opportunities (Fırsatlar)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİTCK	: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
YPK	: Yüksek Plânlama Kurulu

1. GİRİŞ

Birinci Dünya Savaşı'nın ülkeleri derinden etkileyen birçok sonucu olmuştur. Bu kapsamda savaşın sonunda bazı devletlerin yönetim biçiminde değişiklikler meydana gelmiştir. Osmanlı Devleti de bunlardan biridir. Birinci Dünya Savaşı sonunda Osmanlı Devleti'nin yerine yeni bir devlet kurulmuştur. Yönetim anlayışı değişmiştir. Osmanlı Devleti'nin yerine kurulan devlet, yönetim biçimi olarak Osmanlı Devleti'ndeki meşrutî monarşi yerine cumhuriyeti benimsemiştir. Yeni yönetim şekli, Osmanlı Devleti'ndeki yönetim şekline farklıdır. Yönetim şekli olarak cumhuriyet benimsenmiştir. Osmanlı Devleti'ndeki padişahın ve hilafet kurumunun yerine Fransız idari yapısına benzer bir yapı kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte; siyasal alanda, toplumsal alanda, hukuk alanında, eğitim ve kültür alanında, ekonomi alanında birçok inkılap yapılmıştır.

Yönetim şeklini yeni değiştirmiş bir devlet için kalkınmada öncelik şüphesiz ekonomik kalkınmaya yönelik yapılacak inkılaplardır. Kurtuluş Savaşı sonrasında, yetişmiş insan gücü ve kaynak sıkıntısı çeken Türkiye'de cumhuriyete giden yolda Türkiye'nin ekonomik kalkınmaya yönelik bakış açısını belirleyen en önemli olay; 17 Şubat 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'dir. Kongrede ayrıcalıklı yabancı şirketlerin millileştirilmesi ve kapitülasyonların kaldırılması kararları alınmıştır. Böylece Kurtuluş Savaşı'nı bitiren antlaşma olan Lozan Barış Antlaşması'nın imzalanmasından ve cumhuriyetin ilanından önce İzmir İktisat Kongresi'yle millî ekonominin temelleri atılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye; sermayesi, insan gücü, iktisadi kalkınma araçları bakımından yetersiz bir ülke durumundadır. Üretim devlet eliyle yürütülebilmektedir. Özel teşebbüs yok denecek kadar azdır. Bu nedenle ekonomik kalkınmada ilk aşamada devletçilik ilkesi benimsenmiştir. Böylece devlet, sanayi kesimi için patron ve işletmeci durumuna gelmiştir. Bunun sonucu olarak devletin plânlı kalkınma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

İlk plânlama çalışmalarına Türkiye, Ağustos 1932'de başlamıştır. Bu ilk plânlama çalışmalarında Sovyetler Birliği'nin deneyimlerinden yararlanılmıştır. Bu amaçla Sovyetler Birliği'nden bir heyet Türkiye'ye davet edilmiştir. Bu heyetin tavsiyeleri doğrultusunda 1933 yılında Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı hazırlanmış, plân Mayıs 1934'te uygulanmaya başlanmıştır. Plânda yer alan amaçlara plân dönemi bitmeden ulaşılmıştır. 1936 Yılı'nın

sonlarında İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı hazırlanmıştır. Plân 1938 yılının eylül ayında kabul edilerek resmîleşmiştir. Fakat 1939 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması üzerine savaş tedbirleri nedeniyle plân uygulanamamıştır.

Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı nedeniyle sekteye uğrayan plânlı kalkınma dönemi çalışmaları 1961 Anayasasında plânlı kalkınmaya yer verilmesinden sonra (Anayasanın 41. ve 129. Maddeleri) tekrar başlamıştır. Böylece Türk idari yapısında plânlı kalkınma yöntem olarak benimsenmiştir. Plânlamanın hukuki ve idari bakımdan sağlıklı yürütülmesi için Devlet Plânlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur.

DPT'nin ana hizmet birimlerinden olan Sosyal Plânlama Dairesine bağlı olarak oluşturulan Araştırma Plânlama Kurulları (APK), ülkenin sosyal problemlerini incelemek ve bunların çözümü için kısa ve uzun vadeli plânlar yapmakla görevli kılınmıştır. 1961 Anayasası ile benimsenen plânlı kalkınma yöntemi 1982 Anayasasıyla devam ettirilmiştir.

1982 Anayasasında "Malî ve Ekonomik Hükümler" başlıklı bölümün ikinci kısmında "Ekonomik Hükümler" başlığı altında yer alan 166. maddede plânlama yeniden düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; ülkede ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayla birlikte özellikle sanayi ve tarımın yurt genelinde hızlı bir şekilde ve dengeli olarak gelişmesi, kaynakların tespit edilmesi doğru şekilde değerlendirilmesi ve kullanılmasını sağlamak için plânlama yapmak amaçlanmıştır. Yapılacak plânda, tasarruf ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrarı ve ödemelerde denge sağlayıcı, yatırım ve istihdamı teşvik edici tedbirlerin yer alması sağlanacaktır. Yatırımlarda toplum yararı gözetilecek, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınacaktır. Ülke kalkınmasına ait tüm girişimler, bu plâna göre gerçekleştirilecektir. Bu amacı gerçekleştirmek için bir teşkilat kurulması görevi de devlete verilmiştir.

1980'li Yıllarda Neo-liberal dönüşümlerin etkisi ile Türkiye'de politika değişiklikleri meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin ekonomide de yansımaları görülmüştür. Kamu harcamaları azaltılmış, özelleştirme adımları atılmıştır. Bu bağlamda DPT'nin işlevi de değişmeye başlamıştır. Devletin kalkınma politikaları doğrultusunda plânlamadaki anlayışın değişmesi sonucunda DPT'nin idari ve hukuki yapısında yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasasında plânlama yapma görevi DPT'ye verilmişken 1982 Anayasasıyla bu görev DPT'nin görevi olmaktan çıkmıştır. Ayrıca DPT artık Anayasal bir

kuruluş da değildir. 1984 Yılına gelindiğinde; 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile DPT'nin teşkilat yapısında değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerle DPT teşkilatlanma bakımından bakanlığa benzetilmiştir. Bu dönemde DPT'nin yetkileri genişletilmiştir. DPT hem karar verme hem de yürütme merci haline getirilmiştir.

1990'larda Avrupa Birliği (AB)'ye üyelik sürecinin hızlanması ile plânlama anlayışında zorunlu bir değişim meydana gelmiştir. AB'ye üyelik müzakereleri sırasında, ekonomik kalkınmanın AB ülkelerinin kullandığı İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) içinde Türkiye için kullanılan sınıflandırma Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)'a göre yapılması ve kalkınmanın bölgeler üzerinden yürütülmesi istenmiştir. AB'nin mali yardımlarından Türkiye'nin de yararlanabilmesi için merkezi olmayan idari birimlerin kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu doğrultuda bölgesel kalkınmayı desteklemek için Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bu dönemde yerelde Kalkınma Ajansları ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak düşünülmüştür.

Fakat bu durum ekonomide yerel ile merkez arasında bir eşgüdüm sorununa neden olmuştur. 1992-1995 yılları arasında DPT'nin görev alanının daraltılması ve mikro projelerden makro görevlere yönelmesi gereği çeşitli platformlarda dillendirilmeye başlanmıştır. Aynı dönemde ekonomideki kötü gidiş ve enflasyonda süregelen yükselme nedeniyle hem hükümet hem de sivil toplum kuruluşları tarafından stratejik plânlamanın gereği de gündeme getirilmiştir. Stratejik plân yapmanın önemi üzerinde durulmuş, plân yapma görevinin de DPT'ye verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde plânlı kalkınma çalışmaları başlangıçta kalkınma plânları ile yürütülmüştür. Ancak, 1980'lerden sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini *Yeni Kamu Yönetimi* anlayışına bırakmıştır. Bu dönüşüm süreci kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını, yönetimde şeffaflığı, hesap verilebilirliği, vatandaş odaklı hizmet anlayışını da beraberinde getirmiştir. Bu anlayış doğrultusunda kamu kurumlarında uygulanmak üzere kalkınma plânlarına dayanılarak hazırlanacak yeni bir plânlama - stratejik plânlama ortaya çıkmıştır. Böylece plânlamadaki bu işleyiş değişikliğiyle beraber Türk Kamu Yönetiminde stratejik yönetim anlayışına geçilmiştir.

2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile stratejik plânlamanın hukuki dayanağı ortaya konmuştur. Bu kanun ile stratejik plânlama kamu

kurumlarında zorunlu hale getirilmiştir. Plânlamanın idari ve hukuki yapısı belirlenmiştir. Araştırma Plânlama Koordinasyon Dairelerinin yerini Strateji Geliştirme Birimleri almıştır. DPT tarafından 2003 ve 2006 yıllarında Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu yayınlanmıştır. Daha sonraları 29 Haziran 2011 tarihinde DPT lağvedilmiş ve yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Stratejik plânlama görevi de Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. Ayrıca bakanlık düzeyinde bir yapı kurularak Kalkınma Ajanslarının koordinasyonu Kalkınma Bakanlığına verilmiştir.

24 Haziran 2018'de yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) kurulmuştur. Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü görevlerini bu başkanlığa devretmiştir. Kalkınma plânlarının yapımını bu tarihten sonra bu başkanlık üstlenmiştir. Bu bağlamda On Birinci Kalkınma Plânı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmıştır.

Bu tez çalışmasının konusu; Türkiye'de plânlı kalkınma dönemini ve 1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda geçilen stratejik plânlama sürecini kalkınma plânları ve stratejik plânlar bağlamında değerlendirmektir.

Bu çalışmayı önemli kılan husus, kamu yönetimiyle ilgili olarak cumhuriyetin ilanından başlayarak tek parti dönemi plân denemeleri, 1961 Anayasasıyla gündeme gelen 5 yıllık kalkınma plânları dönemi, 1980'li yıllarla gelen yeni yönetim yaklaşımları ve stratejik yönetim döngüsünü içeren bütüncül ve kapsamlı bir çalışma olmasıdır.

Çalışmayı önemli kılan bir başka husus, Türkiye'de yönetim sistemindeki değişimin çalışmada yer bulmasıdır. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimle Türkiye'de yönetim sisteminde değişikliğe gidilmiştir. Bu seçim sonucunda parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Başkanlık sistemi olarak da adlandırılan bu sistemle birlikte tüm kamu teşkilatlarında yeni bir dönüşüm süreci başlamıştır. Buna bağlı olarak stratejik plânlama çalışmalarını yürüten teşkilat yapısı da değişmiştir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinin plânlama çalışmalarında ne tür bir farklılık yarattığı konusu tez çalışmasında değerlendirilmiştir.

Bu tez çalışmasında ayrıca kamudan örneklem olarak seçilen kurumların stratejik plânları analiz edilerek stratejik plânlamanın kamu yönetimindeki plânlı kalkınma sürecine katkısı üzerine değerlendirilme yapılmıştır. Stratejik yönetimle ilgili bundan önce yapılmış çalışmalarda daha çok saha çalışması ve algı ölçümü üzerine yapılan çalışmalara rastlanmaktadır. Bu çalışmayla devletin yönetim şekliyle birlikte dönüşen kamu yönetimi anlayışında stratejik yönetimin yeri ve önemi plânlardan üzerinden yapılacak değerlendirmeye ele alınmıştır.

“Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Stratejik Plânlamanın Yeri” adlı bu tez çalışması, Türkiye’de cumhuriyetin ilanından itibaren yönetim uygulamalarında meydana gelen değişimler, 1961 Anayasasıyla plânlı döneme geçiş süreci, 1980 sonrası dönemde yeni yönetim yaklaşımlarından biri olarak kamuda benimsenen stratejik yönetim uygulamalarını kapsamaktadır. Tez çalışması, konu olarak Türkiye’de plânlı kalkınma dönemine geçiş ve stratejik yönetim uygulamaları, dönem olarak cumhuriyet dönemi sonrası kalkınma plânlaması ve 1980 sonrası gündeme gelen stratejik plânlama ile sınırlandırılmıştır.

Bu tez çalışmasının amacı, Türk Kamu Yönetiminde cumhuriyet döneminden sonra meydana gelen değişimlerde plânlı gelişimin rolünü, ve kamu yönetimi yaklaşımındaki dönüşüm sürecinde stratejik yönetim uygulamalarının yerini ortaya koymaktır.

Bu bağlamda çalışmanın alt amaçları:

- Türk Kamu Yönetiminde plânlı gelişimin rolünü incelemek,
- Beş yıllık kalkınma plânlarının ülke kalkınmasındaki yerini tespit etmek,
- Türkiye’de 1980’lerden sonra geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu yönetimi yaklaşımındaki dönüşüm sürecinde stratejik yönetim uygulamalarının yerini ortaya koymak,
- Türkiye’de yönetim sistemindeki değişimlerin plânlama anlayışına yansımalarını değerlendirmek,
- 5018 sayılı KMYKK ile stratejik plân yapma mecburiyetinin bir sonucu olarak verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve performans esaslı bütçeleme anlayışının kamu yönetimine nasıl bir etki yaptığını analiz etmektir.

Bu çalışmada, tezin konusu çerçevesinde bazı sorulara cevap aranmıştır. Çalışmanın birincil ve asıl araştırma sorusu, Türk Kamu Yönetiminin dönüşüm sürecinde stratejik

yönetimin yerinin ve öneminin ne olduğudur. Bu bağlamda çalışmada şu sorulara da cevaplar aranacaktır:

- Türk Kamu Yönetiminde çok partili dönemde 1961 Anayasasından sonraki süreçte 5 yıllık kalkınma plânlarının yapılması ülke kalkınmasına nasıl bir fayda sağlamış olabilir?
- 1980’li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamuda benimsenen modern yönetim yaklaşımlarından, stratejik yönetim uygulamalarından beklenen sonuçlar alınabilmekte midir?
- Türkiye parlamenter sistemden farklı bir yönetim sistemine geçmiştir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu yönetiminde stratejik plânlamanın yeri neresi olacaktır?
- Stratejik plânlama kalkınma plânlarının yerini mi alacaktır?

Bu tez çalışmasında nitel araştırma yöntemlerine yer verilmiştir. Tezde kullanılacak veri toplama yöntemleri ise, literatür taramasıdır. Literatür taraması yapılırken tezin konusu ile ilgili daha önce bu alanda yazılmış kitaplar, tezler, makaleler incelenmiştir. Ayrıca alanla ilgili resmi evrak ve belgeler de gözden geçirilmiştir. Bu belgelerden veriler elde edilmiş, elde edilen verilerin detaylı bir şekilde incelenmesi ve değerlendirilmesi sonucunda tezin bulgularına ve yargılarına ulaşılmıştır. Nihayet tezin sonunda sonuçlar ortaya konulmuş ve sosyal bilimler alanında benzer çalışma yapacak bilim insanlarına ve kamu yönetiminde karar verici veya uygulayıcı konumunda olanlara tavsiye niteliğinde öneriler geliştirilmiştir.

Plânlama kavramı siyaset alanında ve akademi dünyasında 1961 Anayasasında olduğu gibi kalkınma plânlaması olarak yer almıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde dünyada ve Türkiye’de yönetim anlayışındaki değişimle birlikte kalkınma plânlaması ile birlikte stratejik plânlama da önem kazanmıştır. Son yıllarda plânlama, stratejik yönetim anlayışıyla birlikte stratejik plânlama adıyla siyasetin ve akademik dünyanın ilgi odağı haline gelmiştir.

Akademik inceleme ve araştırmalarda günümüzde daha çok stratejik plânlama uygulamaları üzerine çalışmalara yer verilmektedir. Stratejik plânlama ile ilgili literatür incelendiğinde; çalışmaların stratejik plânlamadan elde edilen sonuçlardan çok plânlama tekniği üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Bu konuda yapılan çalışmaların büyük bir

bölümü de stratejik plânlamanın uygulama sonuçlarını içeren saha araştırmalarına dayanmaktadır. Araştırmalarda daha çok stratejik plânlama ve kalkınma plânlamasının teknik açıdan incelenmesini içeren akademik çalışmalara rastlanmaktadır. Daha çok teknik analize dayanan bu çalışmalar konu ile ilgili alanı doldurmaktadır.

Bu tez çalışmasında, yönetim bilimi disiplini içerisinde Türk Kamu Yönetiminin dönüşümünde stratejik plânlamanın önemine kapsamlı olarak yer verilmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de akademik dünyada plânlamanın kapsamlı olarak incelendiği çalışmaların sayısının çok da fazla olduğu söylenemez. Bu alanda yazılmış kaynaklardan biri; Seriyeye Sezen’in 1999 tarihli “Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Plânlama” başlıklı çalışmasıdır.

Yazar kitapta; bir devlet işlevi olarak plânlama konusunun akademik dünyada 1980’lerde ve 1990’larda ilgi çekmediğini belirtmektedir. Kitapta, önceleri akademi dünyasının çok ilgisini çekmeyen bir alan olan plânlama ve plânlı kalkınma çabalarının zaman içinde yönetim anlayışındaki değişikliklere bağlı olarak gündeme gelmeye başladığından bahsetmektedir.

Sezen çalışmasının kapsamını, plânlama örgütü olarak DPT, plânlı kalkınmanın aracı kalkınma plânları dönemiyle sınırlamıştır. Kitapta, çalışmadan elde edilen sonuçlar maddeler halinde, Türkiye’de plânlamacılığın geçirdiği değişimleri içeren dönemlere göre açıklanmıştır. Sezen, (1999: 300-309) çalışmadan elde ettiği sonuçları Türkiye’de plânlı kalkınma dönemlerine sadık kalarak açıklamış, aynı zamanda sonuçlara bağlı öneriler geliştirmiştir.

Yazar, 1980 öncesi ve sonrası için devlette plânlama anlayışındaki değişim ve dönüşümden bahsettikten sonra önemli bir tespitte bulunmuştur. Yazara göre: “1980’li yıllardan önce devlet yönetiminde fonksiyonel ve yapısal değişikliklere yön veren bir plânlama anlayışı varken; 1980’lerden sonra yönetim anlayışındaki değişmelerin plânlamayı doğrudan etkilediği bir plânlama anlayışı ortaya çıkmıştır.”

Literatürde bu tez konusuyla ilgili başka bir çalışma, Barış Övgün tarafından 2010 yılında hazırlanan “Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi” isimli doktora tezidir. Bu doktora tezi iki bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde; yönetim biçimi,

yönetim biçiminin plânlama süreci ile olan ilişkisi ve bu doğrultuda bürokrasi, yönetişim ve plânlama kavramlarının açıklanmasına odaklanılmıştır. Tezin ikinci bölümünde ise yönetim biçimindeki değişimden bahsedildikten sonra yönetim biçimindeki değişimin aracı olarak değerlendirilen plânlama kavramı detaylı olarak ele alınmıştır. Bu bölümde yer alan alt başlıklar altında DPT'nin kuruluşu, kalkınma plânlamasındaki rolü ve değişen plânlama anlayışına bağlı olarak ortaya çıkan stratejik plânlamaya yer verilmiştir.

Övgün bu çalışmasını, “*bürokraside değişim*” temeline oturtmuştur. Övgün'e göre, “*Değişim; devlet düzleminde bürokrasiden post bürokrasiye değil, bürokrasiden yönetişime doğrudur.*” Değişim, yönetişimci yönetim biçimine doğru gelişmektedir. Bu nedenle devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetme işlevini yerine getirme şekli değişmektedir. Övgün, çalışmasında değişimin yönünü saptadıktan sonra yapılması gereken en önemli şeyin, değişimin nasıl gerçekleştiğini analiz etmek olduğunu belirtmiştir. Bu amaçla plânlama anlayışındaki değişimi araç olarak kullanmıştır.

Övgün çalışmasında kendi ifadesiyle; “*bürokraside görülen değişimi analiz edebilmek için plânlama anlayışındaki değişim sürecini analiz düzeyine almakta ve böylece yönetim biçiminde yaşanan değişimi, yönetim sürecinin çeşitli aşamaları bakımından araştırmaktadır.*” Övgün'ün çalışmasında “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Stratejik Plânlamanın Yeri” isimli bu tez çalışmasıyla ilişkilendirilebilecek kısım, daha çok kalkınma plânlaması ve stratejik plânlamanın doğuşuna ilişkin analiz çalışması ve iki plânlamanın özelliklerinin belirtilmesidir. Bu kapsamda çalışmanın ikinci bölümü bu tez çalışmasıyla benzerlik göstermektedir. Çalışmada aynı zamanda Türkiye’de plânlamanın nasıl işlediğinden de bahsedilmiştir. Bu amaçla kalkınma plânlaması ve stratejik plânlama işleyişi bakımından analiz edilerek plânlama anlayışındaki değişikliklerin yönetim biçimindeki yansımaları ele alınmıştır.

Bu tez çalışmasında ise bu konu tam tersi anlayışla ele alınarak, yönetim anlayışındaki değişimlerin plânlamada nasıl bir değişime neden olduğu irdelenmiş ve bu dönüşümde stratejik plânlamanın yeri bağlamında değerlendirme yapılmıştır. Bu amaçla kamudan seçilen stratejik plânlama uygulama sonuçlarından elde edilen sonuçlar bağlamında analiz edilmiştir.

Bu çalışmalara ek olarak literatürde yer alan başka bir çalışma, Aslı Yılmaz'ın 2012 tarihli “Türkiye’de Plânlama Politikası ve Yönetimi/Plânlamanın Siyasal İktisadi ve Yönetmel Kuruluşu” isimli doktora tezi çalışmasıdır. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; plânlama ile ilgili tanımlamalarla giriş yapıldıktan sonra sosyalizmde ve kapitalizmde plânlama üzerinde durulmuştur. Kalkınma plânlaması ve politika plânlaması ile ilgili detaylı bilgi içeren çalışmada bu bölüm, plânlama anlayışındaki değişim ve stratejik plânlamanın ortaya çıkışını içeren açıklamalarla sonlandırılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’nin plânlama politikası Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânından (BBYSP) başlayarak DPT’nin kuruluşu ve kalkınma plânları dönemine yer verilmiştir. Bölümün sonunda DPT’nin kapatılmasından Kalkınma Ajanslarının Türkiye’de plânlı kalkınmadaki rollerinden ve klasik yönetim anlayışını sonlandıran bir yaklaşımla hazırlanan stratejik plânlardan bahsedilmiştir. Bu bölümde ayrıca DPT’nin kapatılmasından sonra stratejik plân hazırlama görevinin Kalkınma Bakanlığı’na devir süreci de ele alınmıştır.

“Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Stratejik Plânlamanın Yeri” konulu bu tez çalışması ile Aslı Yılmaz’ın tez çalışmasındaki özellikle DPT’nin kapatılması ve Kalkınma Bakanlığı’nın plânlama görevini devralması ile ilgili bölüm benzerlik göstermektedir. Bu tez çalışmasında buna ilave olarak Türkiye’de yönetim biçimindeki dönüşümün plânlamada nasıl bir dönüşüme yol açtığı sorgulanacak; cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yapılanmaya bağlı olarak cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan SBB’nin plânlamadaki rolü irdelenecektir. Literatürde yakın tarihli çalışmalarda bu yapılanmanın Türkiye’de plânlı kalkınma çalışmalarında ne tür bir değişim ve dönüşüme neden olduğu ile ilgili çalışmalara fazla rastlanmamıştır.

Bu tez konusuyla ilgili olarak literatür taramasında incelenen bir başka kaynak, Demir Saygılı’nın 2014 yılında yaptığı tez çalışmasıdır. “*Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Plânların Uygulama Etkinliğinin Artırılması*” başlıklı çalışma uzmanlık tezi olarak hazırlanmış ve yayımlanmıştır. İnternette www.sp.gov.tr. adresinde de yayınlanmış olan tez çalışmasında, ülkemizde kamu kurumlarında stratejik plânlamada mevcut durum analiz edilmiştir. Çalışmada veri toplama aracı olarak anket kullanılmıştır. Çalışmada ilk stratejik plânlarını uygulamaya koyan 64 kamu kurumu örneklem olarak seçilmiştir. Çalışma veri araçlarından elde edilen bulgular ve literatür taramasından çıkarılan sonuçlar üzerine geliştirilen önerilerle sonlandırılmıştır.

Demir Saygılı'nın tez çalışması, stratejik plân uygulamalarında ilk plân dönemlerinin incelenmesi ve ortaya çıkan sorunların değerlendirilmesi açısından önemlidir. "Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Stratejik Plânlamanın Yeri" isimli bu tez çalışmasında da stratejik plân uygulamalarının uygulanma performansı ortaya konacaktır. Böylece, örneklem olarak seçilen kamu kurumlarının stratejik plânlarının performans analizi üzerinden plânlama dönemlerine ait uygulamaların başarısı ortaya konulabilecektir. Bu tez çalışması bu bağlamda plânların uygulanma başarısını plân dönemlerini karşılaştırarak ortaya koyması açısından önemlidir.

Literatürde bu tez konusuyla benzerlik gösteren yakın tarihli çalışmalardan biri de Recep Fedai'nin 2016 yılında yayınlanan, "Devlet Plânlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na: Plânlama Anlayışında Yaşanan Değişim" isimli makalesidir. Fedai bu çalışmasında; Türkiye'de 1930'lu yıllarda başlayan plânlama denemelerine çok kısa değinerek plânlı kalkınma dönemlerini değerlendirmiştir. Bunu yaparken Türkiye'nin plânlı kalkınma dönemlerini kronolojik bir sırayla ele almış bu dönemlerde plânlama anlayışındaki değişim sürecini analiz etmiştir. Çalışmasında daha sonra Türkiye'nin kalkınma plânları ile başlayan plânlı kalkınma dönemine ve DPT'nin kuruluşuna yer vermiştir. DPT'nin hukuki yapısında zaman içinde meydana gelen değişimleri bu bölümde açıklamıştır.

Fedai, 1980 sonrası plânlama anlayışındaki değişimi; Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde Türkiye'deki kalkınmaya ve plânlamaya yaklaşımdaki değişimler bağlamında irdelemiştir. Fedai çalışmasının sonunda; 2011 yılında DPT'nin kapatılmasını ve Kalkınma Bakanlığı'nın kuruluş gerekçesini açıkladıktan sonra plânlama anlayışındaki değişimi AB'nin etkisi bağlamında politika değişimine bağlamıştır. Fedai'nin çalışmasının özellikle bu bölümü bu tezle benzerlik göstermektedir.

Plânlamadaki dönüşüm üzerine yazılmış yakın tarihli çalışmalardan biri de Aslı Yılmaz'ın 2016 tarihli "Türkiye'de Stratejik Plânlamanın Kuruluş Süreci Üzerinden Plânlamada Dönüşümün Çözümlemesi" isimli makalesidir. Literatürde bu tezin konusu ile ilgili var olan çalışmalarda genellikle plânlamanın teknik özellikleri üzerinde durulmuştur. Neden plânlama yapılmalıdır? Nasıl plânlama yapılmalıdır? Sorularına cevap veren bütünsel olarak plânlamanın bu boyutunu analiz eden çalışmalar fazla yer bulmamıştır Aslı

Yılmaz'ın makalesi bu sorulara cevap aranan bir çalışma olarak değerlendirilebilir.

“*Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Stratejik Plânlamanın Yeri*” başlıklı bu doktora tez çalışması, *giriş* ile *sonuç ve öneriler* bölümleri dışında dört ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde; “Türk Kamu Yönetiminde Plânlı Kalkınma Dönemi” başlığı altında; Öncelikle plân ve plânlamanın önemi üzerinde durulacaktır. Daha sonra Türkiye’de plânlı kalkınma süreci incelenecektir. Bu kapsamda devletin plânlı kalkınma çabaları, 1961 Anayasası ve plânlı döneme geçiş, beş yıllık kalkınma plânları, DPT’nin kuruluşu ve yapısı irdelenecektir. Sonrasında *yeni kamu yönetimi* anlayışı ve Türkiye’de 1980 sonrası plânlama anlayışında yaşanan değişim kalkınma plânları özelinde değerlendirilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlama ve Stratejik Yönetim Süreci” başlığı altında; stratejik plânlama ve stratejik yönetimle ilgili kavramsal çerçeveye yer verilecektir. Sonrasında stratejik plânlama sürecinden bahsedilecektir. Yeni kamu yönetimi anlayışı destekli kurumsal stratejik plânlama üzerinde değerlendirmeler yapıldıktan sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK), stratejik plânlamanın diğer yasal dayanakları, performans esaslı bütçeleme modeli ve Türkiye’de kamu mali yönetiminde performans esaslı bütçeleme incelenecektir.

Üçüncü bölümde; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Plânlamada Değişim ve Dönüşüm” başlığı altında, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte değişen idari yapı ve plânlama teşkilatındaki yenileşme çabalarından söz edilecektir. Yönetim sistemindeki bu dönüşümün plânlama anlayışında ne gibi bir değişikliğe neden olabileceği ortaya konmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde örneklem olarak seçilen kamu kurumlarının stratejik plânlarının kurum performansına etkisi üzerine bir araştırma yapılacaktır. Stratejik plânlamanın başarısı, yıllık performans programları ve faaliyet raporları bağlamında incelenecektir. Stratejik plânlar üzerinden stratejik plân döneminin stratejik yönetim uygulamalarına nasıl bir katkı sağladığı ortaya çıkarılacaktır.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLÂNLİ KALKINMA DÖNEMİ

Türk Kamu Yönetiminde plânlı kalkınma konusuna girmeden önce bazı kavramları açıklamak yerinde olacaktır. Bu kapsamda, bu bölümde öncelikle plân ve plânlama kavramlarına yer verilmiş, daha sonra plân türleri, kapitalist plânlama, sosyalist plânlama ve kalkınma plânlaması üzerine değerlendirmeler yapılmıştır. Sonrasında Türkiye'nin plânlamaya yaklaşımı, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra plânlı kalkınma denemeleri, DPT'nin kuruluşu, 1961 Anayasası ve plânlı kalkınma dönemi ele alınmıştır. Kalkınma plânları özelinde idarenin plânlamaya verdiği önem değerlendirilmiştir.

2.1. Plân ve Plânlama

Plân, kelime anlamı olarak; Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde “*bir işin, bir eserin gerçekleştirilmesi için uyulması tasarlanan düzen*” (www.tdk.gov.tr) olarak ifade edilmiştir. Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise plân; “*tasarlanan bir eylem biçimi*” şeklinde ifade edilmektedir (Parlak, 2011: 625).

Fişek'e göre (2011: 258) plân, belirlenen ölçütlerle, hem uygulamanın etkinliğini artıracak şekilde etkili olarak sürekli izlenmesini sağlar hem de uygulamadan elde edilen sonuçların düzenli olarak izlenmesine, değerlendirilmesine imkân verir. Böylece yönetimdeki işleyişin gidişatını görmeyi mümkün hale getirir. Bu nedenle iyi bir plân, yönetiminin en önemli yönetim aracıdır. Plânlama olmadan yönetim eksik ve işlevsiz olur (Leblebici ve Erkul, 2008: 272).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde plânlama; ulaşılmak istenen hedeflerin tespit edilmesi, hedeflere ulaşmak için neler yapılacağı, nasıl yapılacağı, ne zaman yapılacağı, kim ya da kimler tarafından yapılacağı, bunun için elde bulunan maddi ve manevi kaynakların neler olduğunun uygulamaya başlanmadan önce bütün olarak değerlendirilmesi (Parlak, 2011: 625) şeklinde tanımlanmıştır.

Plânlamanın uzmanları tarafından ifade edilmiş, farklı kültürler ve bakış açıları üzerine yazılmış kavramlar da dâhil olmak üzere birçok tanımı vardır. Plânlama, neyin nasıl yapılacağı konusunda önceden bir kararın verildiği bilimsel bir süreçtir. Temel idari

işlevleri vardır. Her şeyden önce, yönetici belirli bir görev üzerinde nasıl çalışılacağına dair bir fikir formüle eder. Dolayısıyla plânlama, yaratıcılık ve yenilik arasında bir ilişki bulunmaktadır. Ancak burada, yöneticinin öncelikle hedefler belirlemesi ve sonra bu hedefler dâhilinde plân oluşturması gerekmektedir. Plânlama nerede olduğumuzu ve nereye gitmek istediğimizi anlamaya çalışmaktır. Bununla birlikte plânlama, yöneticilerin her düzeyde yaptığı şeydir. Mevcut alternatifler arasında seçim yapmayı gerektirdiği için karar vermeyi de gerektirir (Loureiro ve Andrade, 2020).

Yukarıda yer alan kısa açıklamalardan sonra plânlamayı genel anlamda, *“önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelen, bilgi temeline sahip bir çaba”* olarak ifade etmek de mümkündür (Yılmaz, 1999: 85).

2.2. Plânlama Türleri

Plânlama, genel olarak kapitalist plânlama, sosyalist plânlama ve karma plânlama olarak üçe ayrılmaktadır. Karma plânlamaya kalkınma plânlaması da denilmektedir (Kazgan, 1994: 30). Kapitalist plânlama, piyasa sisteminin kurallarına zarar vermeden, ekonomik, toplumsal, siyasal alanlardaki gelişmelere bağlı dalgalanmalara uyum sağlama amacı güden plânlama anlayışıdır. Sovyetler Birliği örneğinde görülen plânlama sosyalist plânlamadır. Sosyalist plânlama, merkezi bir plânlamadır. Ekonomik sistemi kontrol altında tutar (Soysal, 1958: 16). Üçüncü plânlama türü de özünde kapitalist plânlama anlayışının benimsendiği, ancak içinde sosyalist plânlama anlayışını da barındıran kalkınma plânlamasıdır. Kalkınma plânlaması, temel olarak kapitalist plânlamanın az gelişmiş ülkelerde hızlı kalkınabilmek amacıyla uygulamaya konulan bir plânlama yaklaşımı olarak ele alınmaktadır (Altıntaş, 2012: 21).

Kapitalist plânlama ve sosyalist plânlamanın ayrıntılarına geçmeden önce kapitalizmin ve sosyalizmin tanımını yapmak yerinde olacaktır. Çünkü plânlama anlayışı ortaya çıktığı ülkenin yönetim biçimiyle örtüşmektedir.

Kapitalizm sözlük anlamı olarak; *“üretim araçlarının bireysel olarak veya ortaklaşa özel mülkiyet altında bulunduğu ekonomik örgütlenme biçimidir.”* Kapitalizmin ortaya çıkışı 15. yüzyıla dayanır. Bu tarihten itibaren Batı Avrupa’da feodalizmin yerini almıştır. 18. ve

19. yüzyıllarda artık kapitalizm üretim biçimi olarak egemenliğini ilan etmiştir. Kapitalist üretimde örgütlenme ve asıl amaç kâr yoluyla değer yaratmaktır. Kapitalist ekonomilerde verimliliği artırmak öncelikli hedeftir. Kapitalizmde kişilerin özel mülkiyet ve özel girişim serbestliği hakkı vardır (Parlak, 2011: 441).

Kapitalist Plânlama: Kapitalist plânlamada amaçlanan, serbest piyasa sisteminin eksiksiz bir biçimde işleminin sağlanmasıdır. Kapitalist plânlama anlayışına göre plânlama, piyasa ve fiyat mekanizmasını kabul etmektedir. Fakat bu mekanizmaların başarılı bir şekilde işlemediği hallerde devlet müdahalesini gerekli görmektedir (Yılmaz, 1999: 90).

Kapitalist plânlamanın doğuşunda sosyalist plânlama düşüncesinin büyük bir etkisi bulunmaktadır. 1929 ekonomik buhranının yansımalarının devam ettiği 1930'lu yıllarda firmalar serbest piyasa ilkelerine sadık kalarak sorunları çözemeyeceklerini anlamıştır. Aynı dönemde Sovyetler Birliği'nin beş yıllık kalkınma plânlarıyla ulaşmayı hedeflediği sanayileşme hamleleri pozitif sonuçlar vermiştir. Bu durum, kapitalist ülkelerin ekonomik kalkınmada yönünü plânlamaya çevirmesine neden olmuştur. Ancak bu süreçte plânlama sınırlı bir müdahale aracı olarak kullanılmıştır.

Diğer bir deyişle plânlama anlayışı, kalkınma hamlelerinin ekonomik ve toplumsal alanın tamamını kapsayan merkezi bir plânlama teşkilatı tarafından belirlenmesi şeklinde değildir. İşletmelerin uygulamalarına doğrudan müdahaleden kaçınılmıştır. Bu bağlamda, doğrudan mal üreten yatırımlara girilmemiştir. Kısmi olarak para, faiz, kredi, vergi ve harcamaya ilişkin politikalar benimsenmiştir. Böylece plânlamadan beklenen fayda, piyasanın düzenleyiciliğinde yaşanan sıkıntıları ve mali krizleri aşabilmek sınırlılığında kalmıştır (Hamitoğulları, 1980:178).

Sosyalist Plânlama: Sosyalist plânlamayı kavram olarak açıklamadan önce sosyalizmi tanımlamak yerinde olacaktır. Sosyalizm sözcüğü ilk olarak 1820'lerde kullanılmaya başlanmıştır. Sosyalizm, iktisadi yönetim sistemidir. Bu sistemde üretim araçları -özellikle tarım ve sanayi sektöründe olanlar- devletin mülkiyeti altındadır. Sosyalizmde devlet emekçi gruplar (işçi sınıfı/emekçi kesim/proletarya) tarafından denetlenir. Sosyalizm asıl olarak kendini kapitalizmin bir alternatifi, ikamesi olarak görür. Sosyalizme göre kapitalizm; verimsizdir, adaletsizdir ve artık ömrünü tamamlamış bir sistemdir. Fakat günümüzde sosyalizm artık bu sistemi benimsemiş ülkelerde katı biçimde

uygulanmamaktadır. Sosyalizm uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Parlak, 2011:731).

Carl Marx'ın Das Kapital (1867-1894) adlı eserinde plân ve plânlama kavramı ilk kez yer almıştır. Bu eserinde Marx, ekonomiyi düzenleyen argümanlar iktisadi olarak piyasalar değil plândır savını savunmuştur (<https://ataturkansiklopedisi.gov.tr>). Plânlamaya uygulanabilir şeklini Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nde Bolşevikler vermiştir. Bolşevikler plânlama olgusunun içini doldurmuşlar, plânlamayı somut hale getirmişlerdir. Bu nedenle, plânlama, Bolşevik Rusya ile özdeşleşmiştir (Sandle, 2006: 63).

Sosyalist sistemde plânlamanın rolü, piyasanın tasfiyesi gerçekleştiğinde ekonomik faaliyetlerin yeniden başlatılmasını sağlayan araç olarak değerlendirilebilir. Sosyalist sistemde üretim merkezi yönlendirmelerle gerçekleştirilmekte, bu yönlendirmeler ise plânlamayı oluşturmaktadır (Pokrovski, 1969:475). Bu nedenle, kapitalist üretim biçiminde ana öge olan piyasa ve fiyat mekanizmasının yerini sosyalist sistemde plânlama almaktadır (Yenal, 2010:513). Sosyalist plânlamada hedeflenen şey, ülkede ekonominin gelişmesi için ihtiyaç görülenleri oluşturmak, halkın refah düzeyini artırmak için üretimde azami etkinlik sağlamaktır. Tüm bunlar yapılırken aynı zamanda beklenti dengeli bir büyümenin gerçekleşmesidir (Çelebican, 1974:593-595).

Kalkınma plânlaması, az gelişmiş ülkelerde kalkınmanın hızlı bir şekilde gerçekleşmesi için uygulamaya konulmuştur. Gerçekte kalkınma plânlaması kapitalist plânlamanın farklı bir plânlama anlayışıyla yeniden yorumlanması olarak da değerlendirilmektedir. Bu bağlamda az gelişmişlik, ülkelerin ekonomik ve sosyal unsurlarından oluşan bir olgu olarak görülmektedir (Altıntaş, 2012: 21). Az gelişmiş ülkelerde plânlamadan beklenen; plânlamanın toplumsal değişimi inşa edebilmesi ve yönlendirebilmesidir (Soyak, 2003: 5).

Başka bir ifadeyle, kalkınma plânlamasının en temel özellikleri; ekonomik ve toplumsal yapıyı doğrudan piyasaya açık bırakmaması, plânlamayla amaçlanan şeyin ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınma olması, bu amaçla kamu ve özel sektör yatırımlarını toplumsal refahı artırmaya yönelik olarak plânlamaya almasıdır. Kalkınma plânlamasında amaç en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlamaktır. Kalkınma plânlamasıyla aynı zamanda kamu hizmetlerinin dengeli ve sürekli bir şekilde ülke bütününde uygulanması amaçlanmaktadır (Övgün, 2010: 285).

Plânlama dinamik bir süreçtir. Plân türleri ayrıca zaman boyutuna ve plândan amaçlanan unsurlara göre de sınıflandırılmıştır. Zaman boyutuyla ele alındığında plânlar uzun vadeli plânlar, orta vadeli plânlar ve kısa vadeli plânlar olarak üçe ayrılmıştır.

Kısa vadeli plânlar yıllıktır. Bunlar “yıllık programlar” olarak isimlendirilir. Yıllık programlar uzun dönemli alınan hedeflerin kısa dönemli ve daha kullanışlı hedefler haline getirilmesiyle ekonominin kısa vadede pratik uygulama araçları olarak kullanılmaktadır.

Orta vadeli plânlar genellikle 5-7 yıllık bir dönemi kapsar. Bu plânlarda büyük yatırım faaliyetlerine yer verilir. Bu nedenle plânın uygulaması süresinin uzun olmasının nedeni yapılacak işlerin büyüklüğüdür. Bu süre aynı zamanda, plânla gerçekleştirilen faaliyetlerin ekonomiye etkilerini tespit etmeyi ve bu doğrultuda gelecek tahmini yapmayı sağlar. Orta vadeli plânların uzun vadeli plânla örtüşmesi gerekir.

Uzun vadeli plânlar, 20-30 yıllık süreyi kapsayabilir. Bu plânlara “perspektif plânlar” da denir. Makro hedefler içerirler. Ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için tüm sektörlerde ortaya çıkabilecek sorunların çözümünü gösterirler. ‘*Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023 Belgesi* (2001-2023), bu tür plânlamaya örnek olarak gösterilebilir.

Kapsam itibarıyla plânlar, *ulusal ve bölgesel plânlar* olarak isimlendirilmiştir. Bu bağlamda ulusal plânlar, ülke çapında ekonominin tüm kesimlerini kapsar. Tüm sektörlerin sorunlarına odaklanır. Beş yıllık kalkınma plânları bu plân kapsamında değerlendirilebilir. Bölgelerin özelliğine göre hazırlanan plânlar da bölgesel plânlardır. Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan plânlar bu tür plânlardır.

Plânlar, kapsadıkları iktisadi yapıların büyüklüğüne göre *Makro, Mikro ve Sektörel Plânlar*, olarak üç gruba ayrılmıştır. Makro plânlar, tüm ekonomiyi içerirler. Bu plânlar, gayri safi millî hâsıla, yatırım, istihdam, tasarruf gibi makro büyüklükleri içerir. Mikro plânlar ise üretim ve tüketimin türüyle ve miktarıyla ilgili mikro iktisadi birimleri kapsamaktadır. Bu tür plânlamaya örnek olarak tarım, eğitim, ulaştırma plânları verilebilir. Sektörel plânlamada, plân sektörler (demir-çelik, madencilik, enerji, tahıl üretimi) düzeyinde yapılır. Sadece o sektöre ilişkin faaliyetleri kapsar.

Tüm bu plân türlerinin yanında *büyüme tipi* ve *kalkınma tipi* plânlardan da bahsetmek gerekmektedir. İktisadi büyümeye odaklı, ekonomide büyümeyi sağlayacak unsurların dengeli ve sürekli bir büyümeyi sağlayacak biçimde plânlanması sonucu ortaya çıkan plânlar, ‘büyüme tipi’ plânlardır. Büyümeyi sağlamanın yanı sıra ekonomide yapısal bir değişiklik sağlamak ve sosyo-ekonomik yapıyı güçlendirmek için hazırlanan plânlara ‘kalkınma tipi’ plânlar denir.

Yol gösterici ve emredici plânlama türleri de plânlama türleri başlığı altında incelenebilecek plânlamalardandır. *Yol gösterici plânlama*, bağlayıcılığı olmayan ya uyum sağlayıcı araç ya da bilgi vermek amaçlı yapılan makro, sektörel, veya mikro büyüklüklerin plânlanmasıdır. *Emredici plânlama* ise tüm birimlerin plâna uymakla yükümlü tutulduğu mikro ve makro amaçları içeren plânlamadır. Bu plân türü genellikle sosyalist ekonomilerde görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerin çoğunlukla karma ekonomiye sahip bir yapısı vardır. Bu ülkelerde, özel sektör ve kamu sektörü birlikte plânlanır. Bu nedenle az gelişmiş ülkelerde emredici değil, yol gösterici plânlama uygulanır. Emredici plânlama yalnız kamu kesimi için söz konusudur.

Yukarıda ifade edilen plân türlerinden başka iki plân türünden daha bahsetmek mümkündür. Bu plânlar ulaşılmak istenen hedeflere göre tek hedefli ve çok hedefli, plânı hazırlayan ve karar veren merkezlerin sayısına ve görevlerine göre tek merkezli ve çok merkezli plân şeklinde sınıflandırılmıştır (Günsoy, 1997: 138-140).

2.3. Plânlamanın Önemi

Plânlama, şüphesiz bize nereye gidebileceğimizi söylediği, belirsizlik riskini azalttığı ve tahminler hazırlayarak yön verdiği için önemlidir. Plânlamanın bazı faydaları:

1. *Plânlama kılavuzluk sağlar*: Plânlama, hedeflerin açık bir şekilde tanımlanmasını sağlar, böylece alınacak kararın ve hangi yönde olduğunun belirlenmesinde bir kılavuz görevi görmektedir. Hedefler iyi tanımlanmışsa, personel kuruluşun hedeflere ulaşmak için ne yapması gerektiğinin farkındadır. Bu durumda organizasyondaki bölümler ve kişiler koordineli olarak çalışabilir. Plânlama yapılmadığı takdirde, çalışanlar farklı şekillerde ve farklı amaçlar için çalışabilmekte bu da organizasyonda verimsizliğe yol açmaktadır.

2. *Plânlama belirsizlik riskini azaltır:* Plânlayıcı ileriye bakabilir ve plânlama yaparak iyileştirmeleri öngörebilir. Plâna ait şema ile önceden tamamlanacak faaliyetleri tanımlayarak belirsiz kaymalar ve faaliyetlerle nasıl başa çıkılacağı gösterilebilir. Şokları, değişiklikleri veya olayları ortadan kaldıramayız ancak bunları öngörebiliriz. Plânlama ile yönetim için sorulara cevaplar oluşturmak mümkündür (Balkar ve Kalman, 2018).
3. *Plânlama, çakışmayı ve savurgan faaliyetleri azaltır:* Plânlama, aslen departmanların ve bireylerin faaliyetlerini ve çabalarını koordine etmektir. Karışıklık ve yanlış anlaşılmayı önlemeye yardımcı olur. Plânlama, düşünce ve eylemde netlik sağladığından, iş kesintiye uğramadan sorunsuz bir şekilde ilerler. Etkisiz ve tekrarlayan faaliyetler en aza indirilir veya ortadan kaldırılır. Plânlama yoluyla, eksiklikleri tespit etmek ve bunları gidermek için düzeltici önlemler almak daha kolaydır.
4. *Plânlama, yenilikçi fikirlerin uygulanmasına yardımcı olur:* Plânlamada hazırlık birincil organizasyon işlevi olduğundan, yeni fikirler yazılı plânlarda formüle edilmelidir. Bu süreç işletme başarısına ve gelişimine katkıda bulunan tüm olası eylemlerin gidişatını etkilediği için plânlamada aynı zamanda en zor olan kısımdır (Cheng, 2013).
5. *Plânlama karar vermeyi kolaylaştırır:* Plânlama, yöneticinin gelecek vizyonuna katkıda bulunur ve yöneticiye çeşitli alternatif çalışma seçenekleri arasından seçim yapma özgürlüğü verir. Yönetici alternatifleri değerlendirmeli ve en uygun olanı seçmelidir. Plânlama, hedeflerin belirlenmesini, gelecekteki durumları tahmin etmeyi ve uygun kararların alınmasına yardımcı olmayı içerir.
6. *Kontrol gereksinimleri plânlama ile tanımlanır:* Hazırlık, koordinasyon, işe alma, izleme ve yönlendirme yoluyla, tüm yönetim süreci seçilen hedeflere ulaşma amacı taşımaktadır. Özellikle burada hazırlığın rolü, kuruluşun ve çalışanlarının gerçek başarısının, gerçek sonuçları önceden belirlenmiş bir dizi parametreyle karşılaştırarak değerlendirilebileceği hedefleri veya standartları tanımlamaktır (Anwar vd., 2018).

7. *Plânlama, mevcut alternatiflerden hedeflerine ulaşmak için en iyi ve uygun yolu seçmeye yardımcı olur:* Aynı zamanda beklenen koşulların tahminlerini yaparak işteki risk derecesini azaltmaya yardımcı olur ve değişken koşulları karşılamak için alternatif plânlar sağlar. Araştırmacılar, plânlamanın finansal kaynakların ve insan kaynaklarının kullanımına hâkim olmak için plânlar ve programlar geliştirerek yöneticilerin beceri ve yeteneklerini geliştirmeye katkıda bulunduğu inanmaktadır (Hayward, 2017).

Plânlama, idari bir işlev veya yöneticinin görevlerinden biri ve idari sürecin bir bileşeni olarak organizasyonlar için hayati öneme sahiptir. Plân uygulanmadan önce ulaşılabilecek hedefleri ve zamanı belirlemek açısından ayrıca önemlidir. Plânsız organizasyonlar pusulasız gemiye bezemektedir. Plânlama ile organizasyonlar, nereye gideceklerini, nasıl gideceklerini, ne zaman gideceklerini, hangi kaynakları kullanacaklarını net olarak ortaya koymaktadır.

2.4. Türkiye’de Plânlı Kalkınma Süreci

Türkiye’de plânlama ilk defa kalkınmanın bir aracı olarak 1930’lu yıllarda uygulanmaya başlamıştır (Leblebici ve Erkul, 2008: 275). Bu yıllarda plânlama, devletçiliğin yönetim biçimini yansıtan bir araç olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda 1930’lu yıllar Türkiye’de iktisadî alanda devletçiliğin, yönetim alanında ise plânlamanın benimsendiği yıllardır (Okyar, 1965: 102). Bu yıllarda plânlama kalkınmanın vazgeçilmez bir aracı olarak görülmekle birlikte, dünyada meydana gelen değişikliklere paralel olarak plânlama anlayışının neo-liberal politikalardan etkilendiği de bir gerçektir.

Türkiye’de plânlama denemeleri sınırlı bir içeriği sahip olan Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı (BBYSP) ile başlamıştır. Bu plânda devletin yatırımlarının nasıl ve ne zaman yapılacağına yer verilmiştir. Tayanç (1980: 100)’a göre, BBYSP’nin belirli sınırlıkta ve içeriğinin bütünsellikten yoksun olmasından dolayı bir plân olarak tanımlanması pek de mümkün değildir. Ancak BBYSP en azından devletin toplumsal ve ekonomik alanı ile ilgili kavramsal tartışmaları netleştiren bir plânlama deneyimi olarak değerlendirilebilmektedir.

Türkiye’de plânlama anlayışı, hükümetlerin plânlamaya verdiği önem doğrultusunda farklılık göstermektedir. Türkiye’de plâncılık ülke içinde ve dışındaki siyasi ve iktisadi değişikliklerden etkilenmiştir. Bu nedenle Türkiye’de plânlama anlayışını bu değişiklikleri göz önünde bulunduran dönemleri temel alarak incelemek yerinde olacaktır.

Türkiye’de Kurtuluş Savaşı sonrasında hem devleti yaşatmak hem de ekonomik alanda güçlenmek için birtakım çabalar gösterilmiştir. 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi’yle başlayan bu çabalar devletçi ekonomik tedbirleri içerir. Bu dönemde mübadele sonucu Türkiye’de yaşayan ve ticaretle uğraşan bir kesim ülkenin dışına çıkarıldığı için girişimci ticari faaliyetler de el değiştirmiştir (Keyder, 2004: 149). Devletçi iktisat politikalarının temel araçlarından biri olan plânlama ile sanayiinin gelişmesi için Birinci ve İkinci Sanayi Plânları hazırlanmıştır. Yine bu kapsamda İktisadi Devlet Teşekkülleri aracılığıyla ekonomik kalkınmada başarı elde edilmeye çalışılmıştır (Makal, 2003: 4).

Türkiye’de 1950-1960 yılları arası plânsız dönem olarak değerlendirilebilir (Mihçioğlu, 2012). Bu dönemde ekonomide hızlı kalkınmayı sağlamak için dışarıdan finansman sağlama yoluna gidilmiştir. Ekonomik kararlar uzun vadeli alınmamıştır.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’nın ekonomik durumunu düzeltmek için katkı sunmak amaçlı Marshall yardımlarını yollamıştır. Türkiye de bu yardımlardan yararlanmıştır. Bu yardımlardan sonra ekonomide ithalata yönelik bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Yapılan yardım karşılığında hükümetten, yatırımların nerede kullanılacağını gösteren bir plânlama yapılması istenmiştir. Türkiye’ye yabancı uzmanlar getirilerek raporlar hazırlanmıştır. Hazırlanan raporlarda (Barker Raporu, Martin ve Crush Raporu, vb.) sanayi sektörü kalkınmada öncelikli sektör olmaktan çıkarılmış, tarım sektörü ön plâna çıkarılmıştır (Kara, 2006).

Türkiye’de 1960’dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan ülke kalkınmasının hızlandırılması, uygulanan devlet politikaları arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesi, gerekli hallerde ekonomiye akılcı müdahalelerin yapılması amacıyla kalkınma plânlarının hazırlanması ve uygulanması benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda topyekûn kalkınmayı gerçekleştirmek için kalkınma plânlarının hazırlanması hükme

bağlanmıştır. Bu amaçlara ulaşmak için Eylül 1960 yılında çıkarılan 91 sayılı kanunla (RG: 05.10.1960 10621) Başbakanlığa bağlı Devlet Plânlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur.

DPT'nin görevi; ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların oluşturulmasında ve kalkınma hedeflerinin belirlenmesinde, hedeflere yönelik faaliyetlerin koordinasyonunda danışmanlık yapmaktır. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da plânlı kalkınmayı ve plânların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır (Kurdoğlu, 2015: 47). Fakat 1961 Anayasasında 1982 Anayasasına göre plânlamaya daha çok önem verildiğini belirtmek yanlış olmaz. Bu yıllarda plânlama anlayışı değişmeye başlamıştır (Akçay, 2006: 241-242).

1980'lerde dünyada ekonomik sistemlerde meydana gelen değişime bağlı olarak Türkiye'de plânlama anlayışındaki değişim 1990'lı yıllarda da devam etmiştir. Bu dönemde plânlamadaki anlayış değişikliği 540 sayılı KHK'daki ifadeden de anlaşılmaktadır (RG: 24.06.1994 21970). Burada plânlama, *“kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmayı sağlamak için ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik plânlama hizmetlerinin etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi...”* olarak açıklanmaktadır. Kamu yönetimi reformları kapsamında plânlama anlayışında meydana gelen değişimi Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plânında da (1990-1994) görmek mümkündür.

Altıncı plân 1990-1993 yılları arasında sıkı para ve maliye politikalarının uygulandığı; 1994 yılından itibaren ise yapısal reformların uygulamaya konulduğu bir plândır (DPT, 1996: 5). Yukarıda kısaca aktarıldığı gibi Türkiye'de zaman içinde değişen ve dönüşen plânlama anlayışının Türk kamu yönetimindeki ekonomik temele dayanan dönüşümden ayrı değerlendirilemeyeceği açıktır.

Türkiye'de plânlama anlayışı ve kalkınmaya bakış açısında değişimin yaşanmasına neden olan bir başka dönem Avrupa Birliği'ne adaylık sürecidir. Bu sürecin plânlama anlayışına yansımaları Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ile Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında görülmektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında Avrupa Birliği ile bütünleşme konusuna özellikle önem verilmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında, “yasal ve kurumsal reformların ekonomik ve sosyal yapıda dönüşüm gerçekleştireceği” ifadelerine yer verilmiştir (DPT, 2000). Dokuzuncu Kalkınma Plânı (RG: 01.07.2006 26215) AB programlama dönemine uyum sağlamak amacıyla yedi yıllık (2007-2013) hazırlanmıştır.

Türkiye'nin plânlama anlayışına AB'nin etkisi idari yapıda DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na giden süreci de hızlandırmıştır. Bu dönemde plânlama anlayışı merkezi plânlamadan bölgesel plânlamaya doğru kaymıştır. Bu amaçla Kalkınma Ajansları kurulmuş, DPT'ye ise Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunu sağlama görevi verilmiştir. Daha sonra, 2011 yılında 641 Sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur (RG: 08.06.2011 27958). Kalkınma Bakanlığı'nın buradaki rolü merkezi düzeyde politika belirlemek ve bölgesel kalkınma konusunda koordinasyonu sağlayacak bir yapı olarak faaliyet göstermektir (Övgün, 2011: 268-278). Bu durumda DPT işlevini kaybetmiş görünmektedir. Daha sonra da tamamen kapatılan (29.06.2011) DPT'nin plân yapma görevi Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu kapsamda, Onuncu Kalkınma Plânı, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Plânında üretim faktörlerinin yeniden yapılanmasına ve küresel rekabete uyum sağlayan hedefler üzerinde durulmuştur (Fedai, 2016: 422).

2.4.1. Türkiye'de Birinci Dünya Savaşı Sonrası Plânlı Kalkınma Denemeleri

Birinci Dünya Savaşı'na neden olan olayların örtülü sebebi ekonomiktir. 20. Yüzyılın başında Avrupa ülkeleri dünya pazarlarını paylaşma kavgası içine girmiştir. Bu ülkeler, sömürgecilikte geç kalmanın telaşı içinde, hammadde, ucuz iş gücü, yeni ve güvenilir pazar bulma arayışında olmuştur. Birinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada devletlerle ilgili siyasi bakımdan büyük değişiklikler olmuştur. Bu dönemde daha sonraları dünyanın en güçlü devleti sayılan ABD ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda dört imparatorluk; Rusya, Almanya, Avusturya-Macaristan ve Osmanlı İmparatorluğu tarihe karışmıştır. Bazı ülkelerin rejimleri değişmiştir (Tokgöz, 2018: 9). Rusya plânlı kalkınma çalışmaları başlatmıştır. Daha sonraları yeni Türk devleti de bu plânlı kalkınma denemelerinden yararlanmıştır. İzmir İktisat Kongresi'yle başlayan bu süreçte Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı Birinci Dünya Savaşı sonrasında Yeni Türkiye'nin plânlı kalkınma denemeleri olarak değerlendirilmektedir.

2.4.1.1. İzmir İktisat Kongresi

İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923) yeni Türk devletinin plânlı kalkınma çabalarının başlangıcı sayılmaktadır. Cumhuriyetin ilanından önce, İzmir'in düşman işgalinden kurtuluşundan 5 ay sonra, kurulacak yeni devletin ekonomik konularla ilgili yol

haritasının belirleneceği İktisat Kongresi, 17 Şubat 1923’de İzmir’de toplanmıştır. Bu tarih Lozan Barış Antlaşması’nın imzalanmasından 4 ay öncedir. İzmir İktisat Kongresi, 17 Şubat 1923 günü Manisa Milletvekili Kazım Karabekir, Asım ve Fevzi Çakmak Paşalar ile Rus Büyükelçisi Aralof ve Azerbaycan Büyükelçisi İbrahim Abilof’un katılımları ile başlamıştır (<http://www.izmir.gov.tr/izmir-iktisat-kongresi>). Kongre, Kazım Karabekir Paşa’nın başkanlığında toplanmıştır. Kongreye işçi, çiftçi, sanayici ve tüccarlardan oluşan 1135 delege katılmıştır. Kongre, 4 Mart 1923 tarihine kadar sürmüştür (Yücel, 2014: 6-8).

Kongrenin toplanma amacı, yeni Türkiye’nin iktisat politikasını belirlemektir. Kongrede öncelikli olarak Türkiye’nin yaşadığı ekonomik problemler üzerinde durulmuştur. Kongrede alınan kararlardan bazıları şunlardır:

1. Aşar vergisi uygulamasının bitirilmesi,
2. Ticaret ve sanayi alanlarında atılıma katkı sağlayacak bankaların kurulması,
3. Limanlarda kabotaj hakkının elde edilmesi,
4. Emek sahiplerine sendikal hakların tanınması,
5. Teşvik-i Sanayi Kanun’unda değişiklikler yapılarak beş yıl sonra 25 sene daha uzatılması

İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar ve uygulamalarla sadece ekonomik düzenleme yapmak düşünülmemiş devlet eliyle teşebbüs kurup işleterek doğrudan ekonomiye müdahalede bulunmak da amaçlanmıştır. Bu durum, iktisat kongresiyle ortaya çıkan ekonomik sistemin *karma ekonomi* olduğunu göstermektedir.

1923 İzmir İktisat Kongresi’nde “*Misak-ı İktisadi*” esasları belirlenmiştir. Kongrede özel sektör ağırlıklı bir ekonomi programının uygulanması kararlaştırılmıştır. Kongreye yöneticiler, iş adamları, büyük toprak sahipleri, esnaf ve işçiler gibi toplumun her kesiminden temsilciler katılmıştır. 1920’li yıllarda uygulanmış başlıca iktisat politikaları, kongrede alınan kararlara dayanmaktadır (Tezel, 2002: 148-151).

Atatürk, açılış konuşmasında kongre hakkındaki düşüncelerini şöyle ifade etmiştir (<https://www.atam.gov.tr>):

“Siyasî, askerî zaferler ne kadar büyük olursa olsunlar, iktisadi zaferler ile taçlandırılmazlarsa meydana gelen zaferler devamlı olamaz, az zamanda söner. Bu bakımdan en kuvvetli ve parlak zaferimizin bile sağlayabildiği ve daha sağlayabileceği

yararlı kazançları belirlemek için ekonomimizin, iktisadî hâkimiyetimizin sağlanması ve sağlamlaştırılması ve genişletilmesi gerekir. Efendiler, bu kadar verimli ve bu kadar kuvvetli olan yeni hükûmetimizin, düşmansız kalacağını saymak doğru değildir. Bu güzel temellerin bile içine bomba koyarak onu yıkmaya çalışanlar olacaktır. Onun hayatına, ilerlemesine karşı suikastlar düzenlemeye girişecekler bulunacaktır. Bütün bunlara karşı en kuvvetli silâhımız ekonomideki genişlik, dayanıklılık ve başarımız olacaktır. Efendiler, içinde olduğumuz halk devrinin, millî devrin, millî tarihini yazabilmek için kalemlerimiz sabanlar olacaktır. Bence halk devri, iktisat devri kavramı ile açıklanabilir”.

Buradan da anlaşılmaktadır ki; kurulacak yeni devletin önceliği ekonomik kalkınmadır. Ekonomik kalkınma millî kaynaklara yönelerek olacaktır. Ekonomik egemenlik önemlidir. Kalkınmada öncelikle tarım ve sanayiye yönelmek gerekecektir.

2.4.1.2. Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı (BBYSP) hazırlıklarına 1930 yılında başlanmıştır. Hazırlık aşamasında Sovyet uzmanlara ve son aşamada ABD heyetine ve başka uzmanlara birçok araştırma yaptırılmıştır. Oldukça uzun süren hazırlık sürecinden sonra plân 1934’te kabul edilerek uygulamaya konulmuştur. Türkiye o dönemde SSCB ile yakın ilişkiler içindedir. Plânın her aşamasında SSCB’den destek alınmıştır. SSCB Türkiye’ye plânın hazırlanmasında teknik destek sağlamanın yanında plânın uygulama aşamasında da kredi vererek finansman sağlamıştır.

Plânda yer alan değerlendirmeye göre BBYSP’de öne çıkan en önemli unsur; en büyük hedefin ülkede öncelikli olarak sanayileşmeye önem verilmesi ve ülke ekonomisinin kendi kendine yeter duruma gelmesinin sağlanması olarak alınmasıdır. Plânın sunuş kısmında yapılan değerlendirmede Batı ülkelerinin sanayileşme ile geliştiği, geri kalmış ülkelerde ise ekonominin tarıma dayalı olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, geri kalmış ülkeler arasında yer alan Türkiye’nin bir an önce sanayileşmesi gerekmektedir. Sanayileşmeyi kısa sürede gerçekleştirebilmek için de akılcı bir plânlamaya ihtiyaç vardır (Sezen, 1999: 155-156).

Plânın özellikle sanayileşmeye dayalı ekonomik hedefler koyan bir plân olmasını zorunlu kılan etmenler:

1. Türkiye’de sanayileşme ve kalkınma cumhuriyetin kuruluşunun ilk on yılında,

- bütün çabalara rağmen yeterli olamamıştır.
2. Ekonomik yatırımların kapsamı çok azdır.
 3. Döviz gelirleri azalmıştır.
 4. Altyapı yatırımlarına göre sosyal yatırımlar çok düşüktür.

Plânın doğuş nedenleri olarak ayrıca şu nedenler de sayılabilir:

1. Gerekli teknolojik girdilerin daha uygun şartlarda temin edilmesine ihtiyaç olması,
2. Ülkede iktisadi birlik sağlanmasına ihtiyaç olması,
3. Türkiye'nin elinde var olan hammaddenin ülkede işlenerek kullanılmasına ihtiyaç olması

Ülke dışında yaşanan olayların ülkeye olumsuz yansımaları da plânlama için gerekli olan şartlardan sayılabilir. Bunlar:

1. Dünyada yaşanan 1929 ekonomik buhranının Türkiye gibi tarıma dayalı ekonomisi olan ülkelerdeki sonucu diğer ülkelere göre çok daha yıkıcı olmuştur.
2. Türkiye'nin yakın ilişki içinde bulunduğu Avrupa'da otoriter-devletçi akımlar başlamıştır. Ayrıca Sovyet Rusya sosyalist plânlama modelleri ile beş yıllık plânlar yapmakta, plânlı kalkınma dönemine girmiş bulunmaktadır. Türkiye'de bu gelişmeden faydalanabilir (Özyurt, 2011: 8-10).

Kamunun sadece belirli alanlarındaki sanayi yatırımlarına yer verilen BBYSP'de özel sektörle ilgili yatırımlar alınmamıştır. Bu doğrultuda BBYSP'de alınan sanayi alanları şunlardır: Demir, kükürt, selüloz, kâğıt, sünger, kimya, toprak, mensucat ve kendir. Sümerbank ve İş Bankası'na da plânda yer alan yatırımları gerçekleştirme misyonu verilmiştir. Bununla birlikte İktisat Vekâleti'nde yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Teşkilat yapısına yeni birimler ilave edilmiştir. Beynelmilel İktisadi Mukaveleler, Sanayi Fen Heyeti ve Akitler Bürosu gibi düzenlemelerle, ülkenin sanayileşme hamleleri için gerekli olan idari yapı kurulmaya çalışılmıştır. Bu plân döneminde, 45 milyon liralık harcama öngörülmüştür. Plân uygulaması sonunda 100 milyon lira harcanmış fakat tüm yatırımlar gerçekleştirilememiştir. Ancak ülkeye hammaddeyi işlemek ve üretimi artırmak amacıyla yirmi kadar fabrika kazandırılmıştır (Sezen, 1999: 173-174).

2.4.1.3. İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı uygulaması devam ederken 1936 yılı başlarında İktisat Vekili Celal Bayar başkanlığında İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânının hazırlıklarına başlanmıştır. Plânın hazırlanması için sanayi kongresi toplanmıştır. Bu kongre tarafından hazırlanan plân taslağı Başbakanlığa sunulmuştur. Celal Bayar plân taslağının sunuş yazısında *“Türkiye için endüstrileşme bir millî varlık savaşıdır, bir millî müdafaa mücadelesidir ve hiçbir fedakârlık ve sıkıntı, bir millî mücadelenin neticesiyle mukayese edilemez”* demiştir. Sanayi kongresinin katılımcıları arasında, İktisat Vekâletine bağlı araştırma kuruluşları, yatırımcı bakanlıklar, Genel Kurmay Başkanlığı ve Millî Müdafaa Vekâleti temsilcileri yer almıştır. İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı (İBYSP), Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânının devamıymış gibi görünse de ikinci plânda, sanayileşme için gerekli olan ithalat artışını dengelemek için ihracatın artırılmasına yer verilmiştir. Birinci plânda ise ikinci plânın aksine ithal ikameci anlayışa ağırlık verilmiştir.

İBYSP, Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânına göre göre daha büyük bir programı içerir. İkinci plânda 100 yeni tesisin kurulması amaçlanmıştır. Birinci plânda tekstil ve dokuma sanayisinin geliştirilmesine yönelik maddeler yer alırken; ikinci plânda madencilik, enerji santralleri, toprak sanayisi, makine sanayisi, gemi yapımı ve kimya sanayisine ağırlık verilmiştir (Yücel, 2014: 33).

İBYSP, Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânına göre daha kapsamlı bir sanayileşme hamlesinin programı olarak değerlendirilebilir. İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânında Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânına göre daha fazla yatırımla daha fazla istihdam yaratılması hedeflenmiştir (BBYSP, 45 milyon liralık yatırım, 15500 kişilik istihdam, İBYSP, 112 milyon liralık yatırım, 35000 kişilik istihdam). Ancak 1938 yılında dünyada yeni bir savaşın ayak sesleri duyulmaya başlanmıştır. Dünyadaki bu olumsuz gidişatı yakından takip eden zamanın hükümeti, tarafından 1938 yılında İBYSP taslağında bazı değişiklikler yapılarak dört yıllığına yeniden düzenlenmiştir. Nisan 1939’da, bu plândan da vazgeçilerek yerine *“İktisadi Savunma Plânı”* hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. Bu kararın alınmasında zamanın Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün etkisinin olduğu bilinmektedir. Bu plânlamanın yapılmasından üç ay sonra da İkinci Dünya Savaşı başlamıştır (Yücel, 2014: 34).

2.5. Plânlamanın Yasal Dayanağı 1961 Anayasası ve Plânlı Döneme Geçiş

Türk Kamu Yönetiminde plânlamanın Anayasal kaynağı 1961 Anayasasıdır. 1961 ve 1982 Anayasasında ülkede ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma gerçekleştirebilmek için plânlama, kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş ve bu doğrultuda Anayasada kendine yer bulmuştur. Kamu hizmetinin unsuru olarak plânlama hizmeti, idari bir birim olan DPT tarafından yerine getirilecektir. Plânlamanın kurumsallaşması olarak değerlendirilebilecek bu yapının kanuni dayanağı ise 91 sayılı Devlet Plânlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun'dur.

91 Sayılı Devlet Plânlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun, 1961 Anayasasından önce kabul edilip; 5 Ekim 1960 tarih ve 10621 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Daha sonra da 1961 Anayasasında 129. Ve 41. maddelerde plânlama ile ilgili düzenlemeler yer almıştır (Bayram, 2002: 52). *1961 Anayasasında, kalkınma plânu ve Devlet Plânlama Teşkilatı, 129. maddede* düzenlenmiştir. Anayasada IV. Bölümde yer alan *Kalkınma* başlığı altında "İktisadi ve Malî Hükümler" içerisinde yer alan 129. madde şu şekildedir:

1. IV. Kalkınma
 - a) Kalkınma Plânu ve Devlet Plânlama Teşkilatı

Madde 129: “*Sosyal, kültürel ve iktisadi kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir*” (1961 Anayasası m. 129).

129. Maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Aslında Anayasa Komisyonundan Temsilciler Meclisine gelen 129. madde metninde “Devlet Plânlama Teşkilatı’na yer verilmemiştir. Maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesinden sonra Millî Birlik Komitesindeki görüşmeleri sırasında bu teşkilat eklenmiştir (Bayram, 2002: 53).

Mecliste plânlamaya ilişkin düzenlemenin anayasada yer alması gerektiği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Plânlamanın anayasada yer almasıyla, plânlı kalkınma yöntemini anayasa güvencesi altında tutmanın amaçlandığı belirtilmiştir (Öztürk, 1996: 3402).

Temsilciler Meclisinde kalkınma plânının nasıl olacağı üzerine de tartışmalar yapılmıştır. Buna göre plân, bütün ekonomik hayatı içine alacak mıdır? Özel sektör için de emredici bir plân olacak mıdır? Bu tartışmalar sonunda plânın kamuyu kapsayan demokratik bir kalkınma plânı olacağı, özel kesimin faaliyetlerinin serbest olacağı kararına varılmıştır (Öztürk, 1996: 3407). Devlet Plânlama Teşkilatının Başbakanlığa bağlı olmaması dolayısıyla devletten bağımsız olması gerektiği konusunda ileri sürülen fikirler kabul görmemiş, Meclis ve Hükümet dışında bir plânlamanın mümkün olamayacağı kararına varılmıştır. Sonuç olarak iktidara gelen hükümetler plânlar aracılığıyla ülke kalkınmasını gerçekleştireceklerdir (Öztürk, 1996: 3401).

Temsilciler Meclisinde ayrıca kalkınma plânının nasıl onaylanacağı üzerine tartışmalar yapılmıştır. Bu konuda iki farklı görüş ortaya atılmıştır. Bir grup temsilci kalkınma plânının kanunla onaylanması gerektiğini savunmuştur. Bu görüşe göre; kalkınma plânının kanunla onaylanmasının üç sebebi vardır:

Birinci sebebe göre, meclis tarafından onaylanacak kalkınma plânlarının kanun olarak onaylanmaları gerekir. İkinci olarak, kalkınma plânları ile Anayasa sınırları içinde, plân hükümetlerin yetki ve yükümlülüklerini belirlediğinden kanunla onaylanması uygun olacaktır. Üçüncü olarak, kalkınma plânının kanunla onaylanması, plâna, fonksiyonuna uygun bir önem kazandıracaktır. Plânın uygulanabilirliğini kolaylaştıracaktır (Öztürk, 1996: 3400).

Temsilciler Meclisinde kalkınma plânının nasıl onaylanacağına dair başka bir görüş de kalkınma plânının kanunla onaylanmaması gerektiğine ilişkindir. Bu görüşe göre; kalkınma plânlarının kanunlaştırıldığı takdirde değiştirilmesi zor olacaktır. Oysa iktidarlar plânı görüşlerine göre değiştirebilmelidirler. Kalkınma plânının kanunla onaylanması yerine, plânın hazırlanması esasları kanunla belirlenebilir görüşü üzerine anlaşma sağlanmıştır. Meclis üyesi Ferid Melen bu görüşü savunanlardan biridir. Bütün bu tartışmalara rağmen kalkınma plânının nasıl onaylanacağı konusu üzerine görüş birliğine varılamadığından, madde değiştirilmiş, onaylanmanın nasıl olacağına ilişkin düzenlemenin özel kanuna bırakılması kararlaştırılmıştır (Öztürk, 1996: 3398).

1961 Anayasasında, plânlı kalkınmanın yönteminin nasıl olacağı ile ilgili 129. madde hükmü yer almıştır. Ayrıca Anayasada "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" başlığı

altında yer alan "İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni" alt başlıklı 41. maddenin II. fıkrasında da kalkınma plânı ile ilgili hüküm vardır. Anayasanın 41. maddesi ile ilgili olarak Temsilciler Meclisinde farklı görüşler ortaya çıkmıştır (Bayram, 2002: 58).

Öncelikle plânlamanın, devlet hayatına dâhil edilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu bağlamda görüşmelerde plânlı kalkınma yönteminden ne anlamak gerekecektir? Plânlamanın sınırları ne olacaktır? Kamu kesimi yanında özel kesim de plân kapsamına alınacak mıdır? Plânın özel sektör için bağlayıcılığı olacak mıdır? Soruları üzerine tartışmalar yapılmıştır.

Ayrıca plânlamanın şekline dair sorulara da görüşmelerde cevap aranmıştır. Şekil olarak plânlamanın ne kadar geniş olacağı, nasıl bir plân yapılacağı üzerinde tartışmalar yapılmıştır. Meclis üyesi Nurettin Ardıçlıoğlu'na göre plân ile; "... ekonomik kalkınma açısından diğer ülkelere göre geride kalmış bir ülke olarak, demokrasi kurallarına bağlı kalarak ekonomik yönden nasıl kalkınabileceğimizin yol haritası ortaya konmaktadır..." Bu ifadeyle plânlamanın ilkesine vurgu yapılmakta, fakat nasıl bir plânlama yapılacağının cevabı verilmemektedir (Öztürk, 1996: 1991). Görüşmelerde ayrıca bu maddenin Anayasanın 129. maddesi ile birlikte düşünülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Plânlamanın nasıl yapılacağı ve bunun için hangi yöntemin kullanılacağına ilişkin görüşler hem Anayasanın 129. maddesi ile ilgili yapılan tartışmalarda hem de 41. maddesi ile ilgili tartışmalarda üzerinde durulan konulardır. Bu konudaki tartışmaların temelindeki neden plânlama tekniği bilgisinin yetersizliği, plânlı kalkınma kültürünün yerleşmemiş olması olabilir. Ancak, bunun yanında, siyasi tercihlerin etkisi, plânlama ile katı bir devletçi anlayışın yerleşebilmesi, kalkınma yönteminin temel hak ve özgürleri kısıtlayabileceği, seçilecek ekonomik modelin ve buna bağlı yapılacak plânların sosyal ve kültürel kalkınmanın hedefleriyle örtüşmemesi gibi endişeler de bu tartışmaların altında yatan sebepler olarak değerlendirilebilir.

Bu bağlamda, daha sonraki plânlı yıllarda buna benzer endişeler gündeme gelmiş, zaman zaman plânlama ve plânın kurumsallaşmasına dair yasal düzenlemelere başvurulmuştur (Bayram, 2016: 59). Tüm bu tartışmalar ışığında Anayasanın 41. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

2. İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni

Madde 41: “Sosyal ve iktisadî hayat, tam çalışma esasına, adalete ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir. Sosyal, kültürel ve iktisadî kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu amaçla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönlendirmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin görevidir” (61 Anayasası m. 41).

Millî Birlik Komitesi’nde de görüşülen 41. madde aynen kabul edilmiştir. Bu madde, temel haklara ilişkin hükümlerin ilkelerini göstermektedir. Aynı zamanda bu maddeyle, ekonomik ve sosyal hayatın işleyişinde sosyal adaletin sağlanması ve insan haklarının korunması Anayasayla güvence altına alınmıştır. Sosyal ve ekonomik kalkınmanın eş zamanlı gerçekleştirilmesi, bu ilkelere bağlı kalınarak kalkınma plânlarının hazırlanması ve bunun devlet için bir ödev olduğu Anayasa ile hüküm altına alınmıştır. 1961 Anayasasında hem 41. Madde, hem de 129. Madde ile kalkınma plânları düzenlenmiştir. Bu durum plânlı kalkınmanın kurumsallaşmasına ne kadar önem verildiğini göstermesi açısından önemlidir. Ayrıca, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirileceği ilkesinin benimsenmesi, Sovyet modeli merkezi plânlama yapıldığına dair endişelerin giderilmesini sağlamıştır (Bayram, 2002:61).

2.5.1. Devlet Plânlama Teşkilatının Kuruluşu

DPT’nin kuruluşunun yasal dayanağından ve teşkilat yapısından bahsetmeden önce dönemin siyasi olaylarından ve kuruluşun ortaya çıkmasına neden olan ortamdan kısaca bahsetmek yerinde olacaktır.

27 Mayıs 1960 ihtilaliyle meclis feshedilmiştir. Demokrat Parti kapatılmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar, Başbakan Adnan Menderes, eski Genelkurmay Başkanı, bazı bakanlar ve milletvekilleri ile bürokratlar hapse atılmıştır. Birçok hâkim ve akademisyen görevden alınmıştır. Bazı üniversiteler kapatılmıştır. Ülkenin yönetimine Orgeneral Cemal Gürsel başkanlığındaki Millî Birlik Komitesi (MBK) egemen olmuştur. Bu dönemde siyasal varlığının devam edilmesine izin verilen parti Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) olmuştur (Günel, 2004: 53).

Bu dönemde siyasal gücü elinde bulunduran ve ülkenin kaderini tayin edecek olan güçler; askerler, CHP’liler, akademisyenler ve diğer aydın grup ülke kalkınmasında plânlamacılığı

savunmuştur. Menderes hükümeti zamanında ülke dışı etmenlerin baskısıyla zorunlu olarak başlatılan plânlama çalışmaları bu dönemde hız kazanmıştır. Ancak, plânlama çalışmaları plânlı şekilde başlatılamamıştır. Plânlamanın nasıl yapılacağına ilişkin belirsizlik ve plânlama ile ilgili farklı kollardan başlatılan fakat birbirinden bağımsız olarak yürütülen çalışmalar yüzünden plânlama çalışmaları sağlıklı şekilde yürütülememiştir (Günel, 2004: 53).

Çalışmaların düzenli yürütülememesinin başka bir nedeni de darbeden sonra yaşanan kaos ortamı ve plânlama için çalışan insan kaynağının dağılmış olmasıdır. Zamanla bu kargaşa ortamı dağılmıştır. Plânlamacılar bir araya gelmeye fikir üretmeye başlamıştır. Fakat bu süreçte çok hızlı işlememiştir. Bazı karar verici konumundakiler plânlı yabancı uzmanlara yaptırmak istemişler, bazı plânlamacılar bu duruma karşı çıkıp Türkiye'nin plânını Türklerin yapması gerektiğini belirtmişlerdir. Plânlamacılarla karar vericilerin fikirleri aynı noktada buluşamamıştır. Bu sıralarda bir grup Türkiye'de plânlama teşkilatı kurulması konusunda yasa tasarısı hazırlamaya başlamışlardır (Günel, 2004: 53-54).

Şinasi Orel başkanlığında Atilla Karaosmanoğlu, Nur Yalman, Nejat Bengül, Cemal Mıhçıoğlu ve daha sonra bu çalışma grubuna dâhil olan birkaç plânlamacı tarafından daha önce yapılmış çalışmalardan da yararlanılarak bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. DPT'nin kuruluşu ile ilgili bu yasa tasarısı hükümete sunulmuştur. Bu tasarı daha sonra MBK tarafından oluşturulan komisyonlardan biri olan iktisat komisyonunda da görüşülmüştür. Bu sırada komisyonda askerlerle siviller arasında güvene dayalı tartışmalar çıkmıştır. Askerler ihtilalci politikacılara güvenmemiştir. Plânlama sisteminin siyasetçilerin kontrolü dışında hatta hükümetin de üstünde bir yapı olmasını istemiştir. Bu bağlamda, komisyonda bir anlaşmaya varılamamıştır. Bunun üzerine komisyonun bazı asker üyeleri kendi tasarısını hazırlamıştır. MBK Genel Kurulu'na iki tasarı gitmiştir. Birisi, sivil danışmanlar tarafından benimsenen Şinasi Orel'in ekibi tarafından hazırlanan tasarı, diğeri asker üyelerin hazırladığı önerilerden oluşan alternatif tasarıdır (Günel, 2004: 60-61).

Artık plânlama ile ilgili 1950'lerde başlayan ve 1960'a kadar devam eden tartışmalarda sona gelinmiştir. MGK tarafından Şinasi Orel ve ekibinin hazırladığı tasarı benimsenmiştir. Böylece 27 Mayıs ihtilalinin üzerinden yaklaşık dört ay geçtikten sonra 91 sayılı yasa kabul edilmiştir. 91 Sayılı yasa ile ülkede kalkınma plânlı mı olacak plânsız mı olacak tartışmalarına da son verilmiştir (Günel, 2004: 61-62).

DPT'nin kuruluşu ile ilgili olarak buraya kadar dönemin siyasal olayları ışığında; teşkilatın kuruluş sürecine ilişkin bilgi verilmiştir. Bundan sonra kalkınma plânlarının amacı, DPT'ye yasayla verilen görevler ve teşkilatın örgüt yapısından bahsedilecektir. Türkiye Cumhuriyeti devleti, 1960'dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan ülke kalkınmasının hızlandırılması, gerekli hallerde ekonomiye akılcı müdahalelerin yapılması amacıyla kalkınma plânlarının hazırlanması ve uygulanmasını benimsemiştir. Plânlamanın teşkilat yapısı olarak Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı DPT kurulmuştur.

Devlet Plânlama Teşkilatının görevi; ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların oluşturulmasında ve kalkınma hedeflerinin belirlenmesinde, hedeflere yönelik faaliyetlerin koordinasyonunda danışmanlık yapmaktır. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da plânlı kalkınmayı ve plânların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır (Kurdoğlu, 2015: 47). 30.09.1960 tarih ve 10621 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 91 No'lu Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkındaki Kanunda DPT'nin görevleri şu şekilde belirtilmiştir (Resmî Gazete, 1960: 2274-2276):

1. Ülkenin her türlü kaynağını tespit etmek,
2. Çeşitli bakanlıkların ekonomik faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak,
3. Kalkınma hedeflerine ulaşmak için kısa ve uzun vadeli plânlar hazırlamak,
4. Plânların sağlıklı biçimde uygulanabilmesi için uygulayıcı kurum ve kuruluşların süreçlerini iyileştirici tavsiye vermek,
5. Plânın uygulanmasını izlemek, değerlendirmek gerektiğinde revize etmek,
6. Özel sektörün faaliyetlerinin plân hedeflerine uygun şekilde gerçekleştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak.

Bu bağlamda, DPT'nin ülkenin kalkınmasında oldukça önemli bir misyon yüklendiği görülmektedir. DPT'nin tüm bu görevlerini yerine getirmek için oluşturulan örgüt yapısının nasıl oluşturulacağı da 91 sayılı teşkilatın kuruluşuna dair kanunda belirtilmiştir (Resmî Gazete, 1960: 2274-2276).

2.5.2. Devlet Plânlama Teşkilatı Örgüt Yapısı

Devlet Plânlama Teşkilatı'nın örgüt yapısı, "*Yüksek Plânlama Kurulu*" ve "*Merkez Teşkilatı*" birimlerinden oluşturulmuştur. 91 Sayılı kanunun 4. maddesinde Yüksek Plânlama Kurulu'nun kimlerden oluşturulacağı ve görevlerinin neler olacağı ile ilgili bilgiye yer verilmiştir. Bu maddeye göre:

Yüksek Plânlama Kurulu (YPK), Başbakan veya Başbakan Yardımcısı, Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Plânlama Müsteşarı, İktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. YPK'nın görevleri: ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların tespit edilmesinde Bakanlar Kurulu'na rehberlik ve danışmanlık etmek, ilgili birimlerce hazırlanacak plânları Bakanlar Kurulu'na sunulmadan önce tespit edilen hedeflere uygunluğu ve son kez inceleyerek tespit edilen hedeflere uygunluğu ve yeterliği bakımından değerlendirmektir.

91 Sayılı kanunun 5. maddesinde, Devlet Plânlama Müsteşarının hiyerarşik yapıda hangi üst makama bağlı olacağı ve görevinin ne olacağı açıklanmıştır. Buna göre, Devlet Plânlama Müsteşarı, Başbakan Yardımcısına bağlı olarak görev yapar. Plânlama, Merkez Teşkilâtının faaliyetlerini sevk ve idare eder. Aynı kanunun 6. maddesinde, Plânlama, Merkez Teşkilatına bağlı olarak görev yapacak organlarının neler olduğu açıklanmıştır. Buna göre, Plânlama Merkez Teşkilatı; İktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmuştur. Bu birimler teşkilat şemasında ana hizmet birimleri olarak yer alır.

Kanunun 7. maddesinde, İktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı'nın görevleri şu şekilde belirtilmiştir: İktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı, gerekli etütleri yaparak uzun ve kısa vadeli olarak genel plânlara ile bölge plân ve programlarını hazırlar. Bu başkanlık, uzun vadeli plânlara şubesi, yıllık programlar şubesi, finansman ve sektör programları şubeleri ile devamlı ve geçici olarak görev yapacak olan özel ihtisas komisyonlarından oluşmaktadır.

Kanunun 8. maddesinde, Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı'nın yapısı ve görevleri belirtilmiştir. Buna göre; başkanlık, araştırma ve plânlama şubeleri ve devamlı ve geçici olarak görev yapacak olan özel ihtisas komisyonlarından oluşur. Sosyal Plânlama Dairesi

Başkanlığı'nın görevi, ülkedeki sosyal içerikli sorunları incelemek, bu sorunların giderilmesi için uzun ve kısa vadeli plânlar hazırlamaktır.

Kanunun 9. maddesinde, Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'na bağlı olarak görev yapacak şubeler ile başkanlığın görevleri açıklanmıştır. Başkanlık, Malî ve hukuki tedbirler şubesi, tetkik ve tahlil şubesi ile yayın ve temsil şubesinden oluşturulmuştur. Başkanlığın Görevleri:

1. Kamuda ve özel sektörde plânın uygulanmasını kolaylaştıracak idari, malî ve hukuki tedbirleri tespit etmek ve tavsiyeler vermek,
2. Uygulanmasına karar verilen plân ve programların uygulanması sırasında gerekli takibi yapmak, koordinasyonu sağlamak, gerekli hallerde bunun için çeşitli daire ve diğer kuruluşların üst düzey sorumlu temsilcilerinin katılacağı komisyonları toplamak,
3. Uygulamalara ait üçer aylık devreler halinde hazırlanacak raporları uygulamalardan sorumlu organlarından alarak incelemek, değerlendirmeleri ilgililere sunmak. Uygulamalarda uyumu sağlayıcı tedbirlerin uygulanmasını izlemek,
4. Plân ve programların uygulanması esnasında aksayama yaşanan alanlarda organizasyon ve metot açısından incelemelerin öncelikli olarak yapılmasını sağlamaktır (Resmî Gazete, 1960: 2274-2275).

Devlet Plânlama Teşkilatının Kurulmasına Dair 91 Sayılı Kanun'dan sonra 77 sayılı "Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" yayımlanmıştır. 18.10.1962 tarih ve 11235 sayılı RG'de yayımlanan bu kanun ile; kalkınma plânının mecliste görüşülmesinin ve kabulünün nasıl olacağı, kanun tasarısı ve tekliflerin uzun vadeli plâna uygunluğunun nasıl değerlendirileceği ile ilgili usuller hükme bağlanmıştır. 77 sayılı kanuna göre, plân metni Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilir. Sonrasında metin Bakanlar Kurulu'nu oluşturan bakanlar tarafından imzalanıp Meclis Başkanlığı'na sunulur. Plân metni, mecliste oluşturulan Plân Karma Komisyonu'nda tekrar görüşülür, Cumhuriyet Senatosu'ndan geçtikten sonra karara bağlanır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilir. Burada görüşülüp karara bağlanır. Millet Meclisi'nin kararı plânın kabulüne dair verilen son karardır. Bu karar, "*Meclis Kararı*"dır. Plânın kabulüne dair yaşanan bu süreç kalkınmanın aracı olarak görülen plânlamanın üst yönetim tarafından ne kadar benimsendiğini göstermesi açısından olumlu olarak görülebilir.

Kalkınma plânının kabul ve onaylanma usullerini içeren 77 sayılı kanundan sonra Plânın uygulanmasına yönelik olarak 11 Ağustos 1967 tarih ve 12671 sayılı RG'de 933 sayılı “Kalkınma Plânının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun” yayımlanmıştır. Bu kanun ile, özel teşebbüsün kalkınma plânları doğrultusunda nasıl yönlendirileceği, nasıl teşvik edileceği sorularının cevapları verilmiştir. Bu kanunla ülke ekonomisinin kalkınması için gerekli olan özel teşebbüsün ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi görevleri Plânlama Teşkilatı'na verilmiştir (Günsoy, 1997: 196-197).

2.5.3. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve 15 Yıllık Perspektif Plânın Plânlı Kalkınma Hedefleri

1961 Anayasasında da belirtildiği üzere; 60'lı yıllarda, Türkiye'de kalkınmanın ivedilikle sağlanabilmesi için plânlı kalkınma politikasının benimsenmesi, ekonomik ve sosyal hayatta plânsızlıktan vazgeçip her bir vatandaşın insan onuruna yakışır şekilde yaşamasının sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılması gerekli hale gelmiştir. Plân yapmakla görevlendirilen kuruluş olan DPT tarafından öncelikle birinci kalkınma plânının hedefleri belirlenmiş, kalkınma stratejileri ortaya konmuştur. Plânda ülkenin kalkınması için kısa, orta ve uzun vadeli hedeflere yer verilmiştir. Plânda yer alan “*Türk toplumunun seçtiği yaşayış şekli olan demokrasi düzeni içinde en yüksek kalkınma hızını sağlayacak, devam ettirecek ve sosyal adaleti gerçekleştirecek bir kalkınma plânı yapılacaktır.*” (1. Beş Yıllık Kalkınma Plânı). İfadesi yer almıştır. Bu ifadeyle plânın yapılış gerekçesi ortaya konmuştur. İlk kalkınma plânının stratejisi olarak öncelikle 15 yıllık perspektif plân yapılması benimsenmiştir. Plânda perspektif plân ile ilgili şu ifadelere yer verilmiştir:

“15 yılı kapsayan uzun bir dönem içinde 5'er yıllık üç dönemden meydana gelen kalkınma plânları hazırlanacak ve bu plânlar her yıl gözden geçirilecektir. Kalkınma hızı ve nüfus artış hızı arasındaki ilişki üzerinde ayrı bir değerlendirme yapılacaktır. Sonraki Plân döneminde nüfusun mevcut durumdaki artış hızı göz önüne alınarak %7'lik bir kalkınma hızı hedeflenmiştir. Yapılan değerlendirmelere göre bunun gerçekleştirilmesi, iç ve dış kaynaklarla gayri safi millî hâsılanın %18'i civarında bir yatırım yapılmasına bağlıdır.” (Resmî Gazete, 5 Temmuz 1961).

Nihayet 1961 yılında başlanan plânlama çalışmalarının sonunda, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplumun yararına olacak şekilde gerçekleştirmek, ekonomik, sosyal ve kültürel

alandaki kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek üzere Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Plânı (BBYKP) hazırlanmıştır. İsmet İnönü başkanlığındaki koalisyon hükümeti döneminde hazırlanan plân, 21 Kasım 1962 tarihinde onaylanarak 16 Ekim 1962 tarihinde, “Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun” ismiyle yürürlüğe girmiştir (Resmî Gazete, 3 Aralık 1962).

BBYKP’de tasarrufa yönelme ve sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda topyekûn kalkınma amaç olarak yer almaktadır. Amaçları gerçekleştirmek üzere, ulaştırma, haberleşme tarım, madencilik, imalat sanayi, inşaat, enerji ve hizmet sektörü gibi ana alanlarda ve bunlara bağlı birçok alt alanda genel durum tespiti yapıldıktan sonra sektörün kalkındırılmasına ait ilkeler, metotlar, üretim hedefleri, yatırımlar ortaya konmuştur (Erdoğan, 2020: 264). Kalkınma Plânının hedefleri arasında en dikkat çeken hedef millî gelirin artırılmasıdır. Başka bir hedef istihdamı artırmaktır. Üçüncü hedef de üretim artışı yoluyla dışa bağımlılığın azaltılmasıdır (Küçük, 1985: 275).

Plân, 10 ana başlıktan meydana gelmiştir. İlk altı başlıkta sektörlerle ait mevcut durum, hedefler ve politikalara yer verilmiştir. Yedinci başlık altında, istihdam, insan kaynağı, eğitim ve araştırma alanlarında durum tespitleri yapılmış, politikalara ve plân hedeflerine ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Sekizinci başlıkta, bölge plânlaması ve kalkınması, dokuzuncu başlıkta, plânın uygulanması yönünde politikalara, plânın devlet sektöründe uygulanma biçimi ve özel sektöre rehberlik konularına değinilmiştir. Onuncu başlıkta yer alan dış ekonomik ilişkiler ile plân hedefleri ve stratejiler ile plân sonlandırılmıştır.

On beş yıllık bir uzun vadeli plânlama sürecinin ilk aşaması olan BBYKP ile iktisadi olarak yıllık belirli bir büyüme oranı ve bu büyümeye paralel olarak gerçekleştirilecek sektör bazlı büyüme hedeflenmiştir. Plânda bu süreç şu şekilde değerlendirilmektedir:

“Kalkınma plânlarının ilki olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı hazırlanırken, Türk toplumunun sosyal ve ekonomik yönden varmak istediği yer ile hedeflediği yere ulaşmak için kullanılacak kaynaklar 15 yıllık bir dönem için ele alınmıştır. Bu yüzden plânın sosyal hedeflerinin ve bunlar arasındaki önceliklerin tespitinde ve çeşitli sektörlerin gelişme programlarının hazırlanmasında 15 yılın sonunda beklenen sonuçlara göre hareket edilmiştir.

On beş yılı kapsayan süreç içinde ulaşılması plânlanan hedefler kısaca, “Türkiye’nin istenilen düzeyde bir kalkınma yakalayabilmesi için her alanda ve yeterli sayıda insan gücünün yetiştirilmesi, %7 olarak belirlenen büyüme hedefine ulaşılması, dış borç ödeme kabiliyetinin dengelenmesi, istihdam yaratma ile ilgili eksikliklerin giderilmesi ve tüm bu hedeflere ulaşma yolunda sosyal adalet ilkesine sadık kalınması” şeklinde özetlenebilir (T.C. Başbakanlık DPT, 1963: 33).

Plânlamada yöntem olarak devletin denetimi ve rehberliğinde tarım ve sanayii alanında birbiriyle uyumlu ve iki sektörün birbirini desteklemesine imkân sağlayacak şekilde bir büyüme benimsenmiştir. Tarımsal üretimin sanayiye desteklemesi amaçlanmıştır. Ülke ekonomisinin kalkınmasının üretim artışına bağlı olduğundan hareketle ülke ekonomisinin gelişmesi ve kalkınma odaklı bu stratejiyle aynı zamanda kırsal kesimde istihdam yaratacak çalışmalar plânlanmıştır.

BBYKP’de temel strateji, tarım ve sanayi sektöründe eş zamanlı gelişme sağlamaktır. Ayrıca nüfustaki artış hızı ve kalkınmada yakalanacak dengeli bir hızla ülkenin refah düzeyinin artırılması amaçlanmıştır. Bu amaca büyük oranda ulaşılmıştır. Plânda yer alan tarım konulu hedeflerden bazılarına ulaşılmıştır. Fakat hedeflerden bazılarına tarım sektöründeki teknolojik yetersizlikler, üretimi menfi olarak etkileyen hava koşulları, tarımsal üretime ayrılan yatırım payının hedeflere ulaşmak için yeterli olmaması gibi nedenlerden dolayı ulaşılamamıştır (Erdoğan, 2020: 266).

Bu plân döneminde yine sanayi ağırlıklı ekonomik kalkınma anlayışı bağlamında sanayi sektöründe bazı yatırımlar yapılmıştır. Kütahya Azot Fabrikası, Chrysler Sanayi Anonim Şirketi (1964), Ereğli Demir-Çelik işletmeleri, Arçelik Çayırova Tesisleri (1965) ve Northern Elektrik Telekomünikasyon Şirketi (1967) kurulmuştur. Sonuç olarak bu alanda hedeflenen büyüme oranlarına ulaşamamıştır. Ancak, dönem içerisinde sektördeki büyüme hissedilmiştir (Doğan, 2013: 218). Genel olarak BBYKP döneminde 1963- 1967 yılları arasında ülke ekonomisi ortalama %6,65 oranında büyüme kaydetmiş, %7’lik büyüme hedefine büyük oranda yaklaşmıştır (The World Bank, 2018).

Birinci kalkınma plânına ait dönemde plân başarısı sınırlı kalmıştır. Kalkınmaya hız verecek büyük çaplı yapısal reformlar (vergi reformu, toprak reformu) yapılamamıştır. Plânda tam bir başarıya ulaşamamasında siyasi kadrolar ile ülkenin yönetim/ekonomi

kadrosunda görev yapan teknokratların sık sık değiştirilmesi etkili olmuştur. Tüm bu olumsuzluklara rağmen BBYKP döneminde siyasal istikrarsızlıkların gölgesinde ekonomide istikrarlı büyüme sağlanmıştır. Ekonomik hedeflere ulaşmada başarı sağlanmıştır. Enflasyon %5,3 gibi gerçekleşmiştir. Bu sonuç, plânlı kalkınma dönemine ait başarı olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bu dönemde devlet ve millet olarak plân ve plânlama ile ilgili olarak önemli bir tecrübe kazanılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde plânlamada görev yapan plâncılar alanlarında uzmanlaşmıştır (Tokgöz, 2018: 165-166).

BBYKP döneminden sonra iktidara gelen hükümetler ülke kalkınmasının üretim olmadan gerçekleşmeyeceğini kabul etmiştir. Bu bağlamda kalkınma hamlesi de öncelikle tarımsal üretimle sağlanacaktır. 1963 yılında uygulamaya konulan birinci plân ve devamındaki tüm kalkınma plânlarında bu konu üzerinde durulmuştur (Erdoğan, 2020: 265).

Buraya kadar Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı dönemi plân dönemi hedefleri ve elde edilen sonuçlar bağlamında değerlendirilmiştir. Bundan sonra 15 yıllık perspektif plânlama döneminde yer alan ikinci ve üçüncü kalkınma plânlarından kısaca bahsedilecektir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, 1968-1972 yılları arasındaki kalkınma hedeflerini içermektedir. Bu plânın ilk plândan bazı farklı yönleri vardır. Birinci plânda tarım ve sanayi sektörlerine dayalı birbirini destekleyen bir ekonomik kalkınma öngörülürken; ikinci plânda sanayi sektörü kalkınmanın lokomotif sektörü olarak belirlenmiştir. İkinci plânın stratejisi, özel sektörün gelişmesine bağlanmıştır. Buna göre özel sektör plân dönemi boyunca beklenen gelişmeyi gösterirse, plân hedeflerine ulaşılmış olunacaktır. Özel sektör aracılığıyla sanayileşmenin sağlanması ve dolayısıyla ekonomik kalkınmanın hız kazanması için bütün teşvik edici tedbirler alınmasına rağmen bu dönemde belirlenen hedeflere ulaşılamamıştır. Yine bu dönemde tarımda ve sanayide gelişme beklentinin altında gerçekleşirken; hizmet sektörü için belirlenen hedefler aşılmıştır. Ayrıca, plânda ana hedef olarak yer alan % 7'lik büyüme hedefine ulaşılmıştır. Fakat ikinci plân döneminde ülkedeki siyasal, sosyal ve ekonomik karışıklık nedeniyle makro politikalar uygulamaya konulamamıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânından sonra uygulamaya konulan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı 1973-1977 yıllarını kapsar. Bu plân ülke için özellikle sanayileşme

bakımından önemlidir. Bu dönemde uzun dönemli bir plân stratejisi olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ilişkiler önemsenmiştir. Ne yazık ki 1973 Petrol krizi nedeniyle enerji fiyatları yükselmiş, buna bağlı olarak sanayi sektöründeki hedeflenen artış sağlanamamıştır. Bu plân döneminde yaşanan olumsuzluklardan biri de “Kıbrıs Barış Harekâtı”dır. Kıbrıs Barış Harekâtını bahane ederek ABD ve diğer batılı devletler Türkiye’ye yaptıkları yardımları kesmiştir. Türkiye vadesi dolan borçları da ödeyemeyince Türkiye’nin borçlarını ödemesi için Uluslararası Para Fonu (IMF)’den yardım talep edilmesi kararı verilmiştir. Dolayısıyla bu süreçte devletin itibarı zedelenmiştir.

Sonuç olarak, perspektif plânlama dönemi olarak da adlandırabileceğimiz Birinci Kalkınma plânı ile ikinci ve üçüncü kalkınma plânını kapsayan süreçte (1963-1977) yüksek bir kalkınma hızına ulaşmak hedeflenmiştir. Birinci plânda tarıma dayalı sanayinin büyümesiyle özdeş kabul edilen ekonomik büyüme ikinci ve üçüncü plânlarda sanayiye dayalı büyüme olarak yer almıştır. Yine bu dönemde ithal ikameci ve ihracata dayalı sanayileşme politikası uygulanmıştır (Uzunkaya, 2020: 26).

2.6. Türkiye’de 1980 Sonrası Kamuda Yeni Yönetim Anlayışı

1970’li yıllarda ekonomik engeller ve demokratik sürecin başarısızlıkla sonuçlanması nedeniyle 12 Eylül 1980’de Türkiye, siyasi kriz ve terörizm nedeniyle askeri müdahaleye maruz kalmıştır (Özcan, 2008).

1980 yılı Türkiye’nin siyasi ve ekonomik hayatında bir dönüm noktası olmuştur. Ocak 1980’de uygulamaya konulan ve "24 Ocak Kararı" olarak anılan istikrar programı, yalnızca kapsamlı bir ekonomik önlem değil, aynı zamanda bir dönemin sonunun, felsefesinin ve ekonomi politikasının simgesidir. Bu programla Türkiye kalkınma stratejisinden vazgeçmiş, ithal ikameci sanayileşme politikasını bir kenara bırakmıştır. Bundan sonra dış dünyaya açık, ihracata dayalı yeni bir kalkınma stratejisi ve liberal bir politika izlemiştir. Bu strateji içerisinde devlet hızla işletmeci rolünden sıyrılmıştır. Devletin etkin olduğu alanların özel sektörle doldurulması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Sezen, 1999).

Türkiye’de 24 Ocak ve 5 Nisan’da istikrar programının hazırlanmasının nedeni öncelikle makroekonomik göstergelerde yaşanan istikrarsız dengesizlikler sonucunda acilen bir istikrar programının uygulanmasına ihtiyaç duyulmuş olmasıdır.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı, o dönemde yaygın olarak kullanılan ve IMF tarafından desteklenen istikrar politikalarından oluşmuştur. Programda prensip olarak sıkı para ve maliye politikalarının uygulanması, faiz oranlarının artırılması, ücretlerin baskı altında tutulması, kamu mal ve hizmetlerinin fiyatlarının artırılması, kamu ekonomik faaliyetinin sınırlandırılması, özel sektöre ağırlık verilmesi gibi önlemler yer almıştır (Sezen, 1999).

1980'li yıllara kadar kamu yönetiminin hatalı yapısı üzerine bazı araştırmalar yapılmış ancak dönemin istikrarsız yapısı nedeniyle uygulama sekteye uğramıştır. Bütçe sektöründeki yapısal değişiklikler geçmişte olduğu gibi genellikle kalkınma plânları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011;(Leblebici, 2005: 8). Bu bağlamda burada bu dönemin yönetim anlayışını da içeren dönemin Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı incelenmiştir. Plânın ilkeler ve politikalar başlığı altında bu plânın dönemine ilişkin belirlenen hedefler ve bunların nasıl uygulanacağı yansıtılmıştır. Plâna göre, demokratikleşme süreci çerçevesinde devlet yönetiminin işlevleri yeniden tanımlanacaktır. Plânda Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT)'lerin genel yönetime dâhil edilmesi, kamu kurumlarının faaliyetlerinde gecikmelerin önlenmesi, nitelikli personel ihtiyacı, liyakat ve kariyer ilkelerinin önemi, çalışanların sorunlarının çözümü gibi konular yer almıştır. Ancak bu sorunlar plânlanan dönemde hayata geçirilememiştir. Bu dönemde KİT'ler özelleştirilmiştir.

Ayrıca bu plân yeniden yapılanmanın başlangıç noktasını da içermektedir; Plânda *"Devlet idari teşkilatının görevlerinin yeniden tanımlanarak idari birim ve düzeylere dağıtılacağı"* belirtilmiştir. Teorik olarak sanayileşmenin ve kurumsal koordinasyonun yoğun bir şekilde geliştirme amacının yer aldığı plânda, devletin idari yapısı, acil sorunlar ve bunların iyileştirilmesi ve çözüm yolları konusunda alınan karar ve öneriler yer almıştır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânına göre toplumu yeniden yapılandırmak yerine halkın ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırmak önemszenmiştir (Şaylan, 2012: 443).

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı biraz daha reformist bir yaklaşımla hazırlanmıştır. *"Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi"* gibi yeni kavramlar dile getirilmeye başlanmıştır (DPT, 1985: 1-7). Yine bu kalkınma plânında Katma Değer Vergisi (KDV) gibi vatandaşların raporlarına dayalı yönetim prosedürlerinin uygulanması, personel ve maaş sistemlerinin günün şartlarına uyarlanması, personel plânlamasının

yeniden düzenlenmesi, rollerin, yetkilerin kesin olarak tanımlanması yer almıştır (DPT, 1985: 1-7).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plânı, bölgesel terör çatışmaları da dâhil olmak üzere ülkede iç güvenlik sorunlarının yoğun olduğu 1990-1994 yıllarında yayımlanmıştır. Bu plânda "Kamu yönetimi sisteminin iyileştirilmesi" başlığı altında idari reform çalışmalarına yönelik bazı önerilere yer verilmiştir. Bunlardan en dikkat çeken, "Devlet yönetiminin ekonomik kalkınmaya uygun, bilime dayalı, değişen ve gelişen toplumun ihtiyaçlarına uygun olarak modernleştirilmesi gerektiğidir." Bu anlamda "yerinden yönetim ve dağınık yönetim" vurgusunun yapıldığı bu kalkınma plânında, "İl birimlerinin ve belediyelerin kalkınma plânları ve yıllık programları ile koordineli olarak uzun vadeli yatırım plânları ve uygulama programlarının geliştirilmesi tavsiye edilir" önerisi yer almıştır (Mihçioğlu, 2012: 413).

1990'lı yıllarda Türkiye-AB ilişkileri yoğunluk kazanmıştır. 1963 Ankara Anlaşması hükümlerine göre Türkiye, 1994 yılında imzalanan anlaşmanın ardından 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliği'ne katılmıştır. 1999 yılında Türkiye'ye aday statüsü verilmiştir. AB ile bu gelişmeler yaşanırken, AB'ye uyum kapsamında kamu yönetimi reformları da devam etmiştir. 1991 yılında geliştirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Avrupa Birliği'nin bütünleşmesini ve vatandaş merkezliliğini ilk kez gündeme getirmiştir. Bu yıllarda devletin özelleştirme yoluyla faaliyet alanının daraltılması çalışmaları devam etmiş ve 1994 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli "Özelleştirme Dairesi" kurulmuştur. Bu organizasyon, özelleştirme ve devlet küçültme politikasının ne kadar ciddi olduğunun en büyük göstergesi olarak değerlendirilebilir.

2.6.1. Kalkınma Plânları Özelinde Türkiye'de Kamu Yönetiminde 1980 Sonrası Plânlama Anlayışında Yaşanan Değişim

Plânlı Dönem ile birlikte ekonomideki kalkınma hızının arttığı görülmüştür. 1961 Anayasası ve plânlı kalkınma dönemine geçiş sürecinde kamu yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın lokomotifleri olarak görülmüştür. Bu süreçte başarı sağlanabilmesi için sürekli değişiklikler yapılmış, plânlama yönetimi güncellenmiştir (Karaer, 1987: 29). 1980 sonrasında ise yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda plânlama anlayışında da bazı

değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu değişikliklerin yansımaları Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Dokuzuncu Kalkınma Plânı ve Onuncu Kalkınma Plânı özelinde değerlendirilmiştir.

2.6.1.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1996-2000)

Yedinci Kalkınma Plânı döneminde (1996-2000), Türkiye’de ve yurt dışında birtakım olaylar yaşanmıştır. Ülke içinde ve dışında gelişen olayların etkisi plânda görülmektedir. Avrupa Birliği’ne adaylık sürecindeki Türkiye’de ülke kalkınmasının nasıl olacağına ilişkin olarak kalkınmaya bakış açısında da birtakım değişiklikler yaşanmıştır (Can ve Yaşar, 2008: 73). Yedinci plân döneminde DPT’nin teşkilat yapısında çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu plânda Avrupa Birliği’ne uyumun önemi vurgulanmıştır. Uluslararası ticaret anlaşmaları ve bu anlaşmaların taraflara yüklediği yükümlülüklerin yerine getirilmesinin piyasa ilişkileri açısından önemi üzerinde durulmuştur. Uluslararası rekabet ve küreselleşmeye bağlı olarak devletin rolünün de değişmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yedinci kalkınma plânı uygulamaları başlamadan önce 5 Nisan 1994 tarihinde “Ekonomik Önlemler Uygulama Plânı” uygulanmaya başlanmıştır. Plânda bu uygulamaların devam edilmesine, kamu açıklarının kapatılması için gerekli tedbirlerin alınmasına, kamu ve özel sektörün kalkınma hamlelerine birlikte iştiraki açısından özel sektörün teşviklerle desteklenmesine yer verilmiştir (Fedai, 2016: 416).

Yedinci kalkınma plânında, birinci bölümde önce dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler ışığında bir durum değerlendirilmesi yapılmıştır. Ardından ikinci bölümde, amaçlara ve ilkelere yer verilmiştir. Üçüncü bölümde, sektörlerin geliştirilmesine yönelik değişim projeleri belirtilmiştir. Bu bağlamda, bölgesel dengelerin sağlanması başlığı altında bölgesel eşitsizliğin giderilmesine yönelik çalışmalar, çevrenin korunması ve geliştirilmesi başlığı altında çevre ile ilgili düzenlemeler ele alınmıştır. Plânın dördüncü ve son bölümünde, büyük ekonomik projelere yer verilmiştir.

Yedinci kalkınma plânında yer alan amaçlar şunlardır (7. Kalkınma Plânı 1996-2000: 31-33):

1. Vatandaş odaklı hizmet anlayışı,
2. Sürdürülebilir hızlı bir büyüme,
3. Refah düzeyinin artması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi,

4. İstihdamın artırılması,
5. Sanayileşmenin hızlandırılması,
6. Eğitim düzeyinin yükseltilmesi,
7. Sağlık hizmetlerinde kalitenin artırılması,
8. Çevrenin korunması ve geliştirilmesi

Yedinci kalkınma plân uygulamalarından elde edilen sonuçlar şunlardır (8. Kalkınma Plânı 2001-2005):

1. Yedinci plân döneminde Gayri Safi Millî Hasıla (GSMH), yıllık ortalama artış hızı %3,1 civarında gerçekleşmiştir. Bu bağlamda %5,5,-7,1 olarak gerçekleşmesi öngörülen hedefe ulaşamamıştır.
2. Bu dönemde, makro ekonomik dengesizlikler baş göstermiştir. Enflasyon oranı yükselmiş, kamu açıkları hızla artmıştır. Ekonomik büyüme hızı düşük kalmıştır.
3. Sanayi ve hizmet sektöründeki katma değer artış hızı hedeflenen artış hızına göre çok gerilerde kalarak %3,5 ve 3,3 olarak gerçekleşmiştir.

Bu plân döneminde genel olarak diğer sektörlerde de durgunluk hâkim olmuştur. Bu plân döneminde yaşanan büyük depremin (17 Ağustos 1999 Gölcük Depremi) bu olumsuz tablonun meydana gelmesinde büyük oranda etkisinin olduğu değerlendirilmektedir.

2.6.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Plânı (2007-2013)

Türkiye ekonomisi 1990 yıllarda ciddi bir darboğaza girmiştir. Bu yıllar siyasi ve ekonomik bunalımlarla mücadele yılları olmuştur. IMF gibi uluslararası kurumlar ekonomiye müdahil olmuştur. Yine bu dönemde siyasi ve ekonomik istikrarsızlık ekonomiyi kötü şekilde etkilemiştir. Krizler siyasi iktidarı zayıflatmış, raydan çıkan ekonomiyi düzeltmek için tavizler verilmek zorunda kalınmıştır. Bu dönemde kamunun gelirlerinin önemli bir kısmı faiz ödemeleri için kullanılmak zorunda kalınmıştır (Süslü, 2001: 4).

2000'li yılların başına kadar yaşanan bu ekonomik kaos döneminden sonra Türkiye'de, 2002-2007 tarihleri arasında nispeten daha istikrarlı bir dönem yaşanmıştır. Dünyada ve Türkiye'de değişen ekonomik ve siyasi olaylar, Türkiye ekonomisinin kalkınma plânlarına da yansımıştır. Bu yansımaların sonucu olarak plânlardaki nicel ve nitel hedefler de bir

dönüşüm gerçekleşmiştir. Tüm bu yaşanan olumsuz gelişmeler ışığında hazırlanan 2007-2013 yıllarını kapsayan dokuzuncu kalkınma plânında makro hedefler belirlenerek plânda sadelik göz önünde tutulmuş, piyasaların işlevselliğinin artırılması amaçlanmıştır (Çelik ve Çetiner, 2019: 128).

Dokuzuncu kalkınma plânı 1 Temmuz 2006'da Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Dokuzuncu plân yıllarını kapsayan dönemde (2007-2013), ekonomik büyümenin artırılması, buna paralel olarak sosyal kalkınmanın da sürdürülebilir kılınması, ekonomide rekabet gücünün artırılması, işsizlik oranının azaltılması, insan gücünün geliştirilmesi ve sosyal dayanışma bilincinin güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanmasına yönelik çalışmalar yapılması ve kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına yönelik stratejik hedefler ortaya konmuştur (Tutar ve Demiral, 2007: 79).

Bu dönemde Türkiye'de AB'ye üyelik görüşmeleri devam etmektedir. Bu bağlamda Dokuzuncu Kalkınma Plânı (RG: 01.07.2006 26215). Avrupa Birliği (AB) programlama dönemine uyum sağlamak adına yedi yıllık hazırlanmıştır. AB uyum sürecindeki Türkiye'de plânlama anlayışında da dönüşüm yaşanmıştır. Makro hedefler içeren işlevsel bir plânlama öngörülmüştür. Dokuzuncu kalkınma plânı, 2001-2023 uzun vadeli strateji plânı ile “...küresel ölçekte rekabet edebilen... AB uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye...” hedefine bağlı kalınarak hazırlanmıştır. Plânda temel olarak bölgesel gelişmenin sağlanması, rekabetin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve kalitenin artırılması temalarına vurgu yapılmıştır. Plân, aynı zamanda küreselleşmenin her alanda hissedildiği, bireyler ve kurumlar için fırsatların ve risklerin arttığı bir döneme denk gelmektedir. Bu yüzden bu plân, Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir yapıya kavuşturan temel bir strateji belgesi (DPT, 2008: 4) olması yönüyle de önem arz eder.

Dokuzuncu Kalkınma Plânı'nda yer alan genel amaçlar şunlardır (R.G., 2006: 1-2):

1. Yüksek rekabet gücüne sahip olmak,
2. İstihdamda sürekli artış sağlamak
3. İnsan gücünde gelişimi sağlamak ve toplumsal birliği artırmak
4. Gelişmiş bir bölge oluşturmak
5. Kamu sektöründe verimliliği ve etkililiği artırmak

Dokuzuncu Kalkınma Plânı uygulamalarından elde edilen sonuçlara bakıldığında; Türkiye ekonomisinin, 2007-2013 tarihleri arasında ortalama %4.14 büyüdüğü görülmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (2002-2006) döneminde bu rakam %7 olmuştur. İki plânlama dönemi arasındaki büyüme oranları karşılaştırıldığında, 2008 yılındaki finansal krizin yarattığı daralmanın 2007-2013 yıllarını kapsayan dönemde büyüme oranı üzerinde olumsuz etki yarattığı söylenebilir (The World Bank, 2018).

2.6.1.3. Onuncu Kalkınma Plânı (2014-2018)

Onuncu Kalkınma Plânı, 2014-2018 yılları arasındaki kalkınma hamlelerine ilişkin olarak sektör bazında mevcut durum analizlerini ve plân dönemi boyunca gerçekleştirilmesi öngörülen kalkınma hedeflerini kapsar. Bu kapsamda bu bölümde, plânda öngörülen plân hedefleri ve plânın çıktıları ekseninde plânın değerlendirilmesi yapılmıştır. Onuncu kalkınma plânının hazırlık çalışmaları devam ederken Kalkınma Bakanlığı bünyesinde oluşturulan çalışma grubu tarafından, “Onuncu Kalkınma Plânı (2014-2018), hazırlanıp üst makama sunulmuştur.

Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu tarafından hazırlanan raporda öncelikle Türkiye’nin 2023 vizyonu ekseninde onuncu kalkınma plânı süresince gerçekleştirilmesi gereken hedefler belirlenmiş, bu hedeflere ulaşabilmek için uygulanacak eylemler ve stratejiler ortaya konmuştur. Tüm bu hazırlık çalışmalarından sonra, Onuncu Kalkınma Plânı, Türkiye’nin 2023 vizyonu “*Kurumsal ve ulusal düzeyde etkili politika oluşturma ve uygulama kapasitesini artıran, üst politika belgeleri ile kurumsal belgeler arasındaki bağlantıları güçlendiren, kamuda hesap verebilirliği her düzeyde görünür kılan bir stratejik yönetim.*” perspektifinde hazırlanmıştır.

“Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu” tarafından hazırlanan raporda; “2014-2018 Kalkınma Plânı Döneminde Beklenen Gelişmeler” başlığı altında, Türk Kamu Yönetiminde stratejik plân uygulamalarında belli bir mesafe kaydedildiği, stratejik yönetimle ilgili bir farkındalık oluştuğu, plân yapma kültürünün geliştiği yönünde değerlendirmeler yapılmıştır. Bu değerlendirmelerden sonra, bundan sonraki dönemde kamu yönetiminde stratejik yönetimin temel bir yönetim anlayışı olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca rapora göre, idarelerin yaptıkları stratejik plânlarla üst politika belgeleri ve bütçeleri arasında bağlantı olmalı, performansın değerlendirilebileceği

etkili bir izleme sistemi kurulmalı, dış denetim raporları önemsenmelidir (<https://www.sbb.gov.tr>).

Raporda daha sonra 2023 vizyonuna ulaşabilmek için Onuncu Kalkınma Plânı döneminde (2018 yılına kadar) ulaşılması gereken hedefler ve amaçlar ile bu amaçlara ve hedeflere ulaşmak için izlenecek yolu ortaya koyan stratejiler, stratejilere bağlı olarak ortaya konacak projeler ve uygulamalar, mevcut durumdaki mikro ve makro düzeydeki sorunlar, ve olası riskler göz önüne alınarak belirlenmiştir. Plânda genel hedefler; dört ana başlık altında nitelikli insan-güçlü toplum, yenilikçi üretim istikrarlı yüksek büyüme, yaşanabilir mekânlar sürdürülebilir çevre, kalkınma için uluslararası iş birliği olarak yer almıştır. Plânın tamamı bu temel hedefler ekseninde kurgulanmıştır. Plânda, geliştirilmesi gereken her bir sektör ve alan için genel hedeflere öncelikli dönüşüm programları hazırlanmıştır. Bu dönüşüm programları yoluyla nihai hedef genel hedeflere ulaşmaktır.

Plânda Yer Alan Temel Amaçlar:

1. *Milletimizin temel değerlerini ve beklentilerini esas alan yapısal dönüşümler,*
2. *Yüksek, istikrarlı ve sürdürülebilir büyüme yapısı,*
3. *Azalan bölgesel gelişmişlik farkları,*
4. *Daha erişilebilir ve nitelikli kamu hizmetleri,*
5. *Toplumsal refahın yaygınlaştırılması,*
6. *Yüksek gelir grubu ülkeler arasına girilmesi,*
7. *Rekabet gücü ve yaşam kalitesi yüksek kentler,*
8. *Daha mutlu, daha müreffeh ve daha onurlu bir yaşam.*

Ayrıca plânda, millî gelir (GSYH), kişi başı millî gelir, işsizlik ve ihracata yönelik olarak plân dönemi sonu hedefleri ve 2023 yılı hedefleri olmak üzere iki ayrı hedef yer almıştır (<https://www.sbb.gov.tr>). Onuncu Kalkınma Plânını elde sonuçlar açısından genel olarak değerlendirdiğimizde şu bulgulara ulaşmak mümkündür:

1. Onuncu Kalkınma Plânı döneminde, işsizlik oranlarında artış yaşanmıştır. İşsizlik oranları 2013'te %9 iken 2018'de %11 olmuştur. Buna mukabil işgücü piyasasının canlandırılmasına yönelik uygulanan programların ve istihdamın teşvik edilmesiyle iş gücü istihdamı yıllık ortalama yüzde 3,2 oranında artmıştır.
2. Özellikle bölgemizde komşularımızda yaşanan siyasi gelişmeler, AB ekonomisinin istikrarını yitirmesi gibi dış kaynaklı sebepler ve yurt içinde ekonomik hamleleri,

Üretim artışıını, dış pazar arayışlarını olumsuz etkileyen gelişmeler ihracatta önceki dönemlere göre başarı sağlanamamıştır.

3. Bu plân döneminde, ürün ve hizmet çeşitliliğinin artırılması yönünde çaba gösterilmiş ancak alternatif ürünler geliştirilmesinde yeterince başarı sağlanamamıştır. Öte yandan Onuncu Kalkınma Plânı döneminde imalat sanayiinde ve araştırma geliştirme (Ar-Ge) faaliyetlerinde başarılı olunmuştur. İmalat sanayii artış oranı yıllık bazda ortalama 5,3 olmuştur. Ar-Ge harcamalarının Gayri Safi Millî Hasıla (GSMH) içindeki payı, önceki plân döneminde %0,82 iken, bu dönemde %0,96'ya ıkımıştır.
4. Madencilik alanında yeni uygulamalar olmuştur. Maden rezervleri uluslararası standartlarda envanteri çıkarılması ve belgelendirilmesi çalışmalarına başlanmıştır. Onuncu Kalkınma Plânı döneminde madencilik adına önemli bir adım petrol ve doğalgaz arama faaliyetlerinin başlatılmasıdır.

Bu dönemde yaşanan en önemli sorunlardan biri olarak komşu ülkelerden yurdumuza gerçekleşen düzensiz g bu konuda yeni tedbirlerin alınmasını gerektirmiştir. Bu bağlamda, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki nüfusa eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanma imkânı sunulmaya başlanmıştır. Göçmen sağlığı merkezleri açılması ve aşılama faaliyetleri bu faaliyetlerden bazılarıdır. Türkiye'nin ülke politikası olarak benimsediği gelişmekte olan ülkelere yardım plânı kapsamında plân döneminde yapılan yardımlar düzenli bir şekilde artış göstermiştir. Yapılan yardım miktarı 2018 yılı verilerine göre 8,6 milyar doları aşmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2019).

Onuncu Kalkınma Plânı ile plân dönemi sonundaki verilere göre, 2023 vizyonuna giden yolda önemli başarılar elde edildiği şeklinde değerlendirme yapmak mümkün olabilir. Bu bağlamda, plân dönemi sonunda; sanayi, tarım ve hizmet sektörlerinin gelişmesinde ivme yakalanmıştır. Sanayi sektörünün ekonomideki payı yükselmiştir. Bu durum ülkemizin uzun vadeli büyüme stratejisi açısından önemlidir. Ekonomik büyüme, 2014-2017 yılları arasında ortalama %5.4 olmuştur (The World Bank, 2018).

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLÂNLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

3.1. Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde strateji, strateji ve plân, strateji ve politika, stratejik düşünce, stratejik yönetim ve stratejik plânlama, başlıkları altında konunun kavramsal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır.

3.1.1. Strateji Kavramı

Strateji kavramı üzerine yapılan tanımlarda ortak bir anlayış ortaya koymak kolay olmamıştır. Strateji kavramıyla ilgili olarak her zaman herkes tarafından aynı şeyler anlaşılmamaktadır. Bunun nedeni, strateji kavramının kendisinin ilk kullanımlarının ötesinde anlamını aşmış olmasıdır (Pamuk ve Erkut, 1997: 19). Strateji, bir savaşta bir muharebe veya çatışma kazanma amacını ifade etmek için kullanılan askeri odaklı bir kavramdır. Strateji kavramı ile aslında belirtilmek istenen, belirlenen hedefe ulaşmak için insan ve insan dışı araçların tamamının kullanımıyla birlikte takip edilecek yol ve yöntemlerdir. Günümüzde ise strateji neredeyse her alanda kullanılan bir kavram olmuştur. Günlük hayatta bile insanlar artık kendi geleceklerine ilişkin ve bilhassa bir problemin çözümü noktasında takip edilecek yol ve yöntemler ile ilgili bu kavramı kullanmaktadır. (Çevik, 2001:310).

TDK sözlüğünde strateji, önceden belirlenmiş bir hedefe ulaşmak için tutulan yol ve bir ulusun veya uluslar topluluğunun barış ve savaşta benimsediği politikalara destekte bulunmak için politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçlerin bir arada kullanılması bilimi ve sanatı şeklinde tanımlanmaktadır. Strateji kavramına sözcük anlamı, “sürme, gönderme, gütmeye, sevk etme, yöneltme ve düzenleme sanatı” şeklinde ifade edilmektedir (www.tdk.gov.tr).

Strateji, kelime anlamı olarak Latince de yol, hat veya yatak anlamına gelse de başlangıçta askeri alanda kullanılmıştır. Strateji, İstanbul’un Fethi, Osmanlıların Viyana Kuşatması, İkinci Dünya Savaşı, Türk Kurtuluş Savaşı gibi bazı önemli olaylarda önemli bir yere sahiptir. Literatürde strateji kelimesinin Yunanca ordu anlamına gelen stratos ve kural veya

yönetim anlamına gelen *agein* kelimelerinden türediği düşünülmektedir (Akıncı, 2017). Strateji kavramı, Yunan General Strategos'un sanatını ve bilgisini ifade etmek için de kullanılmıştır (Eren, 2018). Askerlikte strateji kavramı, savaşın veya mücadelenin plânlanması ve yönetilmesini içerir ve bir generalin sorumluluğundadır (Steiss, 2003: 1). MÖ 334'te Granicus Savaşı'nda Büyük İskender, stratejiyle Çanakkale Boğazı'ndan Küçük Asya'ya geçtikten sonra 35.000 kişilik ordusuyla Pers İmparatorluğu'nu yenmiştir (Akıncı, 2017). Askeri alanda strateji öncelikle birliğin güçlü ve zayıf yönleri (iç gözlem), ardından dış güçlerin durumu (dışa bakış), silahların niceliği ve niteliği ve ayrıca muharebe sahasının incelenmesi olarak değerlendirilmiştir. Bütün bu unsurlar dikkate alındığında, strateji düşmana karşı güçlerin konuşlandırılması, teçhizat ve taktiklerle birlikte zafere ulaşmak için kullanılmıştır (Eren, 2018).

Mazzucato'ya (2006) göre, bir firmanın rakiplerinden daha iyi olmasına izin vermek ve bu rekabet avantajını sürdürmek için gerçekleştirilen eylem, stratejiktir. Strateji, hangi oyunun oynanacağını ve belirli bir oyunun ne kadar iyi oynanacağını seçmektir. Freedman'a (2013) göre strateji, kısa vadeli ve önemsiz şeylerden ziyade uzun vadeli ve önemli şeylere bakma, işaretlerden ziyade sebepleri görme ve ağaçlardan ziyade ormanları görme yeteneğidir. Paret vd.'ye (1986: 3) göre, "strateji, silahlı kullanarak askeri hedefleri ve savaşın siyasi amacını elde etmektir."

Birleşik Devletler Askeri Terimleri Sözlüğü, askeri stratejiyi "*bir ulusun silahlı kuvvetlerini, kuvvet uygulayarak veya kuvvet tehdidiyle ulusal politikanın amaçları doğrultusunda kullanma sanatı ve bilimi*" olarak tanımlamaktadır. (Weigley, 1973: 17). Wordsmyth Sözlüğü'ne göre "strateji, belirli bir hedefe veya etkiye ulaşmak için tasarlanmış bir plân, yöntem veya eylemler dizisidir." Webster'ın sözlüğü (1970: 867) stratejiyi "strateji", "bir ulusun ya da bir grup ulusun siyasi, ekonomik, psikolojik ve askeri güçlerini, barış ya da savaşta benimsenen politikalara azami desteği sağlamak için kullanma bilimi ve sanatı" olarak tanımlamaktadır. Grant'e (2015: 4-5) göre strateji, başarı elde etmekle ilgilidir. Başarılı stratejilerdeki ortak unsurlar şunlardır:

1. Tutarlı ve uzun vadeli hedefler
2. Rekabet ortamının derinlemesine anlaşılması
3. Kaynakların objektif olarak değerlendirilmesi
4. Etkin uygulama

Strateji kavramının sosyal bilimler alanında 1960'ların başlarında yönetim alanında özellikle de işletme yönetiminde (özel sektör) yaygın bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir. Yönetim alanında bir kavram olarak strateji, seçilen ve belirlenen hedeflere ulaşmaya yönelik kurumun hareket plânı olarak da tanımlanmaktadır (Kırılmaz, 2013: 16).

Strateji kavramının ilişkili olduğu alanlar yönetim sisteminden, örgüt araçlarından, çalışanlardan ve çevreden meydana gelmektedir. Yönetim bakımından karar sistemi, organizasyon yapısı, örgüt kültürüyle tüm yönetsel yardımcı araçlar, yönetim sistemini oluşturmaktadır. Örgüt tarafından kullanılan malzeme, enerji, finansal araçlar ve sahip olunan teknik bilgi, örgüt araçları olarak strateji kavramının ilgi alanları arasında yer almaktadır. Bununla birlikte, örgüt çalışanlarıyla ve örgütün faaliyetleriyle dolaylı veya doğrudan ilgili olan çevre de strateji kavramıyla ilgili olarak önem arz etmektedir (Asunakutlu ve Coşkun, 2000: 20).

Kamu yönetimi açısından strateji kavramına bakıldığında, idarede iç ve dış çevre analizi yapılmasından sonra, idarenin amaç ve hedeflerinin tespitine ve bunlara ulaşmaya yönelik çalışma programları hazırlanmasına imkân tanımaktadır (Özgür, 2004: 208). Strateji alanında temel hedef, idarelerle ilgili dış çevre duyarlılıklarının artırılması ve böylece devamlı değişiklik gösteren ve risk yaratan çevre koşulları karşısında yeni yöntemlerin kazandırılmasıdır (Gürer, 2006: 94). Dolayısıyla günümüzde neredeyse bütün sektörlerde kullanılmakta olan strateji kavramı, ilk etapta örgütlerin kâr artışlarını sağlayarak rakiplerini geçmek için uygulayacağı yöntemlerin tespiti açısından yaygın bir şekilde özel sektörde kullanılan bir kavram olmuştur. Ardından kamuda etkinlik ve verimlilik sağlanmasıyla toplumsal beklentilerin karşılanması için uygulanacak politikaların ortaya konulmasında çok önemli bir rol almıştır. Bu bağlamda buraya kadar ifade edilen tanımlarda da görüleceği üzere, strateji kavramı amaç ve hedeflere ulaşılması için alınacak tedbirleri ve takip edilecek yolları içermektedir. Bütün örgütlerin dış çevreleriyle kurmuş oldukları ilişkilerde kendileri için optimum faydayı sağlamada izleyecekleri yolları ve yapacakları tercihleri kapsamaktadır.

Strateji, değişim karşısında hayatta kalma sanatıdır. Diğer bir deyişle strateji, rekabet ortamında kurulmak istenen konuma ulaşma çabasıdır. Strateji, rekabette geleceğin yönetimidir. Strateji orduyla, sanayiyle, devlet teşkilatıyla değil, herkesle ilgilidir. (Demir Saygılı, 2014:4).

3.1.2. Strateji ve Plân

Bucknell'e (2013) göre strateji, olmak istediğiniz yere (A) bulunduğunuz yerden (B) gitmek için bir çözümdür. Plân ise (A)'dan (B)'ye nasıl ulaşacağınızı tanımlamaktadır. Plân, en geniş anlamıyla, yöntem ve davranış biçimleri olarak tanımlanabilirken plânlama, hedeflerin belirlenmesi ve araçlarının tercih edilmesi olarak tanımlanabilir (Yılmaz, 2016: 68).

Plân, bir karar veya kararların toplamıdır. Karar veya kararların özelliği, gelecek zaman dilimlerinde olması istenen durumları ifade etmektedir. Bu nedenle, "Plân, geniş anlamda, gelecekte olmak istenen ve gerçekleştirilecek olan konum olarak tanımlanabilir. Böyle bir karar plânlanmıştır." Dolayısıyla, karar verme ve plânlama aynı anlama gelebilir. Tek farkı bir karardan, kararların toplamından fazlasına sahip olmasıdır (Koçel, 2014: 60).

Plân yazılı bir öngörüdür, strateji ise bazı durumlarda yöneticilerin kafasında sadece bir kavramdır. Strateji zihni içermektedir, yani bir kısmı zihinsel kayıt altındadır. Bu anlamda stratejik plânlama, örgütler ve çevre arasındaki ilişki ile ilişkilidir. Yukarıdaki açıklama ve tanımlardan da anlaşılacağı üzere strateji, uzun vadeli seçimler ve amaçlarla ilgilidir. Plân, hedeflere ulaşmak için araç ve yöntemlerin belirlenmesi ve işlerin nasıl yapılacağının tespitidir (Altıntaş, 2012).

Plânlama ve strateji kavramlarını beraber ele aldığımızda; strateji, amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren en etkili araçlar arasında gösterilirken, plânlama ise geleceğin öngörülerek, hali hazırdaki kaynakların etkin kullanımını sağlama süreci şeklinde değerlendirilmektedir (Demir Saygılı, 2014: 4).

3.1.3. Strateji ve Politika

Kavramsal düzeyde strateji ve politika arasındaki ilişki de önem arz etmektedir. Nitekim bu iki kavram arasında bazı benzerlikler ve farklılıklar olduğu gibi yanlışlıkla birbirlerinin yerine kullanıldıkları durumlar da söz konusu olabilmektedir.

Politika kavramı, yöneticilerin karar alma süreçlerinde yardımcı olan ilkeler dizisi şeklinde açıklanır. Bununla birlikte politika, günümüzdeki ve gelecekteki kararlara yön

verilebilmesi için alternatifler arasından seçilen yol yahut bazı durumlarda örgütün bütün üyelerinin diğer üyeler tarafından önceden belirlenen şekilde davranmalarını öncelik edinen bir görev şeklinde de tanımlanmaktadır (Taşkiran, 2003: 8).

Politikaya ilişkin tanımlardan hareketle stratejiyle aralarında benzerlikler olduğu söylenebilir. Bu noktada politika, kurumların uymak istedikleri prensipleri ifade ederken; strateji, uymak istedikleri prensipleri yerine getirmede kullanacakları araçları ifade eder (Dinçer, 2004: 27-29).

Dolayısıyla strateji bir düşünme aşaması olup temel amacın önceden hazırlandığı aşamayı ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle amaçlanan bir eylem için tasarlamada bulunulmasıdır. Strateji, bir niyet ifadesi olup bir şeyin öyle olması istenmektedir. Bu çerçevede niyet amaçlı bir eyleme yönelik bilinçli hazırlık safhası olduğu söylenebilir. Hazırlanan plân ise bir oyun, manevra plân özelliği taşımaktadır (Pamuk ve Erkut, 1997: 19-21).

Politika ayrıca, uygulamalara ilişkin ilkeler dizisini ve kurallar bütünü kapsamaktadır. Politika yeterli düzeyde belirlenen ve gerekli olan bilgilerle donatılan belirlilik ortamıyla ilgili tercihleri tanımlamakta olan kılavuz niteliği taşımaktadır (Pamuk ve Erkut, 1997: 23). Stratejiye bakıldığında ise ileride oluşabilecek tüm durumların önceden tahmin edilemediği kısmi belirsizlik şartlarında alınmış olan karar türünü ifade etmektedir (Çomaklı vd., 2007: 18).

Kamu yönetiminde politika üst belge niteliğinde olup milli irade temsilcileri tarafından yapılmaktadır, Politika yol gösterici bir bilgiler dizini olmasından dolayı genelde sık sık değişikliğe uğramayan yönetim uygulamalarıyla ilgili olarak hazırlanmaktadır (Ülgen ve Mirze, 2004: 35).

Politika, amaçları elde etmek için güzergâhı belirler ve daha özel durumları içermektedir. Vergi politikaları, ücret politikaları, istihdam politikası vb. olarak örneklendirilebilir. Birkland (2011: 8-9) politikanın 6 temel özelliğinden bahseder:

1. Politika, zaman zaman sorunların üstesinden gelmek için geliştirilir.
2. Politika, kamu adına oluşturulur.
3. Bir amaca ulaşmak için politika yapılır.

4. Politikaların temelleri, dolaylı olarak veya devlet dışı kaynaklardan ileri sürülebilse de, politika bizzat devletin kendisi tarafından geliştirilir.
5. Politikanın algılanması ve uygulanması, dinamiklerine göre halktan hükümete farklılık göstermektedir.
6. Politika, hükümetin bir konuda yapılacak veya yapılmayacak kararının bir göstergesidir.

Politika genel anlamda bir kez belirlendikten sonra sık sık değişmez. Fakat strateji, değişken ve belirsizlik ortamında alınan yahut oluşturulan karar olmasından dolayı her ne kadar uzun süreli olarak belirlense de politikaya kıyasla daha kısa sürelerde değişiklik gösterebilir. Dolayısıyla strateji örgüt ile çevre arasındaki ilişkilere ilişkindir (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 408).

Her iki kavram da uzun süre için belirlenmelerine karşın stratejideki esneklik politikaya kıyasla daha fazladır. Bu noktada politika ve strateji amaca bağlılıkları itibariyle de farklılık arz etmektedir. Strateji kavramı ile politika kavramı amaçlar açısından kıyaslandığında, strateji kavramının amaçlarla daha yakından ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü stratejik bir etkinlik sahip olunan bütün olanakların amaca yönetilmesini gerektirmekteyken politikada bu ilişki stratejiye kıyasla daha esnek bir görüntü arz eder (Çomaklı vd., 2007: 19).

Dolayısıyla politika ile strateji arasında en önemli fark; politikaların karar verme sürecinde bir düşünme rehberi olmaları, stratejilerin ise bu rehber çerçevesinde hedeflerin belirlenmesi ve kaynak kullanma kararları verilmesinin sağlanması olduğu ifade edilebilir. Diğer bir ifade ile politikalar, işletme tarafından uyulması arzu edilen ilkeleri ifade ederken; strateji, amaçların ve arzu edilen bu prensiplerin yerine getirilmesinde istifade edilecek araçları takdim eder (Dinçer, 2004: 30).

Politika ile strateji birbirinde farklı iki kavram olmalarına rağmen süreç içerisinde birbirinin tamamlayıcısı olan iki kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede politika karar alma sürecinde düşünsel bir kılavuz niteliği taşımakta olup strateji ise bu kılavuz çerçevesinde amaçların oluşturularak kaynak kullanımıyla ilgili kararların verilmesidir. Strateji ve politika kavramlarında benzer noktalar ise; uzun dönemli süreler için belirlenmeleri ile amaç ve hedeflere erişmek için üretilmiş olmalarıdır.

3.1.4. Stratejik Düşünce

Stratejik düşünceyle ilgili ilk tartışmalar Ohmae ile başlatılır ve Ohmae “The Mind of Strategist” adlı çalışmasında; stratejik düşünen insanı, özgün bir biçimde analizde bulunabilen ve sorulara analitik yanıtlar verebilen, bunu gerçekleştirirken de mantığının sınırlarını oldukça zorlayabilen insan şeklinde tarif etmiştir (Ohmae, 1982: 35).

Benzer çalışmalarda bulunan Liedtka ise stratejik düşünceyi; sistem bakış açısının benimsenerek amaca odaklanıldığı, zamanında düşünebilen ve görülmeyeni görebilme yeteneği bulunan zekayla desteklenmekte olan stratejik düşünme şekli olarak tanımlamıştır (Liedtka, 1998: 121).

Bonn’a (2005: 340) göre ise stratejik düşünce, stratejik sorunları çözmenin bir yoludur. Stratejik düşünceye ait unsurlar ise; sistem düşüncesi, yaratıcılık ve vizyon olarak sıralanmaktadır.

Ralp’e göre stratejik düşünce, benzerlikler kullanarak yeni fikirlerin yaratılması ve yeni öğrenmeye dayalı eylemlerin tasarlanmasıdır. Bu yaklaşım, daha önce programlanmış öğrenme kurallarına odaklanan stratejik Plânlama anlayışından farklıdır (Ralp, 1992: 105). Stratejik düşünme olgusu, genel olarak organizasyondaki zayıflık ve üstünlüklerin dikkate alınarak, çevreden gelerek organizasyonu etkileyebilecek fırsat ve tehditler; değişim, belirsizlik, dış çevreye dayalı çalkantılar gibi etkenlerin yoğun olduğu bir ortamda, örgütün gelecekteki konumu ve eylemlerini öngörebilen ve buna yönelik kararlar alarak hayata geçirebilme sürecini kapsayan özel bir “düşünme süreci” şeklinde de ifade edilebilmektedir (Naktiyok ve Çiçek, 2014: 159).

Sonuç olarak, gerek mikro anlamdaki örgütler için gerekse makro manada devletler için stratejik düşünme kabiliyeti ve bunun geliştirilebilmesi önem arz etmektedir. Bununla birlikte ihtiyaç duyulan bütün kademelerde stratejik düşünme yeteneğine sahip bireylerin istihdamı da önemlidir. Nitekim bu kişilerden en üst düzeyde faydalanan ve faaliyetlerini stratejik düşünme anlayışına teşvik eden örgütler yönetim açısından bu olguya verdikleri önem oranında başarılı olabilecektir.

3.1.5. Stratejik Yönetim ve Stratejik Plânlama

Geleneksel olarak yönetim kavramı, etkili ve verimli bir örgüt yapısının oluşturulması amacıyla insan kaynakları başta olmak üzere bütün örgüt kaynaklarını örgüt hedefleri çerçevesinde iş birliği ve uyum içerisinde sistematik bir şekilde çalıştırılmasını ifade etmektedir. Stratejik anlamda yönetim, iç çevre ve dış çevre analizi göz önünde bulundurularak belirlenen örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi ve örgütün geleceğinin şekillendirilmesidir. Stratejik mânada yönetimde en önemli anahtar kavram ise gelecektir. Ardından örgütün iç ve dış çevresi gelmektedir. Bu bağlamda yürütülen çalışmaların neticeleri kontrol edilerek kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına imkân tanınır. Böylelikle örgütün uzun vadeli performans düzeyi de en üst seviyede tutulmuş olacaktır (Koçel, 2014: 154).

Yönetim kavramı fonksiyonları itibariyle belirlenmiş olan hedeflere etkili ve verimli bir şekilde ulaşılabilmek için, iş birliğinde bulunan insan grubuna ait faaliyetlerin plânlanması, örgütlenmesi (organizasyonu), yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve kontrolü şeklinde tanımlanmaktadır (Eren, 2018: 13-14).

Stratejik yönetim kavramı, stratejilerin plânlanmasına yönelik gereken araştırmaların, değerlendirmelerin ve tercihlerin gerçekleştirilmesini; stratejilerin uygulanmasına yönelik kuruluş içinde gereken tedbirlerin alınması ve en sonunda sürdürülen bütün faaliyetlerin kontrolünü içeren süreçler toplamı olarak ifade edilir (Eren, 2018: 18). Diğer bir deyişle stratejik yönetim, kuruluşun ileride ulaşmayı düşündüğü amaç ve hedeflerle bunlara ulaşılması noktasında takip edilecek yöntemleri belirlemeye imkân sağlayan bir kavram olarak da benimsenir. Bu alanda önemli çalışmalar yapan Bryson (1988: 74)'a göre de stratejik yönetim kavramı, bir organizasyonun ne yaptığı, varlık nedeni ve gelecekte varmak istediği amaçları ortaya koyan bir yönetim tekniğini ifade etmektedir.

Steiss (2003:19)'e göre ise stratejik yönetim, bir organizasyonun gelecekte ne yapacağına önceden karar vermesi (plânlaması), bunu kimin yapacağı ve nasıl yapılacağına belirlenmesi (kaynak yönetimi) ve devam eden faaliyetlerin ve işlemlerin denetlenmesi ve geliştirilmesine (kontrol ve değerlendirme) ilişkin bir faaliyet zinciri şeklinde tanımlanır.

“Stratejileri formüle etme ve uygulama sanatı” olarak da tanımlanan stratejik yönetim, bir kurumun hedefine ulaşması noktasında verilecek kararların değerlendirilmesi, yönetimin bütünleştirilmesi ve kurumsal başarının yakalanması için araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin öncelikli olmasına hizmet eder (David, 2011: 6). Bu bağlamda stratejik yönetim kavramı, strateji ve yönetim kavramlarının bir araya gelmesi ile oluşmuştur. Stratejik yönetim, bir örgütte çevre analizi temelinde stratejik analizlerin gerçekleştirilmesi, geleceğe yön verecek stratejik kararların alınması; uygulanması ve kontrolü sürecini ifade etmektedir.

Stratejik plânlama ise, bir kuruluşun faaliyetlerine şekil veren temel kararlar ve eylemler oluşturulmasına yönelik disiplinli bir çaba olarak ifade edilmektedir. Bu kararlar; kurumun görevleriyle, misyonuyla, ürün veya hizmet düzeyi finansmanı, yönetim veya organizasyon tasarımıyla ilgili olabilmektedir. Bununla birlikte, stratejik plânlama yöneticiler bakımından kuruluş için aslında neyin önem arz ettiğine ilişkin verileri de yansıtmaktadır (Bryson, 1988: 74).

Diğer taraftan stratejik plânlama, kuruluşun günümüzdeki konumuyla gelecekte ulaşmak istediği durum arasındaki yolu tarif etmekle birlikte kuruluşun amaç ve hedeflerini bir plân içinde göstermektedir (Usta, 2014: 34). Bu çerçevede klasik yönetim anlayışının dışında bir anlayışa dayanan stratejik yönetime ait bazı özelliklerden söz edilebilir. Geçmişteki başarılarından yahut şu anki durumundan çok kurumun gelecekteki yerinin ne olacağına yönelmesi, üst yönetimde görev alan idarecilerin sahiplenmesi gereken bir süreç olarak görülmesi, astlara kılavuzluk yapması, örgütün dinamik bir yapı, sistem olarak görmesi, stratejik yönetimin özgün yönünü gösteren özelliklerden bazıları olarak ifade edilebilir (Tortop vd., 2016: 228-229).

Stratejik yönetim, yukarıdaki belirtilen bütün tanımlarda da görüleceği üzere bir örgütün bir hedef üzerinden geleceğe hazırlanması gibi çok önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir. Özetle stratejik yönetim süreci, bir örgütün sahip olduğu bütün imkân ve kaynaklarını belirlenen bir plân çerçevesinde hedefe yoğunlaştırmasıdır. Süreç içerisinde belirlenmiş olan hedeflere nasıl, hangi yöntem, araç, kaynak ve süre içinde ulaşılabileceğinin plânlanması, aynı zamanda örgütün amaç ve hedefleriyle mevcut durumu arasındaki farklılıkları, eksiklikleri ortadan kaldırmaya yönelik bir sonuç da oluşturur.

Söz konusu sonuç gerek plânlanan hedeflere ulaşmayı gerek yeni hedefler için hazır olmayı beraberinde getirir. Dolayısıyla stratejik yönetim, örgütün gelecekle ilgili yönünün tayin edilmesi ve dış çevreyle olan ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik gerçekleştirilen analizler bağlamında yürütülecek çalışmaların plânlanma, örgütlenme, uygulanma, koordinasyon, izlenme ve değerlendirilme gibi süreçleri içeren katılımcı ve esnek sistematik bir yönetim yaklaşımını ifade etmektedir. Bu bağlamda, gelecek odaklı bir bakış açısına dayanan stratejik plânlama; politikalarla ilgili stratejik plânlarda yer alan amaç, hedef ve ana stratejiler içerecek şekilde belirlenmesi, kaynak tahsisinde öncelikli alanların dikkate alınması ve hesap verme sorumluluğunu etkin bir şekilde işleten bir yaklaşımdır (Bütüner, 2014: 24).

Ayrıca stratejik plânlama, rekabetçi ve değişen ortamda kurumların avantajlı hale dönüştürülmesine imkân tanıyan çeşitli yöntemlerin geliştirilmesinde, kurumların misyon ve hedeflerinin tayininde, paydaşların ve güçlü ve zayıf yanların analiz edilmesinde ve uygulamalarla ilgili faaliyet plânlarının geliştirilmesi noktasında önemli rol oynamaktadır (Songür, 2011: 8). Bu bağlamda stratejik plânlama; kurumun geleceğiyle ilgili misyonun ve hedeflerin belirlenip, yer aldığı çevre içindeki durumunu dikkate alarak, kurum için uygulanabilecek alternatiflerden birisinin seçilmesi ve uygulamaya konulmasına yönelik gerçekleştirilen plânlar bütünü şeklinde tanımlanmaktadır (Kiraz, 2007: 41).

Yıldırım ve Tahtalıoğlu (2016: 182)'na göre de stratejik plânlama, ulusal düzeyde kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını sağlayan bir makro plânlama modeli olarak, kurumsal düzeyde ise bir mikro plânlama modeli ve bütün örgütü kapsayan bağlayıcı bir çerçeve olarak görülmektedir. Bu noktada stratejik plânlama örgüt içi diğer plânlara bir altyapı oluşturmaktadır. Bununla birlikte stratejik plânlar aynı zamanda gerçekçi plânlar oldukları için arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceğe ışık tutarlar (DPT, 2006: 7).

Günümüzde örgütlerin üst yönetimi tarafından plânlanan, örgütün geri kalanı tarafından da uygulanan bir yapı ile başarılı olunması söz konusu olmaz. Bu noktada insan kaynağına ilişkin verimliliğin en üst seviyeye çıkarılması gerekir. Diğer bir ifadeyle örgütte yer alan çalışanların tamamının gerek plânlama gerekse uygulama safhasında aktif bir şekilde bulunması gerekir. Dolayısıyla katılımcılık anlayışı ön plânda olmalıdır. İletişim ve koordinasyonun sağlanması bakımından altyapının çok iyi hazırlanması ve örgütte çalışanların gerektiği zaman bir telefonla karar alma süreçlerinde yer alması sağlanmalıdır.

Böylelikle, örgütün stratejik hedeflere ulaşmasında bütün örgüt personeli önemli katkılar sağlayabilmelidir (Dess vd., 2014: 21-22).

Bu bilgilere ilaveten stratejik plân, geleceği tahmin kabiliyetinden çok belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda şekillendirme eğilimi taşıyan plânları ifade etmektedir (Şafaklı, 2003: 220). Diğer bir ifadeyle stratejik plânlama noktasında asıl olan geleceğin tahayyül edilmesinden çok tasavvur edilmesidir. Dolayısıyla stratejik plânlama örgüt geleceğinin tasavvurlarıyla bu tasavvurlara ulaşmak için gereken yöntem ve kararları belirleme süreci olarak da ifade edilebilir.

3.1.5.1. Stratejik Plânlamanın Faydası

Stratejik plânlama hazırlama sürecinde gerçekleştirilebilir hedeflerin belirlenmesi ve bunların programlara, girişimlere ve eylem plânlarına dönüştürülmesi, çağdaş organizasyonların gereğidir. Stratejik yönetim anlayışının gereği olarak örgütlerde üst yönetim, gelecek vizyonunu netleştirme ve çalışma alanındaki çevresel değişkenleri anlama ve özümsemedeki etkinliği nedeniyle stratejik plânlamayı benimsemiştir. Kaynakları optimize edilmiş organizasyonu dağıtmadaki etkinliğinin yanı sıra, örgütün karşılaştığı baskı kaynaklarının çokluğu ışığında, örgütün stratejik plânlaması bazı faydalar sağlamaktadır (Schermerhorn, 2001: 137).

Fraser ve Stupak'a (2002: 1205) göre, stratejik plânlama, organizasyonun dış çevredeki fırsatları ve riskleri belirlemesinin yanı sıra, istenen hedeflere ulaşmak için, uygun alternatifleri belirleyen ve doğru kararları veren iç ortamın güçlü ve zayıf yönlerini analiz etmesini sağlamaktadır. Ayrıca, bilgi elde etmeye, stratejik yönü netleştirmeye, öncelikleri belirlemeye, alınan kararların kalitesini iyileştirmeye, stratejik niyet ve kurumsal tepkiyi iletmeye ve anlamaya, yeterli performans elde etmeye ve uyumlu ekipler bulmaya yardımcı olmaktadır.

Larsen vd. (2000: 277) ise kârlılığını artırmak ve endüstride liderliğe ulaşmak, iletişim ve uyumu sağlamaktan bahsetmiştir. Ayrıca, piyasa konumlarının değerlendirilmesi ve hem bireysel faaliyetlerde hem de günlük kararlarda personel tarafından nelere uyulacağının ve yönlendirileceğinin belirlenmesini sağladığı belirtilmiştir (Williams, 2002: 219). Bununla birlikte stratejik plânlama, kuruluşun dikkatini önemli çevresel eğilimlere odaklamasına ve

performansına katkıda bulunmak için kuruluşun hedeflerini tanımlamasına yardımcı olmaktadır (Hoffmann, 2007: 28).

Stratejik plânlama, performansı ve hedeflere ulaşma yolundaki ilerlemeyi gözden geçirerek, gelecekteki pazar fırsatlarını keşfederek ve belirleyerek, çalışanlar arasında iç iletişimi güçlendirerek, onları değişime karşı olumlu tutumlar benimsemeye teşvik ederek ve kuruluşun genel performansını artırarak koordinasyonu ve gözetimi teşvik etmektedir (Aldehayyat ve Anchor, 2010: 163).

Ayrıca stratejik plânlama, içsel ve dışsal öğrenmeyi kolaylaştırmakta ve paydaşlar karşısında örgütün meşruiyetini ve amaçların uyumunu zihinsel imajda ortaya koymaktadır. Dolayısıyla uygun bilgileri ortaya çıkarmaktadır. Son olarak stratejik plânlamanın yapılması gereken şeylerde, istenen yönden sapmaktan kaçınma ve çevresel belirsizlik ışığında stratejik bir yönelimin formüle edilmesi adına organizasyonun liderlerinin ve paydaşlarının bir araya getirilmesi için tutarlılık ve yetenek sağladığı belirtilebilir (Neis vd., 2017).

3.1.5.2. Stratejik Plânlamanın Özellikleri

Stratejik planlama, örgütün bulunduğu noktadan ulaşmak istediği yer arasındaki süreci göstermektedir. Stratejik plânlama ile örgüt amaçlarını, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak stratejileri tespit etmektedir. Örgüt böylece geleceğe dönük bir bakış açısı kazanır. Stratejik plânlama aynı zamanda örgüt bütçesinin stratejik plâna uygun şekilde hazırlanmasına, kaynakların önceliklere göre dağıtılmasına ve hesap verme sorumluluğuna sadık kalınmasına rehberlik eder (DPT, 2006).

Tayeh, (2012: 390), Al-Dajani, (2011: 52) ve Abdul Mehdi'ye (2013: 82) göre stratejik plânlama aşağıdaki özelliklerle tanımlanmaktadır:

1. Hem iç hem de dış çevreye odaklanır ve bununa birlikte nicelik ve nitelik bilgilerine dayanır.
2. Stratejik plânlama, organizasyonun geleceği hakkında plânlamada üç idari düzey (üst, orta ve işlevsel düzey) arasında etkileşim ve yapıcı diyalog sağlar.
3. Başarının, gelişimin ve idari süreçteki kararların alınmasına rehberlik eder.

4. Stratejik plânlama, uzun vadede önemli maliyetler ve önemli çabalar içinde organizasyonda önemli değişiklikler meydana getirmeyi amaçlar.
5. Stratejik plânlama, uygulamadaki olası değişikliklerle başa çıkabilmesi için esnektir.

Stratejik planlamanın özelliklerini stratejik plânlama nedir? Sorusuna verilecek cevaplardan yola çıkarak açıklamak da mümkündür. Bu bağlamda stratejik planlama, *gerçekçidir*. Bu yönüyle arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği açıklar. *Değişimin plânlamasıdır*. Örgütte değişimin istenilen yönde olmasını sağlar ve değişimin önünü açar. Dinamiktir. Bu yüzden sürekli olarak gözden geçirilmesi ve iç ve dış çevrede meydana gelen değişikliklere göre gerektiğinde revize edilmesi gerekir. *Katılımcı bir yaklaşımdır*. Stratejik plânlamanın örgütün üst yönetimi tarafından önemsenmesi gerekir. Stratejik plânlama sürecinde üst yönetim aktif olarak yer almalıdır. Bununla birlikte örgütte her düzeyde çalışanın stratejik plânlama süreci ile ilgili bilgisi olmalıdır. Stratejik plânlamada yer alan hedeflere ulaşmak için çalışanların gayreti ve desteği olmalıdır. Aksi halde stratejik plânın başarısından söz edilemez.

Stratejik plânlamanın özelliklerinden biri de plânda sonuçlara odaklanılmasıdır. Plân dönemi sonunda elde edilecek sonuçlar önemlidir. Bu bağlamda stratejik plânlama için *sonuçların plânlamasıdır* denilebilir.

Stratejik planlama, düzenli olarak bir örgütün kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını niçin, kimler için yaptığını değerlendirmesi, örgütte bu bağlamda kararlar alması ve bu kararlara uygun faaliyetler üretmesidir. Stratejik plânlama, *kaliteli yönetimin aracıdır*. Stratejik plânlama, *hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur*. Sonuçların izlenmesine, değerlendirilmesine ve uygulamaların denetlenmesine imkân sağlar (DPT, 2006).

Diğer taraftan stratejik planlama ne değildir? Stratejik plân her örgüt için aynı şekilde hazırlanıp uygulanmaz. *Bir şablon değildir*. Örgütlerin farklı yapılarına ve ihtiyaçlarına göre uyarlanabilen esnek bir araçtır. Stratejik plânın hazırlanmış olması, örgütün hedeflerine mutlaka ulaşacağı anlamına gelmemektedir. Her şeyden önce plânın tüm örgüt çalışanları tarafından sahiplenilmesi ve uygulamak için eyleme geçilmesi gerekir. Önemli olan stratejik plân belgesi değildir. Stratejik plânlama sürecinin tamamı plânın başarıyla uygulanması için önemsenmelidir. Bu yönüyle stratejik plân, *salt bir belge değildir*.

Stratejik plân aynı zamanda uzun vadeli hazırlanır. *Günü kurtarmaya yönelik değildir.* Kurumun gelişim ihtiyaçları göz önünde bulundurularak geniş bir bakış açısıyla hazırlanır. *Sadece bütçe plânı değildir.* Stratejik plânlama sürecinde mevcut kaynakların durumu ve dağılımı tespit edilmektedir. Bununla birlikte stratejik plân sadece örgütlerin yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin yer aldığı bir belge değildir. Stratejik plân bütçeyi yönlendiren bir belgedir (DPT, 2006).

3.2. Stratejik Plânlama Süreci

Stratejik plânlamada, gelişen teknoloji ve koşullar çerçevesinde sürekli bir değişim ve gelişim ortamı bulunmaktadır. Farklı sektörler ve farklı çevrelerde var olmaya çalışan çok farklı özellikler taşıyan örgütlerin tamamında standart olarak tatbik edilecek bir stratejik plânlama modelinin ortaya konulması mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle stratejik plânlama süreci kapsam ve model anlamında örgütten örgüte değişmektedir. Bu çerçevede örgütlerin genel özellikleriyle uyumlu ortak bir model de geliştirilebilir. Bu bağlamda değişik örgüt ve kuruluşlar tarafından uygulanması mümkün esnek bir stratejik plânlama modelinin uygulama açısından kolaylık sağlayacağı da muhakkaktır (Çoban, 1997: 91).

Stratejik plânlama süreci birbirini takip eden ve plâna bütünlük kazandıran birçok unsurdan meydana gelmektedir.

3.2.1. Durum Analizi

Durum analizi, stratejik plânlamanın ilk adımı olarak, örgütün “neredeyiz” sorusuna cevap bulması için yapılmaktadır (Acar, 2007: 33) . Durum analizi, dışsal tehditler ve içsel zayıflıklar üzerinde çalışarak, dışsal fırsatlar ve içsel güçler arasında stratejik bir uyum bulmaya yönelik en üst yönetim girişimini gerektirir (Demir ve Yılmaz, 2010: 74-75).

Durum analizi stratejik plânlama sürecinde en çok tatbik edilen yöntem olup bir mevcut durum çalışmasını ifade etmektedir (Narinoğlu, 2007: 182).

Stratejik plânlamada ilk adım şeklinde görülen ve kuruluşların “neredeyiz” Sorusuna cevap verdiği bir analizdir. Bu çerçevede kuruluşların geçmiş deneyimlerinin, başarısızlıklarının ve bunların nedenlerinin ele alındığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 12). Durum analizi, idarenin içinde bulunduğu ortamla beraber değerlendirmek için ihtiyaç

duyulan bilginin toplanma ve çözümlenme sürecini kapsamaktadır. Böylelikle örgüt içi ve örgüt dışı paydaşların kuruluşa ilişkin algı ve düşünceleriyle uygulanmakta olan programların hedef gruplar üzerinde oluşturduğu etkilerin değerlendirilmesi sürecini içermektedir (Tüzün, 2008: 2). Bu bağlamda hiç şüphesiz bir kuruluşun mevcut halde sahip olduğu kaynak veya eksiklerin tespit edilmesi ve dış çevredeki gelişmelerin analiz edilmesi, kuruluşun gelecekle ilgili amaç ve hedeflerini geliştirmesinde önem arz etmektedir. Diğer bir deyişle durum analiziyle bir kuruluşun sorumluluklarının kapsamında sürdürdüğü faaliyetler ve sunmuş olduğu hizmetlerin görünmesi mümkün olabilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 12).

Durum analizinde esas olarak şu değerlendirmeler yapılır (Gözlükaya, 2007: 42-43):

1. Tarihi gelişim
2. Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi
3. Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi
4. Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)
5. Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi)
6. Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi)

Durum analizi kapsamında, kurumun tarihsel gelişimi incelenirken; kuruluş amacının ne olduğu tanımlanarak yıllar içerisinde nasıl bir süreçten geçildiği, hangi dönemlerde nasıl değişimlere maruz kalındığı, önemli yapısal dönüşümlerin neler olduğu belirtilmekte ve mevcut durumda nasıl bir yapıya sahip olduğundan bahsedilmektedir (DPT, 2006: 16). Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi aşamasında kuruluşun mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerinin tespiti yapılır. Kuruluşa görev ve sorumluluklar yükleyen, kuruluşun faaliyet alanını düzenleyen mevzuat gözden geçirilerek yasal yükümlülükler listesi oluşturulur. Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizinin çıktıları daha sonraki aşamada kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlar (DPT, 2006: 16).

Mevzuatın incelenmesi bir sonraki adım olan faaliyet alanlarının belirlenmesine öncülük etmekte ve tanımlamalara kolaylık sağlamaktadır. Ayrıca mevzuat, kuruluşun varlık nedenini temsil eden misyonun oluşturulmasına yardımcı olmaktadır (Çiğdem, 2007: 62).

Yasal yükümlölükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarından da yararlanılarak kuruluşun ürettiğı temel ürün ve hizmetler belirlenir. Belirlenen faaliyet alanları, stratejik plânlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınır. Ayrıca, paydaşların görüş ve önerileri alınırken, bu aşamada belirlenen faaliyet alanları bazında çalışmalar yürütülebilir (DPT, 2006: 17).

Paydaşlık, iş ve toplum arasındaki ilişkinin anlaşılmasındaki merkezi düşüncedir. Kuruluş ve toplum birbirini sık sık ve önemli şekilde etkilediğinde kuruluş ve onu çevreleyen sosyal gruplar arasındaki ilişkiler önem kazanır (Gözlükaya, 2007: 44). Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir. İç paydaşlar, kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş içindeki kişi, grup veya (varsa) ilgili/bağılı kuruluşlardır. Kuruluşun çalışanları, yöneticileri ve kuruluşun bağlı olduğu bakan, iç paydaşlara örnek olarak verilebilir.

Dış paydaşlar, kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş dışındaki kişi, grup veya kurumlardır. Kuruluş faaliyetleriyle ilişkisi olan diğer kamu ve özel sektör kuruluşları, kuruluşa girdi sağlayanlar, sendikalar, ilgili sektör birlikleri dış paydaşlara örnek olarak verilebilir. Müşteriler (Yararlanıcılar), kuruluşun ürettiğı ürün ve hizmetleri alan, kullanan veya bunlardan yararlanan kişi, grup veya kurumlardır. Müşteriler dış paydaşların alt kümesidir (DPT, 2006: 17).

Bu basamak, stratejik plânlamanın somut olarak başladığını gösteren ilk aşamadır. Plânlama ekiplerinin kurumun önceliklerini ve stratejilerini belirlemek için yoğun bilgiye ihtiyaçları vardır. Bunun için kurumun geçmişte yaptığı işler ve tarihçesi incelenir, iç ve dış paydaşlardan bilgi toplanır, bulunan bilgiler özetlenir (Allison, 2005: 49).

3.2.1.1. PESTLE Analizi

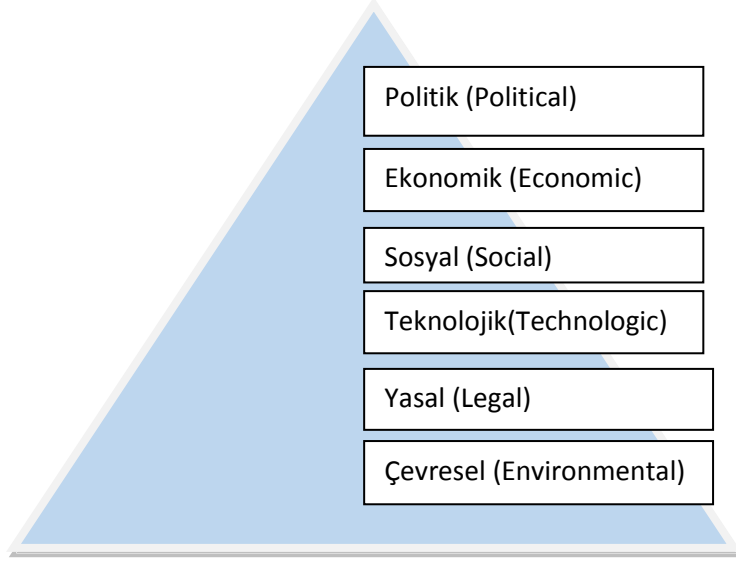
Bir kuruluş, dış çevre analizinin dört bileşenini incelemelidir. İlk adım taramadır. Bir kuruluşun, çevresel değişikliklerin ve eğilimlerin erken sinyallerini belirlemesi gerekir. İkinci adım izlemedir, bir kuruluş çevresel değişim ve eğilimleri gözlemler. Öngörme, geleceğı öngörmek olarak söylenebilmesi için beklenen değişiklikleri ve eğilimleri tahmin

etmektedir. Son adım ise değerlendirmedir. Çevresel değişikliklerin ve eğilimlerin belirlenmesi veya kuruluşun yönetimi şeklinde ifade edilebilir. İlk adım, işletmenin dış ortamını analiz etmek ve ardından endüstri ortamını takip eden genel çevreye odaklanmaktır. Genel ortama bağlı olarak bazı faktörler vardır. Bu faktörlerin toplanması PESTLE analizi altında tanımlanmıştır (Ireland vd., 2011: 35).

Literatürde PEST veya PESTLE olarak yer alan bu terim, örgüt ve çevresinin incelenerek, önemli ve hemen harekete geçirilmesi gerekenlerin tespit edilmesi ve bu faktörlere ait olumlu veya olumsuz etkilerin ortaya çıkarılması için yapılan bir analiz türüdür. Örgütün faaliyet yürüttüğü çevrede bulunan büyük resmin ortaya konulmasına ve bu çevrede örgüt için fırsat ve tehdit olarak algılanabilecek olan unsurların tespit edilmesinde yardımcı olan çok kullanışlı bir analiz türüdür. Örgütün veya birimlerinin dış çevresinin iyi analiz edilmesi ile fırsatlar avantaja çevrilebilir ve de tehditler en aza indirilebilir. PEST veya PESTLE analizi aracılığıyla örgüt çevresinin kilit unsurlarından olan politik, ekonomik, çevresel, sosyal ve teknolojik eğilimlerin incelenmesi, bunların örgüte olası etkilerinin kestirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması mümkün olabilmektedir (Arabacı, 2010: 40).

Kuruluşlar güçlü ticari bağlantılar ve kökler kurmalıdır, bu nedenle dış faktörlerin genel çevre içinde tanımlanması ve belirlenmesi gerekir. Bu dış faktörleri belirlemek ve belirlemek için PESTLE yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Politik, Ekonomik, Sosyal, Teknolojik, Hukuki ve Çevresel konuları ele almaktadır (Kolios ve Read, 2013: 5026-5032).

Politik kesim bu analizde çok önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü devlet eylemleri örgütlere şekil vermektedir. Bu şekiller, vergi politikalarının ticaret kısıtlamalarındaki değişimi ve devletin istikrarı gibi şekillerdir. Her şey hükümetin ticaret düzenlemelerine aittir. Çeşitli nedenlerle politika değiştirebilir veya yabancı yatırımları teşvik edebilirler. Bu politika veya düzenleme, istihdam yasalarını, müşteri koruma yasalarını, çevre düzenlemelerini, vergi düzenlemelerini, sağlık ve güvenlik gerekliliklerini içermektedir (Rastogi ve Trivedi, 2016).



Şekil 3.1: PESTLE analizi üçgeni (Perera, 2017)

PESTLE üçgenindeki diğer kavram ekonomidir. Buna para, enerji ve bilgi dâhildir. Ekonomideki değişimler tüm sektörleri büyük ölçüde etkilerken, aynı zamanda mal ve hizmet üreten bir üreticiden toptancı, perakendeci ve devletten hammadde temin etmektedir. Birçok şey bir ekonomi için bir gösterge olabilir, örneğin; faiz oranları, işsizlik oranları, tüketici fiyat endeksi ve gayri safi yurtiçi hâsıla. Bu güçte farklılıklar, endüstrilerin veya kuruluşların farklı sektörlerini etkileyebilir (Dess vd., 2014: 56).

Bir ülkenin ekonomisi, bu ülkede iş yapan hemen hemen tüm kuruluşları etkileyebilir. Organizasyonlar için en iyi şey büyüyen ve gelişen bir ekonomidir, bu yüzden canlı ekonomi vardır. İnsanlar çalışıyor, bu nedenle para harcanabilir. Büyüyen ekonominin en iyi özelliği, büyümeyen ekonomilerden daha fazla satın alınan veya satılan ürün olmasıdır. Büyüyen ekonomide organizasyonlar daha fazla kazanıyor, ancak ekonomik çevrenin büyümesi, organizasyonların veya insanların her seferinde daha fazla kazanmadığı anlamına geliyor. Çevreyi büyüten organizasyonların veya insanların hala aynı pozisyonlarda kalabilmelerine dair birçok örnek vardır (Williams, 2008: 35).

Kuruluşlar bir ülkeyi yatırım için araştırırken, güçlü büyüme potansiyeli ve istikrarlı ekonomileri tercih ederler. Küreselleşme ile birlikte kuruluşlar, dış ekonomileri veya ev sahibi ülkelerin dışındaki ekonomileri taramak, izlemek, tahmin etmek ve değerlendirmek zorundadır, aynı zamanda iç ekonomileri de önemlidir. Enflasyon oranları, faiz oranları, ticaret açıkları veya fazlaları, bütçe fazlaları ve gayri safi yurtiçi hasıla gibi ülkelerin

gücünün belirlenmesi için bazı ekonomik değişkenler bulunmaktadır (Ireland vd., 2011: 41).

Sosyal faktörler göz önüne alındığında, pazarın kültürel trendi, müşteri demografisi ve yaşam tarzı yönlerine odaklanılmalıdır. Bir örgüt, özellikle nüfus dağılımını, eğitim ya da eğitim düzeyini, satın alma alışkanlıklarını, beklentilerini ve toplumsal uzlaşımları inceler (Truong, 2016: 13). Bir kuruluş ayrıca kariyer, sağlık ve konulara yönelik davranışları da dikkate almalıdır. Sosyal faktörleri pazarlamak ve çapraz, kültürel faktörler kritik bir rol oynamaktadır. Sosyal faktör, kuruluşların müşterilerin ihtiyaçlarını incelemesine ve müşterileri satın almaya neyin ittiğini belirlemesine yardımcı olur (Phan, 2021).

Teknolojik faktör araçları, bilgileri, becerileri ve teknikleri içermektedir. Kuruluşlar bunları kullandıklarında, kendi girdileri için ham maddelerden veya bilgilerden yararlanırlar. Bu işlemin sonunda bir kuruluş, ürün veya hizmetleri çıktı olarak oluşturur. Teknoloji, şirketlerde rekabet oranını artırmıştır. Çünkü yüksek teknoloji, yüksek kaliteli ürünler, hizmetler, yüksek kâr ve marka imajı anlamına gelebilir (Williams, 2008: 37). Teknolojik değişiklikler yeni ürünler, süreçler ve malzemelerle gerçekleşir. Teknoloji ile kuruluşlar yeni fırsatlarla karşı karşıyadır, ancak bu fırsatları değerlendirmek için kuruluşlar bu adımları uygulamalıdır. Ayrıca ürün yenilikleri, yeni iletişim teknolojisi, bilgi uygulamaları ve özel ve devlet destekli Ar-Ge harcamalarına odaklanmalıdır (Ireland vd., 2011: 43).

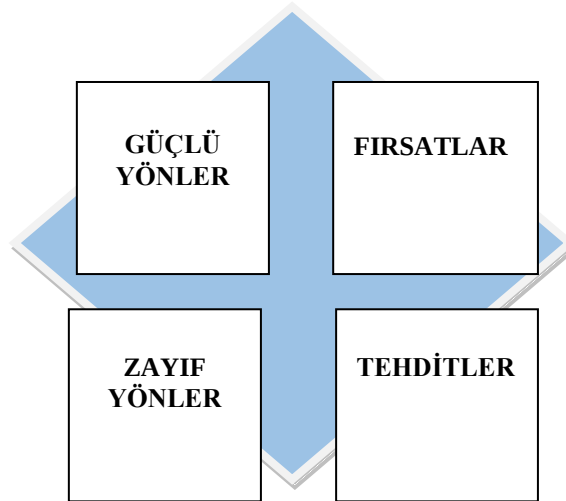
Analizdeki diğer faktör yasal adımdır. Esasen bu faktör bize kuruluşların hükümet yasalarından nasıl etkilenebileceğini gösterir. Bu nedenle bir kuruluşun yeni siyasi yönetimleri veya iş politikasını dikkatlice analiz etmesi gerekir. Bir kuruluş, hükümetin kanunlarına ayak uydurmalı ve politikalarını karşılıklı olarak geliştirmelidir (Ireland vd., 2011: 42). Kuralların veya yasanın kuruluşları ve müşterileri nasıl etkilediği bilinmelidir. Kar veya zarar, ürün taşıma ve üretim yasal faktörlerden etkilenebilir. Bu faktörde kuruluş, tüketici hukuku, ayrımcılık yasası, telif hakkı yasası, dolandırıcılık yasası ve ithalat/ihracat yasalarından etkilenebilir (Kolios ve Read, 2013).

Siyasi, yasal ve ekonomik gibi tüm dış faktörler bir örgütü etkiler, ancak son yıllarda çevre zararları ve kirlilik konusunda uzmanlar tarafından uyarılan hükümetler, örgütler üzerinde daha güçlü kararlar ve yeni düzenlemelere sahiptir (Dess vd, 2014: 56).

3.2.1.2. SWOT Analizi

Durum analizi kapsamında kullanılacak temel yöntem olan GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler “SWOT”) analizidir (Acar, 2007: 33). Genel anlamda işletmenin bir bütün olarak mevcut durumunun ve tecrübesinin incelenmesi, üstün ve zayıf yönlerinin tanımlanması ve bunların çevre şartlarıyla uyumlu hale getirilmesi sürecine SWOT analizi adı verilir (Cebecioğlu, 2006: 81). SWOT analizi, işletme başarısı üzerinde kilit role sahip faktörlerin tespit edilerek, stratejik kararlara esas teşkil edecek şekilde yorumlanması sürecidir. Bu süreçte işletme ve çevresiyle ilgili kilit faktörler belirlenerek rekabet üstünlüğü için izlenebilecek stratejik alternatifler ortaya konulmaktadır (Şahin, 2006: 41).

SWOT analizi yöneticilere güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler üzere dört tür strateji geliştirmelerine yardımcı olan başlıca eşleştirme aracıdır (David, 2011: 178). SWOT, çevresel kilit konularının, organizasyonun daha ileriye gitmesi gereken yönünü daha iyi anlamasına yardımcı olmaktadır. Genel olarak fırsat ve tehditlerin analizi, dış çevrenin ve pazarın bazı bölümlerinin görülmesine yardımcı olmaktadır (Tatiana, 2012: 10-12). Örgütün içsel güçlü ve zayıf yönlerinin, büyüme ve gelişme fırsatlarının ve dış çevrenin varlığını sürdürmesine yönelik tehditlerin incelenmesidir (Harrison, 2010: 93).



Şekil 3.2: SWOT analizi açılımı (Porter, 1998)

SWOT analizi incelenen kuruluşun, tekniğin, sürecin veya durumun güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesinde ve dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditlerin tespit edilmesinde kullanılmakta olan bir tekniktir. Bilimsel mânada durum analizi yapılmasına

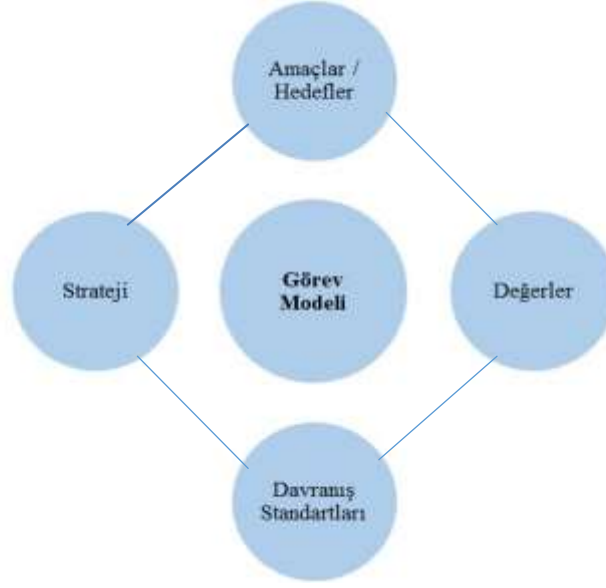
imkân veren tekniklerden birisidir. SWOT analizi stratejik öneme sahip bir çalışma olarak da nitelendirilebilir. SWOT analizi ile kuruluşun aşağıdaki analizleri gerçekleştirilebilir:

1. Kuruluşun güçlü yönleri analiz edilir.
2. Kuruluşun zayıf yönleri analiz edilir.
3. Kuruluşun fırsatları analiz edilir.
4. Kuruluşun tehditleri analiz edilir ve bunlara karşı önlem alınır (Çoban, 2010: 347).

3.2.2. Geleceğe Bakış, Misyon ve Vizyon Bildirimi

Kuruluşlar tarafından “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusunun cevabının arandığı geleceğe bakış safhasında, ilk etapta misyon ve vizyonlar tespit edilir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 30). Misyon ve vizyon, bir organizasyonu belirlenen hedeflere taşımak için küçük bir adımdır. Peki, bir organizasyon, neden var? Amaç ne? Nereye gidiyoruz? Amaç nedir? Misyon ve vizyon bu soruların cevaplarını vermektedir. Bazı araştırmacılar, bu iki vizyon ve misyon fikrinin aynı şey olduğunu belirtmişlerdir. Ancak aslında bunlar anlam olarak birbirini yerine kullanılacak ifadeler değildir. Misyon, bir organizasyonun amacını belirtirken, vizyon olarak hangi hedeflere ulaşılacağını ve ne işe yarayacağını belirtmektedir. Bir şirketi yönetmek için bu iki şey yöneticiler için vazgeçilmezdir. Bu fikirlerin ışığında bir organizasyon liderliği almaya hazırdır (Digman, 1996: 51).

Misyon ifadesi, organizasyonun amacını tanımlamaktadır. Aslında, bir kuruluş tüm paydaşlara nasıl hizmet edebileceğini amaçlamaktadır. Bu, çalışanlar, müşteriler, yatırımcılar, özellikle hükümet veya çevresel etki anlamına gelmektedir. Bir organizasyonun misyonunu belirten ifade vizyondan daha uzun olmalıdır. Çünkü firmaların değerlerini ve işin özetini içermektedir (Schmitz, 2012: 152). Farkı yaratan misyon ifadesidir. Misyon bize bir organizasyonun operasyonlarının ve işlevlerinin kapsamını söylemektedir. Bu soru içinde yer almaktadır. “Bizim işimiz nedir?” Misyon, bir organizasyonun önceliklerini tanımlar, yöneticiler misyon ifadesinin zorlayıcı olması nedeniyle bu öncelikleri takip eder. Bu yükümlülükler misyon beyanları çizelgesine yansımaktadır (David, 2011: 10). Misyon, istenilen hedeflere ulaşmak, her şeyi başarmak, tüm engelleri kolayca atlamak ve zorlukları aşmak için doğru yolu izleyen bir ifadeyi kapsamaktadır. Bir kuruluş herhangi bir misyon olmadan amaçlarına ulaşmaya çalışırsa, zorluklarla karşılaşacaktır. Bu nedenle misyon ifadesi bir kuruluş için çok büyük bir yardım ve rehberdir (Digman, 1996: 51).



Şekil 3.3: Ashridge görev modeli (Campbell ve Yeung, 1991)

Campbell ve Yeung (1991), bir organizasyonun güçlü bir misyon oluşturmak için dört temel unsura ihtiyaç duyduğunu belirtmektedir. Bunlar:

1. Amaç: Kurum neden var?
2. Strateji: Rekabetçi konum ve ayırt edici yetkinlik
3. Değerler: Kurum neyi temsil ediyor?
4. Davranış Standartları: Ayırt edici yetkinliği ve değer sistemini destekleyen politikalar ve davranış kalıpları.

Vizyon ifadesi ise kuruluşun hedeflerini ve gelecekte nasıl bir fark yaratacağını tanımlamaktadır. Misyon bugünü içerirken, vizyon her zaman geleceğe bakmaktadır. Bir vizyon ifadesi, geleceğe yönelik bir organizasyon yönü sağlamaktadır. Bir kuruluşun değerlerini, varlığını yansıtmakta ve tüm çalışanların ve müşterilerin veya paydaşların arzusunu göstermektedir. Örgütler, bu üç soruyu yanıtlayan bir vizyon oluşturmak için üç unsura ihtiyaç duyarlar (Ireland vd., 2011: 17).

1. Kim olacağız?
2. Ne elde edeceğiz?
3. Nerede olacağız?

Vizyon ifadesi ana soruya cevap vermelidir; gelecekte ne olmak istiyoruz? Net bir vizyon, kapsamlı bir misyon beyanının geliştirilmesi için temel sağlamaktadır. Birçok kuruluşun hem vizyon hem de misyon beyanları bulunmaktadır. Ancak her şeyden önce vizyon

beyanı oluşturulmalıdır. Vizyon ifadesi kısa, tercihen bir cümle olmalı ve mümkün olduğunca çok sayıda yöneticinin ifadenin geliştirilmesine katkı sağlaması gerekmektedir (David, 2011: 43).

Misyon kavramına bakıldığında, “Niçin varız?” sorusuna cevap vererek kuruluşun hali hazırda ne iş yaptığı, hangi faaliyetleri yürüttüğü, bunları nasıl yaptığı, kime hitap ettiği ve gelecekte neler yapması gerektiği ortaya konulmakta ve varoluş sebebi anlatılmaktadır. Diğer bir deyişle, kuruluşun stratejilerini hazırlarken ve alternatif stratejilerin arasında seçim yaparken kuruluşa ait mevcut misyon söz konusu stratejiler için rehber özelliği taşıyacaktır (Ülgen ve Mirze, 2004: 68).

Misyon genelde bir kişi veya bir topluluğun üstlenmiş olduğu özel görev manasında kullanılır. Yönetim açısından ise misyon, bir örgütün çalışma alanı ve varlık sebebini ortaya koyar. Örgütü farklılaştıran bir anlam ve içerik kazandırmaktadır (Aşgın, Görgün ve Altay, 2006: 5).

Diğer bir ifadeyle misyon, örgütün varlık sebebi olup kuruluşlara ait beklentileri ve değerleri karşılar. Misyon, örgüt çalışanlarının başvuracakları bir kaynak olmasından dolayı örgütlere ait yazılı veya sözlü bir misyon olmalıdır. Misyon açık, anlaşılır ve net bir şekilde belirlenmeli, örgüte ait bütün faaliyetleri kapsamalı ve tüm çalışanlara iletilmelidir. Bu maksatla yazılan misyonlar “misyon bildirgesi” veya “misyon beyanı” olarak da adlandırılmaktadır (Erdem, 2006: 52). Başka bir şekilde misyon; kurumu yönlendirerek, kurumun hedefleri çerçevesinde kullanma zorunluluğunun olduğu argümanların tamamı olarak ifade edilebilir. Bundan dolayıdır ki misyon kurumun varoluş gerekçesini ortaya koyan bir bildirgeyi ifade etmektedir.

Kuruluşların gelecek dönemler için ulaşmayı arzuladığı amaçlarını ortaya koyan, bu amaçların hangi temeller üzerine oluşturulacağını izah eden vizyon kavramı, geleceğe yönelik kararların alınmasıdır. Bu bağlamda vizyon ifadesi, kuruluşun misyon ve değerleri ile uyumlu şekilde, gerçekleri yansıtan ve misyonun gerçekleştirilmesine imkan tanıyacak şekilde gerçekleşmeli ve geleceği insanların kolaylıkla kavrayarak anlayabilecekleri şekilde ifade edilmelidir (Kılıç, 2010: 89). Vizyon, gelecekte olmak istenen yerin açıklamasıdır. Vizyon, misyonda olduğu gibi örgütteki bütün çalışanlar ile beraber hazırlanmalıdır. Vizyon, bir örgütün motivasyonunda en önemli unsurlar arasındadır.

Vizyon bildirisiyle en ideal plân ortaya konabilir. Bilhassa insanların dikkatinin çekilebilmesi için şaşırtıcı durumlar da oluşturulabilir. Neticede vizyon kurumların uzun vadede kendilerini hangi konumda gördükleri veya görmek istediklerini gerçekçi bir şekilde ifade eden bir bildirge olarak açıklanabilir.

3.2.3. Amaç ve Hedef Bildirimi

Stratejik plânlamada kurumun misyon ve vizyonunun belirlenmesinin ardından kuruluşun temel değerleriyle amaç, hedef ve stratejileri ifade edilir. Böylece, geçmiş plânlarla mevcut döneme ait plân arasında ilişki kurulması, varsa tutarsız yanların ortadan kaldırılması ve uzun vadeli bir bakış açısı yakalanması hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 30).

Kurum amacı ya da hedefi, herhangi bir zaman kriteri olmayan bir başarıdır. Amaç sadece ifadede kalan bir amaç değildir ve derin bir değerlendirme yoktur. Bir kuruluş sadece sonuca varabilirken, bir hedef belirlenen yüzdelik yıllık satış artışı, hedefler sadece artan karlılığı dikkate alır. Hedefler birçok farklı alanda oluşturulabilir. Kârlılık, verimlilik, büyüme, hissedarlar, itibar, çalışanlara katkı, pazar ve teknoloji liderliği ve üst yönetimin kişisel ihtiyaçları gibi (Whelen ve Hunger, 1998: 11).

Amaçlar, yönetimin hizmet alanında çalışmalarını yürütürken göz önünde bulunduracağı politikalar ışığında elde edeceği sonuçların kavramsal ifadesi olarak değerlendirilebilir. Bu sonuçlar, çoğunlukla sosyoekonomik sorunların çözümüne yönelik ya da vatandaşların ve yönetimin ihtiyaçlarının karşılanmasına yöneliktir. Her iki ihtiyacın karşılanması yönetimde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması açısından oldukça önemlidir. O halde stratejik plânlamada amaçların belirlenmesinde bazı hususlara dikkat etmek gerekmektedir. 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Stratejik Plânlama Kılavuzunda, amaçlar belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlara yer verilmiştir. Buna göre amaçlar:

1. *Durum analizinde ulaşılan tespitler ve ihtiyaçlarla uyumludur.*
2. *Vizyona ulaşmaya yönelik idarenin kurumsal dönüşümünü destekleyecek niteliktedir.*
3. *Misyonunun gerçekleştirilmesine katkıda bulunur.*
4. *Vizyon ve temel değerlerle uyumludur.*
5. *İddialı ama gerçekçi ve ulaşılabilir.*

6. *Ulaşılmak istenen nihai sonucu açık bir şekilde ifade eder, ancak buna nasıl ulaşılabileceğini ayrıntılı olarak açıklamaz.*
7. *Orta ve uzun vadeli bir zaman dilimini kapsar.*
8. *Hedefler için çerçeve çizer.*
9. *Faaliyet ve hizmet alanındaki diğer kamu idarelerinin stratejik plânlarında yer alan amaçlarla uyumlu ve tamamlayıcı niteliktedir.*

Hedef, bir organizasyonun gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği arzu edilen bir gelecek durumudur. Bu bağlamda hedeflerin amacı, örgütün misyon ve vizyonuna ulaşabilmesi için yapılması gerekenleri kesin olarak belirlemektir. İyi kurulmuş hedeflerin dört temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar (Hill ve McShane, 2008: 116):

1. Kesin ve ölçülebilir şeylerdir. Ölçülebilir hedefler, yöneticilerin performanslarına dayalı kararlar almaları için bir standart sağlar.
2. Önemli konuları ele alırlar. Yöneticiler, kuruluşlarının performansını belirlemek için birkaç ana hedef seçmelidir. Seçilen hedefler önemli konuları ele almalıdır.
3. Zorlayıcı ama gerçekçidirler. Tüm çalışanları organizasyonun performansını iyileştirmenin yollarını aramaya teşvik ederler. Gerçekçi olmayan bir hedef belirlenirse çalışanlar vazgeçebilir; ancak çok kolay ulaşılabilen bir hedef, yöneticileri ve diğer çalışanları motive etmekte başarısız olabilir.
4. Elde edilecekleri bir süre belirlenir. Zaman kısıtlamaları, işçiler için başarının belirli bir başarı derecesi gerektirdiğini söylüyor. Son teslim tarihleri, satın almayı hedeflemek için bir aciliyet duygusu verir ve bir motivasyon görevi görür. Ancak, tüm destinasyonlar zaman kısıtlaması gerektirmez.

Hedeflerin belirlenmesi, stratejik plânlama sürecinde kullanılan diğer bir kelimedir. Rekabet avantajı için çalışanların katılımı ile stratejiler tanımlanmalıdır. Stratejiler benzersiz ve şirkete özel olmalıdır. Rakiplerinizden farklılaşmak için stratejilerinizi çalışanlarınızla birlikte belirlemelisiniz. Stratejiler benzersiz ve şirkete özel olmalıdır. Şirketin misyonunu yerine getirebilmek için, iç sürece dayalı olarak stratejik hedefler tanımlanmalıdır. Hedefler, onları gerçekleştirmek için çalışacak kişilerle birlikte tanımlanmalıdır (Ülgen ve Mirze, 2004).

Hedeflerin ulaşılabilir olup olmadığını anlamak için bunları ölçebilmek gerekir. Ancak, stratejik hedefler genellikle çok genel olarak belirtilir. Bu nedenle stratejik hedeflerle ilgili

spesifik ve mümkünse ölçülebilir hedeflerin tanımlanması gerekmektedir. Hedefler, amaçlar ve performans göstergeleri arasında köprü olmalıdır. Lumpkin ve Dess (2014) “Vizyon oldukça geniş olma eğilimindedir ve ilham verici, kapsayıcı ve duygusal olarak yönlendirilen bir hedef olarak tanımlanabilir” demektedir. Ayrıca Disneyland’in “dünyanın en mutlu yeri olmak” vizyonundan da etkileyici bir örnek vermektedir.

Lumpkin ve Dess’e (2014) göre misyon ifadesi “daha spesifik olma eğilimindedir ve kuruluşun varlık nedeni ve pazardaki amaçlanan rekabet avantajının temeli ile ilgili soruları ele alır ve stratejik hedefler, misyon ifadesini operasyonel hale getirmek için kullanılır, yani yardımcı olurlar. Organizasyonun hedef hiyerarşisinde daha yüksek hedeflere nasıl ulaşabileceği veya bu hedeflere doğru ilerleyebileceği konusunda rehberlik sağlamak için kullanılmaktadır”.

Lumpkin ve Dess, hedeflerin ancak SMART (Spesifik, Ölçülebilir, Uygun, Gerçekçi ve Zamanlı-Specific, Measurable, Appropriate, Realistic and Timely) olmaları halinde anlamlı olabileceğini belirtmektedir. Misyon bildirisi çok idealist bir ifadedir. Niven’e (2006) göre, “Zaman içinde elde edilebilecek strateji ve hedeflerin aksine, misyonunuzu asla gerçekten yerine getiremezsiniz”. 2006 yılında Niven’den uyarlanan bu kavramların kısa tanımları Şekil 3.4’te verilmiştir.



Şekil 3.4: Stratejik plânlamada anahtar kelimeler

Hedefler, bir şirketin misyonuyla doğrudan ilgili olan geniş ifadelerdir. Ayrıca faydaları, şirketin faaliyetlerinden kaynaklanacak belirli, ölçülebilir ve ara ölçümler olarak tanımlarlar (Niven, 2006).

Vizyon, misyon, hedefler ve amaçlar arasındaki ilişkileri tam olarak anladıktan sonra şirket yöneticileri hedefleri tanımlamalıdır. Hedefler, örgütün her bir performans ölçüsü için elde etmeye çalıştığı hedef değere atıfta bulunulmalıdır. Hedefe ulaşma yolunda ilerlemeyi ölçmek için kullanılacak gözlemlenebilir parametreler olarak tanımlanabilirler. Önlemlerin tüm yönleri belirli hedeflerle bağlantılı olmalıdır. Ölçüler metriklerle ifade edilmelidir (Steiner, 2010).

Finansal performans göstergeleri, kısa vadeli yapıları, içsel odaklı olma eğilimleri, dinamik iş ortamına uygun olmamaları vb. nedenlerle yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle maddi olmayan duran varlıkların önemi, verimlilik ve stratejik değerlendirmenin gerekliliği gibi nedenlerle yetersiz kalmaktadır. Performans, hem finansal hem de finansal olmayan göstergeleri ölçmeye odaklanmak için bazı teknikler geliştirilmiştir (Chapman vd., 1997). Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesi sonucunda elde edilebilecek çıktıların ve sonuçların önceden öngörülerek sınırları belirlenmiş bir zaman içinde nitelik ve nicelik olarak ifade edilmesidir. Hedefler, miktar ve zaman cinsinden ifade edilmelidir.

Stratejik Plânlama Kılavuzunun 2018 yılında yayımlanan 3. sürümünde stratejik plânlamalarda yer alacak hedeflerin özellikleri belirtilmiştir. Buna göre hedefler:

1. *İdarenin misyon, vizyon, temel değerler ve amaçlarıyla tutarlı olmalı,*
2. *Durum analizinde ulaşılan tespitler ve ihtiyaçlarla uyumlu olmalı,*
3. *Açık ve anlaşılabilir olmalı,*
4. *Somut olmalı,*
5. *Ölçülebilir olmalı,*
6. *İddialı ve gerçekçi olmalı,*
7. *Sonuç odaklı olmalı,*
8. *Zaman çerçevesi belirli olmalı (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 47-48).*

3.2.4. Maliyetlendirme

Bir kurum ne kadar büyük ve güçlü olursa olsun kaynaklarda her zaman bir sınırlılık vardır. Bu kaynak sıkıntısı da stratejik plânın uygulanmasının önündeki en önemli engellerden biridir (Olsen, 2007: 267, 308, 332). Dolayısıyla bir örgütte stratejik plân yapılırken eldeki mevcut kaynakların farkına varıp stratejiler doğrultusunda doğru kullanmak gerekmektedir. Stratejilerin tamamlanması ve amaçlara ulaşılabilmesi için gereksinim duyulan kaynakların öncelik sırasına göre belirlenmesi ve etkin bir şekilde dağılımının yapılması üzerine yoğunlaşılmalıdır (Küçüksüleymanoğlu, 2004: 29).

Bütçe tahminleri yapılırken öncelikle her bir hedefin tahmini bütçesi çıkarılır. Daha sonra bu hedeflerin hizmet ettiği amaçların bir yıllık tahmini bütçesi çıkarılır. Böylece bir yıllık tahmini bütçe hazırlanmış olur. Plân kaç yıllık yapılıyorsa her yıl için ayrı ayrı bütçenin çıkarılması plânın toplam maliyetini verir (Özmantar, 2011: 1402).

Maliyetlendirme safhasında amaç, kuruluşun stratejik Plânı ile bütçesi arasında bulunan bağın kuvvetlendirilmesi ve harcamaların belirlenen limitler çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Böylece amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için geliştirilen politikalara yönelik gerekli olan maliyetler ortaya konulacak, faaliyet ve projelere yönelik kaynak ihtiyacı tespit edilecektir (Cihangir, 2015: 44).

3.2.5. İzleme ve Değerlendirme

İzleme, verilen görevlerin amaçlandığı gibi yürütülüp yürütülemediğinin; arzulanan sonuçlara hem niceliksel hem de niteliksel olarak ulaşıp ulaşılmadığının takibi için yönetim tarafından (sürekli olarak) yinelenen işlem ve faaliyetlerin gözden geçirilmesi sürecidir (Gözlükaya, 2007: 62-63).

Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile örgüt içi ve örgüt dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur (Acar, 2007: 65). İzleme stratejik yönetim döngüsünün önemli bir aşamasını oluşturmaktadır (TEPAV, 2007: 21). İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. İzlemede raporlar ve diğer iletişim kanalları

kullanılmasının dışında; ayrıca esas olarak kaynaklar, faaliyetler ve çıktılar üzerinde özellikle durulmaktadır (Acar, 2007: 66).

Hızlı değişimin hâkim olduğu bir çevrede her şey plânlandığı gibi gitmeyebilir. Bu nedenle, stratejik plân ne kadar iyi hazırlanmış olursa olsun, bir takım beklenmedik durumlar ortaya çıkabilir. Bu durumda gerektiği halde plânda değişiklik yapmak üzere sürekli bir izleme, değerlendirme ve performans ölçümü aşamasının oluşturulması gerekir (Öztop, 2007: 70). İzleme, stratejik plânın uygulanması safhasında belli periyotlar ile takibinin gerçekleştirilerek raporlanması; değerlendirme ise, elde edilen çıktıların amaç ve hedefler ile karşılaştırılmak suretiyle ölçülerek uygun olup olmadığının analiz süreci şeklinde ifade edilir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 55).

Bu bağlamda uygulama sonuçlarıyla ilgili verilerin toplanmasından sonra stratejik plândakiler ile karşılaştırılarak gerçekleşenle hedeflenen arasında olumlu veya olumsuz yönde sapmanın olup olmadığı tespit edilmeye çalışılır (Songür, 2011: 68).

3.3. Kalkınma Plânlarından Kamuda Stratejik Plânlamaya Doğru

Günümüz koşullarında küreselleşmenin her alanda etkisini artırması ile beraber geleceğe yönelik riskler ve belirsizlikler olduğu, ülkelerin ve yönetimlerin değişimler ve dönüşümler yaşadığı, yeni uluslararası dengeler olduğu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki güç dengelerinin tekrar değiştiği bir dönem söz konusudur. Söz konusu dönemde ülkeler ve yönetimler tarafından geleceğe yönelik izlenecek politikaların o ülke için hayati önem taşıdığı bilinmektedir.

21. yüzyılda siyasal, sosyo-ekonomik pek çok göstergeye bağlı olan küresel gerçekler ve zorlayıcı şartlar zorunlu olarak ülkelerin iç dinamikleri gelecek beklentileri ve vizyoner bakışı üzerinde etkili olmaktadır. Toplum kesimlerinin temel yaşam beklentilerine ve gelecek plânlarına ilişkin daha bilinçli yaklaşılması yönünde olan organize ve ısrarlı talepler hiç şüphesiz kalkınma plânı olgusunun önemini daha da artırmıştır (Öner, 2019: 646).

Bu çerçevede stratejik plân; kamu kurumlarının başarısında, gelecek odaklı düşünmeyi sağlama, bireylerin gereksinimlerini belirleme, uygun kalkınma stratejileri tespit etme ve

değişikliklerin önceden tahmin edilmesine kolaylık sağlama gibi uygulamalar için etkili olmaktadır. Bununla birlikte, kurumsal yapının tanımlanması, öncelikler doğrultusunda davranma, uygun araçları belirleme ve eylemleri takibi sağlama gibi görevleri yerine getiren stratejik plânlama, kalkınma hedeflerine nasıl ulaşılacağıyla kıt kaynaklar ile etkin bir tahsisin gerçekleştirilmesinde nelere dikkat edilmesi gerektiğine ilişkin konularda da yol gösterici bir misyon üstlenmektedir (Usta, 2014: 31). Böylelikle ülkelerin kalkınma plânları ve stratejileri doğrultusunda kamu idareleri tarafından düzenlenecek olan stratejik plânlar, sektörel ve bölgesel plânlarla beraber kaynakların rasyonel kullanılması noktasında önemli katkılar sağlamaktadır (Demirdizen, 2012: 16).

Kalkınma plânları, sahip oldukları özellikler bakımından içerdikleri dönemin kalkınma hamlelerinde lokomotif güç olarak büyük ilgi görmüşlerdir. Günümüz koşullarında da bu ilginin devam ettiği söylenebilir. Kalkınma plânlarında; özel ve kamu harcamalarında beş yıllık zaman dilimini içerecek hedeflerin belirlenmesi, her açıdan kalkınmayı destekleyerek hızlandırmanın önünün açılması, uyumlu politikaların izlenmesi, kaynakların verimli kullanımının kolaylaştırılması, bu ilginin gerekçeleri arasındadır. Böylesine önemli bir fonksiyonu olan kalkınma plânları, kapsam bakımından akılcı bir şekilde hazırlanmalıdır. Plânda yer alan amaç ve hedeflerin tamamına ulaşılması sağlanmalıdır. Bu çerçevede hazırlanan plânlarda plânlı kalkınmada rolü olan kuruluşların plân hedeflerine ulaşmak için ne kadar çaba gösterdikleri de çok önemli bir husustur. Bu durum, kamuda görev yapan yönetici pozisyonundaki kişilerin kişisel çabalarına, bırakılmayacak bir meseledir.

Kamu kurumları kalkınma plânlarındaki hedeflere ulaşma çabalarında üstlerine düşen görevi yerine getirirken hazırladıkları stratejik plânlarını araç olarak kullanırlar. Kamu kuruluşları tarafından hazırlanan stratejik plânlarda, üst politika belgesi durumunda olan kalkınma plânlarıyla örtüşen hedefler belirlemelidir (Yıldız, 2019: 2).

Kamuda stratejik plânlama uygulamalarının başarılı olduğunu söylemek fazla iyimser bir yaklaşım olur. Stratejik yönetim anlayışına bağlı olarak yapılan stratejik plânların çoğu uygulanabilir bir biçimde hazırlanmamaktadır. Plânlamanın başarısızlığının yanında başarılı bir plâna rağmen uygulamada yaşanan aksaklıklar da görülebilmektedir.

Türkiye’de stratejik yönetim anlayışının tam anlamıyla yerleşmemesinin bazı önemli nedenleri vardır. Bunlar (Canpolat, 2010: 7-8; Neşe, 2015: 57):

1. Stratejik önceliklerin akılcı bir şekilde belirlenememesi,
2. Stratejik hedeflerin sadece temenni listesi halini alabilmesi,
3. Stratejik plân-performans programı-bütçe ilişkisi kurulmasında sorunlar yaşanması,
4. Plânlama konusunda hazırlanan kılavuzlarda dil birliği ve süreklilikten söz edilememesi,
5. Üst politika belgesi niteliğinde olan uzun vadeli ve geniş kapsamlı plânların bölge ve il düzeyinde ihtiyaç duyulan önemli öncelikleri yeteri kadar içermemesi uygulama noktasında ciddi bir problem olarak görülmektedir.

Söz konusu problemlerin çözüme kavuşturulması, kalkınma plânlarının tüm kamu kuruluşları tarafından dikkatle izlenmesi, incelenmesi ve anlaşılmasıyla doğru orantılıdır. Kalkınma plânlarında yer verilen amaç ve hedefler bütün kurum ve kuruluşlar tarafından benimsendiği zaman ortak bir yönetim anlayışı gelişebilir. Kalkınma plânları, stratejik plânlama yapılırken dikkate alınacak en önemli belgedir. Dolayısıyla kalkınma plânları ne kadar nitelikli hazırlanır ve benimsenirse, stratejik plânların benimsenmesi ve uygulanması da o kadar kolay olacaktır. Bu nedenle plânların bu bilinç ve ciddiyetle hazırlanması gerektiği unutulmamalıdır (Yıldız, 2019: 4).

Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra hazırlanan bu sistemin Birinci Kalkınma Plânı (11. Kalkınma Plânı) 18 Temmuz 2019'da TBMM'de Genel Kurulu tarafından onaylanarak, 23 Temmuz 2019'da yayımlanmıştır (RG: 23.07.2019 S: 30840).

3.3.1. Yönetimde Plânlama Anlayışında Değişim ve Stratejik Plânlama

Daha önce de belirtildiği gibi, strateji kavramı ilk olarak, askeri alanda ortaya çıkmıştır. Sun Tzu'nun Savaş Sanatı, M.Ö. 6. yüzyıl stratejisini vurgulamaktadır (Grant, 2015: 12). Zamanla diğer alanlarda da (sanayi, kamu vb.) strateji kavramı yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Kaufman ve Jacobs'a (1987) göre stratejik plânlama, 1950'li yıllarda özel sektörde ortaya çıkmıştır. İşletmeler/kurumlar varlıklarını sürdürebilmek için geleceklerini plânlamak zorundadırlar. İşletmelerin kullandığı plânlama teknikleri de çevre koşullarından etkilenmiş ve değişen koşullarla aynı şekilde firmaların sürdürülebilirliğini sağlamak için plânlama teknikleri de gelişmiştir. Bütçeleme teknikleri başlangıçta yeterli

olmakla birlikte, tüketicinin artması ile işletmelerin üretim plânlaması konusunda daha fazla uğraşmasına yol açmıştır.

Sonraki yıllarda işletmeler artık kısa vadeli plânlar yerine uzun vadeli plânlar yapmak zorunda kalmıştır. Uzun vadenin ortaya çıkmasından sonra kapsayıcı plânlama yaklaşımına doğru bir adım daha atılmıştır. Ancak bu yaklaşım bir firma için çevresel değişimlere karşı yeterli değildir. Çünkü çevredeki değişimler sadece geçmiş verilerle tahmin edilemez. 1960'lı yıllarda ABD'de büyümenin yavaşlaması ile birlikte firmaların odak noktası üretimden pazarlamaya kaymıştır. Bundan sonra üretileni satmak, büyük üretimden daha önemli hale gelmiştir. Piyasayı şekillendiren güçler ve piyasada alınması gereken pozisyon önem kazanmıştır. Geçmiş verilerle geleceği şekillendirmek firmaları istenilen yerlere getirmemektedir. Pazarın gelişimini ve özelliklerini dikkate alan, firma ile potansiyeli arasında karşılaştırma yapan yeni bir bakış açısı bu duruma cevap aramaktadır. Bu anlamda stratejik plânlama/yönetim, bu gerekliliğin yönetsel aracı olarak ortaya çıkmıştır (Erkan, 2008: 23).

Stratejik yönetimin kamu yönetimine girişi 1980'lerin başında başlamıştır. Kamu yönetiminin petrol krizinin yoğun baskısı altında olduğu o yıllarda nüfus hareketleri, değerlerin değişmesi, vergilerin sınırlandırılması, özelleştirmeler, merkezileşme ve yerinden yönetim anlayışları, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, hizmet sektörünün gelişmesi, istikrarsız makroekonomik göstergeler, çarpıcı değişim ve dönüşümler yaşanmıştır (Bryson, 1988: 74).

1980'lerle birlikte artan ekonomik, siyasi ve teknolojik değişimler özel sektörün yanı sıra kamu yönetimi anlayışında da değişimlere neden olmuştur. Vatandaşlar dünyadaki gelişmelere paralel olarak zamanında, kaliteli ve hızlı hizmet talep etmişlerdir. Kamu yönetimini eleştirenler, kamu yönetiminin boyutuna, bürokrasinin beceriksiz ve kırtasiye tarafına, yönetimin merkeziyetçi ve kontrolcü olmaktan uzak yapısına kadar eleştiri alanını genişletmişlerdir. Devletin küçültülmesinin, piyasa koşullarına uygun bir iş gibi şekillenmesinin bu eleştirilere paralel olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Devletin asli görevlerinden biri olan kamu hizmetlerinin sunumu, tartışmalar kapsamında etkinlik, verimlilik ve kalite açısından yeniden değerlendirilmiş ve kamu yönetimi anlayışında bir takım yeni eğilimler ortaya çıkmıştır (Altın, 2013:102).

Kamu kurumları, toplumun kendi yetkisiyle ve topluma hizmet etmek amacıyla kurulmuş ve toplumun kaynaklarını kullanan kuruluşlardır. Devletten hizmet bekleyen, dolayısıyla kamudan ve devlete karşı hesap vermeye hazır olan toplum ve birey, demokrasi kültürü ve özgürlüklerinin gelişmesiyle birlikte etkileyenden etkilenen bir konuma gelmiştir. Kendine hizmet etmek için kurulan kamu yönetimini tanıyan ve kendini gerçek patron olarak gören toplum, artık hizmetle yetinmemektedir. Vatandaşlar, karar alma ve politika oluşturma aşamalarında yer alma talebinde bulunmuş, kendi kaynaklarını kullanan ve kendilerine etkin ve verimli hizmet vermek üzere kurulmuş kurumları zorlamıştır. İdarenin aldığı kararlar vatandaşlarla ortak ise bu durum yeni bir terimle ifade edilmektedir. Yönetişim olarak adlandırılan bu terim, toplumun hem bireysel hem de örgütsel olarak yönetime katılımının önünü açmış ve bu nedenle kamu kurumları yönetim gücünü diğer paydaşlarla paylaşmaya başlamıştır (Yıldırım, 2011: 1).

Gelişmiş iletişim ve bilgi çağında, kamu idareleri tüm dünyada aynı sorun ve zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Bunlar (Tarabanis, 2001):

1. Hükümetlerin reformunda talep odaklı tutum
2. Bazı göstergelerle performans ve kalite artışı
3. Kamu İdarelerinde kuruluşların ve yapılarının değiştirilmesi
4. Farklı yapısı ile özel sektör ile iletişim ve iş birliği
5. Sorumluluklar kapsamında bağımsız ajansların yetkilendirilmesi
6. Küreselleşme ve rekabete uyum
7. Bilgi teknolojisi gerektiren hizmetler

Kamuda verimliliğin ve performansın düşük olduğu görüşü, yapı ve işleyiş ile ilgili sorunlar yaşanması “yeniden yapılanma” fikrinin önünü açmıştır (Erkan, 2008: 35). Bazı uluslararası gelişmeler kamu yönetimi reformlarını destekleyen bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşme olgusu ile birlikte ülkelerin kamu politikaları uluslararası gelişmelerden çok daha fazla etkilenmiştir. Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşlar çeşitli ülkelerde reform hareketlerini desteklemiştir. Öte yandan, kamu yönetimi reformları birçok ülkede gerçek amacından ziyade “diğer ülkelerin gerisinde kalmamak” nedeniyle benimsenmiş ve kamu yönetimi reformlarını tetiklemiştir (Erkan, 2008: 37).

3.3.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlamanın Tarihçesi

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan değişimler sonucunda Türkiye’de kamu yönetiminde dört temel açığın yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunlar şöyle özetlenebilir: Stratejik açıklar, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı. Bu dört açık, değişim çabalarının altında yatan sebepler için kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Uzun vadeli plânlama ve stratejik bakış açısı eksikliği ile büyüyen ve merkezileşen kamu kurumu, gelirlerinin üzerinde harcamalar yapmakta ve kaynakları verimli kullanmayarak bütçe açıkları vermekte, halkın beklentilerinden uzak bir performans açığı oluşturmakta, verimsizliği nedeniyle toplumun güvenini kaybetmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65). Bu sorun ve krizlerin altında yatan en önemli sebep, ülkemizin çağı şartlarına ve halkımızdan gelen taleplere cevap vermeyen yönetim anlayışı ve yapısıdır. Bu bağlamda mevcut yönetim anlayışının altında yatan sorunlar (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 81-86):

1. Gelecek odaklı değil geçmiş odaklı
2. Hedef odaklı değil problem çözme odaklı
3. Tanınma odaklı değil çözüm odaklı
4. Tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım
5. Ödül yerine ceza odaklı yönetim

Dolayısıyla dünyada yönetim alanında yukarıda bahsedilen değişikliklere ülkemizin de zaman içinde uyum sağlaması zorunluluğu doğmuştur. Yönetim anlayışındaki zorunlu değişim, üst yönetimin stratejik plânlamayı gündeme almasına ve akabinde kamuoyunda stratejik plânlamanın benimsenmesine yol açmıştır.

Bu bağlamda 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan mali sektöre ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarını destekleyen Program Odaklı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFSAL-II) ile birlikte Türkiye’de kamu idarelerinde stratejik plânlama uygulamaları gündeme gelmiştir (Özen, 2008: 221). Bu anlaşmada, finans ve kamu sektöründe ilerleyen dönemler için Türkiye’de uygulanacak politikalar, kredi ön şartları ve ifa edilmesi gerekli olan taahhütler yer almıştır. Bu taahhütlerin arasında, makroekonomik çerçeve, bankacılık reformu ve kamu sektörü reformu bulunmaktadır. Kamu sektörü reformuna göre, “*Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu*” gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe reformunun bir

ayağında da kamu kurumları içerisinde politika üretme kapasitelerinin arttırılması ve bu bağlamda stratejik plânlama gerçekleştirilmesi yer almaktadır (Maliye Bakanlığı, 2006: 3).

2003 Yılında DPT tarafından kamu kuruluşlarıyla ilgili stratejik plânlama süreçlerine yardımcı olunması ve yol gösterilmesi için “Stratejik Plânlama Kılavuzu” düzenlenmiştir. Bu kılavuza bakıldığında büyük oranda, stratejik plânlamayı ABD’deki federal kurumlar için zorunlu hale getiren Yönetim Performansı ve Sonuçları Yasası’ndan esinlenme göze çarpmaktadır (Erkan, 2008: 78). Türkiye’de kamu yönetiminde yaşanan reform süreci katılım mekanizmalarını güçlendirmiş ve şeffaflığı artırmıştır. Yani yöneten ile yönetilen arasındaki etkileşimi ve yönetilenlerin karar alma süreçlerine katılımını ifade eden yönetişim uygulamalarını geliştirmiştir (Yıldırım, 2011).

Kamuda stratejik plânlama, bir kamu kuruluşunun hali hazırdaki durumunun incelendiği, muhtemel geleceğinin öngörüldüğü, gelecek hedeflerinin belirlendiği, belirlenmiş olan hedeflere varmak için hangi yol ve yöntemleri izlemek gerektiğini içeren ve elde edilen neticelerin ölçüldüğü bir süreci ifade etmektedir. (Maliye Bakanlığı, 2018: 3).

Türkiye kamu sektörü bakımından stratejik plânlama, 2000’lerde ulusal plânlama konsepti çerçevesinde ortaya çıkmıştır (Eren, Orhan ve Dönmez, 2014). 2000’li yıllardan önce Türk Kamu Yönetimi bağlamında stratejik yönetim ve stratejik plânlama çalışmalarının genelde beş yıllık kalkınma plânlarıyla, projelerle, yeniden yapılanma çalışmalarıyla ve araştırmalarla gerçekleştiği bilinmektedir. 1960 senesinden sonra başlayan plânlı kalkınma dönemi süresince kamu yönetimindeki gelişime katkı sağlamak ve sorunları çözmek maksadıyla çeşitli araştırmalarda bulunulmuş, projeler gerçekleştirilmiştir. Kalkınma plânlarının neredeyse hepsinde stratejik plânlama özelliklerinin olmasına karşın bu strateji hedeflerine ulaşamamıştır (Bircan, 2003: 420).

3.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Destekli Kurumsal Stratejik Plânlama

Bir araştırma konusu olarak kamu yönetimi hiçbir zaman durgun olmamıştır. Elbette zaman zaman sınırlarını ayarlaması gerekmektedir. Son yıllarda kamu yönetimi kendini yeniden şekillendirmek zorunda kalmış ve “yönetim” ifadesi kamu yönetiminin bakış açısını değiştirmiştir (Ferdous, 2016: 23). Kamu programlarının yönetilmesinin temel tanımı, kamu yönetimi olarak bilinen bir kavramdır ve siyaseti insanların her an

deneyimleyebileceği bir pratiğe dönüştürmenin aracıdır. Kamu yönetimi, alternatif olarak, özel sektörden türetilen ve kamu sektörüne uygulanan yönetsel ve ideolojik ilkelerin bir toplamı olarak tanımlanabilir (Schedler ve Proeller, 2000).

Sonuç olarak, “*Yeni Kamu Yönetimi*” bir kavram ve vizyonun yanı sıra geleneksel hükümet yönetimi biçimini dönüştürmeyi hedefleyen bir dizi spesifik yönetim yaklaşımı, yöntemi ve taktiğidir. 1980’lerde, değişim baskıları, özellikle mali baskılar, çoğu batılı ülkeyi, paranın karşılığı, seçenek ve açıklık sağlayarak kamu sektörünü daha rekabetçi ve kamu yöneticilerini insanlara karşı daha duyarlı hale getirmeye ve odaklanmaya itmiştir. Reformlar sırasında siyasi liderler eleştirilmiştir. Çünkü hükümetin bel başlı sorunları vardır. Bunlar; ilk argümana göre kamu sektörü (hükümet) yönetim ölçeği çok büyük ve çok fazla kaynak tüketmektedir. İkinci argüman, hükümetin çok fazla şeyle meşgul olduğu ve reformun kolay olmayacağıdır. Üçüncü argüman noktası ise, hükümet mekanizmasıdır. Çünkü bürokrasi, popüler olmayan bir sosyal kurum türü olarak görülmektedir (Lane, 2002).

Reformcular ve sosyal bilimciler tarafından kamu yönetiminde meydana getirilen büyük değişiklikler, yönetim ilkeleri tarafından takip edilen bir kurumsal teorinin gelişimidir. Bu kavramlar, iş bölümü ve uzmanlaşma kavramı, homojenlik ve komuta birliği teorisi, yetki devri ilkesi hiyerarşisi, sorumluluk teorisi, iktidar dönemi inancı ve kadro ilkesini içermektedir (Minogue vd., 1998). Reformculardan Luther Gulick tarafından POSDCORB olarak kısaltılan plânlama, çizelgeleme, kadro oluşturma, yönlendirme, koordinasyon, izleme ve bütçeleme, kamu görevlilerinin bu değerlere dayalı olarak kurumsal sistemler ve yapılar içinde idari rollerini yerine getirmelerini zorunlu kılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının, kamu alanında stratejik plânlamanın geliştirilmesine nasıl katkıda bulunduğu bağlamında değinilmesi gereken ilk nokta, yeni kamu yönetiminin geleneksel yapıların yarı özerk birimlere bölünmesine dayandığıdır. Bu arada tüm kamu kurumları yeni kamu yönetimi kriterlerinin gerekliliklerine tepki olarak stratejiler geliştirmektedir (Christensen ve Laegreid, 2017). Yeni kamu yönetimi anlayışını geleneksel yönetim anlayışından ayıran ilkeler (katılımcılık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu ve etkinlik) son yıllarda kamunun yönetimden beklediği hizmet anlayışını kapsayan kavramları olarak ortaya çıkmıştır (McNabb, 2009: 8.).

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren hemen her alanda önemli değişimler yaşanmıştır. İnsanoğlunun yüzyıllar boyunca biriktirdiği zenginlik önemli ölçüde değişmiş, yeni yapılar ve süreçler ortaya çıkmıştır. Küreselleşme olgusu, ulusal ve uluslararası teorilerin uygulanma biçimi üzerinde, kavramların, düzenlemelerin ve toplumların tüm yönleri üzerinde büyük bir etkiye sahiptir (Temizel, 2015: 217). Böylece kamusal alanda eski uygulamaların modernizasyonu yoluyla bu değişimler stratejik plânlama uygulamalarını desteklemiştir.

Bu bağlamda, Türk Kamu Yönetiminde stratejik plânlama uygulamalarının yasal dayanağı olarak yapılan düzenlemeler, özellikle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak yapılan yasal düzenlemeler olarak da değerlendirilebilir. Bu kanunla birlikte Türk Kamu Yönetiminde plânlama anlayışında da değişim ve adeta dönüşüm meydana geldiği söylenebilir.

3.4. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlamaya İlişkin Yasal Çerçeve

Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı internet sitesinden elde edilen verilere göre, kamuda stratejik yönetimin çerçevesini oluşturan yasal çerçeveler (kanunlar, yönetmelikler, rehberler ve tebliğler başlıkları) kronolojik olarak ele alındığında:

Kanunlar

1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
2. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu
3. İl Özel İdaresi Kanunu
4. Belediye Kanunu
5. 5018 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
6. Sayıştay Kanunu

Yönetmelikler

1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik
2. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanacak Faaliyet Raporlarına İlişkin Yönetmelik
3. Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

4. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanacak Performans Programlarına İlişkin Yönetmelik
5. Kamu İdareleri tarafından Hazırlanacak Performans Programlarına İlişkin Yönetmelik İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar

Rehberler, Tebliğler

1. Kamu İdareleri için Stratejik Plânlama Rehberi
2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Taslağı
3. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğı
4. Kamu İç Denetim Rehberi
5. Performans Programı Hazırlama Rehberi
6. Kamu İç Kontrol Rehberi
7. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanacak Stratejik Plânlara İlişkin Tebliğ
8. Performans Kontrol Rehberi

Bu bölümde konu ile ilgili mevzuatın tamamı yerine plânlamanın temel dayanağı olan kanun ve yönetmelikler açıklayıcı bir dille anlatılmıştır. Daha önceki bölümde Türkiye’de stratejik plânlamaya ilişkin yasal altyapının 5018 sayılı KMYKK’nın kabulü ile gerçekleştirildiğinden bahsetmiştik. Aynı zamanda bu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türk Kamu Yönetiminde plânlı kalkınma anlayışında ve buna bağlı uygulamalarda da bir değişim ve dönüşüm meydana geldiği üzerinde değerlendirmeler yapılmıştır. Bu nedenle bu bölümde bu kanun ile ilgili detaylı bilgiler yer almamıştır.

3.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararlarından sonra müdahaleci bir yapıdan serbest piyasa ekonomisi anlayışına geçilmesi ile beraber devletin daha çok rekabete dayanan bir strateji ile dışa açılma politikası takip etmesi yapısal reformlara ilişkin pek çok değişimin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Diğer yandan kamu yönetim sisteminde görülen ve kamu hizmetleri üretiminde ve sunumunda kendini gösteren etkinlik ve verimlilikle ilgili sorunlar, yönetim sisteminde ciddi bir değişimin gerekliliğini ortaya koymuştur. Diğer yandan dünyada yaşanan gelişmeler de ülkemizde kamu mali yönetim düzenlemeleri açısından reform çalışmalarını zorunlu hale getirmiştir.

Bu çerçevede kamu mali yönetim sistemiyle ilgili değişikliklerin temelini oluşturan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu yapılmıştır. 5018 sayılı Kanun 2003 tarihinde kabul edilerek kamu mali yönetim ve denetim sisteminde yenilikler getirmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber mali yönetim sistemi, uluslararası standartlarla ve Avrupa Birliği'yle uyumlu hale dönüştürülmüştür. Netice itibariyle 10.12.2003'te kabul edilen 5018 sayılı Kanun yaklaşık 80 yıldır kullanılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerine yeni bir kamu mali yönetim sistemini getirmiştir (Kesik, 2005: 95).

10 Aralık 2003 tarihi itibariyle TBMM'de kabul edilen ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü ile kamuda stratejik Plânlama uygulamasına ilişkin yasal altyapı da gerçekleşmiştir. 10/12/2003 tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda yer alan stratejik plânlamayla ilgili hükümler 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun çerçevesinde kamu idarelerinin kalkınma plânları, programları, ilgili mevzuat ve benimsemiş oldukları temel prensipler doğrultusunda geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlarını ve ölçülebilir hedefleri saptamaları, performanslarını önceden belirlenen göstergeler çerçevesinde ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesinde bulunmak üzere katılımcı yöntemler ile stratejik plân hazırlamaları gerekmektedir (madde: 9).

5018 Sayılı Kanunun 3. maddesinde tanımlanan stratejik plânlamaların, kimler tarafından, nasıl ve niçin yapılacağı ile ilgili konular ise kanunda 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 41, 60 ve 64. maddelerde yer almaktadır. KMYKK'ya göre stratejik plân hazırlama konusunda yükümlü tutulacak kamu idareleri¹ ve stratejik plânlama süreci ile ilgili takvimin tespit edilmesine, stratejik plânların kalkınma plânı ve programlar ile ilişkilendirilmesi hususunda usul ve esasların belirlenmesinde Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Kalkınma Bakanlığı), bütçelerin stratejik plânlarda ifade edilen performans göstergeleriyle uyumlu olup olmadığı ve idarelerin bu bağlamda gerçekleştirecekleri faaliyetlerle performans esaslı bütçelemeye ilgili diğer hususların belirlenmesine ise Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir (Ertan, 2010: 68). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra ise Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bahsedilen konularda yetkili kılınmıştır.

¹ Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na göre stratejik plân hazırlama konusunda yükümlü tutulan kamu idarelerine ilişkin belgeye anılan kanunun ekinde ulaşılabilir.

Türkiye’de yaşanan gelişim ve değişim ile birlikte kabul edilen 5018 sayılı kanun bazı yenilikleri de beraberinde getirmiştir. Bunlardan en önemlisi, stratejik plânlama ile performansa dayanan bütçeleme sisteminin getirilmiş olmasıdır. Böylelikle yasama organının bütçe hakkı güçlendirilerek bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Kamu mali yönetim ve denetim sistemi belirlenmiş olan bir düzen içinde sürdürülmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte kalkınma plânlarıyla bütçe arasında da bir bağ kurularak plânlı kalkınmada rasyonel bir yol izlenmiştir. Söz konusu birincil yeniliklerle beraber kanunda yer alan diğer yenilikler şu şekilde sıralanabilir (www.tbmm.gov.tr):

1. Kamu mali yönetimi içerisinde siyasi ve yönetim sorumlulukları birbirinden ayrılmış,
2. Sayıştay’ın kontrol kapsamı genişletilmiş,
3. Para anlamında saydamlık sağlanmış,
4. Hesap verilebilirlik ilkesi için mekanizma oluşturulmuş,
5. Bütçe hazırlanma ve yürütmede kamu yönetimlerine önemli esneklikler tanınmış,
6. Maliye Bakanlığı içinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

Sonuç olarak 1980’lerden sonra ülkemiz özelinde yaşanan ekonomik değişim ve gelişimler kendisini kamu mali yönetim sisteminde de ortaya koymuş ve böylelikle pek çok reform yapılması gerekli hale gelmiştir. Bilhassa ülkemizde 1990’lı yıllardan sonra kendini iyiden iyiye gösteren kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılması noktasında yaşanan sorunlar, kalkınma programlarının da yalnızca kâğıt üzerinde kalması gerçeğiyle karşı karşıya bırakmıştır. Bundan dolayı yaşanan değişim süreci sonucunda kamu mali yönetim sistemi alanında 1927 yılından beri kullanılan 1050 sayılı Kanun’un yerine 5018 sayılı KMYKK kabul edilmiş ve böylelikle yeni bir mali sisteme geçilmiştir. Performans bütçeleme sistemi, çok yıllık bütçe, verimlilik, etkinlik, misyon, vizyon, sistem analizi, stratejik yönetim ve plânlama, performans yönetimi, şeffaflık, sürdürülebilir kalkınma, mali disiplin gibi kavramlar mali sistem içerisinde yer almıştır. Ayrıca bu kanunla beraber kamu kurumlarına, üniversitelere, nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelere stratejik plân yapma zorunluluğu getirilmiştir.

3.4.1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Modeli

Kamu mali yönetiminde yaşanmakta olan hızlı değişim ve dönüşüm süreçlerinin devlet bütçesi üzerindeki en büyük etkisi, girdi odaklı bütçelerden performans bütçeleme

sistemleri gibi çıktı/sonuç odaklı bütçe modellerine geçiştir. Bu yeni modelle birlikte performans yönetimi uygulayarak kaynak tahsisinin ve etkinliğinin sağlanması, bütçe kaynakları ile ulaşılabacak hedefler arasında bağlantı kurulması kamu mali sisteminin öncelikli hedeflerinden biri haline gelmiştir. Geleneksel bütçe sisteminin modern devlet mali yönetiminin gereklerini karşılamaması, kamu hizmetlerinin çıktıya göre değerlendirilmesine gereğini doğurmuştur. Bu durum sonuç bütçeleri, program bütçeleri, plânlama-programlama-bütçe sistemleri gibi bütçe seçeneklerinin geliştirilmesine neden olmuştur (Aktan ve Tüğen, 2006: 2008).

Performansa dayalı bütçeleme sistemine alternatif olabilecek bir başka model de planlama-programlama-bütçeleme sistemidir. Bu sistem, 1960'lı ve 1970'li yıllarda kullanılan, kamu hizmetlerinin ve kamu harcamalarının önceden belirlenmiş plan ve programlara göre sunulmasını amaçlayan bir modeldir. Bu modelde hizmetlerin verimliliğini sağlamak, öncelikleri belirlenmek amaçlanmaktadır. Bu bütçeleme sistemi sadece performans bütçelemenin etkinliğini ölçmekle kalmaz, aynı zamanda hizmet planlamasını da yapar, yani planlanan programın uygulanmasına yönelik alternatifler arasından kamu sektörü kaynaklarının en verimli kullanımını seçer. Kısaca performans bütçeleme, her bir kamu hizmetinin etkinliğine odaklanırken, program-bütçeleme modelinde hizmeti uygulamaya yönelik en uygun önlemler (projeler) program bütçesine yansıtılarak bu hedefe ne ölçüde ulaşıldığına bakılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 16).

1990'lı yıllarda başta ABD olmak üzere birçok gelişmiş ülkenin mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde büyük yapısal değişiklikler yaşanmış ve bu durum performansa dayalı bütçelemeye yeniden vurgu yapılmasına yol açmıştır (OECD, 2004: 4).

Performansa dayalı bütçeleme modeli, maliyetlere, çıktıları ve sonuçlara vurgu yapılmasını, bütçe büyümesinin çıktılarıyla tanımlanmasını ve kamu sektörünün uygun şekilde yapılandırılmasını gerektirmektedir. Bunun sonucunda kamu kurumlarında kaynak kullanımında esneklik yaratılması, tahakkuk esaslı muhasebenin yönetim bilgi sistemlerine dahil edilmesi, daha sıkı kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi, gelişmiş raporlama sistemleri ve şeffaflık politikaları yoluyla hesap verebilirliğin daha da güçlendirilmesi mümkün olur (Egeli vd., 2007: 29). Genel olarak performansa dayalı bütçeleme sistemiyle ulaşmak istenen hedefler, verimliliğin artırılması, bütçe işlemlerinde karar alma mekanizmasının geliştirilmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması, tasarrufun

sağlanmasıdır. Bazı ülkeler bütçeleme sistemlerinde bu hedeflerden bir veya ikisine öncelik verirken bazıları da tüm hedefleri kapsayan bir yaklaşımı benimsemiştir (Erüz, 2006: 218-219).

Performansa dayalı bütçeleme, kamu hizmetlerine kaynak tahsis edilmeden önce her faaliyetin ve projenin maliyetini hesaplayan ve her proje için bir hedef performans düzeyi belirleyen bir bütçe yönetim sistemidir. Performansa dayalı bütçe modelinde öncelikle kamu kuruluşlarının temel işlevleri ve bu işlevlerin yerine getirilmesiyle ulaşılabilecek amaç ve hedefler tanımlanır, bu amaç ve hedefler doğrultusunda kaynaklar tahsis edilir ve ardından bütçeleme yapılır. Kaynak kullanımı izlenerek ve performans ölçülerek istenilen hedeflere ne ölçüde ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilir ve sonuçlar raporlanır.

3.4.1.2. Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Performans Esaslı Bütçeleme

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması alanında önemli yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Özellikle ülkemiz mali sisteminde köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kanunun kabulü ile plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek bir mekanizma oluşturulmuş, bütçe geliştirme süreci ve bütçe çerçevesi yeniden tanımlanmıştır. Merkezi bütçe kanununun geliştirilmesi koordinasyonla başlatılmış olup, makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik parametreleri yansıtan orta vadeli program ve bütçe gelirlerini yansıtan orta vadeli mali plan, bütçenin maliyet tahminlerini içermektedir. Ayrıca, bütçe mali yönetimi, bütçe uygulama, muhasebe, raporlama ve mali işlemlerin mali kontrolünün yapısı ve işleyişi, kamu fonlarının etkin bir şekilde elde edilmesi ve verimli kullanılması, sorumluluk ve mali şeffaflığın sağlanması amacıyla yeniden düzenlenmiştir (DPT, 2006: 18).

5018 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesine göre; kamu idare kuruluşları, stratejik plânlarına dayalı olarak performansa dayalı bütçe oluşturmakla yükümlü kılınmıştır. Kamu kurumları ayrıca kalkınma plânları, programları, ilgili kanunlar ve bunların benimsediği temel ilkeler çerçevesinde ve ölçülebilir stratejik hedeflerin tanımlanması, ölçülmesi ve hayata geçirilmesi amacıyla vatandaş katılımı yöntemiyle stratejik plân geliştirilmesinden sorumludur. Performanslarını önceden belirlenmiş göstergelere göre izlemek ve değerlendirmek zorundadır. Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede

sunulabilmesi için kamu idaresi kuruluşlarının program ve projeler bazında bütçe ve kaynak tahsisine dayalı stratejik plânlar, yıllık amaç, hedefler ve performans göstergelerini yayınlaması gerekmektedir. Kamu idare kuruluşları, stratejik plânlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda performansa dayalı bütçeler hazırlamaktadır. Kanunda, devlet idari organlarının bütçeleme süreci üçlü yapıya dayanmaktadır. Bu yapıda her yıl bütçenin temelini oluşturan ve uygulanan faaliyetlerin sonuçlarını raporlayan plânlar ve bu plânların yıllık olarak yerine getirilmesini gösteren performans programları yayınlanmaktadır. Performans programına göre yıllık faaliyet raporunda performans esas alınır (Erüz, 2006: 222).

Bu bağlamda kamu idare kuruluşları, stratejik plânlarında temel ilke ve politikaları yansıtır ve temel performans göstergelerini tanımlar. İlgili mali yıl sonunda düzenlenecek faaliyet raporunda bütçe harcamaları, bütçe hedefleri ve gerçekleştirmeleri arasındaki farklılıkların nedenleri, kuruluşun faaliyetlerine ilişkin bilgiler ve performans bilgileri yer alır.

Performansa dayalı bütçelemenin başlangıç noktası stratejik plânlamadır. Genel olarak kuruluşların amaç ve hedeflerini ve bunların uygulanma araçlarını içeren stratejik plân, kuruluşun tahmini bütçesini belirlemesi açısından devlet mali sistemi açısından önem taşımaktadır. Plân, kaynak tahsisinin temelini oluşturacak ve hesap verebilirliğe rehberlik edecektir. Kamu yönetiminin temel politika hedefleri ile kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kuran sonuç programları, performans verilerini bütçe belgelerine ve mali bilgilere dahil ederek çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme yaklaşımını zorunlu kılmaktadır. Performansa dayalı bütçelemenin son aşaması, kamu idari kurumlarının faaliyetlere ve sonuçlarına ilişkin hazırladığı faaliyet raporlarını içermektedir. 5018 sayılı Kanun, üst düzey yöneticilerin ve kamu fonlarından tahsis edilen harcama yapan kuruluşların yıllık faaliyet raporlarının, sorumluluk kapsamında hazırlanarak kamuya açıklanacağını öngörmektedir.

İdari faaliyet raporlarında ilgili idarelere ilişkin genel bilgilerden sonra, kullanılan kaynaklar, bütçe hedefleri, gerçekleştirmeleri, sapma nedenleri, varlıkları, yükümlülükleri, kuruluşların faaliyetlerini içeren mali bilgiler, stratejik plân ve performans programına uygun olarak faaliyetlere ve performansa ilişkin bilgiler de yer almalıdır.

3.4.2. Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun” 9. maddesine dayanılarak 2 yönetmelik hazırlanmıştır. Hazırlanan ilk yönetmelik 26.05.2006 tarihinde yürürlüğe girerek 28.02.2018 tarihinde yayınlanan yeni yönetmeliğe kadar yürürlükte kalmıştır. “Kamu İdarelerinin Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” çerçevesinde beklenen amaç, stratejik plân hazırlama yükümlülükleri bulunan kamu idarelerinin ve stratejik plânlama sürecinin temel aşamalarıyla bu sürece ilişkin takvimin tespit edilmesi, stratejik plânların değerlendirilmesi, kalkınma plânı ve programlara uygunluğun sağlanması ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi şeklindedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018).

26.05.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren ilk yönetmelik, stratejik yönetim süreci aşamalarını ifade etmekte olup yönetmelik çerçevesinde stratejik plânlama sürecine bakıldığında yedi aşama olduğu görülmektedir. Bunlar, hazırlık çalışmaları, stratejik plânları hazırlama, plânı değerlendirme, stratejik plânlara son şeklini verme, stratejik plânları sunma, performans programı hazırlama ve performans göstergeleri belirlemedir (Songür, 2011: 115).

26.02.2018 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelikte ise temelde ilk yönetmelik hükümlerinde yer verilen süreçlere bağlı kalınmakla beraber stratejik plânlama süreciyle ilgili yeni aşamalar ortaya koymuştur. Bu yönetmelikte; “*stratejik plânlama süreci, stratejik plânları hazırlama, stratejik plânları kalkınma plânı ve programlar ile ilişkilendirme, idarelerce hazırlanan stratejik plânların diğer idarelerin stratejik plânları ile uyumu, eylem plânları, stratejik plânları değerlendirme, stratejik plânlara son şeklini verme, stratejik plânları sunma ve kamuoyuna açıklama, stratejik plânları uygulama, stratejik plânları izleme ve değerlendirme ile uygulama sonuçları*” olmak üzere dokuz aşama yer almaktadır.

Dolayısıyla 26.02.2018 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelik hükümlerinde bir önceki yönetmelikte yer verilen yönetmelik hükmü amacından farklı olarak sürecin temel aşamaları ve stratejik plânların değerlendirilmesi eklenmiştir. Ayrıca stratejik plân hazırlama zorunluluğu olmayan kamu idarelerinin sayısı azaltılmış, tanımlamalar kısmı

genişletilerek yeni kavramlar tanımlanmış, yeni analiz yöntemleriyle beraber maliyetlendirme ile ilgili düzenlemeler getirilmiş, bilhassa stratejik plânların uygulanmasına, güncellenmesine, izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik yeni hükümler getirilmiştir. Bununla birlikte son yönetmelikle stratejik plânların güncellenmesi ve yenilenmesiyle ilgili yeni hükümler de getirilmiş, stratejik plânların yenilenmesi ile ilgili sürelerde kısaltmada bulunularak stratejik plânların sunulacağı kamu idarelerine elektronik nüshaları ile birlikte gönderilmeleri hüküm altına alınmıştır.

3.4.3. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Stratejik plânlamayla ilgili ikincil mevzuatlar arasında yer alan ve 18/02/2006 tarihinde Resmî Gazete’de yayınlanarak, yürürlük kazanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinde de stratejik plânlamaya ilişkin esaslar yer almaktadır. Yönetmelikte 5. maddede, SGB’lerin görevleri sayılmıştır. Bu maddenin “f” bendinde idarede Strateji Geliştirme Kurulu kurulmuş ise bu kurula ait sekretarya hizmetlerinin SGB’ler tarafından yürütüleceği ifade edilmiştir. Ancak, 5018 sayılı ve 5436 sayılı kanunlarda bu kurulun nasıl oluşacağı, görev ve yetkilerinin neler olacağı ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu hususta bir düzenleme eksikliği söz konusudur. 5018 ve 5436 sayılı kanunlara dayanılarak hazırlanan ilgili yönetmelikte SGB’lere, stratejik yönetim ve plânlaması, performans ve kalite ölçütleri geliştirilmesi, yönetim bilgi sistemi ve mali hizmetlerden oluşan dört ana işlevini yürütme görevi verilmiş olup, bu işlevlerle ilgili alt bileşenler de söz konusu yönetmelikte ifade edilmiştir. Bu çerçevede SGB’lerin yönetmelik hükümlerine uyum ve uygulamaları, kamu mali yönetimi reformunun tam anlamı ile uygulamaya geçirilmesi noktasında önem arz etmektedir.

3.4.4. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

İdareler tarafından stratejik plân ve performans programıyla yapılmış olunan çalışmalara yönelik gerçekleşme düzeylerinin gösterilmesi maksadıyla hazırlamaları gerekli olan faaliyet raporlarının usul ve esaslarını ifade etmek için düzenlenen, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikteki amaç, genel bütçe

kapsamında yer alan kamu idarelerinin, özel bütçeli idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarıyla mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanarak ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlerle ilgili sürelerle diğer usul ve esasların belirlenmesi şeklinde izah edilmiştir.

Yönetmelik, idarelerin stratejik plân ve performans programları doğrultusunda belirlemiş oldukları amaç ve hedeflere ne derecede ulaştıklarını göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Bu çerçevede 5018 sayılı kanunda esas olarak vurgulanan mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu bakımından faaliyet raporlarının önemi çok büyüktür. Nitekim düzenlenecek faaliyet raporlarıyla amaç ve hedeflerin idareler tarafından gerçekleştirilip gerçekleştirilemediği somut bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde stratejik plânlamanın uygulanması ve benimsenmesi için gerçekleştirilen yasal düzenlemelerden bir diğeri de 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile beraber nüfusları 50.000 üzerinde olan belediyelerin stratejik plân hazırlamalarının zorunlu hale getirilmesidir. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da İl Özel İdareleri'ni stratejik plân hazırlamakla yükümlü kılmıştır. Fakat uygulama noktasında bu kanunlardan yararlanan kişi ve kurumlar, stratejik plânlara ait çerçeveyi hazırlarken beş yıllık kalkınma plânlarına müracaatta bulunmak durumundadırlar. Çünkü oluşturulan kurumsal stratejik plânlar içerisinde bulunacak amaç, hedef ve stratejilerin, kalkınma plânlarına ait amaç, hedef ve stratejiler ile uyumlu bir biçimde oluşturulmaları gerekliliktir (Yıldız, 2019: 3).

Bununla birlikte kamu idareleri için kamu kurumlarının hazırlayacakları stratejik plânların genel çerçevesini belirlemek amacıyla anılan rehber hazırlanmıştır. İlk versiyonu Haziran 2003'te hazırlanan bu rehber, ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenmiş ve ikinci versiyonu Haziran 2006'da yayınlanmıştır. Rehberin üçüncü versiyonu 2018 yılında yayımlanmıştır. Rehberin son versiyonu 3.1. sürümü ile 2021 yılında yayımlanmıştır. Rehber, stratejik plânlama süreci ve stratejik plânların kapsam ve içeriği için genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Bu rehber kapsamında plânlamanın nasıl olacağı ile ilgili belirli başlıklar ve bölümler yer almaktadır.

Buna göre; rehberin amacı ve kapsamı birinci bölümde yer almaktadır. Stratejik plânlama kavramı, rehberin ikinci bölümünde tanıtılmaktadır. Hazırlıklar ne olmalı çalışması üçüncü

bölümde yer almaktadır. Dördüncü bölümde, idare içi ve dışının incelenmesine yönelik olarak neredeyiz? Sorusuna cevap aranmaktadır. Beşinci bölümde yer alan “nereye ve nasıl gidiyoruz?” sorusuna cevap verebilmek için misyon, vizyon, temel değerler, amaçlar ve hedeflere yönelik genel değerlendirme yapılmaktadır. Başarımızı nasıl ölçeriz sorusunun cevabı ile ilgili maliyetlendirme, izleme ve değerlendirme bölümleri altıncı ve yedinci bölümlerde yer almaktadır.

Kamu idareleri, stratejik plânlamalarını rehber kapsamında genel çerçevenin temel ilkelerine, ana ve alt başlıklarına bağlı olarak şekillendireceklerdir. Dolayısıyla bundan sonraki plân döneminde stratejik plânların bu kılavuza sadık kalınarak hazırlanması öngörülmektedir.



4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLÂNLAMADA DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM

4.1. İdari Yapıda Reform Arayışları

Reform kelimesi, daha öncekilerden farklı bir şekil oluşturmak, tashih etmek, yanlışları azaltmak, iyileştirmek ve geliştirmek anlamına gelmektedir. Reform gidişatı ve hedefleri daha evvelden tespit edilen, neticeleri öngörülebilir sistemli uğraşlardır. Yönetim içerisinde reformun hedefleri, çağdaş örgüt ve yönetim ilkelerini, çalışma hayatında modern sistem, yöntem ve son teknolojiyi hayata geçirmektir. Reformun hedefleri aynı zamanda amaçlanan hedefe minimum kaynak harcayarak, üretim ile hizmeti en az sürede en düşük giderler ve yeterli değerle elde edebilmektir (Özer, 2019: 249).

İdari reform, kamu yönetiminin hedeflerinin hayata geçirilmesi için kazançlı, ekonomik ve nitelikli hizmet görmesini mümkün kılacak bir düzene geçilmesini ve bununla beraber kurulan düzen içerisinde iş görmesi hedefi ile gerçekleştirilen emekler bütünüdür. İdari reform, kamu yönetiminde aksaklık, noksanlık ve karışıklıkların saptanmasını sağlayarak, bu karışıklıkların ortadan kalkması için gerekli olan tedbirlerin tespiti ve bu tedbirlerin hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir (Sürgit, 1972: 33).

Bir diğer tanımla idari reform, idari yapı içerisinde yer alan nitelikli ve çok boyutlu olarak tekrardan düzenleme faaliyetlerinden, yöntemlere dair yapılan ufak ve ikincil özellikteki değişimleri ve gelişmeleri içerisinde barındıracak düzenlemelere kadar uygulanan bütün emeklerdir. Tekrardan oluşmanın temel fikri, ilişkiler düzeni ile yapılan faaliyetlerin, ilerlemeyen, içerisinde çalışılan çevre koşullarına uyum sağlayamayan yanlarını ilerletmek veya ilerlemesi için gerekli ortamı yaratmaktır. Tekrardan yapılanma, daha süratli, daha etkin ve daha yararlı bir kamu yönetimi sisteminin gerçekleştirmesini hedeflemektedir (Polatoğlu, 2003: 52). İdari reformun özellikleri şu ana başlıklarda özetlenebilir (Sürgit, 1972: 37):

1. İdari reform sosyal değişimin bir etmenidir,
2. İdari reformun hedefi idarenin çağdaşlaşmasıdır,
3. İdari reform öznedir,
4. İdari reform tartışmalıdır,

5. İdari reformunun sınırları belirlenmemiştir,
6. İdari reform zaman tüketimi yapar ve daimî bir süreci kapsamaktadır,
7. İdari reformun istihdamın azalması hedefi yoktur,
8. İdari reform sadece mevzuat hazırlamak veya mevzuatta yenilikler yapmak anlamına gelmez,
9. İdari reform, asıl amaçların bir fonksiyonudur,
10. İdari reform çoğunlukla yönetim personeline bağlıdır,
11. İdari reform idarenin üzerine düşen bir görevdir,
12. İdari reform sözü beyan ile uygulamaya geçmez.

Kamu yönetiminde reforma gidilmesinde pek çok neden bulunmaktadır. Bunlar, teknolojik yenilikler, iktisadileşme, kentleşme, nüfus çoğalması ve siyasi dönüşümlerdir. Kamu yönetiminde reform yapma düşüncesi belirli istekler nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu istekler aslında reformun sebeplerini de oluşturmaktadır. Farklılaşan ümitler ve istekleri gidermek, içinde bulunulan çağa ayak uydurmak, teknolojiden faydalanmak gibi reformun farklı sebepleri de vardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Öte yandan çeşitli faktörler de reformun sebeplerini etkilemektedir. Örnek olarak, küreselleşme, bilgi teknolojilerindeki hızlı ilerlemeler kamudaki yeni yönetim anlayışı gibi faktörler, reformlara farklı boyutlar kazandırmakta, yeni reform sebepleri ortaya çıkarmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışında şahsi önceciliğin, katılımcılığın, dürüstlüğün, açık oluşun, insancılığın, çok aktörlülüğün, taktiksel bakışın, daima yenilenmenin, faaliyet ve verimliliğin önemi vurgulanmaktadır. Bu sebeple yalnızca devletin ne yapacağı yerine ne şekilde yapacağı da sorgulanmış, bu arayışlar kamu yönetiminde reforma olan güveni artırmış ve girişimlerini teşvik etmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 107).

4.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Yönetimde Değişime Giden Yol

Devletlerin yönetim anlayışlarında dünyada ve ülke sınırları içinde meydana gelen büyük olaylar değişikliğe neden olmuştur. Bu kapsamda dünyadaki gelişmelerle eş zamanlı olarak Türkiye’de yönetim anlayışındaki değişikliklerin birinci dalgası 1980’den başlayarak iktisadi-mali liberalizasyon reformları dalgası olmuştur. İkinci dalga, 1990’lardan başlayarak ama kapsamlı bir biçimde 2000’li yıllarda belirmiş ve dikkatler devlet aygıtının kendisine çevrilmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından büyük oranda dışsal

olan reformlar politikasının ikinci dalgası olan 2004 reformları, küresel reform politikasının kavram-kurum ağını tartışmaya bile açmadan olduğu gibi kabul etmiştir (Güler, 2004: 41). Hali hazırdaki idari yapının, modern kamu idaresinin öğeleri şeklinde dile getirilen vatandaş odaklı, hesap verebilir ve şeffaflık ilkeleriyle bilgi edinme hakkı ve vatandaş katılımı esasına dayalı yeni bir yönetim felsefesine göre düzenlenmesi arzulanmaktadır. Reformlar ile bir taraftan AB'ye uyum sürecinin gerekleri yerine getirilmeye çalışılırken, diğer taraftan makroekonomi üzerinde olumlu sonuçlar doğuran yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2003: 189).

2000'li yıllar, Türk kamu idaresinde bilhassa yeni kamu yönetimi perspektifi açısından reformların gerçekleştirilerek uygulamaya geçirildiği yıllar olma özelliğine sahiptir. İlgili dönemde, yeni kamu yönetiminin öne sürdüğü bazı argümanlar göze çarpmaktadır. Devletin küçültülmesi, bürokratik işlemlerin en aza indirilmesi, rekabetin ortamının yaratılması, özel sektör yöntemlerine ağırlık verilmesi, yerelleşmenin artırılması gibi standartların bulunduğu söylem ve uygulamalarla birlikte bilgi edinme, açıklık, şeffaflık ve katılımcılık gibi ilke ve değerlere de ayrı bir önem verilmektedir (Önen ve Kurnaz, 2017: 54).

Üçüncü aşama reform çalışmaları kapsamında değerlendirilebilen 2004 yılında hazırlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” incelendiğinde, reformların yapılmasında itici gücü oluşturan Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve küresel sistemle uyum amacı açıkça görülmektedir. Gerçekleştirilmeye çalışılan reform, Türk Kamu Yönetimini Avrupa Birliği'nin ve küreselleşmenin taşıyıcısı olan IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kurumların talepleri, raporları ve kredi antlaşmaları doğrultusunda kamu yönetiminin yapılandırılması ve özünde yeni kamu yönetimi anlayışının hayata geçirilmesidir. Diğer bir ifadeyle devlet reformu ile sürekli kürek çeken devlet anlayışından dümeni elinde bulunduran devlet anlayışına geçiş amaçlanmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın, “daha katılımcı”, “daha saydam ve hesap verebilir” ve “insan hak ve özgürlüklerine saygılı” kamu yönetimini hedeflediği, gerçekleştirilecek olan kamu hizmetlerinin ise “adil”, “etkili”, “süratli” ve “kaliteli” olması amaçlanmaktadır. Tasarı ile “vatandaş/müşteri odaklılık” kavramı ortaya atılmış, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi gerektiği, kamu hizmetlerinin, bundan sonra yöneticilerin kolayına geldiği şekilde değil, hizmet alanların beklentilerine

uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bununla dile getirilen bir başka durum ise, kamu hizmetlerinin, vatandaşlara yönelik olarak en yakın ve en uygun birimlerce verilmesi gerektiğidir. Bu durum ise, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev dağılımlarının konusudur (Kartal, 2006).

2004 yılında çıkarılan, kamu yönetiminde bütüncül bir değişimin gerçekleşmesini hedefleyen reform paketi dahilinde, kabul edilen “Belediye Kanunu,” “Büyükşehir Belediye Kanunu”, “İl Özel İdareleri Kanunu” ve ilgili kanunlara çerçeve oluşturan “Kamu Yönetiminin Temel İlkleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu”, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerini kapsayan geleneksel yönetim eğilimleri, yerel yönetimlerin yönetim, politik ve iktisadi bakımdan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçiş çabalarının ürünüdür (Aykaç vd., 2003: 36).

Burada, merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki yetki, görev ve sorumluluklar dile getirilirken, geleneksel yönetim perspektifinin aksine, merkezi yönetime ait yetkiler sınırlandırılmış, yerel nitelikteki hizmetler kapsamında mahalli idarelerin yetkileri genişletilmiştir (Al, 2004). Bu çalışmaların yanında bölge kalkınma ajansları, bilgi edinme kanunu, kamu yönetiminde etik kuralları düzenleyen kanunlar, personel yönetimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle Türk Kamu Yönetimi refah devleti anlayışının yürütme gücü konumundan minimal devletin yürütme gücüne dönüşüm sürecini tamamlamaktadır (Güler, 2004).

Yine bu dönemde bölgesel kalkınmaya yönelik kalkınma ajanslarının kurulması, kamu yönetiminin içinde bulunduğu etik krizin aşılması için Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması ve ilgili yasal düzenlemelerin yapılması, kamu yönetiminin denetimine halkın katılımının sağlanması Kamu Denetçiliği kurumunun kurulması gibi oldukça önemli adımlar atılmıştır (Yayman, 2008: 112). Buna karşın, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile ilgili olarak literatürde farklı düşüncelerin olduğu belirtilebilir. Literatürde siyasi ve idari yapıdaki tikanıklıkların, aşırı merkezîyetçilik, bürokrasi ve mahalli idarelerdeki zafiyetlerin giderilmesi esas amacıyla ortaya konulan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’na yönelik olarak eleştirel ifadelerin de olduğu görülmüştür. Bu eleştiriler, tasarının, hukuki olarak sorun teşkil ettiği ve paydaşların fikri alınmadan gerçekleştirildiği

yönündedir (TEPAV, 2006; Yayman, 2008). Bu eleştirilere karşı öne sürülen gerekçeler de çeşitli platformlarda dile getirilmiştir.

1982 Anayasası'ndaki düzenlemeler kamu reformunun bütüncül bir biçimde gerçekleştirilmesinde kısıtlar oluşturmaktadır. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yapılmaya çalışılan düzenlemeler Anayasaya aykırılık gerekçesine takılmaktadır. Dolayısıyla Anayasal düzenlemelerde değişikliğe gitmeden kamu yönetimi reformunun tam olarak uygulanma şansı azdır. Anayasa gibi hukuki metinlerin yorumlanmasındaki yaklaşımlar reform çalışmalarında oldukça etkili olmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi kararlarında devlet tanımı kimi zaman genişletici bir yaklaşımla merkezi ve yerel yönetimleri içerirken kimi zaman da daraltıcı bir tanımla yerel yönetimleri dışlamaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda da bu genişletici yaklaşımı görmek mümkündür ancak bu tasarıyla ortaya konan politika, daraltıcı bir yaklaşımla yorumlanmıştır (TEPAV, 2006: 11).

Daha önceki reform çalışmalarında olduğu gibi 2004 ve sonrasında yapılan reformlarında da kamu yönetiminde “sistemimizde sorun nedir” sorusuna cevap bulmadan, sorun ortaya konulup tanımlanmadan çalışmalar yapılmıştır. Kamu reformu konusunda dış faktörlerden talep gelmekte ancak içerden ciddi bir talep bulunmamaktadır. Reformun güçlü bir toplumsal talep çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve eğer bu yoksa farkındalık yaratılması gerekmektedir. Yerel yönetim reformunun idealde yerel yönetimlerin merkeze karşı yerelleşmeyi talep etmesi ve şehrin ihtiyaçlarını savunması üzerine inşa edilmesi gerekir (Yayman, 2008: 57).

Son yıllarda Anayasa değişikliği ile sağlanan yönetsel sistem değişikliği ile yapılan reformlarla bürokrasinin, toplum nezdindeki etkilerinin en aza indirildiği şeklinde bir izlenim bulunmaktadır. Dile getirilen reformlarla, bürokratik yapı ve vatandaş arasındaki mesafe, belirli oranlarda kapatılmış, vatandaşın karar alma sistemlerine dâhilini gerçekleştiren mekanizmalar meydana getirilmiş, kamuya ait işler hususunda bilgi edinme hakkı getirilmiş, bürokrasiye ait işler sınırlandırılmış ve azaltılmış gibi görünmektedir. Fakat tüm bu işlemlerin, demokratik olarak izdüşüm gerçekleştirilmesi adına hem toplum hem de bürokrasi üstündeki siyasi vesayetin de ortadan kaldırılması gerekmektedir (Işıkçı, 2017: 177).

4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Hazırlayan Etmenler

Türkiye’de ömrü kısa süren siyasi iktidarların varlığı uzun yıllar boyunca siyasetin ana konusu olmuştur. Bu bağlamda siyasi istikrarın sürmesinin önünde birçok engel sayılabilir. Neredeyse her 10 yılda bir yapılan askeri darbeler, darbe Anayasalarının varlığı, temel hak ve hürriyetlere getirilen kısıtlamalar bu engellerden bazılarıdır. Türkiye’de cumhuriyetin ilanından günümüze kadar 66 hükümet görev yapmıştır. Başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika Birleşik Devletleri ile bir kıyaslama yaptığımızda ABD’de 235 yılda 46 hükümet değişikliği gerçekleştiği görülmektedir. Türkiye’de ise ortalama olarak neredeyse her 18 ayda bir hükümet değişiklikleri olmuştur (Bozan, 2022: 14-15).

Türkiye’de hükümet sistemi arayışlarında hep öne çıkarılan modelin başkanlık sistemi olmasının gerisinde, bu sistemin, parlamentarizmin yol açtığı olumsuz siyasal sonuçları bertaraf edeceğine duyulan inanç yatmaktadır. Ayrıca Türklerin tarihi kültür ve geleneklerinden gelen, tek elden yönetimin daha güçlü ve üstün olacağı düşüncesi (Uluşahin, 2011) de, başkanlık sistemi arayışlarında siyasal motivasyonu artırıcı bir etki göstermiştir. 1982 Anayasası’nın hazırlık çalışmaları sırasında da gündeme getirildiği görülen başkanlık sisteminin, lehinde ve aleyhinde olmak üzere değişik yaklaşımlar sergilenmiştir. Türkiye açısından koalisyon hükümetlerinin kısa ömürlü, istikrarsız ve güçsüz olmalarından başka, parlamenter sistemin kuvvetler ayrılığını hayata geçirme yeteneğinin hayli zayıf kalması gibi faktörlerin de başkanlık sistemine geçme yönündeki tartışmaları, bu süreç içerisinde alevlendirmiş olduğunu söylemek mümkündür (Gönenç, 2014: 27).

Türkiye’de başkanlık sisteminden yana tavır ortaya koyan Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Tansu Çiller gibi siyasi liderlerin, özellikle de başbakanlık veya cumhurbaşkanlığı dönemleri bittikten, yani iktidar dönemleri sona erdikten sonra bu sistemi savunma eğilimine girdikleri görülmüştür. Ancak 2002’den bu yana iktidarda olan Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti ve bu partinin genel başkanı ve halen Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan ise, yönetimde en güçlü olduğu ilk andan itibaren başkanlık sistemini istemiş ve savunmuştur (Kuzu, 2017: 119).

1961 Anayasa’sı döneminde (1980’e kadar) ve 1990-2002 yılları arasında sıklıkla görülen koalisyon hükümetlerinin istikrarsız ve zayıf hükümetlere yol açması riskinin bertaraf

edilmesi noktasında, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın kurumsal (yapısal) tedbirlerle kalıcı çözümler getirmek istediği dile getirilmektedir. Bununla birlikte bir hükümet sisteminde, istikrarlı ve güçlü yönetimler oluşturmak kadar, demokratik bir rejimin gerekliliklerini, özellikle temel hak ve özgürlüklerin tam olarak güvence altına alınması ve kuvvetler ayrılığının sağlanması gibi, siyasal pratiğe geçirme potansiyelinin bulunması da aranır. Dolayısıyla bu noktada hedeflenen temel husus da yerleşik ve işleyen bir demokrasi yanında istikrarlı ve güçlü bir yönetime sahip olmaktır (Coşkun, 2017: 17).

Demokratik hükümet sistemlerinden biri olarak başkanlık sisteminin siyasal sistemdeki sözü edilen tıkanıklıkları giderebilme potansiyeli taşıdığını söylemek mümkündür. Demokratik rejimin işletilmesi sürecinde yaşanan siyasal tıkanıklıkların doğru teşhis edilmesinin, doğru tedbirlerin alınmasını da kolaylaştıracağı açıktır. Bu noktada daha demokratik bir yönetim oluşturabilmek açısından başkanlık sistemini öne çıkaran birtakım özellikler bulunmaktadır. Bu özelliklerden, hükümetin kim tarafından, nasıl ve hangi süre için kurulmasının öngörülebilir olmasının, hükümet faaliyetlerinden dolayı başkanın sorumluluktan kaçma ihtimalinin bulunmamasının ve de başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesiyle kazandığı demokratik meşruiyet katkısının, başkanlık sistemine, demokrasiyi işletebilme becerisi kazandırdığı göz ardı edilmemelidir (Aykaç vd., 2003: 39).

Türkiye'de, kendine özgü bir yönetim modeli olan ve çok partili demokratik bir siyasal pratikten uzak olunan tek parti dönemi bir tarafa bırakılırsa, 1961 Anayasası'ndan itibaren parlamenter sistem formatında bir hükümet modelinin uygulanmaya çalışıldığını belirtmek gerekir. Ancak parlamenter sistemin temel gereklerinden olan, yasama organından çıkan bir kabinenin yürütme kuvvetine sahip olması kuralının, Türkiye'de sağlıklı biçimde işletilemediği ve yine yasamanın seçtiği Cumhurbaşkanı'nın, istediğinde yürütme yetkilerini olabildiğince kullandığı görülmüştür (Demirkaya, 2018: 25).

Türkiye'de 1950'ye kadar yürürlükte olan demokrasisiz Cumhuriyet rejimi, siyasal iktidarın, ilk defa gizli oy-açık sayım ve döküm ilkeleri altında yapılan serbest bir seçim sonucunda el değiştirdiği bu yıldan sonra artık demokratik bir cumhuriyet niteliğini kazanmıştır. Her ne kadar 1923-1950 yılları arasında düzenli aralıklarla genel seçimler yapılmış olsa da tek partili siyasal bir sistemin yaşandığı bu dönemde seçimler yoluyla iktidarın el değiştirme imkânı da hukuken bulunmuyordu. Aktif siyasal makamları

belirleyen seçimlerin periyodik olarak tekrarlanması, demokratik sayılmak için gerek şart olsa da yeter şart değildir. Bunların yanında o seçimlerin serbest, tek dereceli, genel oy gibi ilkeler altında yapılması ve bu seçimlere birden fazla siyasal partinin katılarak, gerçek bir siyasal yarış sonunda yönetimin seçmen tercihlerine göre gerektiğinde el değiştirebilmesi de demokrasinin diğer olmazsa olmaz şartlarındandır (Eryılmaz, 2006: 244).

Bir ülkede uzun süredir uygulanmaya çalışılan bir hükümet sisteminden diğer hükümet modeline geçmenin salt bir hukuki düzenleme işinden ibaret olmadığı, bunun sosyo-politik ve kültürel alt yapısının da hazırlanması gerektiği bilinen bir gerçekliktir. Ancak başkanlık sisteminin demokratiklik değeri açısından parlamenter sisteme göre üstün yönlerinin, bu sistem değişikliği tercihini kolaylaştıracağı söylenebilir. Zira burada demokratik bir sistemden, daha demokratik olduğu düşünülen diğer bir sisteme geçiş söz konusu olmaktadır (Özer ve Ayhan, 2018: 315).

Türkiye’de hükümet sistemleri tartışmalarına vesile olan parlamenter sistem, Nisan 2017’de yapılan referandumla sona ermiş ve başkanlık sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, başkanlık sistemine geçiş veya genel olarak hükümet değişikliği talebinin geçmişi çok daha eskilere dayandırılabilir. Türkiye’de hükümet sistemiyle ilgili tartışmalar, “Genç Osmanlıların” monarşiyi güvenli ama sınırlı tutarak parlamenter demokrasiyi desteklemeye başladığı ve 1876’dan itibaren parlamenter sistemin Türk hükümet sistemine hâkim olduğu 19. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ancak 19. Yüzyılda, devleti kurtarmak için bir çözüm olarak görülen parlamenter sistem, “Türk devlet yapısının parlamenter sistemle uyumlu olmadığı” gerekçesiyle eleştirilmeye başlanmıştır. Ayrıca “parlamenter demokrasinin temsil ve meşruiyet krizi içinde olduğu, dolayısıyla mevcut sistemin siyasi istikrarsızlıktan sorumlu olduğu” iddia edilmiştir (Güney, 2014: 423).

Bu bağlamda Türkiye’de hükümet sistemi arayış nedenleri 1961 öncesi ve sonrası olarak ikiye ayrılabilir. Çok partili sisteme geçildikten sonra bile bu kez seçim sistemi güçlü yürütmenin yeniden şekillenmesine yardımcı olmuştur. Böylece 1961 öncesi istikrarlı yürütme dönemine atıfta bulunulurken, 1961 sonrası hükümet sistemi arayışı, Cumhurbaşkanının seçim krizi, ikili yürütme, hükümet istikrarsızlığı ve koalisyon hükümetleri gibi sistemin kendi sorunlarıyla ilgilidir. Ancak bu sorunların tümü yürütmeyi de güçlendirilerek çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır (Turan, 2016: 195).

Hükümet sistemi üzerine ilk resmi tartışmalar 1970’lerde Burhan Felek’in 1970’de yazdığı eleştirel köşe yazısıyla başlamıştır. Felek’e göre, Türk devlet geleneği her zaman ‘tek adam’ şeklinde kurumsallaşmıştır ve bu yapının Atatürk’ün oluşturmuş olduğu idari yapıya uygun olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle, düzenin sağlanması için devleti koruyan ve önemini kavrayan başkanlık demokrasisi ve tek adam otoritesi oluşturulmalıdır (Felek, 1970). Diğer kritik köşe yazısı ise 1970 yılında Kasım Gülek’ten gelmiştir. Ona göre, Türk milleti güler yüzlü ama yetkili ve istikrarlı bir devlet istemektedir. Demokratik rejim içinde bu tür bir devlet, başkanlık sistemi ile mümkün olabilmektedir. Ancak kamuoyunun gündemine getirilen en etkili tartışma, Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanı olmasıyla gerçekleşmiştir. Böylece, başkanlık sisteminin siyasi istikrara çözüm olup olmayacağı konusu Türkiye’de hükümet sistemi konusunda çelişkili tartışmalara yol açmıştır (Akyol, 1970).

Türkiye, 1983 yılında yeniden çok partili sisteme geçtiğinde, Türk siyasetinin temel sorunu, Cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki anlaşmazlıktır. Özal, 1983’te Başbakan olduğunda, genel olarak Cumhurbaşkanının (Evren) geniş yetkisinden şikâyet etmiştir. Ancak Özal, 1989’da Cumhurbaşkanı olunca fikirlerini yeniden düzene sokmuş, hatta Cumhurbaşkanının yetkisini yetersiz bulmuş ve başkanlık sistemini önermiştir. Bu aslında yeni bir kurumsalcı davranıştır. Çünkü Türkiye’nin devlet yapısı Özal’ın fikirlerini etkilemiş ve yeni bir tür politika tercihi yaratmıştır (Güney, 2014: 417).

Özal, Mehmet Ali Birand’ın 32. Gün Programı’nda başkanlık sistemine ilişkin görüşünü aktarmıştır. Özal’a göre kabinedeki bakanlar, meclis dışından seçilmelidir. Çünkü hem bakanlar hem de milletvekilleri seçim kaygısı yaşamakta ama devletin farklı yerlerinde görev almakta ve bu da onları kutuplaşmaya itebilmektedir. Dolayısıyla bakanlar milletvekilliğinden istifa etmeli ve yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına ait olmalıdır.² Özal’ın yanı sıra Demirel de 1998’de başkanlık sistemine ilişkin görüşünü aktarmıştır. Ona göre, siyasi istikrarı sağlamak için Cumhurbaşkanının güçlü olması ve parlamentoyu feshetmesi gerektiğinden, devlet başkanı ve hükümet başkanı güçlü bir lider olarak kurumsallaştırılmalıdır. Yılmaz-Baykal’ın erken seçim mutabakatının hemen ardından bu fikirleri dile getiren Demirel, “Meclis bir başbakan seçemiyor ve hükümet kuramıyorsa yürütmeyi halk oluşturmalı” demiştir (Altan, 2009: 147).

² 32. Gün Arşivi, “Turgut Özal Başkanlık Sistemini Anlatıyor”, 21 Şubat 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=UF8eQ4q9z-U>

Başkanlık sistemi tartışmaları 2003 yılında Erdoğan'ın söylemiyle yeniden alevlenmiştir. Erdoğan, yasamanın yürütmeye müdahaleleri çıkmaza yol açtığı için başkanlık sisteminin Türkiye için daha ideal bir hükümet sistemi olduğunu savunmuştur. Dolayısıyla milletvekilleri de bakan olarak devam etmemelidir (Hürriyet, 2003). Siyasiler bağlamında (Özal, Demirel ve Erdoğan) başkanlık sistemi konusunda çıkış noktaları siyasi istikrarsızlığı önlemek için yürütmenin otoritesini güçlendirme isteğidir. Bu bağlamda, yürütme ve üst düzey bürokratlar arasındaki gerilim de bu istekte önemli bir etkiye sahiptir, çünkü üst düzey bürokratlar sadece başbakanın önerisiyle değil, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu nedenle ikili yürütme genellikle atama konusunda görüş ayrılığına neden olmuştur. Cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki gerilim, Ahmet Necdet Sezer döneminde net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Çünkü tarafsız Cumhurbaşkanı tarafından atanan yüksek rütbeli bürokratların sorumluluğu başbakana aittir (Güney, 2014: 429).

Siyasetçilerin başkanlık sistemini meşrulaştırmasının yanı sıra daha sistemli analizler genellikle Kalaycıoğlu, Özbudun, Üskül, Hekimoğlu ve Kuzu gibi akademisyenler tarafından yapılmaktadır. Kalaycıoğlu'na göre, başkanlık sistemi hem seçilmiş Cumhurbaşkanının hem de seçilmiş meclisin kendisini “millî iradenin” temsilcisi olarak görebilmesi nedeniyle sistemsel bir çıkmaza girmiştir. Görev süresinin uzunluğu ve katılımı, insanları Cumhurbaşkanına hesap sormayı zorlaştırmakta ve bu nedenle sokak protestoları artabilmektedir. Başkanlık sistemi “sıfır toplamı bir oyun” gibi görünmekte ve yürütme ve yasama aynı partiden oluşuyorsa muhalefet dışlanmaktadır. Ayrıca, başkanlık sistemi, hükümetin dayanıklılığı bağlamında hükümet istikrarı sağlayabilse de muhalefet ile iktidar partisi arasındaki gerilim ve sokak protestoları nedeniyle siyasi istikrarsızlığa da neden olabilmektedir (Kalaycıoğlu, 2005: 17). Kalaycıoğlu, bu şartlar altında Türkiye’de başkanlık sisteminin geçerli olmadığını ve mevcut sistemin parlamenter sistem olarak kabul edilemeyeceğini çünkü Cumhurbaşkanının yetkisinin parlamenter sistemin öngördüğünden daha yüksek olduğunu iddia etmektedir (Sabah, 2005).

Özbudun’a göre ise; Türkiye’de başkanlık sistemi iki nedenden dolayı desteklenmektedir. Bunlardan biri başkanlık sisteminin güçlü, istikrarlı ve uyumlu bir yürütme sağlaması, diğeri ise başkanlık sisteminin etkili ve bağımsız mevzuat sağlamasıdır. Yani birincisi güçlü yürütmeyi hedeflerken diğeri güçlü yasamayı hedeflemekte ve her ikisi de aynı anda mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla kendi içinde çelişki barındırmakta ve yasama ile

yürütme arasındaki çıkmazı çözecek mekanizmadan yoksun olmaktadır. Bunun yanı sıra, belirli bir dönem içinde seçilen Cumhurbaşkanı, görev süresinin katılığı, sıfır toplamli oyun özelliği ve kutuplaşma eğilimi nedeniyle başkanlık sistemi daha demokratik ve istikrarlı bir sistem olarak kabul edilebilse de siyasi istikrarsızlığı mümkün görmektedir.

Öte yandan, Türkiye’de tek adam otorite geleneği parlamenter sistemle sınırlandırılmalıdır. Dolayısıyla Özbudun, başkanlık sisteminin Türkiye için geçerli olmadığını ve siyasilerin bu konudaki isteklerinin kişisel çıkarlarına bağlı olduğunu iddia etmiştir (Özbudun, 2005: 107). Bu bağlamda Özbudun, Erdoğan’ın yaptığı konuşmadan alıntı yaparak “Amerikan tipi başkanlık sistemini uygulamak zorunda değiliz; kendi sistemimizi oluşturabiliriz. Bu sistem, kadim geleneğimizde uygulanan hükümet sistemini simgeleyen liderlik sistemini ifade eder.” şeklinde belirtmiştir. Bu tür bir görüş, tarihsel kurumsalcı perspektifin damgasını çoktan vurmuştur (Özbudun, 2015: 68).

Üskül’e göre başkanlık sistemi iki nedenle sorunludur. Birincisi, diktatörlüğe eğilimlidir, çünkü yürütme gücü, özellikle parlamento ve yürütme aynı partiden oluştuğunda güçlü bir lider olarak kurumsallaşmaktadır. İkincisi, yasama yürütmenin karşısına çıkamayacağı ve Cumhurbaşkanının gücü dengelenemeyeceği için, başkanlık sisteminde muhalefet verimli çalışmamaktadır. Bunların yanı sıra, devlet geleneği mutlak monarşiden geldiği için başkanlık sistemi Türkiye için daha sorunludur. Böylece Türkiye’nin siyasi kültürü, güçlü otoriter liderliğin etkisiyle başkanlık sistemini kolaylıkla seçilmiş saltanata dönüştürebilir. Ayrıca, ABD’de başkanlık sistemi siyasi istikrar sağlıyorsa, parti sisteminde de sebep aranmalıdır. Çünkü güçlü sistemi sadece iki parti temsil etmekte ve birbirlerinden tamamen farklı olmamaktadır. Ancak Türkiye’nin anti-demokratik iç yapısı ile çok partili sistemi, parti disiplini, muhalefet partilerinin gücünü daha da düşürme eğilimine ve sistemin otoriter bir yapıya yönelmesi riskini taşımaktadır (Güney, 2014: 425).

Hekimoğlu’na göre, siyasi istikrar temelinde başkanlık sistemi tartışmaları büyük ölçüde iyi yönlendirilmiş bir konudur. Çünkü Türkiye’de 2002 seçimleri sözde istikrarlı bir hükümet örneği oluşturmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi az bir farkla oyların çoğunluğunu elde etmesine rağmen, meclisteki sandalyelerin çoğunu elde etmiştir. Dolayısıyla bu durum “temsilde adalet” sorununu doğurmuştur. 1982 Anayasa’sı güçlü bir yürütmeyi amaçlasa da, darbenin parçalı parti sistemi oluşturması ve kurumsallaşmamış birçok partinin parlamenter sisteme dahil olması nedeniyle Türkiye 1990’ların istikrarsız

dönemine tanık olmuştur. Tüm bunlar kendi kendini yönetmeyen demokrasiye neden olmuştur. Bu bağlamda başkanlık sistemi bu sorunları çözebilir ve güçlü-istikrarlı bir yürütme sağlayabilir. Bunların yanı sıra Türk devlet geleneği hem Osmanlı İmparatorluğu döneminde hem de Türkiye Cumhuriyeti'nde tek partili sistem döneminde (1923-1946) fiili başkanlık sistemini/güçlü yürütmeyi deneyimlemek için kullanılmıştır. Ayrıca Türkiye AB'ye tam üye olmak istiyorsa, “yönetici demokrasi” olarak başkanlık sistemine geçmelidir (Radikal, 2006).

Kuzu'ya göre, parlamenter sistemin üstünlüğü, erken demokratik ülkelerde genel olarak desteklenmiştir. Çünkü bu, liderin gücünü sınırlayan ve hak ve özgürlükleri sağlayan bir mekanizma olarak görülmüştür. Ancak kademeli olarak yürütme, devletin bir motoru olarak görülmüş ve hak ve özgürlüklerin sağlanması gerekli olmuştur. Bu nedenle, artık güçlü yürütme genellikle dünyanın çoğu tarafından desteklenmektedir. Çünkü başkanlık sistemi koalisyon hükümetini önlemek ve kalıcı istikrarlı bir devlet sağlamak için bir çözüm olarak görülmelidir. Bu bağlamda Duverger, iyi disiplinli parti sisteminin, çoğunluk partisinin hem yürütme (hükümet) hem de yasama üzerinde söz sahibi olması nedeniyle, kuvvetler ayrılığını henüz işlemediğini vurgulamıştır. Ayrıca Kuzu'ya göre yöneticinin üstünlüğü Türkiye için tarihi bir yol olmuştur. Bu bağlamda 1961 Anayasa'sı bu yolda yeterince ilerleyememiş ve 1982 darbesine neden olmuştur (Kuzu, 2011: 137).

Kuzu, yedinci Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in de konuyla ilgili olarak: “1961 Anayasası'yla devam etseydik başarılı olmazdık, çünkü yürütmeyi arka plânda tutmak 1961'in en büyük zaafıdır. Dolayısıyla devleti güçlü tutmak için Cumhurbaşkanı tam yetkiye sahip olmalıdır.” şeklinde görüşünün olduğunu belirtmiştir (Kuzu, 2011). Sonuç olarak Kuzu, köklü devlet geleneği ile Türkiye'nin başkanlık sistemi ile uyumlu olduğuna inanmaktadır.

Başkanlık sistemi tartışmaları, 2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçiminin çıkmaza girmesiyle hız kazanmıştır. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi 16 Mayıs 2007'de sona erecektir. 1982 Anayasa'sının 102'nci maddesine göre, Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilir. Aslında hesap da basittir. Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, Cumhurbaşkanı olacak adayın yapılan oylamada ilk 2 turda TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunu yani 550 milletvekilinin 367'sinin oyunu alması gerekir. Eğer aday 367 milletvekilinden kabul oyu alamazsa bu kez 3. tur oylama yapılır. Bu turda

TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğundan (276 oy) kabul oyu alması Cumhurbaşkanı adayının seçimi kazanması için yeterlidir. İktidar partisi AK Parti'nin TBMM'deki vekil sayısı 350 civarındadır. Eğer muhalefet partileri ilk iki turda AK Parti'nin adayı olan Abdullah Gül'e destek vermezse seçim üçüncü tura kalacaktır. Bu durumda Ak Parti en kötü senaryoya göre 3. turda kendi adayını Cumhurbaşkanı seçebilecektir.

Fakat olaylar bu şekilde gerçekleşmez. Muhalefet, AK Parti'nin adayının Cumhurbaşkanı seçilmesine engel olmak için bir manevra yapar. Bazı hukukçulara ve muhalefete göre Cumhurbaşkanı seçebilmek için TBMM'de toplantı yeter sayısı olan 184 değil, Cumhurbaşkanı adayının seçimi kazanması için gerekli olan 367 vekilin hazır bulunması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı seçimi için yapılan ilk tur oylamaya CHP ve ANAP katılmadığı için TBMM 361 vekil ile toplanmıştır. İlk turda 367 yeter sayısı bulunamadığı için seçim 2. tura kalmıştır. Bundan sonra hukuk adına ilginç olaylar gelişmiştir. CHP Cumhurbaşkanlığı seçimi için yapılan ilk tur oylamanın iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanı seçiminde ilk tur oylamada toplantı yeter sayısının 367 olması gerektiği görüşüne uygun bir karar vermiştir ve oylamayı iptal etmiştir. Cumhurbaşkanı seçmek için toplantı yeter sayısının 367 olması gereğini Anayasa Mahkemesi de şart koştuğu için 1. ve 2. tur oylamalar yapılamamıştır (www.Anayasa.gen.tr).

Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), seçimin iptalinden sonra Adalet ve Kalkınma Partisi'ni tehdit etmek amacıyla e-muhtıra yayınlamıştır. Çünkü onlara göre Adalet ve Kalkınma Partisi, devlet kurallarını ve laik yapısını ihlal etmiştir. Ancak Adalet ve Kalkınma Partisi erken seçim kararı olarak genel seçimde (22 Haziran 2007) %47 oy çoğunluğu elde etmiş ve ardından Gül Cumhurbaşkanı olmuştur. Ancak bu cumhurbaşkanlığı krizinden sonra Adalet ve Kalkınma Partisi, Anayasa'nın 101. maddesinde düzenlemeye gitmiş ve aynı maddeye göre "Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecektir" ibaresi eklenmiştir. Erdoğan'ın 2007 krizinin yanı sıra 2010'daki konuşması da başkanlık sistemi tartışmalarında etkili olmuştur. Çünkü "*İnsanlar bizi desteklerse başkanlık sistemi meselesi meclis gündemine alınabilir*" demiştir. Ertesi gün CHP lideri Baykal, başkanlık sistemini eleştirmeye başlamış ve tartışmalar yeniden alevlenmiştir. AK Parti 2012 yılında başkanlık sistemi önerisini Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunmuştur. Sonuç olarak Erdoğan, 2014 yılında seçilen ilk Cumhurbaşkanı olmuştur (Bayram, 2016: 13).

Kemal Gözler'in "Hukukun Siyasetle İmtihani" isimli makalesinde de belirttiğine göre; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temelindeki anlayış olan Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi yöntemi Cumhurbaşkanlığı seçimi tartışmalarının sonunda gerçekleşen Anayasa değişikliğinin getirdiği sonuçtur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi 2007'de başlatılan bir sürecin devamıdır.

4.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş İçin Gerekçeler

Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, cumhurbaşkanlığı yürütme sisteminin Türkiye için bir zorunluluk ve öncelik olduğunu iddia ederek, Anayasa değişikliklerini hazırlamışlardır. Bu sisteme geçişin gerekliliği üç ana fikirde temellendirilmiştir. Bu ana fikirler: Türk siyasi kültürü açısından, politik istikrar açısından ve ekonomik kalkınma ve refah açısından olmak üzere aşağıdaki alt başlıklarda değerlendirilmiştir.

4.4.1. Türk Siyasi Kültürü Açısından

Cumhurbaşkanlığı yürütme sisteminin tanıtımı için en sık kullanılan gerekçelerden biri, Türkiye'ye özgü özgün bir siyasi sisteme duyulan ihtiyaçtır. Bu çerçevede, bu yeni sistem Türk siyasi tarihi ve kültürü ile uyumlu olması nedeniyle desteklenmiştir. AK Parti'nin Neo-Osmanlıcı siyasi duruşunun açıklamalarına paralel olarak Batılı idari sistemlere yönelik şüpheci bir bakış da dile getirilmeye başlanmıştır. AK Parti, 200 yıllık kriz ve ideal hükümet sistemi arayışının ardından, Türkiye'nin kadim idari geleneklerine dayanan mükemmel bir çözüm sunduğunu iddia etmiştir (Hürriyet, 2016a).

Dönemin Ekonomi Bakanı Nihat Zeybekçi, cumhurbaşkanlığı yürütme sistemine geçişin "tarihi bir gereklilik, hatta Cumhuriyetin ilanı kadar önemli bir tür bağımsızlık savaşı" olduğunu iddia etmiştir (Hürriyet, 2017a). Aynı şekilde, Erdoğan ve diğer üst düzey parti yetkilileri, Türkiye'nin Selçuklu ve Osmanlı dönemlerindeki köklü siyasi kültürü ve geleneklerini sıklıkla vurgulamaktadır. Bu çerçevede örneğin Erdoğan "Başkanlık sistemi bizim tarihimizde, genlerimizde ve geleneklerimizde var" demiştir (Hürriyet, 2015a). Erdoğan'ın başdanışmanı Şeref Malkoç da Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasi istikrarına değinerek, yerli ve millî Anayasanın Türkiye'nin devletçi karakterinin ruhuna uygun

olduğunu öne sürmüştür. Bu durumu ise, “*Biz binlerce yıldır var olan bir milletiz. 16 devlet inşa ettik. Biz aşiret devleti değiliz*” şeklinde dile getirmiştir (Hürriyet, 2016b).

Bu yeni sistemin taraftarlarına göre Türkiye, 18. yüzyıldan itibaren her zaman Batılı ülkelerde ortaya çıkan ve birbirinden tamamen farklı ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarla sahip yönetim sistemlerini benimsemiştir. Ancak pratikte Türkiye bu farklı sistemleri hiçbir zaman tam anlamıyla orijinal versiyonlarında benimsememiştir. Bu, Türkiye’nin parlamenter sisteminin hiçbir zaman tipik bir parlamenter sistem olmadığı anlamına gelmektedir. Bu, her ülkenin özgün siyasi sistemlerle sonuçlanan benzersiz tarihi, sosyal ve kültürel özelliklerine sahip olması nedeniyle oldukça doğaldır. Türkiye’nin şekil olarak Anglo-Sakson, ruhen Fransız bir demokrasiye sahip olduğunu ifade eden Erdoğan, Türkiye’nin kendi versiyonunu yaratması gerektiğini vurgulamıştır (Hürriyet, 2015b). Bu eşsiz sistemin nasıl oluşturulacağı sorulduğunda Erdoğan “ABD’den, Fransa’dan, Avrupa’nın her yerinden veya Güney Amerika’dan bize uygun olanı alabiliriz. Hiçbirinin tam olarak kopyalanması gerekmez. Geleneklerimize uygun ve özgün bir başkanlık sistemi olsun diye.” şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca, balın yaratıldığı gibi yeni sistemin de her çiçekten ne gerekiyorsa alınıp karıştırılarak oluşturulacağını sözlerine eklemiştir (Hürriyet, 2016c).

Zaman zaman, Türkiye’nin Anayasada belirtilen parlamenter sisteme rağmen başkanlık sistemini andıran güçlü bir liderlik yaşadığı, Atatürk ve İnönü dönemlerine özel göndermeler yapılmaktadır. Erdoğan, Atatürk dönemini, güçlü liderlik sayesinde birçok reformun gerçekleştirildiği ve hızlı kararların alındığı başarılı bir dönem olarak sık sık dile getirmiştir. Bunu yaparken, Atatürk’ün parlamenter sistemi tercih ederken, uygulamada görünüşte başkanlık sistemini tercih ettiğini iddia etmektedir. Erdoğan bir keresinde yeni sistem muhaliflerine Atatürk’e atıfta bulunarak tek adam rejimi diye eleştireceklerini söylemiştir. Atatürk döneminde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki sorunları vurgulayarak “*Gazi, Başbakan İnönü ile anlaştı mı? Hayır, yapamazdı. İstifasını mı istedi? Evet, yaptı... İnönü peşinden geldi. Aynı şey oldu. [Başbakanlarıyla] da anlaşılamadı.*” şeklinde ifade etmiştir (Hürriyet, 2017b). O dönem Başbakan olan Binali Yıldırım da yeni sistemi gerekçelendirmek için Atatürk dönemine atıfta bulunarak “*Değişime ve gelişime hayır diyenler yeni bir şey yaratamazlar. Yenilikten korkanlar tarih yazamazlar. Gazi Mustafa Kemal’i düşünün. Samsun yolunda kendisine karşı çıkanlar da oldu. Hayır diyenler oldu. Ateşkes basını hep bir ağızdan hayır diyordu. Gazi Mustafa Kemal bunların*

hiçbirine aldırış etmedi. Gelip Anadolu’da yeni bir ruh inşa etti. Bu yenilik ve değişim ruhuyla bağımsızlığımızı kazandık. Cumhuriyetimizi bu yenilenme anlayışıyla kurduk ve bugüne taşıdık” demiştir (Hürriyet, 2017c).

İnönü dönemi ise daha olumsuz olsa da tek adam yönetimi olarak da tasvir edilmiştir. İnönü’nün güçlü liderliği, özellikle “Millî Şef” anlayışı açısından otokratik olarak değerlendirilmektedir. Erdoğan, millet iradesinin belli vesayet merkezleri tarafından göz ardı edilmemesi ve Millî Şef dönemine talip olanların artık bu yeni sistemi istediğini ileri sürmüştür (AA, 2015).

Parlamente sistemlerde otokratik liderliğin yükseliş olasılığının kanıtı olarak İnönü’nün döneminden de bahsedilmiştir. Erdoğan bir noktada, şüphecilerin, AK Parti tarafından önerildi diye kendi tarihleriyle çelişmek pahasına başkanlık sistemine karşı çıktığını iddia etmiştir. AK Parti’nin başkanlık sistemi ihtiyacının gerekçesini güçlendirmek için atıfta bulunduğu son dönem 1980 sonrasıydı. Daha önce de tartışıldığı gibi, başkanlık modeli o zamandan beri yavaş yavaş kamuoyu gündemine girmiştir. Başta Turgut Özal olmak üzere sağ siyasetin eski liderlerinin sistem reformunun gerekliliğine ilişkin açıklamaları AK Parti yetkilileri tarafından da kullanılmıştır.

4.4.2. Politik İstikrar Açısından

Siyasi istikrarı ve etkinliği sürdürmek, AK Parti’nin yeni sistemi haklı çıkarmak için kullandığı ikinci ana temadır. AK Parti yetkilileri, parlamente sistemin Türkiye’de istikrarı sağlayamadığını göstermek için 1960 ile 2002 yılları arasında kısa ömürlü birkaç hükümete sık sık atıfta bulunmuştur. Yürütme organındaki çift başlılık sorununun, uzun yıllar boyunca birçok hükümet krizine yol açtığı düşünülüyordu. Ayrıca bu durum bürokrasi içinde kurumsallaşmayı ve devamlılığı engellemiştir (Akıncı, 2017: 11).

Samsun Büyükşehir Belediye Başkanı Yusuf Ziya Yılmaz da konuyla ilgili olarak “*Çok başlılık, istikrarsızlık ve vesayet sistemi ülke için her şeyi zorlaştırdı. Ancak güven ve istikrar AK Parti’nin tek parti iktidarıyla geldi. Cumhurbaşkanımız Recep Tayyip Erdoğan’a (halkın hissettiği) güven (ülkenin) bir imajı oldu. İnsanlar artık istikrarın tadını çıkarıyor, artık o istikrarsızlık yıllarında yaşamak istemiyor ve kapsamlı değişime evet*

diyor.” demiştir (Hürriyet, 2017c). Ayrıca, ülkenin siyasi gündemini meşgul edecek hükümet krizleri nedeniyle ülke artık sürekli yenilenen seçimlere sahip olmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı yürütme sistemine geçişin bir diğer nedeni de Türkiye tarihinde travmatik izler bırakan darbelerin ve darbe girişimlerinin önlenmesiyle ilgilidir. Aslan’a (2018) göre parlamenter sistem, seçilmişler pahasına atanan görevlileri yetkilendirme, dolayısıyla bir vesayet sistemini kolaylaştırma eğilimindedir. Atanan bu memurlar, onlara demokrasiyi kesintiye uğratmak için bir temel sağlayan vesayet görevini üstlenmişlerdir. Ancak yeni sistem, 27 Mayıs, 12 Eylül, 28 Şubat, 17-25 Aralık gibi girişimlerin olmayacağı bir “Yeni Türkiye” kuracaktır. Cumhurbaşkanlığı yürütme sisteminde, yetkililer Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı için bu durum eski vesayet rejimine son verecektir (Miş ve Aslan, 2014: 31).

Siyasi istikrar argümanlarıyla dolaylı olarak ilgili olan bir diğer nokta da parlamento ile ilgilidir. AK Parti, cumhurbaşkanlığı yürütme sisteminde yasa yapma yetkisinin sadece Meclis’e verildiğine ilişkin yeni düzenleme nedeniyle parlamentonun aslında daha güçlü olacağını öne sürmektedir (AK Parti, 2017a). Bunun devlet yönetiminde etkinliği, hızı ve tutarlılığı artırdığı iddia edilmektedir. Çünkü artık bakanlar yasa yapmada yer almamakta, sadece uygulamakla ilgilenmektedirler. Bu fikirlerin yanı sıra yeni sistem lehinde uzlaştırıcı bir siyasi kültürün geliştirilmesi de önerilmiştir (AK Parti, 2017a).

Cumhurbaşkanı olabilmek için yüzde 50’den fazla oy alan aday doğrudan halk tarafından seçileceği için uzlaşma sağlanacak ve kutuplaşma azalacaktır. Cumhurbaşkanı ve meclise birbirlerini görevden alma ve seçimlerin yenilenmesi konularında verilen karşılıklı yetkiler, krizlerin uzlaşma yoluyla çözülmesi için sunulmuştur. Siyasette daha sorumlu, akılcı ve uyumlu bir anlayış hâkim olacaktır (AK Parti, 2017a). Tüm bu faktörlerin siyasi istikrara daha fazla katkıda bulunması beklenmektedir. Siyasi istikrarla ilgili olarak görülebilecek son bir nokta güvenlikle ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı yürütme sistemi, devletin terörle mücadele kapasitesini artırmaya yönelik bir sistem olarak sunulmuştur (AK Parti, 2017a).

Erdoğan için Türkiye’de başkanlık sistemine karşı çıkanların, terör örgütleri, halka tepeden bakanlar, Ermeni diasporası ve benzer görüşleri paylaşan muhaliflerle yakın ilişkileri vardır (Hürriyet, 2015c). O’na göre cumhurbaşkanlığı yürütme sisteminde hızlı, kararlı ve etkin güvenlik politikaları oluşturulabilir, bu da ülkedeki siyasi istikrara daha fazla katkı

sağlayabilir (AK Parti, 2017b). Güçlü güvenlik politikaları ile Türkiye'nin bölgesel ve küresel barış ve istikrara katkısı da artacaktır (AK Parti, 2017a). Bu bağlamda, güçlü ve etkin liderlik altında ülkenin savunma sanayiinin de gelişeceği öne sürülmüştür (Hürriyet, 2016b). Genel olarak, yeni sistemin sağladığı ortamın Türkiye'nin nihayet hak ettiği demokrasi ve siyasi istikrar düzeyine ulaşmasını sağladığı iddia edilmiştir (Al Jazeera Türk, 2015).

4.4.3. Ekonomik Kalkınma ve Refah Açısından

AK Parti'nin cumhurbaşkanlığı yürütme sistemini gerekçelendirmesindeki üçüncü temel gerekçe, başkanlık sisteminin vatandaşlara ekonomik büyüme ve refah sağlayacağı fikridir. Erdoğan, parlamenter sistemin Türkiye'nin gelişmesinin önündeki en büyük engel olduğunu iddia etmiştir. Ülke, siyasi ve ekonomik belirsizlikler nedeniyle yabancı sermayeyi çekememiştir. Ancak parti, hükümetler değişse bile yönetimde iktidar boşluğu olmayacağı için bu sistem sayesinde Türkiye'nin 2023 kalkınma hedeflerini gerçekleştireceği öne sürülmüştür. Örneğin Erdoğan, *“Yeni yürütme sisteminin temel mantığı güven ve istikrar üzerine kurulu. Milletimizin yüzde 50’den fazlasının desteğini almak, tüm toplumu kucaklamak anlamına gelmekte ve gerekli program, plân, proje ve çoğulcu anlayışın var olduğunu açıkça göstermektedir. Beş yıl sonra yeniden milletin karşısına çıkan kişinin oyların yüzde 50’sinden fazlasını alabilmesi için çoğunluğun gönlünde kazanan olması ve beklentilerini karşılaması gerekir”* demiştir (Hürriyet, 2017d).

Erdoğan’a göre cumhurbaşkanlığı yürütme sisteminin ekonomiyi hızlandırıcı bir etkisi vardır. Erdoğan, bu konudaki fikrini beyan ederken; *“İnsanlarımızda, iş adamlarımızda bu enerji var. Beyin gücü noktasında muazzam bir kapasitemiz var. Tüm görevleri tamamlamak için liderlik sorununun üstesinden gelmeliyiz. Güçlü liderlik şart... Kararlarınızdan (güçlü bir lider olarak) rahat olmanız, karar alma sürecini hızlandırmanız ve istikrarı sağlamanız gerekiyor”* demiştir (Hürriyet, 2016d). Erdoğan, zaman zaman demokratik ve ekonomik olarak gelişmiş hemen hemen tüm ülkelerde başkanlık sisteminin olduğunu, çünkü bu sistemin hızlı karar alma, verimlilik ve üretkenlik sağlamasının yanı sıra bürokrasinin durgunluk etkilerini ortadan kaldırdığını dile getirmiştir. Bir noktada G20 ülkelerinin yarısından fazlasının başkanlık sistemiyle yönetildiğini öne sürmüştür (Hürriyet, 2015c; Hürriyet, 2017e).

4.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme ve yasamanın halk tarafından ayrı ayrı seçildiği bir hükümet yapısını ifade etmektedir. Başkanlık sisteminin doğası gereği kararname yetkisi verilen Cumhurbaşkanı, gücünü ve meşruiyetini devletin başı olarak doğrudan halktan almaktadır. Başkanlık sistemine geçilmesi için referandum yoluyla 18 yeni maddenin kabul edilmesiyle birlikte 16 Nisan 2017 tarihinde başkanlık sistemine geçiş tamamlanmıştır. Bu şekilde, politika yapma yetkisi doğrudan yürütmeye verilirken, yürütmenin geniş yetki alanı, kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında başkanlık sistemi için temel belirleyicidir (Alkan, 2018). Bu konuda düzenlenen 104. maddede “siyasi hak ve ödevler” ile “temel hak ve ödevler” Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez denilmektedir. Münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Ancak bu geniş yetki alanını kapsayan ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklere ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği anlamına gelmektedir.

Ayrıca düzenlenen 119. maddede, olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanının 104. maddede belirlenen sınırlamalara tabi olmaksızın talimat verme yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. Bunların yanı sıra Cumhurbaşkanı, münhasıran başkan yardımcılarını, bakanları ve üst düzey yöneticileri atayabilir ve görevden alabilir (madde, 104), bir bakanlık dairesi oluşturabilir ve onu düzenleyebilir (madde, 106), MGK Sekreterliğinin görevlerini ve dairesini düzenleyebilir (madde, 118), bir kamu tüzel kişiliği oluşturabilir (madde, 123). Genelkurmay Başkanını atayabilir (madde, 117). Bununla birlikte Cumhurbaşkanı Devlet Denetleme Kurulu üzerinde de yetki sahibidir (madde, 108).

Yürütmeye geniş yetkiler verilmiş olmakla birlikte, yasamanın yürütme üzerindeki denetim mekanizmaları (gensoru hariç) sürdürülmüştür. Ancak meclis araştırması, soruşturma, soru ve genel tartışma gibi bu denetim mekanizmaları derinlemesine incelendiğinde Cumhurbaşkanının yargılanması karmaşık bir hal almaktadır. Örneğin eski haliyle 105. maddede “Cumhurbaşkanı, üyelerin en az üçte biri tarafından ve üyelerin dörtte üçünden az olmamak üzere oyla yapılan bir kararla vatana ihanetten suçlanabilir” denilirken, düzenlenen 105. maddeye, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile sunulan vatana ihanet suçlamasıyla yargılanma şeklinde değişiklik getirilmiştir. Bu durum milletvekilleri ve başkan yardımcıları hakkında meclis soruşturması için de geçerlidir.

Yeni sistemde gensoru önergesi kaldırılmış (madde, 106), meclis soruşturmasının sadece Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106. maddenin 5.,6.,7. fıkralarına göre yapılması esası getirilmiştir. Buna ek olarak, Türkiye’deki yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, iki yıl üst üste seçilen Cumhurbaşkanının belirli bir süre aradan sonra yeniden seçilmesine izin vermese de, parlamento seçimin yenilenmesine karar verirse Cumhurbaşkanının yeniden seçilmesine izin vermektedir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, o zaman Cumhurbaşkanı üçüncü kez (madde, 116) aday olabilmektedir.

Bir diğer çelişki ise bakanların atanmasıyla ilgilidir. Düzenlenen 106. maddeye göre, bakanlar ve başkan yardımcıları yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından atanabilir, ancak parlamenter sistemde ve hatta ABD’de başkanlık sisteminde bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından ancak Senato veya Parlamente’nin onayı ile atanmaktadır. Alkan’a göre tüm bu düzenlemeler sorumlu Cumhurbaşkanından kaynaklanmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası’nın sorumsuz ve güçlü başkanı siyasi istikrarsızlık ve çıkmaza neden olabilecek çifte meşruiyet sorununu beraberinde getirebilir. Bu nedenle, tam yetkiyle donatılmış bir başkan olmak, sorumlu başkan için yeterince adil ve aynı zamanda kilitlenmeyi önlemenin etkili bir yoludur (Alkan, 2018). Türkiye’nin yeni başkanlık sisteminde kilitlenmeyi önleyici kontrol ve denge mekanizması üç şekilde belirlenmektedir:

Birincisi, yasamanın yürütme üzerindeki denetim mekanizması olarak görülen bütçedir. Bu kapsamda düzenlenen 161. maddede “bütçe kanununun süresinin dolması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanunu da çıkarılmazsa, yeni bütçe kanunu çıkana kadar bir önceki yılın bütçe kanunu uygulanır.” denilmiştir. Diğer denetim mekanizması ise yasama ve yürütmeyi uyumlu hale getirmek için eş zamanlı seçimdir (madde, 77). Ancak bu tür bir düzenleme eleştirileri de beraberinde getirmektedir. Çünkü yasama ve yürütme arasındaki uyum, yürütmenin üstünlüğüne tekabül ediyor olabilir ki bu da “örtülü parlamentarizm” anlamına gelebilir. Çünkü parlamento çoğunluğunun ve Cumhurbaşkanının ideolojisi aynı olabilir. Üçüncü olarak, düzenlenen 116. madde, Cumhurbaşkanı parlamento’yu feshetme ve seçimin yenilenmesi hakkını vermekte ve parlamento seçimin yenilenmesine karar verirse üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Bu tür bir düzenleme aynı zamanda siyasi istikrarı sağlayacak bir mekanizma olarak da görülebilir. Ayrıca, meclis kararı üçte iki çoğunluk aranırken, Cumhurbaşkanı meclisi serbestçe feshedebilir; tüm bunlar yürütmenin üstünlüğüne atıfta bulunabilir.

9 Temmuz 2018 tarihinde 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla resmi olarak yürürlüğe giren Türkiye Cumhurbaşkanlığı yürütme sistemi, üç ana devlet organının görev ve yetkilerini yeniden tanımlayan 17 madde içermektedir. Bu sistemi daha iyi anlayabilmek için sistemde meydana gelen yeni düzenlemeleri yasama, yürütme ve yargıda meydana gelen değişimler bağlamında daha yakından incelemek gerekmektedir. Anayasa reformları, yürütme yetkisinin ve işlevinin, Başbakan başkanlığındaki bakanlar kurulu ile parlamenter sistemdeki (düzenleme gerçekleştirilmeden önceki sistem) Cumhurbaşkanının yerine, yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından (madde, 8) yerine getirilmesini öngörmektedir. Buna bağlı olarak, yürütmenin yetki, görev ve sorumluluklarının belirtildiği tüm maddelerden “*Başbakan*” ve “*Bakanlar Kurulu*” ibareleri çıkarılmıştır.

Yeni sisteme göre Cumhurbaşkanı, beş yıl üst üste iki dönem olmak üzere iki türlü seçimlerle doğrudan halk tarafından seçilecektir. Oyların yüzde beşinden fazlasını alan siyasi parti grupları veya siyasi partiler Cumhurbaşkanı adayı önerebilir. Ayrıca yüz bin seçmen imza toplayarak Cumhurbaşkanı adayını önerilebilir. Bir Cumhurbaşkanı adayı geçerli oyların salt çoğunluğunu alırsa, seçilecektir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, ilk turdan sonraki ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. İlk oylamada en üst sıradaki adaylar ikinci turda yarışabilecek ve en fazla oyu alan aday seçilecektir. Bir önceki düzenlemeye benzer şekilde, bir milletvekilinin Cumhurbaşkanı olması halinde, TBMM'deki görevi sona erecektir. Ancak belki de en dikkat çekici değişiklik, Cumhurbaşkanının yeni sistemde siyasi parti üyeliğini sona erdirmek zorunda olmamasıdır (madde, 101).

Bu değişikliklere ek olarak, bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na kararnamelerle ilgili birçok önemli yetki verilmiştir. TBMM tarafından çıkarılan yetki kanunu ile daha önce Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan KHK yerine “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*,” (madde, 104) getirilmiştir. 104. Maddeye göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarmaya yetkilidir. Ancak, cumhurbaşkanlığı kararnameleri temel hakları, bireysel hakları, siyasi hakları veya Anayasada güvence altına alınan görevleri kısıtlayamaz. Kanunlarla özel olarak düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında bir çelişki varsa kanunlar öncelikli olacaktır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanına cezai sorumluluk da verilmiştir (madde, 105). Bakanlar kurulunun yapısı da değiştirilmiştir. Bakanlar kurulu artık Cumhurbaşkanına bağlı bir komite olarak görev yapacaktır. Cumhurbaşkanı kolaylıkla bakanlıklar kurabilir ve kaldırabilir. Ayrıca bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Benzer şekilde, yeni kurulan başkan yardımcılığı pozisyonunda da Cumhurbaşkanı üstündür. Cumhurbaşkanı istediği kadar başkan yardımcısı atayabilir ve onları görevden alabilir. Bu kişiler milletvekilleri arasından seçilebilir, ancak seçildikleri zaman önceki görevleri sona erer. Ayrıca Cumhurbaşkanı, üst düzey bürokratları da cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile atayabilir ve görevden alabilir. Ayrıca bu atamalara ilişkin usul ve esasları belirleyebilir (madde, 104).

Son olarak bürokrasi, silahlı kuvvetler, ekonomi gibi alanlarda etkili olan bazı kilit kurumlar (başkanlıklar) doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bu kurumlar arasında *Devlet Denetleme Kurulu, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı* bulunmaktadır (Resmi Gazete, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'deki milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkarılmış (madde, 75) ve milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmiştir (madde, 76). TBMM'nin "Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek, Bakanlar Kuruluna yetki vermek ve bazı konularda kanun hükmünde kararname çıkarmak" gibi yasama görev ve yetkisi de kalmamıştır (madde, 87).

Bu yeni sistemde hem Cumhurbaşkanı hem de meclis erken seçime gitme hakkına sahiptir. Parlamento üye tamsayısının beşte üçüne ihtiyaç duyarken, Cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek taraflı olarak kullanabilir. Ancak, Cumhurbaşkanı ikinci dönemini tamamlarsa, TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde yeniden aday olabilir. Son olarak, parlamentonun bilgi edinme ve denetleme konusunda daha fazla kısıtlaması vardır. Meclis soruşturması ve gensoru mekanizmalarına ilişkin 99 ve 100. maddelerle ilgili düzenlemelerle TBMM'nin yeri ortadan kalkmıştır. Cumhurbaşkanının bir önceki yılın geçici bütçesini TBMM onayı olmadan uygulamaya koyabilmesi nedeniyle parlamentonun bütçe yetkisi de sınırlandırılmıştır.

Değiştirilen Anayasa'nın 9. maddesinde devletin yargı yetkisinin Türk milleti adına "bağımsız ve tarafsız mahkemeler" tarafından yürütüleceği belirtilmektedir (madde, 9). Sivil yargıya da vurgu yapılmakta ve askeri yargı tamamen kaldırılmaktadır. Ancak istisna olarak, askeri disiplin mahkemeleri ve savaş davaları yürütülebilmektedir (madde, 142). Ayrıca Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) üyelerinin yapısı ve seçim yöntemi değiştirilmiş, özellikle atama konusunda Cumhurbaşkanının bu kurum üzerindeki etkisi artırılmıştır. Üye sayısı 22'den 13'e düşürülmüş ve bunlardan üçü doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır hale gelmiştir. Ayrıca Adalet Bakanı ve bakanlık müsteşarı da HSK'nın diğer üyeleridir. Kalan yedi üye ise parlamento tarafından seçilmektedir (madde, 159). Ancak, Cumhurbaşkanının partisinin meclis grubu üzerindeki gücü göz önüne alındığında, yargıdaki en üst makamların atanmasında Cumhurbaşkanının üstünlüğü bulunmaktadır (Solaker ve Butler, 2017).

Bu Anayasa değişiklikleri ve yeni sistemin genel yapısı değerlendirildiğinde, yasama ile yürütme arasındaki dengenin yürütme lehine değiştiği görülmektedir. AK Parti de bu gözlemi kabul etmekte ancak güçlü bir Türkiye için bunu bir zorunluluk olarak görmektedir. Cumhurbaşkanı Erdoğan bu şekilde devletin ana kolları arasındaki ilişkiyi de "güçler uyumu" olarak tanımlamaktadır (Hürriyet, 2016a).

4.5.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, (md, 20) Cumhurbaşkanlığı bünyesinde birçok politika kurulu oluşturulmuştur. Bunlar: "Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" dur. Politika kurullarının başkanı Cumhurbaşkanıdır (md, 21/1). Kurullar en az üç üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanmakta ve Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirmektedir (md, 21/2).

Politika kurulları; *"Cumhurbaşkanı tarafından alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, bunlardan Cumhurbaşkanınca uygun görülenler ile ilgili çalışmalar yapmak, görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına*

görüş vermek, bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak, Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak gibi görevlere” sahiptir (md, 22/1).

Politika kurullarının görev ve yetki alanları ile bakanlıkların yetki alanları çakışabilecektir. Örneğin, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile Milli Eğitim Bakanlığı’nın, Ekonomi Politikaları kurulu ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın, Hukuk Politikaları kurulu ile Adalet Bakanlığı’nın görev ve yetki alanlarının kesiştiği söylenebilir. Politika kurullarının icracı olarak karar alma yetkilerinin bulunmadığı, istişare kurulu oldukları düşünülse de söz konusu kurullara, bakanlıkların faaliyetlerini izlemek ve raporlamak görevlerinin de verilmesi, bu kurulların fonksiyonunun salt istişari olmadığını göstermektedir (Kalabalık, 2019: 157).

İlgili kararnamenin 33.maddesine göre kurullar, *“Alanlarında doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmakta ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirmektedir. Görev alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile yakın iş birliği içinde bulunan (md, 33/2) kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilmektedir”* (md, 33/4). Ayrıca kurullar, *“görev alanlarına giren konularla ilgili olarak çalışma grupları oluşturulabilmektedir (md, 33/4). Birden fazla kurulun görev alanına giren hususlar genişletilmiş kurul toplantılarında ilgili kurullar tarafından müştereken çalışmakta ve görüşler müştereken oluşturulmaktadır”* (md, 33/6).

Müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere *“İlgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantıları yapılabilmektedir. Bu toplantılarda tespit edilen esaslar Cumhurbaşkanına”* sunulmaktadır (md, 32/1). *“Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık”* etmektedir (md, 32/2). *“Koordinasyon toplantılarına ilişkin bütün iş ve işlemler ilgili politika kurulu tarafından yerine”* getirilmektedir (md, 32/3).

Kurullar, “Görevleri ile ilgili olarak gerekli olan bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen bütün kamu kurum ve kuruluşları bu bilgileri vermekle” yükümlüdürler (md, 36/1). “Bu şekilde elde edilen bilgilerden ticari sır niteliğinde olanların gizliliğine” uyulmaktadır (md, 36/2). “Cumhurbaşkanlığına bağlı kurulların üyelerine, (100.000) gösterge rakamının memur maaşı katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda her ay ek ödeme yapılmaktadır. Bu ek ödeme, yapılacak işin niteliği, çalışma süresi ve üstlenilen görev dikkate alınarak her bir üye için farklı tutarlar belirlenebilmektedir. Bu ödemeler hakkında aylıklara ilişkin hükümler uygulanmakta ve damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmamaktadır. Bu ödeme, ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmamaktadır” (md, 35).

4.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi

Cumhurbaşkanlığı kabinesi, gerçekleştirilen değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve bakan yardımcılarında meydana gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı sistemine ilişkin gerçekleştirilen ve daha sonra yapılan düzenlemelerde “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” kavramı bulunmamaktadır. Buna karşın eski sistemde “Bakanlar Kurulu” olarak ifade edilen yapının, yeni sistemde uygulamada “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” olarak devam ettiği görülmüştür (Doğan ve Erdoğan, 2021). Dolayısıyla hukuki metinlerde Cumhurbaşkanlığı Kabinesi kavramı bulunmadığından, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin yasal dayanağının olmadığını belirten görüşler bulunmaktadır (Gözler, 2021). Fakat uygulamada³ ve resmi sitelerde⁴ Cumhurbaşkanlığı Kabinesi kavramı kullanıldığı için, bu çalışmada da ilgili makamların açıklanması hususunda, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” kavramı kullanılmıştır.

³ Uygulamalara örnek olarak, 02.03.2021 tarihli İçişleri Bakanlığı’nın “Koronavirüs ile Mücadelede Kontrollü Normalleşme Süreci” başlıklı genelgesi <https://www.icisleri.gov.tr/koronavirus-ile-mucadelede-kontrollu-normallesme-sureci>; 26.04.2021 tarihli İçişleri Bakanlığı’nın “81 İl Valiliğine Tam Kapanma Tedbirleri” başlıklı genelgesi <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-tam-kapanma-tedbirleri-genelgesi-gonderildi> ve İstanbul Valiliği’nin 17.04.2021 tarih ve 36 sayılı İl Hıfzıssıhha Meclisi Kararı http://www.istanbul.gov.tr/kurumlar/istanbul.gov.tr/il_Hifzissihha_Meclis_Karari_No_36.pdf, örnek olarak gösterilebilir.

⁴ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı resmi sitesinde, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” kavramı kullanılmaktadır. <https://www.tccb.gov.tr/kabine/>

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile ilgili olarak Anayasa'nın 106. Maddesi'nde “Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir” şeklinde düzenleme yapılmıştır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı yardımcılarının Anayasa'da düzenlenen görevleri:

1. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, 45 gün içerisinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılmaktadır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı, “eğer birden fazla Cumhurbaşkanı Yardımcısı atanmış ise en yaşlı yardımcısı” Cumhurbaşkanlığına vekâlet etmekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmaktadır (m,106/2).
2. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, “Cumhurbaşkanının görevlendirdiği” yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet etmekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmaktadır (m,106/3).
3. Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır (m,118/5).

Cumhurbaşkanı yardımcılara kanunla ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilmiş çeşitli görev ve yetkiler de mevcuttur. Örneğin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevlerine ait işler için valilere re'sen emir ve talimat verebilir, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yapabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (1 No'lu Kararname). 1 No'lu cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 509. Maddesi'ne göre; Bakanlık merkez teşkilatının hiyerarşik kademeleri sırasıyla “Bakan Yardımcılığı, Bakan Yardımcılığına bağlı Genel müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire başkanlığı, Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı” şeklinde düzenlenmektedir. Bu sıralamada bakan müşavirleri yer almamaktadır. “Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere” duyurulmaktadır (md, 506). Ayrıca, bakanlıkların görev alanına ilişkin konularda düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır (md, 508).

Bakanlar, merkezden yönetimde kamu hizmetlerinin birer uzmanlaşmış birimleridir. Bu hizmetleri başkent örgütünde de taşra örgütünde de sunmaktadır. Bakanlar 2017 Anayasa değişikliğinden önce hem teknik bir örgüt olan merkezi idarededeki bakanlıkların başı ve hem de hükümet olarak da ifade edilen Bakanlar Kurulunun üyeleri olmaları nedeniyle

siyasal nitelikleri olan kamu görevlileridir. Ancak değişiklikten sonra bakanların siyasi kimliklerinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Bakanlar Kurulu da kaldırıldığından, bakanların bir araya gelerek kolektif siyasi kararlar almaları, hükümet politikalarını belirlemeleri de mümkün değildir. Bakanlar artık dar anlamda yürütmenin içerisinde yer almamaktadır. Bakanların eskiden olduğu gibi karşı-imza yetkisi de bulunmamaktadır (Açıl, 2018: 734).

Dolayısıyla bakanların, Cumhurbaşkanının tasarruflarına katılma veya gensoru gibi yöntemlerle meclise karşı siyasi sorumlulukları da yoktur. Diğer taraftan, 1 No'lu kararnamede, Bakanların bakanlık hizmetlerini Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına uygun olarak yürütmekle görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Kısacası Cumhurbaşkanı tarafından atanan, Cumhurbaşkanının emir ve talimatları doğrultusunda hareket eden ve siyasi görevleri de bulunmayan Bakanlar ile Cumhurbaşkanı arasındaki bağ idari bir bağ olup, aralarındaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir (Akyılmaz, 2019: 201).

Bakanların görev suçlarıyla ilgili olarak cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Herhangi bir nedenle meclis soruşturması açılan ve Yüce Divan'a sevk edilen bir bakan, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'nce yargılanır. 2017 Anayasa değişikliğinden önce, Anayasa'nın 113. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, TBMM kararı ile Yüce Divan'a verilen bir Bakan, bakanlıktan düşüyordu. Ancak 2017 Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesiyle 113. madde yürürlükten kaldırılarak, bu konu Anayasa'nın 106. maddesinde düzenlenmiştir. 106. maddenin 9. fıkrasına göre, Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen bakanın görevi sona ermektedir. Dolayısıyla, artık bir bakanın sadece Yüce Divan'a sevk edilmesi bakanlıktan düşme sebebi değildir. Bunun için ayrıca, seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi de gerekmektedir.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra T.C. İdari Teşkilatında yapılan değişikliklerden biri de bakanlık sayısının düşürülmesidir. Değişiklikten önce 21 olan bakanlık sayısı, bazı bakanlıkların birleştirilmesiyle 16'ya düşürülmüştür. 21 Nisan 2021 tarih ve 31461 Sayılı RG'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak iki farklı Bakanlık haline getirilmiştir. Böylece Bakanlık sayısı Cumhurbaşkanı Yardımcısı hariç 17 olmuştur. Hali hazırdaki bu bakanlıklar şunlardır:

1. *Adalet Bakanlığı*
2. *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı*
3. *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*
4. *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*
5. *Dışişleri Bakanlığı*
6. *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı*
7. *Gençlik ve Spor Bakanlığı*
8. *Hazine ve Maliye Bakanlığı*
9. *İçişleri Bakanlığı*
10. *Kültür ve Turizm Bakanlığı*
11. *Millî Eğitim Bakanlığı*
12. *Millî Savunma Bakanlığı*
13. *Sağlık Bakanlığı*
14. *Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı*
15. *Tarım ve Orman Bakanlığı*
16. *Ticaret Bakanlığı*
17. *Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı*

2017 Anayasa değişikliğinden önce Bakanlıklarda bir müsteşar ve bir bakan yardımcısı bulunmaktaydı. Müsteşar güvenceli bir devlet memurluğudur. Bakan yardımcısı ise Bakanlar Kurulu görevde kaldığı sürece görevde kalan, bakan danışmanı olarak nitelendirilebilecek bir konumdaydı (Atay, 2018). Anayasa değişikliğinden önce, bakan yardımcıları, istisnai memuriyet pozisyonundadır. Bakan yardımcılığı sürekli ve güvenceli bir devlet memurluğu olmayıp bu anlamda müsteşarlıktan farklıdır. 2011 yılında bakan yardımcılığı makamının getirilmesi ile birlikte, müsteşarların “ikinci adamlık” pozisyonları sona ermiştir. Bu durumda bakan yardımcıları, bakandan sonra en yetkili kişi konumuna gelmiştir (Bozan, 2012: 6).

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte müsteşarlık makamı kaldırılmıştır. Artık bakanlıkların müsteşarı olmayacaktır. Müsteşarın görevleri bakan yardımcısına verilmiştir. Bundan sonra bakan yardımcılarının müsteşarın görevlerini yürüteceğini söylemek mümkündür. Bakan yardımcısı bakanlık hiyerarşisi içerisinde yer almaktadır. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 504.maddesi uyarınca; “*Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde,*

bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma plânlarına ve yıllık programlara, stratejik plân ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Bakan Yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.”

Bakan yardımcılığı görevi, Anayasa değişikliğinden sonra da sürekli bir görev olarak düzenlenmemiştir. 3 No’lu kararnamenin 4.maddesine göre ise, “*Bakan yardımcılarının görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona ermektedir. Ancak bunlar, yerlerine atama yapılmıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden*” alınabilirler (Gözler, 2019: 115-116).

Anayasa’nın 124. maddesine göre; Bakanlar, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak için yönetmelik çıkarabilirler. Bu noktada belirtilmelidir ki, bazı konular birden fazla bakanlığın görev alanına girebilir. Örneğin, obezite ile mücadele etmek için hem Sağlık Bakanlığı hem de Millî Eğitim Bakanlığı yönetmelik çıkarabilir. Burada çatışan değil, yarışan yetkiler söz konusudur. Bakanlıklar böyle konularda ortak yönetmelik de çıkarabilmektedir (Özkaya, 2019: 223). Bakanlar yürüttükleri hizmetlerle ilgili her gün pek çok idari işlem tesis etmek zorundadırlar. Bu işlemlerin tamamının bir kişi tarafından yerine getirilmesi fiilen mümkün değildir. İşte bu nedenle ve kamu hizmetlerinin etkili/verimli yürütülmesi amacıyla Bakanlıklarda uygulanan yetki devri, yardımcılık ve vekâlet kurumlarına değinilmelidir. Bir bakan kendi bakanlığının sorumluluğundaki belirli işleri bizzat yerine getiremeyerek, bunları yetki devri ile astlarına bırakabilir. Yetki devri, sadece bakanlık için geçerli olmayıp, başta bakan olmak üzere diğer bakanlık yöneticilerinin yetkilerini astlarına devredebilmesini sağlayan idari bir işlemdir. Bu işlemin sınırlarının açıkça belirlenmesi ve üçüncü kişilere duyurulması gerekir.

1 No’lu kararnamenin yetki devri başlıklı 506. maddesine göre; “*Bakan ve her kademedeki Bakanlık Yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.”*

Kararnamede yetkiyi devreden üstün sorumluluğunun devam edeceği belirtilmemektedir (Gül, 2019: 272).

4.5.3. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde, Cumhurbaşkanına, kurullar kadar yakın “İdari Ofisler” bulunmaktadır. Bunlar finans, iletişim ve idari işleri üstlenmektedirler. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, İdari ve mali özerkliğe sahip olan bu ofisler, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi’dir. Dijital Dönüşüm Ofisi’nin görevleri, “kamunun dijital dönüşümünün (e-devlet dönüşümü) koordine edilmesi, Millî teknolojinin geliştirilmesi ve bu kapsamda farkındalık oluşturmak amacıyla gerekli olan projelerin geliştirilmesi, büyük veri analiz işlemlerinin gerçekleştirilmesi, öncelikli proje alanlarında yapay zekâ uygulamalarına öncülük edilmesi, siber güvenlik ve bilgi güvenliğini artırıcı projelerin geliştirilmesi” şeklindedir (Aydın, 2018: 120).

Finans Ofisi’nin görevleri, “ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünün izlenmesi ve analizler gerçekleştirerek raporlanması, Türkiye’nin finans piyasaları içerisindeki konumunun raporlanması, finansal kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve uluslararası fonların Türkiye’ye gelmesini sağlayıcı çalışmaların yapılması, İstanbul Finans Merkezi projesinin yürütülmesi ve gelişmelerin takip edilmesi” şeklindedir (Kalabalık, 2019: 153).

İnsan Kaynakları Ofisi’nin görevleri, “Türkiye’nin insan kaynakları dökümlerinin çıkarılması ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerinin yürütülmesi, Türkiye’nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesinin sağlanmasına yönelik projelerin üretilmesi, özel yeteneklerin keşfinin sağlanması ve yetenek yönetimi projelerinin yürütülmesi, politika kurullarının öncelendiği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitinin yapılarak Millî projelerle kazandırılmasının sağlanması, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerini hayata geçirilmesi adına projelerin geliştirilmesi, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması adına gerekli olan projelerin üretilmesi ve ilgili çalışmaların yapılması, verimliliğin artırılması adına insan

kaynakları plânlamasına yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi” şeklindedir (Atay, 2018: 173).

Yatırım Ofisi’nin görevleri; “Ülkenin ekonomik kalkınmasında gereksinim duyulan yatırımların artırılması adına Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarınca yürütülen uluslararası düzeydeki yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması, yatırımcıların karşılaşılabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümü konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunulması, Türkiye’de yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak her türlü bilgi ve verinin oluşturulması veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplanılması, güncellenmesi ve dağıtılması, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla bu konuda iş birliğinin gerçekleştirilmesi” şeklindedir (Aydın, 2018: 121).

Başkan, ilgili ofisin hiyerarşik düzende en üst makamıdır. Bununla ilgili olarak Başkanın, ofis genel idaresinden ve temsilinden kaynaklı olarak Cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Başkan, Cumhurbaşkanı aracılığıyla belirlenen hedef, uygulama ve stratejileri, uygun bir biçimde yönetmekle görevlidir. Ayrıca, Ofisin bütçe teklifinin hazırlanması, belirlenmiş olan hedef ve uygulama, strateji ve performans hedef ve ölçütleri dâhilinde uygulamanın yürütülmesi işlemlerini gerçekleştirmekle yükümlüdür. Konu ile ilgili olarak raporun hazırlanmasını da sağlamaktadır. Bununla birlikte Başkan, ofisin faaliyet alanı içerisindeki hususlarda kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği ve koordinasyonun sağlanmasını gerçekleştirir (Atay, 2018:173).

Ofis Başkanları, 1 No’lu kararnamede; *“Görevleri ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda araştırma, etüt ve proje ile uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme ve bunlarla ilgili her türlü mal ve hizmetlerin sağlanması gibi işleri yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere sözleşme veya pazarlık suretiyle yaptırabilir ve bu konularla ilgili mal ve hizmet satın alabilir”* (md, 528/8). Bu kapsamdaki faaliyetler ile *“Başkanlığa teklif edilen projelerin değerlendirilmesi ve desteklenen projelerin izlenmesine ilişkin hizmet alımlarında görev alan kamu görevlileri ve hizmetinden yararlanılacak diğer kişiler için ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılacak harcamalar Başkanlık bütçesinden karşılanır. Başkanlıkça desteklenen araştırma-geliştirme projelerinde proje süresiye sınırlı olmak kaydıyla proje kapsamında görev*

yapan ğretim elemanlarına onaylanan projede belirlenen tutarlar üzerinden ödeme yapılabilir. Projede görev yapan ve kamu görevlisi olmayan diğerk personele onaylanan projede belirlenen tutarlar üzerinden hizmet bedeli ödenebilir” (madde, 528/9).

4.5.4. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığı 1 Sayılı Kararnamesine göre, aşağıda yer alan kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağli kuruluşlar olup, kanunlara ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki hükümlere tabidir (madde, 37):

1. Devlet Arşivleri Başkanlığı
2. Devlet Denetleme Kurulu
3. Millî Güvenlik Kurulu
4. Diyanet İşleri Başkanlığı
5. İletişim Başkanlığı
6. Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı
7. Savunma Sanayi Müsteşarlığı
8. Strateji ve Bütçe Başkanlığı
9. Varlık Fonu

Cumhurbaşkanlığı’na bağli kurum ve kuruluşların bazıları kamu tüzel kişiliğine sahip iken bazılarının kamu tüzel kişiliğı bulunmamakta, ancak kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları yetkileri tanınmış olduğı için, kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları kabul edilebilmektedir. Örneğın 4 sayılı kararnameye göre Savunma Sanayi Başkanlığı’nın tüzel kişiliğee sahip olduğı belirtilmiş ancak bunun kamu tüzel kişiliğı olup olmadığı belirtilmemiştir (madde, 3). Bununla birlikte personelinin 657 sayılı kanuna tabi olduğı (madde 8/1), personel rejiminin kamu personel rejimi ilke ve kurallarına tabi olduğı (madde, 8), Başkanlığın görev alanına giren konularda idari düzenleme yapabileceğı (madde, 11) belirtildiğinden, Savunma Sanayi Başkanlığı’nın kamu tüzel kişiliğine sahip olduğı tartişmasızdır.

Aynı şekilde, 6741 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Varlık Fonu, varlık ve hakların bu fon adına tescili işlemleri ile sınırlı olmak üzere tüzel kişiliğee sahiptir (md, 5). Ancak kendisine tanınan yetki ve imtiyazlar, Fonun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu göstermektedir. Buna karşılık Devlet Denetleme Kurulu, MGK Genel Sekreterliği gibi bazı yapıların kamu tüzel kişiliğı bulunmamaktadır.

13 Sayılı CBK ile kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görev ve yetkileri arasında, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmiş olan hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla kalkınma plânının, orta vadeli programın ve orta vadeli mali plânın oluşturulması ve bu konudaki gerekli tedbir ve düzenlemelerin sağlanması, kısa, orta ve uzun vadeli temel makroekonomik plânların hazırlanması yer almaktadır.

Ayrıca bu başkanlığın görevleri arasında araştırma faaliyetleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda başkanlık, ülke ve dünya ekonomileri ile ekonomik modeller üzerinde araştırmaların gerçekleştirilmesi, kamunun gerçekleştireceği yatırımlar ile ilgili olarak araştırma ve analizlerin gerçekleştirilmesi, bütçenin, kalkınma plânı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plân çerçevesinde incelenmesinin ve uyumunun sağlanması ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte bütçe politikalarının geliştirilmesi çalışmalarını yürütmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), *“Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında, bu kuruluşların sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda, kamunun ortaklık hakları bakımından olmak üzere, sayılanlar dışında kalanların, kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde, vakıflarda, Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet komutanlıkları, Millî Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda, mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde, yapılacak denetlemeler ile ilgili düzenlemeleri”* kapsamaktadır (5 No'lu Kararname, md, 1/2).

11 No'lu Kararname ile kurulan Devlet Arşivleri Başkanlığı, *“Cumhurbaşkanlığına bağlı ve genel bütçeye tabii”* olmuştur (md, 3). Kararname ile başkanlığın görevleri de belirlenmiştir. Buna göre, *“Başkanlık, kamu, özel ve yurt dışı arşivlerinde bulunan devlet, millet hayatını ilgilendiren belgeleri tespit ve tescil edecek, sertifikalandıracak,*

gerektiğinde ise satın alarak devlet arşivlerine kazandıracaktır” (md, 5/c). Başkanlık, “Arşiv belgelerinin tahribini önleyecek tedbirleri alacak, arşiv laboratuvarı kuracak veya laboratuvar hizmeti satın alacak, bunların tamir, konservasyon ve restorasyonunu” yapacaktır (md, 5/ç). Arşivlerde “gerçekleştirilecek mikrofilm ve dijitalleştirme faaliyetleri ile yenilikçi tekniklerin uygulanması için çalışma yürütecek başkanlık, Devlet Arşivleri Ağını ve Devlet Arşivi Veri Merkezini oluşturup koordine” edecektir (md, 5/d-e).

Daha önce başbakanlığa bağlı olan Diyanet İşleri Başkanlığı, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Yeni hükümet sistemine geçişin ardından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, Diyanet İşleri Başkanlığı’nın görev ve yetkilerini de içeren yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, Diyanet İşleri Başkanlığı, dinen sakıncalı olduğu tespit edilen Kur’an-ı Kerim ve meallerinin basım ve yayımının durdurulmasına karar verilebilecektir. Vekâletle kurban organizasyonu düzenleyen kurum ve kuruluşların bu kapsamdaki çalışmalarını denetleyebilecektir. Diyanet, camilere yönelik yardım kampanyalarının uygulama, usul ve esaslarını da belirleyebilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde, Diyanet İşleri Başkanlığı’nın görevlerine eklenen madde ile bundan sonra Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu’nun onay ve mührü bulunmayan mushaflar, cüzler halindeki mushaflar, mealli mushaflar basılamayacak ve yayımlanamayacaktır (Aydın, 2018: 136).

İlgili kararnameyle, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı’nın teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Buna göre İletişim Başkanlığı devletin tanıtım politikası ve tanıtma ile ilgili alanlarda Cumhurbaşkanınca belirlenecek stratejilerin tespitine yardımcı olacaktır. Basın İlan Kurumu’nun hesap ve işlemleri, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından kontrol edilecektir. Yurt içinde ve uluslararası alanda Türkiye’nin iletişim ve tanıtım faaliyetlerini yönetecek Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı’nın yetkilerine, Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun’da yapılan değişikliklerle, kurumu denetleme görevi Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından yerine getirilecektir. İletişim Başkanlığı, söz konusu yetkiyi yılda en az bir defa Basın İlan Kurumu’nun bütün hesap ve işlemlerini denetlemek suretiyle kullanacaktır (Karatepe ve Altunok, 2019: 47).

Yeni hükümet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni bir oluşum olarak kurulan Millî Saraylar İdaresi Başkanlığının kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle belirlenmiştir. 12 No’lu kararnameye göre, “*Millî sarayların (saray, müze, köşk, kasır ve fabrikalar ile bunlara bağlı taşınır ve taşınmaz kültür varlıkları) yönetimi ve tanıtımı için Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeye tabi Millî Saraylar Başkanlığı*” kurulmuştur (md, 2).

Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı, “*Cumhurbaşkanlığının yönetiminde bulunan saray, köşk ve kasırlar ile bunlara bağlı taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının tespitini, tasnifini, periyodik bakımını, muhafazasını, restorasyonunu ve tanıtımını*” yapacaktır (md, 4/a). Millî Saraylar İdaresi Başkanı, “*Başkanlığın genel yönetimi ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (md, 5/a) ve Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak Başkanlığı yönetmekte (md, 5/b), Başkanlığın bütçe teklifini*” hazırlamaktadır (md, 5/c).

Başkanlık, “*Görevleri ile ilgili ihtiyaç duyduğu konularda araştırma, etüt ve projeyle uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme, bunlarla ilgili her türlü mal ve hizmetlerin sağlanması gibi işleri yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere sözleşme veya pazarlık suretiyle yaptırabilir ve bu konularla ilgili mal ve hizmet satın*” alabilir (md, 13/4).

Savunma Sanayii Müsteşarlığı, yeni sistemde Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Savunma Sanayii Başkanlığı, Türkiye’de savunma sanayi altyapısının tesisine ilişkin politikaların tespiti ve bu politikaları tatbik etme yetki ve sorumluluğuna sahip mekanizmaların oluşturulması amacıyla uygun olarak 1985 yılında 3238 sayılı kanunla Millî Savunma Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Müsteşarlık, 2017 yılında gerçekleştirilen düzenleme ile cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. 7 No’lu Kararnamede, “*Savunma Sanayii Başkanlığına modern bir savunma sanayiinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması amacıyla, mevcut Millî sanayi ihtiyaçlarına göre reorganize ve entegre etme, yeni teşebbüsleri teşvik ve bu entegrasyona ve ihtiyaçlara göre yönlendirme, yabancı sermaye ve teknoloji katkısı imkânlarını araştırma, teşebbüsleri yönlendirme, bu konudaki devlet katılımını plânlamak, modern silah, araç ve gereçleri araştırma, geliştirme, prototiplerin imalini sağlama, avans verme, uzun vadeli siparişler ve diğer mali ekonomik teşvikleri tespit etmek, savunma sanayi ürünleri ihracatı ve dengeleme anlaşması ticareti konularını koordine etmek*”, amaçları arasındadır (md, 6).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin idari yapısında yer alan bir diğer kuruluş, MGK'dır. Millî güvenliğin sağlanması işlevi MGK'nın görevidir. Devletin Millî güvenlik sisteminin temellendirileceği Millî güvenlik politikasının tayini, tespiti ve uygulanması ile gerekli koordinasyonunun sağlanması konularındaki görüş bildirmektedir. Dolayısıyla yeni yönetim sisteminde de MGK, daha önce olduğu gibi cumhurbaşkanlığına bağlı olan bir kurul olarak görev yapmayı sürdürmektedir.

6 No'lu Kararname ile düzenlemede, iki ayda bir toplanan MGK üyeleri, *“Gerektiğinde doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısıyla da bir araya gelebilecektir. Kurul toplantıları Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılırken, Kurula Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlarda Cumhurbaşkanı Yardımcısı başkanlık etmektedir. Kurul toplantılarına üyeler dışında, gündemin özelliğine göre ilgili bakan ve kişiler de çağırılarak bilgi ve görüş”* alınabilmektedir (md, 3). Kurulun gündemi, *“Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanlar ve Genelkurmay Başkanının gündeme girmesini istedikleri konular, Genel Sekreter vasıtasıyla Cumhurbaşkanına”* iletmektedir (md, 4). Kurul ayrıca, *“Millî güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacıyla Kurulun belirlediği görüşler dâhilinde, iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan Millî Güvenlik siyaset Belgesi'nin hazırlanmasına ilişkin çalışmaları”* yürütmekle görevlidir (md, 8).

Varlık fonu, Türkiye'nin stratejik varlıklarını geliştirmek, değerlerini artırmak ve böylece öncelikli yatırımları için kaynak sağlamak amacıyla 6741 Sayılı Kanunla kurulmuştur. Fon, *“Ülkenin ekonomik istikrarının artırılması ve kalkınmasına katkı sağlamak, kamuya ait olan varlıkları daha etkin ve verimli bir şekilde yönetmek, mevcut kamu varlığına değer katarak gelecek nesiller için daha güçlü bir Türkiye hazırlamak amacıyla kurulmuş bir yapıdır”* (md, 1). Büyümenin sağlanması adına tasarruf ve yatırımların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Günümüz piyasalarında olan yüksek faiz baskılaması, büyüme üstündeki ciddi engellerden biridir. Türkiye Varlık Fonu ile birlikte dev projelere sağlanacak olan finansman, hem bu projelerin gerçekleştirilmesiyle meydana getirilecek istihdam yoluyla, hem de faiz üstündeki baskının azaltılarak, ülkenin büyüme ve kalkınması üstünde pozitif etkilerde bulunmaktadır (Gül, 2019: 401).

4.6. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 13 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan yeni bir yapılanmadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra plânlama süreciyle ilgili tüm işler bu başkanlığın görev tanımının içine alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yönetim teşkilatında meydana gelen değişim ve dönüşümden plânlama süreci de doğrudan etkilenmiştir. Bu bağlamda başkanlık, kalkınma plânı ve stratejik plânın hazırlanmasından sorumlu tutulmuştur.

4.6.1. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın Görevleri

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na, ülkenin ekonomi politikalarına uygun plânların yapılması ve izlenmesi bütçe politikalarına katkı sunulması, ekonomi alanında dünyada ve ülkemizde meydana gelen değişimlerin izlenmesi ile ilgili görevler verilmiştir. Bu bağlamda Başkanlığın diğer görevleri:

1. “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma plânı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plân, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plân ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini” oluşturmak (md, 2/a).
2. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen “Temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde stratejik plânların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek, kamu idarelerinin stratejik plânlarının kalkınma plânı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek” (md, 2/c).
3. “Ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ülke ekonomileri, ulusal ve uluslararası makro ekonomik stratejiler konularında araştırmalar yapmak” (md, 2/d).
4. “İktisadi ve sosyal alanda konjonktürel gelişmelerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması” (md, 2/e),
5. “Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte harcama ve bütçe politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmaların” (md, 2/f) yapılması,

6. *“Kamu idareleri tarafından hazırlanıp Başkanlığa gönderilen bütçe tekliflerini inceleyerek bunların kalkınma plânı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hedef ve amaçlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plân, stratejik plânlar, performans programları ile bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunluğunun”* (md, 2/ğ) sağlanması, başkanlığın diğer görevleri arasındadır.
7. Başkanlık son olarak, *“Kamu yatırım projelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, bu projelerin etkili, etkin, ekonomik ve verimli olmasını ve zamanında tamamlanmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri alarak uygulamaların yönlendirilmesi, uygulamaların izlenmesi, yıl içerisinde gerekli değişikliklerin”* (md, 2/n) gerçekleştirilmesini yapmakla görevlidir.

4.6.2. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Tarafından Hazırlanan İlk Kalkınma Plânı: On Birinci Kalkınma Plânı (2019-2023)

Türkiye’de kalkınmanın plânlı olacağının kararı 1961 Anayasa’sında Anayasal hükme bağlandıktan sonra DPT tarafından 2011 yılına kadar 9 plân hazırlanmıştır. 2011 yılında DPT kapatıldıktan sonra plân yapma görevini üstlenen Kalkınma Bakanlığı tarafından Onuncu Kalkınma Plânı hazırlanmıştır. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Temmuz 2018 tarihi itibarıyla geçildikten sonra, kalkınma plânını hazırlayan merci tekrar değişmiştir. 2019-2023 yılları arasında uygulanacak olan On Birinci Kalkınma Plânı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) tarafından hazırlanmıştır. Plân TBMM’de kabul edildikten sonra 23.07.2019 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Çolak, 2019: 49).

On Birinci Kalkınma Plânı, kamu kurumları ve toplumun bütün kesimlerinin katkıları ile katılımcı bir şekilde düzenlenmiştir. Plân hazırlıkları çerçevesinde 75 ihtisas komisyonu ve 32 çalışma grubu kurulmuştur. Türkiye’ye ait sektörel bazda ve sosyo-ekonomik kalkınma öncelikli kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileriyle toplantılar yapılmıştır. Ayrıca vatandaşların görüş ve önerilerine başvurulmuştur.

On Birinci Kalkınma Plânı 15 yıllık bir perspektif plânın ilk dilimi olarak hazırlanmıştır. Bilindiği gibi, ilk plân döneminde de bu şekilde bir karar alınmış ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı da 15 yıllık bir uzun vadeli plân uygulamasını öngörmüştür. Bu durum,

plânlamaların uzun dönemli düşünüldüğü, kesintisiz plânlamayla kararlı ve istikrarlı bir şekilde ekonomik ve sosyal kalkınmanın amaçlandığı şeklinde değerlendirilebilir.

Kalkınma plânları sosyo-ekonomik bakımdan öne çıksa da aslında bütün kurumsal yapılarla ilgili hedef ve politikaları belirlemektedir. Bu bağlamda On Birinci Kalkınma Plânında da yerel yönetimlerde yapısal dönüşüm; kırsal yerleşime ilişkin gelişmeler; toplu konut yatırımlarıyla KÖYDES, SUKAP ve SODES gibi projelere atıflarda bulunulmuştur (sodes.gov.tr). Ayrıca büyükşehir belediyelerine ait hizmet kapasiteleri artırılarak ilçe belediyeleri ile yetki çakışması gibi durumların değerlendirilmesi gerektiği, kentsel altyapı yatırımları ile yaşam kalitesinin iyileştirildiği kent içi ulaşım erişilebilirliğine ilişkin çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir (11. KP 2019: 17-20).

Plâna göre kent ve yerel yönetimler bakımından küresel gelişme ve eğilimlerin Türkiye etkileşimleri de ele alınarak kısaca şu tespitlerde bulunulmuştur:

1. Türkiye’de şehirleşme süreci metropolleşme şeklinde devam etmektedir
2. İç ve yabancı uyruklu dış göçün yoğun olarak yaşandığı şehirlerde entegrasyon politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır.
3. Türkiye’de bulunan büyükşehir modeli kapsamında vatandaşların katılımlarını artıracak yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir.
4. Yerel yönetimlerde akıllı şehir hedefleri ağırlık kazanmaktadır.

Kalkınma plânının şehirleşme politikalarına yönelik içeriğinde küresel yönetsel ilkelerle birlikte kurumsal raporlar ve akademik metinler içerisinde ifade edilen perspektifler yer almış ve bazı yeni çıkarımlarda bulunulmuştur (Öner, 2019: 657). Bu bağlamda kalkınma plânı kapsamında öngörülen politika ve önlemler şu şekildedir:

1. Kent Plânlamasında kalkınma vizyonu ile eşgüdüm içerisinde hareket edilmesi,
2. Kamusal alanların erişim ve güvenlikleriyle ilgili mahalle bazlı tedbirler oluşturulması,
3. Yerel yönetimlerin ihtiyaç analizin yapması,
4. Yeşil kent vizyonunun sağlanması,
5. Kentlerde yatay mimari odaklı çalışılması,
6. Kırsal ve kent plânlamalarında paydaşların etkili bir şekilde plâna dahil edilmesi, katılımcılığın sağlanması,

7. Medeniyeti yaşatacak kent beratı ve özgün mahalle sertifikaları uygulamasına geçilmesi,
8. İl, ilçe ve mahalle özelinde kentsel veri altyapısı oluşturulması,
9. Akıllı kent uygulamalarına teşvik sağlanması,
10. Kentlerin yaşam kalitesi ölçülmesine yönelik araçların geliştirilmesi

Yukarıda belirtilen politikaların uygulanması ile 2023 yılına kadar, medeniyetimize hayat veren şehir beratı alan şehir sayısının 26; özgün mahalle sertifikası alan yerleşim sayısının 81 olması hedefi konulmuştur (11. KP 2019:174).

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçildikten sonra kamu yönetiminde ne gibi değişikliklerin olacağı, cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısındaki idari organlar ve bakanlıkların görev tanımlarının neler olacağı üzerine çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır. Bu bağlamda bu bölümde On Birinci Kalkınma Plânı ekseninde hükümet sistemindeki dönüşümden kaynaklı olarak plânlamada yaşanan değişim de değerlendirilmiştir. On Birinci Kalkınma Plânında bu değişim ve dönüşüm şu şekilde ifade edilmiştir:

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte yürütmede çok başlılık ortadan kalkmıştır. Kamu yönetiminin yapısında ve fonksiyonlarındaki dönüşümün sistematik olarak ve bütüncül bir şekilde tasarlanmasına yönelik olarak yapılan düzenlemeleri içeren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yayımlanmıştır. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinde vatandaş odaklı hizmet anlayışı hâkim kılınacaktır. Bu süreçte cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, politika ve strateji geliştirerek izleme ve değerlendirme üzerine yoğunlaşacak; bakanlıklar daha çok icracı olacaktır.” (11. Kalkınma Plânı, 2019: 23-24).

Ayrıca, On Birinci Kalkınma Plânında kamu yönetimindeki anlayış değişikliğine bağlı olarak gerçekleştirilecek stratejik yönetim uygulamalarına yer vermeye devam edilmiştir. (11. Kalkınma Plânı, 2019:193).

Plânın “İyi Yönetişim” başlıklı kısmında yer alan, 780. Maddede stratejik plânlamaya atıf yapılmaktadır. “Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi, katılımcılığın güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda eşit ve adil muamele yapılmasının sağlanması ve şeffaflığın artırılması” (Md, 780).

Nitekim kamu idarelerinde stratejik plân yapmayı zorunlu hale getiren “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nda” benzer ifadeyle kamuda stratejik plânlama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. On Birinci Kalkınma Plânının 789. Maddesinde kamuda stratejik yönetim uygulamalarına etkinliğinin artırılarak devam edileceği belirtilmiş, hesap verebilirlik anlayışının *yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirileceği*” (Md. 789) vurgulanmıştır. Bu amaca ulaşmak için politikalar geliştirilmiş, tedbirler alınmıştır. Bunlardan bazıları:

1. Kamuda strateji geliştirme birimlerinin kapasitesi güçlendirilecektir.
2. Kamuda stratejik yönetime ilişkin eğitimler tasarlanacaktır.
3. Stratejik yönetime ilişkin mevzuat, güncellenecektir.
4. Stratejik plânlama ile performans programı ve faaliyet raporlarına ilişkin mevzuat birleştirilecektir.
5. Üst politika belgeleri ile kurumsal stratejik plânlar daha etkin bir biçimde izlenerek bu belgelerin uygulanma ve birbirlerini yönlendirme düzeyi artırılacaktır.
6. Başta kalkınma plânı olmak üzere üst politika belgeleri ve kurumsal stratejik plânların etkin bir biçimde raporlanmasına yönelik bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulacaktır.
7. Performans denetimleriyle kamuda hesap verebilirlik sağlanacaktır (10. Kalkınma Plânı, 2019:197).

On Birinci Kalkınma Plânında genel olarak stratejik plânların üst politika belgeleri ile uyumu ve bütçe bağlantısına çok önem verildiği, plânın baştan sona bu hassasiyetle hazırlandığı anlaşılmaktadır. Plânın giriş kısmında; kalkınma plânı stratejik plân ilişkisinin nasıl olacağı ifade edilmiştir (11. Kalkınma Plânı, 2019:2). Buna göre, kalkınma plânı, diğer politika belgeleri ile stratejik plânların hazırlanmasında tüm kurumlara, ışık tutacak üst belge niteliğindedir. Plânda yer alan politika ve tedbirlerin hayata geçirilmesi için, diğer tüm idari plânlar (Cumhurbaşkanlığı Programı, Orta Vadeli Programlar (OVP), Cumhurbaşkanlığı yıllık programları, bölgesel gelişme ve sektör stratejileri, kurumsal stratejik plânlar) kalkınma plânı doğrultusunda hazırlanacaktır. Buna göre, kamuda stratejik plânlama uygulamaları devam edecektir. Kalkınma plânları ve stratejik plânlar birbirinin yerine kullanılabilecek plânlar değildir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de kalkınma plânları üst belge olarak diğer plânlara ve kaynak teşkil etmektedir.

On Birinci Kalkınma Plânında ayrıca diğer politika belgeleri ve stratejik plânların hazırlanması aşamasında kamu kuruluşlarına önceliklerini belirlemesi ve strateji geliştirmesi sürecinde rehberlik edici bir özelliğe sahip olduğu açıkça ifade edilmiştir.

On Birinci Kalkınma Plânında stratejik yönetim anlayışı ve stratejik plânlama uygulamalarıyla ilgili olarak problem olarak görülen alanlar da belirtilmiştir. Bunlar şu şekilde listelenmiştir:

1. Stratejik yönetim çalışmalarının koordinasyonunda sıkıntılar yaşanması,
2. Stratejik yönetim uygulamalarının bütüncül bir anlayışla ele alınmaması
3. Denetimin yeterince etkin olmaması (Yıldız, 2019: 11).

On Birinci Kalkınma Plânında (2019-2023); kamuda stratejik yönetimin uygulamalarının etkinliğinin artırılarak, hesap verebilirlik anlayışının ve plânlamadan izleme ve değerlendirme aşamalarının tamamının hayata geçirilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir (11. Kalkınma Plânı (2019-2023), 2019: 195). Bu bağlamda Türk Kamu Yönetiminde stratejik yönetim uygulamalarının etkinliğine ve stratejik plâna ne denli önem verildiğinin bir kez daha altı çizilmiştir.

On Birinci Kalkınma Plânında (2019-2023) Türk Kamu Yönetiminde stratejik yönetim uygulamaları ile ilgili olarak uygulanacak politika ve tedbirlerin neler olduğu şu şekilde sıralanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 195-196):

1. Kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerinin kapasitesi güçlendirilmesi,
2. Stratejik yönetimle ilgili mevzuatın, kılavuzların ve rehberlerin uygulama tecrübelerinin de dikkate alınarak bütüncül bir yaklaşımla gözden geçirilmesi ve güncellenmesi,
3. Üst politika belgeleriyle kurumsal stratejik plânların daha etkin bir şekilde izlenerek bu belgelerin uygulama ve birbirlerini yönlendirme düzeylerinin artırılması,
4. Kamu idarelerine ait iç kontrol sistemlerinin ve iç denetim uygulamalarıyla ilgili etkinliklerinin güçlendirilmesi,
5. Performans denetimleri vasıtasıyla kaynak kullanımında verimliliği, etkililik ve ekonomikle ilgili kamuoyuna güvenilir bilgiler verilerek kamuda hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi,
6. Politika oluşturulması ve karar alma süreçlerinin güçlendirilmesi maksadıyla daha sistematik ve güvenilir veri, istatistik ve bilgi üretiminin sağlanması.

Sonuç olarak, ülkemizde stratejik yönetim uygulamaların henüz başlangıç seviyesinde bulunduğu da göz önünde bulundurulduğunda ortaya çıkan sorunların uzun vadede çözülebileceği ön görülebilir. Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus, Türk Kamu Yönetimi sisteminde var olan problemlerin stratejik yönetim sistemini uygulayan diğer ülkelerde de yaşanmakta olduğudur. Fakat stratejik yönetim uzun vadeli bir süreç olduğu için kendisinden elde edilecek faydaların da uzun vadede gerçekleşeceği unutulmamalıdır. Dolayısıyla sabırla reform çalışmaları üzerinde durulmalı ve ortaya çıkan problemler büyük bir titizlikle ele alınarak aşılmalıdır. Böylelikle stratejik yönetim felsefesi de zamanla kamu yönetiminde etkin bir biçimde uygulanabilecektir.

4.6.3. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Tarafından Hazırlanan İlk Stratejik Plân: 2019-2023 Stratejik Plânı

Bu bölümde, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan ilk stratejik plân olan 2019-2023 stratejik plânı analiz edilmiştir. Plân ekseninde yönetim anlayışında meydana gelen değişimler ele alınmıştır. Stratejik plânda başkanlığın mevcut durumu, misyonu, vizyonu, amaçları, hedefleri, maliyetlendirme ve plânın izleme değerlendirme süreci analiz edilmiştir. Bu bağlamda plânda On Birinci Kalkınma Plânı politika ve önceliklerinin plânda ne kadar yer bulduğu da değerlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019-2023 Stratejik plânı görülen lüzum üzerine 2021 yılında güncellenmiştir. Güncelleme plânın hedefleri ve performans göstergeleri üzerinden yapılmıştır. Plânın amaçlarında herhangi bir değişiklik yapılmadan 6 amacın 20 stratejik hedefi 18’ye düşürülmüştür. Performans göstergesi sayısı da azaltılarak 64’ten 57’ye düşürülmüştür. Ayrıca 19 adet performans göstergesinde değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla hedef kartları içeriği de güncel hale getirilmiştir (SBB 2019-2023 SP, 8).

Strateji Bütçe Başkanlığı’nın 2019-2023 Stratejik Plânında yer alan mevcut durum analizi, farklı alt başlıklardan meydana gelmektedir. Başkanlığın mevzuat açısından mevcut durumu incelendiğinde; iktisadi ve sosyal alanda meydana gelen gelişmelerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmaları esnasında uyulması

gereken teknik ilke, esas ve usullerin tespit edilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmiş olan hedef ve amaçların, hazırlıklarına ilişkin teknik ilkelerin uygunluğunun sağlanması gibi görevlerinin bulunduğu görülmektedir. Ayrıca başkanlık, ödenek, gelir ve nakit verilerinin derlenmesi, bunların harcama politikaları vasıtaları bakımından irdelenmesi ve uygulamaya yönlendirmesi, kalkınma plânı çerçevesinde ilgili Bakanlıklar ile koordineli bir şekilde yatırım programlarının plânlanması, kamu yatırımlarına ilişkin analiz ve araştırmaların gerçekleştirilmesi ve yürütülen projelere desteğin sağlanması, finansman modellerinin geliştirilmesi ile yükümlüdür (SBB 2019-2023 SP, 15).

Stratejik plânda, durum analizi kapsamında üst politika belgelerinin analizi gerçekleştirilmiştir. Burada, Kalkınma Plânı çerçevesinde oluşturulmuş olan amaçların gerçekleştirilmesi adına politika belgeleri derlenmiştir. Plânda, istikrarlı ve güçlü bir ekonominin oluşturulması için, enflasyon, işsizlik ve faiz verilerinin düşürülmesi, ihracata dayalı kalkınmanın geliştirilmesi, yüksek büyüme rakamları ile gelişimin sağlanması hedeflenmektedir.

Durum analizinin üst politika belgeleri analizi On Birinci Kalkınma Plânı üzerinden yapılmıştır. Buna göre kalkınma plânında yer alan kalkınma hedeflerine ait bölümler ile SBB'nin görevleri ile ilgili bölümler eşleştirilmiştir. Bu bağlamda başkanlığa verilen görevler arasında; rekabetçi üretim ve verimliliğini arttırmak için, öncelikle Ar-Ge çalışmalarını arttırmak ve desteklenmek, kamu yatırımlarının payını arttırmak, bölgeler arası hali hazırdaki dengesizlikleri gidermek adına kamu yatırımlarını yaygınlaştırmak, bölgeler arası dengesizliği giderici politikalar gerçekleştirmek, üniversitelerde Ar-Ge çalışmalarını ve bilimsel çalışmaları hem nitelik hem de nicelik olarak artırılmak yer alır.

Başkanlığa verilen başka bir görev, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre oluşturmaktır. Bu görevle özellikle raylı sistemlerin gelişimi ve temiz enerji kullanımlarının artırılması, tramvay ve metro sistemlerinin daha yaygın hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim başlığı altında, kamu idarelerinde stratejik yönetime ilişkin eğitim programlarının gerçekleştirilmesi, personelin bu konuya dair gelişiminin sağlanması, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar, sivil toplum

örgütleri vb. gibi kamu dışı örgütler ile ulusal menfaatler çerçevesinde işbirliklerinin artırılması görevleri arasında yer almıştır (SBB 2019-2023 SP, 20-22).

Stratejik plânın durum analizi kısmında dile getirilen bir diğer başlık, paydaş analizidir. Burada, iç ve dış paydaş olmak üzere iki çeşit analiz yapılmıştır. İç paydaşlar tarafından tespit edilmiş ana esaslar, başkanlık bünyesinde etik kurallara uyulması, hiyerarşik yapılanmada yatay hiyerarşi yapısının sağlanması, çalışılan ortamların hem fiziksel hem de teknolojik olarak uygunluğunun sağlanması, personellerin nitelikli ve uzmanlardan oluşması ve son olarak birimler arası koordinasyonun üst düzeyde olması belirlenmiştir.

Başkanlık ile doğrudan ya da dolaylı ilişki içerisinde bulunan kamu ve özel idareler ile sivil toplum kuruluşlarından örneklem belirlenmesi ile dış paydaş analizi gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, kalkınma plânlarında belirlenen hedeflerin bütçe ile koordinasyonunun sağlanması, stratejik plânların ana politika belgeleriyle uyumunun sağlanması, özel sektör ile sürekli olarak iletişim halinde olunması, etkin bir biçimde koordinasyonun sağlanması, paydaşlar ile işbirliklerinin gerçekleştirilmesi ve stratejik plânlama açısından rehberlik faaliyetlerinin verilmesi, stratejik plân dâhilinde gerçekleştirilecek olan projelerin yerinde incelenmesi, kurumsal bilinirliğin güçlendirilmesi, dış paydaş görüşlerine dayalı olarak elde edilen geri bildirimler olarak plânda yer almıştır (SBB 2019-2023 SP, 26-27).

Plân içerisinde durum analizi başlığı altında gerçekleştirilen bir diğer analiz kuruluş içi analizdir. Burada, başkanlık teşkilat yapısı ve şeması verilmiş olup, başkanlık birimleri açıklanmıştır. Başkanlık bünyesinde istihdam edilenlere yönelik insan kaynakları yetkinlik analizi bulunmaktadır. Personelin cinsiyet, sözleşme durumu, eğitim düzeyi ve kadro unvanları detaylı olarak aktarılmıştır.

Kuruluş içi analiz bölümünde incelenen bir diğer husus, teknoloji ve bilişim altyapısıdır. Burada, teknolojik gelişmelerin takip edilmesi ve yeniliklerin başkanlık bünyesinde hayata geçirilmesiyle etkinlik ve verimliliğin artırılması hedeflenmiştir. Başkanlık bünyesindeki dışa açık olan bilgi sistemleri ve internet siteleri, başkanlığın kendi internet sitesi (sbb.gov.tr), kamuda stratejik yönetim internet sitesi (sp.gov.tr), 11 plân internet sitesi (onbirinciplan.gov.tr), kamu yatırımları bilgi sistemi (kaya.sbb.gov.tr), e-bütçe olarak bilinen bütçe yönetim enformasyon sistemi (ebutce.gov.tr), kısaca CPİDDS olarak bilinen

cumhurbaşkanlığı plân program izleme değerlendirme sistemi (sbb.gov.tr), İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi olarak açılımı olan İSEDAK internet sitesi (comcec.org), uluslararası kalkınma işbirliği bilgi sistemi (UKİBS) ve araştırma altyapıları bilgi sistemi bulunmaktadır. Kurum içi sistemler incelendiğinde ise aralarında, elektronik belge yönetimi, arşiv ve belge yönetimi, insan kaynakları yönetim sistemi ve ithalat-ihracat bilgi sistemi bulunmaktadır. Bununla birlikte başkanlık bünyesinde bilgi teknolojileri altyapı faaliyeti olarak “Sanallaştırma Projesi” ve “Açık Kaynak Kodlu Yazılımlar ve Pardus’un Yaygınlaştırılması” faaliyetleri bulunmaktadır. Ayrıca içerisinde 75 bine yakın, kitap, makale, süreli yayın olan bir kütüphane de bulunmaktadır. Kütüphanede bunların haricinde on adet çevrimiçi veri tabanı ve 7 adet yabancı dergi ve gazete aboneliği bulunmaktadır (SBB 2019-2023 SP, 28-35).

PESTLE Analizi, örgütlerin politik, ekonomik, sosyokültürel, teknolojik, yasal ve çevresel açıdan incelenmesini gerçekleştiren analizdir (<http://www.sp.gov.tr>). Bu bağlamda 2019-2023 stratejik Plânının, PESTLE analizi incelenmiştir.

Politik başlığı altında, ana politikalara yönelik belgelerin, kamu idarelerince etkin bir biçimde uygulanması gerektiği, başkanlık ile diğer kamu kurumları arasındaki koordinasyonun artırılması, “Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri” bağlamında işbirliklerin geliştirilmesi, BM’nin meydana getirdiği yönetim esaslarının özümzenmesi, İSEDAK faaliyetlerinin benimsenmesi ve ikili ve çoklu taraflı olarak platform girişimlerinde bulunulması tespitleri ve yapılması gerekenler aktarılmıştır.

Ekonomik başlığı altında, plân, bütçe ve program izleme ve değerlendirme süreçlerinin takibi, ilgili süreçler arasındaki ilişkilerin bağlantısının sağlanması, kamu idarelerinde konu ile ilgili olarak izleme-değerlendirme mekanizmasına yönelik faaliyetlerin artırılması, kamu yatırımlarının izlenmesi-değerlendirilmesi adına bilgi sistemlerinin oluşturulması, yatırım projelerinin plânlanmasına detaylı incelemelerin gerçekleştirilmesi ve bununla ilgili olarak kurumlara desteklerin sağlanması tespitleri ve yapılması gerekenler belirtilmiştir.

Sosyo-kültürel başlığı altında, sosyal yapının ihtiyaç duyduğu programların hazırlanması, yönlendirilmesi, bu programlara vatandaşların dâhil edilmesi, vatandaşların kamu yatırımları hakkında bilgilendirilmelerinin sağlanması, toplumsal katılımın sağlandığı ortak

projelerin geliştirilmesi, bölgesel, sosyal ve kültürel farklılıklar göz önüne alınarak, gerçekleştirilecek olan projelerin derlenmesi ve bu bağlamda ürün çeşitliliğinin artırılması dile getirilmiştir.

Teknolojik başlığı altında, yatırım plânları ile ilgili olarak bilgi işlem sürecinin sağlanması, bilgi sistemlerinin diğer kamu idareleri ile koordine bir şekilde yürütülmesi, büyük veri ve iktisadi çalışmalarda kullanılan teknolojilerin yaygınlığının sağlanması, bunun için projelerin geliştirilmesi ve eğitim faaliyetlerinde bulunulması, bilgi teknolojileri ve istatistiki programlamalar ile birlikte yazılımların yaygınlaştırılması, belge yönetiminin ve iş akışlarının internet aracılığıyla gerçekleştirilmesi yer almıştır.

Yasal başlığı altında, kamu-özel sektör işbirliği modellerinin ve süreçlerinin bütüncül olarak yürütülmesine dair ilgili mevzuatların düzenlenmesi, bu bağlamda gerçekleştirilecek olan projelerin tüm süreçlerinin incelenmesi ve destek verilmesi belirtilmiştir (SBB 2019-2023 SP, 36-38).

Strateji Bütçe Başkanlığının 2019-2013 Stratejik Plânında gerçekleştirilen GZFT Analizinde, belirtilen güçlü ve zayıf yönler ortaya konulmuş ve bunlarla ilgili olarak fırsatlar ve son olarak tehditler dile getirilmiştir.

Güçlü yönler olarak, araştırma ve çalışmalara ilişkin faaliyetlerin oluşturulması yönündeki potansiyelin bulunması, bunların gerçekleştirilmesi için yeterli ve alanında uzman personele sahip olunması, kültürlerarası ve bütüncül bir bakış açısında sahip olunması, paydaş açısından geniş bir paydaş çevresinin bulunması ve bunlarla sürekli iletişim halinde olunması, plân, program ve projelerdeki geçmişten gelen yetkinlik ve tecrübenin var olması, kamu idareleri arasındaki koordinasyonun bulunması sayılmıştır.

Zayıf yönler olarak, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları ile yeteri düzeyde ilişkilerin güçlü olmaması, veri toplama alanındaki kısıtlılık ve altyapının yeterince gelişmemiş olması, proje ve plânlamalar bağlamında uzman sayılarının artırılma ihtiyacı, gerçekleştirilen plân ve projelerin kamuya yeterince tanıtımının yapılamaması, kurumlar ve birimler arasında ortak bir biçimde işin yürütülmesine dair kültürün geliştirilmesi ihtiyacının bulunması, arşivleme ve belge yönetimi konusunda gelişime ihtiyacın olması ve

hizmet içerisinde gerçekleştirilen eğitim faaliyetlerinin nicelik ve nitelik yönünden artırılması gerekliliği ifade edilmiştir.

Fırsatlar olarak, ekonomi yönetiminin işbirliği ve kurumsallaşma gereksinimlerinin artması, teknolojik ilerlemeler ile birlikte kamu idarelerinin araştırmaya yönelik kapasitelerinin artış potansiyeli olması, plân, program ve projelerin hayata geçirilmesinde ortaya çıkan yeni metotların ve tekniklerin bulunması, uzun dönemli olarak tahmin yapma ve politika analizlerine gereksinimin artması ve plânlamaya ilişkin farkındalıkların artması belirtilmiştir.

Son olarak tehditler başlığı altında, küresel ekonomik yapıda meydana gelen son dönemlerdeki keskin ve ani gelişmeler ile birlikte ortaya çıkan risklerin bulunması, kamu idarelerinde plânlamaya dair kurumsal potansiyelin zayıflığı ve stratejik yönetim süreçlerine dair işlemlerin zayıflığı ifade edilmiştir (SBB 2019-2023 SP, 39).

2019-2023 Stratejik Plânı görev ve sorumlulukların verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanması ve geleceğe yönelik olarak uzun süreli vizyonun gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde hazırlanmıştır. Bu bağlamda başkanlığın geleceğe bakış çerçevesi:

“Bilgi kaynaklarında anlık analiz ve raporlamaların gerçekleştirilmesine, temel politika belgeleri arasındaki ilişkinin sağlıklı bir şekilde kurulmasına, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde bütçe yönetimi sürecinin uygulanmasına, stratejik yönetim sürecinin temel politika dokümanları ve bütçe ile bağlantısının kurulmasına, faaliyetlerin gerçekleştirmelerinin izlenmesine, sonuçlarının sistematik bir şekilde değerlendirilmesine, dünya ve Türkiye’deki ekonomik ve sosyal gelişmelere yönelik araştırmaların düzenli olarak yapılmasına” imkân verecek şekilde düzenlenmiştir. (SBB 2019-2023 SP, 43).

Stratejik plânda misyon olarak şu başlıklara yer verilmiştir:

- “Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasının hızlandırılması, dengeli ve sürdürülebilir kılınması için Kalkınma plânı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programını hazırlamak,
- Sektörel ve tematik politika ve stratejiler geliştirmek; bu doğrultuda kamu kaynaklarını tahsis etmek,
- Merkezi yönetim bütçesini hazırlamak ve uygulamak,

-Plân, program, kaynak tahsisi, bütçe, politika ve stratejilerin uygulanmasını koordine etmek, izlemek, değerlendirmek ve raporlamak ve İSEDAK ve diğer uluslararası kalkınma işbirliklerinin geliştirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak.” (SBB 2019-2023 SP, 45).

Stratejik plânın vizyonu ise, “Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınma sürecinin başarıyla sürdürülmesinde öncü ve etkili, teknolojik altyapı ve insan kaynağı açısından güçlü ve yenilikçi, uluslararası işbirliği perspektifine sahip bir kurum olmak” şeklindedir (SBB 2019-2023 SP, 8).

Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2019-2023 Stratejik Plânında yer alan amaçları:

Amaç 1: Temel politika belgelerinin hazırlanması ve etkinliklerinin artırılması,

Amaç 2: Kamu idarelerinde kaynak tahsislerinin etkinliğinin artırılması,

Amaç 3: Temel politika belgelerine dair kaynak tahsis işlemlerinin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi ve izleme ve değerlendirme işlemlerinin gerçekleştirilmesi,

Amaç 4: Ekonomik ve toplumsal gelişim alanlarında uygulamaya geçirilecek olan plân ve programların karar süreçlerine katkı sunulması,

Amaç 5: İSEDAK’ın sekretarya hizmetlerinin sağlanması ve kalkınma işbirliğine yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi,

Amaç 6: Kurumsal kapasitenin artırılması

Plâna göre bu amaçlara ulaşmak için belirlenen hedeflerle; plân ve programlara dair belgelerin hazırlanması sağlanacak, program bütçe sistemine geçilecek, kamu idarelerinde stratejik yönetim uygulamalarının etkinliği artırılacak, kamu idarelerinde kaynak tahsisinin etkinliği artırılacak, başkanlık bünyesinde sektörel izleme ve değerlendirme kapasiteleri artırılacak, İSEDAK çalışmalarının etkin bir biçimde sürdürülmesi sağlanacak, bilişim hizmetlerine yönelik etkinliklerin artırılması sağlanacak, kurumsal kapasiteyi artırmak anlamında kurumsal stratejik yönetim süreçlerinin güçlendirilmesi sağlanacaktır (SBB 2019-2023 SP, 49).

Bu hedeflerden ikisinin stratejik yönetim anlayışına bağlı uygulamaların daha etkin hale getirilmesiyle ilgilidir. Burada yer alan hedefler On Birinci Kalkınma Plânında yer alan stratejik plânlama ile ilgili ifadelerle örtüşmektedir. Bu durum stratejik plân hazırlanırken kalkınma plânından üst belge olarak yararlanıldığını ve kamuda stratejik yönetim uygulamalarının hükümet politikası olarak benimsendiğini göstermektedir.

Stratejik plânda, tüm amaç ve hedeflere yönelik olarak, maliyetlendirme işlemleri de gerçekleştirilmiştir. Maliyetlendirme işlemleri, orta vadeli program, bütçe rakamları baz alınarak oluşturulmuştur. Böylece Başkanlığın 2019-2023 Stratejik plân dönemine ait faaliyetlerin tahmini maliyeti ortaya çıkmıştır (SBB 2019-2023 SP, 76).

Stratejik plânın izleme ve değerlendirmesi, oluşturulan amaçlar ve hedeflere ulaşmada uygulanması gereken politikaların, nicel ve nitel metotlarla, periyodik olarak izlenmesi ve takip edilmesi süreçlerini kapsamaktadır. İzleme sonuçlarından elde edilen verilerin değerlendirilmesi sonucu plânın uygulama etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir. Plânda yer alan izleme değerlendirme sürecine göre amaç, süreç içerisinde, hedeflerin gerçekleşme değerlerini belirleyip hedeflenen gerçekleşme değeriyle uyumluluğunu ölçmektir. Bununla ilgili olarak Başkanlığın Strateji Geliştirme Dairesi bünyesinde, altı aylık dönemler içerisinde değerlendirme toplantıları yapılması plânlanmıştır (SBB 2019-2023 SP, 79).

5. KAMUDA YAPILAN STRATEJİK PLÂNLARIN KURUM PERFORMANSLARINA ETKİSİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Stratejik kararlar, bir belirsizliğin baskın hale geldiği ve bu belirsizliği ortadan kaldıracak kararların alınmasının gerekli olduğu durumlarda alınmaktadır. Belirsizlik, geleceğin belirsizliği, neyin başarılı olabileceği konusundaki belirsizlik, rakiplerin nasıl davranacağı konusundaki belirsizlik vb. şekilde olabilir. Belirsizliğin olması, doğru ya da yanlış stratejik kararlar alınmasına ve dolayısıyla başarılı ya da başarısız olunmasına neden olabilmektedir. Bu varsayımın başka bir yorumu, belirsizlik nedeniyle idari “tercih”lerin yapılamamasıdır. Çünkü tam bir kesinlik oluştuğunda tercihler otoriteler tarafından değil çevre tarafından belirlenmektedir (Barca, 2005: 28). Küreselleşme, dünyanın çok farklı bölgelerindeki eylemlerin ve insanların birbirini etkilemesi, dünya ülkelerinin bütünleşmesi olarak tanımlanmaktadır. Küreselleşmenin bir sonucu olarak değişen koşullarla birlikte vatandaşların beklentileri de değişmiş ve yükselmiştir. Bu yeni ortamda, kamu kuruluşlarında hizmetin kalitesi ve zamanlılığı en üst düzeyde olmak durumundadır.

Kamusal yaşamın birçok alanında meydana gelen dinamik ve derin değişimler, kamu otoritelerinin örgütsel yapılarının ve faaliyet biçimlerinin sistematik ve sürekli olarak iyileştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda sosyal açıdan önemli sonuçlar elde etmek ve kamu idaresinin kalitesini iyileştirmek için, kamu yetkilileri, modern yönetim yöntem ve teknolojilerinin aktif kullanımını gerektiren yeni programlar ve hizmetler geliştirmek zorunda kalmıştır. Bu açıdan kamu kurumlarındaki stratejik plânlama girişimleri hem kurum hem de kurumun uygulamaları sonucu etkilenen vatandaşlar açısından önemlidir.

Daha önce de belirtildiği üzere, stratejik plânlama, kamu yönetimleri için 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK’nın yayımlanmasından sonra yasal statü kazanmıştır. Kanuna göre genel bütçeli kamu idareleri ile özel bütçeli idareler için stratejik plân hazırlanması zorunlu hale getirilmiştir. Özel sektör işletmeleri ile kamu kurumları arasında yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle kamu idarelerinde stratejik plânlama çalışmasının özel sektörün plânlama çalışmasından farklı olması kaçınılmazdır. Kamuda stratejik plânlama sürecinin farklı bir bakış açısıyla yürütülmesi, örgütlerin ayırt edici özelliklerinin gözden kaçırılmaması önemlidir.

Kamu kurumlarının stratejisi, kamu kurumunun uzun vadedeki tüm ana hedefleri, çevreye etkin uyum sağlama ve kamu yararını karşılama misyonunu gerçekleştirmesi için kaynak ayırma imkânlarının azami oranda kullanılması olarak tanımlanabilir. Vizyonun arkasındaki stratejide, yani uzun vadede bu strateji kurumun liderliğinin sorumluluğundadır. Ayrıca kamu yönetiminin faaliyetleri ve amaçlarının kamu çıkarlarını gözetmek odağında olması gerektiği düşünüldüğünde, stratejilerinin esneklik, politik tarafsızlık, şeffaflık, verimlilik ve kaynakların akılcı kullanımları gibi ilkelere sahip olmaları gerekmektedir. Stratejik yönetim, kamu kurumunun bilimsel yönetimidir. Dolayısıyla yönetim stratejisine dayalıdır. Bu yönüyle stratejiler, kamu kurumunun taktik geliştirmesine temel teşkil etmektedir. Stratejiler ile belirlenen uygulamalar, kamu kurumunun gelişim hedeflerine ulaşmasında kurumdan hizmet alanların beklentilerini karşılamada başarılı olmak zorundadır. Bunun için stratejik yönetim anlayışına dayalı olarak yapılacak gerçekçi ve uygulanabilir stratejik plânlara ihtiyaç vardır.

Bu bağlamda “Kamuda Yapılan Stratejik Plânların Kurum Performanslarına Etkisi Üzerine Bir Araştırma” konulu bu araştırmada kamudan örneklem olarak seçilen kamu kurumlarının son iki plân dönemine ait stratejik plânlarının gelişim hedefleri kurumun belirlediği stratejilere göre değerlendirilmiştir. Kamu kurumlarının plânlı gelişim başarıları, plân hedeflerine ulaşma düzeyleri bağlamında analiz edilmiştir.

5.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Stratejik plânlama, stratejiyi formüle etmekle ilgilidir. Kamu sektörü ve kâr amacı gütmeyen sektörlerde stratejik plânlama ise, bir organizasyonun (veya başka bir varlığın) ne olduğunu, ne yaptığını ve neden yaptığını şekillendirmek için bir dizi kavram, süreç ve araç olarak dile getirilmektedir (Bryson, 2004: 6). Uzun vadede amacı, sürekli olarak stratejik düşünmeyi, hareket etmeyi ve öğrenmeyi teşvik etmek olan stratejik plânlama, bir organizasyonun canlılığını, etkililiğini ve başarılı olma yeteneğini sağlamak için gelecekteki bir yönü ve eylem plânlarını çizmek için düşünceyi, nesnel analizi ve değerlerin, hedeflerin ve önceliklerin öznel değerlendirmesini harmanlayan bir yaklaşımdır. Bu açıdan kamu kurumlarının stratejik plân dâhilinde stratejik yönetim anlayışına uygun olarak yönetimi hem ülke vatandaşları adına hem de politika uygulayıcıları açısından önemlidir. Bu nedenle bu çalışmanın amacı, Türkiye’de önem arz

eden konular üzerine kamu kurumlarının stratejik plânlarını incelemek ve plân uygulamalarının başarısını değerlendirmektir.

Analizi yapılacak kamu kurumlarını seçerken; güvenlik, eğitim, sağlık ve yerel yönetimle ilgili alanlarda hizmet veren kurumların seçilmesine özellikle dikkat edilmiştir. Çünkü bu kurumların hizmetlerinden direkt ve dolaylı olarak toplumun tamamı etkilenmektedir. Bu bağlamda çalışmada; güvenlik ve göç konuları olmak üzere İçişleri Bakanlığı, eğitim kalitesi konuları olmak üzere Millî Eğitim Bakanlığı (MEB), halk sağlığı alanında halkın bilinçlendirilmesi ile ilgili gelişmelerin incelenmesi adına Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK), yerel yönetimlerin kentlerin depreme hazırlıkla ilgili plânlı yönetim başarısının değerlendirilmesi adına İstanbul Büyükşehir Belediye'sinin son iki dönemine ait stratejik plânları analiz edilmiştir.

Bu bağlamda İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 ve 2019-2023 plân dönemlerine ait stratejik plânları, Millî Eğitim Bakanlığı'nın 2015-2019 ve 2019-2023 plân dönemlerine ait stratejik plânları, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'nun 2013-2017 ve 2019-2023 plân dönemlerine ait stratejik plânları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 ve 2020-2024 plân dönemlerine ait stratejik plânları incelenmiştir.

Türk Kamu Yönetiminin dönüşümünde stratejik plânlamanın yerini ortaya koymak amacıyla yapılan bu çalışmada ikişer dönemlik somut örnekler üzerinden stratejik plânlardaki performans değerleri incelenerek kurumların gelişim hedeflerine ulaşmada plânların ne kadar etkili olduğu ile ilgili değerlendirmeler yapılmıştır. Bu açıdan bu araştırma kurumlara kendilerini değerlendirme ile ilgili ışık tutması bakımından önemlidir.

5.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada seçili kamu kurumlarının stratejik plânları, performans programları ve idare faaliyet raporları incelenmiştir. İncelenen plân, programlar ve raporlar dâhilinde betimleyici analiz tekniklerinden faydalanılarak tablolar oluşturulmuştur. Bu kapsamda araştırmanın yöntemi nitel araştırma yöntemidir. Araştırmanın amacına uygun olarak oluşturulan tablolar ile incelenen kamu kurumlarının stratejik plânlarının performansları incelenmiştir. Tablolar, içerisinde Hedef 1.1. şeklinde kullanılan sembol; stratejik plânın 1. amacının 1. hedefi anlamına gelmektedir. Hedef 1.2. şeklinde kullanılan sembol, stratejik

plânın 1. amacının 2. hedefi anlamına gelmektedir. Hedef 1.3. şeklinde kullanılan sembol stratejik plânın 1. amacının 3. hedefi anlamına gelmektedir. Hedef 1.4. şeklinde kullanılan sembol stratejik plânın 1. amacının 4. hedefi anlamına gelmektedir. Hedef 1.5. şeklinde kullanılan sembol stratejik plânın 1. amacının 5. hedefi anlamına gelmektedir. Ayrıca tablolarla P.G. 1.1.1. şeklinde kullanılan sembol; stratejik plânın 1. amacının 1. hedefinin 1. performans göstergesi anlamına gelmektedir. P.G. 1.1.2. şeklinde kullanılan sembol; stratejik plânın 1. amacının 1. hedefinin 2. performans göstergesi anlamına gelmektedir. P.G. 1.1.3. şeklinde kullanılan sembol; stratejik plânın 1. amacının 1. hedefinin 3. performans göstergesi anlamına gelmektedir. P.G. 1.3.1. şeklinde kullanılan sembol; stratejik plânın 1. amacının 3. hedefinin 1. performans göstergesi anlamına gelmektedir.

Bununla birlikte hedef temsil sembollerinin yanındaki yüzdelik değer ise performans göstergelerinin gerçekleşme oranını / performans değerlerini kümülatif olarak vermektedir. Bu oranın hesaplanması, alt hedeflere ait hedef etkisi ile gerçekleştirilmiştir.

5.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma, amacı dâhilinde, seçili kamu kurumları ile sınırlandırılmıştır. Bu kurumlar, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir. Bununla birlikte araştırma, kamu kurumlarının stratejik plânları kapsamında performans programlarının ve idare faaliyet raporlarının betimsel/tanımlayıcı incelenmesi nedeniyle, seçili kamu kurumlarına ait materyaller ile sınırlandırılmıştır. Zaman olarak yayınlanan stratejik plânlardan son ikisi incelenmiş olup, İçişleri ve Millî Eğitim Bakanlıkları için 2015-2019 ve 2019-2023 yılları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi için 2015-2019 ve 2020-2024 yılları, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu için 2013-2017 ve 2019- 2023 yılları arasındaki rapor, plân ve programlar kullanıldığından sınırlama ilgili yıllar arasındadır.

5.4. Araştırmanın Örnekleme

Araştırma kamu kurumlarında stratejik plânın incelenmesi şeklinde gerçekleştiği için, araştırmanın örnekleme kamu kurumlarıdır. Burada tüm kamu kurumlarının incelenmesi hem zaman hem de kapsam itibarıyla mümkün olmadığından sınırlamaya gidilmiştir. Bunun için ülke gündeminde önem arz eden konuların incelendiği kurumlar ve plânlar

incelenmiştir. Bu bağlamda İçişleri Bakanlığı kapsamında göç ve terör konuları, Milli Eğitim Bakanlığı kapsamında eğitimde kalite konuları, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu kapsamında halk sağlığı ve bilinçli ilaç kullanımı konuları, incelenmiştir. Yerel yönetimlerden örnek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi kapsamında kentin depreme hazırlık konuları da yerel yönetimlerde stratejik yönetimin başarısı bağlamında değerlendirilmiştir.

5.5. Veri Toplama Yöntemi

Araştırmada, tesadüfî olmayan örnekleme yöntemlerinden amaçlı örnekleme kullanılmıştır. Bu yöntemde evren birbirine benzer tabakalara ayrılır. Bunlar içinde araştırmacının sorununu en iyi temsil edebilecek tabaka seçilir. Araştırma ile ilgili veri elde etmek için ilgili literatür taranmış, mevzuat incelenmiş, kaynak taraması üzerinden derleme yapılmıştır. Nitel araştırma yöntemlerinden biri olan örnek olay (durum) çalışması tanımlayıcı boyutuyla kullanılmıştır. Örnek olay incelemesi, tek bir olayı veya birkaç olayı derinlemesine inceleme demektir (İslamoğlu ve Alınışık, 2019: 96). Araştırmanın amacı dâhilinde, araştırmanın örnekleme ait faaliyet raporları, stratejik plânlar ve performans programları, örneklem içerisindeki kamu kurumlarının web sayfaları üzerinden materyal şeklinde elde edilmiştir. Bu nedenle toplanan veriler ikincil veri statüsündedir.

5.6. Bulgular ve Yorumlar

Çalışmanın bu bölümünde, örneklem olarak seçilen dört kurumun stratejik plânları, faaliyet raporları ve performans programlarından elde edilen bulgular değerlendirilmiştir. Bulguların sonuçları analiz edilerek yorumlanmıştır.

5.6.1. İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı'nın son iki plân dönemine ait stratejik plânları analiz edilirken; öncelikle iki plân dönemine ait stratejik plânlarda yer alan amaçlara yer verilmiştir. Daha sonra da tüm amaçlara ait hedeflerin analizi mümkün olmadığından ülke güvenliği için özellikle önem arz eden güvenlik ve göç konuları ile ilgili amaçlar ve bu amaçlara ait hedefler 2015-2019 ve 2019-2023 stratejik plânları üzerinden incelenmiştir. Ayrıca bu kapsamda seçilen stratejik amaca ait araştırma konusu ile ilgili olarak seçilen stratejik hedefin performans

göstergeleri üzerinden plânın uygulanma başarısı ve sonuçların kurum performansına etkisi değerlendirilmiştir. Bu bağlamda öncelikle İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 ve 2019-2023 yıllarına ait stratejik plânlarında yer alan amaçlar tablo 5.1.'de gösterilmiştir.

Tablo 5.1: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plân Amaçları

2015-2019 Stratejik Plânı	2019-2023 Stratejik Plânı
Amaçlar	Amaçlar
1. Güvenlik: İç güvenlik, göç ve sınır yönetimi hizmetlerinin insan hakları çerçevesinde etkinleştirilmesi ile güven ve huzur ortamını sağlamak	1. İç güvenlik, göç, sınır yönetimi, afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonunu evrensel insan hakları çerçevesinde etkin bir şekilde yürüterek güven ve huzur ortamını sağlamak
2. Mülki İdare ve Yerel Yönetimler: Mülki ve mahalli idarelerin sunduğu hizmetlerde hız ve kaliteyi artırmak	2. İl ve ilçe düzeyinde yürütülen genel idari hizmetlerin vatandaş odaklı sunulmasını sağlamak, hız ve kaliteyi artırmak, katılımcılığı geliştirmek ve mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini etkinleştirmek
3. Sivil Toplum: Sivil toplum faaliyetlerini desteklemek	3. Sivil toplumun gelişmesine ve güçlenmesine destek olmak
4. Bilgi Teknolojileri: Hizmet sunumunda bilgi teknolojilerini etkin, verimli ve güvenli olarak kullanmak	4. Nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini hızlı ve etkin bir şekilde sunarak vatandaş memnuniyetini artırmak
5. Hizmetlerde Hız ve Kalite: Bakanlık hizmetlerinde hız ve kaliteyi artırmak	5. Bakanlık merkez teşkilatı ile valilik ve kaymakamlıkların kurumsal kapasitesini artırmak

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Plânı ve 2019-2023 Stratejik Plânı

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 ve 2019-2023 plân dönemine ait stratejik plânları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Her iki döneme ait plânların amaçları büyük oranda benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte 2019-2023 stratejik plânında birinci amaca afet ve acil durum hizmetleri, ikinci amaca ise vatandaş odaklılık, katılımcılık ve mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini etkinleştirmek ifadesinin eklendiği görülmüştür.

2015-2019 yılı stratejik plânında 4. amaçta bilgi teknolojileri ile ilgili olarak etkinlik, verimlilik ve güvenli hizmet sunumu amaç olarak yer alırken; 2019-2023 stratejik plânında hizmetlerden yararlanan vatandaşın memnuniyetini artırmak konulu amaç yer almıştır. 2015-2019 stratejik plânında 5. amaçta hizmetlerde hız ve kalitenin artırılması amaç olarak yer alırken, 2019-2023 stratejik plânında 5. amaçta merkez ve taşra teşkilatındaki idari yapının kurumsal kapasitesinin artırılması ifadesine yer verilmiştir. Her iki plân dönemine ait stratejik plânlarda yer alan amaçlara ait bu değişiklikler incelendiğinde, ikinci plân dönemine ait amaçlardaki ifadelerden toplum beklentilerine göre amaçların güncellendiği, hükümet politikalarına bağlı olarak vatandaş odaklı yönetim anlayışının plâna daha çok

yansıtıldığı sonucuna varılabilir. İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 Stratejik Plânında, amaçlar ve hedefler belirlenirken durum analizi sonuçlarından ve üst politika belgesi olan 10. Kalkınma Plânından azami oranda yararlanıldığı belirtilmiştir. Kalkınma plânında bakanlığı ilgilendiren politikaları yansıtan hükümler amaçlar ve hedefler şeklinde stratejik plâna yansıtılmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın 2019-2023 Stratejik Plânında, bir önceki döneme ait olan 2015-2019 stratejik plân hedeflerinin gerçekleşme düzeyleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getirdiği yenilikler değerlendirilerek bakanlığın hizmet alanına giren faaliyetlerde etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik hedeflere öncelik verildiği belirtilmiştir. Ayrıca amaç ve hedeflerin belirlenmesinde önceki plân döneminde olduğu gibi üst politika belgesi olarak 11. Kalkınma Plânı hükümleri göz önünde bulundurulmuştur.

Plânların analizi yapılırken çalışmanın amacından uzaklaşmamak adına plânlardaki amaçlardan kamuoyunu en çok ilgilendirdiği düşünülen ve ülke gündeminde olan konuları içeren bir amaca ait hedefler analiz edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 yılı stratejik plânı ve 2019-2023 stratejik plânına bakıldığında, güncel bir konu olan güvenlik başlığı altında terör ve göç konularını içine alan amacın, 1 numaralı amaç olduğu görülmektedir. İlgili amaçta, iç güvenlik konuları, göç ve sınır yönetimine ilişkin konuların insan hakları çerçevesinde çözümü dile getirilmiştir. Güvenlik başlığındaki 1 numaralı amaca ait hedefler ve her iki plânın 1. amacına yönelik hedefler 5.2. numaralı tabloda verilmiştir.

Tablo 5.2: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plânında 1. Amacın Hedefleri

2015-2019 Stratejik Plânı	2019-2023 Stratejik Plânı
Amaç1. Güvenlik: İç güvenlik, göç ve sınır yönetimi hizmetlerinin insan hakları çerçevesinde etkinleştirilmesi ile güven ve huzur ortamını sağlamak	Amaç1. 1. İç güvenlik, göç, sınır yönetimi, afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonunu evrensel insan hakları çerçevesinde etkin bir şekilde yürüterek güven ve huzur ortamını sağlamak
Hedef 1.1. Terörizm, örgütlü suçlar, siber suçlar ve kaçakçılıkla mücadele konularında ulusal ve uluslararası iş birliğini güçlendirmek	Hedef 1.1. Teknoloji destekli entegre sınır yönetimi geliştirilerek, güvenlik birimlerinin ihtiyacı olan yolların kalite ve standartları yükseltilecektir
Hedef 1.2. Entegre Sınır Yönetimi anlayışı çerçevesinde kurumlar arası iş birliğine dayalı ve teknolojik gözetleme altyapısı ile güçlendirilmiş etkin bir sınır güvenliği sistemi oluşturmak	Hedef 1.2. Acil çağrı hizmetlerinin tek numara (112) altında etkin ve verimli şekilde yürütülmesi sağlanacaktır.
Hedef 1.3. Güvenlik kaygılarıyla göç etmiş kişilerin yaşadıkları yerlere uyumlarını artırmak ve geri dönmek isteyenlere sürdürülebilir yaşam koşulları oluşturmak	Hedef 1.3. Kamu düzenini ve güvenliğini tehdit eden acil durumlarda güvenlikten sorumlu birimler arasında etkin koordinasyonu sağlayacak yazılım tamamlanacaktır.
Hedef 1.4. İnsan hakları alanındaki standartların yükseltilmesini ve uluslararası standartlara uygun politikalar geliştirilmesini sağlamak	Hedef 1.4. İç güvenlik alanında ulusal ve uluslararası gelişmelere ilişkin bilimsel çalışmalar yapılarak, kamuoyu bilgilendirilecek ve ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonun etkililiği artırılacaktır
	Hedef 1.5. Limanlara girişte tek kart uygulamasına geçilecektir

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plânı

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 Stratejik Plânında 1. amaca ait 4 hedef yer alırken; 2019-2023 stratejik plânında 5 hedef yer almaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 stratejik plânında Hedef 1.1.'e ait strateji, kaçakçılık ve organize suçlar ile ilgili mücadele edilmesi, iç güvenliğin sağlanması adına kamu hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği içerisinde olunması, kolluk kuvvetlerinin etkinliğini artıracak profesyonelleşmenin ve uzmanlaşmanın eğitim ve araştırmalar aracılığıyla sağlanması şeklindedir. 2019-2023 stratejik plânında Hedef 1.1.'e ait strateji, entegre sınır güvenlik sisteminin oluşturulması, sınırlara güvenlik duvarları ve güvenli yolların inşası, yine sınırlarda aydınlatma, kamera ve sensör sistemlerinin ve yüksek güvenliqli tel çit

sisteminin oluşturulması ve sınır güvenliğine ait ilgili personellere eğitimlerin verilmesi şeklindedir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 stratejik plânında Hedef 1.2.'ye ait strateji, sınır yönetimi adına Bakanlığa bağlı bir teşkilatın kurulması, ilgili alandaki kurumlar ve AB üyesi ülkeler ile koordinasyonun sağlanması, AB fonları ve milli kaynaklar ile gerçekleştirilecek projeler sonucunda kara ve deniz sınırlarının güvenliğinin sağlanmasında kontrol ve gözetim kapasitelerinin güçlendirilmesi, kara ve deniz sınırlarına yönelik sınır güvenliğinin sağlanması adına, teknolojik güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi ve sınır güvenliği adına personellerin eğitimlerinin ve kapasitelerinin artırılması şeklindedir. 2019-2023 stratejik plânında Hedef 1.2'ye ait strateji, acil çağrı hizmetlerine yönelik olarak inşaatı devam eden kurumların fiziki altyapılarının tamamlanması, donanım kurulumunun gerçekleştirilmesi, ilgili personelin eğitimi ve temininin sağlanması ve personele yönelik çağrı karşılama ve sistemine ait kurulumların gerçekleştirilmesi şeklindedir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 stratejik plânında Hedef 1.3. direkt olarak terör ve göç konuları ile ilgili olmasa da terör sonucu yaşanan olumsuz durumların çözümünde uygulanabilecek politikaları kapsamaktadır. İlgili hedefe ait strateji, güvenlik nedeniyle göç etmiş olanların, güvenli yerlere ikametgâhlarının sağlanması ve göç edilen yerlere uyumlarının sağlanması adına gerçekleştirilecek faaliyetleri kapsamaktadır. 2019-2023 stratejik plânında Hedef 1.3.'e ait strateji, ulusal ve yerel düzeyde güvenlikten sorumlu kolluk kuvvetlerinin taktik, operatif ve yeteneklerinin tek bir merkezden kontrollerinin ve koordinelerinin sağlanması adına GAMER yazılım projesinin gerçekleştirilmesi, kamu güvenliğine ait tüm verilerin işlenmesini ve analizini sağlayan bütünlük teknik bir yapının oluşturulması, proje kapsamında 52 adet kamu kurum ve kuruluşlarının verilerini izleme ve değerlendirmeye yönelik yazılımların gerçekleştirilmesi şeklindedir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 stratejik plânında Hedef 1.4. ise, terör ve göç konuları ile ilgili olarak gerçekleştirilecek olan politikalarda insan hakları standartlarına uyumu kapsamaktadır. Hedef ile ilgili strateji, insan haklarındaki uluslararası standartların sağlanması, gerçekleştirilen politikalar sırasında yaşanabilecek olan insan hakları ihlallerinin tespitinin sağlanması, personele yönelik olarak insan hakları alanında eğitimlerin verilmesi ve insan haklarının önlenmesi amacı ile izleme ve değerlendirme sistemlerinin kurulması şeklindedir.

2019-2023 stratejik plânında Hedef 1.4.’e ait strateji, iç güvenlik alanına ait proje ve faaliyetler ile ilgili saha araştırmalarının gerçekleştirilmesi, analiz ve değerlendirmelerin uzman personel ve akademisyenler tarafından gerçekleştirilmesi ve ilgili toplantı ve organizasyonların gerçekleştirilmesi şeklindedir.

2015-2019 stratejik plânında 1. amaca yönelik 4 hedef yer alırken 2019-2023 stratejik plânında 1. amaca yönelik 5 hedef yer almaktadır. 11. Kalkınma Plânında gümrük hizmetleri başlığıyla ilişkili olarak yer alan ifade, plânda 5. hedef olarak aynen yer almıştır. Durum analizinde de ihtiyaç olarak ortaya çıkan bu durum, gümrük hizmetleriyle ilgili olarak kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi ve hizmetlerin tek elden yürütülmesi için, “*limanlara girişte tek kart kullanılması uygulamasına geçilmesi*” şeklinde plânda 5. hedef olarak ifade edilmiştir. 2019-2023 stratejik plânında Hedef 1.5.’e ait strateji ise, İçişleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile ilgili kurumların iş birliklerinin gerçekleştirilmesi ile birlikte limanlara girişte tek kart uygulamasının hayata geçirilmesi şeklindedir.

İçişleri Bakanlığı’nın 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plânında 1. amaca ve 1. amacın hedeflerine ait (H 1.1.; H1.2.; H1.3.; H1.4.; H1.5) sayısal veriler İçişleri Bakanlığı Faaliyet Raporu ve Performans Programında yer almaktadır. Güvenlik ve göç konularına ait sayısal hedefler ve gerçekleşme oranları 5.3. numaralı tabloda verilmiştir.

Tablo 5.3: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Plânı 1. Amacın Hedeflerine Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
P.G. 1.1.1.Gerçekleştirilen valiler toplantısı sayısı / Adet	1 adet	Veri yok
P.G. 1.2.1. Valiliklerin aydınlatma unsurları bakım ve onarımı ile ilgili taleplerinin bütçeyi aşmayacak şekilde karşılanma oranı / %	%100	%100
P.G. 1.2.2. Valiliklerin tüketim giderleri ile ilgili taleplerinin karşılanma oranı /%	%100	%100
P.G. 1.2.3. Projenin ikinci aşamasının gerçekleştirilme oranı /%	%35	%100
P.G. 1.4.1. İnsan hakları alanındaki uluslararası ilke, uygulama ve ilgili raporlar hakkında yapılan inceleme sayısı ve konu hakkında hazırlanan rapor sayısı /Adet	25	65

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Plânı performans programları

Stratejik plânda belirtilen “Terörizm, örgütlü suçlar, siber suçlar ve kaçakçılıkla mücadele konularında ulusal ve uluslararası iş birliğini güçlendirmek” şeklindeki Hedef 1.1.’e ilişkin

performans göstergesi Bakanlığın 2018 yılı performans programında “*valiler toplantısının gerçekleştirilmesi*” şeklinde ifade edilmiş olup, 2019 yılına ait hedeflenen toplantı gerçekleştirilememiştir.

Plâna ait güvenlik konulu amacın bir diğer hedefi Hedef 1.2.’de açıklanmıştı. “Entegre sınır yönetimi anlayışı çerçevesinde kurumlar arası iş birliğine dayalı ve teknolojik gözetleme altyapısı ile güçlendirilmiş etkin bir sınır güvenliği sistemi oluşturmak” şeklinde ifade edilen hedefe yönelik göstergeler Tablo 5.3’te verilmiştir. Güvenlik ile ilgili olarak aydınlatma sistemlerinin gerçekleştirilmesi, valiliklerin konu ile ilgili taleplerinin karşılanması ve projenin gerçekleştirilmesi ile ilgili göstergeler oran olarak verilmiş olup, tüm hedeflere ulaşılmıştır.

2015-2019 Stratejik Plânı’na ait güvenlik başlıklı 1. Amacın 1.3. No’lu hedefi “*Güvenlik kaygılarıyla göç etmiş kişilerin yaşadıkları yerlere uyumlarını artırmak ve geri dönmek isteyenlere sürdürülebilir yaşam koşulları oluşturmak*” şeklindedir. İlgili hedefle alakalı, İçişleri Bakanlığı’nın stratejik plânında “Uygulanacak proje sayısı şeklinde ifade edilen bir gösterge vardır. Ancak, faaliyet raporu ve performans raporlarında bu hedefle ilgili herhangi bir bulguya rastlanmamıştır. Dolayısıyla çalışmada ilgili hedefe yönelik olarak sayısal bir veri paylaşılamamıştır.

2015-2019 Stratejik Plânına ait *Güvenlik* başlıklı amacın son hedefi ise “İnsan hakları alanındaki standartların yükseltilmesi ve uluslararası standartlara uygun olarak politikalar geliştirilmesini sağlamak” şeklinde ifade edilmiş olup Hedef 1.4. olarak kodlanmıştır. İlgili hedefe yönelik sayısal göstergeler, hedefler ve gerçekleşme düzeyleri tablo 4.3’te gösterilmiştir. Buna göre performans göstergesinin hedeflenen gerçekleşme adet olarak 25 iken gerçekleşme durumu adet olarak 65’tir. İlgili hedefe yönelik olarak bakanlık tarafından insan hakları konusunda 25 adet raporun incelenmesi ve hazırlanması hedefi belirlenmiş olup, bu durum 2019 yılı itibarıyla 65 şeklinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla hedefin gerçekleşme durumu çok başarılı olarak değerlendirilebilir.

2019-2023 stratejik plânında, terör ve göç konularına ilişkin amaç “*İç güvenlik, göç, sınır yönetimi, afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonunu evrensel insan hakları çerçevesinde etkin bir şekilde yürüterek güven ve huzur ortamını sağlamak*” şeklinde ifade edilmiş olup, amaca bağlı 5 hedef belirlenmiştir. Amacın 1. hedefi “*Teknoloji destekli*

entegre sınır yönetimi geliştirilerek, güvenlik birimlerinin ihtiyacı olan yolların kalite ve standartları yükseltilecektir.” şeklindedir. H1.1. olarak kodlanan plânın 1. amacının 1. hedefine yönelik göstergeler ve gerçekleşme düzeyleri 5.4. numaralı tabloda verilmiştir:

Tablo 5.4: İçişleri Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plânı Hedef 1.1’e Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
P.G. 1.1.1.Entegre Sınır Güvenlik Sistemi kapsamında Türkiye’nin sınırlarında yapılan güvenlik duvarı uzunluğu (km)	220 km.	191km.
P.G. 1.1.2.Entegre Sınır Güvenlik Sistemi kapsamında Türkiye’nin sınırlarında yapılan sınır aydınlatması, kamera ve sensör sistemi uzunluğu (km)	453 km.	256 km.
P.G. 1.1.3.Tamamlanan yol (güvenli) uzunluğu (km)	3200 km.	3654,86 km.
P.G. 1.1.4.Entegre Sınır Güvenlik Sistemi kapsamında Türkiye’nin sınırlarında yapılan yüksek güvenlikli tel çit sistemi uzunluğu (km)	296	156
P.G. 1.1.5.Sınır yönetimi kapsamında ilgili kurum personeline verilecek eğitim oturumu sayısı	29	35

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plânı performans programları

2019-2023 stratejik plânında güvenlik ve göç konularına ilişkin belirlenen amaç doğrultusunda 1. amacın 1. hedefine ait performans göstergeleri Tablo 5.4’te gösterilmiştir. Sınır güvenliğinin sağlanması adına tamamlanan güvenli yol ve sınır yönetimi kapsamında kurum personeline verilen eğitim hedefleri gerçekleşmiş olup, sınır güvenliğinin sağlanması adına hedeflenen güvenli duvar yapımının, sınırlardaki kamera, sensör ve aydınlatmaların yapılması ve sınırlardaki yüksek güvenlikli tel çitlerin inşasına yönelik hedefleri tam olarak gerçekleşmemiştir. Hedef 1.2. Acil çağrı hizmetleri ile ilgili olup, güvenlik ve göç konuları kapsamında olmadığı için, bu çalışmada incelenmemiştir.

Tablo 5.5: 2019-2023 Stratejik Plânı Hedef 1.3, 1.4, ve 1.5'e Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
P.G. 1.3.1. GAMER Projesi Yazılımının tamamlanma oranı (%)	%100	%100
P.G. 1.4.1. İç güvenlik alanındaki stratejilerin etkinliğini izlemeye yönelik proje ve faaliyet sayısı	7	7
P.G. 1.4.2. İç güvenlik alanında analiz, araştırma ve değerlendirme proje ve faaliyet sayısı	60	70
P.G. 1.4.3. İç güvenlik alanında yaşanan gelişmelere ilişkin kamuoyunu bilgilendirme proje ve faaliyet sayısı	8	3
P.G. 1.4.4. İç güvenlik alanında yaşanan uluslararası gelişmeleri izleme ve uygulamaya yönelik proje ve faaliyet sayısı	8	8
P.G. 1.5.1. Tek kart uygulamasına geçilecek deniz hudut kapısı sayısı	50	0

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plânı performans programları

İçişleri Bakanlığı'nın 2019-2023 stratejik plânında, Hedef 1.3. "Kamu düzenini ve güvenliğini tehdit eden acil durumlarda güvenlikten sorumlu birimler arasında etkin koordinasyonu sağlayacak yazılım tamamlanacaktır." şeklindedir. Terör ve sınırların kontrolü ve iç güvenliğin sağlanması açısından GAMER projesinin oluşturulması ve yazılımının gerçekleştirilmesi hedef olarak belirlenmiş ve 2021 yılı itibariyle hedefe ulaşılmıştır.

Bakanlığın 2019-2023 stratejik plânında Hedef 1.4. "İç güvenlik alanında ulusal ve uluslararası gelişmelere ilişkin bilimsel çalışmalar yapılarak kamuoyu bilgilendirilecek ve ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonun etkililiği artırılabilecektir." şeklinde belirtilmiştir. İlgili hedefe yönelik alt hedeflerden H 1.4.1., H 1.4.2. ve H 1.4.4. 2021 yılı itibariyle hedeflerin üstünde performans olarak gerçekleşmiştir. Buna karşın H1.4.3. ise gerçekleştirilememiştir.

Bakanlığın 2019-2023 stratejik plânında terör ve göç konularına ait son alt hedef "Limanlara girişte tek kart uygulamasına geçilecektir" şeklinde belirtilmiştir. İlgili hedefe yönelik olarak belirlenen performans göstergesi, limanlarda sınır güvenliklerinin sağlanması adına tek kart sisteminin uygulamaya geçirilmesidir. Bakanlık bünyesinde 50 hudut kapısında tek kart sisteminin uygulamaya geçirilmesi hedeflenmiş olup, hiçbir hudut

kapısında uygulamaya geçilememiştir. Dolayısıyla stratejik plânda belirtilen hedef gerçekleştirilememiştir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2019-2023 stratejik plânında güvenlik ve göç konularına ilişkin 1. amaçla ilgili toplamda 5 hedef bulunmaktadır. Bunlardan 4 tanesi güvenlik ve göç konularıyla doğrudan ilgili olduğu için analiz edilmiştir. Analiz edilen hedeflere ilişkin toplamda 11 faaliyetin gerçekleştirilmesi plânlanmıştır. Plân dâhilindeki hedeflerin gerçekleştirilmelerine bakıldığında, Hedef 1.1. için 5 faaliyetten 2'sinin gerçekleştiği, Hedef 1.3. için 1 faaliyetin olduğu ve gerçekleştiği, Hedef 1.4. için 4 faaliyetin olduğu ve 3'ünün gerçekleştiği ve son olarak Hedef 1.5. için 1 faaliyetin olduğu ve hedefe ulaşamadığı görülmektedir. Dolayısıyla ilgili stratejik plânın güvenlik ve göç konularına yönelik hedeflerini gerçekleştirme oranı %54,5 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 5.6. İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plânı 1. Amacın Hedeflerine Yönelik Performans Göstergeleri Karşılaştırmalı Gerçekleşme Tablosu

2015-2019 S.P. 1. Amacın S.H.	P.G. Sayısı	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı (%)	2019-2023 S.P. 1. Amacın S.H.	P.G. Sayısı	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı (%)
H. 1.1.	1	0	%0	H 1.1.	5	2	%40
H. 1.2.	3	3	%100	H 1.3.	1	1	%100
H.1.3.	Veri yok	Veri yok	Veri yok	H 1.4.	4	3	%75
H.1.4.	1	1	%100	H.1.5.	1	0	%0
Toplam	5	4	%80	Toplam	11	6	%54.5

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 performans programları

İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2019 Stratejik Plânında güvenlik ve göç konularına ilişkin Bakanlık bir amaç belirlemiş ve bu amaca yönelik dört hedef tanımlamıştır. Fakat faaliyet raporu ve performans raporunda, bu hedefler eksik yer almaktadır. Raporlarda ve programlarda Hedef 1.3.'e ait verilere rastlanmamıştır. Dolayısıyla hedeflere ait performans göstergeleri ilgili hedef dışında değerlendirilmiştir. Buna göre; Hedef 1.1. için 1 faaliyet hedeflenmiş olup, gerçekleştirilmemiştir. Hedef 1.2. için 3 ve Hedef 1.4. için 1 faaliyet belirlenmiş olup, gerçekleşme hedefine ulaşılmıştır. Sonuç olarak, 2015-2019 stratejik plânında güvenlik ve göç konularına ilişkin hedeflerin gerçekleşme oranı %80'dir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2019-2023 stratejik plânında güvenlik ve göç konularına ilişkin amaç maddesi altında toplamda 5 hedef bulunmaktadır. Bunlardan 4 tanesi güvenlik ve göç konularıyla doğrudan ilgili olduğu için analiz edilmiştir. Analiz edilen hedeflere ilişkin toplamda 11 faaliyetin gerçekleştirilmesi plânlanmıştır. Plân dâhilindeki hedeflerin gerçekleştirilmelerine bakıldığında, Hedef 1.1. için 5 faaliyetten 2'sinin gerçekleştiği, Hedef 1.3. için 1 faaliyetin olduğu ve gerçekleştiği, Hedef 1.4. için 4 faaliyetin olduğu ve 3'ünün gerçekleştiği ve son olarak Hedef 1.5. için 1 faaliyetin olduğu ve hedefe ulaşamadığı görülmektedir. Dolayısıyla ilgili stratejik plânın güvenlik ve göç konularına yönelik hedeflerini gerçekleştirme oranı %54,5 olarak hesaplanmıştır.

İçişleri Bakanlığının 2015-2019 ve 2019-2023 dönemlerine ait stratejik plânlarının uygulanma başarısı performans göstergelerinin gerçekleşme düzeyi üzerinden hedeflere ulaşma başarısı anlamında değerlendirildiğinde; 2015-2019 plân dönemindeki çalışmaların daha somut çalışmalar olduğu, plânın hedeflerine ulaşma düzeyinin daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte plânların içeriğine bakıldığında İçişleri Bakanlığı'nın 2019-2023 plânının daha iyi hazırlandığı kavram kargaşalarının olmadığı, üst politika belgelerinden iyi yararlandığı görülmüştür. Buradan Bakanlığın plânlama kültürünün geliştiği yönünde bir sonuç çıkarılması mümkündür. İkinci plân döneminde incelenen amaca bağlı hedeflerin gerçekleşme düzeyleri bağlamında yapılan değerlendirmede elde edilen başarı düzeyinin düşük olmasının nedeni ülke genelinde yaşanan ekonomik zorluklardan dolayı genel bütçeden projelere ayrılan payın düşük olması olarak değerlendirilmiştir.

5.6.2. Millî Eğitim Bakanlığı

Araştırmada incelenen ikinci kurum, MEB'dir. MEB'in 2015-2019 Stratejik Plânı ve 2019-2023 Stratejik Plânında öncelikle eğitimin kalitesine yönelik amaç ve hedefler incelenmiştir. Daha sonra plânların performans göstergeleri üzerinden performansları analiz edilmiştir. Son olarak her iki plânın hedeflerinin performans göstergelerinin gerçekleşme düzeyleri karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir. Böylece her iki dönemin plânlarının uygulama başarıları ortaya konmuştur. Tablo 5.7'de MEB'in 2015-2019 ve 2019-2023 stratejik plânlarının amaçları verilmiştir:

Tablo 5.7: MEB 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plân Amaçları

2015-2019 Stratejik Plânı	2019-2023 Stratejik Plânı
Amaçlar	Amaçlar
1. Bütün bireylerin eğitim ve öğretime adil şartlar altında erişmesini sağlamak	1. Bütün öğrencilerimize, medeniyetimizin ve insanlığın ortak değerleri ile çağın gereklerine uygun bilgi, beceri, tutum ve davranışların kazandırılması sağlanacaktır. 2. Çağdaş normlara uygun, etkili, verimli yönetim ile organizasyon yapısı ve süreçleri hâkim kılınacaktır.
2. Bütün bireylere çağın gerektirdiği bilgi, beceri, tutum ve davranışın kazandırılması ile girişimci, yenilikçi, yaratıcı, dil becerileri yüksek, iletişime ve öğrenmeye açık, öz güven ve sorumluluk sahibi, sağlıklı ve mutlu bireylerin yetişmesine imkân sağlamak.	3. Okul öncesi eğitim ve temel eğitimde öğrencilerimizin bilişsel, duygusal ve fiziksel olarak çok boyutlu gelişimleri sağlanacaktır. 4. Öğrencileri ilgi, yetenek ve kapasiteleri doğrultusunda hayata ve üst öğretime hazırlayan bir ortaöğretim sistemi ile toplumsal sorunlara çözüm getiren, ülkenin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmasına katkı sunan öğrenciler yetiştirilecektir.
3. Beşerî, mali, fiziki ve teknolojik yapı ile yönetim ve organizasyon yapısını iyileştirerek eğitime erişimi ve eğitimde kaliteyi artıracak etkin ve verimli işleyen bir kurumsal yapıyı tesis etmek	5. Özel eğitim ve rehberlik hizmetlerinin etkinliği artırılarak bireylerin bedensel, ruhsal ve zihinsel gelişimleri desteklenecektir. 6. Mesleki ve teknik eğitim ve hayat boyu öğrenme sistemleri toplumun ihtiyaçlarına ve iş gücü piyasası ile bilgi çağının gereklerine uygun biçimde düzenlenecektir. 7. Uluslararası standartlar gözetilerek tüm okullarımız için destekleyici bir özel öğretim yapısına geçilecektir.

Kaynak: MEB 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plânı

MEB'in stratejik plânları incelendiğinde, 2015-2019 yıllarına ait plânda, üç amacın olduğu, buna karşın 2019-2023 plânında ise toplamda yedi amacın olduğu görülmektedir. MEB'in 2015-2019 Stratejik plânında yer alan amaçlar daha genel ifadeyle 3 madde halinde ifade edilmiştir. 2019-2023 stratejik plânında ise amaçlar detaylandırılmıştır. Amaç sayısı bu plânda 7'ye çıkarılmıştır. MEB'in 2019-2023 Stratejik Plân hazırlıkları sırasında uygulanmakta olan stratejik plânın (2015-2019 stratejik plânı) değerlendirilmesi yapılmış, bazı alanlarda, plan hedeflerinden önemli oranda uzaklaşıldığı belirtilmiştir. Bu tecrübeye dayanarak 2019-2023 dönemi için kurumun güçlü yönlerinden ve fırsatlarından yararlanarak gerçekçi amaçlar ve performans göstergelerinin belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu durum 2019-2023 stratejik plânında belirtilmiştir.

Bu bağlamda okul öncesi eğitim, ortaöğretim, özel eğitim ve rehberlik, mesleki ve teknik eğitim ve özel öğretim alanlarında amaçlar ayrı ayrı ifade edilmiştir. Bu şekilde eğitimin her aşamasında gerçekleştirilmesi plânlanan hedefler, stratejiler, projeler ve faaliyetler daha somut hale getirilmiştir. Plânlarda amaçlar ve hedefler belirlenirken, kurumun durum

analizinden ve kurumun hizmetlerini doğrudan etkileyen hükümet politikalarını içeren üst politika belgelerinden azami oranda yararlanıldığı görülmüştür.

Bu çalışmada MEB'in stratejik plânlarına ait amaçlardan bir tanesi analiz edilmek üzere değerlendirilmiştir. Bakanlığın 2015-2019 stratejik planında yer alan 3. amaç ile 2019-2023 stratejik plânındaki 2. amaç içerik olarak benzerlik göstermektedir. Her iki plânın hedeflere ulaşma başarısını karşılaştırmak için benzer amaçlar ve hedeflerin analizi yapılmıştır. 2015-2019 plânında 3. amaca ait 3 hedef, 2019-2023 stratejik plânında 2. amaca ait 4 hedef belirlenmiştir.

Bununla birlikte, her iki plânda yer alan strateji ifadeleri ve hedeflere ait performans göstergeleri çok detaylı olduğu için, çalışmada hepsine yer vermek mümkün olmamıştır. Bu nedenle her plândan benzer bir amaç ve bu amaçların içeriğine uygun birer hedef seçilmiştir. Bu hedeflere ait performans göstergeleri analiz edilmiştir. MEB 2015-2019 ve 2019-2023 yıllarına ait plânlardan seçilen amaçlara ait hedefler Tablo 5.8'de yer almaktadır.

Tablo 5.8. MEB 2015-2019 Stratejik Planında 3. 2019-2023 Stratejik Plânında 2. Amaca İlişkin Hedefler

2015-2019 Stratejik Plânı	2019-2023 Stratejik Plânı
Amaç 3. Beşerî, mali, fiziki ve teknolojik yapı ile yönetim ve organizasyon yapısını iyileştirerek eğitime erişimi ve eğitimde kaliteyi artıracak etkin ve verimli işleyen bir kurumsal yapıyı tesis etmek	Amaç 2. Çağdaş normlara uygun, etkili, verimli yönetim ile organizasyon yapısı ve süreçleri hâkim kılınacaktır.
H.3.1. Bakanlık hizmetlerinin etkin sunumunu sağlamak üzere insan kaynaklarının yapısını ve niteliğini geliştirmek.	H.2.1. Yönetim ve öğrenme etkinliklerinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla veriye dayalı yönetim yapısına geçilecektir.
H.3.2. Plân dönemi sonuna kadar, belirlenen kurum standartlarına uygun eğitim ortamlarını tesis etmek, etkin ve verimli bir mali yönetim yapısını oluşturmak.	H.2.2. Öğretmen ve okul yöneticilerinin gelişimlerini desteklemek amacıyla yeni bir mesleki gelişim anlayışı, sistemi ve modeli oluşturulacaktır.
H.3.3. Plân dönemi sonuna kadar etkin bir izleme ve değerlendirme sistemiyle desteklenen, bürokrasinin azaltıldığı, çoğulcu, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ve organizasyon yapısını oluşturmak	H.2.3. Eğitimin niteliğinin artırılması ve okullarda plânlı yönetim anlayışının yerleşmesi amacıyla bütçe ile plân bağıni kuran verimli bir finansman modeline geçilecektir.
	H.2.4. Kurumsal rehberlik ile teftiş sistemi okul geliştirme amaçlı rehberlik boyutunu öne çıkaracak şekilde yeniden yapılandırılacak ve Bakanlığın hukuk hizmetlerine yönelik etkin çalışmalarına devam edilecektir

Kaynak: MEB 2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Plânları

Bu hedeflerden 2015-2019 stratejik planının 3. amacındaki 1. hedefi *“Bakanlık hizmetlerinin etkin sunumunu sağlamak üzere insan kaynaklarının yapısını ve niteliğini geliştirmek.”* şeklinde ifade edilmiştir. 2019-2023 stratejik plânının 2. amacındaki 2. hedefi *“Öğretmen ve okul yöneticilerinin gelişimlerini desteklemek amacıyla yeni bir mesleki gelişim anlayışı, sistemi ve modeli oluşturulacaktır.”* şeklinde ifade edilmiştir. Çalışmada bu hedefler performans göstergeleri yoluyla analiz edilmiştir.

MEB’in 2019-2023 Stratejik Plânında 3. amacın 3 hedefi vardır. Analiz edilmek üzere seçilen Hedef 3.1.’e ait strateji, öğretmen başına düşen öğrenci sayılarının tüm kademelerde azaltılması, hizmet içi eğitim sürelerinin artırılması, norm kadro doluluk oranının artırılması ve ücretli öğretmen sayısının toplam öğretmen sayısı içerisindeki oranının azaltılması olarak belirtilmiştir.

Hedef 3.2.’ye ait strateji, derslik başına düşen öğrenci sayısının ve ikili eğitim yapan okulların oranlarının azaltılması, spor salonu, kütüphane ve çok amaçlı salon ya da konferans salonu olan okulların oranının artırılması ve engellilere yönelik düzenleme gerçekleştirilen okul oranının artırılması şeklinde belirtilmiştir. Hedef 3.3.’e ait strateji, bakanlığa ait bilgi edinme sistemlerinde memnuniyet oranının ve iç kontrol sistemlerinde bulunan eylemlerin gerçekleştirilme oranlarının artırılması ve bakanlığa bildirilen şikâyet oranlarının azaltılması şeklinde dile getirilmiştir.

MEB’in 2019-2023 Stratejik Plânında 2. amacın 4 hedefi vardır. Buna göre, Hedef 2.1.’e ait strateji, bakanlığı bilgi, işlem ve otomasyonuna ait sistemin geliştirilmesi, basın ve halkla ilişkiler alanında iyileştirmelere gidilmesi şeklinde belirtilmiştir. Hedef 2.2.’ye ait strateji, eğitim kalitesinin artırılması adına, öğretmenlerin beceri ve yeteneklerinin artırılması, bunun için hizmet içi eğitimlerin artırılması ve insan kaynağının verimli kullanımının sağlanması şeklinde dile getirilmiştir.

Hedef 2.3.’e ait strateji, bakanlığa ait verilerin detaylı incelenmesi, sınıflandırılması, analiz edilmesi ve raporlanmasının sağlanması ve okulların bu yönde finansmanının sağlanması şeklinde dile getirilmiştir. Hedef 2.4.’e ait strateji, okulların gelişimlerinin sağlanması adına, kurumsal rehberlik ve teftiş hizmetlerinin yaygınlaştırılması şeklinde belirtilmiştir.

MEB'in 2015-2019 Stratejik plânına ait performans göstergeleri, bakanlığın performans programı ve faaliyet raporunda belirtilmiştir. Buna göre 2015-2019 stratejik plânında belirtilen amaç ve hedeflere yönelik performans göstergeleri aşağıda verilmiştir.

Tablo 5.9. MEB 2015-2019 Stratejik Plânı 3. Amacın 1. Hedefine Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
P.G. 3.1.1. Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı	15	22
P.G. 3.1.2. Çalışan başına düşen yıllık hizmet içi eğitim süresi (saat)	3	32
P.G. 3.1.3. Lisansüstü eğitimi tamamlayan personel oranı (%)	10	11
P.G. 3.1.4. YDS ve eşdeğer dil sınavlarından birinden en az C seviyesinde başarı gösteren personel oranı (%)	3	2
P.G. 3.1.5. Asil yönetici sayısının toplam yönetici sayısına oranı (%)	Merkez: 65	Merkez:66
	Taşra: 80	Taşra:82
P.G. 3.1.6. Ücretli öğretmen sayısının toplam öğretmen sayısına oranı (%)	5	7
P.G. 3.1.7. Norm kadro doluluk oranı (%)	95	90,34

Kaynak: MEB 2015-2019 Stratejik Plânı

MEB 2015 2019 Stratejik Plânında çalışmada incelenmek üzere seçilen 3. amacın 1. Hedefine yönelik performans göstergelerinin hedeflenen düzeyi ve gerçekleşme düzeyi Tablo 5.9.'da gösterilmiştir. Buna göre, 1., 2., 3., 5., numaralı performans göstergesi hedefleri gerçekleşme durumu bakımından aşılmıştır. 6. ve 7. Performans göstergesi hedefleri tutturulamamıştır. Bu durumda hedefin gerçekleşme düzeyi % 71 olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 5.10. MEB 2019-2023 Stratejik Plânı 2. Amacın 2. Hedefine Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
P.G. 2.1.1. Lisansüstü eğitim alan personel oranı (%)	15	12,52
P.G. 2.1.2. Yönetici cinsiyet oranı (%)	20	8
P.G. 2.1.3. Ücretli Öğretmen oranı (%)	6	7
P.G. 2.1.4. Kişisel ve Mesleki Eğitim Sertifika Programlarına katılan öğretmen oranı (%)	45	96

Kaynak: MEB 2019-2023 Stratejik Plânı

MEB 2019 2023 Stratejik Plânında çalışmada incelenmek üzere seçilen 2. amacın 2. hedefine yönelik performans göstergelerinin hedeflenen düzeyi ve gerçekleşme düzeyi Tablo 4.10'da gösterilmiştir. Buna göre, 1., 2., 3., numaralı performans göstergesi hedefleri tutturulamamıştır. 4., Performans göstergesi hedefi beklentinin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durumda hedefin gerçekleşme düzeyi % 25 olarak değerlendirilmiştir.

MEB'in İdare Faaliyet Raporlarından elde edilen veriler birleştirilerek MEB 2015-2019 Stratejik Plânı hedefleri ve 2019-2023 stratejik plânı hedeflerinin gerçekleşme durumları ortaya konmuştur. Buna göre, 2015-2019 stratejik plânında, eğitim kalitesinin artırılmasına yönelik insan kaynağının geliştirilmesi yönünde belirlenen hedeflerin olduğu H 3.1.'e ait performans göstergelerine bakıldığında, 1 hedefin %0 oranında gerçekleşmiş olduğu, 1 hedefin % 49,9 oranında gerçekleştiği, 4 hedefin %50 ila 69,9 oranında gerçekleştiği, 4 hedefin de %70'in üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

Yine eğitim kalitesinin artırılması adına belirlenen kurum standartlarının artırılması ve verimli ve etkin eğitim hizmetlerinin verilmesi yönünde belirlenen hedeflerin yer aldığı H 3.2.'ye ait performans göstergelerine bakıldığında, 1 hedefin %0 oranında gerçekleştiği, 5 hedefin %30 oranında gerçekleştiği, 1 hedefin % 69,9 oranında gerçekleştiği ve 6 hedefin %70'in üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Son olarak, eğitimde kalite standartlarının artırılmasına yönelik olarak, bürokrasinin azaltılması, şeffaf ve hesap verebilir kurumların oluşturulması hedeflerinin yer aldığı H 3.3.'e ait performans göstergelerine bakıldığında, 1 hedefin % 35 oranında, 2 hedefin %50-69,9 oranında ve 3 hedefin %70'in üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

2019-2023 Stratejik Plânına ait toplamda 7 ana amaç bulunmakta olup, hedeflerin sayısı, 24'tür. Bu 24 hedefe ait göstergeler ise 58'dir. Bu 58 göstergeye ait 2021 yılı için plânlanan eylem sayısı Millî Eğitim Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plânında 584 olarak belirlenmiştir. Performans göstergelerinin ve eylem sayılarının çokluğu ve bu çalışmanın kısıtlılığı nedeniyle, burada bütün göstergeler ve eylemler yer almamış, bunun yerine 2. amaca yönelik hedeflerin gerçekleştirilen eylemleri ve gerçekleştirilme oranlarına yer verilmiştir.

2019-2023 yılı Millî Eğitim Bakanlığı Stratejik Plânının amaç, hedef ve performans göstergelerine bakıldığında, genel olarak %74 oranında hedeflerin tamamlandığı görülmektedir. Plân dâhilinde Amaç 2'ye yönelik plânlanan 55 faaliyetin de 38'i tamamlanmıştır.

Sonuç olarak MEB'in son iki dönem stratejik plânlarının hedeflerinin gerçekleşme düzeylerine bakıldığında, Bakanlığın plânlı gelişmeye yönelik bir kültüre sahip olduğu yönünde bir değerlendirme yapmak mümkündür. Bununla birlikte incelenen amaçlar ve hedefler üzerinden yapılan analize göre MEB'in stratejik plânlarında yer alan gelişim hedefleri tutturulamamıştır. Ancak bazı göstergelerde hedefin çok üzerinde bir başarı elde edilmesi de (öğretmenlerin hizmetiçi eğitimden faydalanma oranı-COVID 19 Pandemi Dönemi uzaktan eğitim faaliyetleri) krizlerin fırsata çevrilmesi anlamında bir başarı olarak değerlendirilebilir.

5.6.3. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu

TİTCK, Sağlık Bakanlığı bünyesinde bulunan, ilaç, tıbbi cihaz, geleneksel tedavi yöntemlerinden bitkisel ve destek gıda ürünleri ile kozmetik ürünlere yönelik faaliyetlerde bulunan, belirtilen ürünlerin denetlenmesi, ilgili yönetmeliklerin çıkarılması ve düzenlenmesi konularında görev icrasında bulunan bir kurumdur. Kurumun hedefleri arasında insan odaklı olma, bilimselliği esas alan ve değer üreten yöntemlere başvurma ve alanında öncü bir kurum olma durumu bulunmaktadır. Tıbbi cihazların üretimi, denetimi ve kalibrasyonu, ilaçların kayıt, bildirim, denetim ve analiz işlemlerinin gerçekleştirilmesi, akılcı ilaç kullanımı, sağlık personellerinin konu ile bilgilendirilmesi, ilaç ve tıbbi cihazlara yönelik olarak kamuoyunu bilgilendiren toplantı, rapor vb. hazırlanması, bitkisel ve takviye gıdalar ile kozmetik ürünlerine yönelik klinik araştırmaların gerçekleştirilmesi ve denetimlerinin sağlanması, plânlar dâhilinde hedeflere yönelik gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin kapsamıdır. Araştırma kapsamında kurumun 2013-2017 Stratejik Plânı ve 2019-2023 Stratejik Plânı, plân hedeflere ulaşma durumu bakımında analiz edilmiştir. TİTCK'nın 2013-2017 ve 2019-2023 stratejik plânlarına ait amaçlar Tablo 11'de verilmiştir.

Tablo 5.11: TİTCK 2013-2017 Stratejik Plânı ve 2019-2023 Stratejik Plânı Amaçları

2013-2017 Stratejik Plânı	2019-2023 Stratejik Plânı
Amaçlar	Amaçlar
1. Kaliteli, etkili ve güvenli ürünlere erişimi sağlamak	1. Kaliteli, etkili ve güvenli ürünlere erişimi sağlamak
2. Risklerin en aza indirilmesi için gerekli önlemleri almak, ürünlerin doğru kullanımının sağlanması için farkındalık yaratarak bilinç düzeyini yükseltmek	2. İlaçların akılcı kullanımını sağlamak ve ilaçlar ile bitkisel ürünlerin güvenli kullanımına yönelik gerekli tedbirleri almak
3. Kurumsal mükemmelliği sağlamak	3. Halk sağlığına ve ülke ekonomisine katkıda bulunacak ilaçlara ait başvuruların öncelikli olarak değerlendirilmesi, sağlıkta Ar-Ge ve yerli üretimin desteklenmesi
	4. Kurumsal kapasiteyi artırmak

Kaynak: TİTCK 2013-2017 ve 2019-2023 Stratejik Plânı

TİTCK'nın 2013-2017 ve 2019-2023 Stratejik plânları incelendiğinde, plânlarda 1. amaç ifadesinin her iki plânda da aynı olduğu görülmüştür. Plânlarda yer alan 2. amaçlardaki ifadeler de büyük ölçüde benzerlik içermektedir. Çalışmada, toplumu yakından ilgilendiren halk sağlığını ile ilgili amaçların analizi yapılmıştır. Bu bağlamda, 2013-2017 yılına ait stratejik plânın 2. amacı ve 2013-2017 yıllarına ait plânın 3. amacı analiz edilmiştir. Kurumun ana amacı, halk sağlığı adına güvenli ve kaliteli ürünlere ulaşımın sağlanmasıdır. Bununla birlikte, 2013-2017 Stratejik Plânında, kozmetik, bitkisel ve destek ürünlerinden direkt olarak bahsedilmezken, 2019-2023 Stratejik Plânında, bu ürünler ile ilgili ifadeye 2. amaçta yer verilmiştir. Bu durum, son yıllarda kullanımı artan bitkisel ürünlere ve destek gıda ürünlerine yönelik, yapılacak çalışmalarla ilgili kurumun hazırlık içinde olduğunu göstermektedir. Kurumun 2013-2017 ve 2019-2023 Stratejik plânlarında belirtilen amaçlarına ait hedefler ise aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 5.12: TİTCK 2013-2017 ve 2019-2023 Stratejik Plânı Hedefleri

2013-2017 Stratejik Plânı	2019-2023 Stratejik Plânı
Amaç 2. Risklerin en aza indirilmesi için gerekli önlemleri almak, ürünlerin doğru kullanımının sağlanması için farkındalık yaratarak bilinç düzeyini yükseltmek	Amaç 3. Halk sağlığına ve ülke ekonomisine katkıda bulunacak ilaçlara ait başvuruların öncelikli olarak değerlendirilmesi, sağlıkta Ar-Ge ve yerli üretimin desteklenmesi
H.2.1. Akılcı ilaç kullanımını yaygınlaştırmak.	Hedef 3.1. Aşılar da dâhil olmak üzere, kullanıma hazır bulunmamaları durumunda ciddi halk sağlığı sorunlarına yol açabilecek veya kurum yurt dışı ilaç temin listesinde yer alan ürünler ile yenilikçi ürün ruhsat başvuruları, belirlenen süre içerisinde sonuçlandırılacaktır.
H.2.2. Uyarı sistemlerini etkinleştirerek ürünlere ilişkin istenmeyen etki bildirimlerini artırmaya yönelik faaliyetlerde bulunmak.	Hedef 3.2. Klinik araştırma taraflarının ve kamuoyunun klinik araştırmalar konusunda farkındalık ve bilgi düzeyi artırılacaktır.
H.2.3. Sağlık çalışanlarının bilinç düzeyini artırma.	

Kaynak: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu 2013-2017 ve 2019-2023 Stratejik Plânı

2013-2017 Stratejik plânında Hedef 2.1.'e ait strateji, akılcı ilaç kullanımı oranının artırılması, bunun için vatandaşlara yönelik bilgilendirmelerin ve sağlık personellerine yönelik hizmet içi eğitimlerin verilmesi, akılcı ilaç kullanımının artırılması adına eczacı, mümessil ve ilaç sektörü içerisindeki meslek grupları ile birlikte hareket edilmesi ve kişi başına düşen günlük antibiyotik kullanımı oranının azaltılması şeklinde dile getirilmiştir.

Hedef 2.2.'e ait strateji, ilaçların doğru kullanımlarına yönelik olarak, kullanım geri bildirimlerinin detaylı incelenmesi, doğrudan geribildirim sayısındaki artışın sağlanması ve ürünlerden kaynaklı istenmeyen etkilerdeki sayıların azaltılması şeklinde belirtilmiştir.

Hedef 2.3.'ye ait strateji, sağlık çalışanlarının bilinç düzeylerinin artırılmasına yönelik olarak, eğitim ve toplantı sayılarının artırılması, gerekli çalışmaların gerçekleştirilmesi ile bilinç düzeylerinin artırılması ve sağlık çalışanı kaynaklı geri bildirimlerdeki oranın artırılması şeklinde ifade edilmiştir.

2019-2023 Stratejik plânında belirtilen amaçlara ilişkin hedefler ve performans göstergeleri ile stratejileri aşağıda özetlenmiştir. Buna göre Hedef 3.1.'e ait strateji, ilaç temini ile ilgili olarak, yüksek öncelikli ilaçların ruhsatlandırma sürelerinin kısaltılması, öncelikli ürünlerin ruhsatlandırmasında da sürecin hızlandırılması şeklinde belirtilmiştir.

Hedef 3.2.'ye ait strateji, klinik araştırmalara yönelik olarak, düzenlenen oturum, toplantı ya da eğitim sayılarının artırılması şeklinde belirtilmiştir.

TİTCK'ya ait son iki dönemi kapsayan stratejik plânlar 2013-2017 ve 2019-2023 stratejik plânlarıdır. Kurumun, plânlar çerçevesinde dile getirmiş olduğu amaç ve hedeflerin yıllar içerisinde gerçekleşme oranları ve durumları, performans programları ve faaliyet raporlarında sunulmuştur. Buna göre, 2013-2017 stratejik plânına ait hedefler ve performans göstergeleri ve gerçekleşme oranları Tablo 5.13'te verilmiştir:

Tablo 5.13. TİTCK 2013-2017 Stratejik Plânında 2. Amacın 1.,2.,3., Hedeflerine Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
2.1.1. ATC/DDD metodolojisine göre hesaplanan 1000 kişi başına düşen günlük antibiyotik tüketim miktarının azaltılması (birim)	35	35
2.2.1. Doğru/değerlendirilebilir geri bildirim sayısındaki artış oranı	%25	%35
2.2.2. Ürünlerden kaynaklı istenmeyen etkilerdeki azalma oranı	%9	%10
2.2.3. İlgili mevzuatlarda belirtilen süreler içinde yapılan geri bildirimlerin sayısı	900	600
2.2.4. Tıbbi cihaz kaynaklı uyarı sayısındaki artış oranı	%11	-
2.3.1. Eğitim ve toplantı sayısı	80	500 civarında
2.3.2. Sağlık çalışanlarının bilinç düzeyindeki artış oranı	%10	-
2.3.3. Sağlık çalışanı kaynaklı geri bildirimlerdeki artış oranı	%50	%50

TİTCK 2013-2017 Stratejik Plânında 2. Amacın 3 hedefi ve bu hedeflere yönelik 8 gösterge yer almıştır. Bu göstergeler üzerinden hedeflerin gerçekleşme düzeyleri değerlendirildiğinde, 1. hedefe yönelik 1 göstergede hedeflenen düzeye ulaşıldığı, 2. hedefe yönelik 4 göstergeden 3'ünde hedeflenen düzeye ulaşıldığı görülmüştür. Üçüncü hedefe yönelik 3 performans göstergesinden ikisinde hedeflenen düzey tutturulmuş veya aşılmıştır.

Tablo 5.14. TİTCK 2019-2023 Stratejik Plânında 3. Amacın 1. ve 2. Hedeflerine Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
3.1.1. Yüksek öncelikli ürünlerin 150 günde ruhsatlandırma oranı	%95	%100
3.1.2. Öncelikli ürünlerin 180 günde ruhsatlandırma oranı	%95	%100
3.2.1. Düzenlenen bilgilendirme, farkındalık toplantısı ve/veya eğitim sayısı	18	36

TİTCK 2019-2023 Stratejik Plânında 3. Amacın 2 hedefi ve 3 performans göstergesi yer almıştır. Amacın hedeflerine ulaşma düzeyi performans göstergeleri bağlamında değerlendirildiğinde, 3. amacın tüm hedeflerine ulaşıldığı sonucuna varılmıştır.

Tablo: 5.15. TİTCK 2013-2017 S.P. 2. Amaç ve 2019-2023 S.P. 3. Amacın Hedeflerine Yönelik Gerçekleşme Tablosu

2013-2017 S.P. 2. Amacın S.H.	P.G. Sayısı	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı (%)	2019-2023 S.P. 3. Amacın S.H.	P.G. Sayısı	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı (%)
H. 2.1.	1	1	%100	H 3.1.	2	2	%100
H. 2.2.	4	3	%75	H 3.2.	1	1	%100
H.2.3.	3	2	%66				
Toplam	8	6	%80	Toplam	3	3	%100

Kaynak: TİTCK İdari Faaliyet Raporları

TİTCK'nın 2013-2017 Stratejik plânında toplamda 3 amaç, 13 hedef ve 24 hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünde yapılan faaliyet bulunmaktadır. Kurum 2017 yılı sonu itibariyle, plânda belirtmiş olduğu hedeflere yönelik olarak 24 faaliyetten 20'sini başarı ile gerçekleştirmiştir. Buna karşın 4 faaliyetin gerçekleştirilmesi sağlanamamıştır. Buna göre 2017 yılı sonu itibariyle, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'nun stratejik plân dâhilinde belirlenen hedefleri gerçekleştirme oranı % 83,3 olarak belirlenmiştir. Kurum analiz için örneklem olarak seçilen amaca yönelik hedeflerin tamamını gerçekleştirmiştir.

2019-2023 Stratejik Plânında yılı için toplamda 25 faaliyetin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Belirlenen amaçlar dâhilinde gerçekleştirilen hedeflerin sayısı ise 18 olarak belirlenmiştir. Buna göre TİTCK'nın 2019-2023 Stratejik Plânı yılı hedeflerinin %72'si gerçekleştirilmiştir. Hedefler arasında, 2 hedef adına gerçekleştirilmesi plânlanan faaliyetlerin hiçbirisi gerçekleştirilmemiş, 5 hedefe ait faaliyetlerin tamamı gerçekleştirilmiş, 1 hedefe ait faaliyetlerin yarısı gerçekleştirilmiş ve 2 hedefe ait faaliyetlerin %75'i gerçekleştirilmiştir. TİTCK'nın son iki döneme ait stratejik plânları genel olarak değerlendirildiğinde, kurumun plânlama uygulamalarından elde edilen sonuçların başarılı olduğu, plânlı gelişim sistematığının uygulandığı sonucuna varılmıştır.

5.6.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi

İBB'nin 2015-2019 ve 2020-2024 yıllarına ait son iki dönem stratejik plânları yerel yönetimlerde stratejik yönetim uygulamalarına örnek olması açısından analiz edilmiştir.

Tablo 5.16: İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânı Amaçları

2015-2019 Stratejik Plânı	2020-2024 Stratejik Plânı
Amaçlar	Amaçlar
1. Afet ve Acil Durumlara Müdahale ve İyileştirme Kapasitesini Etkin Risk Yönetimi ile Gerçekleştirmek	1. Nitelikli ve Fonksiyonel Yaşam Alanları Geliştirerek Dayanıklı Bir Şehir Oluşturmak
2. İnsan Odaklı, Erişilebilir, Sürdürülebilir, Kaliteli, Ekonomik, Hızlı, Güvenli, Konforlu Ulaşım Hizmetini Sunmak	2. Sürdürülebilir Hareketlilik Kapsamında Kentsel Ulaşımı Geliştirmek
3. Kent Sakinlerinin Sosyal İhtiyaçlarına Yönelik Destek Hizmetlerini Geliştirmek ve Yaygınlaştırmak	5. Sosyal İhtiyaçları Eşit ve Kapsayıcı Bir Şekilde Karşılayarak Paylaşan Bir Şehir Oluşturmak
4. Kent ve Toplum Düzeninin İyileştirilmesine, Yaygınlaştırılmasına Katkı Sağlamak	7. Kültürel, Mimari ve Doğal Şehir Mirasını Korumak ve Geliştirmek
5. Kentin Doğal Tarihi ve Kültürel Mirasına Saygılı Bir Anlayışla Sosyal Ekonomik ve Fiziksel Gelişimine Yön Vererek Yaşanabilir Bir Kent Oluşumuna Katkı Sağlamak	
6. Kentin Kültür Mirasının Korunması, Tanıtılması ve Kültürel Yaşamın Zenginleşmesine Katkı Sağlamak	
7. Sağlıkta Yaşam Kalitesinin Sürdürülebilir Bir Biçimde Gelişmesine Katkı Sağlamak.	6. Sosyal Yaşam Olanaklarını Geliştirerek Yaşayan Bir Şehir Oluşturmak
8. Sürdürülebilir Çevre Gelişimine Katkı Sağlamak	3. Sürdürülebilir Çevre ve Enerji Yönetimini Güçlendirmek
10. İstanbul'u Kentler arası Yerel Diplomaside Uluslararası Faaliyetlerin Gerçekleştirildiği Bir Merkez Haline Getirmek/ Katılımcı Kentten Düzen Kurucu Kente Dönüştürmek.	4. Kentin Ekonomik Değerinin Yükselmesine Katkı Sağlamak. Kentin Ekonomik Değerinin
9. Hizmet Alanlarıyla İlgili Doğru Bilgiye Hızlı Erişim Sağlamak Alanlarıyla İlgili Doğru Bilgiye Hızlı Erişim Sağlamak	9. Kurumsal Yapımızı ve İş Modelimizi Adil, Katılımcı ve Yenilikçi Yöntemlerle Geliştirmek
11. İBB ile İştirakleri Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliğini Güçlendirmek	
16. Sürekli Gelişim Anlayışıyla Kurumsal Yapımızı ve İş Yöntemlerimizi Geliştirmek	
12. Kaynakları Etkin ve Verimli Yönetmek	8. Finansal Sürdürülebilirliği Sağlamak.
13. Nitelikli Çalışanlarla Çözüm Odaklı Hizmet Sunmak	
14. Paydaşlarla İletişimi ve İşbirliğini Güçlendirmek	
15. Projelendirme ve Uygulama Süreçlerini Paydaş Memnuniyetini En Yüksek Seviyeye Taşıyacak Şekilde Yapılandırmak	
17. Tedarik Sürecini Etkin Yönetmek	
14. Paydaşlarla İletişimi ve İşbirliğini Güçlendirmek	

Kaynak: İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânı

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Plânında Belediye'nin 9 hizmet alanına yönelik 17 stratejik amaç belirlenmiştir. 2020-2024 Stratejik Plânında ise belediyenin hizmet alanları 8 tema altında toplanmış ve bu temalara yönelik 9 stratejik amaç belirlenmiştir. Tablo 4.16'da her iki plânda yer alan birbiriyle ilişkili amaçlar madde numarasına bakılmaksızın verilmiştir. Belediye'nin 2015-2019 Stratejik Plânında olup, 2020-2024 Stratejik plânında yer almayan, hiçbir amaçla ilişkilendirilmeyen amaçların karşısında yer alan hücreler boş bırakılmıştır. Bu bölümde her iki plânda yer alan amaçlardan kamuoyunu yakından ilgilendiren bir konu olan afet yönetimi temalı 1. amaçlar ve bu amaçlara ait hedefler analiz edilmiştir.

Tablo 5.17: İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânı 1. Amaca Yönelik Hedefler

2015-2019 Stratejik Plânı	2020-2024 Stratejik Plânı
Amaç 1. Afet ve Acil Durumlara Müdahale ve İyileştirme Kapasitesini Etkin Risk Yönetimi ile Gerçekleştirmek	Amaç 1. Nitelikli ve Fonksiyonel Yaşam Alanları Geliştirerek Dayanıklı Bir Şehir Oluşturmak
Hedef 1.1. Acil Sağlık Hizmetlerinin Etkin Olarak Sunulmasına Katkı Sağlamak	Hedef 1.1. İstanbul'un Âfete Dayanıklılığını Artırmak
Hedef 1.2. Afet ve Acil Durumlara Müdahale Kapasitesini Geliştirmek	Hedef 1.2. İstanbul'un Kültür ve Tarihini Yansıtan, Sürdürülebilir Kent Estetiğini Sağlamak
Hedef 1.3. Afet ve Acil Durumlara Yönelik Bilinçlendirme Uygulamalarını Yaygınlaştırmak	Hedef 1.3. Kentsel Dönüşüm Hizmetlerini Âfet Önceliği ile Şeffaf ve Katılımcı Yöntemlerle Gerçekleştirmek
Hedef 1.4. Risk Önleyici/Azaltıcı Faaliyetleri Gerçekleştirmek	Hedef 1.4. Kentsel Planlama Sürecini Hazırlanmakta Olan 2050 Vizyon Belgesi Çerçevesinde Kentsel Bilişimden Yararlanarak Şeffaf ve Katılımcı Biçimde Yönetmek
	Hedef 1.5. Âfet ve Acil Durumlara Müdahale Kapasitesini ve Toplumsal Farkındalığı, Akıllı Sistemler ve Teknolojiden Faydalanarak Geliştirmek
	Hedef 1.6. İmar Uygulama ve Denetim Süreçlerini Etkin Yönetmek
	Hedef 1.7. Bütünleşik Kent Bilgi Sistemini Geliştirerek Akıllı Şehir Uygulamaları ile Sistemin Etkin Kullanımını Sağlamak

Kaynak: İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânı

İBB'nin 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik Plânında stratejik 1. amacın hedeflerine ait çok fazla strateji ve performans göstergesi mevcuttur. Tüm bu göstergelere ait veriler burada analiz edilemeyeceği için Tablo 4.17'de yer alan hedeflerden afet yönetimi hizmet alanıyla doğrudan ilişkili olan hedefler incelenmiştir. Bu bağlamda 2019-2024 stratejik plânında

Hedef 1.2, 2020- 2024 stratejik plânında Hedef 1.1. üzerinden plânların uygulanma başarısı analiz edilmiştir.

İBB'nin 2015-2019 Stratejik Plânında Hedef 1.2.'ye ait strateji, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM) binasının ekipman, cihaz ve sistemlerinin yıllık periyodik bakım, onarım ve işletilmesi, sayısal telsiz sistemi, GSM ve uydu data hatları ile kesintisiz haberleşme, araç-ekip yönetim sistemi ve şiddet haritası üretimi, profesyonel ve gönüllü itfaiye istasyonlarının oluşturulması, ISO 9001:2008 kalite yönetim sisteminde belirlenmiş müdahale planı hazırlama prosedürü kapsamında planların hazırlanması, coğrafi bilgi sistemler tabanlı itfaiye kurumsal kaynak planlaması platformunun kurulması itfaiye konulu kamu spotları hazırlamak, yayınlamak profesyonel itfaiyeci yetiştirilmesi/ alımı e-akademi platformunun hazırlanarak faaliyete geçirilmesi itfaiye binaları bakım ve onarım inşaatı Başakşehir itfaiye binası inşaatı Silivri itfaiye binası inşaatı Arnavutköy itfaiye binası inşaatı İstanbul afet eğitim ve önleme merkezi projesi hizmet içi eğitimler gerçekleştirilmesi mesleki ileri düzey eğitim INSARAG⁵ (Birleşmiş Milletler Arama Kurtarma Danışma Grubu) ve benzer eğitim giderleri, ISO 9001:2008 belgelendirme hizmeti, yayın alımları şeklindedir.

İBB'nin 2020-2024 Stratejik Plânı'nda Hedef 1.1.'e ait strateji, *“afet ve acil durum odaklı risk analiz çalışmaları, riskli yapı ve altyapı yenileme çalışmaları, bütünsel afet yönetim sistemi”* olarak ifade edilmiştir. 2015-2019 Stratejik plânına ait amaçlar (Amaç 1) ve hedeflere (H 1.2) ilişkin sayısal veriler İstanbul Büyükşehir Belediyesi performans programında verilmiştir. Afet yönetimi temalı amaç ve hedeflere ait veriler Tablo 5.18'de yer almaktadır.

⁵ INSARAG, Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında 90'dan fazla ülke ve kuruluşan oluşan küresel bir ağıdır. INSARAG, deprem müdahalesinde uluslararası koordinasyona yönelik metodolojiyi oluşturmayı amaçlamaktadır. <https://www.insarag.org/> adresinden bu yapıyla ilgili detaylı bilgiye ulaşılabilir.

Tablo 5.18: İBB 2015-2019 Stratejik Plânı Hedef 1.2'ye Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
H.1.2.1. Veri temin ve analiz süresi	20 dk.	20 dk.
H.1.2.2. Analiz ve ilgili birimlerin uyarılma süresi	2 saat	-
H.1.2.3. İhbar alındıktan sonra koordinasyonun başlatılması süresi	40 dk.	30 dk.
H.1.2.4. Plân güncellenme sayısı-deprem	5 adet	2
H.1.2.5. Plân güncellenme sayısı-sel, taşkın	4 adet	-
H.1.2.6. Yardım ekiplerinin görevlendirme süresi	1 saat	1 saat
H.1.2.7. Alternatif haberleşme sistem sayısı	3	3

Kaynak: İBB 2019 Performans programı-idare faaliyet raporları

İBB'nin 2015-2019 Stratejik Plânında 1. amacın 4 hedefi 47 performans göstergesi, 38 faaliyeti vardır. Çalışmanın sınırlılıkları açısından bunların hepsini analiz etmek mümkün olmadığından burada 1. amacın 2 no'lu hedefi performans göstergeleri üzerinden analiz edilmiştir Buna göre, 2 no'lu hedefin 7 tane performans göstergesinden 4 tanesinde hedeflenen düzeye ulaşılmıştır. Göstergelerden 2 tanesine ilişkin veriye ulaşılamamıştır. Göstergelerin birinde hedeflenen düzeye ulaşılamamıştır. Bu bağlamda ilgili hedefin gerçekleşme düzeyi %60 dolayındadır.

Tablo 5.19: İBB 2020-2024 Stratejik Plânı Hedef 1.1.'e Yönelik Göstergeler

Performans Göstergesi	Hedeflenen Düzey	Gerçekleşme Düzeyi
H.1.1.1. Ağır Hasar Alacak Yapıların Tespitinin Tamamlanma Oranı (%)	60	60
H.1.1.2. Deprem Hasar Kayıp Tahmin Çalışmalarının Güncellenme Sayısı (Adet)	1	3
H.1.1.3. Tsunami Tehlike Analizlerinin Güncellenme Sayısı (Adet)	1	4
H.1.1.4. Mekânsal Planlamaya Esas Jeolojik, Jeoteknik, Etüt ve Mikro Bölgeleme Çalışmalarının Tamamlanma Oranı (%)	60	40

Kaynak: İBB 2020-2024 Stratejik Plânı – idari faaliyet raporu

İBB 2020-2024 Stratejik Plânında 1. amacın 1. hedefine ait analiz performans göstergeleri üzerinden yapılmıştır. Tabloda yer alan verilere göre, ilgili hedefin 1. 2. ve 3. Performans göstergelerinde hedeflenen düzey tutturulmuştur. 4. Performans göstergesine ait hedefe ulaşılamamıştır. Buna göre, hedefin gerçekleşme oranı %75 olarak değerlendirilmiştir.

İBB'nin son iki plân dönemine ait stratejik plânları örneklem olarak seçilen hedefler bağlamında değerlendirildiğinde, 2015-2019 stratejik plânı ve 2020-2024 stratejik plânı gerçekleşme oranları bakımından yaklaşık değerdedir. Plânlara ait dokümanlar incelendiğinde, plân dönemi sonuna kadar yapılan faaliyetlerin sonuçları bakımından da plânların uygulama başarısı yüksek olarak değerlendirilmiştir. Ancak plânlarda yer alan performans göstergelerinin gerçekleştirmelerinin kuruma katkı sağlayacak şekilde sonuca dayalı olarak alınması sonuçların değerlendirilmesi açısından daha faydalı olacaktır. Örneğin herhangi bir hedefin göstergesi belirlenirken o hedefi gerçekleştirmek üzere yapılacak toplantı sayısından ziyade toplantı kararlarından hangilerinin gerçekleştiği yönünde bir performans göstergesi belirlenmesi daha anlamlı olacaktır. Performans göstergeleri belirlenirken bu göstergelerin gerçekleşme düzeylerinin ne işe yarayacağını da plânlama aşamasında göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Son yıllarda kamu yönetimi kendini yeniden şekillendirmek zorunda kalmış ve “*Yeni Kamu Yönetimi*” anlayışı kamu yönetiminin bakış açısını değiştirmiştir. Kamu kaynaklarını yönetmenin temel tanımı kamu yönetimi olarak bilinen kavramdır ve bu kavram siyaseti insanların her an deneyimleyebilecekleri bir pratiğe dönüştürme aracı olmuştur. Kamu yönetimi, alternatif olarak, özel sektörden türetilen ve kamu sektörüne uygulanan yönetsel ve ideolojik ilkeler bütünü olarak da tanımlanabilmektedir.

Yeni kamu yönetimi, bir kavram ve vizyonun yanı sıra, geleneksel devlet idaresi biçimini dönüştürmeyi hedefleyen bir dizi özel yönetim yaklaşımları ve yöntemlerinden oluşmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışından önce, kamu kurumları gittikçe artan sorunlarla ve çok çeşitli sosyal, ekonomik ve politik kaygılara hızla cevap verme konusunda artan baskıyla karşı karşıya kalmıştır. 1980’lerde değişimin baskıları, özellikle mali baskılar, çoğu Batılı ülkeyi kamu sektörünü daha rekabetçi hale getirmeye zorlamıştır. Kamudan hizmet alanlar tarafından, kamu yöneticilerinden hizmet verdikleri kesime seçenek sunma, şeffaflık sağlama, insanlara karşı daha duyarlı olma gibi talepler gelmeye başlamıştır. Bunun sonucunda devasa reformlar yapılmaya başlanmış ve *yeni kamu yönetimi* kavramı ortaya çıkmıştır.

Plânlama, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını ve her türlü organizasyonun gelişim hedeflerine ulaşmasını mümkün kılan bir süreçtir. Stratejik plânlama, kurumların genel olarak stratejik kararlarını ve stratejik olarak tasarlanmış hedeflere ulaşmak için gereken kaynakları belirlemek için benimsediği kavramları, teknikleri ve araçları tanımlamaktadır. Resmî kurumlarda yapılan stratejik plânlama, kamu sektöründe hizmet veren kurumların stratejik hedeflere ulaşmak için gereken paydaş desteğini etkili bir şekilde yönetmesine yardımcı olma yeteneğine sahiptir. Bir kurumun etkili gelişim performansının yüksek olması ve her türlü kaynağını etkili şekilde kullanabilmesi için tüm paydaşlara bilinçli olarak iletilen iyi tanımlanmış bir stratejik plânının olması gerekmektedir.

Türkiye’de 2003 yılında çıkarılan KMYKK ile kamu kurumlarının stratejik plân hazırlamaları mecburi hale gelmiştir. Bu durum, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, her bir kurumun geleceğe yönelik etkin, verimli ve şeffaf hareket etmesini sağlayıcı bir uygulama olarak açıklanabilir. Fakat sadece stratejik plânın hazırlanması plândan beklenen

yararın sağlanması için yeterli değildir. Plânın amaca ulaşabilmesi için plân uygulamalarının etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, bu çalışmada, örneklem olarak seçilen kamu kurumlarının son iki plân dönemi stratejik plânları analiz edilmiştir. Yapılan analiz sonucunda kamuda stratejik plân uygulamalarının başarısı üzerine değerlendirmeler yapılmıştır.

Araştırmada, İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait stratejik plânlar incelenmiştir. Bu bağlamda, ülkemizde kamuoyunu yakından ilgilendiren konularda vatandaşlara hizmet sunan kurumlardan biri olan İçişleri Bakanlığı ile ilgili olarak güvenlik ve göç konularına ait amaç ve hedefler özelinde analiz yapılmıştır. Türkiye'nin eğitim politikalarına uygun çalışmaların yürütülmesinden sorumlu olan Millî Eğitim Bakanlığı'na ait stratejik plânlarda eğitimin kalitesine ait amaç ve hedefler analiz edilmiştir. Vatandaşlara sağlıklı ilgili her türlü hizmetin verilmesinden sorumlu olan Sağlık Bakanlığı'na bağlı kurumlardan Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'na ait stratejik plânlarda genel halk sağlığını ilgilendiren konulara ait amaç ve hedeflerin analizi gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimden sorumlu kurum olarak vatandaşlara belediye hizmeti sunan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik plânlarında âfet ve âcil yardım konularına ait amaç ve hedeflerin analizi yapılmıştır.

Araştırmada ilk olarak İçişleri Bakanlığı'nın stratejik plânları incelenmiştir. Bakanlığın son iki dönemine ait plânları 2015-2019 ve 2019-2023 yıllarını kapsamaktadır. Her iki plânın da ilk amaçları iç güvenlik ve terör konularına ayrılmıştır. Bununla birlikte her iki plânda toplamda 5'er adet amaç bulunmaktadır. 2015-2019 Stratejik Plânı'nda güvenlik ve göç konularına ilişkin birinci amaca ait toplamda dört alt hedef bulunmaktadır. Bu hedeflerde, terörizmin engellenmesi ve sonlandırılması, sınır güvenliği, göç sonucu hayatın devam ettirilmesine ilişkin uygulamalar ve gerçekleştirilen uygulamaların insan hakları çerçevesinde sürdürülmesi konuları bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı'nın 2019-2023 Stratejik Plânı incelendiğinde güvenlik ve göç konularını ilke edinen amaca ait beş hedef bulunmaktadır. Bu hedefler de tıpkı bir önceki dönem plânında olduğu gibi, sınır güvenliği, kamu düzeni ve iç güvenlik hakkında, teknolojik gelişmeler ile birlikte uygulamaların gerçekleştirilmesini kapsamaktadır.

2015-2019 Stratejik Plânı'nda güvenlik ve göç konularına ait hedefler için toplamda 5 faaliyet, performans göstergesi olarak kabul edilmiş ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hedef olarak belirlenmiştir. Analiz sonucunda tamamlanması gereken 5 hedeften 4'ünün belirtilen tarihler için tamamlandığı görülmüştür.

Bu bağlamda 2015-2019 Stratejik Plânı için, terör ve göç konularına ilişkin hedeflerin %80'inin tamamlandığı söylenebilir. Fakat konu ile ilgili olarak dile getirilmesi gereken önemli bir konu da stratejik plânda ifade edilen göç konusuna ait Hedef 1.3. için hedef ve performans göstergeleri, Bakanlığın plân, faaliyet raporları ve performans raporlarında bulunamamıştır. Dolayısıyla plâna ait hedeflerin gerçekleştirme oranının yüksek olması ile birlikte bu durumun da değerlendirilmesi gerektiği belirtilebilir. 2019-2023 Stratejik Plânı için, plânın gerçekleştirilme oranına yönelik yapılan analizde, terör ve göç konularına ilişkin olarak dönem içerisinde 11 faaliyetin gerçekleştirilmesinden bahsedilmiştir. Fakat dönem itibarıyla bu hedeflerin 6'sı gerçekleştirilmiştir.

Yapılan analiz sonucunda 2019-2023 Stratejik Plânı için belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranının %54,5 olduğu belirtilebilir. 2019-2023 Stratejik Plânına ait hedef gerçekleşme oranları dönem sonu olan 2023 tarihi değil, 2021 tarihi itibarıyla incelenmiştir. Hedeflere ait faaliyetlerin 2021 yılı içerisinde tamamlanması gerekmektedir. Bu durumda hedeflerin gerçekleşme oranının düşük olduğu görülmektedir. Dolayısıyla plânın bahsedilen yıla ait uygulama sonuçlarının çok başarılı olduğu söylenemez.

Araştırma kapsamında incelenen diğer bir kurum Millî Eğitim Bakanlığı'dır. Millî Eğitim Bakanlığı 2015-2019 ve 2019-2023 dönemlerine ait stratejik plânlarında, eğitimin kalitesi ve yaygınlaştırılmasını konu edinen amaçlar ve hedefler, plânların tamamını kapsamaktadır. Dolayısıyla, plânlar incelenirken tüm amaç ve hedefler incelenmiş ve analiz edilmiştir. 2015-2019 Stratejik Plânı'nda 3 amaç ve 7 hedef, 2019-2023 Stratejik Plânı'nda toplamda 7 amaç ve 24 hedef bulunmaktadır.

2015-2019 Stratejik Plânı, dezavantajlı grupların eğitim ve öğretimlerine ilişkin her kademedeki okullaşma oranlarının artırılması, hayat boyu öğrenme faaliyetleri, kurum standartları, eğitim kalitesinin artırılmasına yönelik kurumların etkin ve verimli yönetimi konularını içeren hedeflere yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. 2019-2023 Stratejik Plânı'nda da benzer konular bulunmakla beraber daha detaylı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Örneğin, okullaşma oranları açısından tüm kademe ve

okul türlerine ait faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, devamsızlık, öğretmenlerin gelişimi, erken çocukluk dönemlerine ait faaliyetler ve mesleki ve teknik liselere yönelik, sanayi iş birlikleri ve patent, model ve buluşların yapılmasını konu edinen faaliyetler bulunmaktadır.

2015-2019 Stratejik Plânı'nda 7 hedef için toplamda 84 faaliyetin gerçekleştirilmesi plânlanmıştır. Analiz sonucunda, 84 hedeften 12'sinin hiçbir şekilde gerçekleştirilmediği, 23'ünün %1-49 oranında gerçekleştirildiği, 13'ünün %50-69 oranında gerçekleştirildiği ve 36'sının %70'in üzerinde gerçekleştirildiği görülmüştür. Hedeflerin belirlenen yıl olan 2018-2019 dönemi için tamamen gerçekleşmesi ile ilgili bulgular plân dâhilinde sınırlıdır. Çünkü 84 faaliyetten sadece 36'sının büyük oranda gerçekleştirilmesi, plândan sapmaların olduğunu göstermektedir.

2019-2023 Stratejik Plânı'nda 24 hedef için 584 faaliyetin gerçekleştirilmesi plânlanmıştır. Analiz sonucunda hedeflenen 584 faaliyetin 438'inin gerçekleştirildiği görülmüştür. 2019-2023 Stratejik plânı için hedeflerin gerçekleştirilme oranının %74 olduğu dile getirilebilir. Bu açıdan önceki dönem plânından daha iyi bir sonuç elde edilmiştir.

Araştırma kapsamında incelenen üçüncü kurum Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'dur. Kurumun amacı, halk sağlığı konularını ilgilendiren ilaç ve tıbbi cihazların denetim ve düzenlemesini gerçekleştirmektir. Bu bağlamda ayrıca kozmetik ürünlerinin ve takviye ve bitkisel gıdaların da denetimi ve düzenlenmesi, kurum aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kurumun son iki dönem plânı, kapsam yılları bakımından diğer kurumlardan farklıdır. Kuruma ait plânlar 2013-2017 ile 2019-2023 yıllarını kapsamaktadır.

2013-2017 Stratejik Plânı'nda 3 amaç ve 13 hedef, 2019-2023 Stratejik Plânı'nda 3 amaç ve 10 hedef bulunmaktadır. Her iki plânda da genel halk sağlığını ilgilendiren konular yer almaktadır. Kurumun 2013-2017 stratejik plânında yapılan analiz sonucunda, 24 faaliyetin 20'sinin gerçekleştirildiği görülmüştür. Dolayısıyla 2013-2017 Stratejik Plânına ait hedeflerin gerçekleştirilme oranı %83,3'dür.

2019-2023 Stratejik Plânı için belirlenen 10 hedefe yönelik 25 faaliyetin gerçekleştirilmesi plânlanmıştır. Analiz sonucunda 25 faaliyetin 18'inin gerçekleştirildiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda 2019-2023 stratejik plânı için hedeflerin %72'sinin gerçekleştirildiği belirtilebilir.

Sonuç olarak, toplum sağlığı ve güvenliğini konu edinen, toplum adına önem arz eden bu kurumun stratejik plânlarının uygulama sonuçlarından elde edilen bulgular kısmen tatmin edicidir. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'na ait hedeflerin gerçekleştirilme oranı, son dönem plânlarının uygulama sonuçları önceki döneme göre düşüş göstermiş olmasına rağmen, %70'in üzerindedir.

İçişleri Bakanlığı'nda da son dönem plânına ait hedefin daha düşük olması dikkat çekicidir. 2015-2019 dönemine ait plânın gerçekleştirilme oranı %80'in üzerindeyken, son döneme ait hedeflerin gerçekleştirilme oranı %55 civarındadır. Bu durum, güvenlik ve g konuları özelinde incelenen plân için düşünüldüğünde, durumun hiç de i açıcı olmadığı anlamına gelebilir.

Son olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait 2015-2019 stratejik plânı ve 2020-2024 dönemine ait stratejik plânı örneklem olarak seçilen amaçlar ve hedeflerin gerçekleşme düzeyleri bakımından incelenmiştir. İBB'nin son iki dönem stratejik plânlarında yer alan amaçlardan İstanbul için en önemli konu olan deprem riskinden hareketle âfet konulu amaçlar ve bu amaçlara ait hedefler analiz edilmiştir. Plânlarda çok fazla amaç ve bu amaçlara ait hedefler vardır. Bu nedenle çalışmanın kısıtlılığı bağlamında plânlardan birer amaç ve bu amaçlara ait birer hedef analiz edilmek üzere seçilmiştir. Seçilen amaçlar ve hedeflerin uygulama sonuçlarının performans göstergeleri üzerinden değerlendirilmesi soncunda 2019-2020 stratejik plânı uygulamalarının gerçekleşme düzeyi %60, 2020-2024 plân dönemine ait stratejik plân hedeflerinin gerçekleşme düzeyi %75 civarındadır.

Çalışmada rneklem olarak seçilen kamu kurumlarının son iki plân dönemine ait stratejik plânlama uygulamalarından elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde; kurumların bir önceki döneme ait plânlama çalışmalarından edindikleri tecrübeleri yeni plân dönemindeki stratejik plânlara yansıttıkları, son dönem plânlarında daha gerçekçi amaç ve hedeflere yer verdikleri, plânlama sürecinde paydaş görüşlerini azami oranda aldıkları, yıllık idare faaliyet raporlarını, performans programlarını hazırladıkları ve büyük oranda kamuoyuyla paylaştıkları tespit edilmiştir. Ancak incelemeye konu olan kurumlarda stratejik plânlarda yer alan performans göstergelerinin kurumların gelişim aşamalarını izleme ve değerlendirilmesine katkı sağlayacak biçimde alınmadığı, gösterge ifadelerinin izleme sürecine çok katkı sağlamadığı, stratejik plânlarda alınan performans göstergeleri ile yıllık faaliyet raporlarında yer alan göstergelerin örtüşmediği grlmştir.

Bununla birlikte İçişleri Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından uygulamaya konulan stratejik plânlarda izleme ve değerlendirme sistemlerinin devreye sokulmuş olması, plânlama uygulamalarının üst yönetimler tarafından benimsenmekte olduğunu ve çalışmaların ciddiyle yürütüldüğünü göstermesi bakımından olumlu bulunmuştur.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte kamuda yeniden yapılanma ve reform çalışmalarının stratejik yönetim anlayışına bağlı olarak stratejik plânlama çalışmalarına olumlu yansımaları incelenen plânlar özelinde göze çarpmaktadır. Bu bağlamda, bir önceki dönem plânlarında göze çarpan kavram kargaşaları, kurumların plân içeriklerinin birbirinden farklı oluşu gibi sorunlar, son dönem plânlarında giderilmiştir. Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen plânlama sürecinin, plânlamada uygulama birliği sağlama adına yaptığı düzenlemelerin sürece olumlu katkıları olmuştur.

Bu tez çalışmasının araştırma sorularına tezin tamamında cevaplar aranmıştır.

- Türk Kamu Yönetiminde çok partili dönemde 1961 Anayasasından sonraki süreçte 5 yıllık kalkınma plânlarının yapılması ülke kalkınmasına nasıl bir fayda sağlamış olabilir? Sorusunun cevabına kalkınma plânlarının analizi sonucu ulaşılmıştır. Buna göre, Türkiye Planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle birlikte hızlı bir ekonomik kalkınma hamlesi başlatmıştır. Genel olarak plânlarda yer alan hedeflere ulaşılmıştır. Türkiye bu dönemde plânlı kalkınmanın yararlarını görmüştür.

- 1980’li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamuda benimsenen modern yönetim yaklaşımlarından, stratejik yönetim uygulamalarından beklenen sonuçlar alınabilmekte midir? Stratejik yönetim anlayışına bağlı olarak kamu kurumlarında stratejik plân yapılmasının zorunlu hale gelmesiyle kurumlarda stratejik yönetim uygulamaları yasal zemine oturtulmuştur. Bununla beraber stratejik plânlamada yıllar içinde deneyim kazanılmıştır. Plânlı gelişim kültürü kurumlarda yerleşmeye başlamıştır. Kurumların plânları üzerinden yapılan performans analizlerinden çıkan sonuçlar da kurumların stratejik plân hedeflerine ulaşmada yüzde yüz başarı göstermeseler de aşama kaydettiklerini göstermektedir. Zaman içinde stratejik yönetim uygulamalarından beklenen sonuçların alınabileceği yönünde değerlendirme yapmak mümkündür.

- Türkiye parlamenter sistemden farklı bir yönetim sistemine geçmiştir. Bu değişim ve

dönüşüm sürecinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu yönetiminde stratejik plânlamanın yeri neresi olacaktır? Bu tez çalışmasında yapılan inceleme, araştırma ve analiz sonuçlarından elde edilen bulgulara göre değerlendirme yapıldığında; yeni yönetim sisteminde de kamu kurumlarının stratejik yönetim anlayışına uygun olarak çalışmalarını yürütecekleri sonucuna varılmıştır. Stratejik plânlama çalışmaları Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde oluşturulan plânlama teşkilatı tarafından yürütülecektir. Bu durum stratejik plânlamaya yeni yönetim sisteminde de oldukça önem verildiğini göstermesi açısından önemlidir.

- Stratejik plânlama kalkınma plânlarının yerini mi alacaktır? Sorusunun cevabına özellikle tez çalışması içinde yapılan On Birinci Kalkınma Plânı analizinde ulaşılmıştır. Buna göre Kalkınma plânları ve stratejik plânlar birbirinin yerini alacak ya da birbirinin yerine kullanılacak plânlar değildir. Kalkınma plânları devletin ekonomik kalkınma hedeflerini ve kalkınma felsefesini yansıtan, kamu kurumlarının stratejik plân yaparken başvuracakları bir üst belge niteliğindedir. Stratejik plânlar ise, kalkınma plânlarına bağlı kalınarak kurumların gelişim hedeflerini belirleyecekleri ve hedeflere ulaşmak için çalışmalar yapacakları kurumlara özgü plânlardır. Her iki plânın yapılması ülkede topyekûn bir ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi açısından gerekli ve önemlidir.

Stratejik plânların kamu yönetiminde kurumların gelişim hedeflerine ulaşmasında olumlu yönde bir dönüşüme katkı sağlaması için plânların hazırlanması, uygulanması, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarının sağlıklı işletilmesi gerekmektedir. Bu tez çalışmasında stratejik plân uygulamalarından beklenen yararın sağlanabilmesi için yapılabileceklerle ilişkin bazı öneriler geliştirilmiştir:

1. Stratejik plânlarda amaçlar, hedefler ve performans göstergeleri kurumların gelişim ihtiyaçlarına göre gerçekçi olmalı, kurumların sorun alanlarını giderecek, gelişimlerine katkı sağlayacak şekilde belirlenmelidir.
2. Stratejik plânların hazırlanma sürecinde iç ve dış paydaşların azami katkısı sağlanmalıdır. Plânın hazırlanma süreci kurum kültürünün yerleşmesi için fırsat olarak görülmelidir.
3. Stratejik plânlamanın her aşaması üst yönetim tarafından benimsenmeli, süreç takip edilmeli, plânların uygulama sonuçları mutlaka değerlendirilmelidir. Değerlendirme sonuçları tüm paydaşlarla paylaşılmalıdır.

4. Stratejik plânlamanın önemi ve plânlama süreci ile ilgili tüm çalışanlar bilgilendirilmelidir. Bilgilendirme süreklilik arz etmelidir.
5. Stratejik plânlarda yer alan amaçların ve kurum gelişim hedeflerinin plân dönemi boyunca gerçekleştirilmesi, belirlenen performans göstergelerine ulaşılması plânlamanın başarısını göstermektedir. Aynı zamanda bu durum kurumun kaynaklarını etkili ve verimli kullandığının ve kurumun başarıyla yönetildiğinin de göstergesidir. Bu nedenle plânlama dönemini başarılı geçiren kurumlara genel bütçeden daha fazla pay verme, çalışanları ödüllendirme, terfi imkânı sağlama gibi motivasyon sağlayıcı teşvikler uygulanabilir.
6. Tüm kurumlarda stratejik plân uygulama sonuçlarının izlenip değerlendirildiği değerlendirme sonuçlarına göre gerektiğinde güncelleme yapılabilecek bir izleme değerlendirme bilgi sistemi kurulmalıdır. Kurum performansını değerlendirmeye imkân tanıyacak bu sistemle kurumun amaçlarına ulaşmada aldığı yol sürekli izlenebilecektir.
7. Kurumlarda strateji geliştirme birimlerinde çalışacak insan kaynağı, çalışma esaslarına uygun nitelikte donanımlı olmalıdır. Bu birimde çalışanlara yönelik sürekli bilgilendirme çalışmaları yapılmalıdır.
8. Kurumlarda stratejik plân, performans programı ve bütçe ilişkisi doğru anlaşılmalıdır. Stratejik plân, performans programları ve idare faaliyet raporları birbirinden bağımsız belgeler olarak algılanmamalıdır.
9. Kamu kurumlarının gelişim hedeflerini ve hedeflerin gerçekleşme düzeylerini gösteren dokümanlar, herkesin erişimine imkân sağlayacak şekilde paylaşımına açılmalıdır. Tüm çalışanlar ve kurumdan hizmet alanlar bu dokümanlara nasıl ulaşabileceğini bilmelidir.

Sonuç olarak, stratejik plânlama ile amaçlanan kamu yönetimindeki dönüşümü ve yönetimde stratejik yaklaşımın ne düzeyde benimsendiğini ortaya koyan bu çalışma ile alana sistematik bir bakış akışı kazandırılmaya çalışılmıştır. Bazı örnek kurumlardan stratejik plânların incelenmesi ve performanslarının ortaya konulması stratejik plânlamada Türkiye'nin geldiği noktanın tespit edilmesi açısından önem arz etmektedir. Bundan sonra bu alanda yapılacak akademik araştırmalarda bu konu daha farklı kurumlar üzerinden karşılaştırmalı olarak işlenebilir.

KAYNAKLAR

- 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.cbiko.gov.tr/kurumsal/1-nolu-cumhurbaskanligi-kararnamesi>
(21.09.2023).
- 5 No.lu Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf> (21.09.2023).
- 6 No.lu Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.6.pdf> (21.09.2023).
- 7 No.lu Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.7.pdf> (21.09.2023).
- 11 No.lu Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.11.pdf> (21.09.2023).
- 12 No.lu Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.12.pdf> (21.09.2023).
- 13 No.lu Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.13.pdf> (21.09.2023).
- 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *T.C. Resmî Gazete*,
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6741.pdf>
- 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. *T.C. Resmî Gazete*,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>.
- Abdul-Mehdi, M.M. (2013). *Strategic Management - Concepts - Processes - Applied Cases*. Dar Al Masirah Publishing and Distribution, Amman Jordan.
- Acar, E. (2007). Yarı Resmi Bir Örgütte Stratejik Planlama Uygulaması: Aydın Ticaret Odası Örneği. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Açıl, M. (2018). 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde cumhurbaşkanlığı kararnameleri. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76 (52): 725-756.
- AK Parti (2017a). *Kararımız evet: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*,
<https://www.akpartidenizli.com/dosyalar/baslik/%25C2%25BBcumhurbaskanligi-hukumet-sistemi-kitapcigi-compressedpdf1587370002.07315.pdf+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>
(18.04.2007).
- AK Parti (2017b). *Türkiye Bülteni: Kararımız evet*,
<https://www.akparti.org.tr/media/277954/2017-subat.pdf> (15.12.2023).
- Akçay, A. (2009). Kamuda stratejik Plan amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik

- değerlendirme ve denetim modeli. *TUBAV Bilim Dergisi*, 2 (1): 82-98.
- Akçay, Ü. (2006). *Türkiye’de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak. Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*. (Yay. Haz: Demet Yılmaz, Ferhat Akyüz vd.). Dipnot Yayınları, Ankara.
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *Electronic Turkish Studies*, 12 (24): 1-16.
- Aktan, C. (2007). Devletin büyümesi ve devletin başarısızlığının anatomisi, İçinde *Modern Politik İktisat Kamu Tercih*, Ed. Aktan, C. ve Dileyici, D. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, C. ve Tüğen, K. (2006). Performans denetimi, İçinde *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ed. Aktan, C. Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Akyel, R. ve Köse, H.Ö. (2010). Kamu yönetiminde etkinlik arayışı: etkin kamu yönetimi için etkin denetimin gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, (466): 9-45.
- Akyılmaz, C. (2019). 2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23 (1), 191-207.
- Akyol, M. (1970). *Gülek Cumhurbaşkanını Halkın Seçmesini İstiyor*, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1970/12/20> (20.12.1970).
- Al-Dajani, I.A. (2011). The Role of Strategic Planning in The Quality of Institutional Performance. *Doctoral Dissertation (unpublished)*, University of Damascus Syria, Faculty of Education, Damascus.
- Aldehayyat, J. S. & Anchor, J. R. (2010). Strategic planning implementation and creation of value in the firm. *Strategic Change*, 19 (3-4): 163-176.
- AlJazeera Türk. (2015). *Erdoğan: Seçimle Gelenden Diktatör Olmaz*, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/erdogansecimle-gelenden-diktator-cikmaz> (15.12.2023).
- Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, (30): 139-153.
- Allison, M. (2005). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook (2nd Edition)*. John Wiley & Sons, New Jersey.
- Altan, C. (2009). Türkiye’de erken genel seçimleri etkileyen faktörlerin incelenmesi. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8 (16): 142-158.
- Altın, A. (2013). Kamu hizmeti anlayışında değişim. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1 (2): 101-118.
- Altıntaş, F.Ç. (2012). Strateji geliştirme süreci içerisinde stratejik başarı unsurlarının değerlendirilmesi. *ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources*, 5 (2).

- Altıntaş, M. (2012). *Türkiye’de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları*. Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yayınları, Muğla.
- Anwar, M., Khan, S.S. & Khan, N.U. (2018). *Intellectual Capital, Entrepreneurial Strategy and New Ventures Performance: Mediating Role of Competitive Advantage*. Business & Economic Review, India.
- Aşgın, S., Görgün, S. ve Altay, Ü. (2006). *Kamuda Stratejik Planlama*. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Aslan, A. (2018). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma*. SETA, Ankara.
- Asunakutlu, T. ve Coşkun, B. (2000). Stratejik yönetimde örgütün rolüne ilişkin bir değerlendirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (4): 19-27.
- Atatürk Ansiklopedisi (2023). *Devlet Planlama Teşkilatı*, <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/devlet-planlama-teskilati> (12.10.2023)
- Atay, E.E. (2018). *İdare Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aydın, A.H. (2018). *Türk Kamu Yönetimi*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (2003). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Yargı Yayınları, Ankara.
- Balkar, B. & Kalman, M. (2018). Examining school administrators’ beliefs and understandings about strategic Planning: An exploratory typological perspective. *Educational Policy Analysis and Strategic Research*, 13 (2): 25-50.
- Barca, M. (2005). Stratejik yönetim düşüncesinin evrimi: Bilimsel bir disiplinin oluşum hikayesi. *Yeni Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5 (1): 7-38.
- Bayram, E.M. (2002). Türkiye’de Planlama Teşkilatının (Türk Plancılığının) Hukuki ve İdari Yapısı ile İlgili Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Uzmanlık Tezi (yayınlanmamış)*, Ankara.
- Bayram, S. (2016). *Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar ve Tezler*. SETA, Ankara.
- Berry, F.S. & Wechsler, B. (1995). State agencies experience with strategic Planning: Findings from a national survey. *Public Administration Review*, (55): 159-168.
- Bircan, İ. (2003). Kamuda stratejik yönetim ve AB politikaları, İçinde *Kamu Yönetiminde Kalite*, Eds. Gümüşsuyu, Ç., Tural, E., Yıldırım, Y. ve Kartal, F. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Birkland, T.A. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Bonn, I. (2005). Improving strategic thinking: A multilevel approach. *Leadership &*

- Bozan, M. (2012). Bürokratik yapıda değişim işareti: Bakan yardımcılığı. *Uludağ University 1. International Interdisciplinary Social Inquiry Conference*, 17–21.06.2012, Bursa.
- Bozan, M. (2022). Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları, İçinde *Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Siyaset ve İdareye Akademik Bakış*, Eds. Bozan, M. ve Çiftçi, S. Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 14-15.
- Bryson, J.M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, 21 (1): 73-81.
- Bryson, J.M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons.
- Bucknell, D. (2013). *The Difference Between Strategy and Plan*, <https://duncanbucknell.com/2013/04/12/the-difference-between-a-strategy-a-Plan-and-a-process/> (15.12.2023).
- Bütünler, H. (2014). *Sistematik Stratejik Planlama*. Scala Yayıncılık, İstanbul.
- Campbell, A. & Yeung, S. (1991). Creating a sense of mission. *Long Range Planning*, 24 (4): 10-20.
- Can, E. ve Yaşar, S.S. (2008). *İzmir Kalkınma Ajansı: Kuruluşu ve Faaliyetleri*. Friedrich Nauman Vakfı, İstanbul.
- Canpolat, H. (2010, Temmuz-Aralık). İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 159, 1-20.
- Çelebicıan, G. (1974). Sosyalist planlama kavramı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 31(1-4): 593-595.
- Çelik, O. ve Çetiner, S. (2019). Türkiye Ekonomisinde Kalkınma Planları Ve Kalkınma Planlarındaki Söylem Değişiklikleri. *International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences*, 2 (3): 121-131.
- Çevik, H.H. (2001). Organizasyonlarda Stratejik Yönetim. içinde *Yönetim ve Organizasyon*, Ed. Güney, S. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Cheng, E.C. (2013). Applying knowledge management for school strategic planning. *KEDI Journal of Educational Policy*, 10 (2).
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2017). *Transcending New Public Management*. Taylor & Francis, London.
- Çiğdem, T. (2007). Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Cihangir, B. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Üzerinden Bir Değerlendirme. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*,

- Çoban, B. (2010). Geleceği planlamada stratejik yönetim ve SWOT analizi: Kavramsal yaklaşımlar. *e-Journal of New World Sciences Academy*, (5) 4: 342-352.
- Çoban, H. (1997). *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*. İnkılap Kitapevi, İstanbul.
- Çolak, Ç.D. (2019). *XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetimi Paradigmasından İzler*. Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.
- Çomaklı, Ş.E., Ekici, K.M. & Şahım, T.Z. (2007). *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*. A-C Yayınevi, Ankara.
- Coşkun, S. (2011). Kamu yönetiminde stratejik plan uygulamaları: ABD örneği. *Amme İdaresi Dergisi*, 44 (1): 113-134.
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliklerinin değerlendirilmesi. *DÜHFD*, 22 (36): 3-30.
- David, F.R. (2011). *Strategic Management: Concepts and Cases*, [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4469123/mod_resource/content/1/David s%20Strategic%20Management%20Concepts%20and%20Cases%2013e%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4469123/mod_resource/content/1/David%20Strategic%20Management%20Concepts%20and%20Cases%2013e%20.pdf) (19.12.2023).
- Demir, C. ve Yılmaz, M.K. (2010). Stratejik planlama süreci ve örgütler açısından önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25 (1): 69-88.
- Demirdizen, Ö. (2012). Stratejik planlama, stratejik planlama süreci, hukuki alt yapısı ve kamuda gelişimi. *Akademik Bakış Dergisi*, 31 (2).
- Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetiminde yeni aktörler: Sivil toplum örgütleri. İçinde *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Demirkaya, Y. Hiperyayın, İstanbul.
- Demir-Saygılı, D. (2014). *Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması*. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Dess, G.G., Lumpkin, G.T., Eisner, A.B. & McNamara, G. (2014). *Strategic Management: Text and Cases*, 7. Edition. McGraw-Hill Education, New York.
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) Kılavuzu (2006). DPT Yayınları, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun. *T.C. Resmî Gazete*, 10621, 5 Ekim 1960.
- Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluşunun Düzenlenmesi Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname. *T.C. Resmî Gazete*, 26215, 6 Haziran 1994.
- Digman, L. (1996). *Strategic Management Concepts Decisions Cases*. Boston.
- Dinçer, Ö. (2004). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. Beta Yayınları, İstanbul.

- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara:
- Doğan, B. ve Erdoğan, Z. (2021). Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4 (1): 1-27.
- Doğan, M. (2013). Türkiye sanayileşme sürecine genel bir bakış. *Marmara Coğrafya Dergisi*, (28): 211-231.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı. T.C. Resmî Gazete, 26215, 1 Temmuz 2006.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1963-1967.pdf> (10.11.2020).
- DPT (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2008). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2766-ÖİK:702. Ankara.
- Egeli, H., Akdeniz, H. A., Aksaraylı, M., Tüğen, K. ve Özen, A. (2007). Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin kritik kontrol noktaları analizi: Türkiye'deki kamu kurumları uygulaması. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (1): 27-47.
- Erdem, A. (2006). Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği. *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Erdoğan, H. (2020). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ekseninde Türkiye Cumhuriyeti'nin kalkınma politikası ve tarımsal üretim. *Journal of Universal History Studies*, 3 (Prof. Dr. Mustafa Keskin Special Issue): 252-268.
- Eren, E. (1979). *Stratejinin Tanımı ve Benzer Kavramlarla İlişkisi*, <http://www.merih.net/m2/str/weroler01.htm> (15.12.2023).
- Eren, E. (2018). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Eren, V., Orhan, U. ve Dönmez, D. (2014). Üniversitelerde stratejik planlama süreci: Devlet ve vakıf üniversitelerinde karşılaştırmalı bir araştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (2): 121-143.

- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*. DPT Yayınları, Ankara.
- Eroğul, C. (2007). Cumhurbaşkanı seçimi bunalımından çıkarılabilecek dersler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62 (3): 167-181.
- Ertan, Y. (2010). Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Ertem, B. (2009). Türkiye ABD ilişkilerinde Truman Doktrini ve Marshall Planı. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21): 377-397.
- Erüz, E. (2006). 5018 sayılı kanuna göre performans esaslı bütçeleme, *İçinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ed. Aktan, C. Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Eryiğit, B.H. ve Yörükoğlu, F. (2011). 1980 sonrası kamu yönetiminin yeniden yapılanması bağlamında Türk metropoliten. *Mevzuat Dergisi*, (163).
- Eryılmaz, B. (2003). Kamu bürokrasisinin sorunları. *İçinde Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. Aykaç, B. Durgun, Ş. ve Yayman, H. Yargı Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları, İstanbul.
- Fedai, R. (2016). Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na: Planlama anlayışında yaşanan değişim. *SOBİDER Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (3): 410-422.
- Felek, B. (1970). *Bu Ultra Demokrasi Nereye Varır*, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1970/05/23> (23.05.1970).
- Ferdous, J. (2016). The journey of new public management: An analysis. *International Journal of Business, Economics and Law*, 11 (2): 26-31.
- Fraser, D. L. & Stupak, R.J. (2002). A synthesis of the strategic planning process with the principles of andragogy: learning, leading, and linking. *International Journal of Public Administration*, 25 (9-10): 1199-1220.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford University Press, New York.
- Gönenç, L. (2014). *Siyasi İktidarın Denetlenmesi ve Dengelenmesi ve Yargı*. Adalet Yayınları, Ankara.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2021). *Cumhurbaşkanlığı Kabinesi-Var mı Böyle Bir Şey?*, <https://www.Anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm> (15.12.2023).
- Gözlükaya, T. (2007). Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

- Grant, M.R. (2015). *Contemporary Strategy Analysis*. Great Britain: TJ. International, Padstow, Cornwall.
- Gül, C. (2019). *Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri*. Adalet Yayınevi, Ankara.
- Güler, B.A. (2004). Kamu yönetimi temel kanunu üzerine. *Hukuk ve Adalet*, 1 (2): 26-61.
- Güney, A. (2014). Sonuç yerine: Türkiye’de başkanlık sistemi neden tartışılıyor. İçinde *Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler Deneyimleri ve Karşılaştırmalı Analiz*, Ed. Kamalak, İ. Kalkedon, İstanbul, ss. 415-433.
- Günsoy, B. (1997). Değişen Dünya Koşullarında Kalkınma Planlaması ve Türkiye’de Planlama Uygulaması. *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Gürer, H. (2006). Stratejik planlamanın temelleri ve Türk kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik öneriler. *Sayıştay Dergisi*, (63): 91-105.
- Habertürk (2006). Köşk Seçiminde Anayasadaki Püf Nokta, <https://www.haberturk.com/gundem/haber/10439-kosk-secimindeAnayasadaki-puf-nokta> (15.12.2023).
- Hamitoğulları, B. (1980). Karma ekonomi, planlama ve büyümeye ilişkin bazı yanlışlar üzerine. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 35 (1-4).
- Harrison, J.P. (2010). Strategic Planning and SWOT analysis. *Essentials of Strategic Planning in Healthcare*, 1 (12): 91–108.
- Hayward, F.M. (2017). Lessons learned from strategic planning for improved teaching and learning in developing economics. *Planning for Higher Education Journal*, 45 (4): 54-67.
- Hill, C.W.L. & McShane, S.L. (2008). *Principles of Management*. New York, McGraw Hill.
- Hoffman, R. (2007). The strategic Planning process and performance relationship: Does culture matter?. *Journal of Business Strategies*, 24 (1): 27-48.
- Hürriyet (2003). Erdoğan: Başkanlık Sistemi Benim Arzumdur, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-baskanlik-sistemi-benim-arzumdur> (15.12.2023).
- Hürriyet (2015a). Erdoğan’dan Önemli Açıklamalar, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogandan-onemliaciklamalar-28262129> (15.12.2023).
- Hürriyet (2015b). 10 Ağustos’ta Çöktü, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/10-agustos-ta-coktu-28885863> (15.12.2023).
- Hürriyet (2015c). Cumhurbaşkanı Erdoğan, Türkiye Otobüsçüler Federasyonu Genel Kurulu’na Katıldı, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan->

- turkiyeotobusculer-federasyonu-genel-kuruluna-katildi-29129131 (15.12.2023).
- Hürriyet (2016a). *Türk Tipi Anayasa Modeli: Millet Hazır*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/turk-tipi-Anayasamodeli-millet-hazir-40046600> (15.12.2023).
- Hürriyet (2016b). *Cumhurbaşkanlığı sistemi diyeceğiz*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskanligi-sistemidiyecegiz-40102394> (15.12.2023).
- Hürriyet (2016c). *Cumhurbaşkanı Erdoğan 18'inci Kez Muhtarlar Seslendi*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-18inci-kezmuhartlara-seslendi-40036864> (15.12.2023).
- Hürriyet (2016d). *Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan: Başkanlık Sistemini Ben Daha Çok Gündeme Getirdim*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-recep-tayyip-erdoganbaskanlik-sistemini-ben-daha-cok-gundeme-getirdim-29162578> (15.12.2023).
- Hürriyet (2017a). *Bakan Zeybekçi: 16 Nisan Kurtuluş Savaşıdır*, <https://www.hurriyet.com.tr/bakan-zeybekci-16-nisankurtulus-savasidir-40397494> (15.12.2023).
- Hürriyet (2017b). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Maskeli Balo Sona Erdi*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-erdogandanreferandum-mesajlari-40400147> (15.12.2023).
- Hürriyet (2017c). *Bakan Yılmaz: Halkımız İstikrarın Tadını Aldı*, <https://www.hurriyet.com.tr/baskan-yilmaz-halkimizistikrarin-tadini-aldi-40401085> (15.12.2023).
- Hürriyet (2017d). *Erdoğan Kahramanmaraş'ta Konuşuyor*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogankahramanmarasta-konusuyor-40369112> (15.12.2023).
- Hürriyet (2017e). *Erdoğan, Ziyareti Öncesinde Hint Televizyonuna Konuştu*, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdoganziyareti-oncesinde-hint-televizyonuna-konustu-40442537> (15.12.2023).
- İçişleri Bakanlığı (2015). *2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Planı*. Ankara.
- İnanç, H. (2018). *Türk Tipi Başkanlık Sistemi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-Kamu Yönetiminde Değişim*. Hiper Yayın, İstanbul.
- Ireland, D., Hoskisson, R. & Hitt, M. (2011). *The Management of Strategy: Concepts and Cases, Ninth Edition*. The USA.
- Işıkçı, Y.M. (2017). Türkiye'de idari reform çalışmalarının tarihsel perspektif açısından değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (1): 167-191.
- İslamoğlu A.H. ve Alnıaçık, Ü. (2019). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. Beta

Yayıncılık, İstanbul.

İzmir Valiliği (2023). İzmir İktisat Kongresi, <http://www.izmir.gov.tr/izmir-iktisat-kongresi> (15.12.2023).

Johnsen, A. (2016). Strategic Planning and management in local government in Norway: Status after three decades. *Scandinavian Political Studies*, 39 (4): 333-365.

Kalabalık, H. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*, Cilt 1. Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kalaycıoğlu, E. (2005). *Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı. Başkanlık Sistemi*. Türkiye Barolar Birliği, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2018). *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu 3. Sürüm*. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. *T.C. Resmî Gazete*, 27958, 8 Haziran 2011.

Kansu, G. (2004). *Planlı Yıllar (Anılarla DPT'nin Öyküsü)*. Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Kara, B. (2006). Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60'lı yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (2): 149-162.

Karaer, T. (1987). Kamu yönetimini yeniden düzenleme girişimleri ve sonuçları üzerine bir deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (2): 25-46.

Karatepe, Ş. ve Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları-Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*. A Kitap, Ankara.

Kaufman, J. L. & Jacobs, H. M. (1987). A public Planning perspective on strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 53 (1): 23-33.

Kazgan, G. (1994). *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*. Altın Kitaplar, İstanbul.

Kesik, A. (2005). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu bağlamında ve AB sürecinde Türk kamu iç mali kontrol sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (9): 94-114.

Keyder, Ç. (2004). *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. Metis Yayınları, İstanbul.

Kılıç, M. (2010). Stratejik yönetim sürecinde değerler, vizyon ve misyon kavramları arasındaki ilişki. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 13 (2): 81-97.

Kiraz, M. (2007). Örgütlerde Stratejik Planlama Sisteminin Oluşturulması ve Emniyet

- Genel Müdürlüğünde Bir Uygulama. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Kırılmaz, M. (2013). Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği. *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Koçel, T. (1993). *İşletme Yöneticiliği*. Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Koçel, T. (2014). *İşletme Yöneticiliği: Yönetim, Organizasyon ve Davranış*. Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Kolios, A. & Read, G. (2013). A political, economic, social, technology, legal and environmental (PESTLE) approach for risk identification of the tidal industry in the United Kingdom. *Energies*, 6 (10): 5023-5045.
- Küçük, Y. (1985). *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*. Tekin Yayınevi, Ankara.
- Küçüksüleymanoğlu, R. (2004). İlköğretim Okullarında Stratejik Planlama Çalışması (Bursa İli Canaydın İlköğretim Okulu Örneği). *Doktora Tezi (yayımlanmamış)*, Anadolu Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Eskişehir.
- Küçüksüleymanoğlu, R. (2008). Stratejik planlama süreci. *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 16 (2): 403-412.
- Kurdoğlu, K. (2015). Devlet Planlama Teşkilatı Örgüt Yapısı ve İşlevleri. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, Giresun Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Giresun.
- Kurthan, F. (2011). *Yönetim*. Kilit Yayınevi, Ankara.
- Kuzu, B. (2011). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. Babıali, İstanbul.
- Kuzu, B. (2017). Anayasa değişikliği ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel faydaları. *Yeni Türkiye*, (94): 110-128.
- Lane, J.E. (2002). *New Public Management: An Introduction*. Routledge.
- Leblebici, D.N. (2005). Küresel değişim baskısına karşı Türk bürokrasisindeki yapısal uyum çabalarının yapısal atalet kavramı açısından değerlendirilmesi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6 (1): 1-14.
- Leblebici, D.N. ve Erkul, E. (2008). Planlı kalkınma deneyiminden stratejik planlamaya geçiş: Türkiye örneği. *Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26 (1): 269-285.
- Lietdka, J.M. (1998). Strategic thinking: Can it be taught? *Long Range Planning*, 31 (1): 120-129.
- Loureiro, G. & Andrade, H. (2020). *A Comparative Analysis of Strategic Planning Based on a Systems Engineering Approach*. Business Ethics and Leadership.
- Lumpkin, T. & Dess, G. (2007). *Strategic Management Text and Cases*. McGraw-Hill

International Edition, New York.

- Makal, A. (2003). Cumhuriyetin 80. yılında Türkiye’de çalışma ilişkileri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi*, (62): 1-21.
- Maliye Bakanlığı (2006). *Maliye Bakanlığı 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi*. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2018). *Performans Programı Hazırlama Rehberi*. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Mazzucato, M. (2006). *Strategy for Business*. Sage Publications, New Delhi.
- McNabb, D.E. (2009). *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*. CRC Press, New York.
- Mihçioğlu, C. (2012). Kamu yönetiminde reform. *İçinde Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Eds. B. Aykaç, Ş. ve Yayman, H. Nobel Yayınevi, Ankara, ss. 407-420.
- Millî Eğitim Bakanlığı (2015). *2015-2019 ve 2019-2023 Stratejik Planı*, Ankara.
- Miş, N. ve Aslan, A. (2014). *Erdoğan Siyaseti ve Kurucu Cumhurbaşkanlığı Misyonu*. SETA, Ankara.
- Naktiyok, A. & Çiçek, M. (2014). Stratejik düşünmenin bir öncülü olarak eleştirel düşünme: yöneticiler üzerinde bir araştırma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 28 (2): 157-178.
- Narinoğlu, A. (2007). *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*. Mart Matbaacılık, İstanbul.
- Neis, D.F., Pereira, M. F. & Maccari, E. A. (2017). Strategic Planning process and organizational structure: Impacts, confluence and similarities. *Brazilian Business Review*, (14): 479-492.
- Neşe, S. (2015). Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ve uygulamalara ilişkin genel bir değerlendirme. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, 1 (October): 56-78.
- Niven, P. R. (2006). *Balanced Scorecard Step by Step*, 2nd ed. John Wiley and Sons, New Jersey.
- OECD (2004). *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*. Policy Brief.
- Ohmae, K. (1982). *The Mind of The Strategist: The Art of Japanese Business*. McGraw-Hill, USA.
- Okyar, O. (1965). The concept of etatism. *The Economic Journal*, 75 (297): 98-111.
- Olsen, E. (2007). *Strategic Planning for Dummies*. Wiley Publishing, Inc, Indiana.
- On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji

ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.

Önen, M. ve Kurnaz, S. (2017). Kamu yönetimi reformlarında yeni perspektifler ve arayışlar. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4 (8): 51-69.

Öner, Ş. (2019). Amaç ve politikalar açısından yerel yönetimler: Onuncu ve on birinci kalkınma Planları karşılaştırmalı analizi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2 (3): 645-664.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

Övgün, B. (2010). Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi. *Doktora Tezi (yayınlanmamış)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Övgün, B. (2011). Türk kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (03): 263-281.

Özbudun, E. (2005). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*. Türkiye Barolar Birliği, Ankara.

Özbudun, E. (2015). Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri. İçinde *Kritik Kavşak: Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Ed. Akaş, C. Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Özcan, F. (2008). Türkiye’de Ulusal Planlama Anlayışında Dönüşüm: 1980 Sonrası Sürecin Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.

Özer, M.A. (2019). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*. Gazi Kitabevi, Ankara.

Özer, M.A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*. Gazi Kitabevi, Ankara.

Özer, MA. ve Ayhan, U. (2018). *Kamu Yönetimi Tartışmaları*. Gazi Kitabevi, Ankara.

Özgür, H. (2004). Kamu örgütlerinde stratejik yönetim, İçinde *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Eds. Acar, M. ve Özgür, H. Nobel Yayınları, Ankara.

Özkaya, Ö. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi*. Adalet Yayınevi, Ankara.

Özmantar, Z.K. (2011). Okullarda etkili stratejik Plan hazırlama süreci: Bir eylem araştırması. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (4): 1389-1421.

Öztop, S. (2007). Stratejik Planlamanın Belediyelere Uygulanması. *Yüksek Lisans Tezi (yayınlanmamış)*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Öztürk, K. (1996). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: Ana Belgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile C.I, II, III*. Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara.

Özyurt, H. (2011). Atatürk dönemi, birinci ve ikinci beş yıllık sanayileşme planları ve Türk

- ekonomisindeki yapı değişikliğine etkileri (1933-1938). *İstanbul Journal of Sociological Studies*, 0 (19): 119-148.
- Pamuk, G. ve Erkut, H. (1997). *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*. İrfan Yayıncılık, İstanbul.
- Paret, P., Craig, G.A. & Gilbert, F. (Eds.). (1986). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Oxford University Press.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Marmara Kitap Merkezi Yayınları, Bursa.
- Phan, S. (2021). The effect of PESTLE factors on development of e-commerce. *International Journal of Data and Network Science*, 5 (1): 37-42.
- Pokrovski, A. (1969). *Socialist Planning and Capitalist Programming: An Analytical Comparison*.
- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. ODTÜ Yayınları, Ankara.
- Radikal (2006). *Başkanlık Sistemi Gerekli*, <http://www.radikal.com.tr/yorum/baskanlik-sistemi-gerekli-769628/> (15.12.2023).
- Ralph, S. (1992). *Managing the Unknowable*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Sabah (2005). *Başkanlık Sistemi Tartışılıyor: Dosya*, <http://arsiv.sabah.com.tr/2005/01/03/siy102.html> (15.12.2023).
- Şafaklı, O. (2003). Basic Problems of the Banking Sector in the TRNC with Partial Emphasis on the Proactive and Reactive Strategies Applied. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (2): 217-232.
- Şakar, M. (1989). *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar. Değişiklikler İşlenmiş Karşılaştırmalı Notlu Gerekçeli*. Beta Yayını, İstanbul.
- Sandle, M. (2006). *Communism, Great Britain*. Pearson Education Limited.
- Şaylan, G. (2012). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. İçinde *Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı*, Eds. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Eds.), Nobel Yayınevi, Ankara.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Stuttgart/Wien.
- Schermerhorn, J. (2001). *Management*, 6th Ed. John Wiley & Sons Inc.
- Schmitz, H.P. (2012). A human rights-based approach (HRBA) in practice: Evaluating NGO development efforts. *Polity*, 44 (4): 523-541.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Solaker, G. & Butler, D. (2017). *Turkish MPs Elect Judicial Board Under New Erdogan Constitution*. Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-politics->

idUSKCN18D0T9 (19.12.2023).

- Songür, N. (2011). *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: İl Özel İdareleri Deneyimi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Soyak, A. (2003). Türkiye’de iktisadi planlama: DPT’ye ihtiyaç var mı?. *Doğuş Dergisi*, 4 (2): 167-182.
- Soysal, M. (1958). *Demokratik İktisadi Planlama için Siyasi Mekanizma*. Ankara Üniversitesi SBF ve TODAİE Ortak Yayını, Ankara.
- Steiner, G.A. (2010). *Strategic Planning*. Simon and Schuster.
- Steiss, A.W. (2003). *Strategic Management For Public and Nonprofit Organizations*. New York: Marcel Dekker.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Süslü, B. (2001). Türkiye’de 1990 sonrası izlenen faiz politikası. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (Bahar 2001) 3: 1-18.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023). www.sbb.gov.tr (10.11.2023)
- Tarabanis, K., Peristeras, V. & Fragidis, G. (2001). Building an enterprise architecture for public administration: a high-level data model for strategic Planning. *ECIS 2001 Proceedings*. June 27-29.2001, Slovenia, ss. 987-998.
- Taşkıran, N. (2003). *İşletme Stratejileri ve Politikaları*, 3. Baskı. 9 Eylül Üniversitesi Yayın Birimi, İzmir.
- Tatiana, K. (2012). SWOT Analysis of Manufacturing Company: Food Industry Case. *Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış)*, KRÓL Bakery.
- Tayanç, T. (1980). Türkiye’de planlama kavramının oluşumu üzerine değinmeler. *Ekonomik Yaklaşım*, 1 (3): 85-100.
- Tayeh, M. (2012). The skills of the administrative leader and its impact on strategic Planning, *Applied study in the faculties of the University of Kufa*, 5 (2): 385-395.
- TBB (2017) *Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni*, http://Anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx (15.12.2023).
- TBMM (2024). https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403701.pdf
- TDK (2023). *Türkçe Sözlük*, <http://tdk.gov.tr> (25.07.2023)
- Temizel, M. (2015). Transformation of Public Administration and the approach of Governance. *European Scientific Journal*, 216-227.
- TEPAV (2006). *Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum*. TEPAV Yayınları, Ankara.

- TEPAV (2007). *İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme*. TEPAV Yayınları, Ankara.
- Tezel, Y. (2002). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara.
- The World Bank (2020, 5 Eylül). *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org/data/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/1ff4a498/> (05.09.2020).
- Tokgöz, E. (1998). Ekonomide 75 yıl. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (1-2): 1-27.
- Tokgöz, E. (2018). Birinci Dünya Savaşı sonrasında dünya ekonomisinde değişen dengeler. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (7): 8-10.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, M.A. (2016). *Yönetim Bilimi*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Truong, N. (2016). *Market Research in Vietnam, case study: Medikro*. Savonia University.
- Turan, H. C. (2016). Governmentt systems discussions in Republic of Turkey. *The West East Institute, International Academic Conference Proceedings*, pp.192-202.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2007). Yerel ekonomilerin yerel aktörleri: Bölgesel kalkınma ajansları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2 (1): 65-83.
- Tüzün, G. (2008). *Kurumsal Stratejik Planlama*. Tuna Matbaacılık, Ankara.
- Ülgen, H. ve Mirze, S.K. (2004). *İşletmelerde Stratejik Yönetim*. Literatür Yayıncılık. İstanbul.
- Uluşahin, N. (2011). Türkiye’de mevcut hükümet sisteminin niteliği ve rejimin başkanlık sistemine kaymasının getireceği tehdit ve tehlikeler. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3 (1): 29-38.
- Usta, A. (2014). Kamu kurumlarında stratejik planlama: Önemi, bileşenleri, evreleri ve uygulanabilirliği. *Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi Derneği Uluslararası Hakemli Dergi*, 1 (2): 31-53.
- Uzunkaya, S.Ş. (2020). Türkiye ekonomisinde 1923-1977 yılları arasındaki sanayi ve kalkınma Planlarının değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (Prof. Dr. Sabri ORMAN Özel Sayısı): 14-30.
- Weigley, F.R. (1973). *A History of United States Military Strategy and Policy*. Indiana University Press, Bloomington.
- Williams, C. (2008). *Management, Organizational Environment and Culture (Second Edition)*. Canada.
- Williams, S.L. (2002). Strategic planning and organizational values: Links to alignment. *Human Resource Development International*, 5 (2): 217-233.

- Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Yeldan, E. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*. İletişim, İstanbul.
- Yenal, O. (2010). Planlamaya dair dünyada ve Türkiye’de iktisadi planlama kuram ve uygulamaları. İçinde *Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü*. Düzenleyen E. Türkcan. Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Yıldırım, H. ve Tahtalıoğlu, H. (2016). Türk kamu yönetimi stratejik Plan uygulamasında sahiplenme ve katılım sorunları. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (2): 181-196.
- Yıldırım, M.F. (2011). *Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi*. T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Yıldız, M.Ş. (2019). Stratejik yönetim anlayışının beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde değerlendirilmesi. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, (1) 1: 1-13.
- Yılmaz, A. (2012). Türkiye’de Planlama Politikası ve Yönetimi/Planlamanın Siyasal İktisadi ve Yönetimsel Kuruluşu. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, A. (2016). Türkiye’de stratejik planlamanın kuruluş süreci üzerinden planlamada dönüşümün çözülmesi. *Mülkiye Dergisi*, 40 (2): 5-42.
- Yılmaz, C. (1999). Piyasa ekonomilerinde ulusal planlama ve çeşitli planlama yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (1): 85-101.
- Yücel, F. (2014). *Cumhuriyet Türkiye’sinin Sanayileşmede İlk Önemli Adımı: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1934-1938*. EMO Yayın No: EK/2014/588. Ankara.

