

Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)

İlhami SÖYLER*

ÖZET

Küreselleşme, hızlı teknolojik ilerlemeler, yeni oluşan pazarlar ve müşteri beklentilerinin değişmesi gibi nedenlerle Dünya'da ortaya çıkan ezici rekabet karşısında örgütler, stratejik düşünmek zorunda kalmaktadır. Bu gelişmeler, örgütlerin stratejik yönetim ve buna bağlı olarak stratejik planlama süreçlerine yönelmesini gerektirmektedir. 1980'li yıllardan önce sadece özel sektörde uygulanan stratejik yönetim, günümüzde kamu sektöründe de uygulanmaya başlamıştır.

Bu yazıda stratejik yönetim sürecinin kamu sektöründe uygulanma sorunları tartışılacak, buna ilişkin engeller/güçlükler ortaya konulacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Strateji, Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Özel Sektör, Kamu Sektörü.*

ABSTRACT

In the face of the overwhelming competition emerged in the world as a result of globalization, rapid technological innovations, newly established markets and changes in the expectations of customers organizations have to think strategically. The foregoing developments led organizations to look strategic management and thus for strategic planning processes. Recently, the strategic management that was applied by the private sector before 1980s has also started to be used by the public sector.

This paper discusses the implementation problems of strategic management in public sector and defines the related difficulties and obstacles.

Keywords: *Strategy, Strategic Management, Strategic Planning, Private Sector, and Public Sector.*

* Dr., Maliye Bakanlığı, Personel Genel Müdür Yardımcısı, (isoyler@maliye.gov.tr)

JEL Classification Code: L1-Market Structure, Firm Strategie and market performance, L3- Nonprofit Organizations and Public Entrepreneurship.

GİRİŞ

Sanayi devriminin içsel ve dışsal dinamikleri ile ortaya çıkan kamu yönetimi disiplini, bu dönemin zihniyet yapısına uygun biçimde katı, bürokratik ve mekanik yapısını XX. Yüzyılın üçüncü çeyreğine kadar sürdürmüştür. Ancak bu anlayış, XX. Yüzyılın sonlarına doğru yumuşak da olsa bir kırılma noktasına doğru sürüklenmiştir. Öyle ki yeni kamu yönetimi anlayışı, bilgi çağının ve toplumunun dayandığı postmodern yapısından hareketle yeni boyutlar kazanarak, kalite, etkinlik, rekabetçilik, katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik gibi yeni yaklaşımlarla kendini göstermeye başlamıştır. Hatta bu genel kavram ve kurumlar XXI. Yüzyılın başlarından itibaren daha da somutlaşarak, her biri ayrı bir disiplin ve bilim alanı olarak tezahür etmiştir. Bu disiplin ve bilim alanlarını aşağıdaki şekilde sıralamak olanaklıdır:

- Toplam kalite yönetimi,
- Stratejik yönetim,
- Stratejik planlama,
- Sürekli gelişme stratejisi ve performans yönetimi,
- İnsan kaynakları yönetimi,
- Örgütsel kültürün geliştirilmesi,
- Bilgi sistemleri yönetimi,
- İyi yönetişim,
- Değişim yönetimi (değişim mühendisliği).

Bu disiplin veya bilim dalları kendi içinde daha ayrıntılı bir tasnife tabi tutulabilir.

Ancak bu yazıda, kamu yönetiminde etkinlik arayışları çerçevesinde stratejik yönetim ve bunun önemli bir aşamasını oluşturan stratejik planlama süreçleri açıklanacaktır. Söz konusu süreçler, toplumsal hizmetlerin iyileştirilmesi, etkinleştirilmesi ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde analiz edilecektir. Bu noktada özellikle stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanmasında ortaya çıkan veya çıkması muhtemel engel ve güçlükler vurgulanarak alınması gereken hukuki ve idari tedbirlere dikkat çekilecektir.

I. STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI

1980 yılından beri işletme literatüründe bulunan stratejik yönetim kavramı strateji ve yönetim sözcüklerinin birleşmesiyle oluşmuştur (Taştan, 2007: 3).

Strateji sözcüğünün etimolojik kökeni eski Yunanca'ya dayanmaktadır. Strateji, bu dilde **stratos** (ordu) ve **ago** (yönetmek) kelimelerinin birleşmesinden oluşturulmuştur. Kimi yazarlar, strateji sözcüğünün etimolojik yönden Latince stratum (yol, çizgi) sözcüğünden türetildiğini ileri sürmektedirler. Strateji sözcüğünün lügat anlamı ise bir amaca ulaşmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı olarak ifade edilebilir (Aktan, 2007: 3).

Daha çok askeri terminolojide kullanılan strateji sözcüğü, zaman içinde yönetim alanında da kullanılır olmuştur. Yönetim biliminde, strateji, amaca ulaşmada izlenecek yolu ifade etmektedir. Bu bağlamda, özellikle şirketlerin rakiplerine karşı

izleyeceği stratejiler, stratejik yönetim ve stratejik planlama adı verilen disiplinlerin doğmasına neden olmuştur. Gerçekten de küreselleşme, özel sektör açısından ezici bir rekabeti, kamu sektörü açısından etkin bir kamu hizmeti sunumunu zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu olarak stratejik yönetim kavramı, gerek işletme yönetiminde, gerekse kamu yönetiminde sık sık kullanılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Stratejik yönetimin özünde bir örgüt ya da işletmenin güçlü ve zayıf yanlarını, dış çevredeki eğilim ve olayların analizi yoluyla çevrede ortaya çıkmış ya da çıkmakta olan fırsat ve tehditleri anlamak, bu temelde belli başlı amaçlar geliştirmek yatar (Şimşek, 2006: 136).

Örgütün geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin belirlenmesinde ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gereken işlemlerin ortaya konulmasında etkili bir araç olan stratejik yönetim tekniği; örgütün hem kendi durumunun (iç yapısının, sistem ve süreçlerinin) hem de dışındaki çevrenin (hizmet alanının yapısı, rakiplerinin gücü, hizmet alıcılarının istek ve beklentileri, tedarikçilerinin gücü gibi unsurların) tanımlanmasını ve analiz edilmesini öngören, buradan elde edilecek sonuçlara göre strateji ve aksiyon planları oluşturulmasını sağlayan önemli bir araçtır (Saran, 2004: 291).

Bu açıklamalar ışığında stratejik yönetim kavramının değişik biçimlerde tanımlandığına tanık olunmaktadır. Şöyle ki;

-Stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık sebebini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir (Bryson, 1995: 5).

-Stratejik yönetim bir organizasyonun gelecekte varmak istediği hedefleri ve bu hedefe nasıl ulaşılacağını gösteren süreci analiz eden bir tekniktir (Barry, 1986: 10).

-Stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder (Aktan, 2007: 4).

Görülüyor ki stratejik yönetim kavramına ilişkin tanımlar yaklaşık olarak birbirinin aynısıdır. Bütün bu tanımlardan yola çıkarak stratejik yönetim kavramını şu şekilde tanımlamak olanaklıdır.

Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını planlama, bu stratejilerin uygulanması için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel önlemlerin yürürlüğe konulmasını, daha sonra da belirlenen stratejileri uygulamadan önce amaca uygunluğu açısından bir kez daha kontrol edilmesini kapsayan ve örgütün her düzeyde kadrolarının faaliyetini ilgilendiren süreçler toplamıdır (Taştan, 2007: 3).

Konuya kamu sektörü açısından bakıldığında, stratejik yönetim, devletin kritik görevlerini ve fonksiyonlarını içeren, bunlara hedef ve amaç kazandıran ve çevre faktörlerince etkilenen çok boyutlu bir kavram olarak açıklanabilir.

II. STRATEJİK YÖNETİMİN AŞAMALARI

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

Bu ifadeler gösteriyor ki stratejik yönetim, stratejik planlama, kurumsal ve bireysel performans, insan kaynakları yönetimi ve toplam kalite yönetimi gibi kavram ve kurumlarla bağlantı ve ilişki halindedir.

A. BİRİNCİ AŞAMA: STRATEJİK PLANLAMA

1. Stratejik Planlamanın Mahiyeti

Son yirmi yıl içinde Dünya’da şaşırtıcı değişimler meydana gelmektedir. Bunların başında geçmişin merkezîyetçi sistemlerinin yerini daha özerk veya özel kurum ve kuruluşlar doldurmaktadır. Sovyet sisteminin çöküşü ile merkez kontrollü sistemler yerini rekabete dayalı, daha dinamik ve değişime açık sistemlere bırakmıştır. Tam bunların ötesinde ve doğrudan bunlarla ilintili olarak kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki farklar da gittikçe azalmaktadır (Şimşek, 2006: 2). Bu hızlı değişim, kuruluşların stratejik düşünme ve davranmasını gerekli kılmakta, stratejik planlama da bu ihtiyaçlara cevap vermek amacıyla ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Stratejik planlama bir örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve nasıl yaptığı konusunda temel kararlar üretme ve davranışlar geliştirmeye yönelik ilkeli çabalar bütünüdür (Bryson, 1995: 4).

Daha teknik bir ifade ile stratejik planlama, örgütün (yönetimin) ilgili mevzuat ve benimsediği ilkeler çerçevesinde mevcut durumunu gözden geçirerek, stratejik amaçlarını ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri kaynak ihtiyaçları ile birlikte ortaya koyan ve gerçekleştirmelerin ölçülebildiği planlardır (Maliye Bakanlığı SGB, 2006: 10).

Devlet Planlama Teşkilatı’nca hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’de (R.G.: 26.5.2006/26179) ise stratejik plan şöyle tanımlanmıştır:

“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 planı ifade eder”.

2. Etkin Bir Stratejik Planlamanın Evreleri

Stratejik planlamanın mahiyeti hakkında bilgi verildikten sonra, etkin bir stratejik planın nasıl ortaya konulduğunu açıklamak gerekir. Bu husus stratejik planlamanın evreleri açıklanarak ortaya konulabilir. Zira stratejik planlama bir takım evrelerden geçilerek gerçekleştirilir. Bu evreler sırasıyla aşağıda kısaca açıklanmıştır (Şimşek, 2006: 136).

a. Ön Uzlaşma (Planlamanın Planlaması) nın Sağlanması

Stratejik planlamanın birinci evresi, kurum ya da örgüt içi ve dışındaki önemli karar mekanizmasında olan kişi veya kuruluşların stratejik planlama konusunda ikna edilmesini gerektirir. Bundan sora, planlamanın amacı, hangi aşamalardan oluşacağı, ne zamanda tamamlanacağı, raporların formatı, zamanlaması, sürece katılanların rolleri, bunun için gerekli kaynaklar öz biçimde saptanır.

b. Örgütsel ve Kurumsal Yükümlülüklerin İrdelenmesi

Stratejik planlamanın ikinci evresinde, bir örgütü bağlayıcı nitelikte tüm biçimsel ve esasa ilişkin olarak yapılması zorunlu şeyler ortaya konulur. Bu tür şeyler

genellikle mevzuatta belirlenmiştir. Ne var ki birçok örgütün, bildiklerini sandıkları halde bu yükümlülüklerinin farkında olmadığı gibi, yükümlülüğü olmadığı halde alışkanlık icabı yaptığı lüzumsuz işleri de bulunmaktadır. Bu noktada zihinsel önyargı ve alışkanlıkların terk edilmesi önem taşır.

c. Örgütsel Görev (Misyon) ve Değerlerin İrdelenmesi

Her örgüt, belirli sosyal, ekonomik ve benzeri fonksiyonları yürütmek amacıyla kurulur. Bu itibarla bir örgüt varlık felsefesini bilmek zorundadır. Buna ilaveten örgüt misyonunun tanımlanması, örgüt içi ve dışı birçok lüzumsuz çatışmayı önler. Belli bir misyon üzerinde uzlaşma, çalışanların örgüte katkısını artırabilir, çevresel ilgi gruplarının örgüt hakkındaki beklentilerini açık hale getirebilir.

Bu evrede temel yöntem, örgüt ya da kurumu etkileme gücüne sahip belli başlı odak ya da grupların saptanarak bunların örgütten beklentisinin bilinmesidir.

d. Kurum İçi Çevre Analizi Yapılması

Bu evrede herhangi bir örgüte içerden bakılmaktadır. Kaynaklar açısından (girdi), şu anki strateji açısından (süreç) ve şu ana kadarki performans (çıkıtı) açısından kurum ya da örgütün bir irdelemesi yapılarak güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkarılmaya çalışılır.

e. Kurum Dışı Çevre Taraması Yapılması

Örgütler çok defa dış çevredeki değişim ve gelişmeleri zamanında algılayamadıklarından ve gerekli stratejileri oluşturamadıklarından ataletle girerler. Bunun önlenmesi için herhangi bir örgüt dış çevre analizi ile politik, ekonomik, teknolojik gelişmeleri izleyerek, hizmet verilen gruplara özgü değer ve algısal değişimleri, rekabet koşullarını analiz etmeye çalışır.

Bu evrede böyle bir çalışma, dış çevredeki muhtemel fırsat ve tehlikeleri saptamaya yardımcı olur.

f. Stratejik Sorunların Saptanması

Bu evrede, stratejik planlama grubu, yukarıdaki evrelerde edinilen bilgiler ışığında stratejik amaçların gerçekleştirilmesi yolunda ortaya çıkan veya çıkması muhtemel sorunları saptamaya çalışır. Bunun için sorunlar; kısa, özlü ve temel politikalara yönelik olmalı, sorunlar dikkate alınmadığı takdirde ne tür sonuçlar doğurabileceği kullanılan soru formuna yazılmalıdır.

g. Strateji Oluşturulması

Strateji bir örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve niçin yaptığını belirleyen amaçlar, politikalar, programlar, davranışlar, kararlar ve kaynak dağılımı bütünüdür. Planlama grubu her sorunu tartışarak, çözüme yönelik yaratıcı beyin fırtınası yapar. Bu evrede, sorunların çözümüne yönelik alternatif çözümler ortaya konulur. Ayrıca orta ve uzun vadeli temel politikalar oluşturulur.

3. Stratejik Planlamanın Kamu Yönetimine Muhtemel Katkıları

Günümüzde birçok ülkede, kamu yönetimi kriz içindedir. Krize neden olan sorunlar hukuksal, yapısal ve yönetsel düzeyde ortaya çıkmaktadır. Özellikle yönetsel olanlar bu sorunlar içinde ön plandadırlar. İşte bu noktada stratejik

planlama, yöneticilerin edineceği “stratejik düşünme” ve “stratejik davranma” sayesinde kamu yönetimine önemli katkılar sunabilecektir. Bu katkıları şu şekilde sıralamak olanaklıdır (Yılmaz, 2003: 78):

-Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.

-Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.

-Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.

-Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirecektir.

-Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacaktır.

-Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.

-Sistemik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandıracaktır.

-Kuruluşlarda katılımcı yönetim (yönetişim) gelişecektir.

-Son olarak, kuruluşlar hedeflerini stratejilerini stratejik plan ve amaçlarına uygun olarak hazırlamak durumundadırlar. Bunun doğal sonucu olarak kuruluşlar, bütçe sürecinde stratejik planlarına uygun olmayan işleri teklif edemeyeceklerdir (Can, 1996: 45).

Stratejik planlamanın, genel olarak kamu yönetimine, özel olarak da kamu mali yönetimine getirdiği en önemli katkı stratejik planlamaya dayalı “performans esaslı bütçeleme” tekniğinin 5018 sayılı Kanun’la benimsenmiş olmasıdır. Kanunun getirdiği bu yeni anlayış için Maliye Bakanlığı (Strateji Geliştirme Başkanlığı) nda ikincil mevzuat ve rehberler düzenlenmesi (Küçük, 2007: 21), başlangıç açısından önemli sayılmalıdır.

B. İKİNCİ AŞAMA: STRATEJİLERİN UYGULANMASI

Stratejik yönetiminin uygulama aşaması, dört evreden oluşur. Bu evreler, örgütsel yapının kurulması, örgüt kültürünün oluşturulması, kaynak dağıtımının yapılması ve stratejik faaliyetlerinin yürütülmesidir.

1. Örgütsel Yapının Kurulması

Stratejik yönetimin uygulanmasında birinci evreyi, rasyonel bir örgüt yapısının kurulması oluşturur. Zira, örgüt stratejisiz, strateji de örgütsüz olamaz. Kuşkusuz oluşturulan örgütsel yapı, örgütün stratejisi ile orantılı olmalıdır. Zira stratejiye uygun büyüklükte oluşturulmayan örgütsel yapı, faaliyetlerin yürütülmesinde yetersiz kalacağından hedefe ulaşamayacaktır. Buna benzer bir şekilde, stratejik yönetimle orantılı olmayan aşırı derecede büyük bir örgütsel yapı da gerek maliyetlerin artmasına, gerekse görev, yetki ve sorumluluk karmaşasına ve bürokratik işlemlerin uzamasına neden olacağından olumsuz sonuçlara yol açacaktır.

Stratejik yönetimin uygulanmasında, personelin mekanik olarak görülmemesi ve bu realite çerçevesinde ikna edilmesi önem taşımaktadır. Gerçekten de insanlarda yeni yöntemlerin uygulanması bağlamında var olan tereddüt, yerini ve önemini kaybetme korkusu, kendine özgüveninin bulunmaması gibi nedenlerle yaşanacak

olan sıkıntılıların çalışanların işin içine katılması suretiyle ortadan kaldırılması mümkün olabilmektedir. Bu noktada stratejik yönetimin bir kurumda uygulanması sırasında stratejik yönetim gruplarının oluşturulması gerekli olabilir (Bozemannn-Straussman, 1990: 47).

2. Örgüt Kültürünün Oluşturulması

Rasyonel bir örgüt yapısının kurulmasından sonra ikinci evrede, örgüt kültürünün oluşturulması gerekmektedir.

Örgüt kültürü, örgüt üyelerinin paylaştıkları anahtar değerler, standartlar, normlar, inançlar ve anlayışlar toplamını ifade eder (Daft, 1992: 75). Örgüt kültürü, örgütün çevrede tanınmasını, değerini, toplumsal standartlarını, diğer örgüt ve bireylerle ilişki biçimlerini ve düzeylerini yansıtır. Bu yönü ile örgüt kültürü, örgütü topluma bağlayan, onun toplum içinde yerini, önemini ve başarısını belirleyen en önemli araçlardan biridir. Geçmişte neydik, gelecekte ne olmalıyız? sorusuna cevap verir (Eren, 2005: 427).

3. Kaynak Dağıtımının Yapılması

Kaynak dağıtımı, yapılacak faaliyetlere, plan ve programlar doğrultusunda eldeki fiziki (arazi, bina vb.), beşeri (personel), teknolojik (makine ve teçhizat, yazılım vb.) ve finansal (para) kaynakların tahsis edilmesi sürecini ifade eder. Bu çerçevede finansman programı (bütçe) oluşturulması, bütçenin de yatırım, üretim, pazarlama, genel giderler gibi alt kalemlerle detaylandırılması, örnek olarak sunulabilir. Kaynak tahsisi kamu sektörü açısından, mal ve hizmet alımları, personel giderleri gibi alt kalemlere ayrılabilir. Bu noktada önemli olan husus, yukarıda değinilen kaynakların, nerede, nasıl, ne oranda ve ne zaman tahsis edileceğidir.

4. Faaliyetlerin Stratejik Yürütülmesi

Stratejik yönetimin uygulanması aşamasında son evreyi, öngörülen hedefler ve belirlenen politikalar çerçevesinde faaliyetlerin yürütülmesi oluşturur. Bu faaliyetler örgütün yapısına uygun olarak, işletme düzeyinde veya fonksiyonlar düzeyinde uygulanabilir.

Konuya genel çerçeveden biraz özel çerçeveye doğru inerek, yani kamu sektörü veya bürokrasisi açısından baktığımızda stratejik yönetimin kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması, performans esaslı bütçenin uygulanmasını kolaylaştırarak mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunması, merkezi yönetimin küçültülmesi, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması açısından önemli yararlar sağlayacağı umulmaktadır. Zira son dönemde gerek 5018 sayılı Kanunla, gerekse yerel yönetimlerle ilgili olarak çıkarılan kanunlarla kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesine ve bütçeleme sürecinin etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Zira, stratejik yönetimin ana bileşenlerinden birisi de mali yönetimdir (Aydemir, 2005: 13).

Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında planlı hizmet üretme; kalkınma planları ve programlar ile belirlenen politikaları kurum düzeyinde somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkin bir şekilde izleme, değerlendirme ve denetleme sürecine kamu bürokrasisinin aktif katılımı giderek önem kazanmaktadır. Stratejik yönetim süreci, bu faaliyetlerin

kamu bürokrasisi tarafından yürütülmesinde temel bir araç olarak gündeme gelmektedir (Vural-Baytekin, 2004: 307).

C. ÜÇÜNCÜ AŞAMA: STRATEJİK DENETİM

Stratejik yönetimin son aşaması değerlendirme ve denetimdir. Bu aşamada stratejik uygulamalar periyodik aralıklarla değerlendirilir. Stratejik yönetim sürecinde değerlendirme ve denetim geriye yönelik hukuka uygunluk şeklinde değil, stratejik amaç ve hedefleri başarımla (performans) düzeyinin ölçülmesi şeklinde gerçekleştirilir (Güner, 2004: 61). Bunu kısaca performans denetimi olarak nitelendirmek gerekmektedir. Performans denetiminin yapılabilmesi için performans göstergelerinin (değerlendirme ölçütlerinin) belirlenmesi gerekir. Gerçekten de uygulama faaliyetleri başlar başlamaz, bunların sürekli olarak takip ve kontrolü gerekir. Ancak bunun için her uygulamanın erişmek istediği hedefler, standartlar ve bunlarla ilgili ölçütlere doğru bütünleşik, planlama sistemini tamamlayacak elemanlara ihtiyaç olduğunu, bunları tamamlamadan uygulamaya geçilmesinin aksaklıklara neden olabileceğini unutmamak gerekir. Ayrıca, stratejik seçimlerin sıhhatli biçimde yapılabilmesi, işletme (örgüt) değerlemesi, zayıf ve güçlü noktaların ortaya çıkarılması, gerekli olan bilgilerin işletme içinden elde edilmesi için de yönetim bilgi sistemine ya da geri beslemeye ihtiyaç vardır (Eren, 2005: 463).

Stratejik yönetim anlayışında dönem sonlarında gerçekleşen başarı veya başarısızlık ya da hata ve eksiklerin ölçülmesi yerine sürekli izleme, toplam kalite uygulamaları, hataları öngörüp meydana gelmeden giderme veya hemen giderme çabaları ön plana çıkar. İşlerin yapılması kadar, işlerin yapılması sırasında kullanılan kaynakların örgüte maliyeti ile çıktılarının ölçülmesi, maliyetlerin belirlenmesi ve maliyet azaltmaya yönelik düzenlemelere ışık tutması ve amaçlanan hedeflerin gerçekten istenen düzeyde olup olmadığının, olmadıysa nedenlerinin belirtilmesi gerekir. Bunun için başarımla (performans) kriterleri kullanılarak yapılan amaca yönelik denetime performans denetimi denir (Güner, 2004: 61).

Performans denetiminin unsurları şunlardır (Kubalı, 1999: 37):

Verimlilik: Verimlilik, kullanılan girdilerle elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyle ilgili bir kavramdır. Bir birim girdi başına (malzeme, işgücü, para ve teknolojinin bileşimi aynı iken) elde edilen ürün miktarının artırılması; aynı miktardaki çıktının daha az girdi ile elde edilmesi veya girdi miktarındaki artıştan daha fazla çıktı sağlanması verimlilik türleri olarak belirtilir. Kısa dönemde işgücünün ve diğer girdilerin üretkenliğinin artırılması verimlilik açısından önemlidir. Stratejik planlamada ve iş programlarında, eldeki kaynaklara ve sağlanacak kaynaklara göre beklenen iş ve üretim miktarının belli edilmesi, performansın ölçülmesi bakımından önemlidir.

Etkinlik: Etkinlik, hedeflenen faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği yani, işlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığının ölçüsüdür. Etkinliğin ölçümünde “çıkıtı” ile “sonuç” arasında ayırım yapılır. Çıkıtı, örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç dışsal etkileri de ifade eder. Kamu kuruluşları açısından örneklendirilirse, işin yapılması kadar, yapılan işin toplumsal bir sorunu çözmüş olması da gerekir. Çıkıtı ve sonuç göstergeleri birbirine karıştırılmamalıdır. Çıkıtı ve

sonucun aynı kavramı ifade edebildiği durumlar da olmasına rağmen, iki gösterge birbirinden ayrıdır. Örneğin; “*Tedavi edilen ve taburcu olan hastaların sayısı*” bir *çıkıtı* göstergesidir. Burada sadece sayı ifade edilmektedir. Programın tedavi edilen insanlar üzerindeki etkilerinin ne olduğu belirsizdir. Öte yandan “*Taburcu edilen ve yardıma muhtaç olmaksızın hayatını sürdüren hastaların sayısı*” ise bir *sonuç* göstergesidir. Burada, tedavi sonrasında tedavi edilen insanların hayatlarındaki değişiklik ölçülebilmektedir. Performans değerlendirilmesinde dikkat edilmesi gereken husus, çıktılarının faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir (Güner, 2004: 62).

Tutumluluk: Tutumluluk, kaynakların yeterli miktarda, gerekli zamanda ve en az maliyetle sağlanması anlamına gelmektedir. Amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli olandan fazlasını harcamamaktadır. Ayrıntılı maliyet analizlerine ve alternatiflerin değerlendirilmesine göre ölçme yapılabilir. İş analizlerinde eski teknolojinin kullanılmaması, pazar araştırması gibi önlemler maliyetlerin düşürülmesine yardımcı olur.

Performans denetiminin kamu kesiminde uygulanmasında bir takım güçlükler vardır. Kamu kesiminde üretilen kamusal mallar, genel olarak hizmet şeklinde ortaya çıktığından bunlar için gösterge (değerleme ölçütü) belirlemek güçtür. Diğer bir güçlük performans denetimini veya değerlemesini yapacak elemanların nicelik ve nitelik açısından yetersizliğidir. (Söyler, 2007: 108). Ayrıca, 5018 sayılı Kanuna göre ihdas edilen iç denetçilerin bu faaliyeti yürütecek bağımsızlıktan da yoksun oldukları belirtilmektedir (Keleş, 2006: 269).

Bütün bu olumsuzluklara rağmen performans denetimi için gerekli ortamın oluşturulmasında zorunluluk bulunmaktadır. Aksi bir durumda, yani performans denetiminin yapılmaması halinde, performans esaslı bütçeleme tekniğinin de bir ayağı eksik kalacaktır (Tosun, 2003: 22).

III. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM UYGULANMA OLANAKLARI

Kamu sektöründe stratejik yönetim uygulanabilir mi? Sorusuna cevap vermeden önce kamu sektörünün amaç, yapı ve uygulamalarının özel sektörden farklı yönlerinin belirtilmesi, buna ilaveten kamu sektöründe stratejik yönetimin önündeki engel ve/veya güçlüklerin ortaya konulması gerekir.

A. KAMU SEKTÖRÜNÜN ÖZEL SEKTÖRDEN FARKLI YÖNLERİ

Öncelikle özel sektörde hayat bulan, son yıllarda da kamu sektöründe uygulanmaya çalışılan stratejik yönetim sürecinin hayata geçirilmesinde, kamu bürokrasisinin kendine has bazı özellikler taşıması nedeniyle uygulamada bir takım sorunlar çıkmaktadır. Bu sorunlar, kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumların kendi özel konumundan kaynaklanmaktadır. Kamu sektörünü, özel sektörden ayıran farklar özetle aşağıda sıralanmıştır (Çevik-Turkut, 2000: 85):

-Özel sektörün nihai amacı kâr elde etmektir. Kâr amacı olmayan kamu sektörü ise, hizmet için vardır. Başarı ise, hizmeti ne derecede iyi yerine getirdiği ile ölçülür. Başarıyı kamu sektöründe, verdiği hizmetlerde ölçmek zordur. Kamu sektöründe ise kamu yararı ön plandadır. Kârlılık daha sonra gelir. Bazen kârlılık hiç düşünülmez. Zarar bile söz konusu olabilir.

-İkinci farklılık mali kaynaklarda görülmektedir. Özel sektörde sunulan mal ve hizmetin maliyetini müşteriler karşılarken, kamusal hizmetlerden yararlananlar her zaman maliyetine katlananlar olmayabilir. Stratejik karar alınırken de, özel sektörde müşterilerin istekleri hemen yerine getirilmeye çalışılır. Özel sektörde müşteri her zaman haklıdır ilkesi geçerlidir. Kamu sektöründe ise kamu hizmetleri vergilerle finanse edilmektedir. Hizmet kalitesini artırmak için vergileri her zaman artırmak kolay değildir.

-Üçüncü fark, politikanın etkisi ile ilgilidir. Kamu kesimi siyaset baskılara maruz kalabilmekte, yöneticiler verecekleri kararlarda, siyasetçilerden etkilenmektedirler. Özel sektör ise, daha çok siyasetten etkilenen değil, bir baskı grubu olarak etkileyen konumundadır. Bu itibarla özel sektörde alınan kararlar, siyasi olmaktan uzak olup, hemen hemen ekonomik bir özellik taşır.

-Dördüncü fark ise, özel sektörde, stratejik kararların alınmasını engelleyecek bir bürokrasinin olmamasına karşın kamu kesiminde koyu bir bürokrasinin olmasıdır. Bu durum kamu sektöründe rasyonel kaynak kullanımı ve dağılımını olumsuz etkilemektedir.

-Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki bir diğer fark kamu sektöründe, rekabet ortamının olmamasıdır. Bu nedenle üretilen mal ve hizmetlerde kalite sorunu her zaman tartışılabilir.

-Özel sektörde, kısa bir iş analizi ve etüdü ile örgüt yapısı, stratejik yönetimin amacına uygun hale getirilebilir. Kamu sektöründe ise bunun için, kapsamlı bir personel reformuna ihtiyaç vardır (Arslan, 2007: 4).

-Özel sektörde, örgütün kaynaklarını (beşeri, mali, fiziki) stratejinin hedeflerine kısa sürede uygun hale getirmek olanaklı iken kamu sektöründe bu uyumu gerçekleştirmek mümkün olmayabilir (Arslan, 2007: 4).

-Özel sektörde, yöneticilerin performansının ödüllendirilmesi yanında, başarısızlığının hesap verilebilirliği de olanaklı iken, kamu sektöründe bu durum kolay değildir. Bürokratların belli bir gruba, derneğe bağlı olması veya bir siyasi partiye yakınlığı avantaj veya dezavantaj oluşturabilmektedir.

B. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİMİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER/GÜÇLÜKLER

Kamu sektöründe katılımcılık, vatandaş odaklı yönetim anlayışı, açıklık ve hesap verilebilirlik gibi stratejik yönetim sürecinin önünde bir takım engeller ve/veya güçlükler vardır. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak olanaklıdır (Saran, 2001: 27):

-Kamu sektörünün aşırı merkezîyetçi yapısı, stratejik yönetim bağlamında, planlama yapma ve kaynak kullanımında astlara yetki devrinde zorluklara neden olmaktadır.

-Değişime ve yeniliklere statükoyu değiştireceği endişesiyle şüphe ile bakan, vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan bürokratik kültürün varlığı en önemli engellerdendir.

-Kamu kaynaklarından daha çok pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak görmeyi kendi çıkarları için daha anlamlı bulan vatandaşlık kültüründe, katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği bulunmamaktadır.

-Ulusal ve tekçi devlet, güvenlik gibi üst düzey ulusal politikaların; ülkenin siyasal, sosyal, kültürel yapı ve bileşiminin gerektirmesi durumunda, tercihlerin

ulusun ve devletin varlığının sürdürülmesinden yana kullanılması zorunluluğu bulunmaktadır.

-Kamu sektörünün ürettiği mallar, büyük ölçüde hizmet niteliğinde olduğundan, bunların değerlendirme ve ölçümü zordur. Bu hizmetler fayda-maliyet analizi gibi tekniklerin uygulanmasına elverişli değildir.

-Üst yöneticilerin, stratejik hedefler ve planlar öngörmeleri ve bunları uygulamaları ve sonuçlarını değerlendirmeleri için gereken sürede görevde kalmaları Türk kamu sektöründe ender görülen uygulamalardır. Müsteşar, genel müdür, başkan düzeyindeki bürokratların ortalama bu makamlarda görev yapma süresi 2-3 yıldır.

-Kamu sektöründe stratejik yönetim sürecine katkıda bulunacak insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi modern tekniklerin uygulanmaması da bir engel teşkil etmektedir.

-Nihayet kamu sektörüne yerleşmiş bulunan zihinsel alışkanlık ve teamüllerden kurtularak, yeni arayış ve alternatiflere açık bir yönetim anlayışına geçmede yaşanan olumsuzlukları da belirtmek gerekir.

Görülüyor ki gerek kamu kesiminin özel kesimden farklı hukuki yapısı, amaçları, organizasyon ve örgütlenme pozisyonu, personel politikaları, gerekse stratejik yönetimin önündeki hukuki, beşeri, mali ve teknolojik engel ve/veya güçlükler, stratejik yönetimin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Yukarıda sıralanan hukuki, mali, beşeri, fiziki ve psikolojik engellerin/güçlüklerin ortadan kaldırılması halinde stratejik yönetim tekniğinin kamu sektöründe uygulanmaması için başka bir neden bulunmamaktadır.

SONUÇ

2000’li yıllardan itibaren özel sektörde uygulanmaya başlanan daha sonra da kamu sektöründe uygulanmaya çalışılan stratejik yönetim tekniğinin kamu sektöründe uygulanmasında, sektörel ve işlemsel bazda bir takım engeller/güçlükler bulunmaktadır. Şöyleki;

1) Sektörel açıdan bakıldığında, kamu sektörünün ürettiği mallar “kamu hizmeti” denilen kamusal mal niteliğindedir. Bunların fiyatlandırılmaz, bölünemez nitelikte olması, sektörde kâr amacının bulunmaması, hatta kimi kamu hizmetlerinin ekonomik olmamasına rağmen “kamu yararı” gerekçesiyle zararına sürdürülüyor olması, yöneticilerin siyasal baskılara maruz kalması, rekabet ortamının bulunmaması, ödüllendirmeden çok cezalandırmaya dayanması, üst yöneticilerin orta ve uzun vadede yerlerinde kalamaması, aşırı merkeziyetçi yapı önemli engel ve güçlüklerdendir.

2) İşlemsel açıdan bakıldığında, stratejik kararlar alınmasının eski alışkanlıklar nedeniyle uzun zaman alması, iş ve girdi-çıkıtı analizlerinin yapılmaması, stratejik hedeflere yeterli kaynak (beşeri, mali, fiziki) tahsis edilememesi, performans değerlendirme tekniklerinin olmaması, devleti “baba” olarak görme alışkanlığının devam etmesi ve kamu sektöründe toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi stratejik yönetim sürecini destekleyecek yeni teknik ve anlayışların uygulanmaması da engel ve güçlükler arasında bulunmaktadır.

Yukarıda sıralanan engel veya güçlüklerin ortadan kaldırılması için hukuki ve idari bir takım tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu tedbirlerin başında, Kamu Yönetimi Temel Kanununun çıkarılması, personel rejiminin değiştirilmesi, norm

kadro uygulamasına geçilmesi, kamu personeline ve hizmetten yararlananlara stratejik yönetim sürecinin benimsettirilmesi, kalite odaklı ve performansa dayalı bir yönetim anlayışının hakim kılınması gelmektedir.

Bu çerçevede, stratejik yönetim tekniğinin önündeki sektörel ve işlemsel engeller/güçlükler kaldırıldığı, yukarıda değinilen hukuki ve idari tedbirler alındığı takdirde, stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanmaması için bir neden bulunmamaktadır. Bunun sağlanması için, başlatılmış veya başlatılacak etüd, proje ve diğer çalışmalara, özel sektör kuruluşlarının da desteği sağlanarak her düzeyde kamu personelinin katılımı önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Bozeman, B. ve Straussman J. D. (1988), *Public Management Strategies* Josey-Bass, Sanfransisco.

Barry, W. B. (1986), *Strategic Planning Workbook for Public and Nonprofit Organizations*, St. Paul.

Bryson, J. N. (1995), *Strategic Planing For Public and Nonprofit Organizations*, San Fransisco.

Çevik, H. ve Turkut, G. (2000), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 428, Eylül.

Daft, R. L. (1992), *Management*, McGravv-Hill, Newyork.

Eren, E. (2005), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikaları*, Beta, İstanbul.

Eren, E. (1993), *Yönetim ve Organizasyon*, Beta, İstanbul.

Güner, S. (2004), “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 446, Nisan.

Keleş, H. (2006), “Kamuda Etkin Bir İç Denetimin Temel Şartları”, *Güncel Mali Sorunlar*, Editör: E. Karaarslan, MUKDER Yayını, Ankara.

Kubalı, D. (1999), “Performans Denetimi” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 1.

Saran, U. (2001), “Demokratikleşme ve Sivilleşme Karşısında Devletin Yeniden Yapılanmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 431, Haziran.

Saran, U. (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayını, Ankara.

Söyler, İ. (2007), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Denetim Teknikleri ve Süreçleri Açısından Değerlendirilmesi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 305, Ocak.

Tosun, E. (2003), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı: 16, Sonbahar.

Yılmaz, K. (2002), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Ağustos.

Arslan, H. B. (2007), “Kamuda Stratejik Yönetim, Zayıf Halkalar”, *Strateji Bülteni Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını*, Sayı: 2, Nisan.

Küçük, Ş. (2007), “Stratejik Yönetim Sistemi Projesi”, *Strateji Bülteni*, Sayı: 2, Nisan.

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

Vural, B.A. ve Baytekin, E. P. (2004), “Kamu Bürokrasisinde Stratejik Yönetim: İyi Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme”, *Türkiye İktisat Kongresi, Bildirisi*, DPT Yayını, Cilt: 10, Ankara.

Aydemir, B. (2005), “Stratejik Yönetim ve Bütçe” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, *Bildirisi*, Pamukkale,

Şimşek, H. (2005), “Stratejik Planlaması” *Ders Notları*, Çoğaltma, Ankara.

Şimşek, H. (2006), “Yönetimde Çağdaş Gelişmeler” *Ders Notları*, Ankara.

Taştan, M. (2007), “Strateji, Stratejik Yönetim ve Strateji Türleri”, www.humanresourcesfocus.com.

Aktan, C. C. (2007), “Geleceğe Uzanmanın Yolu”, *Stratejik Yönetim*, <www.canaktan.org.tr>

Can, T. (1996), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama”, *Gazi Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara.