

strateji bülteni

EYLÜL - EKİM • 2007 • SAYI 5

- Kamu Uygulamalarında Çözüm Veri Madenciliğinde
- Kurumsal Marka Değeri
- Planlamadan Kontrol "Stratejik Yönetim" Süreci
- Kamu Sektöründe Performans Ölçümü Sıkıntıları
- Avrupa Birliğinde Kamu İç Mali Kontrol Sistemi
- Faaliyete Dayalı Bütçeleme ve Sürekli İyileştirme
- ABD Stratejik Planına İlişkin İzlenimler

SGB
strateji
geliştirme
başkanlığı



İçindekiler

Editörden

03

Söyleşi: Strategic Plan of the MoF 2008 – 2012
Şaban KÜÇÜK

04

Kamu Uygulamalarında Çözüm Veri
Madenciliğinde

07

Kurumsal Marka Değeri
Arş.Gör. Murat TOKSARI

09

Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Sürecinde
Yaşanılan Sorunlar

11

Planlamadan Kontrole “Stratejik Yönetim” Süreci
Hakkı Burak SAĞ

14

Kamu Sektöründe Performans Ölçümü Sıkıntıları
Hatice CELEP

19

Avrupa Birliğinde Kamu İç Mali Kontrol Sistemi
Vildan UZUNAY

22

Faaliyete Dayalı Bütçeleme ve Sürekli İyileştirme
Özen AKÇAKANAT

25

Ülkemiz Yeni Kamu Mali Yönetiminde Yönetim
Bilgi Sistemlerinin Yeri

27

ABD Stratejik Planına İlişkin İzlenimler
Perihan NECİ

28

Measuring Performance in Public and Nonprofit
Organizations

30

Duyuru: Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi
Başkanlığının 2007–2009 Stratejik Planı

31

Duyuru: Stratejik Yönetim ve Planlama Daire
Başkanları Bir Araya Geliyor

31



fark edilmenizi sağlar

promedy

www.promedy.com.tr



editörden

Değerli Strateji Bülteni Okuyucuları,

Tekrar sizlerle birlikte olmaktan büyük mutluluk duyuyoruz."Bilgi paylaştıkça çoğalır" felsefesi ile hazırladığımız bültenimizle yeni kamu mali yönetimi ile ilgili edindiğimiz bilgi ve tecrübeleri sizlerle paylaşıyoruz. Değerli zamanlarını ayırarak bize söyleşi imkânı veren, yazı ve makalelerini yollayan, öneri ve görüşlerini bizlerle paylaşan, bülten hazırlama çalışmalarında katkıda bulunan herkese teşekkürü borç biliyoruz.

Bu sayımıza da gelenekselleştirmeye çalıştığımız söyleşi bölümüyle başlıyoruz. Maliye Bakanlığının 2008–2012 Stratejik Planının hazırlanması sürecine ilişkin Stratejik Yönetim ve Planlama Dairesi Başkanı Şaban KÜÇÜK ile gerçekleştirdiğimiz İngilizce söyleşiyi sunmaktayız.

"Bilgi değer yaratır" felsefesiyle ifade bulan veri madenciliğinin kamu uygulamalarına yansımalarının incelendiği ve gelişmiş ülke örneklerinin verildiği makaleyle devam etmekteyiz.

Günümüzde kurumsal marka değerinin rekabet ortamındaki gücü ve önemi etkileyici boyutlara ulaşmıştır. Buna ilişkin olarak kurumsal marka değeri oluşturmanın önemini ve marka stratejileri ile ilgili adımları Niğde Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü Arş. Gör. Murat TOKSAR'ın yazısında izleyeceğiz. Strateji kavramını en temel anlamından mevcut stratejik planlama ve stratejik yönetim alanına kadar inceleyen makalemiz yoluyla kamuda stratejik planlama sürecinin doğuşu, işleyişi ve süreç boyunca yaşanan sorunlara ilişkin ipuçları elde etmekteyiz. Stratejik yönetim sisteminin süreçlerinden biri olan performans ölçümüne ilişkin olarak da kamu sektöründeki performans ölçümü sıkıntıları bültenimize konu teşkil etmiştir. Bahsedilen sıkıntılara ilişkin örnekler gelişmiş ülke örnekleri ve bu sıkıntıları gidermeye yönelik çözüm yolları ortaya konulmuştur. Ülkemiz Yeni Kamu Mali Yönetiminde Yönetim Bilgi Sistemlerinin Yeri

başlıklı makalemiz yoluyla iyi tasarlanmış dinamik ve güvenilir yönetim bilgi sistemlerinin kamu mali yönetimindeki olası dağınıklığı ve bilgi kaybını nasıl bertaraf edebileceğini görüyoruz. Kamu iç mali kontrol sistemi kamu idarelerinde sağlam mali yönetim sağlamak için kilit rol oynar. Bu sistem Avrupa Komisyonu tarafından esas alınan ve idarelerin iç kontrol ortamını ve özellikle kamu sektöründe kontrol sistemlerini, uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği iyi uygulamaları ile uyumlu bir şekilde geliştirmelerini sağlayan yapısal ve işlevsel bir modeldir. Bu nedenle de bültenimizde Avrupa Birliğinde Kamu İç Mali Kontrol Sistemini incelemiş bulunuyoruz. ABD Hazine Bakanlığı 2007 – 2012 yıllarını kapsayan stratejik planını yayımlamıştır. ABD Hazine Bakanlığı bu stratejik planda performans esaslı bütçelemenin ötesine geçmiş ve tüm paydaşlara katkı sağlayacak ve devamlı gelişimi sağlayan entegre bir yönetim sistemini kurmaktadır. Gelişmiş ülke örneklerine ilişkin çalışmalarımız devam etmekte ve bültenimiz yoluyla sizlerle paylaşmaya çalışmaktayız. Faaliyete dayalı bütçeleme, organizasyonun faaliyetler bazında hedeflerini gerçekleştirme durumunu ve bunun ne derece etkin, verimli, etkili biçimde gerçekleştirildiğini saptar. Süleyman Demirel Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı'nda görev yapan Uzman Özen AKÇAKANAT'ın ilgili makalesinde bu konuya ilişkin dikkat çekici saptamalar yer almaktadır. Her zaman olduğu gibi son olarak kitap tanıtımımız...

Bülten ile ilgili görüş ve önerilerinizi paylaşmanız bizim için önem arz etmektedir. Bülten aboneliği ve bülten ile ilgili görüş ve önerileriniz için bulten@sbg.gov.tr adresine başvurabilirsiniz.

Bir sonraki sayıda aynı heyecan ve coşkuyla görüşmek dileğiyle.....

strategic plan of ministry of finance 2008-2012

Şaban KÜÇÜK

Daire Başkanı / Maliye Bakanlığı

Turkish Ministry of Finance is the first ministry preparing a strategic plan within the framework of strategic management approach introduced by the new public financial management system. Strategic Plan of MoF (2008-2012) prepared within the scope of an R&D Project was declared to public on June 12, 2007.

An interview with Mr. KÜÇÜK, head of Strategic Management and Planning Department, about Strategic Planning Process in MoF.

Which years does the Strategic Plan of the MoF cover? How was it prepared?

Strategic Plan of Ministry of Finance;

✚ Is the first Ministerial Strategic Plan.

✚ Strategic planning studies lasted one year. Strategic planning process which started on August 25, 2006 ended with the promulgation of the Strategic Plan by the Minister of Finance on June 12, 2007. Strategic Plan took place in about 100 national and regional newspapers, journals, news portal and 10 television programs within the first week of its promulgation.

✚ 1983 people participated in studies carried out for setting the mission, vision statements, for determining the main principles and values, strategic themes, goals and performance indicators and for making the SWOT analysis. Documents, reports and papers that came out at the end of these studies were around 10.000 pages.

✚ The Strategic Plan of the MoF includes;
o 5 strategic themes
o 9 strategic goals
o 27 strategic objectives
o 90 performance indicators

✚ Compliance with main policy papers is an important issue. Strategic Plan was correlated with the Ninth Development Plan Strategy and ministerial strategic objectives were linked to the 22 development axes out of 28 development axes included in Development Plan. This is an important step in terms of balanced scorecard.

✚ Studies were mainly carried out at objective level; goals and themes were identified by using the inductive method. Studies for determining activity/project, performance objectives and indicators started during strategic planning studies and some of them were not included in strategic plan because they will be included in performance program.

✚ The English version of the Strategic Plan was published in the following address: www.sgb.gov.tr

PARTICIPATION IS VITAL

Which groups were formed while preparing the Strategic Plan? How did these groups participate in the studies?

✚ The studies were approved by Strategy Development Board including top managers of the Ministry of Finance.

✚ Strategy Development Unit coordinated the strategic planning studies. Strategic Planning Steering Committee and Working Group including managers and experts representing their own units were established. TUBITAK (The Scientific and Technological Research Council of Turkey) gave support to these studies within the framework of

Strategic Management System Project and a Project Team was formed.

► Regular meetings were weekly held. Participants to the meetings were listed and meeting notes were written down.

► Historical analysis of the Strategic Plan was conducted within the framework of the current state analysis and "Documentary Film on the Past and Today of the Ministry of Finance" was shot. Provincial Stakeholder Analysis was conducted in Muş and Niğde and their reports were prepared.

► The Strategic Planning Process started with basic trainings on the concepts of strategic management and planning. Steering Committee and Working Group to carry out the unit based studies were trained on techniques for process and workshop management.

What kinds of feedbacks did you receive in order to evaluate and analyze the studies and the process?

► The opinions of top managers of MoF on strategy management and institutional performance were obtained during the preparatory studies before the assessment report submitted by BİMSA Executing Strategy.

► 1000 MoF staff responded to the survey prepared by BİMSA Executing Strategy. The strategic awareness of the MoF was compared with that of Palladium Hall of Fame organizations. An assessment report internationally acceptable was prepared.

► All studies throughout the process were publicized and all documents were published on the following website . This site has been visited for almost 150,000 times.

► 304 people answered the questionnaire on strategic planning studies published on . The result of the questionnaire was publicized.

► Good practice examples, examples of strategic plans prepared in public sector and international studies were publicized in Strategy Bulletin. The Bulletin became the common voice of the Strategy Development Units with its 4th issue, July/August 2007.

Which issues should be focused on apart from strategic plan during the Strategic Management Process?

► All the following studies were carried out within the framework of strategic management system including strategic plan, performance program, performance evaluation, accountability report, internal control system, performance information system.

o The preparation of Performance Program covers the determination of performance objectives, performance indicators, activities and projects, and cost ascertainment.

o Performance objectives of the administrations are the output-outcome oriented objectives indicating the performance levels targeted to be achieved within a fiscal year in order to achieve strategic objectives.

o Performance indicators can be defined as all sorts of numerical values produced in order to assist in determination, understanding and monitoring of performance objectives.

► One to one responsibility was assigned between strategic objectives and spending units. Which unit is responsible for which performance indicator was clearly identified.



o Responsibility assignment between the unit and objective is a highly important issue. Initiative projects are identified by asking such questions: who will do what and how?

o The questions of “How will the responsibility/performance results be evaluated and how will the accountability be performed?” will be answered.

“Plan is nothing, Planning is everything”

Which lessons have you drawn from this process? What have you learned about Planning and Strategy Management Process?

✚ Strategy management is a function of management. As it can not be considered apart from management, the owner of the strategy to be developed is also the management. Management responsibility model in public financial management defines this issue.

✚ The half of planning is buy-in (ownership). The plans whose implementation phase is not clearly defined are doomed to be in dusty book shelves. Execution of plans and implementation of operational plans are vital.

✚ Excitement is a driving force for ensuring the implementation of plans. It is necessary to maintain this excitement throughout strategy development and strategic planning process.

✚ The most important contribution of these studies is the increase in capacity of planning and policy making. Strategic planning is an important step of strategy development process. Preparation of strategic plan does not mean that strategy development process has ended. Policy making and determination of the policy costs by measuring, evaluating and analyzing the policy results are milestones of this process.

✚ Common Mind Platform is a suitable environment for stakeholder analysis.

✚ Brainstorming, open space methodology, workshops, idea tray, bottom-up/top-down idea generation, and similar methodologies all make great contributions to strategy development process.

✚ Current state analysis is an important step in terms of development of management information system. Data generated or owned by the institution should be identified within the scope of state analysis.

✚ Stakeholder analysis should be conducted on subject/sector basis. Separate stakeholder analysis should be conducted in the provincial organizations.

✚ Planning and performance measurement are not easy in the fields not engaged in real production or limited to policy making.

✚ One of the most important results of the studies is the creation of semantic and linguistic unity. The fact that the institution comes together for a common vision and map out their future all together will enhance this unity.

✚ Management of conflicts is under the responsibility of top managers. Planning process may reveal the unclear fields. They should be clarified through planning process.

✚ Analysis of the processes and performance indicators determined in accordance with core business processes will be a basis for institutional performance management.

✚ Risks identified within the framework of processes analyzed will ensure the creation of an appropriate internal control environment.

✚ **In comparison to the statement of US President Dwight Eisenhower “Plans are nothing. Planning is everything.” it has been understood that the plans are an important production process.**

Kamu uygulamalarında çözüm veri madenciliğinde

Ali ALKAN, Emre FALAY
infora

Günümüzde, bilgisayar ve iletişim teknolojilerindeki yaklaşma hızla artıyor. Bu da, büyük miktarda veri üreten ve depolayan yeni bir toplumun oluşmasına yol açıyor. Firmaların veritabanlarının boyutlarının "terabyte" (1 terabyte = 1000 gigabyte) cinsinden belirtilmesi bugün olağan sayılıyor. Aynı biçimde kamu hizmet ve uygulamaları da benzer büyüklükte veri hacmi üretmekte. Ne var ki, firmalar ve kamu uygulamaları için stratejik değeri olan bilgiler devasa veritabanları içinde saklı kalıyor. En önemli sorun, büyük veritabanlarından değerli bilgilerin nasıl açığa çıkarılacağıdır. Çözüm, veri madenciliğinde.

Veri Madenciliği Nedir?

Veri madenciliği; önceden bilinmeyen, geçerli ve uygulanabilir değerli bilginin, verilerden elde edilmesi sürecidir. Bilgi değer yaratır. Veri madenciliğinin olası kazançları çok büyük olabiliyor. Veri madenciliği, veriler içerisinde saklı bulunan değerli bilgiyi açığa çıkartarak firmalara önemli rekabet avantajı sağlayabilir. Dünyanın önde gelen firmaları, veri madenciliği tekniklerini; müşteri ilişkileri yönetiminden, kredi derecelendirmeye; risk analizinden, satış tahminlerine kadar pek çok alanda başarıyla kullanıyor.

Veri madenciliği; iş kararlarının optimize edilmesinde, eldeki müşterilerden daha fazla kazanç sağlanmasında, yeni müşteriler kazanımında ve müşterilerin satın aldıkları mal ya da hizmetlerden daha fazla memnun kalmalarında firmalara yardımcı oluyor.

Veri Madenciliğinin Uygulama Alanlarından Örnekler

Veri madenciliği teknikleri, hemen hemen tüm sektörlerde uygulama alanı bulabiliyor; ilgili sektöre özel çözüm önerileri getirebiliyor.

Pazarlama: Pazar segmentasyonu, müşteri değerlendirme ve çapraz satış analizleri.

Bankacılık: Risk analizleri, usulsüzlük tespiti, müşteri kazanma ve mevcut müşterileri elde tutma analizleri, çapraz satış.

Sigortacılık: Müşteri kaybı sebeplerinin belirlenmesi, usulsüzlüklerin önlenmesi, ana giderlerin azaltılması, poliçe fiyatlarının belirlenmesi.

Perakendecilik: Satış noktası veri analizleri, alış-veriş sepeti analizleri, tedarik ve mağaza yerleşim optimizasyonları.

Borsa: Hisse senedi fiyat tahmini, genel piyasa analizleri, alım-satım stratejilerinin optimizasyonu.

Telekomünikasyon: Kalite iyileştirme, hile tespiti, hataların yoğunluk tahminleri, müşteri kazanma ve elde tutma analizleri.

İlaç: Test sonuçlarının tahmini, ürün geliştirme.

Sağlık: Tıbbi teşhis, uygun tedavi sürecinin belirlenmesi.

Endüstri: Kalite kontrol, lojistik, üretim süreçlerinin optimizasyonu.

Bilim ve mühendislik: Ampirik veriler üzerinde modeller kurularak bilimsel ve teknik problemlerin çözülmesi.

Kamuda Veri Analizi ve Veri Madenciliği

Firmalar için yukarıdaki uygulama ve avantajlarından, yarattığı değerden söz ettiğimiz veri madenciliği, kamu uygulamalarına da değer katmakta, iş süreçlerini hızlandırmakta, karar alımları etkinleştirmekte, vatandaşlara yönelik daha etkin hizmet sağlanmasına yardımcı olmakta ve gereksiz kaynak israfını önlemektedir.

"Veri madenciliğinin hükümetler tarafından kullanılması, kamu hizmetlerinin daha etkin sağlanmasında yardımcı olabilir."

"Artık hükümetler de veri madenciliğini eğitimden vergi toplamaya çeşitli alanlarda yeni politikalarını planlamak, gerçekleştirmek ve değerlendirmek için kullanıyorlar."

► kamu uygulamalarında çözüm veri madenciliğinde

www.economist.com'da 8 Mart 2007'de yayımlanan "Big Brother just wants to help" başlıklı makalede, kamu uygulamalarında veri madenciliğinin yeri ve önemi, yukarıdaki cümlelerle ifade ediliyordu. www.washingtonpost.com'da 14 Haziran 2006'da yayımlanan "Government increasingly turning to data mining" başlıklı makaleye göre ise, ABD'de federal düzeyde 53 hükümet ajansı toplam 199 veri madenciliği projesi üzerinde çalışıyor.

Veri analizi ve veri madenciliği uygulamaları, günümüzde başta ABD ve Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede üniversite başvurularının değerlendirilmesi ve burs verilmesinden işsizlik sigortası değerlendirmelerine, vergi idelerindeki usulsüzlük tespitinden sosyal sigortalardaki hileli kullanım tespitine, vergi sistemindeki değişikliklerin bütçeye etkisini öngörmekten bütçe likiditesinin yönetimine, vergi usulsüzlüklerinin tespitinden güvenlik ve savunma alanındaki uygulamalara kadar pek çok alanda yaygın biçimde kullanılmaktadır.

Veri analizi ve veri madenciliği yöntem ve tekniklerini kullanarak, kamuda kaynak israfını ve sahteciliği önlemek mümkünken, doğru karar alma sağlanabilir ve kurumsal öngörü de geliştirilebilir.

İngiltere'de *The Universities and Careers Administration Service (UCAS)*, üniversitelere önceden başvuran adayların bitirme ve başarı durumuna göre, yeni adayların başvurdukları eğitim programına uygunluğunu saptamaktadır. Bu yolla, ekonomik durumu uygun olmayan öğrencilere, eğitime uygun olmaları halinde devlet tarafından destek verilmektedir.

Avustralya'da iş bulma ve işsizlik sigortası işlemlerinden de sorumlu olan *Sosyal Güvenlik Kurumu*, daha önceden yapılan başvuruları ve yerleştirmeleri değerlendirerek, yeni başvurularda uzun dönem işsiz kalma riski taşıyan vatandaşlarına öncelik tanımakta ve özel yardımda bulunmaktadır.

İsveç'te *Vergi İdaresi Başkanlığı*, vergi idelerindeki usulsüzlüklerin tespiti ve vergi mükelleflerine daha etkin hizmet vermek için veri madenciliği uygulamalarından yararlanmaktadır. **Danimarka** Ulusal Sağlık Kurulu, **Fransa** Sosyal Güvenlik Kurumu, **Güney Afrika** Hazine Başkanlığı, **Belçika** Maliye Bakanlığı ve **Polonya** Maliye Bakanlığı da veri analizi ve veri madenciliği teknolojileri kullanıcıları ve uygulayıcılarından.

Veri analizi ve veri madenciliğinin kamudaki en önemli uygulama alanlarından birini ise güvenlik oluşturuyor. Özellikle 11 Eylül saldırılarında sonra artan uygulamalarla telefon konuşmalarının analizinden yasadışı göçün önlenmesine, yasa dışı olaylar, uyuşturucuyla yakalanma, kundaklama, trafik borcu gibi her türlü sabıka kaydının modellenmesinden bu modellerle olası suç ve terör eylemlerine ışık tutulmasına kadar pek çok başlıkta bu teknoloji ve yöntemlerin kullanıldığına tanık olunmakta.

KAYNAKÇA

- 1- Big Brother just wants to help - Economist.com - http://www.economist.com/science/tq/displaystory.cfm?story_id=8765972
- 2- The Future Organization of the Belgian Ministry of Finance - http://www.revenueproject.com/documents.asp?id_ID=3301#
- 3- Building knowledge in the area of budget revenue analysis-Ministry of Poland http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/2005-017-488.01.04%20revenue%20analysis.pdf
- 4- The protection of the budget of the European Community against fraud - http://projects-2007.jrc.ec.europa.eu/show.gx?_app.page=show-printable.html&Object.object_id=PROJECTS000000003000259
- 5- Government increasingly turning to data mining - <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/14/AR2006061402063.html>
- 6- Data Mining - Results and Challenges for Government Program Audits and Investigations - <http://www.gao.gov/new.items/d03591t.pdf>
- 7- Government data-mining lives on - News.com - http://www.news.com/Government-data-mining-lives-on/2010-1028_3-5223088.html

kurumsal marka değeri

Arş. Gör. Murat TOKSARI
Niğde Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü

Günümüzde işletmelerin en önemli rekabet alanlarından birisi de markadır. Murphy (1990) markanın sadece fiziksel ürünlerden oluşmadığını aynı zamanda kişiye sağladığı belirli ayrıcalıklardan oluştuğunu ifade etmiştir. Amerikan pazarlama birliği tanımına göre marka, satıcılar grubunun bir mal ya da hizmet ürününün rakiplerinden ayırt edilmesi amacıyla kullandığı isim, işaret, sembol, şekil ya da bunların bileşimidir şeklinde ifade edilmiştir (Wood, 2000: 662). Marka değerini ise Aaker (1991), bir markaya bağlı olan isim farkındalığı, sadık müşteriler, algılanan kalite ve çağrışımlar gibi aktif ve pasiflerin oluşturduğu bir kümedir şeklinde ifade etmiştir. Aaker'ın (1991) marka değeriyle ilgili geliştirdiği model çok yaygın olarak kullanılmıştır. Bu modelde, (marka bilinirliği, marka sadakati, marka çağrışımı, algılanan kalite ve markaya ait diğer sahiplikler) olarak belirlenmiştir. Bu modeldeki boyutlar kısaca şu şekilde ifade edilmiştir.

➤ **Marka Bilinirliği:** Markanın tüketici belleğinde sahip olduğu izlerin gücü olarak tanımlayabiliriz (Uztuğ, 2003: 29). Yani tüketicilerin zihnindeki marka varlığının gücüyle ilgilidir ve marka değerinin önemli bir bileşenidir.

➤ **Marka Çağrışımı:** Marka çağrışımı tüketicinin markayla ilgili olarak zihninde oluşturduğu her şeydir (Aaker, 1991: 109).

➤ **Algılanan Kalite:** Subjektif bir kriter olup tüketicinin beş duyu organına bağlı olarak edindiği bilgi girdilerini seçmesi, sıraya koyması ve yorumlamasıdır (Alkibay, 2005: 86).

➤ **Marka Sadakati:** Tüketicinin markaya olan inancının gücü olarak tanımlayabiliriz. Tüketicilerin

bir markada belirleyici özellikleri algılaması ve bu özelliklerden etkilenmesi, o markaya duyulacak sadakatin artmasına neden olmaktadır. Güçlü bir markanın en temel özelliği kendisine sadık bir tüketici kitlesi yaratmasıdır (Uztuğ, 2003: 33).

Bütün bu açıklamalardan sonra kurumsal marka değerini, yöneticilerin başarıları karlılık yönetiminden ziyade değer yaratma yönetimindeki başarıları ile belirlenmektedir. Bu sebepten dolayı değer yaratmak için bir taraftan yeni ihtiyaçları belirlemeye ve bunları karşılamaya yönelik iş modelleri geliştirmek, diğer taraftan da kurum felsefesinin doğru ve yaygın olarak algılanmasını sağlamak gerekiyor.

Bu algılamının doğru yönetilmesiyle elde edilen değere kurumsal marka değeri denilmektedir (Argüden, 2000: 1).

Başarılı bir kurumsal marka değerine sahip kuruluşlar, pazarlama faaliyetlerini daha az maliyetle yürütebilmekte, dağıtım kanalları ile pazarlıklarında daha iyi sonuçlar alabilmekte, yeni müşteri edinme veya eski müşterilere yeni ürünler sunmada daha başarılı olmakta ve rakiplerinden gelecek tehditlere karşı koyabilmek için müşterilerini kaybetmeksizin zaman kazanmaktadırlar. Bunu başarabilmenin birinci koşulu ise, planlı ve disiplinli bir yaklaşımla başarıya ulaşabilmektedir. Bunun içinde kurumda bulunan tüm departmanların bir bütün şeklinde belirledikleri hedefe yönelerek hareket etmeleri gerekmektedir.

Uluslararası iş çevresindeki yoğun rekabet ortamı, firmaların kendilerine özgü bir pozisyon almasını ve rekabet avantajı yaratmasını hem güçleştirmiş hem de pahalılaştırmıştır. Yüksek



düzye yatırım gerekliliği ve ürün farklılaştırılması için gereken AR-GE maliyetlerinin yüksekliği firmaların pazarlama kabiliyetlerini yükseltmeye ve kendine özgü markalar yaratmaya itmiştir (www.branchannel.com).

Ayrıca kurumsal marka, örgütü farklılaştıran fark edilebilir değerler ve semboller çerçevesinde ilgili çevreleri etkiler ve o çevreye uyum sağlar. Fakat kurumsal markalama önemli hissedarları örgüte çeker ve onlara firmaya ait olmaya dair hislerini teşvik eden değerlerini ve kaynaklarını gösterir.

Kurumsal marka değerinin oluşmasında önemli bir etken olan marka imajı ise, en geniş anlamıyla markanın tüketici zihnindeki genel algısıdır. Anlamsal ifadeden de anlaşılacağı gibi müşterinin markayla ilişkilendirdiği algılar bütünü'nün ortaya çıkarttığı resimdir. Ayrıca marka imajı tüketicinin zihninde oluştuğundan tüketici markayı, bir resim olarak tanımlamaktadır. Bu resmin oluşmasını etkileyen unsurlar marka bilinirliği, markaya yönelik tutum ve markanın kalitesine duyulan güvendir (Uztuğ, 2003: 40). Yani tüketicilerde oluşan duygusal ve estetik izlenimlerin toplamıdır (Akgül, 2007: 24). Bu bağlamda kurumsal marka imajını, organizasyonun, hissedarların ve toplumun zihnindeki etkilerinin ve beklentilerinin toplamıdır şeklinde ifade edilebilir. Bu toplam etki, ürünlerin kalitesi, yönetim, fiyat dağılımı, reklam stili gibi bir çok değişenden oluşmaktadır.

Kurumsal marka değerinin oluşmasındaki diğer önemli etken ise, kurumsal sadakatini belirlenmesidir. Öncelikle kurumdaki yöneticinin görevi olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bağlılık yaratmak, sadece müşteri bilgi sistemleri, tarafsız ölçme ve değerlendirme, ödüllendirme sistemleriyle sağlanamamakta, liderlerin sözleriyle davranışlarıyla ve hayata geçirdikleri değerlerle sağlanmaktadır. Ayrıca bir kurumun organizasyon yapısı ne kadar ana süreçleriyle uyumlu olursa, organizasyonun karar

hızı ve esnekliği de o kadar artar. Organizasyondaki basitlik, müşterilerin tatminini ve sadakatini artıran bir unsurdur (Argüden, 2004: 1). Böylece kurumda çalışan bütün personelin motivasyonu sağlanmış olmakta ve çalıştığı kurumu daha fazla benimsemektedir.

Bütün bu etkenler kurumsal marka stratejilerinin oluşmasında ana etkindir. Marka stratejisini, markanın sunduğu yararlar ve hedef tüketicilere bağlı olarak, firma içindeki tüm markaların bütünleştirdiği kurum stratejileri doğrultusunda ele alınmaktadır (Kırdar, 2003: 236). Belirttiğimiz gibi hem kurumsal imaj hem de kurumsal sadakat stratejilerinin oluşturulması marka bilinirliği ve tercihini önemli ölçüde artırmıştır.

Bu kapsamda, bu kadar önemli bir etkiye sahip olan kurumsal marka değerinin başarılı olması için marka stratejilerinin oluşturulması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AAKER, D. A. (1991). Managing Brand Equity the Free Press, Newyork.
- AKGÜL, B. (2007). Ürün Çeşitlendirme ve Marka Stratejileri (Yatay ve Yanal Ürün Çeşitlendirme Sürecinde Marka Transferinin Tüketicilerin Marka Algısına Etkileri) (www.bulentakgul.files.wordpress.com).
- ALKIBAY, S. (2005). Profesyonel Spor Kulüplerinin Taraftar İlişkileri Yoluyla Marka Değeri Yaratılmasına Üzerine Bir Araştırma, Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 23, Sayı 1, Ankara.
- ARGÜDEN, Y. (28.01.2004). Kurumsal Sadakat, Dünya Gazetesi.
- ARGÜDEN, Y. (25.06.2006). Kurumsal Marka Değeri, Sabah Gazetesi İşte İnsan Eki.
- KIRDAR, Y. (2003). Marka Stratejilerinin Oluşturulması: Coca Cola Örneği, Review of Social, Economic & Business Studies, Vol. 3/4.
- UZTUĞ, F. (2003). Markan Kadar Konuş, Mediacat Kitapları, 2. Baskı, İstanbul.
- WOOD, L. (2000). Brands and Equity: Definition and Management, Management Decision, Vol. 38, No: 9.
- www.branchannel.com

Yerel yönetimlerde stratejik planlama sürecinde yaşanan sorunlar

Mustafa Kemal İŞLER
Stratejik Planlama Müdürü
İstanbul Büyükşehir Belediyesi

1.1 Strateji Kavramı

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur. Askeri anlamda strateji, bir savaşta orduların girişecekleri hareketlerin ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır.¹ Strateji kavramı, yönetim bilimleri açısından değişik biçimlerde tanımlanmıştır.

Bu tanımların bazıları şunlardır:

Strateji, zaman içinde belirlenmiş amaçlara ulaşabilmek için bir işletmenin kıt kaynaklarını ayırmaya yönelik plan ya da eylem yöntemidir.²

Strateji, bir işletmenin uzun süreli temel amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsis edilerek onların kullanılmasında kabul edilen yollarıdır.³

Strateji, yönetimin önceden belirlenen misyon, amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağına ilişkin planlanmasındır.⁴



1.2 Stratejik Planlama Kavramı

Organizasyonlar, gelişen iş dünyasında ve gün geçtikçe kızışan rekabet ortamında, değişen çevreye uyum sağlamak için stratejik planlama yaparlar. Stratejik Planlama kavramı son 30 yılda, pek çok değişikliğe uğramıştır;

- 1960'lar Uzun Dönemli Planlama
- 1970-1980 Formel Stratejik Planlama
- 1990'lar Stratejik Yönetim

Stratejik Planlama kavramı günümüzde karşımıza Stratejik Yönetim olarak çıkmaktadır. Stratejik Yönetim, kısa ve uzun dönemli iç ve dış çevre faktörleri gözeticilerle, örgütün amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve örgütün amaçlarına ulaşması için geliştirilmesi gereken etkin stratejilere ilişkin kararların tümüdür.⁵

1.3 Kamuda Stratejik Planlama Döngüsü ve Süreçler

Yirmi birinci yüzyılda liderlerin karşısındaki en büyük mücadele kaynağı değişimdir. Değişim çağında liderler, liderliklerini yeniden oluşturmak ve kurumlarını yeniden yaratmak durumunda kalacaklardır.⁶ AB tam üyelik müzakereleri çerçevesinde müktesebatin uyumlaştırılması çalışmaları, öncelikle hantallaşmış bürokratik yapıların tasfiyesi ve dönüşümünü beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda yürürlüğe giren kanunlardan biri 5018 sayılı Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Kamu yönetimi reformu kapsamında gerçekleşen değişim ve bu değişimde kullanılan araçların kamu yönetiminin liderlik düzeyine etkisi de kaçınılmaz olmaktadır.

¹ YILMAZ, K, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, Sayıştay Dergisi, s:50-51, s. 67

² CERİTLİ, İ, Beklenen Mahalli İdareler dergisi, s:37, s. 35

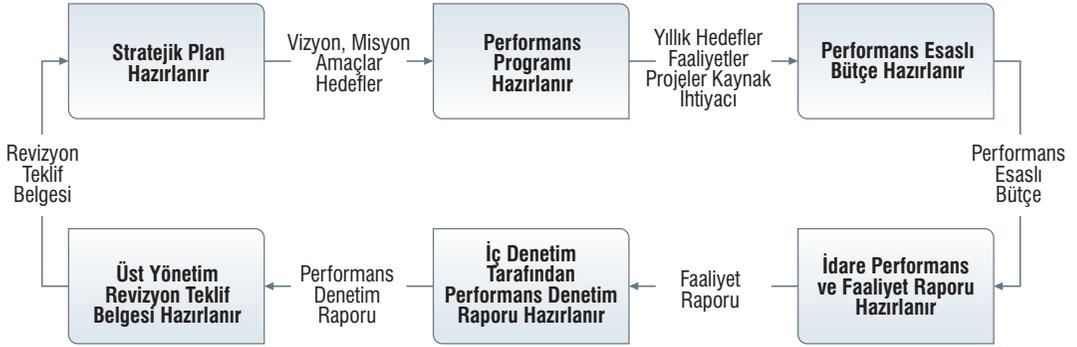
³ TAŞKIRAN, N., Stratejik Yönetim Aracı Olarak Amaçlara Göre Yönetim, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, s:1, s. 365

⁴ EFİL, İ, Toplam Kalite Yönetimi ve Toplam Kaliteye Ulaşmada Önemli Bir Araç: ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi, Bursa 1998, s. 78

⁵ GLUCEK, Strategic Management and Business Policy, McGraw Hill Publishing Co., N.Y

⁶ BENNIS Varren, Liderlerin Lideri olmak, Geleceği Yeniden Düşünmek, İş Yönetimi, Rekabet, Kontrol Liderlik, Pazarlar ve Dünya, Derleyen Rowan Gibson, Çev: Sinem Gül, Sabah kitapları, İstanbul, 1997, s. 134

Stratejik Planlama Modeli ile kamu kurumları yeni yönetim anlayışına doğru büyük bir adım atmıştır. Stratejik plan hazırlama sürecinin mahalli idarelerin işleyişine getirdiği yenilik aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.



Şekil: Yıllık Stratejik Planlama Döngüsü

Stratejik planın hazırlanmasıyla birlikte yerel yönetimlerin yıllık hedeflerinin ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan faaliyet ve projelerin, bu faaliyet ve projelerin kaynak ihtiyacının yer aldığı performans programının hazırlanmasıyla başlayan süreç performans esaslı bütçelemenin gerçekleştirilmesi ile sürdürülmektedir. Yıllık uygulama sonuçlarının ve performans bilgilerinin de yer aldığı yıllık faaliyet raporları hazırlanarak kamuoyu ve yerel yönetimlerin karar organlarına sunulmak üzere performans raporu hazırlanır.

1.4 Stratejik Planlama Sürecinde Yapısal Sorunlar

Yerel yönetimlerde stratejik yönetim sistemi ile ortaya çıkan değişim süreci, kamu yöneticileri ile

yerel siyasi otoritelerin ilk reflexleri, ilk algıları ve değişime olan tepkilerinin gözlenmesi açısından önemlidir. Bu değişim, mekânsal farklılıklar taşımakla birlikte aynı zamanda yerel yönetimlerin değişime karşı organizmalarında oluşan dirençle de doğrudan ilgilidir.

Öncelikle yatırım evreni nitelik ve nicelik itibarıyla çok geniş olan metropol şehirlerini sektörel politikaların tedricen gerçekleşmesini beklemek daha gerçekçi olacaktır.

Siyasi ve bürokratik mekanizmalar bu süreçte farklı bakış açıları ile yaklaşmışlardır. Siyasi yapı, stratejik plana planın kamuoyuna açıklanmasından sonra siyasetin hareket alanını sınırlandıracak şekildeyle karşı çıkarken, bürokratik yapı ise plan ile hizmet alanlarının, hizmet sonuçlarının

ölçümlenmesi ve hesap verme sorumluluğunun sistematik hale gelmesi gibi nedenlerle başlangıçta olumsuz tepki göstermiştir.

Bununla birlikte, klasik kamu yönetiminde karar alma süreçlerinin karmaşık olması ve sorunlara gününbirlik çözüm üretme anlayışının yaygın olması planlama anlayışına yönelen en önemli tehdittir. Stratejik planla getirilmeye çalışılan kaynak tahsisinde öncelikli alanların belirlenmesi ve performansın bu önceliklere, belirlenmiş göstergelerle ölçülecek olması hem planın amaç ve hedeflerinin sağlıklı belirlenmesini olumsuz yönde etkilemiş hem de bürokratların stratejik planlamaya negatif yaklaşmasına sebep olmuştur.

Karar alma süreçlerinin karmaşıklığının sonuçlarından biri de yapılan mekânsal planların uygulamasında görülen sadakatsiz tavırlardır. Mekânsal planların sık sık tadilat ya da revizyonlarla değiştirilmesi, yerel yönetim yöneticileri arasında bu yeni yönetim anlayışının uygulanamayacağına olan inancı yaygınlaştırmaktadır.

Ayrıca ülke genelinde mekânsal planlar ve kalkınma planları arasında hiçbir ilişki kurulmamakta ya mekânsal planlar ya da kalkınma planları köklü değişiklikler geçirmektedir. Revizyon sayılmayacak nitelikte büyük ölçekli değişimler planlama anlayışını olabildiğince esnek tutarsız bir yapıya sürüklemiştir.

Stratejik planlama sürecinde yasalarla ülke düzeyinde kalkınma planlarının dikkate alınması istenmiştir. Ancak kurumsal bir planın, kalkınma planlarına yansımaları, kademelenme olmaksızın uygulanması mümkün olamamıştır. Bu noktada kalkınma planları ve kurumsal planlar arasında

bölge ve il planları ve hatta sektör planları olmalıdır. Kademe planlarının tüm il düzeyinde faaliyet gösteren aktörlerin ortak kararları ile oluşturulmuş stratejilerle oluşması halinde kurumsal planlar daha gerçekçi hedeflere yönelebilir. Bu nedenle ilk stratejik planlar yalnızca faaliyet odaklı hedeflerle oluşturulmuştur.

Kamu yöneticilerinin;

- Kurumun ürettiği hizmetler için somut, ölçülebilir, spesifik hedefler koymakta korkak davrandığı,
- Hedeflerine ulaşamamak korkusuyla hedefleri küçülttüğü,
- Mevcut verileri gerçekçi olarak sunmadığı,
- Ulaştığı veya mevcutta bulunan hedef veriyi, tekrar hedef olarak belirlemeye çalıştığı görülmüştür.

Aynı zamanda stratejik planlarda hedefler belirlenirken eldeki verilerin eksik olması nedeniyle ilk ölçüm sonuçlarında sapmaların olması muhtemeldir. Performans sonuçları ile ortaya çıkacak yüksek oranlı sapmalar ise sonraki yıllarda stratejik planlarda yapılacak revizyonlar ile planın tüm unsurlarının yeniden yapılandırılmasına neden olabilecektir. İlk ölçüm ile ortaya çıkacak sapmaların yüksek olması nedeniyle, sonraki revizyonlara hazırlanırken daha sağlıklı veri tutma yöntemleri aranmalıdır.

Tüm bunlarla birlikte stratejik planlama sürecinde, plan aracılığıyla ilk defa kamu kurumları kendisini eleştirel bir bakışla yeni baştan değerlendirmeye başlamış daha önce hiç konuşulmayan verimlilik ve etkinlik kavramları kamuda tartışılmaya başlanmıştır.

Planlamadan kontrole “stratejik yönetim” süreci

Hakkı Burak Sağ

Uzman / Savunma Sanayi Müsteşarlığı

Askeri bir kavram olarak tanıştığımız ve günlük yaşantımızda, genellikle savaş alanıyla sınırlandırdığımız strateji kelimesinin kökenine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Kimilerine göre Fransızca, kimilerine göre Latince, kimilerine göre ise Yunanca kökenli olan kavram, askeri olarak, “bir savaşta kuvvetlerin hareketlerinin önceden planlanma sanatı”⁷ şeklinde tanımlanmaktadır.

Strateji, 1970’li yıllardan itibaren siyaset, ekonomi, uluslararası ilişkiler ve yönetim başta olmak üzere farklı alanlarda yaygın bir kullanıma kavuşmuş ve bugün gelinen noktada, sadece askerlerin değil aynı zamanda, politikacıların, yöneticilerin ve bürokratların görev alanına dahil olmuştur.

Özetle, belli bir topluluğun izlediği politikalar ışığında, belirlediği hedeflere ulaşmak için seçtiği güzergâh ve alternatif yollar olarak tanımlanabilen strateji, yönetim alanında da önemli bir yaklaşım olarak tüm yöneticilerin ilgi alanına girmiştir. Özellikle, rekabetin yoğun olarak yaşandığı 1970’li yıllarda, işletme yönetiminde yatırım ve pazarlama alanlarında stratejik yaklaşımlar ön plana çıkmaya başlamıştır.

1974 yılında yaşanan birinci petrol krizi ve ardından 1979 yılında yaşanan ikinci petrol krizi ile uluslararası alanda enerji kaynaklarının kontrolü ve kıstıllığı, para ve finans piyasalarındaki istikrarsızlıklar ve 1980’lerle birlikte yeni dünya düzenine geçiş

konuları, stratejik yönetim yaklaşımını, işletme yönetiminin ötesinde hayatın tüm alanlarında başvurulan bir yapıya taşımıştır.

Strateji ve yönetim kavramlarının birleşimiyle oluşmuş olan stratejik yönetim kavramının tanımı üzerinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bu konuda çalışan araştırmacı ve akademisyenlerin inceleme ve değerlendirmeleri incelendiği vakit hemen hepsinin

stratejik yönetim kavramının farklı yönlerine vurgu yaptığı ve bu sebeple de tanımların, inceleme ve değerlendirmeler ile sınırlı kaldığı görülecektir. Bu durum, en iyi Amerikan şair John Godfrey Saxe tarafından yazılan Kör Adamlar ve Fil (*Blind Men and the Elephant*) şiiri ile tasvir edilmektedir. Söz konusu şiirde; kör adamların filin belli bir parçasına dokunarak bu cismin ne olduğunu

bilmeleri istenmektedir. Sonuçta herkes fili elleri ile incelediği kısımla sınırlı olacak şekilde; duvara, mızrağa, yılan, ağaca, yelpazeye ve ipe benzetmiş, fili bir bütün olarak tasvir edememişlerdir.

Stratejik yönetimin tanımı üzerinde tam bir fikir birliğine varılmamış olsa da, bu konuda çalışanların çoğu dalın uygulamalı bir sosyal bilim dalı olduğunu düşünmektedir.⁸ Sosyal bilimlerin inceleme alanı özü itibarıyla her zaman için mutlak doğruları



⁷ Longman Dictionary of Contemporary English, İngiltere, 1987, Longman Group, s. 1045.

⁸ Mahmut Arslan, “Yönetim ve Organizasyonun Bazı Temel Kavramları,” Yönetim ve Organizasyon, der. Salih Güneş, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Temmuz 2001, s. 41.

► planlamadan kontrole “stratejik yönetim” süreci



barındırmamakta, büyük oranda araştırmacının dünya görüşü, gelenek ve görenekleri, bir başka ifadeyle subjektif yargılarını yansıtmaktadır. Aslında bu düşünce, stratejik yönetimin, sosyal bilimlerin inceleme alanını oluşturan diğer yaklaşımlardan da hiç farklı olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Stratejik yönetim, işletmenin çevresi ile arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve rakiplerine üstünlük sağlayabilmek amacıyla kaynakların harekete geçirilmesidir.⁹ Stratejik yönetim, stratejilerin belirlenmesi için gerekli planlamaları, bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü önlemlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, uygulanmadan önce stratejilerin amaçlara uygunluğunun kontrol edilmesini ve üst düzey kadroların faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır.¹⁰ Bu çerçevede, stratejik yönetim, bir kurumda geleceğe yönelik kararlar alınmasında kullanılan bir yönetim tekniği olarak karşımıza çıkmaktadır. Stratejik yönetimi gelecekte ortaya çıkabilecek durum ve gelişmelere göre bir planlama çabası olarak özetlemek mümkündür. Ancak, bu anlamda, stratejik yönetim geleceğin bir planının yapılması değil, değişimi göz önüne alarak gelecekte yapılması gerekenleri belirlemek, bir başka ifadeyle, geleceği biçimlendirmekle ilgilidir. Bu çerçevede, stratejik yönetim; değişimin öngörülebilir olduğuna inanmak ve değişimin belirsizliğini bir dünya görüşü olarak benimsemek ve bu değişimi fırsat olarak kullanabilmektir.

Stratejik yönetim yaklaşımı genel yönetimden farklı olarak bazı özelliklere sahiptir. Bu çerçevede, her şeyden önce stratejik yönetim, üst yönetimin bir fonksiyonudur, ancak sadece üst yönetimi ilgilendirmez, ekip çalışması ile kurumsal hedeflerin gerçekleştirilebileceği düşüncesine odaklanır.

Stratejik yönetim, geleceği biçimlendirmek için yapılması gerekenlerin planlanması, uygulanması

ve kontrol edilmesini hedefler. Stratejik yönetim yaklaşımı, örgütü bir bütün olarak algılar, bu çerçevede, belirlenen amaçlar tüm birimlerin ortak hareket noktasını oluşturur ve bütünü oluşturan diğer parçaları, belirlenen amaçlar doğrultusunda kendi alt amaçlarını belirler ve bu anlamda, alt birimler de ilgi alanındadır. Ayrıca, sistem yaklaşımına uygun olarak örgütü açık bir sistem olarak ele alarak, çevre konusuna ayrı bir önem vermektedir. İç ve dış çevre faktörlerini değerlendirmeye alarak amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir kaynak dağıtımını esas alır.

Dış çevre faktörünün stratejik yönetim ile yönetim arasındaki temel belirleyici olarak kabul edilmesine ilaveten, geleceğe yön verme çabası olarak stratejik yönetim yaklaşımı;

- Kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesi ve bu süreçte birim veya bölüm hedeflerinin entegrasyonu,
- Uygulamada hem verimlilik (iş doğru yapmak) hem de etkililik (doğru işi yapmak) konularının dengeli bir şekilde hayata geçirilmesi,
- Müşteriler, tedarikçiler, çalışanlar, ortaklar ve kamuoyu gibi geniş bir yelpazede paydaş beklenti ve taleplerini karşılamaya yönelik paydaş yönetimi
- Son olarak, çoklu zaman perspektifi ile konuların değerlendirilmesi, kısa, orta ve uzun vadeli hedefler, rekabetçi üstünlüğe dayalı önceliklendirme modeli, rekabetçiliği korumaya yönelik uzun vadeli bakış açısı, bugüne ve geleceğe katkı sağlamak gibi konulara odaklanmaktadır.

Stratejik yönetim süreci; strateji uygulama ve stratejik kontrol¹¹ gibi aşamalardan oluşmaktadır.

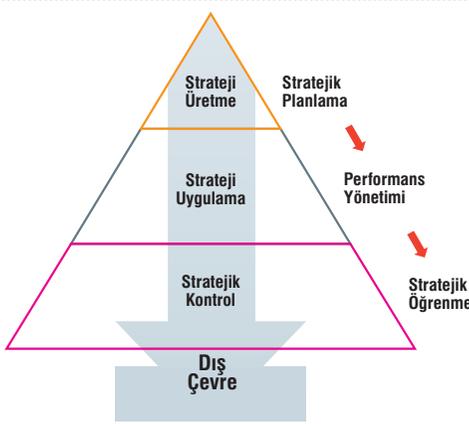
⁹Erol Eren, İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim, Bayrak Matbaacılık, İstanbul, 1997, s. 15-16.

¹⁰Nezahat Güçlü, Stratejik Yönetim, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, 2003, s. 70.

¹¹Literatürde stratejik yönetim sürecinin aşamaları olarak kabul edilen strateji üretme, strateji uygulama ve stratejik öğrenme kavramlarının uygulamada stratejik planlama, performans yönetimi ve stratejik kontrol kavramlarının ötesinde bir anlam taşımadığı düşünülmektedir. Bu sebeple, strateji üretme ile stratejik planlama, strateji uygulama ile performans yönetimi ve stratejik kontrol ile stratejik öğrenme kavramları birbirlerinin yerine kullanılmıştır.

► planlamadan kontrole “stratejik yönetim” süreci

“Stay with me now,
people,
because in step C,
things get a bit delicate.”



Şekil: Stratejik Yönetim Süreci

Strateji Üretme (Stratejik Planlama)

Geleceği biçimlendirme çabası olarak stratejik yönetimin birinci aşaması arzu edilene ulaşmak için stratejilerin üretilmesi, yani stratejik planlamadır. Günlük kullanımda sıkça karıştırılan hatta zaman zaman birbirinin yerine kullanılan stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları arasındaki ilişki, bu fonksiyonel sınıflandırma ile netlik kazanmaktadır. Aslında, stratejik planlama stratejik yönetimde bir aşamayı oluşturmaktadır.

Gelecekte varılmak istenen durum için gerekli güzergah ve yolların tespitini sağlayan stratejik planlama, stratejik yönetimin en önemli ve birinci işlevidir. Bir kuruluşun disiplinli ve sistemli bir şekilde; kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını, yaptığı şeyleri niçin yaptığını, ulaşmayı arzu ettiği durumu değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesi çabası stratejik planlama olarak adlandırılmaktadır.¹²Bir

başka ifadeyle, bir kurum veya kuruluşun nerede olduğu, nereye gitmek istediği ve nasıl gideceği sorularına verdiği cevaplar bütünüdür. Stratejik planlama süreci uygulanan model veya benimsenen yaklaşıma göre farklılık göstermekteyse de hemen hemen tüm yaklaşımlarda ortak olan unsurları; durum analizi, misyon, vizyon, ilke ve değerler, stratejik amaç ve hedefler olarak sıralamak mümkündür.

Stratejik planlama kurumun arzu ettiği geleceğe ulaşmak için izleyeceği yollar ile iş yapış tarzlarının genel hatları ile belli sınırlar içerisinde tarif edilmesi çabasıdır. Stratejik planlama sürecinin bir çıktısı olan stratejik planların, 3 ila 5 yıllık dönemleri kapsamaları gerekmektedir. Stratejik yönetimin yukarıdan aşağıya yayılan, iç ve dış çevre ve paydaş yönetimi üzerine bina edilmiş olan yapısı stratejik planlama sürecinde dikkate alınması gereken en önemli faktörlerdir.

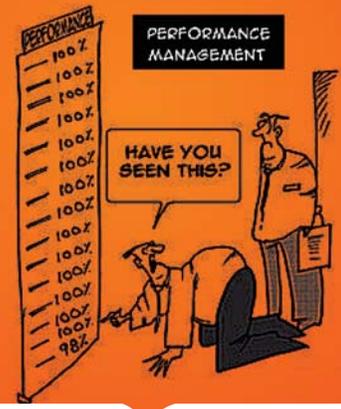
Stratejik planlama sürecinin başarılı bir şekilde tamamlanması veya stratejik planların hazırlanmış olması stratejik yönetim yaklaşımının bir örgütte uygulandığı veya benimsendiği anlamına gelmemektedir. Zira, uygulamada stratejik planlar bir şekilde hazırlanırken, planları uygulamaya dönüştürecek tedbirleri almak konusunda ciddi sıkıntılar görülmektedir. **Fortune** dergisinde 1999 yılında yayınlanan bir makaleye göre, geliştirilen stratejilerin %10'undan azı etkili bir şekilde uygulanabilmektedir.¹³ Bu da bize aslında işin, stratejilerin üretilmesi ile bitmeyeceğini göstermektedir.

1980'lerden sonra tüm dünyada kamu yönetiminde hizmet kalitesinin artırılması, ülkemizde ise hizmet kalitesine ilave olarak verimlilik, ulusal zenginliklerin kullanımı, işsizlik ve enflasyon gibi konuların kamuoyunun ana gündem maddesini oluşturması sonucunda geleneksel kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliğine bir geçiş olması gerektiği düşüncesi taraftar toplamaya başlamıştır.

¹² John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, New York, 1995, s.4-5.

¹³ Ram Charan ve Geoffrey Colvin, *Why Ceos Fail*, Fortune, Vol. 139, No. 12, 21 Haziran 1999, s. 69.

► planlamadan kontrole “stratejik yönetim” süreci



Kamuoyunun artan talepleri neticesinde, bugün gelinen noktada, kamu yönetiminde de stratejik planlama yaygın bir şekilde uygulanmakta, hatta ülkemizde olduğu gibi başta ABD olmak üzere bazı gelişmiş ülkelerde, kamu kurum ve kuruluşlarında yönetimi etkinleştirmeye yönelik bir model olarak yasal çerçeve ile düzenlenmiştir.

Strateji Uygulama (Performans Yönetimi)

Stratejik yönetim sürecinin ikinci aşaması, belirlenen stratejilerin gerçekleştirilmesi, yani uygulanmasıdır. Günlük yaşamımızda çeşitli şekillerde kullandığımız stratejinin ne olduğu konusunda tam bir fikir birliği bulunmamaktadır. Uygulayıcılar, akademisyenler ve danışmanlar farklı tanımlar yapmakta, hepsi fiili incelediği bölümlerle sınırlı olacak şekilde tarif etmektedir. Ancak tüm stratejik yönetim gurularının üzerinde fikir birliği içinde olduğu tek konu strateji uygulamanın, stratejilerin oluşturulmasından daha önemli ve değerli olduğudur.



Şekil 2: Strateji Uygulama Modeli

Teoride, strateji uygulama aşamasının temel sorumluluğu üst yönetime bırakılmakla beraber özellikle orta kademe yöneticiler ile işbirliği yapılarak, belirlenmiş olan strateji ve eylem planlarının, stratejik planların yıllık uygulama diimleri olan performans programlarıyla uygulanması yapılır.

Stratejik yönetim her ne kadar geleceği biçimlendirmek olarak özetlense de, bu noktada arzu edilenin somut olarak tanımlanması gerekliliği temel bir varsayım olarak kabul edilmektedir. Zira, stratejik yönetim geleceği biçimlendirmek için kesinlikle bir hayal, rüya veya masalın peşinde koşulması değildir. Aksine arzulanana ulaşma derecesini somut ve ölçülebilir verilere dayalı olarak

takip etmektir. Yani, stratejilerin uygulanmasının somut hedeflerden yoksun olarak değil, tamamıyla somut ve ölçülebilir hedeflere dayalı olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu anlamda, performans yönetimi, stratejik yönetim yaklaşımının bir işlevi olarak örgütün nasıl çalıştığı, belirlenen hedeflere nasıl ulaşacağı sorunsalı ile ilgilenmektedir. Bu ilgi, kurumsal çalışmaların ölçülebilir, spesifik, herkesçe kabul edilmiş, güncel ve dönemsel performans ölçütleri

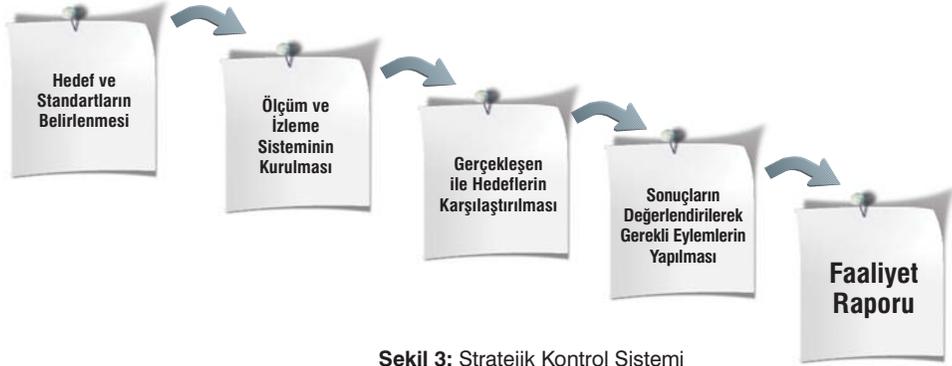
bazında yapılmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede, performans ölçütleri, kurumda yerine getirilen faaliyetlerin, üretilen mal ve hizmetlerin sonuçları ve kalitesi ile ayrılan kaynakların etkili, verimli ve etkin kullanımı hakkında karar alıcılara veri teşkil etmektedir. Bu yaklaşımdaki temel felsefe, ölçülemeyen unsurların yönetilemeyeceği, tanımlanamayan şeylerin de ölçülemeyeceğidir.

Yapılan açıklamalarla her ne kadar ölçme mantığına dayalı bir strateji uygulama veya izleme yapısı tarif edilse de, performans denetimi veya kontrolü bir sonraki aşamanın konusunu teşkil etmektedir.

Stratejik yönetim sürecinde stratejilerin hayata geçirilmesi için kaynakların tahsis edilmesi, ihtiyaç olması halinde önceliklendirilmesi ve bu kaynakların etkili ve verimli kullanımı, performans yönetiminin ilgi alanına girmektedir. Henry Fayol tarafından yönetimin temel fonksiyonlarına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmada, kontrol işlevi altında yer alan amaç kontrolü ve faaliyetlerin etkililik ve verimlilik konuları performans yönetiminin konusudur. Stratejik yönetim yaklaşımının öngördüğü performans yönetimi bütçeleme veya mali yönetimin yanı sıra insan kaynakları, bilgi ve süreç yönetimini de kapsamaktadır.

► planlamadan kontrole“stratejik yönetim” süreci

When was your organization's last Knowledge Audit?



Şekil 3: Stratejik Kontrol Sistemi

Stratejik Kontrol (Stratejik Öğrenme)

Stratejik yönetim yaklaşımında, stratejik kontrol, kesinlikle denetim olarak algılanmamalıdır. Stratejik kontrol, kurumsal yapıda gerçekleştirilen faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülüp yürütülmediğine ilişkin idari izleme ve eğer yürütülüyorsa performansın artırılması için gerekli düzeltmelerin yapılma süreci olarak tanımlanabilir. Şekil 3'te stratejik kontrol sisteminin kurulma adımları görülmektedir. Bu çerçevede, kontrol için ilk aşamada, yapılan veya yapılması gereken işler için hedefler ve standartlar belirlenmektedir. İkinci aşamada ise, belirlenen bu hedef ve standartların ölçülmesi ve izlenmesine yönelik sistem kurulmaktadır. Bir sonraki aşamada ise, faaliyet sonuçları ile hedefler karşılaştırılarak, örneğin, yapılan işin zamanında, bütçesinde veya beklenen kalitede olup olmadığına bakılmaktadır. Son aşamada ise, bu sonuçlar değerlendirilerek, alınması gereken bir tedbir varsa ona göre yapılacaklar belirlenmektedir. Tüm bu süreç sonunda elde edilen gerçekleştirmeler, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak adına kamuoyuna raporlanmaktadır.¹⁴

Stratejik yönetim süreci, geleceğe yön vermek veya geleceğe hazırlanmak adına fark yaratabilmektir. Artan rekabet ortamında işlerin zamanında, bütçesinde ve kaliteli olarak yapılması, kâr üzerine kurulmuş olan işletme dünyası için fark yaratmanın ön şartı olabilir. Ancak, kâr amacı olmayan, temel felsefesi topluma hizmet olan kamu sektörü için ise yapılan işin zamanında, bütçesinde ve beklenen

kalitede olmasına ilave olarak kendine özgü dinamiklerinden kaynaklanan ve her zaman için rasyonalite gerektirmeyen toplumsal fayda, fark yaratmanın en temel aracıdır. Bu aşamada, yapılan işin yarattığı katma değer önem kazanmaktadır. Bugün geline nokta, stratejik yönetim yapılan işin öngörülen zamanda, bütçede veya kalitede olması ile değil, yarattığı katma değerle ilgilenmektedir. Stratejik öğrenme, gerçekleştirilen strateji veya projelerin bütçe, kalite ve zaman gibi kıstaslardan ziyade, stratejik öncelikler başta olmak üzere toplum, ekonomi veya güvenlik gibi unsurlar üzerinde yarattığı etkileri incelemektedir. Bu yaklaşım, kontrol kavramından stratejik öğrenmeye geçişi simgelemekte ve yaratıcılığa dayalı bir yapı öngörmektedir.

Stratejik kontrolden stratejik öğrenmeye geçiş stratejik yönetim yaklaşımında belli bir olgunluğu gerektirmekte ve özellikle, kamu kurum ve kuruluşları ile kar amacı gütmeyen kuruluşlar için uygulanabilir bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Stratejik yönetim, genel yönetim düşüncesinin öngördüğü kontrol ve denetim fonksiyonundan farklı bir yaklaşım ile stratejik öğrenme sürecine geçemezse genel yönetimden nasıl bir farkı olacağı veya yaratıcılığa hizmet edeceği cevaplanması gereken önemli bir sorudur.

¹⁴ Charles W. L. Hill ve Gareth R. Jones, Strategic Management Theory, MeansBusiness Inc., 2001, 5. Baskı, s. 420-425.

kamu sektöründe performans ölçümü sıkıntıları

Hatice CELEP

Maliye Uzman Yardımcısı / Maliye Bakanlığı

Performans ölçümü kamu sektörünün doğası nedeniyle özel sektördeki kadar kolay olamamaktadır. Şekil-1’de performans ölçümünün kolay olduğu ve sorunlu olduğu alan özellikleri gösterilmiştir. Performans ölçümünün sorunlu olduğu alanların özellikleri incelendiğinde bu özelliklerin kamu sektörüne uygun olduğu görülmektedir.

Performans Ölçümü Mümkün	Performans Ölçümü Problemlili
<ul style="list-style-type: none">Örgüt ürüne sahip iseÜretim basit iseÖrgüt üretim odaklı iseBağımsız üretim varsaÜrünler ayrılmış iseSonuçlar biliniyorsaPerformans ölçüleri kaliteli bir şekilde tarif edilebiliyorsaDeğişmez ve aynı tür ürünler varsaÇevre etmeni durağan ise	<ul style="list-style-type: none">Örgütün yükümlülükleri varsa ve yüksek değer yönlü iseÜretim karmaşık iseÖrgüt süreç odaklı iseBirleşik üretim varsa (ürünler genellikle diğerlerini yaratır)Ürünler iç içe kurulmuş iseSonuçlar bilinmiyorsaPerformans ölçüleri kaliteli bir şekilde tarif edilemiyorsaÜrün çeşitliliği varsaÇevre etmeni dinamik ise

Şekil: Performans Ölçümünün Mümkün Olduğu Alanlar ve Sorun Olduğu Alanların Özellikleri

Kaynak: Brujin, 2006: 13

Performans ölçümünde yaşanan bu sıkıntılar performans ölçümünün temelini atıldığı zamanlarda da üzerinde durulan ortak bir endişe kaynağı oluşturmuştur. Bu ilk endişeler DPT'nin Merkezi Hükümette Performans Ölçmesi adındaki kılavuzunda (1989) belirtilmiştir. Buna göre tespit edilen sıkıntılar:

(i) Bakanlar ve üst yönetim amaçlar ve hedefler hakkında belirli ibareler koymak istememektedir.

(ii) Verimin ölçülemez olduğu görüşünden dolayı herhangi bir şey yapmak gereksiz olacağı ve boşuna zaman ve para kaybına sebep olacağı görüşü benimsenmektedir.

(iii) Standart olmayan işler için performans ölçümünün uygun olmayacağı görüşü benimsenmektedir. Kontrol edilemeyen birçok etmenin varlığı dolayısıyla ölçüm yapılamayacağı

görüşü benimsenmektedir.

(iv) Performans ölçüm sistemi oluşturmanın maliyetinin getirisinden daha fazla olacağı görüşü yaygın olduğu belirtilmiştir (DPT, 1989: 7-8).

Kamu sektöründe performans ölçümü kamu sektörünün yapısı ve sunduğu hizmetler nedeniyle özel sektördeki yapıdan çok daha zor ve karmaşıktır. Kamu sektöründe performans ölçümü birçok sorunu beraberinde getirir. Literatürde kamu sektöründeki performans ölçümü sıkıntıları şu şekilde sıralanabilir:

Özel sektörde kârlılık en önemli göstere olduğundan dolayı performans ölçümü ve özellikle etkinlik çok daha az karmaşıktır. Kamu sektöründe mal ve hizmetler piyasada satılmadığından kârlılık ölçütü kamu için uygun bir ölçüt olmamaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin doğasından dolayı bir

gelir ve hasılat eşitliği yoktur. Kamusal mallar için gölge fiyatlar üretilebilecek olmasına rağmen birçok kamu kurumunda piyasa eşitliğine sahip değildir. Bu kamusal malların sosyal ve siyasal sonuçları olduğundan kamu yöneticileri sık sık sonuç ve çıktı konusunda sıkıntıya düşmektedir. Bu yüzden performans ölçümleri ve göstergeleri kârlılığın yerine kullanılmaktadır.

■ Etkilliliği ölçmek için hizmetin doğal amaç ve hedeflerin karşılaştırılması gerekir; fakat kamu sektöründeki bu amaç ve hedefler net bir şekilde tanımlanamamaktadır. Bu yüzden amaçların ve zaman yeterli bir şekilde başarılıydığı bilinmemektedir.

■ Bir başka ciddi sorun planlanan çıktının veya örgüt hedefinin belirlenmesidir. Genellikle örgüt amaçları etkililiğin tanımlanmasında az bir öneme sahiptir; çünkü onlar muğlak tanımlamalardır ve işlevsel değillerdir. Kamusal amaçları yeterli bir şekilde tanımlanamadığından işlemsel amaçlar onların yerine kullanılmaktadır. İşlemsel amaçların başarılması bize birinci, en iyi çözüme göre ikinci en iyi çözümü verir.

■ Çıktılar ve sonuçlar arasındaki fark da göz önüne alınmalıdır. Kamu sektöründeki sonuçlar bir hayli soyuttur ve seçilen anlamları arasında belirsizlikler vardır.

■ Hizmetlerdeki yüksek oranlı çıktı karışımı ve hizmet çıktısının kalite özellikleri, uzun dönemde hizmet kullanıcıları için bu hizmet veya programın etkisinin değerlendirmesini zorlaştırmaktadır. Genellikle kamusal örgütler mal üretmekten ziyade hizmet üretirler ama hizmetler ve bu hizmetlerin kalitesi müşteriler arasındaki etkileşim tarafından belirlendiği için hizmetler soyut (fiziksel varlığı olmayan) ve ölçümleri zor şeylerdir. Bu durum çıktıları veya sonuçları karışık olan eğitim, güvenlik, kişisel sosyal hizmetler gibi hizmetler için geçerlidir.

■ Sonuçlar belirlenebilse bile onlar yıllar önce yapılmış faaliyetlerin sonuçları olabilir. Özellikle eğitim gibi yararları yıllar boyu devam eden programlarda kaçınılmaz olarak faaliyet ile etki

arasında bir zaman farkı vardır (Ömürgönülşen, 2003: 336-339).

■ Kamu sektöründe performans göstergelerinin oluşturulmaması performans ölçümlerini zorlaştırmaktadır (Falay, 2000: 7). Göstergeler kamu sektöründe özel sektördeki gibi açık ve izlenebilir olamamaktadır (Ömürgönülşen, 2002: 113). Çünkü kamu sektöründeki dış etmenler, sonuçlar üzerinde etkili olabilmekte ve neden-sonuç ilişkisi sapmaya uğrayabilmektedir. Bu da performansın izlenmesini sağlayacak verilerin olmaması, yani istenen çıktıları alabilme yeteneğinin zayıf olması anlamına gelmektedir (Falay, 2000: 7).

■ Devlet bürokrasisinin en büyük zayıflıklarından birisi de iç ve dış geri beslenme ve değerlendirmeye kapalı olmasıdır (Wriston, 1980: 181'den aktaran Ömürgönülşen, 2002: 113). Performans ölçüm ve denetiminde tam ve doğru bilgilerin eksikliği dolayısıyla kamu yöneticileri hedeflerin ekonomik, etkin ve etkili olarak değerlendirme konusunda kör olacaklardır, bu da genel olarak etkisizlik demektir (Ömürgönülşen, 2002: 113).

■ Kamu sektöründe performans ölçümü aynı zamanda siyasal bir sorundur. Performans ölçümleri çoğu zaman siyasal tercihler tarafından belirlenmektedir. Performans ölçüm sistemleri kurulması ve uygulanmasında "kriterleri kim belirleyecek?"; "kimin değerleri ölçülecek?" gibi kritik sorular karşımıza çıkar. Sonuçta, kamu sektöründe karar verilmesinde siyasal boyut ile ayrı düşünülmesi imkânsızdır. Bu siyasal kararlar ile kamu sektörü performansı farklı gruplar için farklı şeyler ifade edecektir. Her grup, performansı kendi ilgi ve değerleri ışığında tanımlayacaktır (Ömürgönülşen, 2002: 115-116; Güran, 2005: 129; Falay, 2000: 7).

■ Performans ölçümü maliyetsiz bir süreç değildir. İşlem maliyeti denen bu maliyetlerin performans ölçümünden sağlanan faydayı aşmaması gerekir. Performans ölçümü önemli büyüklüklere ulaşabilen; zaman, emek ve kaynak kullanımına neden olabilmektedir.

► Kamu hizmetleri ölçümü için dört boyut gerekmektedir: girdiler, ara çıktılar, çıktılar ve sonuçlar. Performans ölçümünde parasal ölçüler (reel fiyat, kâr gibi) olmadığı için, dikkatler değişik ölçülere kaymaktadır. Kamu hizmetleri karmaşık olduğu için performans göstergelerini belirlemek basit bir görev değildir. Performans hakkında güvenilir bilgi alabilmek için çıktı ve sonuç ölçümleri gereklidir; fakat birçok kamu hizmetinde bu ölçümler ulaşılabilir değildir. Kamu sektörünün çıktı ve sonuçlarının belirlenmesindeki zorluklar literatürde sık sık dile getirilmektedir; çünkü kamu sektörünün çıktısı çok yönlü, karmaşık ve soyuttur. Sonuçlar vatandaşlar tarafından subjektif değerlendirilmelere tabi olabilmektedir. Bu bağlamda etkililiğin göstergesinin çok az olması şaşırtıcı olmamaktadır (Ömürgönülşen, 2002: 118-119).

► Ölçüm esnasında kalite ve tüketici memnuniyetini ölçmek zordur; dolayısıyla bu ölçüler ihmal edilmektedir. Bu yüzden performans ölçümü tutumluluğa indirgenebilir ya da daha basit bir şekilde maliyeti düşürmeye indirgenebilir. Kamu sektörü yöneticileri tutumluluk ve verimlilik kavramlarını daha karmaşık olan etkinlik kavramı yerine kullanılmaktadırlar. Bu basite kaçılmış çözüm olumsuz bir tutumdur. Tutumluluk ve verimlilik göstergeleri gerekli ve önemlidir fakat bunlar bazı etkinlik göstergeleri ile tamamlanmadıkça siyasal ve ahlaki bazı sorunlar çıkabilmektedir. Kamu hizmeti verimli ve ekonomik olabilir fakat bu kamu sektörünün ölçümü için tek test olmamalıdır. Buna ek olarak ekonomiklik ve verimlilik kavramları üzerinde aşırı vurgulama kamu yöneticilerini istenmeyen davranışlara teşvik edebilir. Kısa dönemdeki verimlilik ve ekonomiklik uzun dönemde etkili olmayan sonuçlara neden olabilir (Ömürgönülşen, 2002: 120-122; Güran, 2005: 129).

Kamu sektöründe performans ölçümü aynı zamanda siyasal bir sorundur. Performans ölçüleri çoğu zaman siyasal tercihler tarafından belirlenmektedir.

► Kamu sektöründe çalışanların performans sonuçlarından etkilenmeleri mümkün olduğunda, çalışanlar hileye ve ölçümü kendi çıkarları doğrultusunda saptırmaya çalışabilir (Güran, 2005: 129).

► Maliyet muhasebesine dayalı sistemin oturmaması da performans ölçümünü sınırlayan nedenlerden biridir (Falay, 2000: 7).

► Uygulamada bazı teknik konuların çözümlenmesinde teknik elemana ihtiyaç duyulmaktadır; fakat bu teknik eleman ihtiyacı karşılanmamaktadır. Böylece ölçümü yapacak kişilerin yabancı oldukları konularda sorunları tanımlaması imkânsızlaşacaktır.

► Miyop bakış açısına kapılıp uzun vadeli getiriye sahip olan araçlar yerine kısa vadede de getiri sağlayan araçlara yönelmesi de önemli bir sorun alanıdır.

Performans ölçülerinin belirlenmesi, sistemin oluşturulması ve bu kurulan sistemin yönetim ile bütünleştirilmesi zor ve karmaşık bir çalışma gerektirmektedir. Sayıştay hazırladığı performans ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu'nda da Komisyonun 2001 Yılı Eylem Planınının 6.2'inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon¹⁹ karşılaştığı zorluklardan bahsedilmiş olup, Türkiye açısından böyle bir deneyimin yaşanmamış olması konusu özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca yeni bir konu olması dolayısıyla gelişmeye açık doğası gereği kavram farklılaşması yaşanmakta olduğu anlatılmaktadır (Sayıştay, 2003: 5-6).

KAYNAKÇA

- BRULIN** Hans De. (2006) Managing Performans in the Public Sector, London, Routledge Taylor & Francis Group.
- DPE.** (1989) Merkezi Hükümette Performans Ölçmesi-İdareciler İçin Bir Kılavuz. Sosyal Planlama Başkanlığı.
- FALAY.** Nihat. (2000) Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma. 15. Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs, Antalya.
- GÜRAN.** Mehmet Cahit. (2005) Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü, Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- SAYIŞTAY.** (2003) Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN.** Uğur. (2002) "Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concerns, Problems in Practice and Prospects", H.U. İİBF Dergisi, C. 20, S. 1, Ankara: 99-134.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN.** Uğur. (2003) "Achieving Three E's in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auditing", Prof. Dr. Yücel Keç'elben'e Armağan, A.U. SBF-Türnob, Ankara: 313-353.

¹⁹2001 Yılı Eylem Planınının 6.2'inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon

Avrupa Birliğinde kamu iç mali kontrol sistemi

Vildan UZUNAY

Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

1. Giriş

Son yıllarda Avrupa Birliğinde kamu mali yönetim ve kontrolü anlayışında önemli değişiklikler yaşanmış, merkezi kontrolden iç kontrole geçiş olmuştur. Yeni kontrol anlayışı kapsamında, kamu iç mali kontrol kavramı esas alınmıştır.

Kamu iç mali kontrol sistemi, Avrupa Komisyonu tarafından esas alınan ve idarelerin iç kontrol ortamını ve özellikle kamu sektöründe kontrol sistemlerini, uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği iyi uygulamaları ile uyumlu bir şekilde geliştirmelerini sağlayan yapısal ve işlevsel bir modeldir.

2. Kamu İç Mali Kontrol Sistemi

Kamu iç mali kontrol sistemi, yürütme ve yürütmenin yetkili kuruluşları tarafından uygulanan bir mali kontrol sistemidir. Harcamacı kuruluşlarda mevcut mevzuata, bütçe tanımlarına, sağlam mali yönetime, şeffaflık, etkinlik, etkililik ve ekonomiklik ilkelerine uyumlu bir şekilde mali yönetim ve kontrolün sağlanmasını amaçlayan bir sistemdir. Kamu iç mali kontrol sistemi, idarenin tüm gelirlerinin, harcamalarının, varlık ve kaynaklarının kontrolünü kapsar. Ayrıca, yolsuzluk ve dolandırıcılığın önlenmesi için etkili bir araçtır.

Merkezi bir harcama öncesi kontrol ile üçüncü kişilerin şikâyetleri, şüpheli işlemler, bütçe kurallarının ihlali ve kişisel hataların cezalandırılmasına dayalı, yasallık ve düzenliliği esas alan geleneksel kontrol sistemine kıyasla modern kamu iç mali kontrol sistemi iç kontrole dayalıdır ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik ve hesap verebilirlik ilkelerini benimser.

Kamu iç mali kontrol sistemi, uluslar arası standartları ve Avrupa Birliği iyi uygulamalarını kapsar ve geleneksel kontrol sisteminin düzeltilmesi için en iyi yaklaşımı sağlamayı amaçlar.

Kamu iç mali kontrolün temeli, yönetsel sorumluluk ve fonksiyonel olarak bağımsız, merkezi olmayan iç denetim kavramlarıdır. Kamu iç mali kontrol sistemi bütçeleme veya muhasebeleştirme teknikleri ile ilgilenmez, iç kontrol bu sistemlerin ilerlemesini amaçlar. Dolandırıcılık ve yolsuzlukla ilgili bireysel durumların soruşturulması ve cezalandırılması gibi teftiş kapsamındaki görevleri içermez. Kamu iç mali kontrol sistemi önleyicidir ve dolandırıcılık ve yolsuzluğun gerçekleşmesini önlemek için gerekli ve yeterli sistemleri sağlamayı amaçlar.

3. Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin Unsurları

Avrupa Birliğinde esas alınan ve temel ilkesi yönetsel sorumluluk olan kamu iç mali kontrol yaklaşımına göre kamu iç mali kontrol sistemi, mali yönetim ve kontrol sistemi ve iç denetim sistemi ile bu iki alanda merkezi uyumlaştırma birimlerinden oluşmaktadır.

3.1. Mali Yönetim ve Kontrol

Kamu iç mali kontrolünün ilk unsuru mali yönetim ve kontroldür. Mali yönetim, devletin bütçe işlemlerini yapan birimlerin görevlerinin yürütülmesinden sorumlu olan yönetimin; gelir, gider ve varlıklardan oluşan mevcut fonların etkin, etkili ve ekonomik olarak kullanılmasını amaçlayan bir dizi kurallar oluşturma ve uygulama konusundaki sorumlulukları olarak anlaşılmaktadır. Yönetici; planlama, programlama, bütçeleme, muhasebeleştirme, kontrol etme, raporlama, belgeleme ve izleme görevlerinin gerçekleştirilmesi için yeterli kamu iç mali kontrol sistemlerinin kurulmasından ve sürdürülmesinden sorumludur. Mali yönetim, iç ve dış denetime tabidir. Mali kontrol ise, geniş anlamda ve dar anlamda kullanılmaktadır.



Geniş anlamda mali kontrol, iç kontrol anlamına gelmektedir. Dar anlamda ise ön mali kontrolü, yani ödenekler, taahhütler, ihale süreçleri, sözleşmeler (ikincil taahhütler) ve bunlara ilişkin ödeme ve uygun olmayan şekilde ödenmiş tutarların geri alınmasıyla ilgili mali kararların yürütülmesinden önce yapılan kontrol faaliyetlerini ifade eder. İşlemlerin düzenlemeler ve prosedürlere uygunluğu konusunda yapılan spesifik gözden geçirmedir.

Mali yönetim ve kontrol sistemi bütün taahhütleri (bütçe ödeneklerini), teklifleri, sözleşme ile ilgili işlemleri, tüm gelirleri, ödemeleri, varlıkları ve kaynakları ve zamanında tahsil edilemeyen gelirlerin toplanmasını içerir. Mali yönetim ve kontrol sistemi; ön mali kontrol, süreç kontrolü, işlem sonrası kontrol, standart ve prosedürlerin belirlenmesi, kontrol listeleri ve kontrol öz değerlendirme formlarının oluşturulması, iç kontrol standartlarının belirlenmesi ve mali yönetim ve kontrol rehberlerinin oluşturulması suretiyle kurulur.

Sağlam mali yönetim ve kontrolün gerçekleştirilmesi; sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmasını, mali yönetim ve kontrol işlemleri olan muhasebeleştirme, belgelendirme, şeffaflık, yetkilendirme, ön mali kontrol, harcama sonrası (ex-post) mali kontrol ve önleyici faaliyetlerin gerçekleştirilmesini; risk değerlendirmesi ve yönetimini ve denetim tavsiyelerinin izlenmesini gerektirir.

3.2. İç Denetim

Kamu iç mali kontrolünün unsurlarından ikincisi fonksiyonel olarak bağımsız iç denetimdir. İç denetim, yönetimin faaliyetlerine değer katmak ve geliştirmek için tasarlanan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışma faaliyetidir. Yönetime; risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinde sistematik, disiplinli bir yaklaşım sağlayarak hedeflerin gerçekleştirilmesi için yardım eder.

Bütçe ile ödenek tahsis edilen harcamacı kuruluşlarda, iç kontrol sisteminin objektif değerlendirilmesi amacıyla idareyi desteklemek için fonksiyonel olarak bağımsız iç denetçiler görevlendirilmelidir. Denetçi raporları doğrudan üst yöneticiye sunulur. İç denetçi, denetimin nasıl yapılacağı konusunda üst yöneticiden talimat almaz. İç denetçi mali hizmetler biriminin bir parçası değildir, doğrudan en üst düzey yöneticiye bağlıdır. Denetçinin görevleri idare tarafından gerçekleştirilen iç kontrol sisteminin yeterliliğini değerlendirmek, zayıflıklarını ortaya çıkarmak ve gerektiğinde geliştirilmesi için önerilerde bulunmaktır. Denetçi etkinlik, etkinlik ve ekonomiklik kavramları uyarınca, idarenin hedeflerine ulaşmasını tehdit eden zayıflıkları ortaya çıkararak sistemin yeterliliğini inceler. Denetçi, sistemi geliştirmek için yöneticiye tavsiyelerde bulunur. Denetçiler sorumluluk üstlenemedikleri için yönetsel görevlere dâhil edilmezler. Denetçi değerlendirme yapar tavsiyelerde bulunur ama denetçinin önerilerine uyulup uyulmayacağına karar veren üst yöneticidir. Yani denetçinin raporları bağlayıcı değildir. Sorumluluk yöneticiye aittir. Denetçi yaptırım uygulamaz ya da cezalandırmaz; sistematik ve bireysel hatalar idareciye; yolsuzluk ve düzensizlikle mücadele adli birimlere bırakılır.

3.3. Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu

Kamu iç mali kontrolünün üçüncü unsuru, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim unsurları hakkında standartlaşma ve metodolojiyi geliştirmek için oluşturulan merkezi uyumlaştırma fonksiyonudur. Kamu iç mali kontrolün tamamen uygulanabilmesinin uzun zaman alması nedeniyle ve bu yaklaşımın idarenin tüm birimleriyle uyumlaştırılması görevi gereğince merkezi bir yapının olması gerekmektedir. Bu yapı kamu iç mali kontrol sistemini geliştirmekle yetkilendirilmiş Merkezi Uyumlaştırma Birimidir.

Merkezi uyumlaştırma birimi; standartları belirleme, düzenlemeleri yapma, izleme, raporlama, eğitim programlarını hazırlama, uyumlaştırma ve iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırma fonksiyonlarını ifa eder.

Merkezi uyumlaştırma birimi, mali yönetim ve kontrol ve iç denetim hakkında yeni düzenlemelerin uygulanmasını koordine etmek amacıyla uluslar arası kabul görmüş standartlara ve en iyi uygulamalara dayalı iç kontrol ve denetim yöntemlerinin geliştirilmesinden sorumludur.

4. Sonuç

Son yıllarda, Avrupa Birliğinde kamu mali yönetim ve kontrolü anlayışında önemli değişiklikler yaşanmış, kamu iç mali kontrol kavramı önem kazanmıştır.

Avrupa Birliğinde uygulanan Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun faaliyet göstermesini, kamu gelir, gider varlık ve yükümlülüklerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, kontrol ve denetim faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlayacak bir kamu iç mali kontrol sistemidir.

Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, kamu idarelerinde sağlam mali yönetim sağlamak için kilit rol oynar. İdarelerin amaçlarını gerçekleştirmesini teşvik eder. İç kontrol sistemlerinin modernleşmesine, gelişmesine yardımcı olur. Yürütmeye karşı halkın güvenini artırır. Bütçenin daha iyi yönetilmesini sağlar. Parlamento'nun kamu sektörünü daha açık ve daha iyi bir şekilde kontrol etmesini sağlar.

KAYNAKÇA

- 1. EUROPEAN COMMISSION**, Welcome to the World of PIFC, Public Internal Financial Control
- 2. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**, Reforming the Commission White Paper 2000,
- 3. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**, Reforming the Commission White Paper Action Plan 2000,
- 4. COUNCIL REGULATION** (EC, Euratom) No 1605/2002 of June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities,
- 5. COUNCIL REGULATION** (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities,
- 6. COUNCIL REGULATION** (EC, Euratom) No 2343/2002 of 23 December 2002 on the framework Financial Regulation for the bodies referred to in Article 185 of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities,
- 7. ARÇAGÖK**, M. Sait - ERÜZ Ertan: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Ankara 2006

faaliyete dayalı bütçeleme ve sürekli iyileştirme

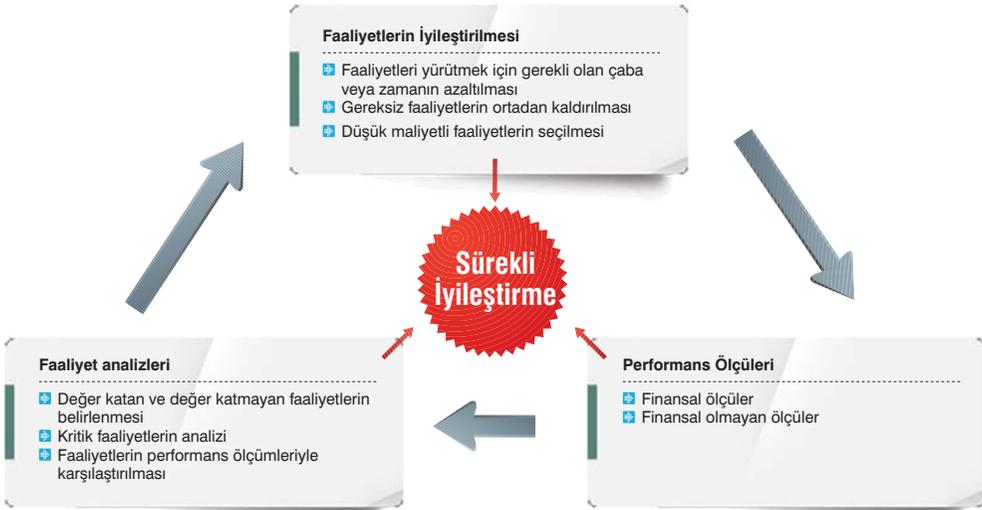
Özen AKÇAKANAT

Uzman / Süleyman Demirel Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı

Günümüzde organizasyonların etkin maliyet bilgisi elde etme ihtiyaçları giderek artmaktadır. Organizasyonun olduğu her yerde karar almak, organizasyon stratejilerini belirlemek, kıt kaynakları en verimli alanlarda kullanmak ve yürütülen faaliyetleri izlemek için zamanında sağlanan güvenilir bilgilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan faaliyete dayalı bütçeleme, organizasyon yöneticilerine daha doğru maliyet bilgisi sağlaması yönüyle bir maliyet muhasebesi sistemi; organizasyonun her bir faaliyet merkezinde yürütülen faaliyetlerle ilgili çok sayıda finansal ve finansal olmayan performans ölçüleri sağlaması yönüyle de, bir performans ölçüm sistemidir.

Faaliyete dayalı bütçelemenin en önemli özelliği, kaynaklarla faaliyetler ve faaliyetlerle maliyet

nesneleri arasında doğrusal ilişkiler kurmasıdır. Faaliyete dayalı bütçelemede organizasyonun öncelikli olarak faaliyetlerini belirlemek esastır. Belirlenen faaliyetlerin maliyet unsurlarının oluşturulması, oluşturulan maliyet unsurlarının birim fiziki kaynak ihtiyaçlarının ve toplam fiziki kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesi faaliyete dayalı bütçeleme sürecinin ikinci adımdır. Birim fiziki kaynak ihtiyacı ve toplam fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi aşamasından sonra birim maliyetler ve toplam maliyetler oluşturulur. Son olarak da performans göstergeleri (sonuç göstergesi, çıktı göstergesi, girdi göstergesi vb.) oluşturulur. Böylece organizasyonun faaliyetler bazında hedeflerini gerçekleştirme durumu ve bunun ne derece etkin, verimli, etkili biçimde gerçekleştirildiği saptanır.



► faaliyete dayalı bütçeleme ve sürekli iyileştirme



Faaliyete dayalı bütçelemede sürekli iyileştirme hedefini etkili bir biçimde sürdürmek için, faaliyetleri ve bu faaliyetlere tahsis edilen kaynakları yönetmek gerekir. Bunun için ise etkin bir faaliyet analizinin yapılması gerekmektedir. **Faaliyet analizi**, değer katan ve değer katmayan faaliyetlerin belirlenmesi, kritik faaliyetlerin analizi ve faaliyetlerin önceden belirlenen performans ölçüleriyle karşılaştırılması aşamalarından oluşmaktadır. Değer katan ve değer katmayan faaliyetlerin belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken şey faaliyetin üretilen ürünün veya hizmetin fonksiyonelliğini, kalitesini ve müşteriler tarafından beklenen değerini artırıp artırmamasıdır. Eğer ki faaliyet üretilen ürünün veya hizmetin fonksiyonelliğini, kalitesini ve müşteriler tarafından beklenen değerini artırıyor ise değer katan faaliyet, değilse değer katmayan faaliyet olarak düşünülmelidir. Faaliyet analizinde önemli bir husus da kritik faaliyetlerin analiz edilmesidir. Organizasyonlarda çok sayıda faaliyetin yürütüldüğü bir gerçektir. Bu faaliyetlerin tümünün analiz edilmesi, hem zaman hem de kaynak açısından ekonomik olmamaktadır.

Etkin bir faaliyet analizinin gerçekleştirilmesinden sonra, **faaliyetlerin iyileştirilmesi** sürekli iyileştirme hedefinin gerçekleştirilmesi açısından önemli ikinci adımdır. Faaliyetlerin iyileştirilmesi, faaliyetleri yürütmek için gerekli olan çaba veya zamanın azaltılması, gereksiz faaliyetlerin ortadan kaldırılması, düşük maliyetli faaliyetlerin seçilmesi aşamalarından oluşmaktadır. İhtiyaç duyulan zaman ve çabanın azaltılması, iş süreçlerinin iyileştirilmesi ve iş süreçlerinde gerekli revizyonların yapılmasını gerektirir. Gereksiz faaliyetlerin ortadan kaldırılması ise, faaliyet analizi sonucunda elde edilen değer

katmayan faaliyetlerin ortadan kaldırılmasını içermektedir. Faaliyetleri iyileştirmek için düşük maliyetli faaliyetlerin seçilmesi aşaması organizasyonun üreteceği mamul veya hizmetlerin, faaliyetlerin maliyetleri ile mamulün/hizmetin istenen özellikleri karşılaştırılarak en düşük maliyetle üretilebilecek faaliyetlere uygun olarak tasarlanmasıdır.

Sürekli iyileştirme hedefi için gerekli son unsur da **performans ölçülerinin belirlenmesidir**. Başarılı bir performans ölçümü, her şeyden önce organizasyonun stratejik amaçlarına uygun doğru ve güvenilir bilgilerin elde edilmesine bağlıdır. Sürekli iyileştirme için maliyet yönetimini önemli ölçüde etkileyen performans ölçülerini, faaliyetlerin en iyi şekilde yürütülmesini sağlayacak şekilde oluşturmak gerekir.

Etkin bir faaliyet analizinin gerçekleştirilmesinden sonra, faaliyetlerin iyileştirilmesi sürekli iyileştirme hedefinin gerçekleştirilmesi açısından önemli ikinci adımdır.

Sonuç olarak faaliyete dayalı bütçeleme, yalnız geleneksel bütçenin en önemli sorunlarını ortadan kaldırmakla kalmaz, finansal tahminlerin doğruluk derecesini yükselterek, kaynak-faaliyet-maliyet ilişkisini net bir şekilde ortaya koyarak, yönetim anlayışının gelişmesine; maliyetlerin de performansının ölçülerek yönetilmesine olanak sağlar. Özellikle uygulaması standartlaştırıldığında, faaliyetlerin ve maliyetlerin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlayarak, organizasyonun faaliyetlerinin sürekli iyileşmesine imkân tanır. Faaliyete dayalı bütçeleme ayrıca geleneksel bütçeleme sürecindeki iş yükünün önemli bir kısmını ortadan kaldırır. Faaliyete dayalı bütçeleme, üretilmekte olan ürün ve hizmetleri, bu ürün ve hizmetlerin üretilmesi için ne kadar faaliyet gerektiğini ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için ne kadar bütçelenmiş kaynağa ihtiyaç duyulacağını net bir şekilde ortaya koyar.

Ülkemiz yeni kamu mali yönetiminde yönetim bilgi sistemlerinin yeri

Ebru ALTUN

Maliye Uzman Yardımcısı / Maliye Bakanlığı

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları, gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak tüm ülkelerin önemli gündem maddelerinden birisini oluşturmaktadır. Bu kapsamda; stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımında etkinliğin artırılması, mali disiplinin sağlanması, kamu hizmetlerinin en düşük maliyetle sunulması, mali saydamlığın sağlanması, politika üretimi ve yönetiminde hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi gibi yaklaşımlar her geçen gün daha çok kabul görmektedir.

Kamu mali yönetimi konusunda dünyada ortaya çıkan bu gelişmelerle uyumlu yeni düzenlemeler getiren ve ülkemizde 1927 yılından bu yana uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kurulmuş mali yapı ve süreçleri önemli ölçüde değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.

Anılan Kanun ile kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu mali yönetiminde;

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması,
- Hesap verme sorumluluğunun ve mali saydamlığın sağlanması,
- Etkin bir mali kontrol sisteminin oluşturulması,
- Çok yıllık bütçeleme ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi,
- Faaliyetlerin fayda-maliyet ve etkinlik analizlerine dayandırılması,
- Üst yöneticinin karar verme süreçlerinin desteklenmesi, amaçlanmıştır.

Yukarıda bahsedilen amaçlara ulaşılabilmesi ve yeni kamu mali yönetim anlayışının kamu idarelerinde yerleşmesini sağlamak üzere, 5436 sayılı Kanun hükümleri uyarınca kamu idarelerinde 2006 yılı başında strateji geliştirme birimleri kurulmuştur.

Strateji geliştirme birimlerinin kamu mali yönetiminin modernizasyonunda yapısal bir dönüşümü hayata geçirebilmeleri, iş süreçlerindeki verimliliği artırabilmeleri ve bilgiye dayalı politika ve karar oluşturma süreçlerini geliştirebilmeleri için bilgi ve iletişim teknolojileri uygulamalarına eskiye göre daha çok ihtiyaç duyulmaktadır.

İşte bu ihtiyacın yönetsel olarak ele alınabilmesi amacıyla 5018 sayılı Kanunun 55 ve 56'ncı maddesinde, 5436 sayılı Kanunun 15'inci maddesinde, e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kurumsal Yapılanması ile ilgili 2007/7 sayılı Başbakanlık Genelgesinde ve Strateji Geliştirme Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 4,5 ve 8'inci maddelerinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu düzenlemeler uyarınca SGB' ler ölçülebilir, analiz edilebilir, kontrol edilebilir ve daha iyi yönetilebilir bir yapıyı tesis etme aracı olan yönetim bilgi sistemlerine ilişkin fonksiyonu faaliyette bulunduğu kamu idaresinde yerine getirmek durumundadır. Dolayısıyla YBS' nin temel fonksiyonu, sade bir veritabanı uygulamasından öte kurumsal bir çözüm üreten ve 5018 sayılı Kanunun bütün gereklerini karşılayacak şekilde, kamu idaresine tahsis edilmiş olan ve parayla ifade edilen veya edilmeyen her türlü kaynak ile faaliyetler sonucunda elde edilen çıktılar veya ulaşılan hedefleri zaman serileri itibarıyla, nicel veya nitel yapıda, muhafaza ederek raporlama ve analiz imkânını sağlayacak bileşenleri içerecek şekilde yerine getirmesidir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin bir şekilde kullanımı ile kaynak kullanımında etkinlik artırılarak hızlı ve kaliteli kamu hizmeti sunulabilecektir. Yönetim bilgi sistemleri kamu idaresinin tüm mali süreçleriyle eş zamanlı olacak şekilde tasarlanmalıdır. Bu sayede, veri ve bilginin paylaşımı yoluyla şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, mali kayıpların engellenmesi, işlem süreçlerindeki hantallığın önlenmesi, analiz yoluyla alternatif politika üretilebilmesi mümkün olabilecektir.

Sonuç olarak, iyi bir şekilde tasarlanmış, dinamik ve güvenilir yönetim bilgi sistemleri ile, kamu mali yönetiminde çok miktardaki günlük mali olan ve olmayan veri ve bilgi, zaman serileri itibarıyla nicel veya nitel yapıda, muhafaza ve konsolide edilebilecektir.

Bu çerçevede, bilginin öneminin giderek arttığı günümüzde veri ve bilgi kaybının önüne geçilmiş olacak aynı zamanda, kayıt altında tutulan bu veri ve bilgilerle raporlama ve analiz yapılabilecektir. Bu analizler sonucu elde edilen güvenilir bilgi ile üst yönetimin karar verme süreçleri desteklenebilecektir.

ABD stratejik planına ilişkin izlenimler

Perihan NECİ

Maliye Uzman Yardımcısı / Maliye Bakanlığı

Birleşik Devletlerin güvenliği ve ekonomik ve mali refahının sağlanmasından başlıca sorumlu kamu idaresi olan Amerikan Hazine Bakanlığı, bunun yanında ekonomik ve mali konularda hükümete önerilerde bulunma misyonuna da sahiptir. Hazine Bakanlığı merkez birimler ve icracı birimler olmak üzere iki ana unsur temelinde örgütlenmiştir. Merkez birimleri; politika oluşturulmasından başlıca sorumlu olan birimlerden oluşmakta iken; İcra birimleri uygulamadan sorumlu birimlerden oluşmaktadır.

ABD Hazine Bakanlığı 2007-2012 Stratejik Planını hazırlarken değişen ve gelişen bir global çevreye karşı stratejik amaçlarını test etme ve yeniden düzenleme fırsatı bulmuştur. Bakanlık bu stratejik planda performans esaslı bütçelemenin ötesine geçmiş ve tüm paydaşlara katkı sağlayacak ve devamlı gelişimi öngören entegre bir yönetim sistemini kurmuştur.

ABD Hazine Bakanlığının stratejik planlama yaklaşımı, sürekli değişen global çevre şartları nedeniyle ortaya çıkan belirsizlikleri yönetmek

ve buna karşı daha etkili pozisyon alınmasını sağlamak amacıyla bir çok faktörü göz önünde bulundurarak geleceğin tasarlanması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik ve finansal liderlikte küresel standartlar kurma vizyonunu belirlemiş olan Hazine Bakanlığı 2007-2012 Stratejik Planında bir önceki plandan daha farklı bir yol izlemiştir. 2003-2008 yıllarını kapsayan stratejik planında faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ve stratejilerin operasyonel düzeye indirilmesi konularında önemli eksiklikler göze çarpmaktaydı. 2007-2012 yıllarını kapsayan stratejik planın hazırlanma sürecinde yalnızca bütçeleme sistemi kurmak yerine bununla ötesine geçerek entegre bir yönetim sistemi

kurulmuştur. Bu sistem "stratejik planlama" ile başlayıp "performans bütçeleme", "uygulama" aşamasıyla devam etmekte ve "izleme ve geliştirme" aşamasıyla son bulmaktadır. Bu döngü öncelikle ulusal çapta stratejik öncelik ve amaçların anlaşılması ile başlamakta ve daha sonra bu amaçlar



kurumsal düzeye çekilip kurumun stratejik amaç ve hedefleri belirlenmektedir.

ABD Hazine Bakanlığının 2007-2012 Stratejik Planının ayrıntılarını gözden geçirecek olursak; misyon ve vizyon açıklanmış, bir önceki plandan ayrı olarak örgütün temel ilke ve değerleri dürüstlük, hizmet sunma, mükemmellik, nesnellik ve hesap verebilirlik olarak belirlenmiştir. Daha sonra Hazine Bakanlığına ait finans, ekonomi, yönetim ve güvenlik olmak üzere dört stratejik öncelik alanı belirlenmiştir. Ayrıca misyon ve stratejik öncelik alanlarında bir önceki plana kıyasla ulusal güvenliğe daha fazla vurgu yapıldığı görülmektedir. 2008-2012 yılları için hazırlanan stratejik planda dört stratejik önceliğe ilişkin dört stratejik amaç ve beş stratejik hedef belirlenmiştir. Ayrıca yine önceki planda yer almayan fakat bu planda özellikle iç paydaşlar için farkındalık yaratma konusunda ve örgütün daha iyi anlaşılabilmesi noktasında özellikle önem arz eden “value chains” olarak ifade edilen değer zincirleri tanımlanmıştır. Değer zinciri, ortak bir amaç çerçevesinde gruplandırılmış programlar olarak ifade edilmiştir. Daha sonra çıktılar, stratejiler belirlenmiş ve “measures and indicators” olarak ifade edilen faaliyetlerin çıktılar üzerindeki etkilerini ölçmeye yarayan performans göstergeleri tayin edilmiştir.

Planda amaçlarla ilgili kısa açıklamalar yapılmış ve hedef açıklamalarına geçilmiştir.

Bu noktada stratejik hedeflerin ölçülebilir olmaktan ziyade spesifik alt amaçlar şeklinde

belirlendiği ve Amerikan Hazinesi için önemine dair açıklamalar göze çarpmaktadır.

Örnek verecek olursak, “Birleşik Devletler Hükümetinin maliyesini etkili bir şekilde yönetmek” amacına ve “hükümet faaliyetleri için nakit kaynaklarını hazır bulundurmak” hedefine yönelik olarak “vergi tahsil etmek, harcama yapmak, borçlanmak, yatırım yapmak” değer zincirleri olarak belirlenmiş ve “federal vergi gelirlerini; vadesinde, kanunu adil ve bir bütün olarak uygulayarak toplamak” çıktı, “vergiye gönüllü uyum ve elektronik olarak yapılan işlemlerin yüzdesi” performans göstergeleri olarak belirlenmiştir.

Bir önceki planda olduğu gibi amaçlarla ilişkili olan federal kuruluşların listesi (paydaş analizi tablosu) bu planda da yer almaktadır. Bunun yanı sıra SWOT ve PEST analizinin değişik bir versiyonu diyebileceğimiz anahtar faktörlerin belirlendiği analiz sonuçları da planda dikkati çekmektedir. Bu analiz sonucunda teknoloji, işgücü, ekonomi, küreselleşme, göç, yasama faaliyetleri, ulusal güvenlik tehditleri gibi birçok faktör Hazinesin önümüzdeki dönemde faaliyetlerini etkileyecek anahtar faktörler olarak ortaya çıkmıştır.

Bu inceleme sonucunda ABD Hazine Bakanlığının stratejik planlama sürecine ilişkin izlenimler anlatılmıştır. Bu planlama sürecinde Bakanlık bir önceki plan döneminde yaşanan sıkıntıları da göz önüne alarak başarılı bir stratejik plan ortaya koymaktadır. Ancak biliyoruz ki uygulamaya geçirilemeyen bir plan rafta duran bir belgeden ibaret kalacaktır.

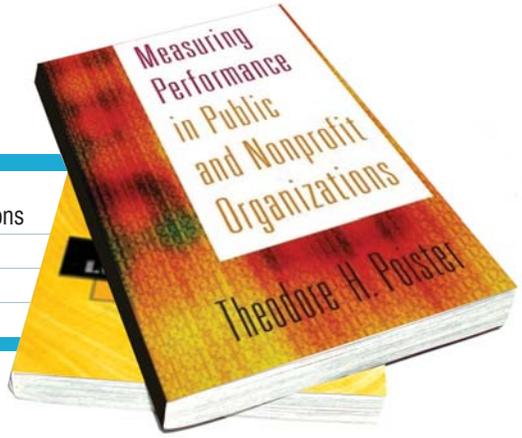
Kitap tanıtımı

measuring performance in public and nonprofit organizations
“performans ölçümü hakkında bir bilgi hazinesi”

Ayşenur YILDIRIM

Mütercim Tercüman / Maliye Bakanlığı

Kitabın Adı	Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations
Kitabın Yazarı	Theodore H. Poister
Yayın Evi	Jossey-Bass
Basım Tarihi	2003



Son yıllarda, hesap verebilirliği artırmak ve performansı iyileştirmek hem kamu kurumlarında hem de kar amacı gütmeyen kuruluşlarda temel bir sorumluluk haline gelmiştir. Yöneticilerin ve idarecilerin hesap verebilirlik ve performans arayışlarına yardımcı olmayı amaçlayan **Theodore H. Poister**, kurumsal düzeyde etkin bir performans ölçümünün oluşturulmasına ve uygulamasına yardımcı olacak kapsamlı bir kaynak sunmaktadır. “**Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations**” adlı değerli kaynakta performans ölçümüne ilişkin yer alan fikirler, araçlar ve süreçler kurum ve kuruluşların stratejik yönetim, sonuç odaklı bütçeleme, performans yönetimi, süreç iyileştirme, performans sözleşmesi ve çalışanları teşvik sistemi gibi sonuç odaklı yönetim yaklaşımlarını geliştirmeleri açısından faydalı olacaktır. Bu kitabı bir rehber olarak kullanacak olan kamu kurumları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar, çıktılarını, etkinlik ve etkililik

düzeylerini, verimliliği, hizmet kalitesini, hizmet sundukları kesimin memnuniyetini kesin olarak ölçebilecek ve ortaya çıkan verileri karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumlarını geliştirmek ve performanslarını programlamak için kullanabileceklerdir.

Performans Ölçümü için Yönetim Çerçevesi, Metodolojik Unsurlar ve Stratejik Uygulamalar bölümlerini kapsayan kitap, günümüz yönetim anlayışının önemli bir parçası olan performans esaslı bütçelemenin bir ayağı olarak performans ölçümü ile yakından ilgili olanlara faydalı olacaktır.

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının 2007-2009 Stratejik Planı Yayınlanmıştır

Nazife DEMİRHAN

Maliye Uzman Yardımcısı / Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığınca hazırlanan 2007-2009 Stratejik Planı'nda; Başkanlığın Misyon, Vizyon, Temel Değerleri ve Amaçlarına yer verilmiştir.

Mayıs 2006 tarihinden itibaren başlatılan stratejik planlama çalışmalarında temel doküman olarak, DPT Müsteşarlığı tarafından yayınlanan "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi" kullanılmıştır. Ayrıca "Stratejik Yönetim, Süreç Yönetimi, Proje Yönetimi, Mükemmellik Modeli ve Toplam Kalite konularında alınan eğitimlerden ve literatürde konuya ilişkin olarak yayınlanan kaynaklardan faydalanılmıştır. Stratejik Planın katılımcı bir anlayışla oluşturulmasına imkân verecek bir ekip yapısı amaçlanmıştır. Bu bağlamda Stratejik Planlama Ekibi; Gelir İdaresi Başkanı, Başkan Yardımcıları, Daire Başkanları, Grup Başkanları, Hukuk, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ile Ankara; İstanbul, İzmir, Adana ve Bursa'dan oluşan beş büyük ilimizin Vergi Dairesi

Başkanları olmak üzere 51 üst yöneticiden oluşturulmuştur.

"Her türlü ekonomik yapı ve aktiviteyi geliştiren, kavrayan; güvenilir, etkin, şeffaf, küresel boyutta öncü ve örnek bir idare olmak" vizyonunu benimseyen Gelir İdaresi Başkanlığı 2007-2009 Stratejik Planı'nda; bu vizyona ulaşmayı sağlayacak 4 amaç, bu amaçlara ilişkin 13 hedef, 54 strateji ve 73 performans göstergesi belirlemiştir. Bu stratejik plan ile Gelir İdaresi Başkanlığı gelir politikalarını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine bağlılık vaadinde bulunmakta ve tüm bunları dünya standartlarında sunarken gereksinim duyduğu kamuoyu desteğini talep etmektedir.

Gelir İdaresi Başkanlığı, 2007-2009 Stratejik Planını 01 Ekim 2007 tarihinde kamuoyuna duyurmuş ve www.gib.gov.tr adresinde yayınlamıştır.

DUYURU

Stratejik Yönetim ve Planlama Daire Başkanları bir araya geliyor...

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının ev sahipliğinde stratejik yönetim ve planlama fonksiyonunun yerine getirilme sürecinde yaşananlar, stratejik planların uygulanabilirliği, stratejik plan-performans programı ilişkisi, bundan sonraki süreçle ilişkin işbirliği mekanizmaları ve iyi uygulama örneklerinin paylaşımı amacıyla 08/11/2007 tarihinde diğer kuruluşlarda Stratejik Planlama ve Yönetim Fonksiyonunu yerine getirmekle görevli daire başkanlarının katılacağı bir toplantı düzenlenecektir. Bilgilerinize...

Taşkın DEDE

Maliye Uzman Yardımcısı / Maliye Bakanlığı



“bilgi paylaştıkça çoğalır”

SGB
strateji
geliştirme
başkanlığı