



# SAYIŞTAY RAPORLARI BAĞLAMINDA DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN SORUNLARIN ANALİZİ

RİDVAN ENGİN\*

\* Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, hridvanengin@comu.edu.tr,  
<https://orcid.org/0000-0001-7898-0131>.

## ÖZ

Yükseköğretim kurumlarında stratejik planlama, tüm dünyada yaşanan toplumsal, siyasi, ekonomik ve kültürel gelişmelerin beraberinde getirdiği yeni şartlara uyum sağlanması ve buna bağlı olarak yükseköğretim hizmetlerinden yararlanan paydaşların ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Bu nedenle stratejik planlamanın üstlendiği tüm bu işlevleri yerine getirebilmesi için uygulamada karşılaşılan sorunların belirlenmesi ve bunlara yönelik iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de devlet üniversitelerinin stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları sorunlar araştırılmıştır. Bu bağlamda 2013-2019 yılları arasında Sayıştay tarafından yayımlanan denetim raporları incelenmiştir. Çalışmada içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Analiz sonucu çoğu üniversitenin stratejik planlarını hazırlayarak kamuoyuna paylaştıkları dolayısıyla mevcudiyet kriterini sağladıkları belirlenmiştir. Buna karşın stratejik planların şekil ve içerik yönünden mevzuata uygun olarak hazırlanması konusunda önemli eksiklikler mevcuttur. Maliyetlendirme ve kaynak tablosunun hazırlanmaması, paydaş görüşlerine yer verilmemesi ve çok sayıda amaç, hedef ve performans göstergesinin belirlenmesi tespit edilen başlıca sorunlar arasında yer almaktadır. Bu doğrultuda T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek amacıyla hazırlanan kılavuz ve rehberlerin daha fazla dikkate alınması gerekmektedir. Bununla birlikte stratejik planlama ekibinde yer alan üyelere hizmet içi eğitim verilmeli ve üniversite bünyesinde stratejik planlama alanında uzman akademik personelin bilgi ve birikiminde mutlaka yararlanılmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet üniversiteleri, Sayıştay, stratejik planlama

## Editör / Editor:

Gökhan ÇOBANOĞULLARI,  
Erciyes Üniversitesi, Türkiye

## \*Sorumlu Yazar/ Corresponding Author:

Rıdvan ENGİN,  
[ridvanengin@comu.edu.tr](mailto:ridvanengin@comu.edu.tr)

## JEL:

H11, H83, I23

**Geliş:** 10 Mayıs 2024

**Received:** May 10, 2024

**Kabul:** 3 Ekim 2024

**Accepted:** October 3, 2024

**Yayın:** 30 Aralık 2024

**Published:** December 30, 2024

## Atıf / Cited as (APA):

Engin, R. (2024),  
Sayıştay Raporları Bağlamında Devlet  
Üniversitelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin  
Sorunların Analizi, Erciyes Üniversitesi İktisadi  
ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 69, 105-115,  
doi: 10.18070/erciyesiibd.1481545

## ANALYSIS OF PROBLEMS RELATED TO STRATEGIC PLANNING IN STATE UNIVERSITIES IN THE CONTEXT OF COURT OF ACCOUNTS REPORTS

### ABSTRACT

Strategic planning in higher education institutions plays an important role in adapting to the new conditions brought about by social, political, economic and cultural developments all over the world and, accordingly, in meeting the needs and expectations of stakeholders who benefit from higher education services. Therefore, in order for strategic planning to fulfill all these functions, it is necessary to identify the problems encountered in practice and make improvements for them. In this study, the problems faced by state universities in the strategic planning process were investigated in Türkiye. In this context, audit reports published by the Court of Accounts between 2013-2019 were analysed. Content analysis method was used in the this study. As a result of the analysis, it was determined that most universities have prepared their strategic plans and shared them with the public, thus fulfilling the criterion of existence. However, there are significant deficiencies in preparing strategic plans in accordance with the legislation in terms of form and content. Failure to prepare costing and resource tables, lack of stakeholder consultation, and too many objectives, targets and performance indicators are among the main problems identified. In this regard, the guidelines and manuals prepared by the Presidency of the Republic of Turkey Presidency of Strategy and Budget to guide public administrations in the strategic planning process should be taken more into consideration. In addition, in-service training should be provided to the members of the strategic planning team and the knowledge and experience of the academic staff specialised in strategic planning within the university should be utilised.

**Keywords:** NState universities, Court of Accounts, strategic planning

## GİRİŞ

Tarih boyunca daha çok askeri ya da politik alanda ön plana çıkan strateji kavramı Shakespeare, Montesquieu, Kant, Mill, Hegel ve Tolstoy gibi önemli yazarlarca tartışılarak geliştirilmiş ve yine Machiavelli, Napoleon, Bismarck ve Hitler gibi çok sayıda militarist ve siyaset teorisyeni tarafından da sıkça kullanılmıştır (Bracker, 1980, s. 219). Kavram, askeri terminolojideki yaygın kullanımı takiben belli bir süre sonra yönetim bilimlerinin de önemli bir unsuru haline gelmiş olup bu alanda bir örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmak amacıyla takip etmesi gereken yol haritasını belirtmek üzere kullanılmış ve özellikle bir örgütün benzer amaçlar güden diğer rakiplerine karşı üstünlük sağlamak için izleyeceği taktiklerle ilişkilendirilmiştir (Aktan, 2006, s. 168).

Etimolojik kökeni Eski Yunanca'ya dayanan strateji kavramı, "straos (ordu, general, liderlik)" ile "ago (yönetmek, yön vermek)" kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşmuştur (Aktan, 2006, s. 168). Bu çerçevede strateji, "büyük ölçekli askeri operasyonları planlama ve yönetme, düşmanla fiilen bir çatışmaya girmeden önce kuvvetleri daha üstün bir konuma hareket ettirme" (Torres, 2001, s. 15) ya da "kaynakların etkili kullanımı yoluyla kişinin düşmanlarını yok etmesini planlamak" anlamına gelmektedir (Bracker, 1980, s. 219).

Strateji ve planlama kavramsal olarak benzer özellikler taşıyan terimlerdir. Bir kuruluş açısından strateji, gidilecek yol ya da yönün tespit edilmesi ile ilişkilidir. Planlama ise stratejinin somut hedeflere dönüştürülmesi ve bu hedeflere nasıl ulaşılacağına ilişkin karar alma sürecidir (Glaister ve Falshaw, 1999, s. 108). Boyne (2010)'ye göre planlama genel olarak bir organizasyon ve onu çevresindeki değişiklikleri tahmin ederek hedefler belirlemek ve bu hedeflere ulaşmak için stratejiler geliştirerek performans artışı sağlama girişimi olup genellikle bir dizi bağlantılı aşamadan oluşan bir "döngü" olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bu aşamaların her birinin performans üzerinde ayrı bir etkisi olabilir ya da belki de yalnızca hepsi bir arada planlamanın tüm etkisini göstermesine imkan sağlayabilir. Planlama döngüsü içerisinde yer alan aşamalar dörde ayrılmaktadır: Bunlar; 1) hedeflerin açık ve net olması, 2) organizasyonun analizi, 3) performans hedefleri ve 4) biçimseliktir. Buna göre planlama öncelikle bir kuruluşun daha iyi bir performans ortaya koyabilmesini sağlayacak bir dizi faaliyetin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Planlamanın savunucuları genel olarak "neyi başarmaya çalıştığını bilmeyen bir kuruluşun herhangi bir şeyi başarmasının mümkün olmadığını" kabul etmektedirler. Bu nedenle de hedef belirsizliğini ortadan kaldırmak planlama sürecinin önemli bir unsuru olarak görülmektedir. Hedefler netleştirildikten sonra bir sonraki aşamada belirlenen hedeflerin teknik açıdan uygulanabilirliğini değerlendirmek için organizasyon ve çevresinin analizi yapılmaktadır. Daha sonra da hedeflerin sayısallaştırılmasına geçilmektedir. Bu aşamada hedefleri doğru bir şekilde yansıtan performans göstergelerinin seçilmesi ve bu göstergelere göre belirli bir sürede ulaşılmasını sağlayacak standartların belirlenmesi gerekmektedir. Son olarak ise tüm bunların yazılı bir belge ile somut hale getirilmesi söz konusudur. Böylece plan resmi bir nitelik kazanarak organizasyonel faaliyetleri yönlendirmek için bir araç haline gelmektedir.

Allison ve Kaye (2015)'ye göre stratejik planlama, bir kuruluşun misyonu için gerekli olan organizasyonel çevreye duyarlı öncelikler üzerinde uzlaşıldığı ve kilit paydaş taahhütlerini oluşturduğu sistematik bir süreçtir. Stratejik planlama, bu önceliklere ulaşmak için kaynakların edinilmesine ve tahsisine rehberlik etmekle birlikte kuruluşların "amaç ve stratejilere ilişkin net kararlar almak" ve "bu kararlara sıkı bir biçimde bağlı kalmak" şeklinde iki önemli sonuca ulaşmalarına yardımcı olmaktadır (Immordino, Gigliotti, Ruben ve Tromp, 2016, s. 35). Pearce, Freeman ve Robinson (1987) stratejik planlamayı, örgütsel amaçlara ulaşmak için gereken kaynakların elde edilmesini ve tahsisini etkileyen misyon, vizyon, hedef, strateji ve politikaların belirlenmesi süreci olarak tanımlamaktadırlar. Bryson (1988)'a göre stratejik planlama, bir kuruluşun faaliyetlerinin niteliğini ve yönünü yasal sınırlar içerisinde biçimlendiren kararlar ve eylemler üretmek için disiplinli bir çabadır.

Bryson ve Roering (1988) tarafından yapılan bir başka tanıma göre stratejik planlama, bir organizasyonun ne olduğu, ne yaptığı ve bunu

neden yaptığını tanımlayan temel kararları ve eylemleri üretmeye yönelik sistematik çalışma sürecidir. Stratejik planlama sürecinin başlatılması için organizasyon içerisinde bir dizi faaliyetin harekete geçirilmesi gerekmektedir. Bunlar; 1) kilit aktörlerin ve karar alıcıların bir araya getirilmesi, 2) stratejik düşünme ve eyleme dönüştürme çabası ve 3) organizasyon için gerçekten önemli olana odaklanmak, önceliklerini belirleyerek bu eylemleri oluşturmak. Bryson ve Roering'e göre kavramsal olarak basit görünen bu faaliyetlerin uygulaması ise oldukça zordur. Çünkü stratejik planlamanın başlatılması, organizasyon açısından değişim yaratmak için bilinçli olarak tasarlanmış bir süreç olup organizasyon içerisinde değişime ve yeniliklere karşı direnç gösterilmesi stratejik planlamanın tatbik edilmesini güçleştirmektedir.

Dünya genelinde kamu kurumlarında uygulanan stratejik planlama modelleri genel olarak dört başlık altında ele almak mümkündür. Birincisi Olsen ve Edaie Modeli'dir. Bu modele göre kamu kurumlarında stratejik planlamanın başlangıç noktasını amaç ve misyonun belirlenmesi oluşturmaktadır olup ardından çevre analizi, kurum içi durum ve kaynak analizi yapılması söz konusudur. Daha sonra ise stratejilerin oluşturulması, seçilmesi ve değerlendirilmesiyle birlikte stratejik planın uygulanması ve kontrol edilmesi gündeme gelmektedir. İkincisi Barry Modeli'dir. Bu model stratejik planlamaya kapsamlı bir perspektiften yaklaşmakta olup planlama sürecini bu aşamada görev alacak kişilerin ve paydaşların tespiti ile başlatmaktadır. Ayrıca kurumun geçmiş ve mevcut dönemdeki durumunun gözden geçirilmesi, misyonun belirlenmesi, SWOT analizinin yapılması ve bu sistematik stratejik planın oluşturulması önerilmektedir. Üçüncüsü Nutt ve Backoff Modeli'dir. İç ve dış paydaşların katılımını esas alan bu modelde kurum çalışanlarının daha aktif bir biçimde planlama sürecine dahil edilmesi söz konusudur. Dördüncüsü Bryson Modeli'dir. Esnek bir yapıya sahip bu modelde paydaş katılımına esastır. Bu çerçevede iç ve dış paydaşların ihtiyaç ve beklentilerinin tespit edilmesi ve değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Beşincisi ise Steiner Modeli'dir. Bu modele göre ilk aşamada kurumun yönetici ve çalışanlarının stratejik plana dair beklentileri değerlendirilmektedir. Ayrıca kurumu geçmişi, bugünü ve geleceği ele alınmakta ve SWOT analizi yapılmaktadır. Planın şekillendirilmesi aşamasında kapsamlı stratejiler geliştirilmekte ve tüm yönetsel faaliyetler uygulama aşamasında değerlendirilmektedir (Erbaş, 2022, s. 59-62).

## I. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA STRATEJİK PLANLAMANIN GEREKLİLİĞİ

Hızla değişen dünyada yaşanan önemli gelişmelere paralel olarak neredeyse tüm ülkelerde üniversiteler azalan mali destek, teknolojik ilerlemeler, değişen demografik özellikler ve güncelliğini kaybeden akademik programlar gibi iç ve dış çevrelerinde meydana gelen çarpıcı değişikliklerden önemli ölçüde etkilenmiştir. Bununla birlikte yükseköğretim hizmetlerine olan talebin sürekli olarak artması ve kamu kaynaklarını kullanıyor olmanın beraberinde getirdiği mali baskı sonucunda kurumsal liderliğe uygun yöntem ve araçların oluşturulmasını gerektiren girişimci üniversite modelini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda stratejik planlama pek çok üniversitenin hızla değişen çevrelerine uyum sağlamak için yararlı ve etkili stratejik değişimler yapabildiğini sağlayacak bir araç olarak yeniden önem kazanmaya başlamıştır (Hassanien, 2017, s. 4-5; Zechlin, 2010, s. 256).

Stratejik planlama büyük ölçüde üniversitenin doğasını belirlediği ve bir rota çizdiğinden dolayı üniversite yönetimi açısından en kritik faaliyetlerden biri olarak görülmektedir. Nitekim stratejik planlama ile bir taraftan hangi alanlarda hizmet sunulacağı belirlenirken, diğer taraftan da belirli departmanlarda uzmanlaşmanın nasıl sağlanması gerektiğine de karar verilmektedir. Ayrıca bir üniversitenin ülkedeki yükseköğretim modeli içerisinde kendisi nereye konumlandığının belirlenmesi açısından da önem arz etmekte olup örneğin üniversitenin ulusal mı yoksa yerel mi, büyük mü yoksa küçük mü, araştırma odaklı mı yoksa eğitim odaklı, yenilikçi mi yoksa takipçi mi olacağını belirlemesi amaçlanmaktadır (Güçlü, 1995, s. 138).

Yükseköğretimde stratejik planlama, bir üniversitenin hem iç hem de teknolojik ve eğitsel ekosistem içerisinde en önemli unsur olan çevre ile optimal uyumu belirlemesine ve sürdürülebilmesine yardımcı olmak amacıyla tasarlanmış bir süreç olarak nitelendirilmektedir (Torres,

2001, s. 36). Taylor ve Mioiu (2002), modern bir üniversitede stratejik planlamanın önemini beş temel etkene dayandırmaktadır. Birincisi, rekabet odaklıdır. Yükseköğretim kurumları arasında özellikle araştırma fonları, öğrenci kontenjanları, nitelikli akademik personel istihdamı gibi konularda güçlü bir rekabet söz konusudur. Mevcut şartlarda her bir üniversitenin kendi faaliyet alanlarını değerlendirerek göreceli önceliklerini tespit etmesi gerekmektedir. Çünkü hiçbir üniversitenin tek başına yükseköğretimin tüm beklentilerini karşılaması ve her alanda mümkün olan en yüksek performansı sergilemesi beklenemez. Etkili bir stratejik planlama, üniversitelerin kendilerini farklı kılan özellikleri ve diğerleriyle benzer yönlerinin neler olduğunu görmesine katkı sağlamaktadır. İkincisi, kaynaklar üzerindeki baskının artmasıdır. Hemen tüm üniversiteler kullandıkları kamu kaynaklarını ve fonlarını haklı gerekçelere dayandırma ihtiyacı hususunda büyük bir baskıyla karşı karşıyadırlar. Kamu kesiminde verimlilik, etkinlik, tutumluluk gibi kavramlara atfedilen önemin artması, üniversiteleri mevcut kaynaklarını tahsis ederken daha dikkatli olmaya teşvik etmekte olup bu çerçevede stratejik planlama, kaynakların optimum kullanımında önem kazanmaktadır. Üçüncüsü, hesap verebilirliğin sağlanmasıdır. Yükseköğretimde kurumsal düzeyde hesap verebilirliğin artırılması yönünde beklentilerin gün geçtikçe daha da artması ve buna bağlı olarak performansın ölçülebileceği ve değerlendirmeye tabi tutulabileceği kriterler ve hedeflerin geliştirildiği stratejik planlara gerek duyulmaktadır. Dördüncüsü, dış dünyayla olan etkileşimdir. Stratejik planlama süreci, üniversitenin etkileşim içerisinde olduğu paydaşların katılımını gerektirdiğinden dolayı dış dünya ile bağlantısını güçlendirmektedir. Beşincisi ise iç yönetimdir. Stratejik plan, bütün personel ve öğrencilerin bir araya geldiği ortak amaç duygusuna sahip bir kurumsal kimliğin oluşturulmasına yönelik bir araç olarak görülmekle birlikte kurumsal amaç ve hedeflerin çalışmaları arasında benimsenmesine yardımcı olmaktadır.

Fathi ve Wilson (2009) stratejik planlamanın rekabet avantajı oluşturmak ve bunu sürdürebilmek için bugünü analiz ederek geleceğe ilişkin öngöründe bulunmaya imkan tanıdığından dolayı yükseköğretim kurumlarının başarısı için kritik öneme sahip olduğunu vurgulamaktadır. Stratejik planlama, üniversitenin güçlü yönlerini geliştirmeye, zayıf yönlerini azaltmaya, fırsatlardan yararlanmaya ve tehditlere karşı etkili çözümler üretmeye teşvik etmektedir. Böylece temel yeterliliklerinin farkına varmakta ve kendisini diğerlerinden farklılaştıran özelliklerini ön plana çıkararak öğrencilerin diğer üniversiteler yerine o üniversiteyi tercih etmelerini sağlayabilmektedir.

## II. TÜRKİYE'DE KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK PLANLAMA

1980'li yıllardan beri gittikçe hızını artıran ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini önemli ölçüde tesiri altına almış, kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında değişimlere neden olmuştur. Bu değişimde teknolojik ilerlemeler, küreselleşme, toplumsal ihtiyaçların ve beklentilerin çeşitlenmesi, demokratikleşme çabaları, sivil toplum bilincinin gelişmesi ve karar alma süreçlerinde katılımcılık gibi faktörler etkili olmuştur. Tüm dünyada meydana gelen bu gelişmeler doğrultusunda vatandaşlar kamusal hizmetlerin daha nitelikli ve hızlı bir şekilde görülmesini talep etmeye başlamışlardır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 4). Bu doğrultuda kamu yönetiminin aksayan yönlerini iyileştirmeye yönelik önemli adımlar atılmış ve Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan bu reform sürecinde kamu kurumlarının şeffaf, hesap verebilir, vatandaş odaklı ve planlı hareket eden bir yönetim anlayışına geçişi söz konusu olmuştur (Erkan, 2008, s. 1).

Türkiye'de kamu kesiminde stratejik yönetim ve stratejik planlamanın gerekliliğini ortaya koyan ilk resmi belge, 2000 yılında yayımlanan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu"dur. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından bu raporda 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlamaya geçişi öngörülmektedir. Plan dönemi boyunca uluslararası kuruluşlarla yürütülen projelerde bütçe sürecinin etkililiğini artırmak amacıyla kamu harcama yönetimine yönelik birçok çalışma yapılmış olup bu çerçevede kamu idarelerinin bütçe hazırlama ve uygulama

sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi ve bunların etkili kullanımının takip edilmesi ile hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi amaçlanmıştır. Stratejik yönetimin uluslararası kuruluşlarla yapılan çalışmalarda ilk defa gündeme gelmesi ise 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ve Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) ile olmuştur. PEPSAL'ın içerdiği en önemli taahhütlerden biri kamu harcama yönetimi ve bütçeye ilişkin reform yapılması olup bu kapsamda kamu idarelerinde politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve stratejik planlamaya geçiş öngörülmüştür. Kamu yönetimine ilişkin sorunların ayrıntılı biçimde ele alındığı PEIR'de ise politika ve planlar ile bütçeler arasındaki ilişkinin zayıf olduğu vurgulanmaktadır. Her iki belgede üzerinde durulan sorunlar temelinde stratejik çerçevenin oluşturulduğu ve bunun Türkiye'de 2000 sonrası başlatılan reform girişimlerine zemin oluşturduğu görülmektedir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 4).

2003 yılında Yüksek Planlama Kurulu'na alınan karar gereği stratejik planlama çalışmalarının orta vadede tüm kamu idarelerinde yaygınlaştırılacağı ve bu amaçla öncelikle sekiz pilot kuruluş belirlenerek çalışmaları başlanacağı belirtilmiştir. Pilot kuruluşlar bütçe türleri itibarıyla farklılık gösterecek biçimde belirlenmiş olup yükseköğretim kurumları arasında da Hacettepe Üniversitesi seçilmiştir.

Bir taraftan kamudaki stratejik planlama çalışmaları pilot kuruluşlar düzeyinde sürdürülürken öteki taraftan 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile tüm kamu idarelerine stratejik planlama zorunluluğu getirilmiştir. Kamuda stratejik yönetim modeline geçişi öngören 5018 sayılı KMYKK'nin yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerde stratejik planlama zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca 2007 yılında yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) için de stratejik planlama zorunlu hale getirilerek KİT'lerin 2009- 2013 dönemini kapsayacak şekilde ilk planlarını hazırlamalarına karar verilmiştir.

2006 mali yılı başından itibaren uygulamaya giren 5018 sayılı KMYKK'nin 3/n maddesine göre stratejik plan "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan"dır. KMYKK'nin 9. maddesinde "kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarını, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar" denilmektedir. KMYKK'nin ilgili maddelerine bakıldığında getirilen stratejik yönetim modelinin en önemli bileşenlerinden birinin stratejik planlar olduğu açıkça görülmektedir.

2006 yılında yayımlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine aşamalı olarak geçişini öngören bir takvim oluşturulmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 13). Daha sonra kamu yönetiminde devam eden stratejik planlama çalışmaları doğrultusunda kazanılan tecrübe ve bu süreçte ortaya çıkan ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yenilenmiş ve revize edilen yeni yönetmelik 2018 yılında Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca kamu idarelerinin stratejik plan hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarında yol göstermek üzere kamu idareleri arasındaki farklılıklar da göz önünde bulundurularak üniversiteler, belediyeler ve kamu sermayeli işletmeler için ayrı ayrı rehberler hazırlanmıştır.



### III. LİTERATÜR ÖZETİ

Fürzan (2009) doktora tez çalışmasında İngiltere, Avustralya, Kanada, Amerika ve Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarındaki stratejik plânlama örneklerine ve Balanced Scorecard (BSC) uygulamalarına yer vererek stratejik plan hazırlayan ve BSC uygulayan bu yükseköğretim kurumlarını incelemiştir. Türk yükseköğretim sisteminde nasıl bir stratejik plan yapılması gerektiği ve BSC uygulamasının nasıl olacağına dair bir model geliştirmiştir.

Çetin ve Taş (2012) Akdeniz Bölgesinde yer alan 8 devlet üniversitesinin stratejik planlarını mevzuata uygunluğunu incelemiştir. Bu kapsamda stratejik planların hazırlık çalışmaları, durum analizi, geleceğe bakış, maliyetlendirme, izleme ve değerlendirme kriterleri esas alınarak Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygunluğu araştırılmıştır. Çalışmanın bulgularına göre hazırlık çalışmaları, durum analizi ve geleceğe bakış bölümlerinde noksanlıklar mevcut olup bu bağlamda söz konusu planların gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Günay ve Dulupçu (2015) içerik analizi yöntemini kullanarak Türkiye'de 1992 yılında kurulan 23 devlet üniversitesini incelemiştir. Analiz sonucu üniversitelerde hazırlanan stratejik plan ile performans programı ve bütçe arasında yeterince ilişki kurulmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca bu durumun iyileştirilmesinde yasal düzenlemelerin tek başına yeterli olmayacağı ve bu nedenle stratejik planlamaya dayalı bütçeleme sürecinin kurumsal düzeyde sahiplenmeye, eğitime, koordinasyona ve farkındalığa ihtiyaç duyulacağı belirtilmiştir.

Köksal ve İlkuçan (2018) Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin 2018-2022 Stratejik Plan döneminde izlenen yaklaşım üzerinden örneklenerek, üniversite amaç, hedef ve stratejilerinin geliştirilmesi, ilgili birimlere konuşlandırılması, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi için mekanizmalar ve altyapı önerileri sunmuşlardır. Örnek uygulamada Hoshin Kanri yaklaşımının, yazılım altyapısı ile desteklendiğinde birimlerin kendi faaliyetlerini üniversite stratejileri ile uyumlu şekilde belirlemelerini sağlanabileceği görülmüştür. Bu yaklaşımın birim faaliyetlerinin üniversite planına uyumunu sağlama, birimler arasında performans karşılaştırma ve örnek uygulamaların aktarımı gibi yönlerden de faydalı sonuçları olduğu anlaşılmıştır. Böylece üniversite yönetiminin her kademesi bu şekilde stratejik hedeflerine ne düzeyde erişebildiğini izleyebilmekte, iyileştirici ve sürdürücü önlemleri belirleyebilmektedir. Dolayısıyla bilişim altyapı destekli Hoshin Kanri yaklaşımı, üniversitelerin stratejik yönetimi ve kalite güvenesi için uygun ve etkili bir yaklaşım olarak önerilmiştir.

Kocaoğlu vd. (2020) betimsel analiz yönteminin kullanarak farklı üniversitelerin stratejik planlarını karşılaştırmalı olarak ele almışlardır. Tesadüfi olarak seçilen 3 üniversitenin hem halen geçerli olan hem de bir önceki stratejik planları ele alınmış ve elde edilen bulgular karşılaştırmalı biçimde değerlendirilmiştir. Sonuç olarak üniversitelerin son dönem planlarının bir öncekine kıyasla gerek biçimsel gerekse içerik yönünde daha nitelikli olduğu kanısına varılmıştır. Aynı zamanda üniversitelerin stratejik planlama sürecinde Üniversitelerde Stratejik Planlama Rehberine yeterince riayet etmemelerinden kaynaklı birtakım sorunların ortaya çıktığı gözlemlenmiştir.

Sağdıç (2020) çalışmasında stratejik plan üzerinden iki farklı (kamu ve özel sektör) yönetim anlayışının stratejik planlar üzerinden nasıl işlediğini ortaya koymayı amaçlamıştır. Araştırma sonucunda seçilen devlet üniversitesinin kurum kültüründen paydaş analizine kadar stratejik planın birçok aşamasında örnekleme dahil edilen vakıf üniversitesine göre daha kapsamlı bir çalışma ortaya koyduğu ve stratejik planın esaslı olan kaynakların daha verimli ve amaçlara ulaşma konusunda kullanılması ilkesine daha çok bağlı kaldığı tespit edilmiştir.

İlhan (2020) tez çalışmasında Türkiye'de devlet üniversitelerinin stratejik planlarını merkezi idare tarafından yürürlüğe konan kılavuzlara ne kadar uygun hazırladıklarını belirlemek amacıyla 126 maddeli bir Stratejik Planlama Kılavuzuna Uygunluk (SPKU) Endeksi geliştirmiştir. Çalışmada 2019-2023 ve 2020-2024 dönemine ilişkin stratejik plan hazırlayan 50 devlet üniversitesinin stratejik planları içerik analizi yöntemiyle incelenerek puanlanmıştır. Başarı düzeyini belirleyen faktörlerden sahiplenme, hesap verme sorumluluğu, katılımcılık, akademik başarı düzeyi, kuruluş yılı (yaş), konum tercihi ve plan dönemi değişkenleri SPSS programından yararlanılarak korelasyon, regresyon analizi ve t-testi kullanılarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre devlet üniversitelerinin plan hazırlamadaki başarı düzeyinin %83,4 ile "iyi" olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca planı sahiplenme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık düzeyinin başarı düzeyini olumlu etkilediği; akademik başarı puanı, kuruluş yılı (yaş), konum tercihi ve plan dönemi değişkenlerinin kılavuza uygun plan hazırlama ile bir ilişkisinin olmadığı belirlenmiştir.

Akkuş (2023) doktora tez çalışmasında üniversitelerde stratejik planlama ve kalite yönetimi süreçlerinde yer alan çalışanların stratejik planlama ve kalite yönetimine bakış açılarının ne olduğu, hazırlık, uygulama ve sonuçları değerlendirme aşamaları bakımından stratejik planlama ve kalite yönetimi uygulamalarını nasıl değerlendirdiği, stratejik planlama ve kalite yönetimi çalışmaları sırasında ne tür sorunlar yaşadıkları, stratejik planlama ve kalite yönetimi çalışmalarının uyumlaştırılıp uyumlaştırılmayacağı sorularına cevap aramıştır. Bu amaçla çalışmada, anket ve yarı yapılandırılmış görüşme tekniği ile veriler toplanmıştır. Türkiye'deki 129 devlet ve stratejik planı bulunan 56 vakıf üniversitesine anket soru formu gönderilmiş, 391 kişi anket çalışmasına katılım sağlamıştır. Anket ile elde edilen verilerin analizi sonucunda 8 tane hipotez test edilmiştir. Anket analizi sonuçlarını derinlemesine kavrayabilmek ve irdelemek amacıyla Ankara'daki 7 devlet, 8 vakıf üniversitesinin stratejik planlama ile kalite yönetimi süreçlerinden sorumlu yöneticileri ve birim amirleri ile yarı yapılandırılmış görüşme gerçekleştirilmiştir. Araştırma sonuçlarına göre, üniversitelerde stratejik planlama ve kalite yönetimi süreçlerinde yer alan çalışanların stratejik planlama ve kalite yönetimine 'olumlu' bakış açısına sahip olduğu, ancak akademik unvanlı çalışanların idari unvanlı çalışanlara kıyasla 'daha olumlu' bakış açısına sahip olduğu belirlenmiştir.

### IV. YÖNTEM

Araştırmanın amacı, Türkiye'de devlet üniversitelerinin stratejik planlamaya yönelik sorunlarını Sayıştay raporları üzerinden belirlemektir. Bu çerçevede Sayıştay Başkanlığınca gerçekleştirilen performans denetimleri sonucunda hazırlanan denetim raporları içerik analizine tabi tutulmuştur. Sosyal bilimlerde yoğun bir biçimde kullanılan içerik analizi, araştırmacıların yazılı belgelerde yer alan mesajları sistematik ve objektif olarak incelemesini ve spesifik özelliklerini tanımlamasını gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle içerik analizi, kişilerce yazılı veya sesli olarak dile getirilen şeylerin sayısallaştırılması sürecidir. Bu yöntemde yazılan ve söylenenlerin gruplandırılması ve ne sıklıkta olduklarının tespit edilmesi söz konusudur (Hepkul, 2002: 2). Bu doğrultuda Sayıştay raporlarında yer alan ve stratejik planlamaya dair sorunları yansıtan denetim bulguları belirli kriterler göz önünde bulundurularak gruplandırılmış, böylece üniversitelerin söz konusu kriterleri yerine getirme düzeyi hakkında bilgi edinilmiştir.

Sayıştay tarafından 1990'lı yıllarda başlatılan performans denetim çalışmaları 2008 yılına kadar konu bazlı olarak gerçekleştirilmiş ancak 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu idaresi düzeyinde düzenlilik denetimi ile birlikte yürütülmüş ve denetim bulguları Sayıştay denetim raporları içinde ayrı bir bölümde yer almıştır. Kurumsal performans denetimi de denilen bu denetim türü 2013-2019 yılları arasında gerçekleştirilmiş olup dolayısıyla araştırmanın kapsamını da bu denetimler sonucunda hazırlanan devlet üniversitelerine ait 613 denetim raporu oluşturmaktadır.

2013-2019 yılları arasında Sayıştay tarafından denetlenen/denetlenmeyen üniversite sayıları ile denetlenen üniversitelerde bulgu tespit edilip edilmeme durumu Tablo 1'de gösterilmektedir. Tabloda görüldüğü üzere ilgili dönemde Sayıştay tarafından devlet üniversitelerinin büyük bir kısmı denetlenmiştir. Denetlenme oranının en düşük (%56,3) olduğu yıl 2013'tür. 2015 yılında ise devlet üniversitelerinin tamamı denetlenmiştir.

**TABLO 1 | 2013-2019 Yılları Arasında Devlet Üniversitelerinin Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu**

Yıl	Denetlenen Üniversite Sayısı			Denetlenmeyen Üniversite Sayısı
	Denetim Bulgusu Tespit Edilen	Herhangi Bir Denetim Bulgusu Tespit Edilemeyen	Toplam	
2013	3	55	58	45
2014	23	80	103	1
2015	58	46	104	-
2016	4	69	73	34
2017	39	45	84	23
2018	81	15	96	13
2019	34	61	95	17

*Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.*

Sayıştay denetçisi tarafından yürütülen performans denetimi; a) stratejik planın değerlendirilmesi, b) performans programının değerlendirilmesi, c) faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile d) faaliyet raporunun değerlendirilmesi olmak üzere dört temel aşamadan oluşmaktadır. Denetçiler tarafından her bir aşamada elde edilen bulgular aynı sırayla başlıklarıyla raporlanmaktadır.

**TABLO 2 | Devlet Üniversitelerinin Denetim Raporlarında Yer Alan Bulguların Dağılımı**

Yıl	Stratejik Plan	Performans Programı	Faaliyet Raporu	Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi
2013	13	5	4	3
2014	54	36	26	13
2015	94	79	56	28
2016	1	4	3	1
2017	28	36	28	18
2018	20	48	51	14
2019	2	6	9	4
<b>Toplam</b>	<b>212</b>	<b>214</b>	<b>177</b>	<b>81</b>

**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Araştırma kapsamında ilgili dönemde yayımlanan tüm raporlar incelenerek stratejik planlamaya yönelik sorunları yansıtan denetim bulguları belirlenmiştir. 2013-2019 yılları arasında denetim raporlarında yer alan stratejik planlamaya ilgili bulgu sayısı 212 olup bulgu sayısının en az (1) olduğu yıl 2016, en fazla (94) olduğu yıl 2015'tir. Tablo 2'de belirtildiği gibi 2013-2019 yılları arasında yayımlanan denetim raporlarında stratejik plana ilişkin 212 bulgu, performans programına ilişkin 214 bulgu, faaliyet raporuna ilişkin 177 bulgu ve son olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin de 81 adet bulguya yer verilmiştir. Stratejik planın değerlendirilmesi sonucu elde edilen bulgu sayısının toplam bulgu sayısı içerisindeki nispi ağırlığı yaklaşık %31'dir. Bir diğer ifadeyle yaklaşık her üç bulgudan birinin stratejik planla ilgili olduğu söylenebilir.

Denetçi, kamu idarelerinde gerçekleştirilen denetim kapsamında idarenin stratejik planını birtakım kriterler doğrultusunda değerlendirmektedir. İdare stratejik planının değerlendirilmesine esas teşkil eden kriterler ve bunlara ilişkin tanımlamalar Tablo 3'te gösterilmektedir.

**TABLO 3 | Stratejik Plan Değerlendirme Kriterleri**

Kriter adı	Açıklaması
<b>Mevcudiyet</b>	Stratejik planın yayımlanmış olması.
<b>Zamanlılık</b>	Stratejik planın yasal süreler içerisinde hazırlanması.
<b>Sunum</b>	Stratejik planın şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması.
<b>İlgililik</b>	Amaçlar ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olması.
<b>Ölçülebilirlik</b>	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması.
<b>İyi Tanımlanma</b>	Hedeflerin açık ve net bir tanımının olması.

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Rehberi (2014)

Sayıştay denetçisi üniversite stratejik planını mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri çerçevesinde değerlendirmektedir (Bknz Tablo 3). Denetçinin mevcudiyet kriteri gereği öncelikle denetlediği üniversitenin uygulanmakta olan bir stratejik planının olup olmadığını tespit etmesi gerekir. Üniversitenin halihazırda stratejik plana sahip olmaması halinde diğer kriterlerin uygulanması imkansız hale gelecektir. Stratejik planın mevcut olması durumunda denetçinin bu kez de söz konusu planın yasal süreler içerisinde hazırlanıp hazırlanmadığını tespit etmek durumundadır. Eğer stratejik plan öngörülen süreler içerisinde hazırlanıp kamuoyuna açıklanmamışsa denetçi bu durumu bulgu olarak denetim raporunda belirtmektedir. Ancak denetlenen idarenin stratejik planını yasal süreler içerisinde yayımlanmaması bir diğer ifadeyle zamanlılık kriterini

sağlayamamış olması sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerinin değerlendirilmesine engel teşkil etmemektedir.

## V. BULGULAR

Sayıştay denetiminde ilgili kamu idaresinin stratejik planına ilişkin değerlendirme aynı plan dönemi için bir kez yapılmaktadır. Eğer kamu idaresi stratejik planında değişiklik yapmışsa yeni plan için tekrar değerlendirme yapılması söz konusudur. Buna ek olarak stratejik plan döneminin sonunda planın beş yıllık gerçekleşme durumuna ilişkin genel bir değerlendirme yapılmakta olup bu çerçevede planın uygulandığı beş yıllık dönem itibarıyla ilgili planda belirlenen hedef ve göstergelerin gerçekleşme ile belirlenen faaliyetlerin uygulanma durumuna dair raporlama gerçekleştirilir.

**TABLO 4 | Sayıştay Raporlarında Yer Alan Bulguların Stratejik Plan Değerlendirme Kriterlerine Göre Dağılımı**

Kriterler	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mevcudiyet	-	2	2	-	2	3	-
Zamanlılık	-	6	6	-	2	2	-
Sunum	3	19	37	-	17	7	-
İlgililik	3	12	19	-	2	4	1
Ölçülebilirlik	2	12	19	1	6	5	1
İyi Tanımlanma	2	9	16	-	1	-	2

**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi Sayıştay denetçisi ilgili kamu idaresinin stratejik planıyla ilgili değerlendirmesini altı kriter üzerinden gerçekleştirmektedir. Tablo 4'te Sayıştay tarafından kamuoyuna açıklanan devlet üniversitelerine ilişkin denetim raporlarında yer alan bulguların yıllara göre dağılımı gösterilmektedir. Denetçiler tarafından tespit edilen stratejik planlamaya dair bulgular mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre gruplandırılmıştır. Tablo 4'e göre raporlardaki bulgu sayısının en düşük olduğu yıl 2016, en yüksek olduğu yıl ise 2015'tir. Kriterlere göre dağılıma bakıldığında mevcudiyetle ilgili toplam 9, zamanlılıkla ilgili 16, sunumla ilgili 83, ilgililiğe ilişkin 41, ölçülebilirlikle ilgili 46 ve iyi tanımlanmaya ilişkin 30 adet bulgu yer almaktadır. Dolayısıyla stratejik plan değerlendirme kriterleri içerisinde bulgu sayısının en fazla olduğu kriter sunum kriteridir. Bulgu sayısının yüksek olması, üniversitelerin ilgili kriteri sağlama hususunda büyük ölçüde sorun yaşadığını göstermektedir.

Ayrıca denetim raporlarının genel değerlendirme başlığı altında da denetçiler özellikle stratejik yönetim ve katılımcılık hususunda önemli tespitlerinin olduğunu da belirtmek gerekir. Denetçiler bazı devlet üniversitelerinde özellikle stratejik plan-bütçe ilişkisinin tam olarak kurulmadığını, üniversite personelinin stratejik planlama sürecine yeterince dahil edilemediğini ve bunun da katılımcılığa ve stratejik planın çalışanlar tarafından benimsenmesine engel teşkil edebileceğini vurgulamışlardır.

Çalışmanın bu bölümünde denetim raporlarında yer alan stratejik planlamaya ilişkin sorunlar değerlendirme kriterlerine göre gruplandırılmış ve bu çerçevede her bir kriterle ilgili raporlarda tespit edilen bulgulardan örnekler sunulmuştur.

## A. MEVCUDİYET

Sayıştay denetçisi tarafından yapılacak performans denetimlerinde ilk olarak denetlenen kurumun stratejik planı değerlendirilmektedir. Bu aşamada denetçi öncelikle kurum tarafından hazırlanan ve halen uygulanmakta olan bir stratejik plan olup olmadığını belirlemektedir. Dolayısıyla değerlendirme kriterlerinden biri de mevcudiyet kriteri olarak tanımlanmış olup bu doğrultuda stratejik planın denetlenen kurum tarafından yayımlanmış olup olmaması önem arz etmektedir.

Denetim bulgularının kriterlere göre dağılımı incelendiğinde bulgu sayısının en düşük olduğu kriterin mevcudiyet olduğu görülmektedir. 2013-2019 yılları arasında 9 denetim raporunda ilgili üniversitenin stratejik plan hazırlamadıklarına dair bulgu tespit edilmiştir. Bulgu tespit edilen 3 üniversite henüz yeni kurulmuş olmaları nedeniyle stratejik

plan hazırlıklarını tamamlamadıklarını belirtmiştir. Bulguların türlerine göre dağılımı dikkate alındığında devlet üniversitelerinin genel itibarıyla stratejik plan hazırlıklarını tamamlayarak söz konusu belgeyi yayımladıkları söylenebilir.

Denetlenen kurumlara raporlarda belirtilen sorunlara karşılık olarak bir tür "savunma ya da söz hakkı" tanınarak ilgili sorunun nasıl ve ne şekilde ortaya çıktığına dair açıklama yapması beklenmekte olup raporlarda "kamu idaresi cevabı" başlığı altında yer alan bu bölümde ilgili idare bulguda belirtilen sorunun nereden kaynakladığına ilişkin gerekçeler ortaya koymaya çalışmaktadır. Örneğin mevcudiyet kriterini sağlamayan bir üniversite (2014 yılı denetim raporu) ilgili bulguya karşılık cevaben yakın zamanda kurulduğunu ve bu nedenle yeterli akademik ve idari personel bulunmadığından stratejik planlama ekibinin oluşturulmadığını belirtmiştir. 2015 yılına ait bir başka raporda yasal düzenlemeler neticesinde kurumun idari yapısında birtakım değişiklikler meydana geldiği ileri sürülerek üst yöneticinin talimatıyla stratejik planın yenilenmesi yönünde çalışmaların başlatıldığı ancak planın tamamlanamadığı ifade edilmiştir. Aynı raporun devamında göreve yeni gelen yönetimin 2017-2021 stratejik planı hazırlık çalışmalarına Eylül 2016'da başladığı ve Mayıs 2017'de tamamlanarak Üniversite Senato Yönetim Kurulu'nda kabul edildiği belirtilmiştir. Daha sonra tamamlanan stratejik plan Haziran 2017'de Kalkınma Bakanlığı'na gönderilmiş, Bakanlığın değerlendirme raporunda Ocak 2016'da gönderilmesi gereken planın Haziran 2017'de gönderilmesi sebebiyle planın 2017-2021 dönemini kapsamamasının mümkün olmadığı ve bu yüzden de 2018-2022 dönemini kapsayacak biçimde revize edilmesinin uygun olacağı bildirilmiştir.

Denetim raporlarında yer alan bulgulara bakıldığında bazı üniversitelerin üst yönetiminde meydana gelen değişimlerin stratejik planlama çalışmalarını kesintiye uğrattığı görülmektedir. Örneğin 2014 yılına ait raporda denetlenen üniversite, başlatılan stratejik planlama çalışmalarının katılımcı bir anlayışla yürütüldüğünü buna paralel olarak kurumun misyon ve vizyonunun belirlenmesinde paydaşların görüşlerinin alınması ve ayrıca üniversitenin yönetim kademesinde değişiklikler meydana gelmesi nedeniyle sürecin yavaş ilerlediğini ifade ederek stratejik planın tamamlanamadığını belirtmiştir. Benzer bir bulguya 2017 yılına ait bir denetim raporunda da rastlanmaktadır. Bu raporda ise 2017-2021 yıllarını kapsayan stratejik planın önceki yönetim tarafından hazırlanarak Ocak 2016 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın görüşüne sunulmuş olması gerektiği ancak söz konusu planın yeni yönetim tarafından hazırlanmasının daha uygun olacağı öngörülerek gereken çalışmanın yapılmadığı ifade edilmiştir. Keza 2018 yılına ait bir başka raporda da stratejik planlama çalışmalarında yer alan komisyon ve kurul üyelerinin çeşitli nedenlerle görevden ayrılımları ve yönetimin değişmesinden dolayı mevcut sürecin uzadığı belirtilerek stratejik planlama çalışmalarının tamamlanamadığı belirtilmiştir. Her üç bulguda da görüldüğü gibi üniversite üst yönetiminde meydana gelen değişimler bazı durumlarda stratejik planlama hazırlıklarını olumsuz etkilemektedir. Buna karşın Sayıştay raporlarında da vurgulandığı üzere stratejik plan, kurumsal bir belge niteliği taşımaktadır ve bu nedenle planlama çalışmalarının yönetim kademesinde ortaya çıkan değişimlerden mümkün olduğunca etkilenmemesi ve süreklilik kazandırılması gerekmektedir.

## B. ZAMANLILIK

Denetim sırasında öncelikli olarak üniversite tarafından yayımlanmış ve halen uygulanmakta olan bir stratejik plan olup olmadığı tespit edilmektedir. Eğer denetlenen üniversite ilgili dönemi kapsayan bir stratejik plana sahipse denetçinin bu aşamada değerlendirmeye tabi tutacağı bir diğer kriter zamanlılıktır. Bu kritere göre denetçi, stratejik planların mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlanıp hazırlanmadıklarını incelemektedir. 2013-2019 yılları arasında 16 denetim raporunda ilgili üniversitenin stratejik planını yasal süreler içerisinde yayımlamadıkları tespit edilmiştir.

22.04.2021 tarihli ve 31462 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 11-13. maddelerinde kamu idarelerinin hazırlayacağı stratejik planların Strateji ve Bütçe Başkanlığınca değerlendirilmesi ve son şeklinin verilerek kamuoyuna açıklanmasına ilişkin hükümler

yer almaktadır. Buna göre mahalli idareler dışındaki kamu idarelerinin, stratejik planını değerlendirmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki Nisan ayı sonuna kadar elektronik nüsha olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na göndermesi gerekmektedir. Başkanlık ilgili kamu idaresinin stratejik plan taslağını kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan gibi temel politika belgeleri ile ilgili mevzuata uygunluğunu değerlendirerek bir rapor hazırlamakta ve bu raporu 45 gün içerisinde ilgili kamu idaresine göndermektedir. Bu doğrultuda kamu idaresinin değerlendirme raporunda belirtilen hususlar çerçevesinde Haziran ayı sonuna kadar stratejik plana son şeklinin vererek tamamlaması gerekmektedir. Üst yöneticinin stratejik planı onaylamasının ardından performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere 1 ay içerisinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilmektedir. Keza aynı şekilde elektronik nüsha olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu ile Sayıştay'a da gönderilmesi söz konusudur. Bütün bu sürecin neticesinde ilgili kamu idaresinin stratejik planını, en geç kapsadığı dönemin ilk yılının Ocak ayının ilk haftası itibarıyla internet sitesinde yayımlayarak kamuoyuna açıklaması gerekmektedir. Ancak denetim raporlarının hazırladığı dönemde yönetimin ilgili maddesinde "Mahalli idareler dışındaki kamu idareleri stratejik planlarının değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın Ocak ayında Kalkınma Bakanlığına gönderir" ifade yer almaktaydı. Dolayısıyla raporlarda yer alan denetim bulguları hükmün eski hali dikkate alınarak tespit edilmiştir.

Yukarıdaki "mevcudiyet" başlığı altında değinildiği üzere üniversitelerde rektör değişikliğinin stratejik planlama çalışmalarını sektöre uğrattığı Sayıştay denetim raporlarında açıkça belirtilmektedir. Bu durum stratejik planın hazırlanmasının önünde engel teşkil etmekle birlikte hazırlık sürecinin uzamasına yol açarak mevcut planın gecikmeli olarak kamuoyuna açıklanmasına da neden olmaktadır. Örneğin 2014 yılına ait bir denetim raporunda mevcut üniversite yönetiminin yakın zamanda yerini yeni yönetime bırakacak olması nedeniyle stratejik planlama çalışmalarını başlatmadığı ve göreve gelen yeni yönetimin de üniversiteyi tanıması için belirli bir süreye ihtiyacı olduğu dikkate alındığında stratejik planın gecikmeli olarak yayımlandığı tespit edilmiştir. Benzer bir bulgunun 2015 yılına ait bir denetim raporunda yer aldığı görülmekte olup bu raporda ise rektörlük seçimleri nedeniyle üniversite stratejik plan ekibi üyeleri ile üst yönetimin plan hazırlık çalışmalarına katılım sağlayamadığı ve bu nedenle mevzuatta öngörülen sürelerin aşıldığı ifade edilmiştir. 2018 yılına ait bir başka denetim raporunda ilgili üniversite, stratejik planın hazırlanmasında geç kalındığını kabul ederek bu durumun hem ilgili dönemdeki rektör değişikliği ve üniversitenin görev süresi sona ermiş bir rektör tarafından yönetiliyor olmasından hem de 15 Temmuz darbe girişimi ve sonrasında halk oylaması sonucu Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte yönetim sisteminden meydana gelen değişikliklerden kaynaklandığını ileri sürmüştür.

Gerek mevcudiyet kriteri gerekse zamanlılık kriterine ilişkin bulguların içeriğine bakıldığında üniversitelerde yaşanan rektör değişiklikleri stratejik planlama sürecinin aksamasına neden olabilmektedir. Bu aksaklık kimi zaman stratejik planın hazırlanmaması, kimi zamanda hazırlanan planın kamuoyuna geç açıklanması şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla üniversitelerde stratejik plan hazırlık sürecinin üst yönetimde meydana gelen değişimlerden bağımsız bir şekilde gerçekleşmesi son derece önemlidir. Nitekim stratejik planların hazırlanmasına kalkınma planları, yıllık programlar ve hükümet politikaları gibi politika belgeleri temel oluşturmakta olup olası rektör değişimiyle üniversitelerin mevcut politikalarının baştan sona tamamen değişmesi söz konusu değildir.

Denetim raporları incelendiğinde zamanlılık kriterini yerine getiremeyen bazı üniversiteler stratejik planlama hazırlık çalışmalarının oldukça kapsamlı ve zaman alıcı olması nedeniyle öngörülen takvim içerisinde tamamlanamadığını ifade etmişlerdir. Örneğin 2014 yılına ait bir denetim raporunda stratejik plan hazırlık sürecinin katılımcı bir anlayışla yürütüldüğü ancak üniversite faaliyetlerine göre oluşturulan tema gruplarının çalışmalarının yanı sıra iç ve dış paydaş anketlerinin hazırlanması ve değerlendirilmesinde yaşanan gecikmeler nedeniyle mevzuatta belirlenen tarihte yayımlanamadığı belirtilmiştir. Yine 2014 yılına ait bir başka denetim raporunda stratejik planlama çalışmalarının



çeşitli komisyonların kurulması, yol haritasının belirlenmesi, mevcut planın gerçekleştirme verileri analizi, iç ve dış paydaşların tespiti, durum analizi, SWOT analizi, misyon-vizyon, amaç, hedef, stratejilerin ve göstergelerin belirlenmesi, maliyetlendirme gibi aşamaları kapsadığını ve dolayısıyla bütün bu çalışmaların en az 1 yıl sürdüğü ifade edilmiştir. Bununla birlikte yeni döneme ilişkin stratejik planlama hazırlık çalışmalarının mevcut planın üçüncü yılının sonundan itibaren başlatılması nedeniyle gerçekleştirme verilerinin birçoğunun eksik olduğu, bu yüzden sağlıklı bir durum analizi yapılmasının mümkün olmadığı ve bu durumun yeni planın başarı oranını düşürebileceği vurgulanmıştır. Nitekim burada kamu idaresince belirlenen ihtiyaç üzerine stratejik planlama takviminin gözden geçilerek gereken düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

2017 yılına ait bir denetim raporunda ise ilgili üniversite bulguda belirtilen soruna cevaben Kalkınma Bakanlığı ile sağlıklı bir iletişim kuramaması nedeniyle stratejik planın gecikmeli bir biçimde yayımlandığını ileri sürmüştür. Raporunda Kalkınma Bakanlığı'nın resmi internet sitesinde Eylül 2016'da Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu Taslağı'nın yayımlandığı belirtilerek üniversitenin bu hususta bilgi almak amacıyla yeni planı yürürlükteki kılavuza göre mi yoksa taslak kılavuza göre mi hazırlanması gerektiğine dair bir e-maili sp.gov.tr adresine gönderdiği ifade edilmiştir. Maile gelen yanıtta kılavuzun yılsonuna kadar yayımlanmasının hedeflendiği söylenmiş olup bu çerçevede yeni kılavuza göre çıkarılması öngörülen stratejik plan kısa bir süre bekletilmiştir. Daha sonra Kalkınma Bakanlığı'ndan gelen bir başka maile gündemin yoğun olması sebebiyle kılavuzun yayımlanma tarihinin belirsiz olduğu ve bu yüzden de stratejik planın en kısa sürede Bakanlığa gönderilmesi gerektiği iletilmiştir. Buna istinaden üniversite hazırladığı stratejik planı Kalkınma Bakanlığı'na göndermiş ancak Bakanlığın stratejik plan taslağı hakkındaki görüşünün gecikmesinden dolayı planın nihai şekli öngörülen sürede tamamlanamamıştır.

Sonuç olarak üniversite ile Kalkınma Bakanlığı arasında meydana gelen koordinasyon ve iletişim eksikliği neticesinde karmaşıklık yaşanmış, bu durum stratejik planı hazırlık sürecinin uzamasına ve gecikmeli olarak yayımlanmasına yol açmıştır. Mevcut durumda bu sürecin artık Kalkınma Bakanlığı yerine Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile yürütülmesi söz konusudur. Dolayısıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde bütçe sürecinde üstlendiği rolü ve sorumlulukların payı göz önünde bulundurulursa benzer sorunların tekrardan meydana gelmemesi ve kamu idareleriyle koordineli biçimde hareket edebilmesi gereken tedbirleri alması önem kazanmaktadır.

### C. SUNUM

Stratejik plan değerlendirme sürecinde dikkate alınması gereken bir diğer kriter sunumdur. Bu kritere göre denetçi, ilgili üniversitenin stratejik planını şekil ve içerik yönünden mevzuata uygun olarak hazırlayıp hazırlamadığını incelemektedir. Devlet üniversitelerinin denetim raporlarında yer alan bulgu sayısının en fazla (83 adet) olduğu kriter sunumdur. Sunum kriteri başlığı altında tespit edilen başlıca sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Maliyetlendirme ve kaynak tablosunun hazırlanmaması,
- Çok sayıda amaç, hedef ve performans göstergesinin belirlenmesi,
- Paydaş görüşlerine yer verilmemesi ya da önceliklendirme yapılmaması,
- Performans göstergelerinde mevcut durumun sayısal olarak belirlenmemesi ya da göstergelerin gelecek plan döneminde ulaşılmaması istenen tahmin seviyelerinin tespit edilmemesi,
- Stratejilere yer verilmemesi ya da kılavuza uygun biçimde belirlenmemesi,
- Stratejik plan-performans programı uyumsuzluğu,
- GZFT analizinin yapılmaması.

Denetim bulgularının analiz sonucuna göre bazı devlet üniversitelerinin stratejik planlarında maliyetlendirme ve kaynak tablosuna yer vermedikleri belirlenmiştir. Üniversitelerin kamu hizmetlerini beklenen seviyede ve kalitede sunabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına dayandırması gerekmektedir. Bu sebeple üniversite bütçesinin stratejik plandaki amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesi önem arz etmektedir. Kılavuza göre maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen

politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konularak politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkı sağlamaktır. Bu çerçevede maliyetlendirme, üniversite stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmekte olup harcamaların önceliklendirilmesine yardımcı olmaktadır.

Maliyetlendirme yapılırken üniversiteler, ayrıntılı faaliyetlerini göz önünde bulundurarak hedefe ilişkin tahmini maliyeti hesaplamaktadır. Tablo 5'te kılavuzda yer verilen tahmini maliyetlendirme tablosu gösterilmektedir.

**TABLO 5 | Maliyetlendirme Tablosu Örneği**

	1. yıl	2. yıl	3. yıl	4. yıl	5. yıl	Toplam Maliyet
<b>AMAÇ 1</b>						
• Hedef 1.1						
• Hedef 1.2						
<b>AMAÇ 2</b>						
• Hedef 2.1						
.....						
<b>Genel yönetim giderleri</b>						
<b>TOPLAM</b>						

**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi (2021)

Stratejik planda yer alan her bir amaç, üniversitenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçların kavramsal ifadesidir. Basi geçen sonuçlar, genellikle sosyoekonomik sorunların çözümü ya da paydaşların ihtiyaçlarının karşılanmasıyla ilgilidir. Hedefler ise amaçların gerçekleştirilmesine yönelik öngörülen çıktı ve sonuçları tanımlanmış bir zaman dilimi içerisinde nitelik ve nicelik olarak ifade edilmesidir. Miktar ve zaman cinsinden ifade edilen hedeflerin somut, ölçülebilir, gerçekçi olmasının yanı sıra misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olması gerekmektedir. Kılavuza göre stratejik planın yıllık maliyeti, amaçların maliyet toplamı ile ilgili yılın genel yönetim giderleri toplamına eşittir. Amaçların maliyeti ise o amaca ilişkin hedeflerin toplam maliyetine eşittir.

Ayrıca tabloda öngörülen maliyetlerin tahmin edilen kaynaklar ile uyumlu olması gerekmektedir. Tablo 6'da üniversite stratejik planında yer alması gereken tahmini kaynaklar tablosu örneği gösterilmektedir.

**TABLO 6 | Tahmini Kaynak Tablosu Örneği**

KAYNAKLAR	1. yıl	2. yıl	3. yıl	4. yıl	5. yıl	Toplam Maliyet
<b>Genel Bütçe</b>						
<b>Özel Bütçe</b>						
<b>Yerel Yönetimler</b>						
<b>Sosyal Güvenlik Kurumları</b>						
<b>Bütçe Dışı Fonlar</b>						
<b>Döner Sermaye</b>						
<b>Vakıf ve Dernekler</b>						
<b>Dış Kaynak</b>						
<b>Diğer</b>						
<b>TOPLAM</b>						

**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi

Kaynak tablosunun amacı, üniversitenin bütçesi göz önünde bulundurularak stratejik planda yer alan amaç, hedef ve performans göstergeleri ile stratejilerin gerçekçi biçimde tespit edilebilmesidir. Mali kaynaklara ilişkin tahmin yapılırken ilk üç yıl orta vadeli programdan faydalanılmaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan

sonraki kaynaklar ise üniversite tarafından tahmin edilmektedir. Aynı zamanda üniversitenin stratejik plan döneminde amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek için finansmanı dış kaynaklardan (örneğin AB fonları, dış krediler vb.) sağlanan proje ve faaliyetlerinin bulunması halinde bu kaynaklar da dikkate alınmaktadır.

Bu aşamada üniversitenin maliyetlendirme tablosunda yer alan toplam maliyetlerini tahmini kaynaklar tablosu ile karşılaştırması beklenmektedir. Eğer öngörülen maliyetler tahsis edilen kaynakları aşarsa hedef ve stratejilerin;

- Daha düşük maliyetli olanları seçmek,
- Hedef ve stratejilerin zamanlamasını değiştirmek, kapsamını daraltmak,
- Önceliklendirmesini yaparak bazılarında vazgeçmek vs. yöntemlerden biri tercih edilebilir.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki hedef ve stratejilerin önceliklendirilmesinde üniversitenin yetki alanı içerisinde başta kalkınma planı olmak üzere politika oluşturulması sürecinde çerçeve oluşturan üst politika belgeleri ile üniversitenin sorumlu olduğu programı ve alt programların dikkate alınması gerekmektedir.

Sayıştay raporlarında yer alan denetim bulguları incelendiğinde sunum kriterini sağlamayan devlet üniversitelerinin denetim raporlarında en sık karşılaşılan sorunun “*Maliyetlendirme ve Kaynak Tablosu*”na ilişkin olduğu görülmektedir. Örneğin 2015 yılına ait bir denetim raporunda üniversite tarafından hazırlanan maliyetlendirme tablosunun kılavuzda öngörülen biçimde hazırlanmadığı belirtilerek yalnızca stratejik amaçlara yer verildiği ve hedeflere ilişkin bir maliyet tahmini yapılmadığı tespit edilmiştir. 2017 yılında yayımlanan bir başka denetim raporunda ise stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan kaynak tablosunun bulunmadığı belirlenmiştir. Denetlenen üniversite söz konusu bulguya karşılık olarak beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde maliyetlendirme tablosu hazırladıklarını ancak üniversitelerin özel bütçeli idare olması sebebiyle maliyetlendirme tablosunda öngörülen toplam kaynak miktarının kaynak tablosundaki “*özel bütçe*” satırında yer aldığı ifade etmiştir. Bu durumda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlerin tamamının üniversitenin öz kaynaklarıyla karşılanacağı ve dolayısıyla kaynak tablosunda belirtilen diğer kaynaklardan (genel bütçe, yerel yönetimler, bütçe dışı fonlar, döner sermaye gibi) herhangi bir finansman sağlanmayacağı biçimde algılanmasına yol açmıştır.

Sunum kriterine ilişkin önemli sorunlardan bir diğeri de üniversitelerin stratejik planlarında çok sayıda amaç ve hedef belirlemesi ve bu durumun stratejik planın gerçekçilikten uzaklaşmasına neden olmasıdır. Örneğin 2014 yılına ait bir denetim raporunda ilgili üniversitenin stratejik planında 6 adet amaç, 32 adet hedef ve 141 adet performans göstergesinin yer aldığı belirlenmiştir. Raporda birbirine benzer hedefler veya göstergelerin tek bir hedef veya gösterge olarak ifade edilebilecek iken, bunların birden fazla hedef ve gösterge olarak belirlenmesi nedeniyle bu sayının arttığını ortaya konmuştur. Çok sayıda ve her bir faaliyeti kapsayan amaçların mevcudiyetinin başarılabilmek, odaklanma ve toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilmesi açısından sorun teşkil edebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca bir kurum için çok sayıda amaç ve hedefin olması yalnızca o kurumun çok büyük ve faaliyet alanının geniş olması halinde makul olabileceği, bu durumda üniversite gibi eğitim ve araştırma yapmakla yükümlü bir kurumun kendisi için belirlediği amaçların ve bu amaçlara ilişkin hedeflerin daha az sayıda olması gerektiği belirtilmiştir. Yine 2015 yılına ait bir diğer raporda denetlenen üniversitenin 5 stratejik amaç, 50 hedef ve 148 faaliyet/proje ile 163 performans göstergesi belirlediği tespit edilmiştir. İlgili raporda kurumların tüm faaliyet ve işlerini bir plan dahilinde yapmasını gerekli olduğu ancak bunun stratejik planlama ve performans ölçümü konusunu açıklamaktan uzak olduğu vurgulanmıştır. Her bir faaliyet ve amacı “stratejik” olarak nitelenmenin neticede önceliklendirmenin olmayışıyla aynı sonucu doğuracağı ve planlamanın “stratejik” niteliğini tamamen kaybedeceği öngörülmüştür. Aynı zamanda çok sayıda amaç, hedef ve gösterge belirlemenin verilerin toplanması ve analiz edilmesi açısından işgücü ve zaman gerektiren işler olması nedeniyle üniversite personelinin iş yükünü artırarak genel işleyişin aksamasına yol açabilmektedir. Bu nedenle çok sayıda amaç, hedef, faaliyet/proje ve performans göstergesi belirlemenin stratejik planlamanın etkinliğinin azaltacağı

vurgulanmıştır. Ayrıca göstergelerin ölçülmesini sağlayacak beşeri, fiziki ve teknolojik altyapının yetersiz olabileceği ve bundan dolayı da daha etkin bir stratejik planlama için üniversitelerin tüm faaliyet alanlarını değil, stratejik öneme sahip faaliyet alanlarını dikkate alarak amaç, hedef ve performans göstergeleri belirlemesi gerektiği ifade edilmiştir. 2018 yılına ait bir başka denetim raporunda da benzer bulguya rastlanmaktadır. Bu rapora göre denetlenen üniversite stratejik planında 21 adet amaç, bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik 71 adet hedef ve bu hedeflere ulaşmak için 222 adet performans göstergesi mevcuttur. Kılavuzda stratejik planda yer alan amaç sayısının en az iki, en fazla yedi olması gerektiği belirtilmekle birlikte söz konusu raporda amaç sayısının olması gerekenin epey üzerinde belirlendiği görülmektedir. Bu bağlamda raporu hazırlayan denetçi, çok sayıda stratejik amaç ve hedef belirlenmesinin bunların gerçekleştirilebilme özelliğini kaybetmesine yol açtığını ve bu yüzden de stratejik plan hazırlanırken daha gerçekçi, tatbik edilebilir, ulaşılabilir amaç ve hedefler ortaya konması gerektiğini ifade etmiştir.

Stratejik plan değerlendirme kriterlerinden sunum başlığı altında ele alınan sorunlardan bir diğeri de paydaş görüşlerine ilişkindir. Kılavuza göre paydaş analizi, katılımıcılığı sağlamanın en önemli aracı olarak nitelendirilmektedir. Bununla birlikte paydaş analizi ilgili kamu idaresinin etkileşim içerisinde olduğu tarafların stratejik planla ilgili görüşlerinin dikkate alınması, kamu hizmetlerinin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda biçimlendirilmesi ile stratejik planın paydaşlar tarafından sahiplenilmesini ve başarı düzeyinin artırılmasını sağlamaktadır. Paydaş analiziyle;

- Paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin stratejik planlama sürecine dahil edilmesi,
- Planın paydaşlar tarafından sahiplenilmesi ve uygulanabilirliğinin artması,
- İdarenin hizmetlerinin etkin bir biçimde sunulmasına engel teşkil edebilecek unsurların belirlenmesi ve bunların giderilmesi için önlemler alınması,
- İdarenin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsatları ve tehditleri hakkında fikir edinilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede paydaş analizi a) paydaşların tespiti, b) paydaşların önceliklendirilmesi, c) paydaşların değerlendirilmesi ve d) paydaş görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi olmak üzere dört aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada idarenin iç ve dış paydaşlarının kim olduğu tespit edilmektedir. Paydaşların belirlenmesi sürecinde öncelikle ilgili kamu idaresinin ürün/hizmetleri kimlerin kullandığı ve bunlardan kimlerin etkilendiği ya da bunların kimleri etkilediği sorularına yanıt aranmaktadır. Sonraki aşamada belirlenen paydaşların sayıca etkili iletişim kurulmasını imkansız kılacak büyüklükte olabileceği göz önünde bulundurularak paydaşların etki ve önem derecesi de dikkate alınarak önceliklendirilmesi yapılmaktadır. Daha sonra da önceliklendirilen bu paydaşlar kapsamlı olarak değerlendirilmekte olup idarenin sunduğu ürün/hizmetlerle paydaşlar ilişkilendirilir ve böylece kimlerin hangi ürün/hizmetlerden yararlandığı açıkça ortaya konmaktadır. Son olarak ise mülakat, anket, toplantı gibi yöntemler kullanılarak paydaşların kamu idaresi hakkındaki görüş ve önerileri alınmaktadır.

Sayıştay raporlarına göre bazı üniversiteler stratejik planlarında paydaş görüşlerine yer vermemiş ya da paydaş önceliklendirmesi yapmamıştır. Örneğin bir üniversiteye ait denetim raporunda paydaş analizinin katılımıcılık açısından son derece önemli olduğu, üniversitenin karşılıklı iletişim içerisinde olduğu paydaşların stratejik planla ilgili görüşlerinin dikkate alınması ve üniversite tarafından sunulacak hizmetlerin paydaşların ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda şekillendirilmesinin planın başarı düzeyini artıracığı ifade edilmiştir. Keza bir başka raporda ilgili üniversite tarafından herhangi paydaş önceliklendirmesinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Stratejik planda 24 adet paydaşın bulunduğu bir paydaşlar tablosuna yer verildiği ancak bunların önceliklendirmesinin yapılmadığı görülmüştür. Buna karşılık paydaş önceliklendirmesi yapılmasının paydaşların görüşlerinin stratejik plana yansıtılmasında etkinliği sağlayacağı denetçi tarafından ifade edilmiştir.



## D. İLGİLİLİK

Sayıştay denetçisi tarafından stratejik plana ilişkin değerlendirme yapılırken dikkate alınan bir diğer kriter ilgililiktir. Bu kriter denetlenen kamu idaresince stratejik planda yer verilen amaç-hedef veya hedef-performans göstergesi arasında mantıksal bir ilişki kurulmasını öngörmektedir. Kılavuza göre stratejik planda yer alan hedeflerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. Bu kritere göre yapılan değerlendirme sonucu ilgili olmadığı belirlenen hedefler, bir sonraki aşama olan ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamaktadır.

Sayıştay denetim raporlarında bazı üniversiteler tarafından stratejik planda yer verilen amaç ve hedeflerin birbirleriyle örtüşmediği tespit edilmiş olup bunlardan 2014 yılına ait bir denetim raporunda stratejik plan yer alan 65 hedeften 9'unun amaçla ilgili olmadığı belirtilmiştir. Raporda amaçla ilgisiz olduğu ifade edilen hedefler tek tek sıralanmış olup örneğin stratejik planın "Mali kaynakları güçlendirmek" amacının altında yer alan "Yabancı uyruklu öğrenci sayısını her yıl arttırarak 2017 yılı sonuna kadar toplam öğrenci sayısının %5'ine ulaştırmak" şeklindeki hedefle ilgisiz olduğu, yabancı uyruklu öğrenci sayısını arttırmak ile mali kaynakların nasıl güçlendirileceğine dair bir ilişki kurmanın mümkün olmadığı dile getirilmiştir. Keza 2017 yılına ait bir diğer raporda üniversite tarafından belirlenen "Eğitim-öğretimde kaliteyi yükseltmek" amacının alt hedeflerinden birisi "Açılan fakülte/yükseköğretim/ünite sayısı" olarak belirlenmiş, buna istinaden denetçi, üniversite bünyesinde açılan fakülte/yükseköğretim/ünite sayısındaki nicel artışın eğitim-öğretimde kalite artışı sağlamayacağını vurgulayarak bahsi geçen hedefin amaçla ilgili olmadığını ifade etmiştir.

Denetim raporlarında belirtilen bir diğer sorun, stratejik planda yer alan hedefler ile performans göstergelerinin ilgisiz olmasıdır. Kılavuza göre performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığını belirlemede kullanılmakta olup bu bağlamda hedef-performans göstergesi bağlantısı önem kazanmaktadır. Ancak raporlarda yer alan bulgulara bakıldığında stratejik planlarda bu bağlantının yeterince kurulmadığı göze çarpmaktadır. Örneğin 2014 yılına ait bir denetim raporunda ilgili üniversitenin stratejik planında 21 hedef ve bunlara ne ölçüde ulaşıldığını belirten 53 adet performans göstergesinin yer aldığını ancak bu göstergelerden 8'nin hedeflerdeki gerçekleşmeyi sağlamayacağı dolayısıyla da hedeflerle ilgili olmadığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda denetçi, ilgili planda "Ulusal ve uluslararası düzeyde nitelikli öğrencilerin tercih ettiği bir üniversite olmak" amacı altında "Lisans ve yüksek lisans düzeyinde bilgi donanımı ve potansiyeli yüksek öğrencilerin üniversitemizi tercih etmesini sağlamak" biçiminde hedefe yer verildiğini ama üniversitenin tanıtımı için katılım sağlanan etkinlik sayısının bilgi donanımı yüksek öğrencilerin üniversiteyi tercih etmelerini sağlamayacağı yönünde görüş bildirmiştir. Bir başka raporda üniversite stratejik planında 8 adet stratejik amaç ve bunlara ulaşmak için 45 adet hedef ve her bir hedef için bir ya da birden fazla olmak üzere toplam 155 adet gösterge belirlendiği ancak yapılan değerlendirme sonucunda bazı göstergelerin ait oldukları hedefin gerçekleşmesine hizmet etmediği ve ilgisiz oldukları görülmüştür. Raporda yer verilen örnekler incelendiğinde üniversite stratejik planında "Uzaktan eğitim sistemlerinin etkinliğini arttırmak" hedefine ait "Uzaktan eğitim öğrenci sayısı/uzaktan eğitim alanın çalışan kişi sayısı oranı" şeklinde bir göstergenin bulunduğu ve bu göstergede ilk üç yıl çok az miktarda artış ve sonraki iki yılda da yine çok az miktarda azalış olacağı tahmin edilmiştir. Buna dayanarak denetçi söz konusu göstergenin herhangi bir gelişme ve etkinlik artışı öngörmediğini ve bu nedenle hedefe hizmet etmediğini belirtmiştir.

## E. ÖLÇÜLEBİLİRLİK

Kılavuz, stratejik planda yer alan hedefleri amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlamış olup hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle hedefin ölçülebilir olarak belirlenmesi halinde performans göstergesi belirlenmeyebilir fakat hedefin ölçülebilir olmaması durumunda gösterge aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Ölçülebilirlik kriteri ile ilgili olarak 2014 yılı denetim raporlarından

birinde ilgili üniversitenin stratejik planında yer alan bazı hedeflerin ölçülebilir olmadığı tespit edilmiştir. Raporda bu duruma yönelik olarak hedeflerde ölçüme ilişkin bir önceki yıla oranla ya da her yıl belirli bir yüzde artış öngörülmesi durumunda mevcut yıl tespitlerinin yapılması gerektiği aksi halde hangi sayının her yıl yüzde kaç arttırılacağını belirlemenin mümkün olamayacağı ifade edilmiştir. Örneğin bilimsel stratejik amaçlarda "bilimsel yayınların sayısının her yıl %10 artırılması", "BAP tarafından desteklenecek proje sayılarının her yıl en az iki katı olacak biçimde artırılması" öngörülmesi olmasına rağmen mevcut sayıların belirsiz olması nedeniyle her yıl ne düzeyde arttırıldığı tespit etmek imkânsız hale gelmektedir denilmiştir. Bu bulguya karşı denetlenen üniversite ise henüz yönetim bilgi sisteminin kurulmadığı ve mevcut personelin de performans yönetimi hususunda yetersiz olması nedeniyle sorun yaşandığını belirtmiştir. 2015 yılına ait bir başka raporda üniversite tarafından stratejik planda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek için göstergeler tanımlandığı ancak bütün göstergelerin mevcut durumları, bazı göstergelerin ise plan döneminde ulaşılması öngörülen seviyeleri sayısal olarak belirlemediği görülmüştür. Bu bağlamda göstergelerin sayısal olarak tespit edilmemesinin stratejik planlama açısından ciddi bir eksiklik olduğu, planın hazırlanma amacına ve işlevine uygun olmadığı vurgulanmıştır. Bir diğer raporda da benzer şekilde ilgili üniversite tarafından stratejik hedeflere ne düzeyde ulaşıldığını ölçmek için göstergeler tanımlandığı fakat sayısal olarak ifade edilmediği belirlenmiştir. Denetçinin bu bulgusuna karşılık olarak üniversite yönetimi; kamuda stratejik planlamanın ülkemizde henüz yeni bir gelişme olması nedeniyle içerik olarak tam algılanmadığını ve stratejik planlama ekibinde yer alan üyelerin planın oluşmasında gerçekçi ve ölçülebilir olması için gayret etmelerine karşın birimlerinin sıkıntılarının telafi edileceği bir plan olarak görme yangılısına düşüklerini ifade etmiştir. Buna ek olarak ilgili hususta eğitim alma fırsatlarının olmamasının adaptasyon sürecini olumsuz etkilediğini ifade ederek bu durumun stratejik planlarına yansıtıldığını belirtmiştir.

## F. İYİ TANIMLANMA

Kılavuza göre stratejik planda yer verilen hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle iyi tanımlanma kriteri, kamu idarelerinin neyi başarmak istediklerini açıkça ortaya koymalarını esas almaktadır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, denetlenen idarenin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini oluşturmaktadır olup bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için idarece hedefler açık ve anlaşılır olarak belirlenmelidir. Bu aşamada denetçi, üniversitenin stratejik planında yer alan hedefleri ve varsa göstergeleri iyi tanımlanma kriterine göre değerlendirmektedir.

Sayıştay raporlarındaki denetim bulguları analiz edildiğinde bazı üniversitelerin stratejik planlarında yer alan hedef ve göstergelerin iyi tanımlanma kriterini karşılamadığı belirlenmiş olup örneğin 2013 yılına ait bir denetim raporunda ilgili üniversite stratejik planında yer alan bazı performans göstergelerinin net ve anlaşılır olmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu raporda belirtildiği üzere üniversite stratejik planında "Üniversitenin stratejik amaçlarına ulaşması için idari ve destek hizmetlerini etkin ve verimli olarak kullanmak" amacı altında "Kütüphane ve dokümantasyon işleri ile ilgili hizmetlerin yeterliliğini arttırmak" şeklinde hedefe yer verilmiştir. Bununla birlikte söz konusu amaç ve hedefe ne ölçüde ulaşılabileceğini belirlemek üzere "Kütüphane hizmetlerini iyileştirmek için yapılan faaliyet sayısı" olarak performans göstergesinin yer aldığı ancak hangi faaliyetlerin kütüphane hizmetlerini iyileştirmek için yapılacak faaliyetlerden olduğunun belli olmaması nedeniyle iyi tanımlanma kriterini sağlamadığı düşünülmüştür. Keza 2017 yılına ait bir diğer raporda ilgili üniversitenin stratejik planında yer alan 50 adet hedeften 2'sinin iyi tanımlanmadığı tespit edilmiştir. Bu rapora göre denetlenen üniversitenin "Öğrenci odaklı ve kaliteyi ön planda tutan bir eğitim ve öğretim gerçekleştirme" amacı altında buna ulaşmayı sağlayacak "Öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısının optimum düzeye çekilmesi" şeklinde bir hedef belirlendiği görülmüştür. Buna karşılık denetçi, hedefte belirtilen optimum düzeyin ne olduğu ve buna ilişkin herhangi bir uluslararası standardın olup olmadığı belirtilmediği için bu hedefin iyi tanımlandığını ileri sürmüştür.

## SONUÇ

Stratejik plan değerlendirme kriterleri çerçevesinde tespit edilen bulgular analiz edildiğinde özellikle mevcudiyet ve zamanlilik kriterlerini sağlamayan bir başka ifadeyle denetim sırasında yürürlükte olan bir stratejik planı bulunmayan ya da plan mevcut olsa bile bunu mevzuatta öngörülen süreler içerisinde yayımlamayan bazı üniversiteler bu durumun üst yönetimde meydana gelen değişikliklerden kaynaklandığını ileri sürmektedirler. Üniversiteler açısından stratejik planlama orta ve uzun vadede ulaşmak istedikleri noktayı ortaya koyup bu noktaya ulaşmak için amaç ve hedefler belirledikleri, kurumsal gelişimi ve iyileşmeyi esas alan bir araç olarak nitelendirilebilir. Üniversiteler stratejik planlama çalışmalarını kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programı gibi temel politika belgelerini göz önünde bulundurarak gerçekleştirmektedirler. Dolayısıyla rektörlük seçimi nedeniyle üst yönetimde meydana gelen değişikliklerin üniversitelerde stratejik planlama çalışmalarını mümkün olduğunca etkilememesi, bu çalışmaların kurumsal bir çerçevede ve belirli kişi ya da gruplara bağlı kalmaksızın süreklilik arz edecek biçimde organize edilmesi gerekmektedir. Böylece üst yönetimle ilgili değişimlerin stratejik planlama çalışmalarını sektöre ugratmasının önüne geçilmesi mümkün hale gelebilecektir.

Devlet üniversitelerinin stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları önemli sorunlardan biri de planlarda şekil ve içerik yönünden eksiklikler olmasıdır. Bu bağlamda stratejik planlama çalışmalarında yardımcı olmak ve yol göstermek amacıyla T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan kılavuz ve rehberlerin daha fazla dikkate alınması gerekmektedir. Aynı zamanda üniversite bünyesinde stratejik planlama alanında uzmanlaşan akademik personelin bilgi ve birikimlerinden daha fazla yararlanılması ve bunların planlama sürecine dâhil edilmesi önem taşımaktadır. Böylelikle hem söz konusu kişilerin bilgi, birikim ve tecrübelerinden faydalanılmış, hem de iç paydaş olarak planlama sürecine aktif katılımları sağlanmış olacaktır. Üniversite gibi bilginin üretildiği ve belirli alanlarda uzmanlaşmanın esas alındığı bir kamu kurumunda stratejik planlama sürecinde karşılaşılan sorunlara kurumun kendi içerisinde çözüm bulma imkânının olması önemli bir fırsat olarak görülebilir.

Ayrıca Sayıştay raporlarının “Genel Değerlendirme” ile “Denetim Bulguları” başlıkları ayrıntılı olarak incelendiğinde denetçilerin üniversitelerde stratejik yönetimin başarılı bir biçimde uygulanmasının önünde engel teşkil eden bazı sorunlara değindikleri görülmektedir. Özellikle üniversitelerin orta ve uzun dönemli amaç ve hedeflerini ortaya koyan stratejik plan ile bunun yıllık uygulama çerçevesini belirlemesi gereken performans programının uyumlu olması ve bu programın uygulama sonuçlarının ölçülmesi ve analizine ilişkin değerlendirmeleri içeren faaliyet raporu ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bütçe sisteminin temel unsurlarını oluşturan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları arasındaki ilişkinin zayıf olması ya da ilişki kurulamaması ve tüm bu belgelerin üniversite bütçesiyle ilişkilendirilememesi Sayıştay denetim raporlarına yansıyan önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmakla birlikte bu durumun üniversitelerde stratejik yönetim anlayışının bütün bileşenleriyle etkin bir biçimde uygulanmasını engellediği söylenebilir. Aksi takdirde üniversitelerde plan-bütçe ilişkisinin zayıf olması, stratejik planlamadan beklenen potansiyel faydaların elde edilmesini önemli ölçüde olumsuz etkileyecektir. Stratejik planlama sürecinin sağlıklı bir biçimde işlemesi ve öngörülen sonuçların elde edilebilmesi için öncelikle üniversite üst yönetiminin stratejik planlama çalışmalarını benimsemesi ve planlamanın üniversiteye pozitif katkı sağlayacağına inanması gerekmektedir. Üst yönetimin kabullenmediği ve inanmadığı herhangi bir çalışmanın kurum çalışanlarınca içselleştirilmesi pek mümkün değildir. Dolayısıyla üniversite üst yönetiminin stratejik planlamaya yaklaşımı ve tutumu, planlama sürecinin başarısını ve akıbetini önemli ölçüde belirlemektedir denilebilir.

Devlet üniversitelerinin stratejik planlama hazırlık çalışmaları sırasında karşılaşılan önemli sorunlardan biri de katılımcılıktır. Raporlarda bazı üniversitelerin alt birimlerini stratejik plan hazırlık sürecine yeterince dahil edemedikleri ve bu noktada sürecin dışında kalan bu birimlerin de planda yer alan kendileriyle ilgili bazı hedefleri benimsemedikleri ve bunlara ilişkin herhangi bir çalışma da yapmadıkları görülmüştür.

Alt birimlerin görüşü alınmadan, yukarıdan aşağıya doğru bir dayatma biçiminde hazırlanan planların kurumun amaçlarına hizmet etmesi ve başarısını artırması pek mümkün görünmemektedir. Bu yüzden üniversite çatısı altında yer alan tüm birimlerin kendi çalışma alanlarıyla ilgili konularda görüş ve değerlendirmelerinin belirlenmesi ve bunların planın hazırlık sürecinde dikkate alınması kurum personelinin stratejik planı sahiplenmesi açısından son derece önemlidir.

Stratejik plan hazırlık sürecinde karşılaşılan önemli sorunlardan biri de stratejik planlama ekibinin oluşturulması sırasında ortaya çıkmaktadır. Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi’ne göre üniversitelerde stratejik planlama ekibi bir rektör yardımcısı başkanlığında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı (SGDB)’nin koordinasyonunda harcama birimlerinin temsilcileri ile SGDB yöneticisinden oluşturulmaktadır. Bu ekip hazırlık programının oluşturulması, stratejik planlama sürecinin bu programa uygun bir biçimde yürütülmesi, gerekli faaliyetlerin koordine edilmesi ile Strateji Geliştirme Kurulu’nun uygun görüşüne ve rektörün onayına sunulması belgelerin hazırlanmasından sorumludur. Ayrıca rehberde söz konusu ekibin amaca uygun bir yapıda kurulmasının stratejik planlama çalışmalarının başarısı için kritik öneme sahip olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte planlama ekibi oluşturulurken ekip üyelerinin, görev yaptığı birimi temsil edebilmesi, çalışmalara gereken katkıyı sağlayacak bilgi, birikim ve deneyime sahip olması, uyumlu çalışmaları ve yeterli zaman ayırabilmeleri gibi bazı nitelikler aranmaktadır. Buna ek olarak ekibin ana hizmet birimlerini temsil edebilecek kabiliyete sahip olması, farklı uzmanlık alanlarına sahip kişilerden oluşması, akademik ve idari personel sayısı arasında denge gözetilmesi, üyelerin devamlılığının sağlanması ve üye sayısının birlikte karar almayı olanaksız kılacak kadar çok olmaması, farklı fikir ve birimlerin temsilcilerine izin vermeyecek kadar da az sayıda olmaması (kuruluştan kuruluşa farklılık arz etmekte beraber üye sayısının genellikle 8-16 arasında olması gerektiği önerilmekte) gerektiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda bazı denetim raporlarında üniversitelerin stratejik planlama ekibini oluştururken üye sayısını rehberde tavsiye edilenin üzerinde belirledikleri, bazılarının ise stratejik planlama ekibini genel olarak dekan, yüksekokul ve enstitü müdürlerinden oluşturarak ana hizmet birimlerinin (genel sekreter ve SGD başkanı hariç) temsilcilerine yeterince yer vermedikleri tespit edilmiştir. Dolayısıyla kurumsal bir kimlik etrafında örgütlenmek ve tüm üniversite çalışanlarının aynı amaç ve hedefler doğrultusunda hareket etmesini sağlayabilmek için stratejik planlama ekibinin oluşturulmasında akademik birim temsilcilerinin yanı sıra idari birim temsilcilerine de yeterince yer verilmesi gerektiği söylenebilir. Böylece her bir birim kendisini üniversitenin bir parçası olarak görebilecek ve bu durum stratejik planın daha fazla benimsenmesine katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- [1] Akkuş, A. (2023). Yükseköğretimde stratejik planlama ve kalite yönetimi ilişkisi: Türkiye’deki uygulamalar üzerine bir araştırma. Yayımlanmamış Yüksek lisans tezi. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.
- [2] Aktan, C.C. (2006). Stratejik yönetim ve stratejik planlama. C. C. Aktan (Eds.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* içinde (s. 167-192). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [3] Allison, M., & Kaye, J. (2015). *Strategic planning for nonprofit organizations: a practical guide and workbook*. John Wiley & Sons.
- [4] Boyne, G. A. (2010). Strategic planning. In G. Boyne ve T. Entwistle (Ed.), *Public service improvement: Theories and evidence*, (pp. 60-77). New York: Oxford University Press.
- [5] Bryson, J. M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, 21(1), 73-81.
- [6] Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1988). Initiation of strategic planning by governments. *Public Administration Review*, 48(6), 995-1004.
- [7] Çetin, H. & Taş, S. (2012). Akdeniz bölgesi yükseköğretim kurumları stratejik planlarının DPT modeline göre kıyaslanması. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(2), 57-67.
- [8] DPT (2006), *Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu*, Ankara.
- [9] Dulupçu, M.A. & Günay, A. (2015). Türkiye’de 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin stratejik planlarının karşılaştırmalı bir analizi. *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, 5(3), 236-254.
- [10] Erbaş, M. S. (2022). *Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim ve stratejik planlama*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- [11] Erkan, V. (2008). *Kamu kuruluşlarında stratejik planlama: Türkiye uygulaması ve kuruluşlarda başarıyı etkileyen faktörler*. Yayın No: DPT 2759. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.

- [12] Fathi, M., & Wilson, L. (2009). Strategic planning in colleges and universities. *Business Renaissance Quarterly*, 4(1), 91-103.
- [13] Fűrüzan, V.G. (2009). Yükseköğretim kurumlarında stratejik planlama ve balanced scorecard uygulamaları: Türkiye için bir model önerisi. Yayınlanmış doktora tezi. Marmara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- [14] Glaister, K.W. & Falschaw, J.R. (1999). Strategic planning: still going strong?. *Long Range Planning*, 32(1), 107-116.
- [15] Hassanien, M. A. (2017). Strategic planning in higher education, a need for innovative model. *Journal of Education, Society and Behavioural Science*, 23(2), 1-11.
- [16] Hepkul, A. (2002). Bir sosyal bilim araştırma yöntemi olarak içerik analizi. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 1-12.
- [17] İlhan, C.E. (2020). Devlet üniversitelerinde stratejik planların stratejik planlama kılavuzuna uygunluğunun incelenmesi. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- [18] Impordino, K. M., Gigliotti, R. A., Ruben, B. D., & Tromp, S. (2016). Evaluating the impact of strategic planning in higher education. *Educational Planning*, 23(1), 35-47.
- [19] Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG: Tarih 22.04.2021, Sayı 31462.
- [20] Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: Tarih 24.12.2003, Sayı 25326.
- [21] Kocaoğlu, M. & Karaman, S. & Sarıgül, M.M. & Öztaş, N. (2020). Üniversitelerde stratejik planlama süreçlerinin karşılaştırmalı analizi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 225-238.
- [22] Köksal, G. & İlkuçan, A. (2018). Üniversitelerde stratejik yönetim: planlama, konuşlandırma ve değerlendirme süreçlerinde Hoshin Kanri yaklaşımı. ICQH2018 International Conference on Quality in Higher Education, İstanbul- Türkiye, 5-7 Aralık 2018, 231.
- [23] Pearce, J. A., Freeman, E. B., & Robinson Jr, R. B. (1987). The tenuous link between formal strategic planning and financial performance. *Academy of Management Review*, 12(4), 658-675.
- [24] Sağdıç, S. (2020). Devlet ve vakıf üniversitelerinde stratejik planlama: Gazi Üniversitesi ve Atılım Üniversitesinin karşılaştırılması. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- [25] Taylor, J., & Miroiu, A. (2002). Policy-making, strategic planning, and management of higher education. papers on higher education. Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd., Customer Services Department, 325 Chesnut Street, 8th Floor, Philadelphia, PA 19106.
- [26] T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). Üniversiteler için stratejik planlama rehberi. (Sürüm 1.1). Ankara.
- [27] T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu kalkınma planı (2014-2018) Kamuda stratejik yönetim çalışma grubu raporu. Ankara.
- [28] T.C. Kalkınma Bakanlığı (2018). Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu. 3. Sürüm. Ankara.
- [29] T.C. Sayıştay Başkanlığı (2014). Performans denetimi rehberi. Versiyon No: 2014/2. Ankara.
- [30] Torres, C.A.R. (2002). An assessment process for strategic planning in a higher education institution. Qakdale: Dowling College.
- [31] Zechlin, L. (2010). Strategic planning in higher education. *International Encyclopedia of Education*, 4, 256-263.

## EXTENDED ABSTRACT

The term ‘strategy’, which has been used mostly in military or political fields throughout history, has become an important component of management sciences over time. For an organisation or institution, strategy can be defined as determining the road map to be followed in order to achieve certain goals and objectives and, accordingly, developing tactics to gain superiority over other competitors operating for similar purposes. The concept of planning is the process of transforming the determined strategies into concrete objectives and making decisions on how and in what way to achieve them. In this direction, strategic planning can be defined as the determination of mission, vision, goals, strategies and policies that affect the provision and allocation of resources required to achieve organisational objectives.

In parallel with some important developments in a rapidly changing world, universities in almost all countries have been greatly affected by a number of factors such as decreasing fiscal support, technological advances, changing demographic structure and outdated academic programmes. On the other hand, the demand for higher education services and, in parallel with this, the fiscal pressure on universities has increased due to the use of public resources. In this framework, strategic planning has become an important tool for many universities to adapt to their rapidly changing environment and to create effective changes. Strategic planning is seen as one of the most critical activities for university management as it largely determines the nature of the

university and charts a course. As a matter of fact, strategic planning determines the areas in which services will be provided on the one hand, and how specialisation in certain departments should be ensured on the other.

In Türkiye, the ‘Report of the Special Expertise Commission on Improvement and Restructuring of Public Administration’ published in 2000 is considered to be the first official document to demonstrate the necessity of strategic management and strategic planning in the public sector. Likewise, in 2003, it was decided that strategic planning activities would be extended to all public administrations in the medium term and for this purpose, eight pilot organisations would be identified and work would start. On the other hand, with the enactment of the Public Fiscal Management and Control Law No. 5018, the concept of strategic planning was taken into legal framework and strategic planning obligation was imposed on all public administrations.

In this study, the problems faced by state universities in the strategic planning process were investigated in Türkiye. For this purpose, audit reports published between 2013-2019 as a result of performance audits conducted by the Court of Accounts were analysed by content analysis method. The audit findings of the Court of Accounts reports, which include problems related to strategic planning of universities, are grouped according to certain criteria. Thus, information was obtained about the state universities’ fulfilment of these criteria.

The auditor assesses the university strategic plan according to six criteria. These are: existence, timeliness, presentation, relevance, measurability and well-defined. In accordance with the first criterion, the auditor firstly determines whether the university currently has a strategic plan in place. The fact that the university does not currently have a strategic plan makes it impossible to assess other criteria. If a strategic plan is in place, the auditor determines whether the plan was prepared within the legal deadlines. If the strategic plan is not prepared and disclosed to the public within the periods stipulated in the legislation, the auditor states this as a finding in his report. However, the fact that the university did not disclose its strategic plan to the public on time does not prevent the evaluation of the criteria of presentation, relevance, measurability and well-defined.

The findings of the research reveal that most universities have prepared their strategic plans and shared them with the public, in other words, they fulfil the criterion of existence. However, there are significant deficiencies in preparing strategic plans in accordance with the legislation in terms of form and content. Failure to prepare costing and resource tables, lack of stakeholder consultation, and too many objectives, targets and performance indicators are among the main problems identified. In this regard, the guidelines and manuals prepared by the Presidency of the Republic of Turkey Presidency of Strategy and Budget to guide public administrations in the strategic planning process should be taken more into consideration. In addition, in-service training should be provided to the members of the strategic planning team and the knowledge and experience of the academic staff specialised in strategic planning within the university should be utilised.