

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK DÜŞÜNME VE
REFORM ÇALIŞMALARININ STRATEJİK DÜŞÜNCE BAKIŞ
AÇISIYLA İNCELENMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İ.LEVENT ATMACA

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ

TEZ DANIŞMANI :DOÇ.DR.HAMZA ATEŞ

KOCAELİ, 2007

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK DÜŞÜNME
VE REFORM ÇALIŞMALARININ
STRATEJİK DÜŞÜNCE BAKIŞ AÇISIYLA İNCELENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan : İ.Levent ATMACA

Tezin kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarih ve No: 17.01.2007–2007/02



Hamza ATEŞ
Doç. Dr.



Ahmet NOHUTÇU
Yrd. Doç. Dr.



Ramazan ŞENGÜL
Yrd. Doç. Dr.

KOCAELİ, 2007

SUNUŞ

Bu çalışmada, kamu reformlarının nedenlerini, reformların teorik arka planlarını ve kamu yönetiminde meydana gelen değişimleri stratejik düşünme, stratejik planlama, stratejik yönetim kavramlarıyla birlikte teorik açıdan incelenmiştir. Reformlara ilişkin eleştiri ve değerlendirmelere yer verilerek kamu yönetimindeki değişimin boyutu diğer ülkelerdeki örnekleriyle karşılaştırılarak stratejik yönetim bakış açısıyla değerlendirilmiştir.

Çalışmada, yeni anlayış ve tekniklerle ilgili olarak, çeşitli ülkelerdeki reformlara yer yer değinilmişse de, daha çok konunun teorik (ve kavramsal) düzeyde incelenmesine ağırlık verilmiştir. Ülkemizle ilgili olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerek Türk kamuoyu gerek Avrupa Birliği gerekse uluslararası kuruluşlar ihtiyaçtan öte zorunluluk belirtmekte ve bir an önce gerçekleştirilmesini talep etmektedirler. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşlarının da yeniden yapılanma ihtiyacını ve gerekliliğini benimsediği ve bu yönde giderek hızlanan çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir.

Şüphesiz ki bu araştırmanın kamu yönetiminde yaşanan sorunlar ve gerçekleştirilen reformların değerlendirilmesiyle ilgili eksiklikleri giderdiği söylenemez. Bununla birlikte bu araştırma, Türk Kamu yönetiminde stratejik düşünme ve reform çalışmalarının stratejik yönetim bakış açısıyla incelenmesi kamudaki reformlar konusunda fikir verebildiği ölçüde başarılı sayılabilir.

Araştırma kapsamında çeşitli, bilgi, yayın, konusunda desteğini esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU' ya, Yrd.Doç Dr. Muharrem ES'e bilgi paylaştıkça çoğalır sözünden hareketle bilgi birikimlerini ve tecrübelerini bizimle paylaşan Yönetim Bilimleri'nin değerli öğretim üyelerine, motivasyon konusunda destek olan aileme, en zor günlerinde bile benden maddi manevi desteğini esirgemeyen sevgili eşime ve "kamu yönetimi"ne olan ilgimi hep canlı tutan, yüksek lisans öğrenimi ve tez araştırması süresince elinden gelen tüm gayreti gösteren ve desteğini esirgemeyen saygıdeğer hocam Doç. Dr. Hamza ATEŞ'e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
ÖZET.....	vii
ABSTRACT	ix
ŞEKİLLER	xii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	12
STRATEJİK DÜŞÜNME İÇİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE	12
1.1. STRATEJİ.....	12
1.1.1. Tanımı ve Kapsamı	12
1.1.2. Stratejinin Özellikleri	17
1.1.3. Stratejinin Önemi	19
1.2. STRATEJİK PLANLAMA	22
1.2.1. Planlamanın Tanımı, Özellikleri ve Yararları	22
1.2.2. Stratejik Planlama.....	24
1.2.3. Stratejik Planlamanın Farklılıkları	28
1.2.4. Stratejik Planlamanın Yararları	29
1.3. STRATEJİK YÖNETİM	32
1.3.1. Stratejik Yönetimin Tanımı ve Kapsamı	32
1.3.2. Stratejik Yönetimin Özellikleri	36
1.3.3. Stratejik Yönetimin Yararları	39
1.3.4. Stratejik Yönetim Süreci	40
1.3.4.1. Stratejilerin Oluşturulması.....	40
1.3.4.1.1. Örgüt Misyonunun Tanımlanması	40
1.3.4.1.2. Stratejik Amaçların Belirlenmesi.....	43
1.3.4.1.3. Stratejik Çevre Analizi.....	45
1.3.4.1.3.1. Dış Çevrenin Analizi.....	47

1.3.4.1.3.1.1. Ekonomik Durum.....	47
1.3.4.1.3.1.2. Politik ve Yasal Durum.....	48
1.3.4.1.3.1.3. Teknolojik Gelişmeler.....	49
1.3.4.1.3.1.4. Sosyo-Kültürel Gelişmeler.....	50
1.3.4.1.3.2. İç Çevre Analizi	51
1.3.4.1.3.2.1 SWOT Analizi.....	52
1.3.4.1.3.2.2. Fonksiyonel Analiz	53
1.3.4.1.3.2.3. Personel Yönetimi ve Endüstri İlişkileri Faktörlerinin Analizi	54
1.3.4.1.3.2.4. Sinerji Faktörünün Analizi.....	54
1.3.4.1.3.2.5. Yönetmel Kaynaklara İlişkin Faktörlerin Analizi	54
1.3.4.2. Strateji Alternatiflerinin Belirlenmesi	55
1.3.4.2.1. Strateji Türleri.....	57
1.3.4.2.2. Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Seçimi.....	58
1.3.4.2.3. Strateji Geliştirme	58
1.3.4.3. Stratejilerin Uygulanması, Kontrol ve Değerlendirmesi	59
1.3.4.3.1. Stratejilerin Uygulanması	59
1.3.4.3.1.1. Bölüm Stratejilerinin ve Politikalarının Tespit Edilmesi	60
1.3.4.3.1.2. Örgütsel Yapı	61
1.3.4.3.1.3. Uygulama Planları ve Programlar	63
1.3.4.3.1.4. Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi	64
1.3.4.3.1.5. Kaynak Tahsisi Ve Bütçeleme	65
1.3.4.3.1.6. Stratejik Liderlik	66
1.3.4.3.2. Kontrol ve Değerlendirme	67
1.4. STRATEJİK DÜŞÜNME.....	68
1.4.1. Stratejik Düşünme Tanımı ve Kapsamı.....	68
1.4.2. Stratejik Planlama Stratejik Düşünce ile Karşılaştırılabilir mi?.....	76
1.4.3. Stratejik Düşünmenin Temelleri	80
1.4.3.1 Strateji Oluşturulması	81
1.4.3.2. Stratejik Düşünme Neden Önemli?	82
1.4.3.3. Stratejik Düşünmede Yapılan Hatalar	83
1.4.3.3.1. Stratejik Düşünce Ne Değildir?	84

1.4.3.3.2. Stratejik Düşünce nedir?	84
1.4.4. Stratejik Düşünme - Yaratıcı Gerilim	85
2. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE STRATEJİK YÖNETİM.....	87
2.1. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ REFORM ÖRNEKLERİ.....	93
2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri	96
2.1.2. Yeni Zelanda	103
2.1.3. Almanya	111
2.2. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORM ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	114
2.2.1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI	114
2.2.1.1. Neumark Raporu.....	115
2.2.1.2. Barker Raporu.....	116
2.2.1.3. Martin ve Cush Raporu.....	118
2.2.1.4. Leimgruber Raporu.....	118
2.2.1.5. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün Kuruluşu	119
2.3. PLANLI DÖNEMDE YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI	121
2.3.1. TODAİE Tarafından Yapılan Çalışmalar	122
2.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP).....	124
2.3.3. Van Mook Raporu	125
2.3.4. Fisher Raporu.....	126
2.3.5. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor.....	127
2.3.6. Podol Raporu	130
2.3.7. Kalkınma Planları	130
2.3.8. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	134
2.3.9. İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın Kurulması	137
2.3.10. Kamu Personel Rejimindeki Reform Çalışmaları	138
2.3.11. Bürokratik İşlemlerin Azaltılması Çalışmaları	139
2.3.12. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)	141
2.3.13. Türkiye’de Kamu Yönetimi İle İlgili Güncel Reform Ve Kanunlar ..	145
2.3.13.1. 15/07/2004 Tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması” Hakkında Kanun	145
2.3.13.2. 29/10/2003 Tarih Ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	147

2.3.13.3. 10/12/2003 Tarih Ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	148
2.3.13.4. 25/5/2004 Tarih Ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun..	148
2.3.13.5. 10/7/2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	149
2.3.13.6. 22/2/2005 Tarih Ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	151
2.3.13.7 26/5/2005 Tarih Ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	153
2.3.13.8. 3/7/2005 Tarih Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	154
2.3.13.8. 25/1/2006 Tarih Ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.....	155
2.3.13.8.1.Ajansın Görev Ve Yetkileri	157
2.3.13.9. 13/04/2006 Tarih ve 5487 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.....	158
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	160
STRATEJİNİN UYGULANMASI, DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	160
3.1. STRATEJİNİN UYGULANMASI	160
3.1.1. Toplam Kalite Yöntemlerinin Kullanılması ve Önderlik.....	160
3.1.2. Plana Uygun Kaynak Tahsisi : Bütçeleme	162
3.2. STRATEJİK DENETİM VE DEĞERLENDİRME	163
3.2.1. Performans Denetimi.....	163
3.2.1.1. Tutumluluk :	163
3.2.1.2. Verimlilik :	164
3.2.1.3. Etkililik:	164
3.2.1.3. Kalitenin Denetlenmesi :	165
3.3. DÜNYADAKİ REFORM ÖRNEKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ. 165	
3.4. TÜRKİYE'DEKİ REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	172
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	183

KAYNAKÇA	195
ÖZGEÇMİŞ.....	204

T.C
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ

ÖZET

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK DÜŞÜNME VE REFORM
ÇALIŞMALARININ STRATEJİK DÜŞÜNCE BAKIŞ AÇISIYLA İNCELENMESİ

Günümüzde gözlenen hızlı değişimler kamu kurum ve kuruluşlarını uzun dönemli önlemler almaya zorlamaktadır. Etkili bir kamu yönetimi, birbiri ile tutarlılığı sağlanmış stratejik yaklaşımları artık daha çok gerekli kılmaktadır. Yönetimin görevi, insanları ortak amacı başarabilir duruma getirmek için onların güçlü yanlarını etkili kılmaktır. Başarı düzeyi, yönetim fikrinin ayrılmaz bir parçası olmuştur: İş başarımının sürekli değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Sorunları geçici tedbirlerle zamana yaymak değil, onlara etkili ve kalıcı çözümler üretmek kamu yönetiminde başarı için şart olmuştur. Kuruluşların başarılarının sürekliliği, hızlı değişimler karşısında stratejik yaklaşımlarla sorunlara çözüm sunabilmekten geçmektedir. Diğer yandan, kalite ve mükemmellik arayışının arttığı bir dünyada, vatandaşına hizmet üretimi-verimliliği, etkinliği sağlama görevi vardır. Bu yüzden stratejik düşünen kamu kesiminin, stratejik yönetim kural ve ilkelerinin uyarlanmasında dikkat edilmesi gerekli özel boyutlar bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında ileri görüş/vizyon/ufuk sahibi mevcut yönetici ve iş görenlerden bu yönde daha fazla yararlanma anlayışı, katılımcılık ve uzlaşma ilkeleri ile de tutarlı bir gereklilik haline gelmektedir.

Bu araştırmada stratejik düşünme nedir? Nasıl tanımlarız? Stratejik planlamadan farklı mıdır? Eğer öyleyse stratejik planlama yerine geçebilir mi? Stratejik düşünme ve planlama aynı stratejik yönetim rejimi içerisinde yer alabilir mi? Sorularına cevap aranmıştır. Ayrıca stratejik düşünme ve planlamanın aynı madeni paranın iki farklı yüzü olduğunu ve her birinin gerekli olduğunu fakat etkili

bir stratejik yönetim çatısı için yeterli olmadığı ileri sürülmüştür. Dolayısıyla stratejik düşünme ve planlama maksimum fayda sağlamak için stratejik yönetim ile birlikte işlemelidir. Bu nedenle araştırmada kamudaki reformlar stratejik yönetim bakış açısıyla değerlendirilmiştir.

Başarılı özel ve kamu kuruluşlarında uzun yıllardır uygulanmaya devam edilen stratejik yönetim ve planlama ilkelerinin kurumsal çerçevesini çizerek, stratejik düşünme ile ilişkisini, uzun-ufuk ve üretkenlik-verimlilik- etkinlik artışının kamu yönetimindeki tek tek ve toplu gerekliliği sürecini tartışmaktır.

Böylece, kamu kurum ve kuruluşlarının güçlerini birleştirme ve sürekli güçlü olma yöntemlerini irdelemeyi ve kamu kuruluşlarında yönetimin iyileştirilmesini hedeflemektedir. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de kamu yönetimi alanında değişimler ve reform süreçleri yaşanmıştır. Bu bağlamda stratejik düşünme, stratejik planlama, stratejik yönetim konuları ele alınmış birbirleriyle olan ilişkileri anlatılmış ve dünyadaki ve Türkiye’deki kamu yönetimi reform örnekleri stratejik yönetim bakış açısıyla incelenmiştir.

Tezi Hazırlayan : İsmail Levent ATMACA

Tez Danışmanı : Doç Dr. Hamza ATEŞ

Tez Kabul Tarih ve No : 17.01.2007- 2007/2

Jüri Üyeleri : Doç Dr. Hamza ATEŞ

Yrd.Doç.Dr.Ahmet NOHUTÇU

Yrd. Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL

T.C
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ

ABSTRACT

**THE ANALYSIS OF STRATEGIC THINKING AND REFORM STUDIES
FROM THE ASPECT OF STRATEGIC THINKING IN TURKISH PUBLIC
ADMINISTRATION.**

Rapid changes to date force the public corporations, institutions and firms to take long-term precautions, an efficient public management makes the strategic approaches which are consistent among themselves much more necessary. The duty of the management is to reinforce the people's strong sides in order to make them ready to accomplish the common aim. The level of success has become an inseparable part of the management concept. The constant assessment and development of business performance has also become inevitable. To find efficient and permanent solutions to the problems has become a conditions of success in public administration rather than solving the problems in time with temporary precautions. The permanence of the success of institutions depend on finding solutions to the problems caused by rapid changes with strategic approaches. On the other hand, in a world in which the search for quality and perfection is continually increasing, the government, which has a strategic thinking, has a duty of producing service for its citizens. In order to perform this task, the government must pay attention to some special dimensions while adapting strategic management rules and principles. In the reconstruction of public management, the discernment that aims to make more use of managers and employees who have vision has also become a consistent need, which is quite related with the principles of collaboration and agreement.

In this study, what is strategic thinking? How can it be defined? Is the strategic thinking different from strategic planning? If it is so, can it be replaced with

strategic planning? Is it possible for strategic thinking and planning to take place in the some strategic management? And the comparison of the reform studies carried out up to now and its analysis from the aspect of strategic management. it is claimed that strategic thinking and strategic planning are the two sides of the coin and each sides is essential but not enough for strategic management. For this reason, it is necessary to combine them with strategic management in order to make he maximum use, to assess this, the study analyses the reforms in the government from the aspect of strategic management.

The study also determines the institutional frame of strategic management and planning principles which have been used for many years by the successful and big institutions, single and collective need process of the long term productivity and efficiency increase in the public administration.

In the end, the study aims to combine the powers of public corporations and public institutions and to develop the management of the institutions. In correspondence with the developments in the world, Turkey has also experienced changes and reform process in public administration. In this respect, the study analyses the strategic thinking, strategic planning and strategic management, and the relations among them as well as evaluating examples of the reforms of public administration both in Turkey and the world from the aspect of strategic management.

Tezi Hazırlayan : İsmail Levent ATMACA

Tez Danışmanı : Doç Dr. Hamza ATEŞ

Tez Kabul Tarih ve No : 17.01.2007- 2007/2

Jüri Üyeleri : Doç Dr. Hamza ATEŞ

Yrd.Doç.Dr.Ahmet NOHUTÇU

Yrd. Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
APK	: Araştırma, Planlama, Koordinasyon
Ar-Ge	: Araştırma- Geliştirme
AT	: Avrupa Topluluğu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
C	: Cilt
Çev.	: Çeviren
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s	: Sayfa
SWOT	: Strength, Weakness, Opportunity, Threat
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜGİAD	: Türkiye Genç İşadamları Derneği
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği

ŞEKİLLER

- Şekil 1 : Stratejik Düşüncenin Beş Elementi.
- Şekil2 : Stratejik Düşünce Strateji Yönetim Stratejik Planlama İlişkisi
- Şekil 3 : Düzen Yaratma ve Bozma Olarak Strateji Üretme Görüşü
- Şekil 4 : Stratejik Düşünme Yaratıcı Gerilim

GİRİŞ

Dünyada özellikle ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel alandaki değişim hayatın her alanında değişimi körüklemektedir. Günümüzde organizasyonları çevreden bağımsız olarak incelemek imkansızdır. Sağlıklı işleyen tüm sistemler, hem kendi içlerinde hem de dış dünya ile açık bir bilgi transferi içindedirler. Küreselleşme ve bunun getirdiği ezici rekabet ortamında organizasyonlar yönetim yapılarını, sistemlerini, süreçlerini, insan ve bilgi kaynaklarını yenilemek ve değiştirmek zorunda kalmaktadırlar. Örgütlerin ayakta kalabilmesinin tek yolu değişime ayak uydurabilmesidir. Hatta yakın gelecekte değişimi kabul etmek de yeterli olmayacak, hayattaki mücadele değişimi kontrol altına alma mücadelesi olarak karşımıza çıkacaktır. Değişimi kontrol etmenin tek yolu ise onun bir parçası olmak ve stratejik düşünebilmektir.

Her değişim, belirsizlikleri ve riskleri ihtiva etmektir. Çünkü değişim, geleceğe yöneliktir ve şimdiye kadar yapılan bütün işleri yeni bir mantıkla yapmayı öngörmektedir. Bu insanın doğasını zorlayan çok zor bir iştir. Başarılı olduğumuz sürece değişmek bize zor gelir. Değişimin içinde yer alan belirsizlik ve risk faktörü nedeniyle ortaya çıkan başarısızlık korkusu, bir çok insanın değişime direnmesine yol açmaktadır. Örgütler, varlığını sürdürebilmek için çevresel değişimlerin getirdiği belirsizlikleri ve riskleri çok iyi algılayıp iyi analiz etmeli ve belirsizliklerin doğuracağı tehlikelere karşı geleceğe yönelik önlemler geliştirmelidirler. Geleceği görmek, daha iyi bir tahminci olmaya değil, daha geniş görüşlü olmaya yani olayları iyi analiz edip stratejik düşünerek vizyon sahibi olmaya bağlıdır. Değişimin yönetimi, geleceğin yöneticilerinin temel görevi ve onların yönettikleri organizasyonların hayatta kalabilmesinin bir şartı olacaktır.

Örgütlerin değişimin getireceği belirsizlikleri ve riskleri önceden sadece görmeleri de yeterli değildir. Hatta stratejik düşünmenin temeli olan değersiz düşünce ve kesin varsayım kurulumlarıyla hareket etme ve kamçılayıcı varsayımlar gibi potansiyel faal alternatiflere ve en makul birine liderlik ederek, belirsizlikten kaynaklanacak riskleri iyi değerlendirip fırsata çevirmeleri ve

tehlikeleri bertaraf etmeleri onları başarıya götürecektir. Bu da örgütlerin çevresel değişimleri iyi analiz ederek uzun vadeli ve etkin yeni stratejik bir planlama yapması ve bu planlamanın hayata geçirilmesi olan stratejik yönetimle mümkündür. Çünkü stratejik yönetim örgütlerin kendilerini ve çevreyi sürekli analiz etmeyi, değişen şartlara göre önceden gerekli tedbirleri almayı, yani örgütü değişime sürekli uyumlu hale getirmeyi öngörmektedir.

Sorunları geçici tedbirlerle zamana yaymak değil, onlara etkili ve kalıcı çözümler üretmek kamu yönetiminde başarı için şart olmuştur. Kuruluşların başarılarının sürekliliği, hızlı değişmeler karşısında stratejik yaklaşımlarla sorunlara çözüm bulabilmelerine bağlıdır. Etkili bir kamu yönetimi, birbiri ile tutarlılığı sağlanmış, stratejik düşünme yaklaşımlarını artık gerekli kılmaktadır. Diğer yandan, kalite ve mükemmellik arayışının arttığı bir dünyada, vatandaşa hizmet üretiminin verimliliği ve etkinliğinin artışı sağlama görevi bulunan kamu kesiminin, stratejik düşünmenin yapılandırılmasında ileri görüşlü vizyon sahibi, stratejik düşünen mevcut yönetici ve iş görenlerden bu yönde daha fazla yararlanılmalıdır.

Bilimsel ve teknolojik gelişmeler sonucunda, iletişim kanallarının artması ile insanların devletten beklentileri de değişmekte ve artmaktadır. Bu noktada kamu hizmetinin devletin varlığını sürdürmesi için zorunlu hizmetler olduğu anlayışı yerine, vatandaşın ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılayan hizmetler olması gerektiği anlayışı öne çıkmaktadır. Devlet için vatandaş anlayışı yerine, vatandaş için devlet anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

Bugün görülmektedir ki, Türk kamu yönetimi halka hizmet sunmakta yeterli olamamaktadır. Kamu yönetiminde hizmeti en kaliteli bir biçimde ve hızla sonuçlandırma heves ve anlayışı kaybolmuştur. Gereksiz teşkilatlanma ve bölünmelere gidilerek; kamunun iş yükü ve mali yükü arttırılmış, hizmetin kalitesi düşürülmüş, yerel yönetimler ihmal edilerek, merkeziyetçilik arttırılmıştır. Yapay bakanlıklar, örgütler ve kadrolar oluşturularak devlet hantallaştırılmıştır. Hizmetler ve hizmet noktaları halktan uzaklaştırılmıştır. Hukuk ve adalet hizmetlerinde tıkanmalar yoğunlaşmıştır. Kamu personel rejimi

tam anlamı ile yozlaştırılmış, hizmet sınıfları arasındaki, denge bozularak, çalışanlar arasındaki uyum zayıflamıştır. Vatandaş-devlet ilişkilerinde, itimadın yerini şüphe almış, bürokrasi arttırılmıştır.

Türk kamu yönetimi aşırı istihdam, kemikleşmiş ve değişime direnen bir bürokratik yapı, aşırı kırtasiyecilik, mesleki ihtisasta bozulma, siyasi yozlaşma ve bütün bunların yanında siyasi istikrarsızlıklar, ekonomik krizler ve uluslar arası gelişmeler karşısında büyük bir çıkmaz içindedir. Türk kamu yönetimi, bu hantal ve verimsiz haliyle kamu kesiminin öncüsü olmak yerine, gelişmelerin önünü tıkamakta olduğu görülmektedir.

Türk kamu yönetiminin günümüz koşullarına cevap verebilmesi için kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yapılan kamu yönetimi reformları ülkemiz için örnek teşkil edebilir. Ancak, sadece reformların neler olduğunun tespiti ve çözüm yollarının belirlenmesi yeterli değildir. Öncelikle bu reformlara sahip çıkacak, reformları sürekli kılacak siyasi iktidar ve bu reformlara direniş göstermeyecek bürokratik yapının varlığı şarttır. Ülkemizde kamu yönetiminin reformuna yönelik yapılan çalışmalar, projeler ve kalkınma planları kamu yönetimindeki sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koymaktadır. Ancak bu çalışmalara siyasi iktidarın sahip çıkmaması ve bürokratik yapının değişime direnmesi neticesinde hiçbirisinden iyi bir sonuç çıkarılamamıştır.

Yönetim, dinamik bir süreç olup, sürekli olarak değişmek ve gelişmek zorundadır. Çevredeki değişiklikler yönetimin geliştirilmesini zorunlu kıldığı gibi, örgütlerin amaçlarının değişmesi, yeni teknolojilerin ithali ve yönetimde kullanılan araç-gereç ve öteki kaynakların değişmesi de yönetimin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak idari reformun başarılması kolay değildir. Çünkü idare, genellikle değişime karşı kuşkulu ve tutucu bir tutum sergilemektedir. Kamu yönetiminde karşılaşılan aksaklıklar konusunda bugüne kadar birçok öneri ve önlem içeren araştırma, inceleme, tez, plan, program vb. metin hazırlanmış, ancak bunların uygulamaya yansımaları sağlayacak ve reform sayılabilecek bütüncül bir düzenleme henüz gerçekleştirilememiştir. Uzun

yıllardır aynı nitelikteki birçok öneri, yazılı metinlerde kalmaktan öteye gidememektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını, son yıllarda gerek Türk kamuoyu, gerek Avrupa birliği, gerekse uluslararası kuruluşlar (IMF, Dünya Bankası), artık ihtiyaçtan öte bir zorunluluk olarak belirlemekte ve bir an önce gerçekleştirilmesini talep etmektedir. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşlarının da yeniden yapılanma ihtiyacını ve gerekliliğini benimsediği ve bu yönde giderek hızlanan çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir.

Kamu yönetiminde reformun gerçekten reform niteliği taşıması, kağıt üzerinde kalmaması, halkın ve yönetimin reformu benimsemesi, kamu yönetiminin iç ve dış çevre analizinin yapılarak üstün ve zayıf yönlerine, fırsat ve tehlikelere göre gerçekçi bir reformun planlanması, değişimin kurumsallaşması ve sürekliliği ancak stratejik düşünce paralelinde planlama ve yönetim anlayışının hakim olması ile mümkün olabilir. Stratejik düşünce ve stratejik yönetim, kamu yönetimini bir bütün olarak ele aldığından, yapılacak reform çalışmaları kamu yönetiminin sadece belirli bir kesimini değil, tüm örgütü kapsayacağından, kamu yönetiminde kapsamlı bir reformun stratejik düşünme, planlama ve stratejik yönetim anlayışı ile mümkün olacağı anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada, Türk kamu yönetimi’nde yapılan reform çalışmalarının stratejik düşünme, planlama ve stratejik yönetim kavramları teorik ve kavramsal anlamda incelenerek reformların stratejik yönetim ilkelerine uygun olarak yapıp yapılmadığı ortaya koyulmuştur. Dünyadaki örneklerinden hareketle, reform çalışmalarının başarılı olabilmesi için, stratejik düşünmenin, planlamanın ve stratejik yönetimin gerekliliği vurgulanmaya çalışılmıştır. Ayrıca ülkemizde başarılı bir reform için, stratejik yönetim açısından izlenmesi gereken yöntemlerle ilgili önerilerin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, burada ele alınamayacak kadar çok kapsamlı bir konu olmakla birlikte, çalışmanın çıkış noktasını oluşturması bakımından oldukça önemlidir. Bununla beraber strateji,

stratejik yönetim, stratejik düşünme ve stratejik planlama geniş bir alanı kapsamaktadır. Konuyu anlaşılır kılmak ve detaylardan arındırmak için sınırlandırmaya gidilmesi kaçınılmazdır.

Türk kamu yönetiminde günümüze kadar tam anlamıyla stratejik düşünme, planlama ve stratejik yönetim bilimsel olarak uygulanamaması, reform çalışmalarını stratejik yönetim açısından ele alan yeterli sayıda araştırma ve çalışma olmaması bu çalışmanın konusunu oluşturacaktır

Türk kamu yönetiminin günümüz koşullarına cevap verebilmesi için kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yapılan kamu yönetimi reformları ülkemiz için örnek teşkil edebilir. Ancak, sadece reformların neler olduğunun tespiti ve çözüm yollarının belirlenmesi yeterli değildir. Öncelikle bu reformlara sahip çıkacak reformları sürekli kılacak siyasi iktidar ve bu reformlara direniş göstermeyecek bürokratik yapının varlığı şarttır. Ülkemizde kamu yönetiminin reformuna yönelik yapılan çalışmalar, projeler ve kalkınma planları kamu yönetimindeki sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koymaktadır. Ancak bu çalışmalara siyasi iktidarın sahip çıkmaması ve bürokratik yapının değişime direnmesi neticesinde hiçbirisinden iyi bir sonuç çıkarılamadığı düşünülmektedir.

Literatüre bakıldığında dar bir perspektiften “stratejik yönetim ve kamu sektörü” ilişkilerine değinen önemli sayıda çalışma bulunmaktadır. Ancak konuyu daha ileri boyutlara taşıyıp reformlar ve kamu politikaları açısından stratejik düşünmenin taşıdığı anlam ve stratejik yönetimin önemini ortaya koyan çalışma sayısı oldukça azdır. Bu çalışma ile bu alandaki eksikliğin bir ölçüde de olsa giderilmesi hedeflenmektedir. Çalışmada tarama yöntemi kullanılarak tanımlayıcı ve betimleyici bir yaklaşım izlenmektedir.

Türkiye’de kamu örgütlerinde stratejik yönetimi ele alan bazı çalışmalar yapılmıştır(Çevik, 2001; Bircan, 2003; Akın ve Güleç, 2003; Özgür, 2004).Yakın zamanlara kadar yapılmakta olan beş yıllık kalkınma planları,

yeniden yapılanma projeleri, araştırmalar ve diğerk bazı çalışmalar stratejik yönetim kavramının bir takım yönlerini içermektedirler (Bircan,2003).

Kamu yönetimi sisteminde stratejik yönetim uygulamalarının oldukça yeni olduğunu belirtmek gerekmektedir. Aralarında DPT, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı, DİE, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin bulunduğu sekiz kamu kurumunda pilot çalışmalar stratejik planlama ve performansa dayalı bütçe anlayışıyla başlatılmıştır (Özgür, 2004). Ayrıca, yerel yönetimler düzeyinde stratejik yönetimin uygulanabilirliğine yönelik bazı araştırmalar da yapılmıştır. Özellikle büyükşehir belediyelerinde mevzuatın buna uygun olduğu belirtilmekte fakat uygulamanın gerçekleştirilemediğı vurgulanmaktadır (Akın ve Güleç, 2003). Ancak bütün bunlar bireysel kamu örgütleri bazında stratejik yönetimin bir takım unsurlarını içermekte olup bütüncül anlamda devlet yönetiminde stratejik yönetimin hayata geçirilmesini kapsamamakta ve stratejik düşünme ve stratejik planlama bir arada yer almamaktadır.

Bilimsel bir araştırma konusunun nasıl ve neden seçildiğı bir grup faktöre bağlıdır. Bu faktörlerin en önemlileri;

İlk olarak, araştırmacının bir konu hakkında bilgi ve tecrübesi araştırma konusunun seçiminde önemli bir rol oynamaktadır. Seçilen araştırma konusu alanında araştırmacının temel bilgisinin olması gereklidir.

İkinci olarak, kişisel değerler ve tercihler, araştırmak için konu seçiminde önemli bir rol oynamaktadır. Kişisel değerler ve tercihler, sadece araştırma konusunun seçimi değil, araştırmanın tamamını ve sonuçlarını da etkileme eğilimi gösterir.

Bir diğerk faktör, sosyal durumların ve ortak değerlerin araştırma konusunun seçiminde önemi göz ardı edilemez. Güncel olaylar, toplumu ilgilendiren sorunlar araştırma konusunun seçimini etkilemektedir.

Bu araştırma konusunun seçiminde, yazarın kamuda görev yapıyor olması etkili olmuştur. Ayrıca kamu yönetimi reformları kamuoyunda geniş yankı bulması da araştırma konusunun seçiminde önemli bir faktördür.

Ekonomik faktörler, küreselleşme olgusu gibi nedenler yapısal ve işlevsel dönüşümleri zorunlu kılmaktadır. Bütçe açıkları, beklentilerin artması, uluslar arası gelişmeler ve kuramsal alanda yapılan gelişmeler, ülkeleri değişime ve yeni arayışlara zorlamaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek amacıyla, genel olarak kamu yönetiminde reform arayışları gündeme gelmektedir. Kamu yönetiminin işleyişindeki bozukluklar ve yetersizlikler karşısında kısmi çözüm modelleri ile kademeli bir kurumsal iyileştirme modeli uygulanabileceği gibi, kamu yönetiminin toptan yeniden yapılandırılmasını benimseyecek kapsamlı bir sürecin hayata geçirilmesi de tercih edilebilmektedir.

Bu noktadan hareketle, araştırmanın temel hipotezi;

H1 : Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunları aşabilmesi ve Türkiye'nin gelişmiş ülkeler seviyesine çıkabilmesi , radikal ve kapsamlı reformlarla mümkün olabilir. Bu reformlar da ancak stratejik düşünmenin, stratejik yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve stratejik yönetim tekniklerinin uygulanması ile gerçekleşebilir. Heraklitus'un dediği gibi **“Her şey bir başka şeye dönüşür ve hiç bir şey aynı kalmaz”** sözünden hareketle, günümüzün hızlı değişim ve gelişmelerine ayak uydurabilmenin, klasik yönetim anlayışı ile mümkün olmadığı artık şüphe götürmez bir gerçektir. Bu nedenle ülkemizde stratejik düşünmenin ve stratejik yönetim anlayışının bürokrasiye ve siyasete hakim olması gereklidir.

Araştırmanın alt hipotezlerini ülkemizde kamu yönetiminin reformuna yönelik yapılan çalışmaları, projeler ve kalkınma planlarını kamu yönetimindeki sorunların ve çözüm önerilerinin ortaya koyulması oluşturmaktadır.

H2 : Strateji, bir değişim gereğini görecek sezgi, sağduyu ve vizyona ve bunu gerçekleştirecek irade gücüne sahip olmaktır.

H3 : Gideceği limanı bilmeyene hiçbir rüzgardan fayda gelmez. Bu sözde de açıklandığı üzere hedeflerini saptamayan, bu hedefleri ile ellerinde kaynaklar arasında yeterli bağı kuramayan, hedeflerine en ekonomik, ve en kolay ulaşma yöntem ve araçlarını belirlemeyen kuruluşlar başarısızlığa mahkumdur.

H4 : Stratejik düşünme ve stratejik planlama her ikisinin etkili stratejik yönetimde gerekli olduğu mantıksal süreçte birbiri ile bağlantılıdır ve her biri ayrı ayrı gerekli fakat yeterli değildir. Stratejik yönetimin her bir safhasında kullanılan araçlar kendi içlerinde/kendi kendilerine/kendi başlarına önemli değildir, fakat analitik ve yaratıcı fikirleri cesaretlendirmede önemli bir araçtır.

H5 : Stratejik düşünmenin savunulmasını engelleyen stratejik planlamadan öte, stratejik planlamanın ve stratejik düşüncenin birlikte çalıştığı mantıksal bir çatıdır.

H6. : Stratejik yönetim bir örgütün uzun vadedeki hedeflerine ulaşmasını sağlamak için stratejik planların yapılması, uygulanması ve değerlendirilmesini içeren bir süreçtir.

H7 : Reform çalışmalarında öncelikle stratejik bir yaklaşım izlenmiştir.

H8 : Türk kamu yönetimi'nde reform artık bir zorunluluk halindedir. Yıllar boyunca sürdürülen yanlış politikalar sonucunda, etkinlik ve verimlilikten uzak bir yapıya bürünmüş olan Türk kamu yönetimi çok ciddi sorunlarla karşı karşıyadır.

H9 : Türk kamu yönetimini bulunduğu durumdan kurtarmaya yönelik çok sayıda reform çalışması olmuştur.

H10 : Planlı döneme geçilmesiyle birlikte yönetimde reform sürekli gündemde olmuştur.

H11 : Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarının başarılı olmamasının en başta gelen sebebi stratejik olmamalarıdır.

H12 : Yönetimde reforma olan ihtiyaç reformun gerekliliği gün geçtikçe daha çok hissedilmektedir.

H13 : Stratejik düşünme açısından başarılı bir reform için reformlar, kamu hizmetlerinin gelecekteki rolü ve gücünün ne olacağının gerçekçi bir biçimde incelenmesiyle geliştirilmiş bir vizyonla yapılmalıdır.

H14 : Reformların sadece siyasal desteğin değil, bürokratik sahiplenme ve desteğin de sağlanması zorunlu görmektedir.

H15 : Dünyada başka ülkelerde yapılan başarılı kamu yönetimi reformları incelenerek, bu ülkelerdeki çalışmaların yöntemleri ve sonuçları reform çalışmalarında göz önünde tutulmalıdır.

Araştırmanın kapsamının genel çerçevesini kamu yönetiminde stratejik düşünme, stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramlarına paralel olarak Türk kamu yönetiminde reform çalışmalarının stratejik yönetim bakış açısıyla incelenecek, dünyadaki örneklerinden hareketle, reform çalışmalarının başarılı olabilmesi için stratejik düşünme ve stratejik yönetim ilkelerinin gerekliliği vurgulanmaya çalışılacaktır.

Araştırmanın evrenini Türk kamu yönetimi reformları süresince stratejik düşünme, stratejik planlama ve stratejik yönetim bakış açısıyla değerlendirilmesi ve incelenmesi ve dünyadaki kamu yönetimi reform örnekleri bulunmaktadır.

Çalışmada tarama yöntemi kullanılarak tanımlayıcı ve betimleyici bir yaklaşım izlenmektedir. Stratejik düşünme, strateji planlama, stratejik yönetim, yönetimde reform, dünyada reform çalışmaları ve Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarıyla ilgili konularda literatür taraması yapılmış, bu alanda yazılmış olan kitap, dergi, makale, araştırma ve internet ortamında konuyla ilgili yayınlar incelenmiştir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde araştırmanın yöntemi, hipotezleri, bilgi toplama yöntemi ve strateji, stratejik planlama, stratejik yönetim ve stratejik düşünme kavramsal açıdan ele alınarak, stratejik düşünmenin uygulanma süreci kapsamlı bir şekilde ortaya konulmaktadır.

İkinci bölümde öncelikle yönetimde reform kavramı, yönetimde reform ihtiyacı, reform alanları ve yönetimde reformun başarısının stratejik yönetimle ilişkisi üzerinde durulmuştur. Dünyada (A.B.D., Yeni Zelanda, Almanya) yapılan kamu yönetimi reform çalışmaları, reforma yönelik araştırma raporları, projeleri ve çeşitli çalışmalar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde dünyada ve Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları ve sonuçları, stratejik yönetim bakış açısıyla değerlendirilmiştir. Elde edilen verilerin sentezine ve yorumlanmasına gidilerek, ülkemizdeki reformlarda karşılaşılan sorunların çözümüne ışık tutacak öneriler, kamu yönetiminde stratejik yönetim açısından ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Türk kamu yönetiminde günümüze kadar tam anlamıyla stratejik düşünce ve stratejik yönetim bilimsel olarak uygulanmaması, reform çalışmalarını stratejik düşünce açısından ele alan yeterli sayıda araştırma ve çalışma olmaması, bu çalışmanın sınırlılıklarını oluşturmaktadır.

Bu güne kadar Türk kamu yönetimindeki reform çalışmaları ve sonuçları çeşitli şekillerde incelenmiştir. Ancak bu reform çalışmalarını, spesifik

olarak stratejik düşünce ve stratejik yönetim açısından ele alan yeterli sayıda çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışmada, dünyada ve özellikle ülkemizde yapılmaya çalışılan reform çalışmaları stratejik düşünce ve stratejik yönetim ilkeleri açısından incelenmiştir. Bu çalışmadan çıkacak sonuçların, bu alanda yapılacak araştırmalara ve çalışmalara ışık tutacağı düşünülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK DÜŞÜNME İÇİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. STRATEJİ

1.1.1. Tanımı ve Kapsamı

Strateji kavramı anlaşılması kolay ancak tanımlanması güç olan kavramlardan biridir. Strateji denildiği zaman herkesin kendisine göre yaptığı bir tanımlama vardır. Bu tanımlamalara baktığımızda ise genellikle benzer kavramlarla açıklamalar yapıldığı görülmektedir.

Strateji, kelime anlamı itibariyle sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütmeye demektir.(Dinçer, 1991: 6).Strateji kelimesi Türkçe sözlükte, önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol olarak tanımlanmıştır. (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 1994: 689).

Strateji kavramı, ilk ve yaygın şekilde askeri sevk ve idarede kullanılmıştır. Bu anlamda strateji, genel bir harp planı olarak tanımlanmakta ve savaşın hedefe yönelik planlanmasını ve yönetilmesini ifade etmektedir. Kuşkusuz, askeri hedef zaferin kazanılmasıdır. Bu bağlamda, ordunun veya birliğin kuvvetli ve zayıf yönlerini belirleyerek düşman kuvvetlerinin durumunu incelemek suretiyle belirlenebilir. (Bircan, 2002:13)

Literatürde, strateji kelimesi Latince yol, çizgi veya yatak anlamına gelen “Stratum” kavramından (Tosun, 2002: 13) ve eski Mısır’da Ptolemaisos’lar devrinde ve Roma’da askeri ve sivil yönetim başkanı anlamına gelen “Strategos” kökünden geldiği belirtilmektedir. (Meydan Laurausso Büyük Lugat Ansiklopedisi,1991: 566). Kelimenin eski Yunan generallerinden Strategos’un bilgi ve sanatına atfen kullandığı da ifade edilmektedir. (Üzün, 2000: 1). Buradan hareketle Türkçe’de “Savaş Yönetimi Sanatı olarak” anlam bulmuştur. (Doğan,

1982: 907). Dikkat edileceği üzere strateji kelimesi ilk başlarda askeri bir kavram olarak anlam bulmuştur.

Strateji, belirlenmiş bir amaç veya hedefin başarılması için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemler olarak tanımlanabilir (Özgür, 2004: 208).

Bütün bu ifadelerden yola çıkarak strateji, düşmanın neleri yapıp, yapamayacağını belirleyerek, genel bir plan yapmak ve kendi güçlerimizi şartlara uygun yerleştirip, gerektiğinde de harekete geçirmek olarak tanımlanabilir(Üzün, 2000:1).

Strateji kavramı genel olarak askeri alanda kullanılmaya başlanmış, daha sonra diğer alanlarda yerini bulmuştur. Savunma ve hücum yönünden askeri amaçları etkin bir biçimde gerçekleştirebilme tarih boyunca orduların stratejik gücünün göstergesi olmuştur. (Eren, 2002: 1)

Strateji, askeri literatürdeki klasik anlamıyla, bir savaşın kazanılması için savaş sırasında askeri hareketin dayandığı esaslar olarak anlaşılmaktadır. Bunu ilk defa sanat olarak ortaya koyan Napolyon, bir teori olarak ortaya koyan ise Clausewitz'dir. Clausewitz'e göre strateji, devletin kararlaştırdığı amaca kuvvet yolu ile ulaşmaktır. Bu amaç, düşmanın maddi ve manevi tüm güçlerinin yok edilmesine yönelik olarak derinlemesine hazırlanan planlardan oluşmaktadır. I. ve II. Dünya savaşları, stratejinin sadece savaş meydanlarına kalmayıp, taraflar arasındaki mücadelenin bütün yönlerini kapsamı gereğini ortaya koymuştur. Özellikle nükleer silahların ortaya çıkması ile strateji de esas itibarıyla global bir nitelik kazanmıştır. (Ansiklopedik Politika Sözlüğü, 1986:167-168).

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak temelini askeri alanda kullanımından almaktadır. Askeri anlamda bir savaşta siyasi iktidarın belirlediği amaca varmak için askeri kuvvetleri kullanma sanatı olarak anlaşılan strateji kavramı, eskiden bugünkü gibi savaşla ilgili olan her ayrıntıyı kapsamamakta, sadece askeri hareketin yönetilmesi anlamına gelmektedir.

Genel anlamda strateji, bir kurumun veya devletin güttüğü siyasete uygun olarak seçtiği hedeflere ulaşmak üzere aldığı her alandaki tedbirler ve her türlü aracın kullanılması olarak ifade edilmektedir (Meydan Larousse Büyük Lugat Ansiklopedisi,1991: 566). Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi strateji, amaçlara ulaşabilmek için alınan tedbirleri ve düzenlemeleri kapsamaktadır.

Strateji, sosyal bilimler içinde iktisadi alanda 20.yüzyılın ilk yarısında yer almaya başlamıştır. Bu tarihe kadar bazı eserlerde strateji kavramına rastlanmıssa da asıl ekonomik anlamıyla ilk defa hem iktisatçı hem de matematikçi olan iki bilim adamı Neuman ve Morgenstern, “Teory of Games and Economic Behaviour” adlı eserde stratejiyi bireysel ekonomi açısından ele almış ve rakibine karşı üstünlük sağlamaya çalışan iki oyuncunun, rasyonel davranışlarını sistematik biçimde açıklamaya çalışmışlardır (Üzün,2000:1). Burada oyuncuların, rakiplerinin alternatif davranış tarzlarını tam olarak bildiği ve kendi faydasını azamileştirecek kararları alabileceği varsayılmaktaydı. Yani oyun tıpkı satrançta olduğu gibi, tam belirlilik şartları altında oynanıyordu. Bu yaklaşımdan oyun tam belirlilik koşulları altında oynandığından, yani her oyuncu, rakibinin mümkün olan bütün davranışlarının kendi fayda fonksiyonu üzerindeki etkilerini bilerek, kendisini ona göre hazırlayabilmektedir. Ekonomik ve sosyal olaylarda bu varsayım geçerli olmadığından sarf edilen birçok çabalara rağmen oyun teorisinin uygulamalar üzerinde, özellikle ekonomik programlar üzerinde küçümsenmeyecek ölçüde doğrudan ve dolaylı etkileri bulunmuştur (Çoban,1996: 62). Günümüzde ise çevredeki hızlı ve sürekli değişimler, ekonomik ve sosyal olaylarda belirsizliklerin artmasına neden olduğundan, oyun teorisinin uygulanma şansı bulunmamaktadır.

20 Yüzyılın ikinci yarısından itibaren strateji yönetim alanında kullanılmaya başlanmıştır. Strateji ile ilgili yaklaşımlar daha önceden de kullanılmış olsa bile yönetim ve özellikle işletme yönetimi açısından 1960’lardan itibaren çeşitli yaklaşımlar yapılmaya başlanmıştır. Bu yaklaşımlarda asıl hedef rekabet ve rakiplere üstünlük sağlamada izlenecek yollardır. (Akat, Budak, 1994:421). Strateji, farkı yaratmaktır. Aynı müşteriye, rakiplere oranla çok daha

farklı yararlar sunabilmektedir (Kırım, 1998: 9). Rekabet ve üstünlüğü elde etmenin yolu başka işletmeleri satın almanın yanında ürün, yönetim ve teknolojide yenilikler yaparak da gerçekleştirilir. İç ve dış çevrede oluşacak olan değişimleri önceden görüp fırsat ve tehditleri değerlendirebilen kurumların diğer kurumlara karşı daha üstün bir pozisyona gelecekleri açıktır.

Genel strateji kavramının, artık savunma siyaseti çerçevesinde kalamayacağı ve her ülkenin ya da kurumun genel siyasetinden ayırt edilemeyeceği kolaylıkla anlaşılmaktadır. Her türlü siyasi ve ekonomik faaliyetler toplumun refahına, talebine ve eğilimlerine yöneldiği için stratejinin bugünkü alanı psikolojik, sosyal, iktisadi, ideolojik, askeri ve idari konuları da kapsamaktadır.

Dayandığı ilkeler ve kapsadığı alanlar ne olursa olsun strateji, gelişmesi önceden kestirilebilecek bir bilim değildir, hem akıl ve plan, hem de bir sezgi işidir. Yönetim ise strateji, seçilen ve belirlenen amaçlara ulaşmak için yönetimin hareket planı olarak bilinir. Strateji, kurumu istenilen hedefe götürecek yaklaşımların ve faaliyetlerinin, kurum tarafından nasıl yürütüleceğini belirtir. (Çoban,1996: 81). Kısaca ifade edilirse strateji, kaynakları organize etme yöntemidir. Yönetim bilminde ise stratejiyi, örgütü çevresi ile analiz ederek örgütün istikametinin ve amaçlarının belirlenmesi, bunları gerçekleştirecek faaliyetlerinin tespiti ve örgütün yeniden düzenlenerek gerekli kaynakların tahsis edilmesi olarak tanımlanabilir.(Dinçer,1991: 7).

Strateji, herhangi bir kurumun amaçlarını ve misyonunu gerçekleştirmek için, uygulanabilir alternatiflerin belirlenmesi ve uygulanabilir bir alternatifin seçilmesi işlemidir. (Akdemir,1992:139). Bu işlem aynı zamanda kurumun geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik temel bir programdır.

Günümüzde strateji seçimi kurumun çevresiyle olan ilişkilerin, çevreye karşı gösterdiği tepkilerinin, iç organizasyonun ve personelin davranışlarıyla ilgili değişkenlerinin etkisi dikkate alınarak yapılır. Bu çok değişkenli ortamda değişkenlerin hepsini kontrol altında tutabilmek ve her birinin

davranışlarını, ihtimallerini sezerek programlamaya gitmek veya birtakım varsayımlardan hareket ederek kesin bir programlama yapmak imkansız olmaktadır. Programlama teknikleri ancak sınırlı değişkenli durumlarda, strateji seçimine yardımcı bir araç olarak kullanılabilir. (Eren, 2002: 5).

O halde kurum yönetiminde strateji, kurumun çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığı kavuşturan ve genel amaçları belirleyen özellikleri düzenleyen, ekonomik bir ortamda kurumun en iyi duruma (optimuma) gelmesini sağlayacak tercihli kararlar bütünüdür. Bu tercihler kurumun bir canlı gibi yaşaması ve gelişmesini garanti altına alacaktır. Böylece stratejinin tıpkı askeri stratejide olduğu gibi amaçlarına ulaşmak için eldeki kaynakları en iyi şekilde kullanarak, uzun vadeli, açık ve genel bir faaliyet planı yapmak olduğu meydana çıkmaktadır (Eren,2002:5-6).

Bu anlamda strateji, önceden belirlenmiş amaçlarla onlara yardımcı olacak araçların karşılıklı etki ve tepkilerinden meydana gelmektedir. Araçlar amaçlara hizmet etmekle beraber, onların tayin edilmesine de yardımcı olmaktadır. Stratejinin araçları kullanmasının yanında kurumun projelerine ve amaçlarına zıt gelen bir çevreye karşı çıkmak zorunda olduğunu da ifade etmek gerekir.

Strateji kavramına bir başka bakış açısı ise şöyledir (Kırım,1998: 17).” Strateji, farkı yaratmaktır. Aynı müşteriye rakiplere oranla çok daha farklı yararlar sunabilmektir. Bunun için her kurum “iş tasarımları” nı yeniden gözden geçirmelidir. Bugün için toplam kalite zaten bir zorunluluktur. Ama rekabette size bir öncelik sağlamaz. Toplam kalite artık piyasaya girişin ya da sektörde kalabilmenin asgari faturasıdır. İster toplam kalite, isterse yeniden yapılanma olsun bunların hepsi kurum içinde operasyonel etkinliği yarayan şeylerdir. Ancak günümüzü rekabet dünyasında operasyonel etkinliği arttırabilmenin sınırlarına yaklaşılmıştır. Bu sınıra henüz yaklaşmamış kurumlar açısından bu bir hedef olabilir. Ama içe dönük bir çaba olmaktan öteye gidemez. Oysa strateji, önce dışarıyla, daha sonra içeriyle ilgili bir konudur. Strateji, müşteri tercihlerindeki

tercihleri görebilmek çalışma alışkanlıklarındaki değişimleri gözleyebilmek ve müşteriye rakiplerin sunamayacağı çok farklı yararlar sunabilmektir.”

Sonuç olarak, her alanda hızlı değişimin yaşandığı günümüzde strateji, her şeyde önce yeniliği, ilerlemeyi ve kurumun ya da devletin devamlı olarak çevreye intibakını veya çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayan, meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan bir yönetim aracıdır.

Örgütlerin hayatta kalabilmeleri ve başarılarını devam ettirebilmeleri yenilik yapmaya açık ve dışa dönük stratejiler oluşturabilen bir yönetim yapısına sahip olmaya bağlı kalmaktadır. Çünkü stratejin temel amacı, örgütün kaynak ve becerilerinin elverdiği ölçüde çevreye uyumunun sağlanması ve gerektiğinde liderliği alabilmesidir. Stratejik faaliyetler için belirli miktarda kaynakların el altında bulundurulması, çevredeki değişiklikler karşısında bu kaynaklara bakılarak kararlar verilmesi gerekir.

Alınan bu kararlar ve seçimler kurumun bilgi ve iradeye dayanan dinamik ve gelişmelere açık bir yönetim içinde çalışmasını sağlayacak, geleceğin uzun vadeli değişimlerini öngörerek sistematik bir şekilde düzenlenmesi temin edecektir. Böylece kurumun hayatında kadere ve şansa bırakılan hususlar azaltılmış veya kontrol altına alınmış olacaktır.

1.1.2. Stratejinin Özellikleri

Stratejinin çeşitli alanlardaki tanımlarının verilmesinden sonra, stratejinin, özellikle yönetim açısından özellikleri aşağıda sıralanmıştır (Eren,2002: 7-8):

Strateji, amaçlara bağlı bir unsurdur. Bir kurumun stratejisi o kurumun genel amaçlarına hizmet eder ve güçlerin bu amaçlar etrafında toplanmasını sağlar.

Strateji, kurumun çevresiyle karşılıklı ilişkilerini düzenler. Ekonomik, teknolojik, politik ve sosyal bakımdan çevredeki, değişimlerin kavranmasına, kurum üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesine ve olumlu etkilerin de zamanında farkına varılarak, onlardan yararlanılmasına imkan verir.

Strateji, bir analiz etme sanatıdır. Bu sanat bir **düşünme yöntemi**, açık bir sistemde faktörler arası mantık ilkeleri ve ilişkileri üzerine kurulmuş karar verme ve kararlar içindeki engellerin kaldırılmasıyla ilgilidir.

Strateji, devamlı olarak tekrarlanan işlerin aksine, uzak geleceğe bağlı bir düzeni ilgilendirir. Stratejik seçimler ise, kurumun uzun sürede izleyeceği politikalarla ilgili olduğu için rutin karar ve işlerden ayrılır.

Strateji, kurumun bütün finansal ve beşeri kaynaklarını uyum içinde yöneten ve faaliyete geçiren bir unsurdur. Böylece strateji, kurumun günlük hayat içinde devam eden olayların ve alınan kararların yönlendiricisi ya da pusulası olmaktadır. Yönetmek, anlaşmazlıkları ortadan kaldırmamakta, aksine oyunun kurallarını belirlemekte, belirsizliği azaltmakta ve izlenecek yolları ve kaideleri açıklığı kavuşturur.

Strateji, karmaşık ve dinamik bir çevrede kurumun faaliyet sahalarını belirler. Kurumun mevcut kaynaklarından nasıl yararlanılacağını ve uzun süre içindeki dağılımının kesin dökümünü ve takvimini ihtiva eder. Bu dağılım, serbest rekabet ortamı dikkate alınarak kurumun lehine olabilecek esaslar üzerinde ayrıntılandırılmış bir yansıtır.

Strateji, karmaşık ve dinamik bir kurumda çalışanları cesaretlendirme ve harekete geçirme aracıdır. Bu duruma göre strateji yönlendirici ve motive edici bir faktördür. Kişiler, belirsizlik ortamında daha karamsar bir şekilde hareket ederler. Halbuki onlara gelecek hakkında belirsizliği giderici ve azaltıcı bilgiler sunuldukça ve ulaşılacak amaçlara kesin bir şekilde belirledikçe çalışma hızları ve cesaretleri artacaktır. Böylece çalışanlar özellikle yöneticiler taktik

faaliyetlerinin taslağını kolayca yapabileceklerdir. Ayrıca kişisel faaliyetlerinin genel amaçlara uygunluğunu da kolayca belirlemiş olacaklardır.

Bu açıklamalardan sonra, başlangıçta soyut bir kavram olan strateji somut bir kaide, yöneltme ve yönetim etkisi şekline dönüşmektedir. O halde muhakeme yapmanın, geleceği öngörmenin ve yönetimin iyileştirilmesinin aracı stratejidir. Kısaca strateji, gelişme ve dinamizm sağlayan en iyi araçtır.

1.1.3. Stratejinin Önemi

Strateji en başta amaçlarla ilgili olduğundan stratejiye sahip olmayan bir örgüt amaçlarını açık bir şekilde belirleyemez ve yeni gelişmelere karşılık gelecek kuralları önceden koyamaz. Strateji, örgütü günlük bilgilerle değil, geleceğe yönelik bilgilerle donatacağından karşılaşılabilecek fırsat ve tehlikelerin en iyi şekilde değerlendirilmesini sağlayacaktır.

Stratejiye sahip olmanın yaraları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Dinçer, 1991: 11):

Stratejiye sahip olmak, çevreyi değerlendirme ve geleceği tahmin etme fırsatı verir. Çevrenin gelecekte alacağı şekillerin önceden tahmin edilmesi örgüte nasıl davranacağı ve ne gibi tedbirler alacağı konusunda hazırlık yapma fırsatını verir. Stratejiye sahip olmayan bir örgüt, çevreden gelen fırsat ve tehditleri değerlendiremeyecektir.

Strateji, örgüte kendini değerlendirme imkanı verir, örgüte ne tür bir örgüt olduğu ve ne durumda bulunduğu hakkında bilgi sağlar. Örgütün kendisini, bölümlerinin veya alt sistemlerinin güçlü ve zayıf yönlerini, yönetim tarzlarını, yöneticilerin değerlerini, önyargılarını, arzu ve eğilimlerini örgüte öğrenme fırsatı verecektir.

Strateji, örgüt içinde bir bütün olarak ortak amaca yönelme ve tutarlılık sağlar. Strateji, örgütün her kademesinde birbiri ile tutarlı faaliyetler

yapmayı mümkün kılar. Yani stratejiye sahip olma örgütte sinerjinin oluşmasını sağlar.

Strateji ve politikalar, faaliyetleri belirli bir yöne sevk eder ve planlar için bir çerçeve oluşturur. Bir örgüt temel stratejilerini doğru tespit ederse, bazı taktik hatalar yapsa bile başarılı olacaktır.

İyi bir stratejiye sahip olmanın en büyük yararı, pişman olunacak kararlar almanın risklerini minimuma indirmesinde görülebilir (Eren, 2002: 22). Çünkü iyi bir stratejiye sahip olan bir örgüt, araştırma ve geliştirme faaliyetlerini önceden planlamaya mecbur olacaktır.

Ciddi bir stratejiye sahip olmamanın örgüte getirdiği olumsuz sonuçları ise şu şekilde açıklanabilir (Eren, 2002: 21):

Stratejinin yokluğu örgütün yapısından çevresine kadar her yerde kendisini hissettirir. Böyle örgütler nasıl araştırma ve analiz yapacaklarını bilemediklerinden pasif olarak kalırlar ve mücadeleleri de etkisiz olur.

Stratejiden yoksun örgütlerin yöneticileri gerçekçi olmak üzere kişisel düşüncelerini ve aşırı tutkularını uygulama eğilimine girerler. Bazı çekingen kişiliğe sahip olan yöneticilerde zarar ve riskleri aşırı değer biçerek, o işi kafi derecede denemeden veya ele almadan bırakırlar. Gözü pek kişiliği sahip yöneticilerde maliyet ve risklerin önceden iyi bir hesabını yapmadan risklere düşüncesizce atılarak örgütlerini tehlikeye sokarlar.

Stratejiden yoksun örgütler, seyrek fırsatların ve gelecekte ele geçirilecek iyi şansların değerini ölçme kriterlerinden yoksun olunacağından ya zamansız yatırım yapma eğilimine giderler ya da kısa süreli program ve bütçelerinin etki ve baskıları nedeniyle yatırımdan vazgeçerek bu fırsatları boşuna harcarlar.

Periyodik değerlemelerin yokluğu nedeniyle örgüt, ürün-hayat eğrisinin gelişimini takip etmeksizin ya ömrünü tamamlamış ürünlerin üretimine devam eder, ya da en verimli devresinde olan bazı ürünlerin üretimine kaynaklarını yatırma bilgisinden ve güvenliğinden yoksun kalır. İleride meydana gelecek bazı değişiklikler bilinmediği ya da öngörülemediğinden, örgüt bu değişikliklere önceden hazırlanmış olamaz.

1.2. STRATEJİK PLANLAMA

1.2.1. Planlamanın Tanımı, Özellikleri ve Yararları

Değişim ve yenilikler bir yerde hayatın kendisidir. Ama başıboş kalmış, yol gösterici olmayan, insanın karar vermesine ve savunmasına fırsat vermeyecek şekilde gelişen bir değişim hayatın düşmanıdır. İnsanoğlu değişimin ya kuklası, kurbanı ya da onun efendisi olacaktır (Çoban, 1996: 79). İşte bu istek değişime hakim olma ve geleceğe hükmetme isteği planlamanın yapılmasını gerekli kılmaktadır.

İster gelecekteki belirsizliklerin önlenmesi, isterse nüfus artışı, çevre kirlenmesi ya da savunma konusunda olsun düşüncesizce, plansızca kararlar alınması geleceğimizi tehlikeye atmak demektir. Bazı kişi ve gruplarca plansızlık yüceltilmektedir. Planlamanın gelecek üzerinde birtakım değerler belirlediğini ileri süren plana karşı kişiler, plansızlığın daha kötü sonuçlar doğuracağını gözden kaçırmaktadırlar (Toffler, 1981: 378). Karşımıza gelecekte çıkabilecek fırsat ve tehlikeler konusunda yaklaşık bir düşünceye sahip, olmak hiç bir şey bilmemekten daha iyi olacaktır.

Genel olarak planlama bir veya birden fazla amaç saptayarak bunlara ulaşmak için gerekli araç ve yolların önceden tayin ve tespiti olarak tanımlanabilir (Eren, 2002: 37). Planlama, gelişme ve değişimlere etkin bir şekilde ayak uydurabilmek için kullanılan sistematik bir metottur. Planlama, ulaşmak istenen hedeflerin tespit edilerek bu hedeflere en iyi şekilde ulaşmanın yolunu belirleme işlemidir. Başka bir deyişle planlama, nereye, ne zaman, nasıl, niçin, hangi amaç ve yöntemle, nerede ve kimler aracılığıyla ulaşılacağının belirlenmesi işlemidir (Çoban, 1996: 80).

Planlama gereği kaynakların yerinde kullanımı sorunuyla da ilgilidir. Planlama insanların sınırsız isteklerini daha çok karşılayabilmek amacıyla kaynakların en uygun kullanımı için neyin, nerede, ne zaman, nasıl ve kim tarafından yapılacağının önceden kararlaştırılması yöntemidir. Dolayısıyla

planlamanın temeli, k t kaynakların en iyi şekilde kullanılma gereksinimidir ( z vren, 1997: 56).

Planlama, neyin, nerede, nasıl, ne zaman, niçin ve kimin tarafından yapılacağının önceden belirlenmesi sürecidir. Burada planlama kavramı ile karar verme arasında fonksiyonel bakımdan bir anlam birliğinin olduğu söylenebilir (Aykaç,1999:61-62).

Planlamayla ilgili tanımlar farklı olmakla birlikte, bazı ortak özelliklerinin de bulunduğu görülmektedir:

- Planlar geleceğe dönük faaliyetlerdir.
- Planlama bir karar alma sürecidir.
- Planlama bir amaca yönelik olup, bu amacın gerçekleşmesi için en uygun yöntem ve araçların bulunması çalışmasıdır.

Planlar sürelerine göre; uzun süreli, be  yıl ve daha uzun süreyi kapsayan; orta süreli, bir ile be  yıl arası süreyi kapsayan; kısa süreli, genellikle bir yıldan daha az süreyi kapsayan planlar şeklinde sınıflandırılabilir. Uygulama biçimlerine göre demokratik ve zorlayıcı planlar şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Planların yerine getirdikleri fonksiyonlar açısından; stratejik, taktik ve hareket planları şeklinde ele alındıkları görülür. Taktik planlar, daha çok orta kademe yöneticileri tarafından, çok daha kısa bir süreyi kapsayan bir faaliyetin ve kısa süreli bir görevin yerine getirilmesi amacına yönelik planlar olarak ifade edilmektedir.

Planlama, zaman kaybını ve gereksiz işlemleri azaltır. Talimatlar verir ve kontrolü kolaylaştırmak için standartları belirler. Planlama, beklenilen deği iklikteki belirsizliği azaltma yoludur. Yöneticiler ileri bakmaya, değişiklikleri tahmin etmeye, bu değişikliklerin etkisini göz önünde bulundurarak uygun hareket yolları geliştirmeye planlama tarafından zorlanırlar. Ula mak istediğimiz şeyden emin değilsek ona ulaşıp ula amayacağımızı da belirleyemeyiz. Planlama ile hedefler belirlendiğinden, hedeflere nasıl

ulaşılabileceği, belirlendiği gibi, hedeflerin kontrolünü yapmakta mümkündür (Çoban, 1996: 81). Planlamanın yararları özet olarak şunlardır: (Eren, 2002:40-41):

- Planlama, örgüt içinde düzenli bir haberleşme ve ahenkleştirme sisteminin kurulmasını sağlar.
- Herkesten ne beklendiği ve herkese izleyeceği yol gösterildiğinden planlama, bir motivasyon unsuru olarak rol oynar.
- Planlama örgütü, en iyi kararları almaya yöneltir. Çünkü planlama bütün alternatifleri değerlendirerek en iyi alternatifini bulmayı gerektirir.
- İyi bir planlama yetki devrini kolaylaştırarak yöneticilerin boşuna zaman harcamasını önler. Planlama ile ulaşılabilecek hedefler ve yapılacak işler sistematik bir şekilde belirlendiğinden, yöneticiler bu tür işleri astlarına devrederek, yönetsel kararlarla, koordinasyon ve kontrol sorunlarıyla uğraşabilir.
- Seçilen yön üzerinde geleceğin gerçekçi sonuçlarının bir modelini belirleyerek, örgütü tehlikelerden koruyucu bir strateji düzenlemek olanak dahilinde girer.

Hedeflerini saptamayan, bu hedefleri ile ellerinde kaynaklar arasında yeterli bağı kuramayan, hedeflerine en ekonomik, ve en kolay ulaşma yöntem ve araçlarını belirlemeyen kuruluşlar başarısızlığa mahkumdur. Planlamanın gelecek üzerinde bir takım değerler belirlediğini ileri süren plana karşı kişiler, plansızlığın daha kötü sonuçlar doğuracağını gözden kaçırmamalıdır (Toffler, 1992: 378).

1.2.2. Stratejik Planlama

Stratejik planlamanın önemi II. Dünya savaşından itibaren başlayan gelişmeler sonrasında ortaya net olarak çıkmıştır. Bu gelişmeleri dört ana başlıkta toplamak mümkündür (Üzün,1993: 44):

1. Teknolojik değişimin artış göstermesi

2. Yönetimsel görevlerin büyüyen karmaşıklığı
3. Dış çevrenin büyüyen karmaşıklığı
4. Geçerli kararlar ve sonuçları arasında daha fazla zamana ihtiyaç olması

1960' lı yıllarda uzun vadeli planlama deyimi stratejik planlama anlamında kullanılırdı. 1970'li yılların ilk zamanlarında yönetim araçları arasına giren stratejik planlama uygulaması oldukça ilgi gördü. Daha sonraki yıllarda stratejik planlama deyimi sıkça kullanılmaya başlandı. 1970'li yılların başında ilk uygulandığından bu yana **stratejik planlama** değişmiştir. Ancak, orijinal esaslarını muhafaza ederek **stratejik yönetim**, ya da **stratejik düşünme** şekline dönüşmüştür. Son zamanlarda stratejik planlamaya olan ilgi giderek artmaktadır. Bunun sebebi, kurum ve kuruluşlar üzerinde çevredeki değişimlerin daha etkili hale gelmesi ve dünyanın globalleşmeye doğru yönelmesidir. Kurumlar, gelecek yıllarda yüz yüze kalabilecekleri şartları dikkate alarak konumlarını daha etkili hale getirmenin çarelerini aramaktadırlar. Bu arayışta stratejik planlamadan önemli ölçüde faydalanılmaktadır (Çoban,1996: 90).

Stratejik planlama, kurumun geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik, misyonu ve topyekün hedeflerini belirleyip, bulunduğu çevrede ve faaliyet ortamındaki durumu dikkate alarak, kurum için uygulanabilir olan alternatifler arasından birini seçerek uygulamaya koymak üzere yapılan plandır (Çoban,1996: 105). Stratejik planlama, kurumun temel amaçlarına ulaşmak için strateji ve politikaları belirleyip bunları gerçekleştirmek için detaylı planlar hazırlayan sistemli bir çalışmadır. Stratejik planlama, yarına sahip olabilmek için bu gün ne yapılması gerektiğine karar vermektir (Tümer,1993: 190).

Stratejik planlama, kurum amaçlarının belirlenmesi, değerlendirme stratejilerinin belirlenmesi ve uygun programların geliştirilmesi yoluyla teorinin uygulanmaya dönüştürülmesine yardımcı olur. Kurumsal yapı, mevcut kaynaklar kısa ve uzun vadede gözden geçirilir. Müşteri istek ve gereksinmelerinin, kurumun gereksinmeleriyle kıyaslanma olanağı bulunur. Hepsinden de önemlisi

tüm kurum çalışanlarının yapılan planlara katkıda bulunması sağlanır. Kontrol de bu sürecin temel unsuru olarak kabul edilir (Köksal,1998: 72).

Stratejik planlama bir örgütün amaçlarını seçip, amaca ulaştırıcı belirli hedeflerin başarılması için oluşturulan stratejik programlar olup, bu programlar ile politikaların uygulanmasını sağlayıcı gerekli yöntemleri seçmektir. (Üzün, 2000: 43). Yani stratejik planlama, örgütün amaçlarını tanımlayan ve bu amaçlara ulaştıran formüle edilmiş uzun vadeli bir planlama sürecidir. Stratejik planlama şu anda alınacak kararların geleceği ile ilgilenir. Burada stratejik planlama, yöneticinin alacağı gerçek ya da tasarlanmış kararların sebep sonuç ilişkisi olarak görünür. Eğer yönetici ileride olacak şeyi beğenmezse değiştirebilir. Kısaca stratejik planlama, gelecekte arzu edilen durumu ve ona ulaşma yollarını tasarlamaktır.

Stratejik planlama uzun vadede gerçekleştirilmesi umulan önceliklerin ve kurumdaki değişim odaklarının akılcı bir şekilde formüle edilmesine yarar. Stratejisiz bir kurum; geliştikçe ortaya çıkan fırsatları değerlendirmekten yoksun kalır. Stratejik planlamanın esas önemi yöneticinin dikkatini günlük sorunlardan uzaklaştırıp, kurumun ana hedeflerini yeniden kontrol etmesi ve müşterilerle olan ilişkileri yeniden yönlendirmesidir (Köksal, 1998:58).

Stratejik planlama, bir bütün olarak örgütün geleceğinin sistematik olarak düşünülmesi ve yön verilmesi sürecidir. Esas olarak dört safhadan oluşur (Akın, 1996: 49):

- Temel Hedeflerin Belirlenmesi: Planlama aşamalarında da bulunan bu kademe esas olarak aynıdır, ancak hedef daha detaylı olarak incelenmelidir.
- Stratejik Hedeflerin Oluşturulması: Bu noktada, firmanın stratejik hedefleri, liderlik, ödüllendirme, problem çözme gibi konuları etkileyecek şekilde felsefe olarak alt kademelere aktarılır.
- Stratejinin Formüle Edilmesi: Stratejik hedeflere ne şekilde ulaşılacağı tespit edilir. Belirlenecek stratejiler genelde firmanın içinde bulunduğu

sanayi ve çevreye bağlı olacaktır. Pazarda etkin bir yeri olan örgütlerle sektöre yeni dahil olan firmaların stratejileri doğal olarak farklı olacaktır.

- Porfolyo Planlaması: Değişik ürün hatlarına sahip örgütlerin içinde bulundukları durum, ürünlerin gelecekteki durumları, yeni ürünler ortaya koyup koymayacakları soruları doğrultusunda yöneticiler kaynaklarını seferber edeceklerdir.

Stratejik planlama içsel ve çevresel analizlerle başlamakta, vizyon ve misyon tespit etme organizasyonel hedefler belirleme ve bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak stratejiler geliştirme faaliyetlerini içermektedir (Özevren, 1997,63). Stratejik planlamanın içerdiği her karar çok sayıda unsurun ele alınmasını ve gelecekte meydana gelecek bütün durumların değerlendirilmesi ve seçim işlemini gerektirdiğinden stratejik planlama en iyi kararların alınmasını sağlayan sistematik bir araçtır.

Stratejik planlama olayın ne olduğunu, niçin yapıldığını, ne yapıldığını şekillendirip yönlendiren köklü karar ve eylemlere yönelik çalışmalardır. Stratejik planlama bir araç değildir. Yöneticilerin karar almasına bu kararlarını eyleme dönüştürecek bir dizi çalışmadır. Stratejik planlama örgütleri sürekli değişen çevreleriyle ilgilenme fırsatı veren bir metottur. Bu onlara karşılaştıkları en önemli sorunları çözme olanağı verir. Daha güçlü ve üstün rekabet etme olanağının yanı sıra, güçsüz oldukları noktaları minimuma indirgeyerek, ciddi tehditleri azaltmalarını sağlar.

Stratejik planlama örgütlere bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip etme şansı vermesiyle de önemlidir. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler değişen çevrenin bir parçasıdır. Çevresel değişiklikler içinde en önemle takip edilmesi gerekenlerin başında bilimsel ve teknolojik değişimler gelmektedir. Bu alandaki değişimler çok büyük hızla seyrettiğinden takibi kolay olmamaktadır. Stratejik planlama çevresindeki gelişimin gerisinde kalmamaktadır. Günlük kararlarla yönetilen örgütler her an yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalabilirler.

1.2.3. Stratejik Planlamanın Farklılıkları

Stratejik planlama, örgütün bir bütün olarak değerlendirip amaçlara ulaşmak için kaynakların elde edilmesi ve geliştirilmesine ilişkin yazılı değerlendirmelerden ibaret olduğundan, stratejik planlamayı diğer planlama türlerinden ayıran özellikler şu şekilde belirlenebilir:

Stratejik planlama, uzun süreli plan çeşidi olmakla diğer planlardan ayrılır. Ancak her uzun süreli plan, stratejik plan değildir. Stratejik planlar diğer süreli planlara yol gösterir. Diğer uzun vadeli planlar, onun belli zaman süresi içinde tüm örgüt için belirlediği amaçlardan hareket ederek hazırlanır, dolayısıyla ondan daha uzun bir süreye sahip olmaları söz konusu olamaz (Eren, 2002: 50).

Stratejik planlama, farklı cins verilerden oluşmaktadır ve fonksiyonla ilgilidir. Stratejik plan iç öğelerin ahengi, bölümler arasında koordinasyon, örgütün çevre ile olan tüm ilişkilerini düzenler (Erden, 1997: 12). Kapsanan verilerin yapısı itibarıyla bir plan ne kadar farklı cinsten verilerden ve örgüt fonksiyonlarından oluşuyorsa o ölçüde stratejik niteliktedir.

Stratejik planlama, yaparken kullanılan veriler heterojendir. Bu özelliğinden dolayı dikkate aldığı verilerin sayısı itibarıyla faaliyette bulunduğu çevrenin sosyal, ekonomik ve politik bütün verilerini içerdiğinden sayı itibarıyla diğer tüm planlama cinslerinden daha fazla sayıda veri ile ilgilidir. Çünkü diğer bütün optimize edilmiş planların bütünleştirilmesinden veya beraberliğinden oluşturulmuştur (Eren,2002: 52).

Stratejik planlama, daha çok sonuçlara yönelmiş durumdadır. Uzun süreli amaçları ve ileride meydana gelecek sonuçları saptar. Diğer bütün planlama türleri stratejik planlamanın öngördüğü amaçları ve sonuçları bir veri olarak kabul ederler (Eren, 2002: 52). Stratejik planlama yetki yönünden diğer planlardan üstün ve onlara takip edecekleri yolu gösteren bir rehberdir. Stratejik planlamayı bir anayasa olarak kabul edersek, diğer planlarda bu anayasa çerçevesinde yapılmış kanunlar olarak ifade edebilir.

Stratejik planları diğer planlardan ayıran en önemli özelliklerden birisinin de, bu planların ayrıntıdan ziyade hedefler ve geleceğe yönelik olduğu, özellikle neyin yapılacağı konusunda odaklandığı vurgulanarak bunun nasıl, nerede, ne zaman, ne ile ve kim tarafından yapılacağı üzerinde ayrıntılı bir biçimde durmadığı şeklinde belirtilmektedir (Aykaç,1999: 75).

Stratejik planlama, diğer tüm planlama türlerinden daha esnek yapıdadır. Yeniliklere ve beklenmeyen durumlara uyum sağlaması daha kolaydır. Çünkü diğer planlar var olan durumun devam etme olasılığı üzerine hazırlanmışken, stratejik planlama iç ve dış çevreden kaynaklanabilecek tüm değişimleri ve beklenmeyen durumları hesaba katarak hazırlanır.

1.2.4. Stratejik Planlamanın Yararları

Stratejik planlama kavramı 1960' lı yılların ortasında gündeme geldiği zaman kurum yöneticileri, her faaliyet alanında rekabetçi olan stratejileri kurmak ve yerleştirmek için en iyi yol olarak stratejik planlamayı benimsediler. Stratejik planlama her türlü aktiviteye uygulanabilmesine rağmen her şey demek değildir. Stratejik planlamayı **stratejik düşünceden** ayırmak gerekir. Birincisi analiz, ikincisi ise sentezdir. (Çoban,1996: 125). Stratejik planlamanın önem arz eden yararları, aşağıda ana hatlarıyla verilmeye çalışılmıştır.

Çevrenin sürekli değişmesi, özellikle son yıllarda kolay ulaşılamayan bir hıza erişmesi, stratejik planlamayı benimsemek için yeterli bir nedendir. Çevredeki değişikliklere adapte olamayan kurumların önemini yitireceği, hatta misyonunun sona ereceği kaçınılmaz bir gerçektir (Tümer, 1993: 99). Stratejik planlama değişikliklerin kuruma getirilmesinde ve gelişmeye uyum sağlamasında güçlü bir araçtır. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler değişen çevrenin bir parçasıdır. Kurumlara getirdiği ekonomik ve sosyal problemlerle başlı başına dikkatle ele alınması gereken konuların başında bu değişiklikler yer almaktadır. Özellikle bilgi teknolojisindeki ve haberleşmedeki gelişmeler o kadar hızlı olmaktadır ki, mevcut gelişme hızı ile değişimlere adapte olmak mümkün

olamamaktadır. Gelişmelerin bu denli hızlı olması çevrenin beklentilerinin de hızlı bir şekilde değişmesine yol açmaktadır. Örgütler bu beklentileri karşılayabildikleri sürece ayakta durabilirler. Dolayısıyla stratejik planlama her türlü bilimsel ve teknolojik değişikliği takip etmesi ve bu sayede çevrenin beklentilerini fark edip, tedbirlerini zamanında alması nedeniyle örgütlere avantaj sağlamaktadır.

Kurumlar, toplumun ve kamuoyunun ihtiyaçlarına cevap verebildiği ölçüde ayakta kalabileceklerdir. Stratejik planlama kurumun geleceği konusundaki riskleri ve tehlikeleri ortadan kaldırabilecek ya da en aza indirebilecek bir dizi önlem alınmasını sağlamakta ve gelişmeye uyumu kolaylaştırmaktadır (Tümer,1993:117).

Stratejik planlama, dış çevreye verdiği önem nedeniyle toplum ile örgüt arasında bir iletişim köprüsü oluşturmakta böylelikle örgütün toplumu, toplumun da örgütü daha iyi anlamasını sağlamaktadır. Böylece stratejik planlama, örgütün halkla ilişkiler çalışmalarına en büyük katkıyı sağlamaktadır.

Politikasını günü birlik kararlara göre oluşturan yöneticiler, kurumun amaç ve faaliyetlerini, geliştirmek istedikleri zaman farkına varmadan kurumun çöküşünü hazırlayabilirler. Oysa stratejik planlama, sistemli düşünülmesinde ve karar alma sürecinde kurum yöneticilerine büyük ölçüde yarar sağlayacaktır. Çünkü stratejik planlama sistemli düşünmeyi gerektirir. Değişikliklerin ve yeniliklerin kabullenilmesinde karşılaşılan ilk tepki daima, yeniliklere karşı koyma şeklinde olmaktadır. Ancak, stratejik planlama ile bu değişimlere insanlar daha önceden hazırlanırlarsa karşı koyma hareketi çok kolay atlatılarak olumlu yöne çekilebilmektedir. Yani stratejik planlama değişime karşı koyma direncini de kırmaktadır.

Çevrenin, teknolojik gelişmelerin, ana politikaların, amaçların ve hedeflerin incelenmesi ve bunlara ulaşabilmek için gerekli stratejilerin tayini, üst yönetim için vazgeçilmemesi gereken yönetim faaliyetleridir. Daha fazla alternatifi keşfederek, daha iyi ve hızlı kararlar almak ve böylece etkin planlar

yapmak, stratejik planlama ile kolaylaşır. Bu yolla zamanında bilgi sahibi olunacağı için gelecekte kurumun karşılaşacağı olumsuzluklar engellenebilir. Yöneticiler etkili ve başarılı bir çalışma temposu içerisinde yönetim faaliyetlerini sürdürebilmek için, sistemli düşünmek ve karar almak zorundadırlar. Bu sebeple, sistemli düşünmeyi gerektiren stratejik planlama, bir yönetim şekli olarak uygulanabilir (Çoban,1996:127).

Stratejik Planlama sonucunda elde edilebilecek kazanımlar şunlardır. (Sennaroğlu, 1997, 64-65):

- Liderlerin vizyonu, hem içte hem de dışta geniş bir kitle tarafından paylaşıp kabul görür.
- Kurum kültürünü geliştirir ve aidiyet duygusunu artırır,
- Kuruluşun geleceğine bilinçli ve rasyonel yön vermesini sağlar,
- Organizasyonun misyonu açıklık kazanır,
- Hizmet verilen hedef kitlenin özellikleri belirlenir,
- Paylaşım yıldızı unsurlarının mutluluğunu artırır,
- Çalışanların iş tatmini, motivasyon ve memnuniyetini artırır,
- Çalışanların öncelikleri ile kuruluşun önceliklerinin çakışmasını sağlar,
- Grup çalışmalarını artırır, bununla çalışanların kendini geliştirmesini sağlar,
- Birimlerin yaptıkları işlerin sonuçlarının etkilerini görmelerini sağlar,
- Organizasyonun yapısındaki güçlü ve zayıf yönleri açığa çıkarır,
- Organizasyonun iç kaynakları tespit edilir,
- Değişen şartlara bağlı olarak ortaya çıkacak fırsatlar, önceden dikkate alındığı için planlanan çalışmaların kabul görmesi ve uygulamadaki başarısı artar,
- Planlamaya hem içeriden hem de dışarıdan katılım sağlanacağı için planlanan çalışmaların kabul görmesi ve uygulamadaki başarısı artar,
- Gelecekte meydana çıkacak muhtemel gelişmelere uygun stratejiler geliştirilebilir ve sürekli yapılan çalışmalar değerlendirilip, değerlendirme

sonuçları geleceğe yönelik çalışmalarda dikkate alınacağı için değişimin sürekliliği garanti altına alınır.

Daha öncede geniş olarak açıkladığımız gibi stratejik planlamanın en önemli amaçlarından biri, gelecekteki fırsatları ve tehlikeleri bugünden belirleyerek, ona göre hareket etmektir. Stratejik planlama bir yönetim biçimidir. Yönetimde bir araç olarak kullanılmaz. Aksine geleceği göz önünde bulundurarak bugün, ne yapılması gerektiğine ilişkin alınacak sistematik kararları kapsayan bir yönetim biçimidir (Tümer,1993:108). Başka bir ifade ile stratejik planlamanın etkinliği stratejik yönetime bağlıdır. Stratejik planlamanın yapılmasından çok daha önemli olan bir husus da, planda yer alan stratejilerin uygulanmasıdır. Stratejik planların uygulanması da ancak stratejik yönetim ile mümkündür.

1.3. STRATEJİK YÖNETİM

1.3.1. Stratejik Yönetimin Tanımı ve Kapsamı

Küreselleşme, hızlı teknolojik değişim, yeni oluşan pazarlar, müşteri beklentilerinin değişmesi sonucu ortaya çıkan ezici rekabet karşısında organizasyonlar daha stratejik düşünmek zorunda kalmışlardır.1980’li yıllar öncesinde stratejik yönetim daha ziyade özel sektör alanında sınırlı bir çevre tarafından uygulanırken, bugün çok sayıda organizasyon, stratejik yönetimi araç olarak kullanmaktadırlar.

1980’li yıllarda tüm firmalar Japonların üstün başarılarını gözleyip kolları sıvayarak toplam kalite konusuna eğilmeye başlamışlardır. Herkes en kaliteli firma olma yolunda işe koyuluyor. Ne var ki 1990’lı yıllara gelindiğinde, toplam kalitenin, müşterinin sizin firmanızı seçmesi için çok da yeterli olmadığı kavranmaya başlanmıştır. Zira bir zamanlar yalnızca Japonlar bu işte öncü olduğu, bozulmayan malları çok iyi bir müşteri bakımı anlayışı ile üretip satabildiği için, tüm piyasada başı çekebiliyorlardı. Fakat geçen zaman içinde

tüm rakipler bu mucizeyi keşfedip kaliteli hizmet ve üretim konusuna eğilmişlerdir. Sonunda, aynı sektörde kaliteleri pek farklı olmayan bir sürü rakip ortaya çıkmıştır. O zaman da sorunun boyutu değişmiştir. Şimdi sorun, toplam kalite felsefesinin tek başına yeterli olup olamayacağı değil rakipler de kaliteli hizmet verdiklerine göre, müşterinin rakibe değil, size gelmesi için onlardan ne gibi üstünlüğünüz olması gerektiğidir. İşte bu sorunun cevabı stratejik yönetim kavramıyla açıklanabilir.

Örgütlerce yürütülen faaliyetler günümüzde belli planlar doğrultusunda yapılmaya başlanmıştır. Planlar ise ilk zamanlar yalnızca bütçelere bağlı ve kısa süreli planlar iken bir süre sonra bu planlar yetmemeye başlamış ve daha uzun süreli planlar yapılması ihtiyacı duyulmuştur. İşte günümüzde kullandığımız stratejik yönetim kavramı da bu ihtiyaçtan dolayı ortaya çıkmıştır. Artık büyük firmalar eskiden olduğu gibi bir yıllık planlarla değil en az beş veya on yıllık hatta yirmi veya otuz yıllık planlarla çalışmaya başlamışlardır. Daha da ilginç bazı Japon şirketlerinin elli veya yüz yıllık planlar yapmaya çalıştıkları bilinmektedir.

Günümüzde değişimin büyüyen yoğunluğunda, kurumların etkinliklerini ve verimliliklerini arttırabilmek için çeşitli yönetim şekillerini ve tekniklerini uygulamak zorunluluktur. Özellikle son yıllarda dünyadaki ekonomik sosyal ve politik konjonktürlerdeki değişimler sebebiyle kurumların çevrelerine uyum sağlayabilmeleri değişikliklerden yararlanabilmeleri, beklenmedik olaylardan en az etkilenmeleri, gelişebilmeleri ve sürekli başarılı olmaları uygulanacak yönetim sistemine bağlıdır (Çoban,1996: 127). Günümüzün bu hızlı değişimleri ile başa çıkabilmek için, geliştirilen yeni yönetim şekillerini her yöneticinin bilmesi gerekir. Kurumlar, değişimle başa çıkabilmek için, değişimi yönetmeyi öğrenmelidirler. Çevredeki değişimlere paralel olarak kurumdaki değişimleri gerçekleştirmede en büyük yükü yönetim taşımaktadır.

Stratejik yönetim, örgütün uzun vadedeki hedeflerine ulaşmasını sağlamak için stratejik planların yapılması, uygulanması ve değerlendirilmesi

olarak tanımlanabilir. Stratejik yönetim süreci genel yönetim sürecinden çok farklı değildir. Stratejik yönetim örgütü/kurumu dış çevre unsurlarıyla birlikte yoğun olarak inceler ve uzun vadedeki konumunu belirlemeye çalışır. Genel yönetimin dışında stratejik yönetime ihtiyaç duyulmasının sebebi, çevrede meydana gelen hızlı değişimdir. Örgütün gelecekte de var olabilmesi için sadece bugünü değil, geleceği de düşünmesi gerekmektedir. Bu gerçeği kabullenmiş örgütler stratejik yönetime çok önem vermektedirler.

Stratejik yönetim, genel anlamda yönetim kavramının bütün özelliklerini taşıması gereken bir yönetim yaklaşımıdır. Ancak bu fonksiyonları yerine getirirken, genel yönetimden farklı olarak, geçmişteki başarılar ve ya mevcut durumdan ziyade örgütün geleceğine yönelik olarak bu fonksiyonların yerine getirilmesini amaçlamaktadır (Aykaç, 1999: 84-85).

Stratejik yönetim, etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir (Dinçer, 1991: 17). Stratejik yönetim, **stratejik düşünmenin** ve düşüncenin ardındaki felsefenin yaşama geçirildiği sistematik yaklaşımın adıdır. Bu yaklaşım, belli aşamaları içeren bir süreçtir. Ancak bu aşamaları kesinlikle uyulması gereken kurallar dizisi olarak algılamamak gerekir. Bunları daha çok düşünmeyi ve davranmayı kolaylaştıran birer kılavuz, bir yönlendirici olarak algılamak yerinde olur (Pamuk, 1997: 25). Stratejik yönetim stratejik planlamadan farklıdır. Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir parçasıdır. Stratejik planlama, stratejik yönetim için önemli bir araçtır.

Stratejik yönetimin stratejik planlamadan farklılıkları aşağıdaki gibi verilmektedir.

- Stratejik planlamaya sınırlı sayıda aktör katılır. Stratejik yönetim uygulamayı da içerdiğinden, tüm aktörlerin katılımını içerir.
- Stratejik planlama, örgütün çevresi içerisindeki konumunu belirleme ile sınırlı kalırken, stratejik yönetim davranış uzmanlıklarının geliştirilmesiyle ilgilenir.

- Stratejik planlama olay, düşünce ve olasılıkları göz önünde bulundurur iken, stratejik yönetim bireylerin ilhamını, uzmanlıklarını, örgütün değişim yeteneğini çevre boyutunun etkilerini de işin içine katar.
- Stratejik plan statik bir eylemdir. Sonunda ortaya çıkan bir plan raporudur. Stratejik yönetim ise bir dinamik eylemler dizisidir.

Stratejik yönetim, tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılan gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir (Aktan, 1999:2). Örgütlerden beklenen geçmişin başarı reçetelerini günümüze aktarmak değil beklenmeyen durumların üstesinden gelmektir. Yönetimin temel prensipleri değişmiştir, ancak dış çevre koşullarına göre yöntemlerin ve araçların değiştirilmesiyle yeni önceliklerin belirlenmesi gerekmektedir (Hinterhuber, 1984: 1).

Stratejik yönetim, örgütün dış çevresiyle ilgili teşhis ve çözümleri kapsar ve uzun vadede örgütün ne olacağı ile ilgili soruları cevaplandırır. Buradan hareketle stratejik yönetim, örgütün dış çevresiyle olan ilişkilerinin düzenlenme istikametinin belirlenmesi için yapılacak faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, uygulanması koordinasyonu ve kontrol edilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Dinçer, 1991: 21).

Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çalışmalarını planlama, planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için, örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasına, daha sonradan stratejilerin uygulanmadan önce ve uygulandıktan sonra, amaçlara uygunluğu açısından kontrol edilmesini kapsayan ve örgütün üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır (Eren, 2002: 18).

Stratejik yönetimin kapsamını şu faaliyetler oluşturmaktadır (Hinterhuber, 1984: 1):

- Örgütü ilgilendirdiği ölçüde dış çevrenin ve rekabet şartlarının kuvvetlice kavranması ve dış çevrenin dinamiğinin arkasındaki gücün araştırılması,
- Çeşitli mamul / pazar birleşimleri için ayrıntılı stratejilerin oluşturulması, stratejik analizlerin kritik alanlar üzerinde toplanmasıyla alternatiflerin oluşturulması ve kaynakların belirlenmesi,
- Seçilmiş stratejilerin, politika ve proje yönetimi ile fonksiyonel bölümlerdeki faaliyet programlarına dönüştürülmesi,
- Örgütün stratejiye uygun olarak düzenlenmesi, faaliyetlerin stratejik iş birimlerine dağıtılması ve bunların temel amaçlara ulaşmak için eşgüdümlemesi,
- Stratejilerin tasarlanması, yürütülmesi için etken bir planlama, güdüleme ve kontrol sistemlerinin oluşturulması.

Stratejik yönetimin amacı organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, karlılık ve verimliliğin yükseltilmesidir. Stratejik yönetim geleceğe yönelik vizyon oluşturulmasını amaçlar. Organizasyonda vizyonun belirlenmesinden sonra, bu vizyona ulaşabilmesi için misyon belirlenir. Organizasyonda vizyon ve misyonun tüm çalışanlar tarafından benimsenmesi ve ortak değerler olarak kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır. Vizyon ve misyon belirlenmesi organizasyonel başarı için yeterli değildir. Ayrıca, amaca ulaşmak için stratejiler ve aksiyon planları oluşturulmalıdır (Aktan, 1999: 3). Böylece, stratejik yönetim, tepe yöneticileri için karar vermeyi kolaylaştırmayı, geleceğe yönelik olması sebebiyle motive etmeyi, örgütü bir bütün olarak ele alması ve çevreyi dikkatli incelemesi nedeniyle geniş bir bakış açısına sahip olmayı ve hedefleri net olarak ortaya koymasıyla da alt kademeye rehberlik etmeyi amaçlamaktadır.

1.3.2. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Stratejik yönetim genel yönetim özelliklerini de kapsamaktadır. Stratejik yönetim, genel anlamdaki yönetimin hiyerarşik olarak üst kademelere

özgü hale getirilmiş şeklidir. Genel yönetimden farklı olarak stratejik yönetimin kendine has şu özelliklerinden bahsedilir:

Stratejik yönetim esasen üst (Tepe) yönetimi ilgilendiren bir konudur. Bütün olarak örgütün geleceğini ilgilendirmesi ve ona bir yön belirlemeye çalışması sebebiyle stratejik yönetim, tepe yönetiminin bir fonksiyonudur.

Stratejik yönetim organizasyonlarda başarıyla uygulanabilmesi için en başta lider ve üst yönetimin stratejik düşünmenin ve stratejik planlamanın önemine ve yararına inanması gerekir. Lider ve üst yönetimin inancı ve desteği olmaksızın organizasyonda stratejik yönetimi uygulamaya kalkışmak bir sonuç vermez. Stratejik yönetim, her şeyden önce üst yönetimin bir işlevidir.

Stratejik yönetim, organizasyonun gelecekle ilgili faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması ve kontrol edilmesine imkan sağlar. Yani stratejik yönetim, örgütün uzun vadedeki amaçları ile ilgilidir. Her gün yapıla gelen rutin iş veya işlemler ve kararlardan farklıdır. Belirlenen zaman dilimi içerisinde örgütün ne olacağı ve hedeflenen sonuçlara ulaşabilmesi için neler yapılması gerektiğini tasarlar.

Stratejik yönetim, organizasyonun dış ve iç çevresini değerlendirmeye imkan veren bir yönetim tekniğidir. Stratejik yönetim, organizasyonun kendi iç yapısındaki güçlü ve zayıf yönlerin analiz edilmesine imkan sağlar. Organizasyon dışındaki fırsatlar ve tehditler/tehlikeler tespit edilmeye çalışılarak, organizasyonun daha başarılı olması için stratejiler oluşturulmasına çalışılır (Aktan, 1999: 3). Stratejik yönetim ile organizasyonun sahip olduğu kaynaklar, güçlü ve zayıf yönler, dış çevredeki fırsatlar ve tehlikeler tespit ve analiz edilir.

Stratejik yönetim, ekip çalışmasına dayalı olarak organizasyonun hedeflere ulaşabileceğinin önemi üzerinde durur. Stratejilerin tespiti üst yönetimde geniş bir katılım ile yürütülür ve karar verme tekniklerinden şirket için en uygun olanı seçilir.

Stratejik yönetim, organizasyondaki problemlerin en etkin bir şekilde belirlenmesi ve çözümüne yardımcı olur. Bu çerçevede toplam kalite yönetimi tekniklerinden geniş ölçüde yararlanılır.

Stratejik yönetim, neyin temel amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik kaynak dağıtımını en etkili bir şekilde yapar (Üzün, 2000: 4)

Stratejik yönetim “**stratejik düşünme**” ye yardımcı olur. Bu çerçevede en doğru strateji ve taktikler belirlenmeye çalışılır ve bunlar uygulanır (Aktan, 1999: 3).

Stratejik yönetim, örgütü bir sistem olarak görür. Örgüt, birbiriyle etkileşim ve bağımlılık halindeki parçaların oluşturduğu bir bütün olarak görülür. Bütüne veya parçalardan birine yönelik bir karar alındığı zaman, diğer parçaların üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulur (Dinçer, 1991: 24). Stratejik yönetim bu sistemi açık bir sistem olarak tanımlar. Bundan dolayıdır ki örgütler, içinde bulundukları çevre ile karşılıklı etkileşim ve bağımlılık içindedirler. Çevrede meydana gelebilecek bir gelişme örgütü de etkileyebilmektedir. Bu sebeple stratejik yönetim, çevreyi yakından takip etmeyi gerektirir.

Stratejik yönetimin belirlediği amaçlar, karar ve faaliyetler örgüt içinde en alt birimlere kadar herkesin ortak hareket noktasını oluşturur. Her birimin kendisine göre yerine getirdiği faaliyetler vardır. Ancak, tüm bu dolaylı faaliyetler, genel ve uzun vadeli olan bir amaca hizmet içindir. İşte bu amacı stratejik düşünce belirler.

Stratejik yönetim bir süreçtir. Örgüt, ulaşmak istediği hedefleri, amaçları belirler, onlara ne ölçüde ulaşmak istediğini, ne zaman ulaşmak istediğini belirler ve bunu başarmak için kullanması gereken araçları belirler. Nasıl davranması gerektiğine karar verir. Daha sonra ise bu verdiği kararları uygulamaya başlar. Uygulama aşamasından sonra ise kontrol ve geliştirme süreci başlar. Yapılan uygulamaların sonuçları incelenir ve amaçlara ulaşabilmek için

yapılması gereken değişiklikler planlanır ve uygulamaya geçilir. Daha sonra bu uygulamalar da kontrole tabi tutulur ve çember bu şekilde dönmeye devam eder.

1.3.3. Stratejik Yönetimin Yararları

Buraya kadar stratejik yönetimle ilgili yapılan açıklamalardan çıkardığımız sonuçları değerlendirdiğimizde, stratejik yönetimin örgüte sağlayacağı yararları şu şekilde özetlenebilir: En başta örgütün i ve dış çevresi analiz edildiği için, fırsat ve tehditlerin önceden tahminini sağlar. Stratejik yönetim, beklenmeyen bir tehlike yada fırsatla karşılaşılması durumunda ani ve isabetli kararlar vermeyi sağlar.

Açık bir sistem olması ve çevreye olan duyarlılığı sayesinde örgüte yönelik beklenti ve talepleri zamanında tespit edip gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayarak, örgütün varlığını sürdürmesini sağlar.

Örgüt çalışanlarına nereye, nasıl ve niçin gitmeleri gerektiğini anlatarak onların belirsizlik ortamında kalmasını engeller. Böylece bir vizyon oluşturularak örgüt elemanlarının çalışma arzusunu arttırır.

Teknolojik gelişmeleri sürekli takip ederek, bu değişikliklerin zamanında örgüte uyarlanması sağlayarak diğer örgütlerle rekabette üstünlüğün ele geçirilmesini sağlar.

Stratejik yönetim, örgütün tüm amaçlarını gerçekleştirmeye yönelmiştir. Bölümleri sadece kendi amaçlarına gerçekleştirme eğiliminden çıkararak, örgüt içinde bir bütün olarak ortak amaca yönelme ve tutarlılık sağlar.

Örgütün beyni ile organları yani araştırma birimleri ile uygulama birimleri arasında koordinasyonu sağlayarak, amaçlar doğrultusunda faaliyetlerin yürütülmesi sağlanır. Örgüt kültürünü oluşturur. “Biz” ve “ paylaşma” duygularını geliştirerek örgütte sinerji oluşturur.

Stratejik yönetim, organizasyondaki problemlerin en etkin bir şekilde belirlenmesi ve çözümüne yardımcı olur.

1.3.4. Stratejik Yönetim Süreci

Stratejik yönetim, genel anlamdaki yönetimde olduğu gibi belirli aşamalara sahiptir. Örgütün bir bütün olarak gideceği yol haritasını çizmesi ve bununla örgüt üst yönetimince belirlenmesi sebebiyle, stratejik yönetim sürecindeki tüm faktörler eksiksiz yerine getirilmelidir. Çünkü stratejik yönetim sürecinde yapılan bir hata veya yerine getirilmeyen bir safha stratejilerden sapılmasına neden olacaktır.

Bir bütün olarak ele aldığımız stratejik yönetim sürecinin ele aldığı konular aşağıda açıklanmaktadır.

1.3.4.1. Stratejilerin Oluşturulması

Stratejik yönetimin bel kemiği diyebileceğimiz stratejilerin meydana getirilmesi ile ilgili aşamalar strateji oluştururken şu faaliyetler gerçekleştirilir.

1.3.4.1.1. Örgüt Misyonunun Tanımlanması

Misyon, sözlük anlamıyla, bir kimseye ya da kurula verilen özel görev olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 1994: 530). Bir yönetim kavramı olarak misyon, örgütün ne yapmak üzere ve hangi amaçla kurulduğunu kendisini nasıl görmek istediğini, örgütün varlık nedenini tanımlar (Dinçer, 1991: 55). Örgütler bir amaç için kurulur. Bu amaç zamana göre değişmekle birlikte, örgütün varlık nedeninin çalışanlarca anlaşılmasını sağlayan bir temel bulunmaktadır. Bu temele örgüt misyonu denir. Genelde örgüt misyonu biçimsel olarak yani yazılı olarak tanımlanır (Yurtseven, 1988, 28). Her kurumun, yaptığı işi ve amaçlarını belirleyen bir misyonu vardır. Kurum misyonunun tanımı yönetime, kurumun hizmet alanını açıkça belirlemeye zorlar. Tüm kurumlar bir

kimliğe sahiptir. Kimlik, bir kurumun mevcudiyetinin sebebidir. ” Biz neyiz?” sorusuna kimlik cevap verir.

Misyon kavramı bazı kaynaklarda ticari kurallar ve pazar hedefleri olan önemli bir stratejik araç olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımıyla misyon, stratejik yönetimin ilk basamağıdır. Stratejik yönetim sürecinin ilk basamağı olarak misyon kavramı aşağıdaki iki soruya yanıt getirir. Bizim işimiz nedir? Bizim işimiz ne olmalıydı? (Yurtseven, 1999: 33). Bu anlamda strateji, yaratılan misyon doğrultusunda tanımlanan bir kavramdır. Örgüt amaçlarının belirlenerek bunların örgütün iç ve dış çevresiyle karşılaştırmasını yapıp gerçekleştirilmesi sürecidir.

Misyon, “Örgüt üyelerine bir yön vermesi ve anlam kazandırması amacıyla belirlenmiş, örgütü benzer örgütlerden ayırt etmeye yarayacak uzun, dönemli görev yada amaç” biçiminde de tanımlanabilir (Dinçer, 1991: 55). Bir misyonun en önemli işlevi örgütteki tüm çalışanlara ortak bir yön vermesidir.

Buradan hareketle örgüt misyonunun özellikleri şöyle sıralanabilir (Yurtseven, 1988: 29):

- Misyon uzun dönemli bir amaçtır. Bazen bir örgütün yaşamı boyunca değişmez.
- Misyon hiçbir zaman ortadan kalkmaz ve ulaşamaz. Bu nedenle, daha iyiye ve daha üst başarıya yöneltir. Ancak misyon belirlenirken gerçekçi olmalı ve örgütü kendi yeteneklerinin çok uzağında bir yere yöneltmemelidir.
- Paylaşılan, örgütün ortak değer ve inançlarıdır. Tanımlanmış bu inanç ve değerler örgütte çalışanlarının hepsine bir anlam kazandırmakta ve bir yön sağlamaktadır.
- Örgüt misyonu nicelikle ilgili değil, nitelikle ilgili bir değerdir. Finansal amaçlar, büyüme ve karlılık oranları, kurumdaki herkes için bir değer oluşturmaz ya da aynı derecede önemli olmaz. Bu gibi oranlar üst düzeydeki belli sayıda yöneticiyi özendirebilir ama sıra düzenin alt

kademelerindeki üreten ve satan insanların yaşamlarına bir yenilik katmaz.

- Misyon örgütün içine değil, dışına yöneliktir. Başka bir tanımla misyon ürünler üzerinde değil Pazar üzerinde odaklaşır.
- Misyon örgüte özgüdür ve özeldir. Örgüte özgü olmasıyla, onu diğer örgütlerden ayırt eder.

Örgüt misyonunun ve amaçlarının tanımlanması, stratejik yönetim süreci için analiz yapma, yön belirleme ve strateji seçme, uygulama ve tüm olarak yönetim sürecini değerlendirmede temel bir çatı oluşturacaktır.

Örgüt misyonu, paylaşılan değerler ya da ortak inançlar demektir. Herhangi bir örgütün yaşamını sürdürebilmesi için tüm politika ve etkinliklerini de içeren, bir dizi sağlam inancın olması gerekir. Ayrıca bu inançlara sıkı sıkıya bağlı kalınmalıdır. Bu nedenle, eğer bir örgüt, değişen bir dünya ile başa çıkmak istiyorsa, inançları dışında her şeyi değiştirmeye hazır olmalıdır. Daha öz bir deyişle, bir örgütün başarısında teknolojik ya da ekonomik kaynaklar, örgüt yapısı ya da yenilikçilikten daha çok, temel felsefeler, ruh ve dürtüler rol oynamaktadır.

Bir kurumun bütünlüğünün korunabilmesi ve faaliyetlerden sonuç alınabilmesi ancak açık, iyi odaklanmış, ortak bir amaçla sağlanabilir. Bu olmadığı zaman kurum kısa zamanda inanırlığını kaybeder (Drucker, 1994: 84).

Faaliyet sahasının sınırlarının iyice belirlenmesiyle, bu iyi belirlenmiş sahalar üzerinde derinliğine araştırmalar yapmak, istatistiklerden ve tahminlerden etkili bir şekilde yararlanarak kurumun gelişme yönünü belirlemek ve ya seçmek kolaylaşacaktır.(Eren, 2002: 14).

Bir görev tanımı ne ad altında verilirse verilsin, kurumun ilkelerini belirten veya kurumu tanımlayan, o kurumun ne olmayı istediğini ve kime hizmet götürdüğünü uzun vadeli bir görüş halinde açıklayan bir ifadedir. Görev tanımı

ile belirlenen kimlik, stratejilerin uygulanması ve amaçların başarılı olarak gerçekleştirilmesini kolaylaştıracığı için önemlidir (Yurtseven, 1998: 33).

Kurumlar, toplum içinde kendi misyonlarını açık bir biçimde tanımlamak durumundadırlar. Misyonu belirlemenin önemli bir parçası, kurumun kendini tanımlamasıyla ilgilidir. Örgüt misyonunun ve amaçlarının tanımlanması, stratejik yönetim süreci için analiz yapma, yön belirleme ve strateji seçme, uygulama ve tüm olarak yönetim sürecini değerlendirmede temel bir çatı oluşturacaktır.

Amaç ve hedeflerin belirlenmesiyle, örgütün ya da yöneticinin başında bulunduğu birimin gelecekte belli bir zaman süresi içinde neyi ne miktarda gerçekleştirmek istediği ya da nerede hangi konumda olmak istediğini karara bağlayan misyon kavramı, stratejik yönetim sürecinin temelidir. Bir organizasyonun misyonunu belirlemek çok önemlidir. Çünkü misyon yapılacak işlemlerin sınırlarını belirler ve organizasyonun çalışma alanındaki fırsatları gözden kaçırmamasını önler. Misyon, organizasyonun kritik kaynaklarının nasıl dağıtılacağını yöneten en önemli göstergedir.

1.3.4.1.2. Stratejik Amaçların Belirlenmesi

Bir örgütün gelecekte ulaşmayı düşündüğü durum, o örgütün amacını ifade eder. Amaçlar, bir örgütün temel felsefesini ve yönünü ifade eder. Çünkü her örgüt bir amaç için kurulmuştur.

Stratejik hedefler ya da amaçlar, belirlenen zaman periyodunda ulaşılacak istenilen sonuçlardır. Amaçlar, tüm misyonun gerçekleştirilmesi için belirgin hedeflere dönüştürürler (Akdemir, 1992: 144).

Amaçlar somut veya soyut olabileceği gibi maddi veya manevi, beşeri ve sosyal niteliklerde de olabilirler. Bu açıdan ele alındığı zaman amaçlar; davranışları veya tepkileri yönlendiren beşeri veya sosyal olarak belirlenmiş, maddi veya manevi değerlerdir (Üzün, 2000: 46-47).

Kurumun yönetimi açısından amaçlar, kurumun ulaşmak istediği hedefleri gerçekleştirecek kurum faaliyetlerini ve hatta var oluşlarının nedenini oluşturur. Kuruma ait amaç, o kurumun bir bütün olarak gerçekleştirmek istediği geleceğe ilişkin bir husustur. Denilebilir ki kurum ya da örgütlerin de toplumda sosyal bir yapı olarak yaşayabilmeleri için tıpkı insanlar gibi bir takım amaçların peşinde koşmaları gerekir. Amaçlar kurumun projelerine veya planlarına yol gösteren birer unsur oldukları gibi, hedeflerine ne ölçüde ulaştığını yönetime bildiren birer araç görevini de ifade ederler (Eren, 2002: 60).

Amaçlar, örgütün ulaşmak istediklerini belirleyen yönetsel planların en geniş grubudur. Örgütlerde başarının birinci koşulu, ulaşmak istenen amaçların ve güdülen amacın ne olduğunun açıkça belirlenmesidir. Örgütün her düzeyindeki yöneticiler, uğraşlarını hangi amaçla yaptıklarını ve bu çabalarla ulaşmak istenen amacın ne olduğunu iyice bilmelidirler (Alpugan, 1987: 32). Bu bakımdan amaçlar planlamanın da temelini oluşturmaktadır. Planlama yapılırken, ulaşmak istenen amaçlar esas alındığından, bu amaçların net bir şekilde belirlenmiş olması gerekir.

Amaçların belirlenmesi tepe yönetiminin kademelerinden başlar ve amaçlar hiyerarşisi şeklinde örgütün alt kademelerine doğru iner. Bir örgüt biriminin amaçları, daha üst örgüt biriminin amaçları ile tutarlı olduğunda ve bu tutarlılık en üst örgüt biriminin amacına değin sürdüğünde, amaca dayanılarak yapılan çözüm, örgütün en üst düzeyindeki amacına da yarar sağlayacaktır. Örgütün amaçları çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Ancak özellikle, örgütün yaşama ve gelişmesini doğrudan doğruya etkileyecek alanlarda amaçların belirlenmesi zorunludur.

Amaçların belirlenmesinde örgüt içi ve örgüt dışı faktörler önemli rol oynar. Örgüt çalışanlarının istekleri, yönetime katılımları, örgütün elindeki kaynaklar ve ekonomik gücü, örgütün stratejik amaçlarının belirlenmesinde etkili olan örgüt içi faktörlerdir. Siyasi ve ekonomik gelişmeler, kanunlar ve düzenlemeler, siyasi partiler ile benzer kuruluşların durumları ve gelişmeleri ise örgütün dışında etkili olan faktörlerdir.

Stratejik amaçlar belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlar da vardır (Üzün, 2000: 48):

- Öncelikle, amaçlar kabul edilebilir yani gerçekçi olmalıdır. Ütopik gerçekleştirilmesi veya ulaşılmaması imkansız amaçlar olmamalıdır.
- Örgütün imkanları, iç ve dış faktörler ve gelişmeler mutlaka dikkate alınarak amaçlar oluşturulmalıdır.
- Bu amaçlara ulaşılabilecek zaman diliminin de belirlenmesi gerekir. Çünkü zamanında gerçekleşmemiş bir amaç, ileri bir zamanda amaç olmaktan çıkabilir veya örgütün yeni amaçlarıyla ters düşebilir.
- Stratejik amaçlar, farklı seviyelerde oluşturulan diğer amaçlar ile uyum içinde olmalı, çelişir durumda veya diğer amaçları engelleyici nitelikte olmamalıdır.
- Ulaşılabilecek amaçlar somut kriterlerle ölçülebilir olmalıdır. Çünkü ölçülebilir olmaması durumunda, amaçların hangi oranda ve derecede gerçekleştirildiği anlaşılamaz.

Zamanı ve kaynakları ekonomik olarak kullanmak, başarının sırrıdır. Ama tek başına yetmez. Asıl olan hedefi doğru seçmektir. Hedef doğru seçilmemişse başarılı olmak mümkün değildir (Çoban, 1996: 115). Amaçlar stratejik yönetimin nihai hedeflerine uygun değilse, elde edilen sonuçlar ne kadar iyi olursa olsun, asıl amaçlardan uzak kaldığı için, örgütün gelişimi, açısından çok da önemi olmayacaktır. Stratejik amaçların seçilmesi ile stratejik yönetimin yol haritası belirlenmektedir.

1.3.4.1.3. Stratejik Çevre Analizi

Çevre, genel olarak bir kişi veya topluluğu etkileyen fiziksel ve sosyal şartların toplamı olarak düşünülür. Örgüt açısından çevre ise örgütü ve onun faaliyetlerini etkileyen örgüt dışı her türlü şartların toplamıdır denilebilir. Örgüt

dışı derken örgütün elinde olmayan kontrol edemediği ve yönlendiremediği şartlardır. Örgüt çevresi dış çevre ve iç çevre olarak iki kısımda incelenir.

Çevresel değişimler çok süratli olduğu için, yöneticiler sistematik bir şekilde analiz ve teşhis etmeye ihtiyaç duyarlar. Sistematik biçimde çevresel analizlerde bulunan ve teşhisler yapan kurumlar, bu fonksiyonu yapamayanlara oranla daha etkindirler. Çevresel analizler, stratejist ve planlamacılara, fırsatları önceden öğrenme uygun stratejik seçimlerde bulunma ve planlama imkanı sağlayacaktır. Ayrıca kurum yöneticileri bu faaliyetleri sayesinde bir erken uyarı sistemi kurarak tehlikeleri zamanında önleyecek ve tehlikeyi kurumun avantajına çevirecek stratejiler geliştirebileceklerdir (Eren, 2002,139-140). Çevre analizinin yapılmasının nedeni ekonomik, teknolojik, sosyo-kültürel, hukuksal, politik ve uluslar arası faktörlerin örgütü dolaylı olarak, pazarın, endüstrinin, tedarikçilerin, rakipler ve diğer anahtar faktörlerin ise örgütü doğrudan doğruya nasıl etkilediğinin belirlenmesi içindir (Üzün, 2000: 56):

Çevre analizi yapılırken şu hususlar üzerinde önemle durulmalıdır (Dinçer, 1991: 98-99).

- Örgüt ve çevresi bütün olarak ele alınmalıdır. Ekonomik sosyo-kültürel, teknolojik ve benzeri çevreler bir bütün olarak düşünülmeli ve örgüt ile aralarında etkileşim göz önünde tutulmalıdır.
- Çevreyle ilgili incelemeler, sürekli ve sistematik olarak yapılmalıdır. Çünkü dünya hızla artan bir şekilde değişmektedir.
- Sürekli değişme, geleceğin bilinmezliği, çevrenin karmaşıklığı ve dinamik yapısı karşısında durumsal planlar yapılmalı, alternatif durumlara karşı esnek yapı ve stratejiler geliştirilmelidir.
- Çevre analizi, örgütün karar sisteminin bir parçası olarak görülmelidir. Evrenin sadece mevcut yapısının ve şartlarının teşhisi ve tanımlanması yeterli olmaz, aynı zamanda geleceğin tahmin edilerek, gelecekte uluslar arası ve ülke içi meydana gelebilecek değişikliklerin önceden belirlenmesi, stratejik yönetim için oldukça önemlidir.

- Dinamik dış çevrenin kritik görünümüleri belirlenmelidir. Ön belirtiler tespit edilmeli ve uygun yöntemler kullanılarak yeterli ölçüde tahminler yapılmalıdır. Bu tahminler, planlama öncüleri olarak, planlama sürecine dahil edilmelidir (Hinterhuber,1984: 21).

Sistemantik bir çevresel araştırma ve teşhis sistemine sahip olmayan kurumlar, zamanla değişimlere hiç de uygun olmayan seçimlere yöneleceklerdir. Gelecek belirsizdir, gelecekteki değişim ve gelişmeler tahmin edilemezler. Ancak, çevresel faktörlerin izlenmesi sonucu bunlardan bazılarının isabetli tahmin edildiği de bilinmektedir. Çevrenin analiz edilerek belirsizliklerin önemli ölçüde azaltılması yöneticilerin kararlarını etkinleştirecektir (Çoban,1996: 117).

Örgütler, her türlü hızlı ve sürekli değişimlerin olduğu sürece, faaliyetlerinin devam ve gelişmesine engel olunmaması için çevreyi etrafli biçimde analiz etmelidirler. Bu sayede bugünkü ve gelecekteki fırsatlar ve tehlikeler daha iyi bir şekilde değerlendirilebilecektir. Stratejik çevre analizi şu başlıklar altında incelenebilir.

1.3.4.1.3.1. Dış Çevrenin Analizi

Dış çevre, örgütün doğrudan kontrol edemeyeceği değişim ve gelişmeleri içerir. Dış çevre asla statik olarak kalmaz. Örgütler, yaşamlarını sürdürebilmek için gereksinimini olan her türlü kaynağı çevresinden alır ve bunun karşılığında çevresinin istek ve ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışır. Bu çalışmada, dış çevrenin analizinde stratejik olarak önemli çevresel değişkenler irdelenecektir. Yani çevresel değişkenlerin tamamı bunlardan ibaret değildir.

1.3.4.1.3.1.1. Ekonomik Durum

Tüm örgütler faaliyette bulundukları ülkelerin ekonomik koşullarının etkisi altında kalır. Çünkü hangi tür örgüt olursa olsun mal ya da hizmet üretsin bütün faaliyetlerin bir maliyeti vardır ve bu maliyet örgütün kararlarını etki eder.

Bu nedenle örgütler ekonomik değişimlerinin örgüte olabilecek etkilerini iyi bilmek zorundadırlar.

Devletin ekonomik politikası, örgütlerin kaderine ve stratejisine, şimdiki ve gelecekteki karar ve uygulamalarına etki edebilmektedir (Eren,2002: 122). Tüm örgütler ekonomik koşulların risklerine maruz kalabilirler. Her örgüt, ekonomik faktörlerin kendi faaliyetlerine etkilerini iyi analiz etmelidir. Ticari bir işletmeyse maliyetleri artabilir, satışları durma noktasına gelebilir veya müşteri beğenileri ve öncelikleri değişebilir. Hizmet üreten kuruluşlarda ise hedef kitlenin beklenti ve imkanlarının değişmesi sonucunda istenmeyen gelişmeler yaşanabilir. Örneğin, ekonomik kriz içindeki ülkemizde hırsızlık, kapkaççılık, gasp ve banka soygunculuğu gibi suçların artış göstermesi, ülkemizi ekonomik şartlarının değişmesi sonucunda olmuştur. Güvenlik hizmeti üreten birimlerin stratejik analiz yapmış olması durumunda, hangi ekonomik şartlarda hangi tür suçların artış göstereceği belirlenebilir ve onlara göre tedbirler alınabilirdi.

1.3.4.1.3.1.2. Politik ve Yasal Durum

Devletin veya çıkardıkları kanun, kararname ve yönetmelik gibi düzenlemeler, zaman zaman örgüt faaliyetlerinin değişiklik göstermesine veya sınırlanmasına neden olabilir. Örgütler, faaliyetlerini bu düzenlemeler çerçevesinde yürütmek zorundadırlar. Örgütlerin içinde faaliyette bulunduğu ülkenin politik şartları, örgütlerde alınan çeşitli kararlar üzerinde etkili olur. Aynı durum örgütün ilişkili olduğu diğer ülkelerin politik şartları için de geçerlidir.

Bilimsel ve teknolojik gelişmeler ve küreselleşmenin bir sonucu olarak ülkelerin birbiri ile politik ve ekonomik yönden işbirliğine girmesi ve bu yönde yakınlaşmaları da örgütleri etkilemektedir. Örgütlerin planlama yönünden bu gelişmeleri zamanında ve doğru bir biçimde değerlendirmesi yeni şartlara uyum sağlamasını kolaylaştıracaktır. Ülkemiz,12 Aralık 2002 tarihli Kopenhag zirvesinde Avrupa Birliği adaylık süreci için müzakere tarihi almıştır. Şimdiden her türlü örgütün üyelikle birlikte meydana gelecek değişim ve gelişmelere yönelik tedbirleri almaları gerekmektedir.

Politik ve yasal gelişmelerin diğer çevre faktörlerinden farkı, yönetim tarafından yönlendirilebilir olmalarıdır. Basın yayın kuruluşları ve sivil toplum örgütleri yasaları ve politik kararları etkileyebilirler (Yükselen,1989, 27). Politik bir çevrenin kendine özgü dinamik yapısı örgütleri, hükümetin kararlarını ve tercihlerini göz önünde bulundurarak amaçlarını gerçekleştirmeye ve hatta kararları kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmeye koşullandırmaktadır. Hükümetin gerek uluslararası, gerekse ulusal politik eğilimleri ve hukuki düzenlemeleri sık sık değişebilmektedir. Siyasi iktidarların politik görüşleri bu değişikliklerde en büyük etkidir. Her konudaki hükümet düzenlemeleri, örgütlerin stratejik seçimleri üzerinde etkili olmakta, her an örgütlere yönelik tehlike ve fırsatlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle örgütler, dinamik yapıyı dikkatli bir şekilde izlemeli ve stratejik kararlarını bu doğrultuda hayata geçirmelidir.(Üzün, 2000: 29).

1.3.4.1.3.1.3. Teknolojik Gelişmeler

Teknoloji, dış çevrenin en hızlı değişen ögesidir. Örgütler amaçlarını gerçekleştirebilmek için kullandıkları araç, gereç ve bilgileri sürekli olarak kontrol altında tutmak ve değişime yönelik stratejilerini belirlemek zorundadır. Burada göz önünde tutulması gereken en önemli husus, yeni teknolojilerin, yeni hammaddelerin kullanımı veya yeni mal veya hizmetlerin üretimi de beraberinde getirebileceğidir. Böyle bir durum örgüt için fırsatlar doğurabileceği gibi, onun varlığını tehlikeye sokabilir. Bunun için şu noktalara dikkat etmek gerekir (Dinçer, 1991: 51):

- Teknolojinin değişme hızı göz önünde bulundurulmalıdır.
- Örgüt, faaliyet alanındaki araştırma geliştirme çabalarının yoğunluğunu iyi bilmelidir.
- Ülke içindeki veya dışındaki teknolojinin mevcut yapısı ve gelişme potansiyeli belirlenmelidir.

Örgütlerin faaliyetlerini sürdürebilmeleri için teknolojik gelişmeleri takip etmeleri gerekir. Çünkü çevrenin dinamik yapısı karşısında örgütlerin geri kalmamaları ve rekabet edebilmeleri için, yeni ürünler ve üretim metotları geliştirme zorunlulukları vardır. Bu örgütlerin, araştırma geliştirme faktörüne önem vermeleri ile mümkündür.

1.3.4.1.3.1.4. Sosyo-Kültürel Gelişmeler

Dünyamızın geleneksel değer sistemleri hızla değişmekte ve hatta ortadan kalkmaktadır. Karşılıklı derin sosyokültürel ilişkilerin etkisi ile yüzyılımızın insanı, gerek sosyal ve gerekse kişisel değerler ve davranış özellikleri yönünden çok farklı hale gelecektir. Sosyokültürel değişimlerin başlıca nedenleri şu gelişmelere bağlanabilir (Eren, 2002:123124):

- Demografik değişimler (hızlı nüfus artışı ve şehirleşme)
- Haberleşme araçları ve teknolojiindeki gelişmeler
- Öğretim ve eğitim sistem ve yöntemlerinde yenilikler
- Düşünsel (felsefi) gelişme ve değişimler

İnsanların davranışları ve sosyo-kültürel değerler, örgütleri etkileyen önemli bir diğer faktör grubudur. Teknoloji kadar hızlı olmasa bile, sosyo-kültürel faktörler de değişmektedir. Gerek örgüt içinde çalışanların davranış ve sosyal özelliklerindeki değişimler, gerek tüketicilerin ve onları etkileyen toplumun davranışlarındaki değişimler, bu insanların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş bulunan örgütlerde de değişmeye sebep olacaktır. Bu nedenle insana önem vermeyen örgütlerin başarılı olma ve yaşama şansları hemen hemen yoktur (Üzün,2000, 29-30). Örgütler faaliyette bulunduğu ülkenin ve ilişkide bulunduğu ülkelerin sosyokültürel değerlerini dikkate almak zorundadır.

Sosyo-kültürel faktörlerin analizinde örgütün faaliyet yaptığı bölgelerde halkın yaşam biçimi, kültürel düzeyi, toplumsal gelenekler, sosyal değerlerde ve alışkanlıklarda meydana gelen değişimler, örgüt içinde bu

faktörlerin etkileri ve bu etkilerin sonucunda örgüt yönetim biçimindeki değişimler dikkate alınmalıdır (Eren,2002, 125-126)

Dış çevre analizinde bu faktörlerin dışında daha birçok etmen de dikkate alınmalıdır. Bunlar dini ve ahlaki durum, çevresel etmenler, rekabet ve rakiplerin durumu ve benzeri hususlardır.

1.3.4.1.3.2. İç Çevre Analizi

Örgütlerin amaçlarını ortaya koyup gerçekleştirmeye çalışması, dış çevrenin ayrıntılı bir şekilde tahlil edilmesi kadar, örgütün kendi kaynak ve kapasitesini belirlemesine, güçlü ve zayıf yönlerini açığa çıkarmasına bağlıdır.

Dış çevrenin örgüt üzerindeki talepleri örgütün kendi kaynakları tarafından karşılanmak zorundadır. Fakat bir örgütün faaliyetleri ve niteliklerinin her zaman mükemmel olması beklenemez. Her organizasyon farklılıklar olsa bile çeşitli zayıf ve güçlü yönlere sahiptir. Önemli olan örgütün bu zayıf ve güçlü yanlarını tanıması, analiz etmesi ve onlardan gerekli ders ve sonuçları çıkararak, kendi çıkarı yönünde kullanabilmesidir, Yöneticilerin kararlarını vermesinde bu niteliklerin payı çok büyüktür.

İyi bir strateji ve planlama sistemi, mevcut faaliyetleri düzeltmeyi zorunlu kılmaktadır. Mevcut faaliyetlerin düzeltilmesi ve hatta yeni faaliyetlerdeki başarı şanslarının değerlendirilmesi ise örgütün güçlü ve zayıf yönlerinin araştırılmasını gerektirmektedir. İç çevre analizi, hataları düzeltme olanağını sağlayan bir içe bakış faaliyeti olarak nitelendirilebilir.

Bazı düşünürlere göre bu faaliyet “örgütün kimliğini ortaya koyma” çabası olarak da nitelendirilmektedir. Çünkü söz konusu faktör ve elemanların iyi bir biçimde ortaya koyulması stratejistlere (tepe yöneticileri ve kurmaylara) örgüt için en uygun planı yapma imkanı verebilecektir. Örgütün amaçlarına ulaşmasında etkili olabilecek faaliyetler, örgütün bütününe kapsamakta, yani örgütün içinde yer alan her birim stratejik kararlar üzerinde rol oynamaktadır.

İç çevre analizi şu başlıklar altında incelenebilir.

1.3.4.1.3.2.1 SWOT Analizi

Bir örgütün bir bütün olarak mevcut durumunun ve tecrübesinin incelenmesine, güçlü ve zayıf yönlerinin tanımlanmasına ve bunların çevre şartlarıyla uyumlu hale getirilmesine SWOT Analizi adı verilir (Dinçer,1991: 132).

Stratejik yönetimin en önemli konularından birisi SWOT analizi yapılmasıdır. SWOT analizi, bir organizasyonun iç ve dış çevresinin değerlendirilmesine imkan sağlayan bir analiz tekniğidir. SWOT, aşağıdaki İngilizce kelimelerin baş harflerinden oluşturulmuş bir kısaltmadır (Aktan,1998:7).

S : Strength (Organizasyonun güçlü/üstün olduğu yönlerinin tespit edilmesi demektir.)

W : Weakness (Organizasyonun güçsüz/zayıf olduğu yönlerin tespit edilmesi demektir.)

O : Opportunity (Organizasyonun sahip olduğu fırsatları ifade etmektedir.)

T : Threat (Organizasyonun karşı karşıya bulunduğu tehdit ve tehlikelerdir.)

Stratejik planlamanın en yaygın kullanılan araçlarından olan SWOT Analizi, kurum potansiyelini saptamada en geçerli yöntemlerden biridir, SWOT Analizi iki ana bölümde yapılabilir (Köksal,1998:62-63).

- Kurum performansına yoğunlaşan iç analiz.
- Çevresel analiz.

Üstün ve zayıf yönlerin ayırmlaştırma çalışmaları sırasında kurumun nasıl etkin bir şekilde çalıştığını belirleyen, iç analizdir. Fırsat ve tehlikelerin tespiti ise kurumun çalışmasını etkileyen dış çevreden gelen, çevresel etkenlerle ilgilidir. SWOT analizi dört önemli konuda çalışma yapmayı amaçlar. Bunlar üstün yanlar, zayıf yanlar, fırsatlar, tehdit veya tehlikelerdir.

Organizasyonlarda SWOT analizi yapılmasının başlıca iki yararı bulunmaktadır. İlk olarak, SWOT analizi yapılarak organizasyonun mevcut durumu tespit edilir. Bu çerçevede güçlü ve zayıf yönler ile organizasyonun karşı karşıya bulunduğu fırsatlar ve tehdit unsurları ortaya konulmaya çalışılır. Bu anlamda SWOT bir "mevcut durum" analizidir. SWOT aynı zamanda organizasyonun gelecekteki durumunun ne olacağını tespit ve tahmin etmeye yarayan bir analiz tekniğidir. Bu ikinci anlamda SWOT bir "gelecek durum" analizidir. Bu açıklamalar çerçevesinde SWOT analizi, yakını ve uzağı görmemizi sağlayan bir gözlük olarak algılanabilir.

SWOT analizinin en önemli yönü organizasyonun hem iç hem de dış durum değerlendirmesine imkan tanımasıdır. Organizasyonel başarı için organizasyondaki yapı ve sistemin, çalışanların durumunun, çevre ve çalışma ortamının, teknoloji yapısının, hedef kitlenin yapısının, organizasyon kültürünün, performans göstergelerinin, enformasyon akışının ve benzeri tüm unsurların dikkate alınması gerekir. İşte SWOT analizi bu tür bir değerlendirmeye imkan sağlar.

1.3.4.1.3.2.2. Fonksiyonel Analiz

Örgütün amaçlarına ulaşmasında etkili olabilecek faaliyetler, örgütün bütününe kapsamakta, yani örgütün içinde yer alan her departman stratejik kararlar üzerinde rol oynamaktadır. Fonksiyonel analiz, her örgütün yapısına ve faaliyet alanına göre belirlenen noktalarda etkili olan faktörlerin incelenip sonuçlar çıkarılmasıdır. Örgütü bir işletme olarak ele alırsak fonksiyonel analizin alt başlıkları aşağıdaki şekilde olacaktır. Pazarlama ve Dağıtım Faktörlerinin

Analizi, Finans ve Muhasebe Faktörlerinin Analizi. Ar-Ge ve Teknoloji Faktörlerinin Analizi, Üretim ve Tedarik Faktörlerinin Analizidir.

1.3.4.1.3.2.3. Personel Yönetimi ve Endüstri İlişkileri Faktörlerinin Analizi

İşletmenin sendikalarla iyi ilişkiler geliştirebilmesi olumlu bir stratejik avantajdır. Ayrıca personelin iyi seçilmesi, iyi eğitilmiş olması, işletmeye bağlılığı ve bunların yanı sıra işletmedeki ücretlendirme, iş gücü devri, iş gücü maliyetleri işletmeyi avantajlı ya da dezavantajlı duruma sokabilecektir. Örneğin çalışanlarının motivasyonunu büyük ölçüde gerçekleştirmiş, şirket kültürü yaratabilmiş firmalar, rakipleri karşısında büyük avantajlar elde etme şansına sahip olmaktadır.

1.3.4.1.3.2.4. Sinerji Faktörünün Analizi

Sinerji, organizasyonda tüm kaynakların (insan, bilgi, sistem, donanım vs.) etkin bir liderlik ile bir araya getirilmesi ve böylece daha yüksek bir enerjinin yaratılması anlamına gelmektedir. Sinerji faktörü, örgütün gelişme ve büyüme stratejilerinin seçilmesi ve planlanmasında ürünler, pazarlar ve işletmenin özellikleri arasında uygunluğun sağlanmasına yarayan bir analiz konusunu oluşturur. Aslında işletme sinerjisinin analizi, işletmenin bir çok güçlü ve zayıf yönlerinin değerlendirilmesine olanak sağlaması açısından çok önemlidir.

1.3.4.1.3.2.5. Yönetimsel Kaynaklara İlişkin Faktörlerin Analizi

Bu faktörler örgütün amaçlarına ulaşma yeteneğini göstermektedir. Kurumun yönetim şekli, örgüt yapısı, mevcut işbirliği, haberleşme imkanları fonksiyonlarının etkinliği, bilişim ve bilgisayar teknolojisinin etkinliği, değişikliklere uyum yeteneği de zayıf ve güçlü yönleri ortaya koyan unsurlardır.

1.3.4.2. Strateji Alternatiflerinin Belirlenmesi

Bir örgütün zayıf ve kuvvetli yönleri, fırsat ve tehlikeleri belirlendikten, örgüt misyonu, felsefesi, politikaları ve stratejik amaçları ortaya konulduktan sonra, stratejik yönetimden sorumlu yöneticiler, aşağıdaki sorulara cevap bulmalıdırlar (Akdemir, 1992:156).

- Hangi işle ilgilenmekteyiz?
- Mevcut olan işimizi sürdüreceğiz miyiz ve gelecekte de benzer işle aynı düzeyde mi kalacağız?
- İşle ya da ilgili mamule bağlı birbirini izleyen stratejileri uygulamayı planlıyor muyuz?

Örgüt, amaçları doğrultusunda ve şartlara göre çeşitli stratejiler belirlemek ve gerektiğinde bir strateji türünden başka farklı bir stratejiye yönelme durumunda kalabilir. Stratejiler belirlenirken kurumun karşısına hükümetin, bürokrasinin, sendikaların ve hatta bazen de halkın çıkacağı dikkate alınmalıdır. Bu yüzden, bir strateji her hangi bir sebeple uygulanamadığında, uygulamaya konulabilecek başka bir stratejinin hazır olması gerekir.

Genellikle, stratejik bir hareket karşı bir stratejik hareketi uyarır veya meydana getirir. Bu takdirde ilk yapılan strateji değiştirilerek karşı stratejiye uyulur veya geleceğin her türlü sonuçları dikkate alınarak, halen yürütülen faaliyete ısrarla devam edilir (Çoban,1996:125).

Çeşitli şartlar ve imkanlar beraberce düşünülerek belirlenen alternatif stratejiler sıralandıktan sonra, bunlardan birisi uygulama stratejisi olarak seçilecektir. Yönetimin görevleri arasında en önemli ve yaygın olan karar verme mekanizması burada devreye girer. Yönetimin deneyimi, karar verme yeteneği ve yaratıcılığı karar vermede etkili olacaktır (Çoban,1996:126). Lineer Programlama, Envanter Modeli, Olasılık Teorisi, Kritik Yol Metodu (Critical Path Method-CPM), Program Geliştirme ve Gözden Geçirme

Tekniği (Program Evaluation and Review Technique-PERT) gibi karar verme metotları, yöneticilerin etkili karar almalarına yardımcı olacaktır.

Karar verme aşamasında, avantaj ve dezavantajları göz önünde bulundurularak grup kararı da alınabilir. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki, genelde grup ya da komite bir şahsın aldığından daha iyi ve etkili karar almaktadır.

Grup tartışması metotlarından en yaygın olanları şunlardır: (Çoban, 1996:126):

- Beyin fırtınası metodu (Brainstorming), altı ile oniki kişinin bir araya gelerek her birinin, verilen zaman sınırı içinde eleştiri yapılmaksızın mantıklı ya da mantıksız, düşüncelerini daha sonra tartışmak üzere ifade ettiği bir toplantı türüdür.
- Varsayılan grup tekniği (nominal group technique), karar verecek grubun bir araya gelerek tartışma yapmaksızın, fikirlerini derecelendirmek üzere gruba ifade ettiği ve en yüksek dereceyi alan fikrin karar olarak alındığı grup karar alma usulüdür.
- Delphi tekniği, karar verecek grubun fizik olarak bir araya gelmeden anket ya da sorgulamaya cevap vermesiyle sonuca varılan bir karar alma tekniğidir. Bu teknik çok uzun zaman alan bir grup karar alma tekniğidir.

Alternatif stratejiler belirlenirken şu kriterler göz önünde tutulur (Üzün, 2000: 60):

- Strateji, tutarlı amaç, hedef ve politikalara sahip olmalıdır.
- Örgütün kaynak ve tecrübeleri, alt sorunların çözümlerine yönelik olarak dikkate alınmalıdır.
- Örgütün strateji formülasyonunda, tanımlanan kritik konumlardaki kaynak ve güçlere odaklanıp, onları önemsiz konulardan ayırmalıdır.
- Strateji, istenen sonuçları verebilmeli, sarf edilen çaba sonuç arasından vaat edici olmalıdır.

- Stratejik alternatiflerin seçimi aşamasında tepe yönetim, olasılıklar arasında seçim yaparken, örgütün yetenekleri göz önüne alınmalıdır. Başarılı bir stratejik planlama, örgütün var olan üstünlüklerinin değerlendirilmesiyle oluşturulabilir.

Ne şekilde seçilirse seçilsin, seçilen strateji kurumun misyonuna, amaçlarına ve kapasitesine uygun olmalıdır. Stratejiler her ne kadar üst yönetim tarafından belirleniyor olsa da, strateji seçiminde alt düzey çalışanların fikirlerini almaya yönelik anketlerin yapılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Alternatif stratejiler belirlenirken ele alınacak konular aşağıda açıklanmıştır.

1.3.4.2.1. Strateji Türleri

Stratejileri çeşitli açıdan gruplara ayırmak mümkündür: Bunlar:

- Büyüme stratejileri, örgütlerin varlığını devam ettirmek ve etkinliklerini arttırmak amacıyla izleyebileceği stratejilerdir.
- Mevcut durumun korunması stratejisi, örgüt halihazırdaki durumu söndürmeyi tasarlamaktadır. Gelecekte önemli değişmelerin olmayacağı varsayımından hareket edilmektedir. Bu strateji yaygın olarak kullanılan bir stratejidir.
- Küçülme stratejisi, büyüme stratejilerinin başarısız olması durumunda, çevresel belirsizliğin yoğunlaştığı ya da örgütün mevcut durumunu da koruyamadığı durumlarda uygulanır.
- Karma stratejiler, bir örgütün aynı anda değişik seçenekleri uygulamasını ifade eder.
- Varlığa son verme, örgütlerin varlığa son vermesi, sadece belirli bir bölümünün değil, örgütün tümüyle elden çıkarılması, başka bir ifadeyle satılması veya kapatılması stratejisidir.

- Yenilik Stratejisi, stratejik gelişme seçenekleri içinde en riskli olanı yenilik stratejisidir. Çünkü yeni ve o ana kadar denememiş orijinal bir uygulama ya da üretime geçmenin başarısızlık olasılığı oldukça kuvvetlidir.

1.3.4.2.2. Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Seçimi

Stratejilerin ortaya konulmasından sonra, stratejik kararın verilmesi önemlidir. Strateji seçiminde, örgütün zayıf veya güçlü yönleri, pazar koşulları, rakiplerin gelişmesi, tüketici davranışları etkili olur. Stratejilerin değerlendirme ve seçim aşamasında alternatif değerlendirmeler yapılarak en uygun strateji seçilir. Alternatifler değerlendirilirken örgüt içi uyum, çevreye uyum, eldeki kaynakların uygunluğu, kabul edilebilir bir risk derecesi, zaman süresinin uygunluğu ve uygulanabilirlik konuları göz önünde tutulmalıdır.

Stratejik seçim aşamasında karar alıcı, bütün önemli varsayımları tekrar incelemeli ve önemli kriterleri tahmin etmeyen alternatifleri eleyen süreci kolaylaştırmalıdır.

Seçilen stratejilerin net ve rasyonel olması gerekmektedir. Oluşturulan ve geliştirilen seçenekler, örgütün üzerinde yıllarca yürüyeceği stratejiyi tayin ettiği için çok önemlidir.

1.3.4.2.3. Strateji Geliştirme

Strateji geliştirmenin amacı, belli bir zaman dilimi içerisinde ulaşılması hedeflenen amaçları somut olarak belirleyerek, bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak spesifik program, hizmet ve işlevsel stratejileri ortaya koymaktır. Strateji geliştirmek, bir örgütün sorumluluklarını yerine getirmesini ve karşılaştığı durumlarla etkin bir şekilde ilgilenmesini sağlayan oldukça açık bir resim oluşturacaktır.

Strateji geliştirme süreci geleneksel olarak stratejik planlama takımı üyelerine belli bir stratejik konuyla ilgili alternatifleri düşünmelerini istemekle başlamaktadır. Daha sonra bu alternatiflerin gerçekleşmesini engelleyecek unsurların listelenmesi istenir. Üçüncü aşamada bu alternatiflerin direkt olarak gerçekleştirilmesi ya da engellerin dolaylı yollardan aşılabilmesini sağlayacak teklifler üretilmesi istenir. Dördüncü aşamada elde buluna işgücü ve kaynaklarla bu alternatiflerin gerçekleştirilmesi için ne tip spesifik faaliyetlerin uygulanması gerektiği ortaya konur. Son aşamada ise ne yapılması ve kimin tarafından yapılması gerektiği konusunda çok daha spesifik gerçekçi öneriler ortaya konması istenir.

1.3.4.3. Stratejilerin Uygulanması, Kontrol ve Değerlendirmesi

1.3.4.3.1. Stratejilerin Uygulanması

Stratejiler, uygulama olmadan hiçbir anlam ifade etmez. En iyi stratejiler bile, eğer seçilen strateji yönetim tarafından onu uygulamak için programlara, politikalara ve öteki uzun ve kısa vadeli planlara aktarılmasında başarılı olunmazsa boşuna gidebilir. Uygulama süreci, aslında planlama safhasından daha çok dikkat gerektirir. Çünkü uygulama, planlamadan daha çok zaman alır, tahmin edilemeyen bir çok problem uygulama esnasında ortaya çıkar ve kontrol edilemeyen faktörlerin etkisi daha çok belli olur. Stratejinin herhangi bir parçasının uygulanmaması ve başarılammaması, çalışmaların tamamının boşa gitmesine sebep olabilir.

Kurum stratejilerinin uygulanması, yönetimin tüm faaliyetlerini ve fonksiyonlarını ilgilendirir. Stratejilerin uygulanması aynı zamanda fonksiyonel stratejilerin belirlenmesi ve kaynakların geliştirilmesini de gerektirir (Akdemir, 1992:172).

Stratejilerin uygulanması aşamasında, uygulamanın da başarıya ulaşması için göz önünde tutulması gereken hususlar bulunmaktadır. Bunlar aşağıda açıklanmıştır.

1.3.4.3.1.1. Bölüm Stratejilerinin ve Politikalarının Tespit Edilmesi

Seçilen örgüt stratejileri nispeten genel ifadeler içerir ve bu sebeple genel yönelimleri ifade eder. Halbuki bunların gerçekleştirilmesi için örgütte çalışanların davranışlarına rehberlik edecek uygulama planları şekline dönüştürülmesi gerekir. Bu açıdan uygulama sürecinde öncelikli bölümlere dikkatler çevrilmeli ve bölüm stratejileri, taktik ve planları hazırlanmalıdır. Bölüm stratejilerinin ve politikalarının tespit edilmesi, yapılması gereken faaliyetler için bir çerçeve sınırı oluşturacak ve bir bütün olarak örgütün, birbirine uygun biçimde yönetimini kolaylaştıracaktır.

Bölüm strateji ve politikalarının örgüt faaliyetleri üzerine etkisi ve sağlayacağı faydalar kısaca şöyledir (Dinçer,1991: 246-247):

- Bölümlerdeki özel kara durumları ve faaliyetler için genel kurallar oluşturulur. Böylece belirli bir durum karşısında, yöneticinin genel davranış kuralları belirlenmiş olur. Bu kurallar ise, bölüm yöneticilerine yetki devrini kolaylaştırır ve onların gelişmesini sağlar.
- Bölümlerdeki faaliyetlerin ortak bir sonuca yönelmelerin sağlar. Örgütün stratejisini ve amacını destekleyecek her türlü kararın zamanında verilmesini sağlar. Böylece yöneticilerin gerçekleştirmek zorunda olduğu amaçlar koordine edilmiş olacak ve onların kendi görevlerinin bütünle olan ilişkisini görmelerini sağlayacaktır.
- Stratejik uygulamaların sonuçlarını kontrol ederek zamanında düzeltici tedbirlerin alınmasını temin eder.

Bölüm politikaları örgütlerin genel stratejilerini tamamlayan, bu stratejilerin başarılı bir şekilde yürütülmesini sağlayan politikalarlardır. Örgütün işlevsel bölümleri tarafından yürütülen bu politikalar stratejik planlamanın tamamının oluşmasını sağlayacak parçacıklardır. Bu nedenle işlevsel

politikaların, örgütün genel stratejisine uygun olma, çelişkili olmama zorunluluğundan bahsedilmektedir.

Politikaların en önemli yararı, alt kademe yöneticilerinin dahi ne yapmaları gerektiğini bilmeleri, daha verimli, daha süratli, korku ve stresten uzak ve arzulu iş yapmalarını sağlaması olarak özetlenebilir (Eren, 2002:346).

Bölüm politikaları oluşturulurken şu hususlara dikkat edilmelidir (Dinçer,1991: 246-247):

- Politikalar örgütün genel özelliklerine, çevresel koşullarına ve faaliyet alanına uygun olmalıdır.
- Uygulama açısından, yöneticiler tarafından kolayca uygulanabilecek kadar pratik olmalıdır.
- Çeşitli bölüm politikaları birbiriyle ve faaliyet zamanlamasıyla uyumlu olmalıdır.
- Gerekli zaman ve şartlarda esnekliği sağlamak için alternatif politikalar hazırlanmalıdır.

Bölüm stratejileri ve politikaları, faaliyetlerin bütünleştirilmesi ve koordine edilmesi mekanizmasıdır. Stratejiler kendiliğinden çalışamayacağına göre, bu tür uygulama planlarının ve taktiklerinin belirlenmesi gerekir. Bu noktada, amaçlarımıza nasıl ulaşırız, ne kadar bir sürede gerçekleştirebiliriz, kimlerle yapabiliriz ve ne derecede etkili olmalıyız gibi soruların cevabı verilir.

1.3.4.3.1.2. Örgütsel Yapı

Örgütsel yapı genel anlamda herhangi bir örgütle birbiriyle ilgili bölümler ve kişiler arasındaki resmi iş ilişkisini belirtir. Çok kısa bir tanımla yapı, bir örgütün anatomisidir. Bu anlamda bir örgütün yapısı, görev ve sorumlulukların belirlenmesi, bunlar arasındaki davranış bağlantılarının kurulması demektir. O halde örgütün yapısı, onu yaşatan güçlerin (haberleşme,

bilgi, kurallar, ilişkiler, uygulamalar v.b.) dayanacağı iskelettir (Dinçer, 1991:257).

Stratejiler oluşturulurken örgüt yapısı göz önüne alınmalıdır. Her strateji bir örgüt içinde uygulanır. Uygulanacak strateji örgütün yapısına uygun olmalıdır. Eğer uygulanacak strateji örgütsel yapıya uygun değilse, örgütsel yapıda stratejiye uygun düzenlemelerin yapılması gerekir. Yapı oluşturulurken, ilişkilerin basitleştirilmesi göz önünde tutulmalıdır. İlişkilerin karmaşılaştırılması, haberleşme kanallarının uzamasına, bu nedenle de hem zaman kaybına, hem de bilgilerin değerinin azalmasına sebep olacaktır.

Örgütsel yapı ve stratejinin seçiminde şu hususlar karşımıza çıkmaktadır (Eren,2002:386):

- Yönetimce planlanan ve seçilen strateji, örgüt yapısını yeniden şekillendirmektedir.
- Örgütsel amaçlara ulaşmak için seçilecek yapı strateji ile uyumlu ve ona uygun olmaktadır.
- Stratejiyi belirlerken örgütsel yapı, bu yapıyı oluşturan yönetici ve çalışanlar bunların kişisel ve mesleki özellik ve becerileri de mutlaka dikkate alınmalıdır. Başka bir deyimle yapı da stratejiyi etkilemekte hatta onu sınırlamaktadır.
- Bir örgüt, organizasyon yapısında değişiklikler yapmadan yeni bir strateji uygulama konusunda başarılı olamaz.
- Çeşitli çevresel ve örgüt içi faktörlerin olumsuz etkileri nedeniyle, tasarruf stratejileri uygulayan şirketlerin başarılı olabilmelerinin temel koşulu önemli yönetsel masrafları ortadan kaldıracak örgütsel yapı değişimine hemen gitmeleri zorunluluğudur.

Örgütler amaçlarını gerçekleştirebilmek için yapılarında genel anlamda iki tür özellik taşırlar. Farklılaşma ve bütünleşme: Farklılaşma özelliği örgüt içindeki iş bölümü ve uzmanlaşma sebebi ile ortaya çıkar. Farklı amaçlar, görev ve roller sebebiyle birbirinden gittikçe farklılaşan bir nitelik kazanmaya

başlar bu farklılaşma arttıkça bölümler ve kişiler arasındaki ortak amaca yönelme eğilimi azalır. Bu sebeple örgüt içinde ve bölüm ve kişiler arasında mutlaka uyum ve koordinasyonun sağlanması mecburiyeti ortaya çıkar. Bu ise bütünleşme demektir. Farklılaşma gerçekte örgütün esas fonksiyonlarını icra edebilmesi için alt fonksiyonların ve görev birimlerinin oluşturulmasını, bütünleşme ise bunlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlar (Dinçer,1991:258).

1.3.4.3.1.3. Uygulama Planları ve Programlar

Stratejilerin oluşturulmasından sonra yapılacak iş uygulama plan ve programlarının hazırlanmasıdır. Plan ve program ile stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ne tip faaliyetler yapılması gerektiği, bu faaliyetlerin kim tarafından nasıl ve ne zaman yapılacağı ortaya konmaktadır.

Uygulama süreci gerçek anlamda planların hazırlanması ve yürürlüğe konulmasıyla başlar. Stratejik amaçların başarılması için, örgüt stratejileri ile ilgili stratejik planlar hazırlanırken, fonksiyonel stratejilerin yürütülebilmesi için taktik planlar düzenlenir. Uygulama planları amaçların gerçekleştirilebilmesi için hazırlanan ayrıntılı plandır ve bunlar, sürekli plan ve bir kerelik planlardır (Dinçer,1991:279-281).

Sürekli planlar, örgütün yaptığı faaliyetlerde sürekli olarak kullandığı rehber planlardır. Sürekli planlar, örgüt içinde yapılacak faaliyetleri ve davranışları tahmin edebilir hale getirdiği, yöneticilerin yetki devrini kolaylaştırdığı, bütün üyelerin belirli bir durum karşısında davranışlarını standartlaştırdığı için örgütün başarısında önemli bir yere sahip olacaktır.

Bir kerelik planlar da, sadece belirli bir durumda kullanılan davranış rehberleridir. Daha çok programlar, projeler ve bütçelerden ibarettir. Programlar, örgüt yönetimi tarafından tasdik edilmiş faaliyet çizelgesidir. Yapılacak faaliyetlerin belli başlı safhalarını, zamanını ve icracıları tanımlar.

1.3.4.3.1.4. Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi

Örgüt, ortak ve açık bir amacın gerçekleştirilmesi için, işbölümü ve belli bir hiyerarşi içinde bir grup insanın faaliyetlerinin birleşiminden oluşan toplumsal bir sistemdir. Örgüt kültürü ise bu bir grup insan tarafından üretilen ve geliştirilen, örgüt içindeki ilişkilerden doğan ve üzerinde birleşilen ortak değerler ve amaçlardır. Örgüt kültürü örgüt üyelerinin paylaştıkları değerler, normlar, standartlar ve anlayışlar topluluğu olarak tanımlanabilir.

Örgüt kültürü, o örgütün içinde bulunduğu çevrede tanınmasını, değerini toplumsal standartlarını, çevredeki diğer örgüt ve bireylerle ilişki biçimlerini ve düzeylerini de yansıtır. Bu fonksiyonu ile kültür, örgütü topluma bağlayan onun toplum içinde yerini, önemini ve hatta başarısını belirleyen en önemli araçlardan biridir (Eren,2002:425). Bir örgütün stratejisi uygun bir kültürle desteklendiği takdirde önemli bir güç oluşturabilir. Buna karşın, rekabet kabiliyetlerini zayıflatan veya sosyal ve ekonomik değişikliklere uyumu engelleyen bir kültür de örgütün durgunlaşmasına ve hatta yok olmasına yol açabilir (Dinçer, 1991: 277).

Geçtiğimiz yüzyılda kamu yönetiminin örgütlenmesindeki baskın biçim, tartışmasız Weberyen bürokratik örgütlenme biçimi ve buna bağlı işleyiş paradigması idi. Ülkelerin ideolojileri ister toplu çıkarları ekseninde bireysel çıkarların terk edildiği bir anlayışı, ister bireysel hakların feda edilemeyeceği öngörüsünü kabul eden bir hoşgörüyü, isterse devlet düşüncesinin hala en aziz varlık olduğu kabulünü sürdüren inancı işlesin, hiçbir biçimde bürokratik yapılanma dışında güçlü bir alternatifin örgütlenme alanında kendini gösterebildiğini söylemek pek mümkün değildir. Ülkelerin siyasi yapıları üniter, federatif ya da daha az bağımlı konfederatif birlikteliğe dayansın, aralarında ciddi bir farklılaşma olmaksızın, hepsinde bürokratik örgütlenmenin hakim olduğu görülmektedir (Ateş, 2003: 57).

Örgüt iklimi, örgüt kültürüyle yakından ilgilidir ve çalışanların değerleri ile örgüt kültürü arasındaki uyumu ölçer. Örgüt ikliminin asıl ölçütüğü

şey, egemen olan kültürle örgütte çalışanların bireysel değerleri arasındaki uyumdur. Örgüt çalışanları egemen kültürün değerlerini benimsemişse, örgüt iklimi iyidir. Değerler benimsenmemişse örgüt iklimi zayıftır ve motivasyon, belki de performans bundan zarar görebilir. Örgüt iklimi genellikle geçicidir, taktik niteliğindedir. Buna karşılık kültür, genellikle uzun vadeli ve stratejiktir. Değiştirilmesi çok güçtür. Kültür, bireylerin organizasyondaki yaşam biçimi ile ilgili verileri değişik sürelerle ve değişik biçimlerde değerlendirmesi ya da analizi şeklinde çabalar sonucunda sıkı sıkıya sarıldıkları inanç ve değerleri kök salmıştır. Stratejilerin hazırlanmasında ve uygulanmasında örgüt kültürüne çok önem verilerek, örgüt kültürüne ters düşecek stratejilerin oluşturulmamasına dikkat edilmelidir. Örgüt kültürüne uygunluk sağlamayan, hazırlanışında örgüt kültürünün özelliklerini dikkate almayan stratejiler, her şeyden önce örgüt içinde kabul görmeyeceğinden, stratejik yönetimin başarılı olması da söz konusu olmayacaktır.

1.3.4.3.1.5. Kaynak Tahsisi Ve Bütçeleme

Stratejik yönetimin başarıya ulaşılabilmesi için, yapılan strateji ve planlar eldeki kaynaklarla gerçekleştirilebilecek nitelikte olmalıdır. Örgütün yapabileceği şeyler, örgütün elindeki kaynakların kapasiteleri ile sınırlıdır. Bununla birlikte eldeki kaynakların dikkate alınması kadar önemli olan bir diğer husus ise mevcut kaynakların en verimli nasıl kullanılabileceğinin hesap edilmesidir.

Kaynak tahsisi, hangi bölüme ya da hangi faaliyet programına ne kadar para sarf edileceğinin, hangi araç-gereçlerde ve kimler vasıtasıyla işlerin yürütüleceğinin belirlenmesi demektir (Dinçer,1991:281).

Örgüt kaynaklarını beş ana grupta toplamak mümkündür. Bunların temelini finansal kaynaklar oluşturur. Sonra fiziksel kaynaklar, beşeri kaynaklar, örgütsel kaynaklar ve teknolojik kaynaklar yer alır (Eren,2002: 409).

Örgütlerde her yeni stratejiye göre kaynak dağıtımının yeniden belirlenmesi gerekir. Önce stratejik seçim yapılmakta, sonra da kaynak dağıtımı onu izlemektedir. Örneğin, tasarruf stratejilerini izleme gerekliliği varsa Ar-Ge ve bakım masrafları azaltılacak, yeni hizmet veya ürün geliştirme stratejisi izlenecekse Ar-Ge bölümü ve teknolojik yatırımlara kaynak tahsis edilecektir.

Kaynak tahsisinde kaynakların etkili ve verimli bir şekilde dağıtılması için iki önemli unsur vardır. Bunlardan birincisi, kaynakların nereye ve ne kadar tahsis edileceği, ikincisi ise bu tahsisatın ne zaman yapılması gerektiğidir. Bütçeler faaliyet programları belli olduktan sonra kaynakların nereye, ne kadar, ne zaman dağıtılacağı konusunda üst yönetime yardımcı en önemli araçlardır. Stratejik yönetim çerçevesinde örgüt bütçesi, plan hedeflerinin bir yıllık gerçekleştirmelerini sağlamak için gereken kaynakların tahsisini detaylı bir şekilde belirten, örgütün gelir ve gider tahminlerini içeren dolayısıyla yönetime yol gösteren ve kontrol imkanı veren yönetim aracıdır (Eren, 2002: 414).

1.3.4.3.1.6. Stratejik Liderlik

İstenilen amaçlara ulaşabilmek için örgütte uygulanacak bir stratejiyi seçmek ve gerçekleştirmek, liderliğin zorluğunu ve önemini göstermektedir. Örgüt yöneticisi, çevredeki hızlı değişime karşın bu değişimleri örgüt içinde gerçekleştirebilecek kadar cesur olmalı ve risk almaktan çekinmemelidir. Böyle bir uygulama ise ancak seçilen strateji ile uygulayanın kişiliği arasında bir uyum olması halinde başarıya ulaşabilir. Bunu yanı sıra, stratejiye inanmış ve benimsemiş bir lider bunu örgütüne kabul ettirecektir.

Buradan hareketle liderlik, bir grup insanı belirli amaçlar etrafında toplayabilme, bu amaçları gerçekleştirmek için onların ne yapacakları konusunda harekete geçirme bilgi ve yeteneklerinin toplamıdır şeklinde tanımlanabilir (Eren,2002: 441). Uygulanacak stratejiyle mevcut liderlik arasında uyumsuzluk olacağı öngörülüyorsa değişikliğe buradan başlamak gereklidir. Yöneticilerin kişilikleri nedeniyle risk almaktan çekindikleri, alışılan rol ve görevlerin dışına çıkarak yeni stratejinin gerektirdiği rolleri benimsemekte zorlanmaları gibi durumlarda yönetici transferi zorunlu olmaktadır. Çünkü stratejik yönetimin

diğer tüm safhaları başarıyla yerine getirilse bile stratejiler ile liderliğin uyumsuzluğu, stratejik yönetimi sekteye uğratacaktır.

Bu sebeple, etkili bir yönetim uygulamak zorunda olan liderler, karmaşıklık ve değişimle başa çıkmak, değişken çevrede başarılı olmak beklentileri karşılayabilmek için örgüt geliştirme yöntemlerini bilmek ve uygulamak zorundadırlar.

1.3.4.3.2. Kontrol ve Değerlendirme

Organizasyonda stratejileri hazırlayan kişilerin görevi, stratejik plan hayata geçirildiği zaman yani uygulanmaya başladığı zaman bitmez. Stratejiler mutlaka devamlı olarak değerlendirilip gerekli ise değiştirilmelidir. Planın tekrar belirtilmesi yeterli olmayacaktır. Bunun yanı sıra faaliyetler planlara uyacak şekilde kontrol edilmeli ve iyileştirilmelidir. Organizasyonlar dinamik yapılardır bugün doğru olarak gözüken bazı kararlar, yarın çok doğru olmayabilir.

Stratejik değerlendirme stratejik planlar ve performans hakkında bilgi toplamak ve bunları standartlarla karşılaştırmak demektir. Stratejik değerlendirmede kullanılan standartlar, bazen yalnızca yöneticinin veya diğer stratejistlerin kafasında olan belirsiz şeyler olabilir. Bunun yanında standartlar daha belirli olabilir. Her iki durumda da değerlendirme safhasında bu konular hakkında bilgi toplanıp, karşılaştırma yapıp eğer durum istenilen şekilde değilse plan ve faaliyetlerde değişikliklere gidilir.

Stratejik kontrol ise belirlenmiş amaçların gerçekleşmesinde sahip olunan, kaynak, olanak ve koşulların, mevcut esas ve ilkelere uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ve bulunacak hata ve eksikliklerin düzeltilmesini sağlamak üzere yapılan aktif bir eylemdir.

Stratejik kontrol ve değerlendirme işlemleri ile örgütteki entegre planlama faaliyetlerinin, birbiri ile uyumlu olmasına ve gidişatın strateji doğrultusunda yönlendirilmesi sağlanmaya çalışılır. İlgili yöneticilerin aldıkları kararların plan, program ve politikaların gösterdiği çerçevede olup

olmadıklarının, ayrılan kaynakların yeterli olup olmadığı, yerinde ve akıllıca kullanılıp kullanılmadığı, çerçevedeki olayların beklenildiği gibi gelişip gelişmediği, kısa vadeli hedeflerden orta ve uzun vadeli hedefler ulaşma durumunun nasıl olduğu, ileride gidişatın nasıl etkileneceği, stratejik planlardan eylem planlarına kadar bütünleşik plan sistemini genel başarısının ne olduğu, değişmesi gereken hususların olup olmadığı, ya da hazırlandığı şekilde uygulamaya devam edilip edilmemesine ilişkin konulara kontrol ve değerlendirme işlemleri cevap vermelidir (Eren, 2002: 462).

Sonuç olarak, her süreçte olduğu gibi stratejik yönetim sürecinin de belirli adımları vardır ve bu adımlar doğru zamanda, doğru kişilerce, doğru yerde ve doğru şekilde uygulandığı takdirde bir organizasyonu başarıya götürecektir. Fakat bu adımlardan herhangi biri tam olarak yerine getirilmez veya eksik geçilirse stratejik yönetimin başarılı olması beklenemez. Ayrıca daha önceden belirtildiği gibi stratejik yönetimin devamlı bir süreç olduğu ve bir defaya mahsus olmadığı unutulmamalıdır.

1.4. STRATEJİK DÜŞÜNME

1.4.1. Stratejik Düşünme Tanımı ve Kapsamı

Strateji düşünme Türkçe literatürde oldukça sınırlı olmasına rağmen İngilizce literatürlerde geniş yer verilmektedir. Karmaşık olan strateji literatürünü daha da karmaşıktıraran stratejik düşünce kavramı dar ve geniş olarak iki çerçevede tanımlanabilir (O'Shannassy, 2003:53-67). Stratejik düşüncenin dar tanımı stratejistin rolü örgütün vizyon ve misyonu ile ilgilenmek olarak öngörülür. Dar tanım, daha doğulu, yaratıcı, sentetik, ayrıştıran özellikler gösterirken geniş tanım bu özellikleri batılı, rasyonel, analitik, bütünleştirici düşünce süreçleri ve problem çözme anlayışı ile birleştirmeye çalışır. Geniş anlamda stratejik düşünme hem örgütün vizyon ve misyonu ile hem de kişisel ve kurumsal düzeyde sorun çözme ile yakından ilgilidir (Özgür, 2004: 213).

Tam olarak stratejik düşünmenin ne anlama geldiği ile ilgili açık bir tanım eksikliği mevcuttur ve bu sonuç olarak stratejik yönetim alanında büyük miktarda karışıklığa sebep olmaktadır. Bu nedenle tam olarak stratejik düşünmenin ne olduğuyla ilgili açık bir tanıma ihtiyaç duyulmaktadır ki bu yönetim paradigma dizisi nesnel olarak kavranabilsin ve uygun bir şekilde stratejik yönetim içinde yer alabilsin (Liedtka, J, 1998: 120).

Bazı yazarlar, stratejik düşünmenin sadece stratejiyi düşünmek olduğunu öne sürmüşlerdir. “Stratejik düşünmeye olan ihtiyaç hiç bu kadar büyük olmamıştır. Süre gelen ilerlemenin (stratejik planlamadaki) stratejik planlama karakteristiğini oldukça değiştirdiği anlamına gelir ve sonucunda şimdi stratejik yönetim veya stratejik düşünceye gönderme yapmak için daha uygundur. ”Bu stratejik planlamanın bir çeşit ileri bir versiyonu olarak karşımıza çıkan stratejik düşünme tanımlama çabası, stratejik düşünme en saf halinin anlamına açıklık getirmede büyük bir karışıklığa sebep olmuştur (Wilson, 1994: 27).

Stratejik yönetim alanının önde gelen otoritelerinden Henry Mintzberg aksine açıkça “stratejik düşünme sadece stratejik yönetimin alternatif bir bilimsel bir ad olmadığını” vurgulamaktadır (Mintzberg, 1994: 15). Bu, kendine özel ve açıkça fark edilebilir özellikleri olan bir düşünme tarzıdır. Stratejik plan ile stratejik düşünme arasındaki farkları açıklamada, Mintzberg stratejik planlama bir eylem planının geliştirdiği önceden belirlenmiş stratejilerin sistematik bir programlaması olduğunu iddia etmektedir. Stratejik düşünme öte yandan sezgilerden faydalanan bir sentezleme süreci ve sonucu girişimin/teşebbüsün bütün bir perspektifi olan yaratıcılıktır. Onun gördüğü problem geleneksel planlamanın, stratejik düşünceye uygun bir şekilde katmadan öte onu göz ardı etme eğiliminde olması ve bu eğilimin başarılı uyum organizasyonuna zarar vermesidir.

Bu düşünceler, bu alandaki geleneksel yaklaşımları “form doldurma” olarak tanımlayan diğer iki ileri gelen teorist (Prahalad ve Hamel) tarafından da belirtilmiştir. Bunlar stratejik düşünceyi “stratejik mimari işlemler” olarak

tanımlarlar, fakat Mintzberg'in kopukluğu anlama keşfetme ve yaratıcılık temalarını da vurgularlar (Hamel, Prahad, 1989: 93-76).

Stratejik düşünme, benzerlikler kullanarak yeni fikirler yaratma ve yeni öğrenmeye dayalı eylemler tasarlamaktır. Bu daha önce programlanmış öğrenme kurallarına odaklanmış stratejik planlamadan ayrılır (Ralp,1992: 105).

Stratejik düşünmeyi iki modele ayırarak izler (Raimond, 1996: 208-214).

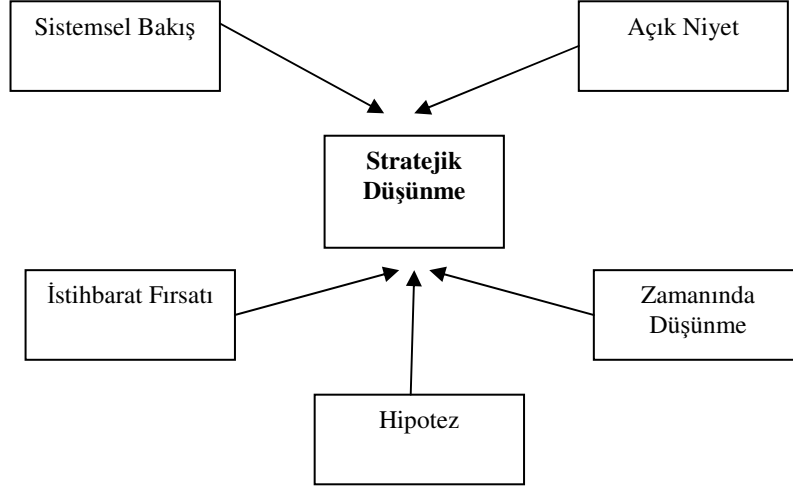
- Akıllı makine olarak strateji.
- Yaratıcı hayal gücü olarak strateji.

Önce, genellikle düşündüğümüz şey stratejik plan olur; sonra ise stratejik düşünce. Analitikle yaratıcılık arasındaki bu fark stratejik görüş ve plan konusundaki tartışmalarda yayılmıştır.

Genelde tartışılabilir ki stratejik düşünce, değersiz düşünce ve kesin varsayım kurulumlarıyla hareket etme ve kamçılayıcı varsayımlar gibi potansiyel faal alternatifler potansiyel olarak yeni ve en makul birine liderlik eder.

Mintzberg modelinden sonra, Liedtka stratejik düşünceyi, düşüncenin tek yolu gibi tanımlayan bir modeli, kendine özgü ve açık bir şekilde kimlik karakteristikleriyle geliştirdi. Şekil 1 deki örnek stratejik düşüncenin beş elementidir.

Şekil 1: Stratejik Düşüncenin Beş Elementi.



Kaynak : Liedtka, J. Strategic thinking; can it be taught?, Long Range Planning, 1998, s. 125.

Her ulusal bağlantılı organizasyon zihinsel modelin nasıl dıştan geldiğini anlamalıdır. Değişikliği kolaylaştırmak için endüstriden daha geniş olan işler üzerinde bu zihinsel modellerin neyi kapsadığı algılanmalıdır.

Bir kurumun tek parça olarak değil, birçok endüstri ile birleştirilmiş bir işin parçası olarak incelenmesi daha iyi olacaktır. Bir iş ekosisteminde kurumlar yeteneklerini dönüştürürler: Onlar, yeni ürünlerini desteklemek, alıcı ihtiyaçlarını karşılamak ve en sonunda gelecek bölümdeki yeniliklerini birleştirmek için işbirliği ve yarış içinde çalışır.

Böylece, bu aynı noktalara yönelen bölgeleri yönetme yeteneği bu ekosistemde nasıl pozisyon alacağımızı ve bu yaptığımız yarışmalarda ittifaklar hakkında stratejik düşünmemizi gerektirir.

Bir kamu kurumunun çalıştığı harici işlerin ekosistemini anlamanın yanı sıra stratejik düşünürler, ayrıca bütünün işin parçasından daha muhteşem olduğu gerçeği gibi, bütünü oluşturan bireysel iç kısımların arasındaki ilişkileri değerlendirmeliler.

Aynı olguyu tanımlamayı düşünmek için kavram sistemini kullanır ve bunu öğrenme organizasyonun tartışılabilir en kritik beş disiplinin biridir. Bu sistemler üzerinde düşünmenin diğer öğrenme çeşitlerinin nasıl uyum içerisinde olmasını etkilediğini destekler ve iş dünyası için ortak bir problem sistem başarısızlığının unsurları olarak bilinen başarısızlıkları görmek için bir fırsattır ve hemen hemen bir organizasyon problemi tek hata değildir fakat sistem hatası sayılabilir (Senge, 1990)

Sistemlerin görüş açısı, daha büyük sistem içerisinde kişilerin kendi rollerinde açığa kavuşturmayı ve davranışlarının etkisini en son sonuç üzerinde olduğu kadar, diğer sistem bölümleri üzerinde de mümkün kılmalıdır. Bu yaklaşım tam olarak aslında birliğin, işin ve işlevsel seviyelerin stratejileri arasında uygun olduğu gibi önemli olarak, insan seviyesi arasında da uygundur

Dikey olarak bakıldığında stratejik düşünenler olayları geniş bir perspektiften görürler. Harici bağlamda fonksiyonel stratejik aşamaları, ticaret ve birleşmişler arasındaki ilişkiyi yaptıkları kişisel günlük seçimler kadar iyi anlarlar. Yatay olarak bakıldığında ise stratejik düşünenler ayrıca kurumlar ve bölümler birde üreticiler ve satın alıcılar arasındaki ilişkileri anlarlar. Stratejik düşüncenin ikinci bir maddesi ise “Niyet Netliği” ve “Niyetin öne sürülmesi” dir.

Bu çalışanlara yeni rekabetçi alanı keşfetmeyi vaat etmektedir, bu yüzden keşfetme hissini iletir. Stratejik niyet onun duygusal yanını oluşturmaktadır; çalışanların onu değerli olarak görmeleri amacı taşımaktadır ve bu nedenle de kader hissini vurgular. Yön, keşif ve kader bunlar stratejik niyetin özellikleridir (Eton, 1997).

Liedtka onu yoluna koyar stratejik amaç bireylere bir organizasyon içerisinde düzenlemek kendi enerjilerini güçlendirmek ilgi çekmek, çılgınlığa dayanmak ve başarıya ulaşana kadar yoğunlaşmasına izin veren bir odaklama sağlar.

Fizik enerjisi gibi düzensiz bir girdap değişimi bir organizasyonun sahip olduğu çok nadir bir kaynak olabilir ve sadece yararlanırlar başarılı olacaklardır.

Bu nedenle stratejik düşünce esas itibarı ile amacın şekillenmesiyle alakalıdır ve onunla idame ettirilir stratejik düşüncenin üçüncü elementi istihbarat fırsattır bu kavramın asıl ilkesi hızla değişen iş dünyasıyla daha alakalı olan birine alternatif stratejiler alma fırsatı veren açıklık ilkesidir.

Zeka fırsatını değerlendirdiğimizde önemli olan düşük seviyede ki işçilerin veya daha duyarlı işçilerin mesela müziği sevebilecek olan veya yeni stratejiler üreten işçilerin çevremiz için daha iyi olabilen bilgileri, organizasyonların ciddi bir şekilde düşünülebilmesidir.

Geleceğe dönük bir bakış açısı yaratmak istiyorsan, anlamlı bir strateji yaratmak istiyorsan kendi içinde hayal hiyerarşisi şirketini kurmalısın. Bu şu anlama geliyor ki; yöntem geliştirme stratejisinden şu ana kadar mahrum kalmış insanlara, bu sesten oransız bir pay vermektir (Hamel, 1989, 63-76).

Stratejinin beşinci elemanından düşünme zamanı olarak söz edilir. Hamel ve Prahalad (1994)'e göre strateji sadece gelecek tarafından değil şu anki gerçek ile geleceğe yönelik niyet arasındaki fark tarafından kontrol edilir onlara göre; stratejik niyet bir teşkilat için oldukça büyük bir gerileme ifade eder. Şu anki yetenekler ve kaynaklar yetmez. Bu en sınırlı kaynakları yapmak için organizasyonu daha niyetsel olmaya zorlar. Stratejinin geleneksel görüşü uygunluk derecesi üzerinde yoğunlaşırken var olan kaynaklar ve şu anki fırsatlar arasında stratejik amaç çevresine uymayan kaynak ve tutumları yaratır.

Şu zamanda düşünmek için üç unsur var. Biri gelecekte gelinecek hiçbir yer kalmayacağıdır, fakat önceden vardı, bu nedenle geçmiş predictive öneme sahip. Diğer, şu anda gelecek geçmişten ne kadar farklı olursa olsun, umut edilen veya gerçek olan değişiklikler alışılmış kanallardan akar.

Üçüncü parça hemen hemen sürekli günümüzden geleceğe geçmiş ve geriye salınım yapan pür dikkat beklenen, hızlanma, sınırlama, rehberlik etme, karşı çıkma veya bunu karşılaştırma önerisinin meyveleri olarak kabul etme ile ilgili sürekli bir karşılaştırmadır.

Geçmiş bugün ve gelecek arasındaki bu titreşim, hem strateji formülleme hem de yürütme için şarttır, Charles Handy, bizim hem geçmişimizle devamlılık hissine hem de değişimin ortasında kontrol hissimizi korumak için geleceğimiz için duygu bağına ihtiyacımız olduğunu söyler. Onun bakış açısından, asıl soru görünüm yaratmaya çalıştığımız gelecek nedir değil, aksine yaratmak istediğimiz gibi görünen geleceğe sahip olmak için geçmişten korumak, geçmişten uzaklaşmak ve bugünümüzü yaratmak gerektiğidir.

Stratejik düşüncenin beşinci elementi Hypothesis-Driven Hipotez olarak tanındı. Bilimsel metot gibi hipotez üremeyi benimsemiş ve nesil aktivitesini test etmiştir. Liedtka'ya göre bu yaklaşım birçok yabancı yöneticiyi oldukça tatmin etmiştir.

Bilgi edinmede sürekli artan imkan ve düşünmek için sürekli azalan zamanın olduğu bir çevrede, iyi bir hipotez üretip onu etkili bir biçimde kullanma olanağı eleştireldir. Bu hipotezle iyi bir çalışma yapılabilmesi öneri arayan şirketlerin kullandığı en iyi stratejidir.

Çünkü stratejik düşünce varsayımı, o biçimsel planın değeri üzerindeki bir çok tartışmayı yönlendiren analitik sezgiyi ikiye ayırmayı anlatır. Daha yaratıcı düşünebilmek için eleştirisel yargının devam etmesinden her iki düşünme şeklini aynı anda işlemekle kullanmak zor olmasına rağmen bu tür düşünce hem yaratıcı hem de eleştiriseldir.

Yinede bilimsel metot onu tekrarlayan devrinin meydana getirilmesinden ve testinin içinde yer alan hem yaratıcı hem de ardı ardına gelen analitik düşünceyi yerleştirebilmiştir. Hipotez, jenerasyon şu yaratıcı soruyu

ortaya atarlar; ne, eğer ? Hipotez test kritik sorularla devam eder eğer sonra? ve bilgiyi analize uygun değerlendirirler.

Beraber alınan ve sürekli tekrar edilen bu ilerlemeler bir organizasyona roman, fikir ve yaklaşımları inceleme kabiliyetini feda etmeksizin değişik bir hipotezi göstermede imkan sağlar. Etki, ömür boyu öğrenmeyi kovalayabilen, sebep ve etki kavramlarının basitlik sınırını aşabilen bir organizasyondur.

Hepsi alındığında bu beş elementin bir stratejik düşünürün bütünü ve parçalarıyla olan hem dört dikey strateji bölümünü hem de değer sisteminin sonunun yatay elementlerini gören bağlantılarını tasvir eder. Özet olarak; stratejik düşünen hem bahsedilen servis niyetinde hem de bu niyetin devam eden uygunluğuna olan merakta her türlü acil fırsata açıktır. Bütün organizasyonları hakkında stratejik düşünme yeteneği yerleştirmeyi başaran firmalar mücadeleciler bir avantaj kaynağı yaratmış olacaklar (Eton,1999).

Onların bütün sistem görüş açısı, onların daha büyük etki ve verimlilik yöntemlerini tekrar dizayn etmek için verilmelidir, onların amaç odaklılığı rakiplerinden daha fazla kararlı ve daha az çılgın yapacaktır. Onların zamanında düşünme kabiliyeti, karar verme ve gerçekleştirme hızlarının kalitesini arttıracaktır. Hipotez jenerasyonu ve testi için kapasite, onların yöntemleri içinde hem yaratıcı hem de eleştirel düşünceyi birleştirecektir. Akıl fırsatçılığı onların yerel fırsatlara karşı daha sorumlu yapacaktır.

Stratejik, değerli yetenek için üç gerekli test kadar bunun birleşmiş etkilerinin bahsettiği günle karşılaşmak stratejik düşünce için bir kapasitenin buluşudur.

1. Onlar müşterileri için üstün değer yaratmak
2. Taklit etmek müşterileri için zordur.
3. Değişmek için fazla adaptasyon organizasyon yapar.

Liedtka bu üç sağduyuyu önerdi “İnter-related” elementler birlikte alındıklarında organizasyonda önemli ve olumlu sonuçlara liderlik edebilirler. Ayrıca cesaretlendirme bağlamında destekçi stratejik planlara eşlik ediyor. Bu tarz düşünmenin meyvelerinin uygulanması oluyor.

1.4.2. Stratejik Planlama Stratejik Düşünce ile Karşılaştırılabilir mi?

Stratejik planlamanın geleneksel fikri iş organizasyonlarının pek çoğı tarafından güçlü bir saldırı altındadır. Stratejik planlama sık sık önceden anlaşılmış bir yöntemi kapsar ve stratejilere organizasyonun nasıl görüldüğü kaynakların nasıl tahsis edildiğı konusunda yardımcı olur.

Bu yüzden stratejik planlama en yaygın eleştirilerden biri, geleceğı tekrar keşfetmeye odaklanmanın aksine şimdinin ve geçmişin ilgilenmesidir. Fahey ve Prusak örneğın bu yeteneğı bilgi yönetiminin en ölümcül 11 günahından biri olarak geleceğın yerine şimdiye ve geçmişe odaklanma olarak tanılamıştır (Fahey ve Prusak, 1998:40).

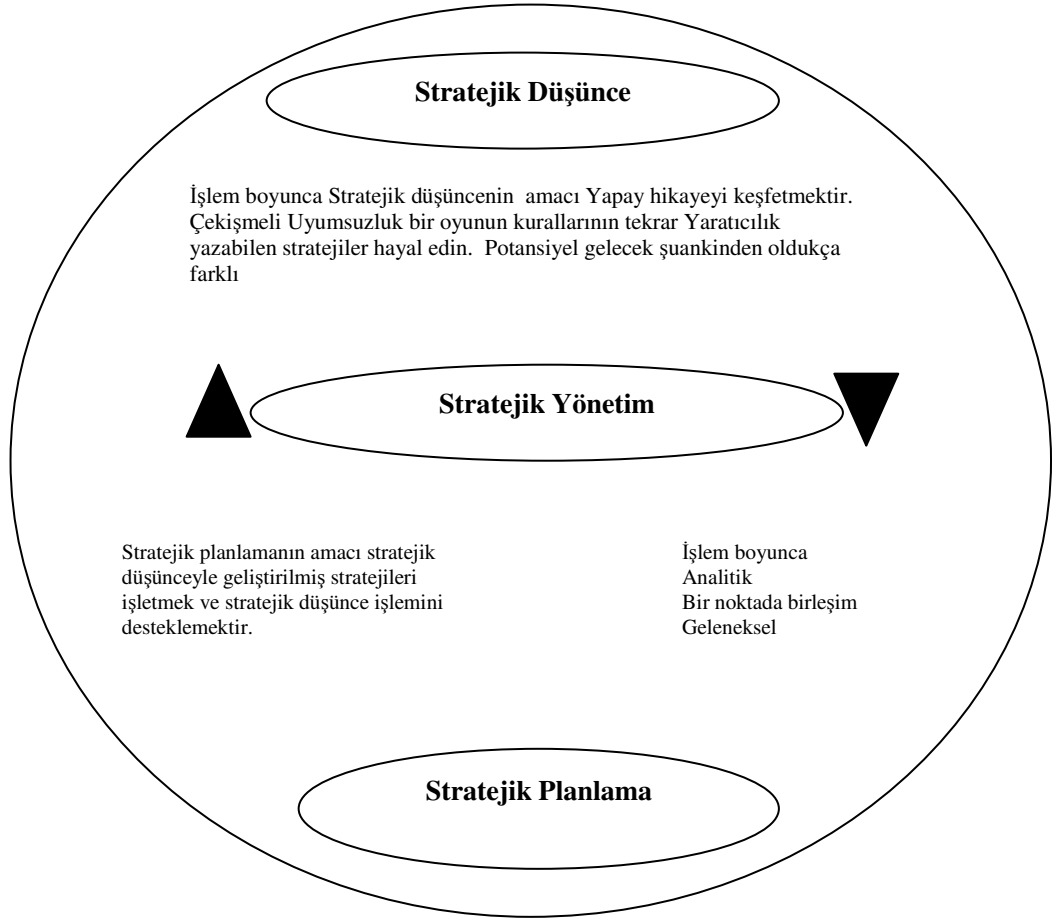
Stratejik planlama normalde başarılılabılır parametreler içinde yürütölen fakat bu parametrelere soru olmayan ve bu yüzden tek ilmik öğrenime benzeşen programlı ve analitik düşünce yönetimini göstermek için kullanılır. (Fahey ve Prusak, a.g.e.).

Stratejik düşünme, yaratıcı Divergent süreci olarak bilinenin aksine geleceğın tekrar keşfi ile ilgili olan bir strateji modelidir. Yeni yarışmacı ortamın yaratımı, mesela piyasaların daralmasına veya yavaş gelişmeye karşıdır.

Stratejik planlamada önemli bir sapma parametrelerin kendi üzerinde soruları düşünmek ve böylece çift lop öğrenmeye benzerdir. Her stratejik elementlerin yaklaşımları figürle de sunulur. Bu Herakles’e göredir (Heracleous, L. 1998:481)..

Yarışma sahasının kurallarını yeniden yazabilecek, keşfedilmiş ve işlenmiş bir roman stratejisi, dinleme ya da geçici olarak durdurma ihtiyaçları en azından endüstri hakkındaki konuşmaya değer aklın ve varsayımların bir parçasıdır. Endüstri reçeteleri birinin psikolojik yapısı kadar iyidir. Bu reçeteler birçok olası geleceğin kafada canlanabileceğini gösterdi.

Şekil 2. Stratejik Düşünce Strateji Yönetim Stratejik Planlama İlişkisi



Kaynak: Heracleous, Loizos . (1998). Strategic thinking or strategic planning, Long Range Planning, 31, 481-487.

Stratejik planın analitik yönleri ve yaratıcı yönleri (stratejik düşünce) arasında edebiyattaki bir etkiyle sık sık tespit etti ki bu iki stratejik yaklaşımların her biri birbirine uymazlar. Ancak teoriyi iddia eden ve uygulayan kişilerin önde gidenlerin birçoğu, hepsi hiç düşünsel stratejik işlemleri gerektirmezler.

Örneğin, gelecek hakkında düşünmek kadar önemli olabilir. Süreçlerin yöneticilere stratejik konuları her gün uygulamalarına mümkün kıldığı

konusunda bir miktar şüphe vardır. Bu yüzden, biz sadece strateji formülasyon yöntemlerimizin bütün dikkatini terk edemeyiz. tüm bunlardan sonra; stratejik düşüncelerden ortaya çıkan yaratıcı stratejiler hala bir noktada birleşen ve analitik düşünce arasında geçerli olmak zorundadır.

Aynı zamanda, planlama çok önemlidir, fakat yaratıcı düşünme şeklini teşvik etmedikçe kendi başına sanayi sınırlarını aşabilecek ve sanayileri tekrar tanımlayabilecek özgün yöntemler üretmez, gelecek için alternatif senaryolar kullanmada olduğu gibi.

Böylece, buradaki önemli nokta strateji üretme rejiminde stratejik düşünme ve stratejik planlamanın her ikisinin de gerekli olduğu ve hiç birinin diğeri olmadan uygun/yeterli olmadığıdır. Gerçek zorluk bugünün planlama sürecini stratejik düşünmeyi göz ardı etmenin aksine onunla iş birliği yapacak bir şekilde nasıl değiştirileceğidir.

Tablo 1- Bir Stratejik Planlama Modeli

Şu an bulunduğumuz yer neresi ?	İç/dış kıymetler Misyon ve prensipler	Durum ve çevre değerlendirmesi Müşteri Analizi Açıklık, kurumsal amaçların kapsamlı raporu
Nerede olmak istiyoruz?	Vizyon Amaçlar	İstenen sonuçların 3 veya daha çok yıla yayılması Başarı için ölçülebilir hedefler koyma
Hedeflediğimi yere nasıl ulaşabiliriz?	Faaliyet Planları	Başarı için strateji geliştirme Ayrıntılı uygulama planları hazırlama
İlerlemeyi nasıl ölçeriz?	Performans ölçme ve değerlendirme	Sonuç değerlendirme yöntemleri saptama izleme ve bilgi toplama sistemi kurma

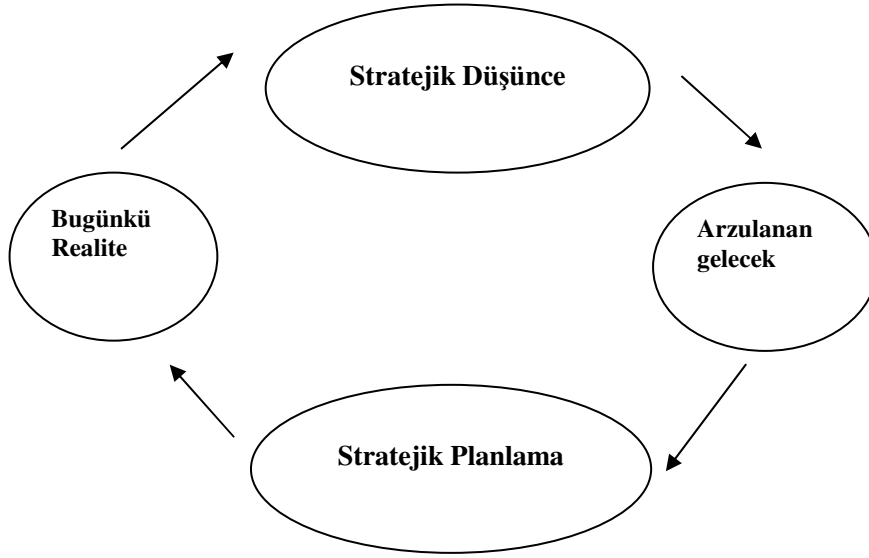
Kaynak: Ateş, Hamza,”Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Çağdaş Kamu Yönetimi II; Konular, Kuramlar, Kavramlar, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, (Editörler), 2003, s.266.

Stratejik düşünme ve stratejik planlama her ikisinin etkili stratejik yönetimde gerekli olduğu mantıksal süreçte birbiri ile bağlantılıdır ve her biri ayrı ayrı gerekli fakat yeterli değildir. Stratejik yönetimin her bir safhasında kullanılan araçlar kendi içlerinde/kendi kendilerine/kendi başlarına önemli

değildir, fakat analitik ve yaratıcı fikirleri cesaretlendirmede önemli bir araçtır. Normalde, birbirinden ayrılan ve sonradan yaklaşabilen yaratıcı olabilen ve daha sonrada gerçek dünyayı görebilen, sentetik olan ama analitik olmayan mantıksal düşünme olmalıdır (Heraclous,1998: 481-487)

Daha geniş bir stratejik üretme süreci görüşü o zaman, hem stratejik düşünme hem de stratejik programlamayı her biri kendi içinde devam eden gelecek ile şimdinin düzenini bozma ve onu yaratma sürecinde değerli olan bir biri ile alakalı olan aktiviteler/eylemler olarak iş birliği içinde olurdu.

Şekil 3 – Düzen Yaratma ve Bozma Olarak Strateji Üretme Görüşü



Kaynak: Liedtka, J. (1998). Linking strategic thinking with strategic planning, Strategy and Leadership, October, 120-129.

Her şey soyut merdivende aşağı ve yukarı çıkma ve muhteşem stratejilerin ve liderlerin göstergesi olan operasyonel manaların ve büyük resmi görebilme yeteneğidir (Heraclous,1998: 481-487).

1.4.3. Stratejik Düşünmenin Temelleri

Stratejik Planlamanın eksiklikleri ve yanlışlıklarının ortaya çıkması ve uygulamalarda başarısızlıklarla karşılaşılması sonucu Stratejik Planlama sistemi önemli oranda ortadan kalkmıştır.

Stratejik Planlamanın ortadan kalkması doğal olarak stratejilerin ortadan kalkması gibi bir sonucu doğurmamıştır, sadece planlama kısmını stratejiden ayırmıştır. Bu noktada ise “Stratejik Düşünce” kavramı doğmuştur. Bu kavram esasında, stratejinin planlanması değil düşünülmesi gereken bir kavram olduğunu belirtmektedir.

Stratejik Düşünce belirli bir düzene göre işlenecek bir yapıda değildir. Esasında Stratejik Planlamanın çöküşünden sonra strateji ile ilgili tüm düşünceler bu başlık altında toplanmıştır. Burada incelenecek konular ise temel olarak ikiye ayrılacaktır. Birinci Grupta direk olarak strateji oluşturmaya yönelik çalışmalar yapmış olan Michael Porter, Gary Hamel, C.K. Pharalad ve Adrian Slywotzky ikinci grupta ise bu stratejistlerin düşüncelerinin temel alındığı Peter Senge ve Andrew Grove’un yaklaşımları ele alınacaktır (http://www.danismend.com/konular/stratejiyon/STRATEJIK_YAKLASIM.htm, Erişim Tarihi 07 Ocak 2007).

Strateji teknik ile ilgili bir kavram değil, yeni değil ve tamamen düşünce ile ilgilidir. 5 yıl önce de, 50 yıl önce de, ve hatta 500 yıl önce de çok iyi strateji uzmanları vardı. Eğer bu kişiler kötü stratejiler belirledilerse o stratejiler hala kötüdür ve bundan sonrada ne kadar zaman geçerse geçsin, kötü olmaya devam edeceklerdir. Çünkü strateji düşünme kalitesi ile ilgili bir kavramdır, bir teknik değildir (N.Aslı, Tekinay, “Stratejik Düşünme Dönemi Başlıyor”, 2001, http://www.capital.com.tr/haber.aspx?HBR_KOD=2024, Erişim Tarihi 06 Ocak 2007)

Stratejik düşünmenin temellerinde bütün bilgi kanallarını açık tutmak, az sayıda önemli soruna yoğunlaşmak, güç oyunu yerine, zamanlaması doğru

ikna sürecini tercih etmek, kesinlik, yönlendiricilik ve katılıktan kaçınmak, maksadı çok boyutlu gözden geçirmek diye belirtebiliriz.

1.4.3.1 Strateji Oluşturulması

Bu model stratejik planlama modellerinde farklı bir model olup stratejik düşünce olarak nitelendirilebilir. Modelde strateji esnek olması gereken, sürekli öğrenmeyi, hata yapmayı ve hatalardan ders çıkarmayı içeren bir yapıdadır.

Modele göre strateji oluşturma'nın ilk adımı şirketin temel yetkinliklerini belirlemektir (http://www.danismend.com/konular/stratejiyon/Stratejik_yaklasim.htm, Erişim Tarihi 07 Ocak 2007).

Temel Yetkinlikler; bir kurumun kendisine rekabetçi üstünlük sağlayan ve müşteriye özel değer olarak yansıyan becerilerin bütünüdür. Her hangi bir özelliğin temel yetkinlik olabilmesi için şu özellikleri taşıması gerekmektedir:

1. *Müşteri yararı;* şirketin belirli bir konudaki becerisi müşteriye rakiplerinden çok farklı bir yarar sağlayabilmelidir.
2. *Rakiplerden Farklılaştırma;* bir becerinin temel yetkinlik olabilmesi için rakipler tarafından kolay taklit edilememesi gerekmektedir.
3. *Başka alanlara uygulanabilirlik;* temel yetkinlik sadece bulunulan sektörde değil diğer sektörlerde de var olabilmelidir.

Daha sonraki adımda ise şirketin elindeki temel yetkinlikler ile neler yapılabileceği, ilerde hangi piyasaların ne konumda olacağı, müşterilerin ne gibi dile getirmedikleri ihtiyaçları olacağı konularında bir “sektör öngörüsü” oluşturulur.

Son aşamada ise oluşturulan sektör öngörüsü doğrultusunda bir “stratejik niyet” oluşturulur. Bu şirketin gelecek ile ilgili ortak hayali veya amacı olarak da nitelendirilebilir.

Stratejik niyet esasında şirket için bir gerilmedir, yön belirtir. Şirket bu amaca yönelik olarak hareket eder. Hangi yetkinliklerin geliştirilmesi, hangi alanlarda araştırmalar yapılması gibi davranışlarda stratejik niyet doğrultusunda hareket edilir, hatalar yapılması durumunda ise bu hareketler stratejik niyet göz önüne alınarak yenilenir veya değiştirilir.

Stratejik düşünme kavramları aşağıda olduğu gibidir.

1. Tasarım Yaklaşımı : Kavramsal
2. Planlama Yaklaşımı : Resmi Süreç
3. Konumlandırma Yaklaşımı : Analitik Süreç
4. Kurum İçi Girişimcilik Yaklaşımı: Vizyoner Süreç
5. Algılama Yaklaşımı : Zihinsel Süreç
6. Öğrenme Yaklaşımı : Hata yapma ve Geri Besleme Süreci
7. Güç Yaklaşımı : Müzakerecilik Süreci
8. Kültür Yaklaşımı : Sosyal Süreç
9. Ortam Yaklaşımı : Reaktif Süreç
- 10 Görünüm Yaklaşımı : Dönüşüm Süreci

1.4.3.2. Stratejik Düşünme Neden Önemli?

Başka bir dünyadan gelen bir antropolog dünyaya inip “stratejik yönetim” in ne olduğunu araştırdığında işin teorisi ile pratik arasında çok büyük bir boşluk olduğunun farkına varacaktır. Stratejik yönetimle ilgili dokümanların %80’i stratejik düşünme, %20’si ise stratejik davranış ile ilgilidir. Stratejik olarak planlanmış sistemlerin getirdiği zorluklar ve problemler için yürütülen stratejik planların yapılması için etkili bir şekilde çalışılması konunun anlaşılabilirliğine yardım eder (Öncül, 2002: <http://sorucevap.com/ismeslek/is-kariyer/yoneticiler/ders.asp?205346>, Erişim Tarihi 07 Ocak 2007)

Stratejik düşünme piramidinin temeli stratejik analize dayanır. Ama yöneticilerin ve yönetim okuyan öğrencilerin çoğunluğu kendilerine “ne olacak” sorusunu sormakta başarısız olur ve piramidin bir üst kısmına geçemezler. Belki

de diğer %50 de radikal ve yaratıcı kararlar, fikirler verme aşamasında kaybederler. Bir diğer %50 ise vizyon aşamasında stratejilerini bir resme veya mesaja dökmekte başarısız olurlar. Son olarak ta %50si de stratejilerini net bir hareket planına dönüştürmekte başarısız olurlar. Sonuç olarak başarı oranı ise şu şekilde oluşur (Öncül, 2002: a.g.m.)

1.4.3.3. Stratejik Düşünmede Yapılan Hatalar

Biçimsellik ve kurumsallaştırma varsayımı; Sistemlerle stratejik düşünmenin programlanması ve kurallara bağlanması,

Ayırma ve rasyonelleştirme varsayımı; Stratejilerin, strateji üretenlerin, faaliyetlerin birbirinden ayrılması, kavramaya hazır hale getirilmesi,

Sayısallaştırma, sadeleştirme ve sıfır hata varsayımı; Genellenmiş, detaydan kaçınan somut veri kullanımı, basitleştirerek kolay anlaşılır hale getirme,

Tahmin edilebilirlik ve planlanabilirlik varsayımı: Ortam durağandır, herşey geçmişteki gibi gelişecek ve sonuçlanacaktır.

Stratejik düşünme ile ortaya çıkan değişim; eski düşünme yöntem ve kategorilerinin yeniden düzenlenmesi ile değil, yeni düşünme yöntem ve düzlemlerinin geliştirilmesini gerektirir.

Stratejik planlamanın bir sonucu, yöneticilerin karar verme gücünü sınırlamaktır.

Mc Donaldlaştırılmış (standart-uzmanlaşmış) iş ortamlarında iyi stratejik planlar, farklılığı olmayan düşünceler çıkar.

Doğru işi yapmak için stratejik düşünme; işi doğru yapmak için programlama gerekir.

1.4.3.3.1. Stratejik Düşünce Ne Değildir?

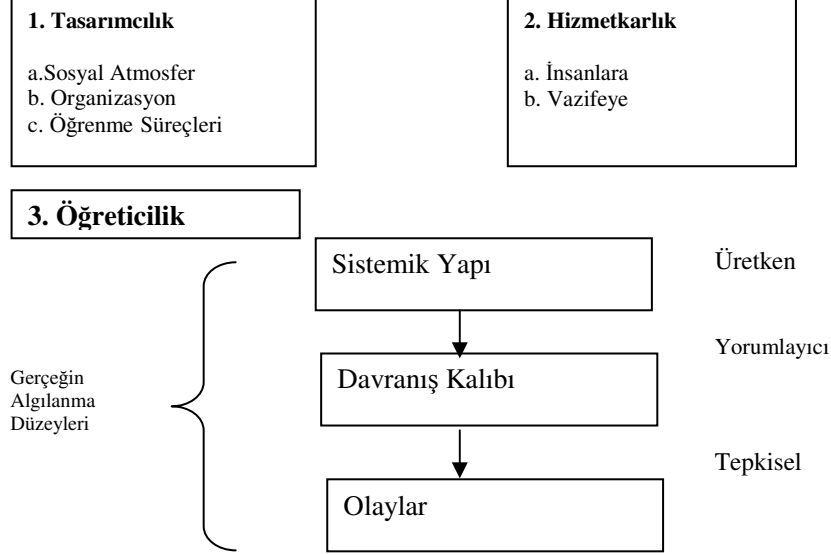
- Sadece komutanların işi değildir.
- Sadece komutanlar gibi düşünmek değildir.
- Alışılanı ve bilineni yapmak değildir.
- Riski minimize etmek değildir.
- Grupça düşünme değildir.
- Stratejik planlama değildir.
- Kurumsallaşmış pasiflik ve bağımlılık değildir.
- Planlamak yoluyla öğrenme değildir.
- Dikey düşünme değildir.

1.4.3.3.2. Stratejik Düşünce nedir?

- Küresel bakmaktır.
- Rekabetçi avantaj ve katma değer yaratmaktır.
- Uzun vadeli bakmaktır.
- Söyleneni ve düşünüleni yapmaktır.
- Görülmeyeni ve bilinmeyeni tasarlamaktır.
- Hayal kurmaktır.
- Hata yapmaktır.
- Sürekli öğrenmektir.
- Yadırganmaktır.
- Kaybetmeyi göze almaktır.
- Metaforlardan yararlanmaktır.
- Sistem düzeyinde düşünmektir.
- Olumsuz entropi yaratmak ve gelişmektir.

1.4.4. Stratejik Düşünme - Yaratıcı Gerilim

Şekil 4 :Stratejik Düşünme Yaratıcı gerilim



Kaynak: Varoğlu, Kadir, www.msb.gov.tr/satem, Ankara, 2005, Erişim Tarihi 15 Şubat 2006)

Stratejik düşünme organizasyonel planlama edebiyatında gittikçe daha çok ön kazanmaktadır. Fakat, bu kavramın doğası ve manasıyla ilgili ve açık tanım eksikliği kayda değer bir karışıklığa yol açmıştır. Örneğin, stratejik düşünme ve stratejik planlama dizisinde/diziliminde stratejik planlamaya alternatif olarak ve stratejik planlamayla uyum sağlamayan bir yaklaşım olarak, bir şekilde daha yüksek sırada gösterilmiştir. Bu kavramın tam özelliklerinin yetersiz tarifi stratejilerin tarifine ve sonradan eğitimcilerin yaptıkları ilerlemelere engel olmuştur.

Fakat bu konu hakkındaki düşüncelerin özenle anlaşılması, stratejik düşüncenin düzgün bir şekilde anlaşılması, sadece hızlı ve daha da hızlanan değişim zamanlarındaki organizasyonların hayatta kalması için değil, daha önemli olan stratejik planlamayı destekleyen ilerleyen strateji üretme rejimine etkili bir şekilde uyarlama yapabilmesi içinde önemlidir. Sonuç olarak, bu araştırmada yoğun bir şekilde iddia edilen şey, stratejik düşünmenin

savunulmasını engelleyen stratejik planlamadan öte, stratejik planlamanın ve stratejik düşüncenin birlikte çalıştığı mantıksal bir çatıdır.

2. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE STRATEJİK YÖNETİM

Kamu yönetiminde değişim arayışları, gerek ülkemizde gerekse dünyada her zaman gündeme gelen bir konudur. Toplumsal ve ekonomik yaşamda köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerde bu çabalar artmakta; daha durağan bir yapının baskın olduğu dönemlerde konu daha geri planda kalmaktadır. Ancak 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'lı yıllarda ivme kazanan reform çabaları, kapsam ve ulaştığı boyut bakımından incelenmesi gereken özellikler taşımaktadır. Yeni bir yüzyılın, dahası yeni bir bin yılın başlangıcının, bilim ve teknoloji yanında ekonomik ve siyasal alanda yaşanan köklü değişimlerle örtüşmesi, bu dönemde yaşanan değişim çabalarına daha farklı bir boyut katmaktadır. 1990'lı yıllarda kamu yönetimi reformunun, daha geniş bir bağlamda ve hemen hemen tüm ülkelerde gündeme geldiği görülmektedir. Yönetim değişen koşullara kendini uyarlamak zorundadır. Bu nedenle ulaşım, haberleşme ve teknoloji alanında yaşanan çok hızlı ve köklü gelişmeler yanında Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasal ve ekonomik sistem değişikliği gibi uluslar arası alanda derin izler bırakan değişimlerin yaşandığı bir dönemde, kamu yönetiminde reform arayışlarının tekrar gündemde ön sıralara çıkması beklenen ve doğal bir gelişmedir.

Her ülkenin kendi öznel koşulları gereği reform çabalarının farklılıklar taşıdığı ve taşınması gerektiği bilinen bir gerçektir. Ancak yine de bu çalışmaların ortak ve ayrılan yönlerini, benzeşen ve çelişen uygulamalarını belli genellemeler altında toplamak mümkündür.

Yönetim, dinamik bir süreç olup, sürekli olarak değişmek ve gelişmek zorundadır. Çevredeki değişiklikler yönetimin geliştirilmesini zorunlu kıldığı gibi, örgütlerin amaçlarının değişmesi, yeni teknolojilerin ithali ve yönetimde kullanılan araç-gereç ve öteki kaynakların değişmesi de yönetimin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yönetimde reform kavramı, yönetimin sahip olduğu bütün imkan ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda akılcı bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel

yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür. Yönetimde reform mevcut düzenin günün şartlarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, para ve zaman harcayarak gerçekleştirebilmek için personel, teşkilat, metod, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili bütün iyileştirme ve geliştirme çabalarına da yönetimde reform denilebilir (Sürgit,1972:9). Yönetim literatüründe yönetimde reform kavramı genellikle yönetim sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır.(Yalçındağ, 1971: 24)

Sonuç olarak yönetimde reform, yönetimin milli amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böylece iyi işleyen bir sistem içinde faaliyet görmesini sağlayacak çabaların bütünü olarak tanımlanabilir (Sürgit, 1972: 10).

Buraya kadar yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu yönetimindeki değişim ve reform ihtiyaçlarının nedenlerini aşağıdaki gibi sıralanabilir :

- Kamu hizmetlerinin vatandaş gözünde; yavaş, kalitesiz, pahalı, az çeşitli, ulaşılması zor olarak değerlendirilmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının bugün yürütmüş olduğu faaliyetlerin bir kısmının özel sektörün gelişmesi ve kamu hizmet anlayışının değişmesi gibi nedenlerden ötürü bugün için gerekenlerini istenen seviyede yerine getirilmemesi,
- Kurumların hizmet üretimlerinin azalması, yavaşlaması ve kalitenin düşmesi sebebi ile birim maliyetlerinde artış olması,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatları ve onların taşradaki birimleri arasındaki görev dağılımının merkez lehine bozulması
- Kırsal alanlardan kentlere olan göç sebebi ile kamu hizmetlerinin istenen hız, zaman ve kalitede karşılanmaması,

- İç ve dış borçlanma sebebi ile kamu hizmet yatırımlarına yeterli kaynak sağlanamayıp, istenen miktar ve kalitenin gerisinde kalınması,
- Yanlış istihdam politikaları nedeniyle bazı hizmetlerde kadrolar aşırı büyürken, bazı hizmetleri sunmak için yeterli personel bulunamaması,
- Kamu hizmeti gören yöneticilerin, hükümetlerin değişimi ile birlikte görevlerinden alınması biçiminde sıralamak mümkündür.

Toplum, kamu yönetiminin üstlendiği hizmetleri, kaynakları etkin ve verimli kullanarak, zamanında ve gereken en kısa süre içinde, bir başka deyişle hızlı bir biçimde üretmesini beklemektedir. Bu nedenle kamu yönetimi açısından çağdaş yönetim ilke, esas ve uygulamalarının daha fazla önem taşıdığı, kamu yönetiminin etkinliğe verimliliğe ve vatandaşın ihtiyaçlarını tatmine yönelik yönetsel uygulamalara başvurmak ve bu uygulamaları geliştirmek durumunda olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimi reformu deyiminin çok çeşitli uygulamaları kapsadığı görülmektedir. Aşağıda bunlar özetlenmektedir (Yılmaz, 2001, 13):

- Kırtasiyeciliğin azaltılması, bu çerçevede bürokratik aşamaların azaltılması, bürokratik eskimiş kuralların kaldırılması, kuramların yerleşme biçimlerinde değişiklik ve kağıda dayalı işlemleri azaltılmasıdır.
- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanma. Bu yolla, mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlamak.
- Bütçe açıklarını, kamu borçlarını azaltma çabaları. Bu amaçla vergilerde ve harcamalarda reform arayışları.
- Kurumsal etkililiği arttırmak için daha küçük ve bağımsız birimler oluşturulması.

- Sübvansiyonların kaldırılması, kullanıcı ücretleri gibi yollarla kamu politikalarının kendi kendini besleme kapasitelerinin arttırılması.
- Stratejik planlama, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin uygulanmaya çalışılması.
- Kamusal hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine; sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi (contracting- out); özel kesim-kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği anlaşmaları; şirketleşme, özelleştirme uygulamaları.
- İnsan kaynakları yönetiminde (personel rejimi) ve ücret sisteminde değişiklik.
- Kamu birimlerine kendi personel politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının sınırlandırılarak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdam.
- Hizmet sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartlar geliştirilmesi.
- Kamunun örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda da gözden geçirilerek mükerrerliklerin ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için ilgili birimlerin görevlendirilmesi.

Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin arttırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, performans yönetimi, yapısal değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi reformunun amaçlarının etkinlik, etkililik, hesap verme sorumluluğu, yetki devri, saydamlık gibi kavramlar etrafında toplandığı görülmektedir. Reform süreci boyunca vurgu yapılan noktalar zamanla

değişmektedir. Kapsamlı ve köklü bir değişikliği daha yavaşlamış bir süreç takip etmektedir. Bazı ülkelerde bu amaçlar öncelikle kritik bir sektör seçilerek o alanda pilot uygulamalarla gerçekleştirilmekte daha sonra diğer alanlara yayılmaktadır. Reformun kapsam ve hızını, ülkenin anayasal düzeni, kaynaklar, liderlik, mevcut durumdan hoşnutsuzluk derecesi, bir kriz duygusunun oluşup oluşmaması gibi unsurlar belirlemektedir. Yeni kamu yönetimi, özellikle 1980 sonrası gelişmiş Batı ülkelerinde uygulanan yönetsel reformların benzer noktalarının olduğu düşüncesinden hareket etmektedir (Al, 2002: 144).

Yönetimde kapsamlı ve radikal bir değişime ihtiyaç olduğunu ve bu değişimin başlangıç yerinin devlet olduğunun altını çizerek belirtmek gerekir. Bugün kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunlar kapsamlı bir reformun süratle uygulanması ile mümkündür. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere, eğitim hizmetlerinden, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine kadar bir çok toplumsal dönüşüm projesinin daha fazla zaman kaybetmeden gerçekleştirilmesi gereklidir.

Yönetimde reformu ve değişimi başarmak için en başta planlı ve sistematik adımlar atmak, inançlı ve kararlı olmak gerekir. Ülkemizde toplumsal dönüşümü gerçekleştirmek için en başta yönetimde reformun ne şekilde yönetileceğine ilişkin bir planın oluşturulması gerekir. Bu çerçevede stratejik yönetim tekniklerinden mutlaka yararlanılması gerekir. Kamu yönetimde reformun gerçekten reform niteliği taşıması, kağıt üzerinde kalmaması, halkın ve yönetimin reformu benimsemesi, kamu yönetiminin iç ve dış çevre analizinin yapılarak üstün ve zayıf yönlerine, fırsat ve tehlikelere göre gerçekçi bir reformun planlanması, değişimin kurumsallaşması ve sürekliliği ancak stratejik yönetim anlayışının hakim olması ile mümkün olacaktır. Stratejik yönetim, kamu yönetimini bir bütün olarak ele aldığından, yapılacak reform çalışmaları kamu yönetiminin sadece belirli bir kesimini değil, tüm örgütü kapsayacağından, kamu yönetimde kapsamlı bir reformun stratejik yönetim anlayışı ile mümkün olacağı görülmektedir.

Nitekim ülkemizde kamu yönetimde reformla ilgili gündemde olan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu (Tasarısı)"nda da yapılacak reform çalışmalarının stratejik yönetim anlayışı ile alındığı görülmekte, bu doğrultuda tasarının 20.

maddesinde Başbakanlığa bağlı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın kurulacağı belirtilmektedir. Tasarının 27.maddesinde "Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Bu Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur. Bu kurula, konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülür." ifadeleri yer almaktadır. 27. maddenin gerekçesinde ise "Bu Kanunun getirdiği sistemde, kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışına geçmesi benimsenmiştir. Böylece, günlük sorunların çözülmesi ve geçmişin denetlenmesi yaklaşımından geleceğin planlanması ve sonuç odaklı bir yönetim yaklaşımına geçilmiş olacaktır. Bu amaçla, kurum ve kuruluşların stratejilerini ve politikalarını geliştirmek; amaç ve hedeflerini, performans ölçütlerini ve hizmet kalite standartlarını belirlemek; kurumun faaliyet sonuçlarını periyodik olarak gözden geçirmek ve değerlendirmek; gerekli tedbirleri önermek üzere Strateji Geliştirme Kurullarının kurulması öngörülmektedir." Hükümünün yer alması ve tasarının 30. maddesi ile de Strateji Geliştirme Başkanlığı'na çok önemli görevlerin verilmesi ile kamu yönetiminde reform için stratejik düşünmenin ve stratejik yönetimin gerekliliği ve önemi üzerinde durulmuştur.

Yönetimde reformun başarılı olabilmesi, planlanan sonuçlarına ulaşabilmesi ve radikal bir dönüşümü gerçekleştirebilmesi, reform sürecinde stratejik yönetim tekniklerinin uygulanmasına bağlıdır. Yönetimde reformun başarılı olabilmesi stratejik yönetimin esas kabul edilerek, reformun niçin gerekli olduğu ve nasıl yönetilebileceği konusunda bilgiye ve vizyona sahip olunmasına, reformları gerçekleştirmek yönünde kararlı, samimi ve cesur olunmasına, reformu başarmak için misyona sahip olunmasına, reform stratejisinin oluşturulmasına ve reform projelerinin uygulanmasına yani stratejiye uygun olarak belirlenen aksiyon planlarının süratle uygulanmasına bağlıdır.

2.1. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ REFORM ÖRNEKLERİ

Dünyada yeni bir bin yıla girilirken, yönetim bilimi çok önemli değişimler geçirmektedir. Bu değişimler hem yönetim biliminin kuramsal yapısında hem de yönetim uygulamalarında yaşanmaktadır. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği, yönetim biliminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Ayrıca yaşanan küreselleşme süreci de, farklı coğrafyalarda ve kültürlerde yaşanan değişimlerden, bütün ülkelerin etkilenmesine neden olmaktadır.

Bu süreçte ortaya çıkan toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeler, yönetimi değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim; durağanlıktan hareketliliğe, bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar-maliyet analizlerinin ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır (Yaşamış,1997:5). Bunun sonucunda her alanda sorunların çözümüne yönelik önemli bir baskı ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetiminde gelişen global eğilimler yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar devletin küçültülmesi, siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması, şeffaf ve dürüst yönetim, merkeziyetçilikten uzaklaşma, yeniden yapılanmayı gerekli kılan unsurlar olmuştur(Günay,1997:132).

Bugün hemen her platformda, devletin yapılandırılması gerektiği belirtilmektedir. Bu koşullar, tüm dünya geneli için geçerli kabul edilebilir. İngiltere, Avustralya ve Y. Zelanda'yı kapsayan bir araştırmada, kamu sektöründe yeniden yapılanma gereksinmesini doğuran faktörler; ekonomilerin zayıflaması ve küreselleşme, bu zayıflamanın ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden genel

hoşnutsuzluk, kamu kesiminde pazar yönelimli yaklaşımları savunan "yeni sağ"ın iktidara gelişi olarak belirtilmektedir (Tutum,1994:9).

Bugüne kadarki reformlarda parçacıl bir tutum izlenmiş, bütçe reformu, personel reformu, satın alma sistemlerinde reform gibi adlar alan değişik girişimlerle kamu yönetimi sisteminin çok önemli olduğu düşünülen belli bir boyutunda değişim amaçlanmıştır. Doğal olarak bazı olumlu sonuçlar alındıysa da kamu yönetimi sisteminin bütününde köklü bir değişim gerçekleştirilememiştir. Bugünkü reform çalışmaları parçacıl olmaktan ziyade geniş kapsamlı, bütüncüdür ve stratejiktir. Amaç, sadece örgütlenmeye ilişkin yapı değişikliği ya da bütçeleme sistemlerini değiştirmek değil, bütün olarak kamudaki yönetim anlayış ve uygulamasını değiştirmektir.

Her ülkede amaçlara ulaşmak için değişik yollar izlenmiştir. Ancak genel olarak dört stratejiden bahsedilebilir (Yılmaz,2002:23):

- Piyasacı Strateji: Rekabeti ve sözleşmeyi esas alır.
- Yönetmel Reform Stratejisi: Yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar.
- Program Stratejisi: Kaynakların yeniden dağıtımını için mevcut politikalar ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesi esasına dayanır.
- Aşamalı ve Yavaş Değişim Stratejisi: Kamunun daha verimli çalışması için kurallar ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır.

Bu dört yaklaşımın da ortak noktaları bulunmaktadır. Hepsinde amaç ortaktır; daha verimli ve etkili çalışan, vatandaşın taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmak. Hepsinde hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve hizmet sunumunda esneklik teşvik edilmektedir. Bununla beraber yaklaşımlar arasında temel bir takım farklılıklar da mevcuttur. Piyasacı yaklaşım, devletin politika belirleme

rolü ile hizmet sunumu arasında keskin bir ayrıma dayanır. Bu yaklaşımın hizmet sunumuna ilişkin görevlerin bağımsız, küçük birimler ya da gönüllü kuruluşlara devri yönünde temel bir tercihi bulunmaktadır. Yönetmel model, hizmet sunumu konusunda devlete daha geniş bir rol verir. Fakat bu rolü gerçekleştirirken bürokratik kurallarla boğulmak yerine yöneticilere daha geniş bir esneklik verilmesini savunur. Program yaklaşımı, mevcut kaynaklarla en etkili sonucu almak için kaynakların nerelere öncelikle ayrılması gerektiği sorusu üzerinde odaklaşır. Aşamalı yaklaşımda, devletin mevcut rolünde önemli bir değişiklik yapma amacı güdülmeyip mevcut yapıyı biraz daha iyi çalışır hale getirmek istenilmektedir.

Hangi yaklaşımın izleneceği önemlidir. Çünkü her yaklaşımda farklı bir soru ortaya çıkmakta, kritik önem taşıyan alanlar değişmektedir. Piyasacı bir yaklaşım izlenebilmesi için rekabetçi bir ortamın mevcut olması gerekir. Yapılan sözleşmelerin rekabetçi bir ortamda yapılmaması durumunda çok daha derin sorunlar ortaya çıkabilecektir. Yönetmel yaklaşımda ise kritik konu esneklikle beraber hesap verme sorumluluğuna ilişkin etkili mekanizmaların oluşturulmasıdır. Program yaklaşımındaki kritik konu ise hükümetin kaynakları yapılan program değerlendirmelerine göre yeniden dağıtmaya hazır ve gönüllü olup olmadığıdır. Aşamalı yaklaşımda ise kritik sorun değişim çabalarının uzun süre sürdürülüp sürdürüleemeyeceğidir. İzlenen ana yaklaşıma göre bu kritik alanlarda gerekli önlemler alınıp gerekli altyapı oluşturulamazsa başlangıçta iddialı umutlarla ortaya çıkan reform çalışmaları kısa bir süre sonra sekteye uğrayacaktır. Bu nedenle reform çabalarının başında stratejik kararları almak gerekmektedir.

Politik, kültürel ve idari farklılıklara bağlı olarak ülkeler farklı yönetim biçimlerine geçişi hedeflemişlerdir. Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, İrlanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Hollanda'nın oluşturduğu grup performans yönetimine geçiş için reform çalışmaları yaparken; Norveç, Avusturya, Almanya, İsviçre, Belçika, Fransa performans odaklanmış karma bir yönetim için reformları sürdürmektedir. Bu çalışmada ülkemize de örnek olması açısından A.B.D., Yeni Zelanda ve F.Almanya örnekleri stratejik yönetim açısından incelenecektir.

2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yeni değildir. Bu alanda gerek kuramsal olarak gerekse uygulamaya yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Kamu yönetimi reformuna yönelik yapılan önemli çalışmalar şunlardır (Yılmaz, 2001: 46):

- 1905 Bakanlıklarda Çalışma Yöntemi Üzerine Rapor (Keep Komisyonu)
- 1910 Ekonomi ve Etkililik Konusunda Başkanlık Komisyonu (Taft Komisyonu)
- 1921 Yeniden Yapılandırma Ortak Komitesi
- 1936 İdare Üzerine Başkanlık Komitesi (Brownlow Komitesi)
- 1947 Birinci Hoover Komisyonu
- 1953 İkinci Hoover Komisyonu
- 1960 Hükümetin Yeniden Teşkilatlanmasına İlişkin Görev Gücü
- 1969 Yürütme Teşkilatı Danışma Konseyi (Ash Konseyi)
- 1977 Carter Yeniden Yapılandırma Çalışması
- 1982 Başkanlık Maliyet Kontrolü Araştırması (Grace Komisyonu)
- 1987 Kamu Hizmetleri Ulusal Komisyonu (Valcker Komisyonu)

Bu tür çalışmalar genel olarak kamu yönetiminde köklü ve kalıcı sonuçlar doğurmamıştır. Bu komisyonlar ve çalışmalar iki grup altında incelenebilir. İlki Keep Komisyonu ile başlayıp Hoover Komisyonu ile sona eren gruptur. Bu grup klasik kamu yönetimi yaklaşımına sahiptir. Bu ilk grupta üstünde durulan temel konuların kamu kurumları arasında yetki paylaşımı ve buna ilişkin kamusal düzenlemeler; kurumların klasik organizasyon teorisinde yer alan skala ilkesi, yönetici ve alt düzey çalışan ayrımı gibi etkinlik ilkeleri çerçevesinde örgütlenmesi; kurumsallaştırılmış bir başkanlık yapısı ve bu bağlamda yürütme erkine ilişkin yetkilerin birleştirilmesi gibi konular olduğu görülmektedir. II. Hoover Komisyonu ile başlayan ikinci gruptaki raporlarda yer alan görüşlerde ise başkanın rolünden ziyade bürokratik yapılanmaya ilişkin konuların gündeme getirildiği görülmektedir.

1993 yılında hazırlanan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (National Performans Review-NPR) raporu ile başlatılan ve daha çok Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak anılan girişim ise kapsam, uygulama, ulusal ve uluslararası alanda doğurduğu etkiler bakımından en önemli çalışmadır. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi, Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından federal hükümetin çalışmalarının reform edilmesi amacıyla başlatılan bir girişimdir. Programın amacı kısaca daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet (government that works better and costs less) olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır. Bu girişim Amerika Birleşik Devletleri'nde yirminci yüzyılın başından bu yana federal hükümet düzeyinde reforma yönelik onuncu çalışma olup bugüne kadar en uzun soluklu olanıdır. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi konusunda ayrıntılara girmeden önce, kısaca böyle bir girişimi zorlayan nedenleri açıklamakta yarar vardır. Kamu yönetimi alanında köklü bir değişimi zorlayan ilk üç neden, üç açık (three deficits) diye ifade edilen olgudur: İlk açık bütçe açığıdır, ikinci açık güven açığıdır (trust deficit). Üçüncü açık ise performans açığıdır (performance deficit). Bu açıkların ortaya çıkma süreci ve nedenleri birbiri ile yakından ilgilidir. Bütçe açığı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yaşanan petrol şoku nedeniyle dünyanın ve bu arada Amerika Birleşik Devletleri'nin girdiği ekonomik bunalımın sonucudur. Bunalım, işsizlik ve enflasyonun birlikte yaşanması olarak ortaya çıkmıştır. Sorunun kamu kesimine yansımaları artan ve kronikleşen bütçe açıkları şeklindedir (Yılmaz, 2001: 51)

Programa daha sonra Devletin Yeniden Yapılandırılması İçin Ulusal Ortaklık (National Partnership for Reinventing Government) adı verilmiştir. Bu durumda bütçe açıklarını gidermek için kamunun maliyetlerini azaltıcı önlem arayışları başlamıştır. Clinton yönetiminin, kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişiminin önemli bir kaynağı David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yazılan "Reinventing Government" adlı eserde dile getirilen fikirlerdir. Bu kitap hiç beklenmedik biçimde en iyi satanlar listesine girmiştir. Kamu yönetiminde reform gibi sıradan okuyucunun çok fazla ilgisini çekmeyeceği düşünülen bir konunun, Amerika gibi bir toplumda en iyi satanlar listesine girmesi halkın konuya verdiği önemin ve bu konudaki genel hoşnutsuzluğun bir göstergesi olarak kabul edilmiştir.

Kitapta öne sürülen ana tema kamu yönetiminin girişimci bir nitelik alması (entrepreneurial government) gerektiğidir. Girişimci bir kamu yönetiminin temelini ise 10 ilkenin yaşama geçirilmesi oluşturmaktadır. Bunlar: kürek çekmekten çok rotayı çizmek; sadece hizmet sunmak yerine toplumun güçlendirilmesi; tekelden ziyade rekabetin teşvik edilmesi; kurallardan çok amaca odaklaşmak; girdi yerine etkileri (outcome) finanse etmek; bürokrasi yerine müşterinin ihtiyaçlarına odaklaşmak; sadece harcamaya değil kazanmaya da yönelmek; sorunları çözmek yerine sorunların ortaya çıkmasına engel olmak; yetkilerin merkezden alınıp yerele ya da ilgili birime aktarılması; yeni kamu programları yaratmaktan ziyade piyasa mekanizmasından yararlanmaktır. Kitapta yer alan fikirler programa adını verecek derecede etkili olmuş ve David Osborne bir süre danışmanlık yapmıştır (Yılmaz, 2001: 52)

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler de Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimine katkıda bulunmuştur. Bunlardan ilki soğuk savaşın sona ermesidir. Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte savunma ve uzay araştırmaları bütçesinden gelen yükü azaltmak konusunda ve programın ideolojik düzlemde savunulabilmesi açısından daha uygun bir ortamın oluştuğu söylenebilir. Nitekim personel sayısındaki en önemli azaltmalar orduda ve uzay araştırmaları merkezinde (NASA) gerçekleştirilmiştir. Uluslararası alanda yaşanan bir diğer gelişme de 1980'lerden itibaren İngiltere'de başlayan ve çeşitli ülkeleri kapsayan kamu yönetimi reformları ve bu arada ortaya atılan yeni kamu yönetimi yaklaşımıdır.

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimini hazırlayan nedenler çerçevesinde son olarak Amerikan iç politikasında Demokrat Parti ile Cumhuriyetçiler arasında yaşanan çekişmeden söz edilebilir. Cumhuriyetçi parti tarafından dile getirilen vergilerin azaltılması ve devletin küçültülmesi yönündeki politikaların kamuoyunda sempati toplaması ve bunun Kongre seçimlerine yansması Demokrat Partiyi bu konularda bir program hazırlamaya zorlamıştır.

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi Başkan Bill Clinton tarafından görevi devralmasından sadece altı hafta sonra 3 Mart 1993 tarihinde başlatılmıştır. Başkan Clinton, Başkan Yardımcısı Al Gore'u bu konuda sorumlu

tutmuş ve bir rapor hazırlanması için altı ay süre vermiştir. Rapor bu süre içinde hazırlanarak 7 Eylül 1993 tarihinde Başkana sunulmuştur.

Rapor esas olarak kamu kurumlarında çalışan 250 personel tarafından hazırlanmıştır. Bu personele ek olarak bazı stajyerler ve eyaletlerden ve yerel yönetimlerden ödünç alınan bir kısım personel ile çok az sayıda danışman da bu çalışmayı yapan görev gücünde yer almıştır. İki ana alt grup oluşturulmuştur. Birinci grupta yer alanlar doğrudan, tek tek her bir kamu kurumunu mercek altına almışlardır. İkinci gruptakiler ise kamu alımları, bütçeleme, personel gibi tüm kurumlarda ortak olan hizmetleri incelemiştir.

Çalışma 15 Nisan 1993'te yeni personelin hizmet içi eğitimiyle başlamıştır. Reinventing Government adlı kitabın yazarlarından David Osborne bu aşamada anahtar bir rol üstlenmiş ve danışmanlık yapmıştır. Başkan Yardımcısı Gore birkaç ay süreyle çok sayıda kamu kurumunu ziyaret ederek yaşanan problemleri ilk elden görme ve inceleme fırsatı bulmuştur. Ayrıca Haziran 1993'te Philadelphia'da özel kesim yöneticilerinden, kamu kurumu yöneticilerinden ve danışmanlardan oluşan bir grupla Devletin Yeniden Yapılandırılması Zirvesini (Reinventing Government Summit) toplayarak bu konuda kamuoyu oluşturmaya yönelik bir tartışma ortamı açmıştır (Yılmaz, 2001: 54).

Aynı dönemde Başkan Clinton da kamu kurumlarının kendi içlerinde yeniden yapılandırma takımları (reinvention teams) kurulmasına öncülük etmiştir. Ulusal Performans Değerlendirme Grubu bu takımlarla sürekli ve yakın bir ilişki içinde bulunmuş ve hazırlanan önerilerin geliştirilmesinde bu takımlardan yararlanılmıştır. Başkan Yardımcısı Gore bütün bu süreç boyunca çalışmalarla çok yakından ilgilenmiş ve nihai rapor yazılmadan önce, geliştirilen önerileri desteklemeleri için her bir kurumla görüşmüş ve onları ikna etmiştir (Yılmaz, 2001: 54).

Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması (From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less) adını taşıyan nihai rapor 7 Eylül 1993 tarihinde,

Başkan Yardımcısı Al Gore'un imzasıyla Beyaz Saray'ın bahçesinde düzenlenen bir törenle Başkan Clinton'a sunulmuştur. Sunuş belli bir kamuoyu oluşturacak şekilde planlanarak yazılı ve görsel basının dikkatini çekecek bir törenle yapılmıştır. Nihai rapor Ulusal Performans Değerlendirme Grubu tarafından hazırlanan bir dizi alt rapora dayanmaktadır. Nihai rapor eklerde yer alan 384 öneriden 119'unun altını çizmektedir. Alt raporlar 38 adet olup 2000 civarında sayfada 384 adet öneri geliştirmekte ve bu önerilerin gerçekleştirilmesi için gerekli 1250 eyleme yer vermektedir. Bu eylemler sonucunda 108 milyar dolar tasarrufta bulunulması öngörülmektedir.

Raporun sunulmasından hemen sonra Başkan ve Başkan Yardımcısı ülke genelinde bir tura çıkmışlar ve raporu tanıtmışlardır. Aralık 1993'e kadar Başkan tarafından önerilerin uygulanabilmesi için 16 adet direktif yayınlanmıştır. Bu direktifler çalışanların sayısının 252 bin kişi azaltılmasını da içermektedir. Raporun yayınlanmasından kısa bir süre sonra Ulusal Performans Değerlendirme Grubu Elemanlarının büyük bir kısmı kendi kurumlarına geri dönmüştür. Geriye kalan 50 kadar eleman Federal Hükümet çalışanlarının reform konusunda eğitimi, yeniden yapılandırma laboratuvarları kurulması, pilot uygulamalar geliştirilmesi gibi çalışmaları yürütmüştür (Yılmaz, 2001: 51).

Ulusal Performans Değerlendirme Grubu 1250 eylemin gerçekleşme durumunu takip amacıyla bir izleme sistemi oluşturmuştur. Kurumlar bu 1250 adet eylemden kendilerini ilgilendiren yaklaşık üçte ikisinin uygulanması ve izlenmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Kalan üçte bir miktarındaki eylem ise kurumlar arası grupların sorumluluğuna bırakılmıştır. İdari ve Mali İşler Ofisi bu aşamada önemli bir rol üstlenmiş ve Kamunun Performansı ve Ulaştığı Sonuçlar Hakkında Kanunun (Government Performance and Results Act) uygulanmasında öncülük yapmıştır.

Başkan ile temel kurumların yöneticileri ve Kabine üyeleri arasında Performans Anlaşmaları imzalanmıştır. 1995 yılı sonuna kadar en büyük 24 kuruluştan sekiz adeti ile Başkan arasında bu tür anlaşmalar imzalanmıştır. 1994 yılında karşılaşılan en büyük zorluk müşteri hizmet standartlarına ilişkin ilk setin

oluşturulmasıdır. Bu amaçla kuruluşlara yardımcı olmak için haftalık eğitim seminerleri düzenlenmiştir. Sonuçta Ekim 1994 tarihi itibarıyla 150 kuruluş 1500 adet hizmet standardı geliştirilmiştir (Yılmaz, 2001: 51-52).

Ulusal Performans Değerlendirme Raporu çerçevesinde 5 yıl içinde (Mart 1999 itibarıyla) yapılanları özetlersek, oldukça başarılı denilebilecek bir uygulama ortaya çıkmıştır. Federal hükümet bünyesinde çalışanların sayısı 351 bin kişi azaltılmıştır. Böylece çalışanların sayısı mutlak değer olarak Başkan Kennedy döneminden bu yana en düşük rakama indirilmiş ve kamu çalışanlarının toplam çalışanlara oranı bakımından da 1931 yılından bu yana en düşük orana ulaşılmıştır. İlk raporda yer alan önerilerin yüzde 66 oranında gerçekleştirildiği rapor edilmektedir. Bu amaçla Kongre'den 85 Kanun çıkarılmış ve Başkan tarafından 46 adet direktif yayımlanmıştır. Kamu kurumları bünyesinde oluşturulan 1200 adet yeniden yapılandırma takımı Hammer Award ile ödüllendirilmiş; kurumlar bünyesinde 350 adet Yeniden Yapılandırma Laboratuvarı oluşturulmuştur. Çekiç Ödülü (Hammer Award) yeniden yapılandırma konusunda başarılı uygulamaları olan kurumları ve çalışanları teşvik amacıyla oluşturulan bir ödül sistemidir. Sembolik ve yapılan çalışmaların tanınmasına ve takdir edilmesine yönelik bir ödüldür. Aynı şekilde kamu kurumlarında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla Affetme Kuponu (Forgiveness Coupon) denilen bir uygulama başlatılmıştır. Kurum yöneticisine sene başında belli sayıda affetme kuponu verilmekte ve bu kuponları kullanması istenmektedir. Yönetici yeni bir uygulama başlatacak, başarısız olursa bu kuponu verecek ve hiç kimse neden bu hatayı yaptın diye soramayacaktır.

Beş yıllık period içinde önerilen 177 milyarlık tasarruf miktarından 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleştirilmiştir. Kamu kurumları kendi iç işleyişlerine ilişkin kurallardan 640 bin sayfasını ve federal düzenlemelerden de 16 bin sayfasını yok etmişlerdir. Buna ek olarak 31 bin sayfa düzenleme de daha açık ve anlaşılır olması için yeniden yazılmıştır. 850 ayrı yerde çalışanlar ve yönetim arasında işbirliği kurulmuştur. 570'in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri standardı

oluşturulmuştur. Halkın kamu yönetimine olan güveni son 30 yıldan bu yana ilk defa artma eğilimine girmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılması girişimi tarafından sloganlaştırılan iki ana hedef vardır: Daha iyi çalışan bir devlet (a government that works better) ve daha az maliyet (cost less). Girişimin başarısını bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Burada bir ikileme de dikkat çekmekte yarar vardır. Programın daha iyi çalışma bölümü çalışanların daha fazla yetki ve sorumluluk almasını ve programa aktif bir şekilde destek ve emek vermelerini, bir bakıma programa ortak olmalarını gerektirirken daha az maliyet bölümü bir kısım çalışanların işine son verilmesini gerektirmektedir. İşten çıkarmalar kurum içi tansiyonu arttırıp çalışma barışını zedeleme olasılığı çok yüksek bir uygulamadır.

Maliyet konusundaki başarıyı ölçmek daha kolaydır. Çünkü programın başında ne kadar bir tasarruf beklendiği açıklanmıştır.

Program ABD'nin en önde gelen düşünce (think-tank) kuruluşlarından birisi olan Brookings Institution tarafından periyodik olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bir çok ülkede olduğu gibi Amerika Birleşik Devletleri'nde de kamu yönetimi reformu konusunda çok sayıda çalışma yapılmış ancak bunlar bir türlü tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bu nedenle ABD'deki son girişimin başarı nedenlerinin iyi incelenmesi yararlı olacaktır. Başkan Clinton'a Ulusal Performansın Değerlendirilmesi raporunun tanıtım toplantısında sorulan "bu raporun diğerlerinden farkı nedir?" sorusuna verdiği yanıt bu bakımdan çok anlamlıdır. Clinton soruya "bundan önceki raporu hazırlayanlar, raporu hazırlayıp sunduktan sonra üniversitelerine ya da kendi çalışma yerlerine dönmüşlerdir; oysa bu raporun altında imzası olan Al Gore benim ofisime 3-5 metre uzaklıktaki başkan yardımcılığı makamına dönecektir" cevabını vermiştir (Yılmaz, 2001: 56-57).

ABD deneyimi de göstermektedir ki kamu yönetimi reformu konusunda temel sorun ne yapılacağı değil, nasıl yapılacağı, diğer bir deyişle yöntem sorunudur. Bu anlamda Clinton ve özellikle Al Gore'un çalışmalarında simgelenen

siyasal sahiplenme önemli bir ön koşuldur. Bunun yanı sıra Ulusal Performansın Değerlendirilmesi grubu, bu grubun oluşturulma biçimi ve yaptığı çalışmalar merkezde yapılacak ilk çalışmalar konusunda önemli ip uçları verebilir. Aynı şekilde somut uygulamalara dönüştürülmüş eylem planları ve bunların uygulama durumunu izlemek için oluşturulan izleme sistemi de önemli bir konudur. Girişimin kamuoyu ve çalışanlar tarafından benimsenmesi amacıyla yapılan çalışmalar ve özellikle reformun pazarlanmasına yönelik uygulamalar da dikkat çekicidir.

2.1.2. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda son 15 yıl içinde en kapsamlı ve köklü reformlardan birisini gerçekleştirmiştir(Yılmaz, 2001: 57):

Reform süreci ikiye ayrılabilir. Birincisi, 1984 yılında başlayıp 1994 yılında sona eren köklü ve hızlı değişiklikler dönemidir. İzleyen ikinci dönemde ise reformlar yavaşlatılmış ve değişimin yerleşmesi amaçlanmıştır.

Reformun itici unsuru Yeni Zelanda'nın 1980'li yılların başında yaşadığı ekonomik ve mali krizdir. Bu nedenle Yeni Zelanda'da yaşanan reform, kamu yönetimi reformu ile sınırlı kalmamış, ekonomik ve mali sistemde de çok köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. Vergi sistemi yeniden düzenlenmiş, eğitim, sağlık sektörleri ve merkez bankası da değişimden payını almıştır. Değişimin gerçekleştirilmesinde ülkenin içinde bulunduğu anayasal, idari ve kurumsal koşulların da katkısı olmuştur. Bu çerçevede kısaca reforma zorlayan nedenlere değinmekte yarar vardır.

1950 yılında Yeni Zelanda kişi başına gelir bakımından Dünyanın en iyi ilk 5 ülkesi içinde olmasına karşın, Yeni Zelanda ekonomisinin 1950'lerden itibaren gösterdiği görece performans yetersizliği 1980'lere gelindiğinde bir ekonomik krize dönüşmüştür. Bu dönem boyunca, devlet ekonomik yaşamın değişik alanlarında çok geniş bir rol oynamaktadır. Mali piyasalar, enerji, ulaştırma, tarım ve telekomünikasyon gibi bir çok sektörde devlet öncü rolündedir ve ekonomik alanda geniş bir yer kaplamaktadır. Kamu kesimi tarafından kullanılan kaynaklar 1980'e

gelindiğinde milli gelirin %25'ne ulaşmış durumdadır. Ancak bu dönem boyunca yaratılan refah toplumu ve sosyal devlet olgusu nedeniyle devletin bu geniş rolü üzerinde belli bir konsensüs de sağlanmış durumdadır. Geniş bir sosyal güvence söz konusudur; hastaneler, ilaçlar ücretsizdir, doktor tedavisi sübvansé edilmiş durumdadır. Eğitim ücretsizdir, sübvansé edilmiş konut temin etme imkanı vardır ve işsizlik ödemeleri ve diğer sosyal transferlerle çalışamayanların dahi asgari bir yaşam standardı bulunmaktadır. Fakat bu durum 1960'lı yıllardan itibaren giderek bozulmaya başlamıştır. 1960'lı yıllarda hiç işsizlik sorunu yokken 1983 yılına gelindiğinde işsizlik oranı % 7'ye ulaşmıştır ve giderek artmaktadır. 1976 -1984 yılları arasındaki büyüme oranı yüzde 1 civarında kalmıştır. Borçların milli gelire oranı 1976 yılında yüzde 4 civarında iken 1980'lerin ortalarında %40'ı geçmiştir. Enflasyon 1980'li yılların başında % 15 oranına yükselmiştir. Bütün bu olumsuzluklar karşısında hükümet 1982 yılında ücret, fiyat ve faizleri dondurmıştır. Bu ortamda 1984 yılında yapılan seçimleri muhalefetteki İşçi Partisi kazanmıştır (Yılmaz, 2001: 59).

Seçimlerden kısa bir süre sonra bütün bu olumsuzluklar yaşanan döviz krizi ile tam bir acil duruma dönüşmüştür. Ülke parası %20 oranında devalüe edilmek zorunda kalmıştır. Ülkenin mali yönetiminden sorumlu olan Hazine bu durum karşısında Ekonomik Yönetim adı verilen bir raporu yeni kurulan İşçi Partisi hükümetine sunmuştur. Rapor özü itibariyle Yeni Zelanda'da hayli yüksek olan kamunun ekonomideki payı ve rolünün azaltılmasını, deregölasyon politikalarını ve kamu yönetiminin radikal bir reforma tabi tutulmasını önermektedir. İşçi Partisi gerçekten zor bir durumda kalmıştır. Çünkü siyaset yelpazesindeki yeri gereği o güne kadar hep kamunun rolünün genişletilmesini savunmuştur. Oysa öneriler tam tersi niteliktedir. Fakat yaşanan kriz karşısında fazla da bir seçenek kalmamıştır. Hazine Bakanı Roger Douglas da önerileri sahiplenmiş ve savunmuştur. Hazinenin Ekonomik Yönetim adını taşıyan raporunda kamu yönetimi sisteminin temel sorunları şu başlıklar altında toplanmıştır (Yılmaz, 2001: 59) :

- Çoğu kamu kurumlarının açıkça tanımlanmış bir hedefi ve yönetim planı bulunmamaktadır.

- Kamu kurumlarının kendilerinden beklenen sonuçlara ulaşmada gerekli performansı gösterip gösteremediğini denetleyecek bir mekanizma bulunmamaktadır.
- Kamu kurumları kendilerine verilen görevleri yerine getirirken çalışma usulleri ve kaynakların dağılımında değişiklik yapma konusunda yeterli serbestliğe sahip değildir.
- Çıktılardan çok girdiler üzerinde durulmaktadır.
- Üst düzey yöneticilerin performanslarından sorumlu tutulmalarını sağlamaya yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır.

Sonuçta Yeni Zelanda'da ekonomi alanında şok terapi niteliğinde önlemler alınmıştır. Ekonomi alanında yapılan girişimler şunlardır (Yılmaz, 2001: 60):

- Fiyat, ücret ve döviz kontrolü kaldırılmış ve serbest bırakılmıştır.
- Çok kısıtlı bazı alanlar dışında yabancı sermaye yatırımlarına getirilen sınırlamalar kaldırılmıştır.
- Tarım ve sanayiye yapılan sübvansiyonlar büyük ölçüde kaldırılmıştır.
- Gümrük tarifeleri aşamalı olarak düşürülmüştür.
- Ulaştırma ve enerji gibi sektörlerde deregülasyon uygulamalarına gidilmiştir.
- Merkez bankası daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.
- Vergi reformu gerçekleştirilmiştir.

Ekonomi alanındaki şok terapi önlemlerini mali ve idari alandaki politikalar izlenmiştir. Yeni Zelanda'da yaşanan reformun temel amaç ve ilkeleri dört ana kanunda yer almaktadır.

Kamu Girişimleri Kanunu (State Owned Enterprises Act): 1986 yılında yayımlanan bu kanun, kamu tarafından yürütülmekte olan iktisadi ve ticari faaliyetlerin şirketleştirilmesine olanak tanımıştır. Hazine bakanı ticari nitelikte mal ve hizmet üreten birimlerin şirketleştirilmesi konusunda arkadaşlarını ikna etmek için yoğun çabalar sarf etmiştir. Ancak şirketleştirmenin nasıl yapılacağı da önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Hükümet her bir birimin şirketleştirilmesi için Parlamentodan ayrı bir kanun çıkarmanın hem çok zor olacağını hem de her bir aşamada tartışmaların yeniden alevlenerek reforma engel olacağını düşünmüş ve her bir kanunu ayrı ayrı değiştirmek yerine çerçeve bir Kanun olan Kamu Girişimleri Kanununun parlamentodan geçmesini sağlamıştır. Kanun ile Hükümete kamu girişimlerinin şirketleştirilmesi için genel bir yetki verilmiştir.

Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act) : 1988 yılında yayımlanan bu kanun ile daha etkin ve etkili bir kamu yönetimi için yönetsel birimlerin daha bağımsız hareket edebilmelerine imkan tanınması, buna karşın da sorumluluk alanlarının daha açık olarak belirlenmesi amaçlanmıştır.

Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act) : 1989 yılında çıkarılan bu kanun ile mali yönetim girdilerden çok çıktılarına ve sonuçlara odaklaşacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act): 1994 yılında yayınlanan kanun ile sorumluluğa dayalı bir mali yönetimin ilkeleri ortaya konulmuştur.

Yeni Zelanda'da uygulamaya konulan reform kamu kesiminin yer aldığı tüm yapıları ve süreçleri kapsamaktadır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform ekonomik ve mali reformla bir arada yürütülmüştür ve genel olarak kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa koşullarının daha geniş bir alanda

geçerli olması hedefine yöneliktir. Bu genel çerçeve içinde kamu yönetimi reformunun amacı kamunun performansını arttırmaktır. Bu amaçla da ilk olarak devletin artık kamunun faaliyette bulunmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi; kalan görevleri yürütürken de kamu kurumlarının en etkili ve etkin biçimde hizmet sunumu sağlaması amaçlanmıştır.

Bu genel amaca yönelik temel ilkeler ise şunlardır (Yılmaz, 2001: 61):

- Devlet sadece anayasal bir güç kullanmayı gerektiren işleri ve karşılaştırmalı olarak özel kesimden ve gönüllü kuruluşlardan daha iyi yapabileceği işleri yürütecektir. Bu ilke ile devletin rolü daraltıcı anlamda yeniden belirlenmektedir.
- Her bir devlet biriminin açık ve anlaşılır bir görev tanımı olacaktır. Bu ilke ile de kurumların varlık sebebinin net olarak belirlenmesi amaçlanmaktadır.
- Devletin sorumluluğunda kalan ticari nitelikteki faaliyetler yönetim kurullarının sorumluluğunda tümüyle özel kesim şartlarında yürütülmeli vergi ve kar payı ödemesinde bulunmalıdır. Buna rekabetçi tarafsızlık (competitive neutrality) denilmektedir. Bu ilkenin de şirketleşmeyi amaçladığı açıktır.
- Hükümetin tümünün ilgisini ve sorumluluğunu gerektiren işler ile anayasal anlamda güç kullanmayı gerektiren düzenleme ya da hizmet sunumuna yönelik işler doğrudan bakana karşı sorumlu olan bakanlıklar bünyesinde görülecektir. Bu ilke ile temel kamu hizmetleri dediğimiz ve bütünüyle kamu kurumları bünyesinde görülecek işler tanımlanmaya çalışılmaktadır.
- Ticari nitelikte olmayan ama bakanlık bünyesinde de görülmeyen işler, olabildiğince seçilmiş kurullar tarafından yönetilen birimler tarafından yürütülmeli ya da tarafsız rekabet koşullarında çalışan özel kesim ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmelidir. Bu ilke ile de temel kamu hizmetleri içinde olmamakla birlikte kamunun sorumluluğunda olan işlerin tanımı ve nasıl yürütüleceği belirlenmeye çalışılmaktadır. Belirlenen bu temel ilkeler

çerçevesinde kullanılan araçlar, geliştirilen yöntemler ve bunlara bağlı olarak yapılan işler ise şunlardır (Yılmaz, 2001: 64):

- Ticari nitelikte faaliyette bulunan birimler şirketleştirilmiş ve/veya özelleştirilmiştir.
- Kamu kurumları yeniden yapılandırılarak politika oluşturma, düzenleme ve hizmet sunumu görevleri birbirinden ayrılmıştır. Buna paralel olarak birimler fonlama, hizmet sunma ve satın alma işlevlerine göre de bölümlenmiştir.
- İnsan kaynaklarının kullanımı ve girdilerin seçimi ve satın alınması konusunda yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde üst düzey yöneticilere devredilmiştir.
- Sözleşme uygulaması (contracting out) yaygınlık kazanmıştır.
- Mali yönetimde girdilerden çok çıktı ve sonuçlara odaklanan bir sistem kurulmuş ve tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine geçilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere yeni Zelanda'da Parlamantonun girişimleri reformun önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu anlamda Yeni Zelanda'nın anayasal ve siyasal sistemi reformun gerçekleştirilmesine katkıda bulunmuştur. Seçim sisteminin (daha sonra 1996 yılında değiştirilmiştir) iki partili sistemi teşvik etmesi nedeniyle hükümet parlamentoda güvenilebileceği bir çoğunluğa sahip olmuştur. İki partinin sistemin köklü bir reform ihtiyacı ve reformun genel çizgisi yönünde çok farklı görüşleri olmaması da reformun siyasal açıdan daha kolay savunulmasına imkan vermiştir. Son olarak anayasanın hükümete çerçeve bir kanunla geniş düzenlemeler yapma yetkisi verilmesine imkan tanınması da önemlidir. Hükümet hızlı ve kararlı bir şekilde hareket edebilmiştir.

Reformun hazırlanması ve uygulanmasında yukarıda da değinildiği üzere anahtar rolü hazine üstlenmiştir. Hazine, hükümete mali ve ekonomik alanlarda kurumsal danışmanlık yapan bir birim olması ve diğer kurumlar üzerindeki etkisi

nedeniyle bu reform sürecine olumlu katkıda bulunmuştur. Bunun yanında Devlet Hizmetleri Komisyonu ile Bakanlar Kurulu Ofisi de reformun yürütülmesinde önemli rol oynayan birimlerdir. Devlet Hizmetleri Komisyonu reformdan önce personel rejimini yürüten ve kamu çalışanlarının işvereni konumunda bir birimdir. Reform sürecinde 1988 yılında çıkarılan Devlet Sektörü Kanunu ile bu birimde de değişiklikler yapılmıştır. Devlet Hizmetleri Birimi artık daha ziyade insan kaynakları konusunda danışmanlık yapan ve stratejik yönetime önem veren bir birimdir.

Reform süreci boyunca diğer kamu kuruluşlarının da uyumlu bir çalışma gösterdikleri ve reformu sahiplendikleri söylenebilir. Bunun yanında baskı grupları da büyük ölçüde reforma destek vermişlerdir. Bunda Yeni Zelanda'nın çok küçük bir ülke olması ve sistemin temel değerlerinin yerleşmiş olması nedeniyle kamuoyu oluşturma görece kolay olmasının etkisi olduğu söylenebilir. Bu arada 1987 yılında yapılan genel seçimlerde İşçi Partisi Parlamentodaki milletvekili sayısını arttırmıştır. Böylece reform girişimi bir bakıma seçmenler tarafından da onaylanmıştır.

1990 yılına gelindiğinde reform girişimleri önemli bir testten geçmiştir. Reformu ilk başlatan ve yürüten İşçi Partisi seçimleri kaybetmiş ve yerine muhafazakar görüşlü Ulusal Parti geçmiştir. Ulusal Parti hükümeti öncelikle reformun bir değerlendirmesini istemiştir. Bu değerlendirme sonunda Logan Raporu diye bilinen rapor hazırlanmış ve reform büyük ölçüde desteklenmiştir. Böylece reform yeni bir boyut kazanmıştır. 1995 Yılında Hazine ve Devlet Hizmetleri komisyonunun öncülüğünde Profesör Allen Schick'e bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor ve hükümetin diğer girişimleri çerçevesinde son gelinen nokta kamu kesiminde stratejik yönetim girişimidir. Stratejik Yönetim girişimine yol açan ilk gelişme 1993 yılında Ulusal Parti tarafından yayımlanan 2010'a Giden Yol adını taşıyan ve ekonomi, çevre, sosyal konular gibi alanlarda uzun dönemli vizyon ve hedefleri içeren belgenin yayımlanmasıdır. Bu doküman daha sonra hükümet tarafından da benimsenerek adapte edilmiştir. Buna bağlı olarak Anahtar Sonuç Alanları ve Stratejik Sonuç Alanları gibi kavramlar geliştirilerek kurumsal düzeyde bu yönde çalışmalar yapılması istenmiştir. Her bir bakanlık kendi anahtar ve stratejik sonuç alanlarını tespit ederek yayımlamıştır.

1998 yılında kamu kurumlarının bu açıdan bir değerlendirmesi yapılmış ve aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir:

- Hükümetin ve kamunun stratejik hedeflerinin neler olduğu konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.
- Birim bazlı hedeflere ulaşma konusunda girişimi üstlenecek bir liderlik eksikliği gözlemlenmektedir.
- Hükümetin stratejik önceliklerini gerçekleştirme konusunda bir eşgüdüm eksikliği vardır.
- Kamu kurumlarının faaliyetlerinin çıktı ve sonuçları ile stratejik sonuç alanları arasında sıkı bir bağ kurulamamıştır.
- Denetim ve değerlendirme sonrası yönetimi güçlendirme yönünde yeterince geri dönüşüm (feedback) katkısı gelmemektedir.

Bu tespitler ışığında 1999-2000 yıllarında uygulanmak üzere bir program hazırlanmaya başlamıştır. Bu programın iki temel ayağı vardır. Birincisi hükümetin stratejik önceliklerinin ve hedeflerinin açıkça belirtilmesidir. ikincisi ise bakanların ve anahtar konumdaki üst düzey yöneticilerinin liderliklerinin ve eşgüdüm kapasitelerinin geliştirilmesidir. Stratejik yönetim girişimine yönelik çalışmalar halen sürmektedir (Yılmaz, 2001: 65).

Yeni Zelanda uygulamasından çıkarılacak bazı dersler vardır. Sorunun varlığı ve tanımı konusunda kamuoyunda genel bir konsensüs olması, sorunun çözümü konusunda siyasal sahiplenme ve kararlılık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin liderliği önemli başarı nedenleri arasındadır. Ayrıca kamu yönetimi reformunun partiler üstü bir alana taşarak süreklilik kazanması da önemli bir avantajdır. İktidar değişmesine rağmen reformlara sahip çıkılmış ve sürdürülmüştür. Böylece reform yerleşmekte ve kurumsallaşmaktadır.

2.1.3. Almanya

Almanya, kamu yönetiminde uyguladığı reformlarda, adım adım değişim stratejisini tercih etmiştir. Mozaik teorisi olarak adlandırılan bu yaklaşımla değişimin daha kolay gerçekleştirileceği varsayılmaktadır. Küçük girişimlerden oluşan değişim çabalarının bir ivme yaratacağı ve sonuçta köklü bir değişime yol açacağı düşünülmektedir. 2000 yılı itibariyle 800 adet küçük proje bulunmaktadır. Bu denli çok sayıda girişimin geniş bir perspektife oturtulup belli bir bütünlüğün sağlaması için bir üst kurulun oluşturulması gerekmiştir. Bu amaçla 1995 yılında Federal hükümet tarafından bir Danışma Konseyi oluşturulmuştur. Bu konsey uygulama aşamasında yürütme kuruluna dönüştürülmüştür. Danışma Konseyi politikacılar, bilim adamları yerel yönetimler ve eyalet temsilcileri, iş dünyası ve sendikalardan gelen temsilcilerden oluşmuştur. Konseyin amacı bürokrasiyi azaltarak daha hızlı çalışan bir devlet yaratmaktır. Bu mutlaka kamusal hizmetlerin azaltılması, devletin bir kısım hizmetleri görmekten vazgeçmesi demek değildir. Konsey, çalışmalarını 1997 yılında tamamlayarak geniş ve kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu önerilerin uygulanabilmesi amacıyla idari Örgütlenmeler Yürütme Kurulu (Steuerungskomitee für Verwaltungsorganisationen) adıyla bir üst kurul oluşturulmuştur. Komite bir bakan başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin görevi reform çalışmalarının genel gözetimi ve eşgüdümüdür. Uygulamada bakanlıklar görev tanımlarını ve yapılanmalarını gözden geçirerek daha hızlı işleyen bürokratik işlemlerin azaltıldığı bir yapılanma için pilot projeler geliştirmişlerdir. Bakanlıklar yaptıkları çalışmalar ve yürüttükleri projeler konusunda Yürütme Kuruluna rapor vermektedirler (Yılmaz, 2001: 72).

Reform çalışmaları sürecinde yukarıda değinilen iki üst kurul dışında çeşitli uzmanlık komisyonları da kurulmuştur. Yasal ve idari düzenlemeleri gözden geçirmek ve bunları azaltmak amacıyla Kanunların ve İdarenin Basitleştirilmesi Bağımsız Federal Komisyonu kurulmuştur. Komisyon politikacılar, bilim adamları, hukukçular ve yerel yönetim temsilcileri yanında çeşitli sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır .(Yılmaz, 2001: 74).

1994 yılında Planlama ve Onaylama Sürecinin Basitleştirilmesi Bağımsız Uzmanlar Komitesi (Schlichter Komisyonu) nerelerde basitleştirme yapılabileceği ve hangi kuralların tümüyle kaldırılması gerektiğine ilişkin 100 civarında öneri geliştirerek Bakanlar Kuruluna sunmuştur. Kabine bu önerileri hızla hayata geçirmek için iktidar partilerinin Parlamento grubundan ve bakanlık temsilcilerinden oluşan bir grup kurmuştur. Bu grup Uzmanlar Komitesinin önerilerinin onaylanarak hızla hayata geçirilmesi için gerekli düzenlemeleri başlatmışlardır .(Yılmaz, 2001: 74).

Hükümet tarafından başlatılan bu girişimler yanında, üniversite ve vakıfların da bu yönde çalışmaları olmuştur. Speyer Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü bu alanlarda çalışmalar yürütmektedir. Bertelsmann Vakfı isimli bir vakıf da kamu yönetimi reformu konusunda çeşitli çalışmalar yaptırmaktadır. Yapılan çalışmalar arasında idari reform, performans yönetimi, polis birimlerinin performanslarının karşılaştırılması gibi projeler bulunmaktadır. Almanya'da izlenen adım adım değişim stratejisi gereği, bakanlıkların kendi alanlarında yapılacak reform konusunda daha bağımsız hareket ettikleri söylenebilir. Ancak yukarıda değinilen Danışma Konseyi ve Yürütme Kurulu reforma genel bir yön vermeye çalışmaktadır. Bu amaçla Danışma Konseyi başlangıçta birtakım öneriler geliştirmiştir .(Yılmaz, 2001: 74).

Buna göre öncelikle değişim önlemleri üç aşamalı olacaktır .(Yılmaz, 2001: 74):

- Kısa vadeli uygulamalar: 1 yıl içinde gerçekleştirilecek önlemleri kapsamaktadır.
- Orta vadeli önlemler: 4 yıla kadar gerçekleştirilecek önlemleri içermektedir.
- Uzun vadeli önlemler: Gerçekleştirilmesi 4 yıldan daha fazla sürecek önlemleri kapsamaktadır.

Danışma Konseyi tarafından geliştirilen öneriler bakanlıkları bağlayıcılık derecesine göre de üçe ayrılmıştır:

- Bağlayıcı öneriler: Tüm bakanlıklar tarafından uygulanacak olan önerileri içermektedir.
- Tavsiye edilenler: Bu gruptaki önerileri bakanlıkların uygulaması esastır; ancak uygulamadıkları takdirde bir gerekçe sunmaları gerekir.
- İsteğe bağlı öneriler: Bu gruptaki önerileri uygulamaya koyup koymamak bakanlıkların tercihinine bırakılmıştır.

Stratejik yönetim anlayışıyla hazırlanan ve iktidardaki SPD'nin (Sosyal Demokrat Parti) bir projesi olan "Mut zur Veränderung-Agenda 2010" (Değişim için cesaret- Gündem 2010) ile Almanya'nın 2010 yılı stratejileri ve hedefleri ile yapılması gereken değişim projeleri belirlenmiştir. Kamu kurumlarının yanında sivil toplum kuruluşları ile üniversitelerin de bu doğrultuda çok yoğun çalışmaları bulunmaktadır. Üniversiteler, "Zielvereinbarung" yani amaçların birleştirilmesi anlamında ortak bir proje yürütmektedirler. e-Government yani e-Devlet projesiyle bürokraside hız kazanılmış ve devletin şeffaflığı ile ulaşılmasının kolay hale getirilmesi sağlanmıştır. Böylece Almanya, adım adım değişim stratejisini izleyerek gerekli reformları uygulamaya koymaktadır.

Daha önceki yaklaşımlarda öyle ya da böyle kamu yönetiminde kapsamlı ve hızlı bir değişim amaçlanıp kaynaklar ve dikkatler bu noktaya yönlendirildiği halde, adım adım değişim stratejisinde daha temkinli bir tutum izlenerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımın en önemli üstünlüğü, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru şeyleri yapmaya imkan tanımasıdır.

2.2. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORM ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2.2.1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI

Ülkemizde özellikle Tanzimat'tan bu yana üzerinde en çok durulan konulardan birisi "İdari Islahat" tır. Devlet yönetiminde ıslahat amacıyla özellikle Tanzimat, Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde faaliyetlerin yoğunlaştığını görmekteyiz (Sürgit, 1972: 65). Türkiye Cumhuriyeti Devleti esas olarak Osmanlı Devleti'nden devralınan sistemde yeni şartlara uydurulmak üzere yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklik ve uyarlama belirli esaslara dayandırılmadığından iş bölümü ve koordinasyon bakımından yetersiz ve güç çalışır bir kuruluş meydana gelmiştir (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963 1967, 80).

Tanzimat'ın savunmacı modernleşmesi reformları, geleneksel kurum ve mekanizmaları kaldıramadığı için geleneksel ve modern kurumların aynı anda var olması kurumsal, toplumsal ve hukuksal düáliteye (ikiliğe) neden olmuştur. Bu sorunların giderilmesine çalışan aydın ve bürokrat kesim de çözüm yollarında temelde ikiye ayrılmışlardır. Keçecizade Fuat Paşa, Prens Sabahattin gibi aydın ve yöneticiler çözümü yerel yönetimlerin, özel teşebbüsün (girişimciliğin) ve bireyciliğin hedeflenmesinde bulurken; Ahmet Cevdet Paşa, Ahmet Rıza gibi diğer bir kesim ile otoriter, güçlü ve merkeziyetçi ve devlet yapılanmasında olduğunu savunmuşlardır (Nohutçu, 2006: 296).

1933 yılında Türkiye'nin durumu ilk olarak ABD'li uzmanlardan meydana gelen bir kurul tarafından incelenmiş ve inceleme sonuçları "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" adıyla 1934 yılında bir rapor halinde hükümete sunulmuştur. Türkiye'nin yönetim meselelerine de yer veren bu rapor üç kitap halinde yayınlanmıştır (Tortop, İspir, Burhan, 1999: 205).

Ülkemizde yönetimde reform meselesi ancak ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra ele alınmaya başlanmıştır. 1945 sonrası yönetim reformlarında araştırma projeleri ve raporlar, reform uygulamalarından daha fazla ön plandadır.

Araştırmalara ayrılan zaman, emek ve kaynağa koşturularak yalnızca bürokrasi değil, genel olarak kamuoyu değişmeye zorlanmıştır. Yaratılan genel değişme atmosferi sayesinde, ülkede başlıca iktidar odağı konumunda olan bürokrasinin, kendisi için kilit konu olan devlet personel rejiminin değişmesine kısmen katılması sağlanmıştır. Bürokrasinin kapalı ve yer yer katılaşmış işleyişi, bu araştırmalar sayesinde herkes tarafından bilinebilir kılınmıştır.(Güler,1996, 33) Planlı dönem öncesi reform çalışmaları aşağıdaki başlıklar altında incelenmeye çalışılacaktır.

2.2.1.1. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi eski Profesörü ve daha sonra Frankfurt Üniversitesi Rektörü Neumark'ın Başbakanlığın isteği üzerine 1949 yılında Başbakanlığa sunduğu, "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor", yapılan çalışmalar arasında önemli yer tutar (Işıl, 1965: 8). Raporun birinci bölümünde yönetimde reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmaktadır. Bu nedenler arasında memurların dengesiz dağılımı, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki bozukluklar ve denetim yöntemlerinin bozukluğundan bahsedilmektedir.

İkinci bölümde yönetimdeki reorganizasyon çalışmaları için gerekli örgüt üzerinde durulmakta ve bakanlıklarda reorganizasyon için komisyonlar kurulması önerilmektedir.

Üçüncü bölümde sorunların ve bunların çözümleri için alınacak tedbirlerin halka anlatılmasının önemi üzerinde durulmakta ve bu amaçla Başbakanlığa bir enformasyon bürosu kurulması öngörülmektedir.

Dördüncü bölümde memur sayısı ve kalitesi, memur dağılımının düzeni ve prensipleri ile çalışanlar hakkında yapılacak işlem ve alınacak tedbirler üzerinde durulmakta, bazı bakanlıkların birleştirilmesi ile memur israfının önlenilebileceği ileri sürülmektedir.

Beşinci bölümde savaş sonrası uygulanan enflasyonist politika ile alt üst olan ücret rejimi ele alınmakta, bazen de yatay ve dikey ilerleme sistemi tavsiye edilmektedir.

Altıncı bölümde, memur tenkisinin gerekliliği, ilkeleri, işten ayrılacak memurlar için yapılacak işlemler üzerinde durulmaktadır.

Son bölümde ise meclis çalışmalarının, denetim sistemlerinin, KİT'lerin geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Ayrıca idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi devletin iktisadi, mali işlerine açıklık getirilmesi ve memur enflasyonu üzerinde durulmakta ve çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır.

Neumark Raporu stratejik yönetim anlayışına çok uzak bir çalışmadır. Kamu yönetimi bir bütün olarak ele alınmamış, daha çok merkezi yapı ve mevcut bazı sorunlar üzerinde durulmuştur. Teorik anlamda gerçekten yapılması gerekli birtakım tedbirleri önermekle birlikte, o günün Türkiye şartlarında ve gerçeklerinde uygulanması pek de kolay olmayan bir takım çözüm önerileri ortaya koymaktadır. Örneğin memur sayısının azaltılması, memur dağılımının düzenlenmesi gibi tedbirler her ne kadar gerçekçi olsa da, bu tedbirleri uygulamaya ne şartlar müsait, ne de bu yönde harekete geçebilecek bir siyasi irade mevcuttur.

2.2.1.2. Barker Raporu

1951 yılında Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın (Dünya Bankası) finanse ettiği ve 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker'in ismine atfen "Barker Raporu" adı verilen çalışma hükümete sunulmuştur.

Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikayı ve idari mekanizmayı incelemek amacıyla çalışan Dünya Bankası heyetinin hazırladığı bu raporda, yönetimin aşırı merkezîyetçi bir yapıda çalışması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı belirtilmekte ve tenkit edilmektedir. Raporda personel meseleleri üzerinde durulmakta ve devlet hizmetlerinin bir revizyona tabi

tutulması, buna göre görev dağılımı, maaş, emeklilik ve işe alma ile terfi usullerinin değiştirilmesi gerektiğine işaret edilmekte, ayrıca Devlet Personel Dairesi'nin kurulması tavsiye edilmektedir. Raporda oluşturulan kurulun görevleri şu şekilde özetlenmiştir (Işıl,1965: 8)

- Türk ekonomisinde yatırımların en iyi biçimde kanalize edileceği yönler,
- Türkiye'nin tarımsal ve endüstriyel üretim düzeyini yükseltebilecek ve ülkenin dağıtım sisteminin verimliliğini arttıracak metot ve tedbirler,
- Türkiye'nin kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli bir kamu maliyesi politikası ve idare mekanizması tespit edilmelidir.

Kurulun Türk Kamu Yönetimi ile ilgili olarak raporunda ifade ettiği teklifler şunlardır (Işıl, 1965:9).

- Hükümetin, Türk ve yabancı uzmanların yardımı ile bürokratik örgütlenmenin tüm yönlerini araştırarak bir komisyon meydana getirilmelidir.
- Yetki devri ve sorumlulukların dağıtılması sağlanmalıdır.
- İller ve yerel otoriteler daha çok sorumluluk almalıdır.
- Bütün devlet dairelerinin personel politikalarını ve uygulamalarını inceleme ve birleştirme amacı ile bir Merkezi Personel Dairesi kurulmalıdır.
- Teknik hizmetlerden daha geniş biçimde yararlanılmalıdır.
- Üniversite ve kamu kuruluşlarında, kamu yönetimi ve işletme konularında eğitim programları oluşturulmalıdır.

Barker raporu, stratejik yönetim açısından çok da başarılı bir çalışma değildir. Detaylı analizlerle uzun ve kalıcı çözümler getirmek yerine, acil ve zaruri görülen alanlarda tedbir üretmeyi hedeflemektedir. Uzun dönemli stratejileri içermemektedir. Bu bakımdan Türk Kamu Yönetimine kalıcı ve sürekli çözüm getirici önerilerden yoksun olması nedeniyle çok büyük bir katkı sağladığı söylenemez.

2.2.1.3. Martin ve Cush Raporu

James V. Martin ve Frans C.E.Cush tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 yılında Maliye Bakanlığı'na sunulan raporda esas itibarıyla Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma metotları ve personel meseleleri ele alınmıştır. (Sürgit, 1972, 8) Adı geçen bakanlığın örgüt, metot, sevk ve idare, personel sorunlarına ait tavsiyeleri kapsayan raporda özellikle üst kademe yöneticilerinin rutin işlerden kurtarılması, iyi işleyen bir sisteme kavuşturulması tavsiye edilmektedir. (Işıl, 1965, 8) Bu rapor kamu yönetiminin sadece belli bir bölümü olan maliye bakanlığı için hazırlanan, sınırlan dar ve oldukça yüzeysel hazırlanmış bir rapordur. Maliye Bakanlığı için dahi olsa yaptığı öneriler teorik bazda kalmaya mahkum, pratiğe aktarılması zor önerilerdir. Hedefler gerçekçi değildir. Örneğin kaliteli personelin kamu kesimine çekilebilmesi için yeni bir işe alma rejimi önerisi teorik anlamda akılcı olmakla beraber, Türkiye gerçekleri ve Türk Kamu yönetimindeki istihdam sorunu nedeniyle pratiğe aktarılamamıştır. Bu nedenle bu raporda stratejik olmaktan uzak bir çalışmadır.

2.2.1.4. Leimgruber Raporu

1951 yılında Hükümetin isteği üzerine İsviçreli Profesör Leimgruber, yönetim örgütü ve personel konularında inceleme yapmış ve raporunu 25.12.1952 tarihinde hükümete sunmuştur. Bu raporda personelin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlik, personelin sınıflandırılması ve benzeri konulara değinilmiştir (Kantarcıoğlu, 1977: 24). Bu rapor da sınırlı konularda yüzeysel hazırlanmış olup, uygulanma şansı bulamamıştır.

2.2.1.5. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün Kuruluşu

Planlı döneme gelmeden önce yönetimde reform açısından önemli bir adım da TODAİE'nin kurulmasıdır. 8 Eylül 1952 yılında Birleşmiş Milletler Cemiyeti ile hükümet arasında imzalanan ve 6319 sayılı kanunla onaylanan Teknik Yardım Ek Antlaşması'na göre genellikle amme idaresinin geliştirilmesi ve özellikle Türkiye ve Ortadoğu için ileri eğitim imkanları sağlamak üzere TODAİE'nin kurulması öngörülmüştür. Bu antlaşma gereğince teşekkül eden Milletlerarası bir "Etüd Grubu" tarafından hazırlanan 6 Eylül 1952 tarihli "Etüd Grubu Raporu'nda tespit edilen esaslara göre kurulan enstitü, 24 Mart 1953'de faaliyete geçmiştir. Daha sonra çıkarılan 18 Haziran 1958 tarih ve 7163 Sayılı Teşkilat Kanunu ile Enstitüye sürekli bir statü kazandırılmıştır (Sürgit, 1972: 72). TODAİE'ye yönetimde reformla ilgili olarak başlıca aşağıdaki görevler verilmiştir (Sürgit, 1972: 80).

- Kamu yönetimindeki görevlilerin modern yönetim prensipleri ve tekniklerine göre bilgilerini artırmak,
- Kamu yönetimi ile ilgili meseleler üzerinde araştırma, anket ve incelemeler yapmak, İlgililerin isteği üzerine kamu yönetiminde reform tedbirleri hakkında tavsiyelerde bulunmak ve bu konuda ilgili uzmanları görevlendirmek.
- Kamu yönetimi alanında gerek yurt içinde, gerekse yurt dışındaki gelişmeleri araştırmak ve bu konudaki yayınları takip etmek ve derlemek.
- Merkezi organizasyon ve metot görevlerini yerine getirmek

Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin Kara Avrupa’sının etkisinden kurtulup bağımsız bir disiplin olarak gelişmesindeki en önemli dönüm noktası, karşılaştırmalı kamu yönetimi akımı çerçevesinde Birleşmiş Milletler’in

yardımla 1953 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıdır (Nohutçu, 2006:297).

Kamu kurumlarının sorunlarını genel idareye dahil kuruluşlarla mahalli idareler ve KiT'lerin işbirliği ile çözmek üzere TODAİE'de bu kurumlardan alınacak elemanlarla bir "Araştırma Gücü" oluşturulmuştur. Bu karara uygun olarak güçlendirilen TODAİE Organizasyon ve Metot Birimi'nce kurumlar arası nitelik taşıyan ve kurumların kendi imkanları ile yapamadıkları konularda araştırmalar yapılarak hazırlanan raporlar Başbakanlığa sunulmuştur (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 22).

TODAİE'nin kurulması Türkiye'de yönetim biliminin gelişmesi yolunda atılmış en önemli ve somut adım olmuştur. Ancak bu tarihten sonra yüksek öğretim kurumlarında yönetim bilimi bağımsız ders ve araştırma konusu olmuştur (Turgay ve Polatoğlu, 1992: 15). Enstitü kurulduğu andan itibaren araştırma faaliyetlerine başlamıştır. Bunlardan en önemlisi 1958 yılında "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan araştırmadır. Bu raporda Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişimler, memur istihkakları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları ile memur ve hizmetliler psiko-sosyal yönden incelenmiştir. Yapılan araştırmaların ışığında devlet memuriyetinde reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (Sürgit, 1972: 73).

TODAİE'nin kuruluşu, Türkiye'de Organizasyon ve Metot hizmetlerinin kuruluş ve gelişmesinin başlangıcı olmuştur. Enstitü'nün kuruluşundan sonraki yıllarda Organizasyon ve Metot hizmetlerinin geliştirilmesi, hazırlık ve eğitim çalışmalarının ağırlık kazandığı görülmektedir. TODAİE'nin yönetimin iyileştirilmesiyle ilgili asıl ve önemli çalışmaları planlı dönemde olmuştur.

Cumhuriyet'in kuruluşundan 1960 yılına kadar olan süreçte yönetimde reform çalışmalarının başarılı olamamasında üç önemli faktör etkili olmuştur (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 19):

- İlk olarak yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmak üzere kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamıştır.
- Örgüt için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde hiç durulmamıştır.
- Yönetimde reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında etkili olan çevre unsuru dikkate alınmamış, kamuoyu desteği ihmal edilmiştir.

Planlı dönemden önce girilen reform çalışmaları, stratejik yönetim anlayışına hiç de uygun olmayan çalışmalardır. 1962 yılına kadar kamu yönetiminin bir bütün olarak gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesine teşebbüs edilmemiş, kişi ve kurullarca yapılan çalışmalar da sonuçları ve etkileri yönünden sınırlı kalmıştır (Sürgit, 1968: 4). Mevcut sorunların çözümüne yönelik yapılan bu çalışmalar, siyasi iktidarın yönetimde reform konusuna yeterince önem vermemesi, bürokrasinin değişime direnç göstermesi ve isteksizliği, kamuoyunun konuya çok da ilgili olmayışı neticesinde hedeflenen sonuçlara ulaşamamıştır.

2.3. PLANLI DÖNEMDE YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI

Yönetimde reform konusunun planlı kalkınma dönemlerinde ele alınmasıyla kamu yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici bir gücü olarak kabul edilmeye başlanmış ve kamu yönetiminin verilen görevleri yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilmeye başlanmıştır (Karaer, 1987: 63).

Devlet Planlama Teşkilatı, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra Milli Birlik Komitesi'nce çıkarılan 30 Eylül 1960 tarih ve 91 Sayılı kanunla kurulmuştur. 1961 Anayasası (Madde 41) "İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak,

yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir" hükmüne yer vermiştir (Kuzu,1994:308).

Devlet Personel Dairesi ise, 13 Aralık 1960 tarihinde kabul edilen 160 Sayılı kanunla kurulmuştur. Kurumların personel rejimini memleketin iktisadi, mali, sosyal şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olarak düzenlemek ve bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek görevi verilmiştir. Ayrıca çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için gerekli usul ve esasları tayin etmek ve personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaları tespit etmek görevleri de verilmiştir (Sürgit,1972: 79-80). DPT, TODAİE ve Devlet Personel yapılmak istenen reform çalışmalarında planlayıcı ve öncü olmuşlardır.

2.3.1. TODAİE Tarafından Yapılan Çalışmalar

TODAİE tarafından yönetimin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konularında yapılan araştırmalardan bazıları aşağıda özetlenmiştir (Sürgit, 1972: 116-117):

- Danıştay kararlarının tasnifi ve Danıştay arşivinin yeniden düzenlenmesi,
- İhracat formalitelerinin basitleştirilmesi,
- Sınır işlemlerinin basitleştirilmesi,
- Askerlik yoklamalarının basitleştirilmesi,
- Nüfus işlemlerinin basitleştirilmesi,
- Şoför ehliyeti alma işlemlerinin basitleştirilmesi,
- Tapu ile ilgili işlemlerin basitleştirilmesi,
- Merkezi hükümet teşkilatına verilen dilekçelerin gördüğü işlemlerin basitleştirilmesi,
- Motorlu kara taşıtlarının trafik kayıt ve tescil işlemlerinin basitleştirilmesi,
- Kapıkule hudut kapısında sürdürülen işlemlerin basitleştirilmesi,
- Hudut kapılarında çeşitli kuruluşlara mensup personelin tek yönetim altında

toplanması için yapılan inceleme,

- Ankara Gümrük Müdürlüğünde yapılan işlemlerin basitleştirilmesi konusu ile ilgili araştırma,
- Hasta olmayan kişilerden istenen sağlık raporlarına ilişkin araştırma,
- Kurumlar arası evrak ve dosya sistemleri araştırması,
- Meclis idari teşkilatının yeniden düzenlenmesine ilişkin araştırma,
- Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi'nin idari teşkilatının yeniden düzenlenmesine ilişkin araştırma.

TODAİE tarafından yapılan araştırmaların en önemlilerinden biri de İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'dur. Ocak 1961'de Devlet Planlama Teşkilatı kanalıyla Milli Birlik Komitesi'nden idareyi geliştirme ile ilgili olarak gelen bir talep üzerine TODAİE tarafından bir çalışma yapılmıştır.

Çalışma sonucunda hazırlanan rapor iki kısımdan meydana gelmektedir. Birinci bölümde idareyi geliştirme ihtiyacını doğuran sebepler, idareyi geliştirmenin niteliği, idareyi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili düşünceler ortaya konulmaktadır. İkinci bölümde ise İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan idareyi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmiş, ülkemizde var olan idareyi geliştirme kuruluşları hakkında bilgi verilmiştir. Raporun son kısmında ise, idareyi geliştirme çalışmalarını yürütmesi gereken teşkilat yapısı ile ilgili tekliflerde bulunulmuştur (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:39).

Bu çalışma Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına esas oluşturması maksadıyla DPT tarafından Meclise sevk edilmesine rağmen. Meclis Komisyonlarında takılıp kalmıştır. Görüldüğü gibi yapılan çalışmalar yürütmenin organları, Meclis Komisyonları tarafından bir kez daha değerlendirilememiş, bu çalışma da amacına ulaşamamıştır. Uygulanan çalışmalar ise pansuman niteliğinde yani ortaya çıkan sorunları giderme amacıyla yapılmış, yönetimin tamamında büyük bir değişim ve iyileşmeye gidilememiştir. Reform çalışmaları sadece belirli kuruluşlara havale edilmiş, gerekli sahiplenme ve önemi bulamamıştır.

2.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Bakanlar Kurulunca öngörülen ve TODAİE'nin öncülüğünde ve yönetiminde geniş bir uzman kadrosunca 24 Nisan 1962 tarihinde başlayan MEHTAP projesi, 24 Nisan 1963 tarihinde raporun Başbakanlığa sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yürürlüğe girmesinden kısa bir süre önce hazırlanan MEHTAP projesi, planlı kalkınma döneminde hazırlanan en önemli araştırmalardan biridir. Bu proje tüm kurumlar arası ve kurumsal idari reform çalışmalarına esas teşkil etmiş ve yol göstermiştir.

MEHTAP raporu genelde reformun temel şartını üst yöneticilere bağlamıştır. Üst yöneticiler her türlü toplumsal sınıf ve katmanlardan, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılmıştır. Ayrıca, bu kişilerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 17).

Araştırma üç aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk aşamada bakanlık ve dairelerin görevleri mevzuat taranarak tespit edilmiştir. İkinci aşamada bu verilere dayanılarak bir el kitabı düzenlenmiş, genel raporda kullanılmak üzere her daire ve hizmet için ayrı ayrı raporlar hazırlanmış, bu raporlar Genel Araştırma Grubu tarafından incelemeye tabi tutulmuş ve geliştirilmiştir. Son aşamada ise Genel Araştırma Grubu'nca tamamlanan raporlar Proje İdare Kurulu tarafından incelenmiş ve son şekilleri verilmiştir. Raporlarda yapılan tavsiyeler daha sonra "Genel Rapor" özeti haline getirilerek yayınlanmıştır (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, 1966: 125-126)

Raporun idareyi geliştirme bölümünde, Türkiye'nin hızlı ve sürekli bir şekilde kalkınması için devlet örgütünü modern devlet anlayışına uygun bir hale getirmenin şart olduğu belirtilmektedir. Raporda idareyi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin görevi olduğu belirtilmekte ve bütün bakanlık ve gerekli diğer kurumlarda "İdareyi Geliştirme

Komitesi" kurulması önerilmektedir (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, 1966: 126)

MEHTAP çalışmaları ile yönetimde reform çabalarına süreklilik ve nitelik kazandırılmak istenmiştir. Bu rapordan sonra yapılan araştırma, inceleme, kalkınma planları ve yıllık programlarda bu raporun etkileri görülmektedir (Dinçer ve Turan, 1974: 3). Bu proje ve sonrasında ortaya konan raporun idari yapılanma, kamusal işlemler konusunda iyi bir örnek teşkil ettiği görülmektedir. Ancak bu projede öngörülen hususlara bağlı kalınmaması, yeniden düzenleme çalışmalarının yıllık programlara ve kuruluşların kendi yapacakları çalışmalara tevdi edilmiş olması nedeniyle arzu edilen sonuçlar alınamamıştır. MEHTAP raporu, hazırlanış ve planlama açısından stratejik sayılabilecek bir çalışma olsa bile, bir bütün olarak ele alındığında stratejik yönetim anlayışına uygun bir çalışma değildir. Kamu yönetiminin temel sorunları ve çözüm önerileri iyi bir şekilde tespit edilmiş, yapılması gereken çalışmalar somut olarak ortaya konulmuştur. Ancak yönetimin daha çok merkez teşkilatı üzerinde durması, öngörülen çalışmaların alt kuruluşlara bırakılması ve uygulamanın denetlenmemesi ve en önemlisi siyasi iradenin bu çalışmanın önemini kavramaması neticesinde öngörülen hedeflere ulaşılamaması bu raporun stratejik olmamasının bir sonucudur denilebilir.

2.3.3. Van Mook Raporu

Türkiye'de memuriyet rejimi alanında reform konusunun incelendiği Van Mook Raporu, Türk Kamu Yönetimi'nin çeşitli sorun alanlarına değinmiş, uzmanlık, öğrenim, teknik personel konularına yer vermiştir. Devlet personel kayıt ve istatistiklerinin tutulması, sınıflandırmaya gidilmesi önerilmiştir (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 41). Bu raporda ayrıca yönetici sınıf oluşturulması için TODAİE ve ENA gibi örnekler önerilmiştir.

Van Mook raporunda, rutin olmayan fakat hükümet icraat ve düzeninin günü gününe yürütülmesiyle ilgili işlerin büyük bir bölümünün orta dereceli ve liseli memurlar grubunca yapıldığını saptadıktan sonra, sorumluluk taşıyan yetkin bir yönetici sınıfın oluşturulmasının koşullarını şöyle belirler: Memur

alma ve yetiştirmede sağlam bir sistem kurulmalıdır. ikinci olarak da, yüksek dereceler için daha çok titizlikle uygulanması gereken liyakat esasına dayalı bir sistem işletilmelidir. Diğer taraftan, çoğunlukla ticari nitelikler taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerindeki yönetim makamlarında daha farklı taşıyan personele gereksinim olduğu göz önüne alınarak, yönetim sınıfının bütün yönetim adına bir ekip halinde çalışması gerekmektedir. Son olarak, yönetici sınıfının kapsamı geniş tutulmalıdır ve bu tür yönetici personelin yetiştirilmesi örgütlenmeli, bir de yüksek yönetim akademisi kurulmalıdır.

V. Mook Raporu'nda yönetimin sadece personel unsuru üzerinde durulmuştur. Kendinden önceki çalışmaların bir benzeri olarak yapılması gerekenlerle ilgili birer temenni olmaktan öteye geçememiş ve uygulanma şansı bulamamış dolayısıyla stratejik olmayan bir çalışmadır.

2.3.4. Fisher Raporu

Devlet memuru seçme yöntemi hakkında program teklifi yapılan 1962 yılında hazırlanan Fisher Raporunda, yeterlik ilkesi ve sınav sistemi üzerinde durulmuştur. Bu raporda ayrıca kamu hizmetleri ve personel sayısı üzerinde durulmuştur.

John F. Fisher tarafından hazırlanmış olan ve Haziran 1962 tarihini taşıyan bu raporlar üç tanedir:

1. Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program.
2. Devlet Personel Dairesinde Sınavı Yapılacak Olan Teşkilata Dair Görüşler.
3. Türk Personel Sistemi - Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor.

John F. Fisher raporlarında liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel gereksinimin belirlenmesi, sınavların biçimi ve örgütlenmesi konuları çözülmesi gereken sorun alanları olarak sunulmuştur. Kamu hizmetinin;

giderleri genel bütçeden karşılanan bakanlık ve genel müessesler, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimlerce görüldüğü belirtilerek, sayısı 237.759 olan personelin coğrafi dağılımına ilişkin bilginin bulunmadığı ortaya konulmuştur. Bu kuruluşlara ait personel sayıları, yıllık ücret tutarları ve barındırdığı geniş meslek kategorileri hakkında bilgi verilmiştir. Maaş ve ücret sistemini zorlayan fiyat artışlarının, maaş ve ücret artışlarının önüne geçmesi nedeniyle, yıllar gittikçe aylıklar, maaş ve zam sistemi dışında para ödemelerinin ortaya çıkması bir sorun olarak belirlenerek, sınıflandırma ve standart maaş ve ücret politikasının gerekliliği dile getirilmiştir.

Fisher Raporu'nda yönetimde reform konusuna sadece personel unsuru açısından yaklaşmaktadır. Bu açıdan stratejik yönetime uzak bir çalışmadır. Raporların hazırlanış amacı da zaten yönetimin memuriyet rejiminde iyileştirmeyi sağlamaktır. Aslında yönetimde reform konusuna hep bu açıdan bakan siyasi iktidardır. Reform konusu gündeme gelince, ya memurların sayısının azaltılması, eğitilmesi, yerlerinin değiştirilmesi ya da belli birimlerin birleştirilmesi akla gelmektedir. Oysa en iyi memurlar bulunup getirilse bile, yönetimin diğer unsurlarında bir iyileştirme olmadığı sürece yapılan çalışmalardan olumlu bir sonuç alınamayacaktır. Çünkü yönetimde reform, yönetimin tamamında bir değişimi gerektirmektedir.

2.3.5. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor

Devlet Personel Dairesi'nin kurulması hakkındaki 160 sayılı kanun 17.2.1960 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Bu dairenin yaptığı ilk çalışma "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" un 1962 yılında hazırlanması ve hükümete sunulması olmuştur. Raporda şu saptamalar bulunur (Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, 1962: 75).

- Asgari geçim haddinin barem rejiminde yer alması gerekliliği,
- İstisnai memuriyet kurumunun elçilik, valilik Özel kalem müdürlüğü,

çevirmenlik gibi belirli memuriyetlerden normal devlet hizmetlerine kadar yaygınlaştırılması sonucunda, asli amacından uzaklaştırılmasının yanlışlığı,

- Ek görev kurumunun salgın hale getirilmesinin suni kadro şişkinliklerine yol açmasının kaçınılmaz oluşu,
- Vekalet maaşlarının, mevcut barem rejiminin aksaklıkları ve ücret miktarlarının yetersizliği nedeniyle bir tür "ek maaş" haline gelmesi nedeniyle asıl amacından uzaklaşmış oluşu.

Bu ön rapor üzerine, bakanlıklar, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve illerden kamu kurumlarının görüşleri de alınır ve bir metin hazırlanır. Burada da şu olgular saptanır (Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, 1962: 81).

- Aynı görevler için farklı görevler aylık ve ücret ödemeleri yapılmaktadır.
- Memurluk sisteminin harap olması, yevmiyeli sistemi getirmiştir.
- 7244 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle, 31.12.1958'den önce ve sonrasında işe girenler arasında intibaklarda adaletsizlik olmuştur.
- İstisnai memuriyet kavramı çok genişletilmiştir.
- Sözleşme ile istihdam edilen personel arasına sağlık personeli de eklenmelidir.
- Evli memur çiftlere, emekliliğe hak kazanmaları halinde çiftlerden birinin ölümü halinde, geriye kalana ayrıca maaş bağlanması ve her ikisinin ölümü halinde bu maaşların yetimlerine bağlanması gerekir.
- Vatana ihanet dışında, mahkumiyet halinde emekli maaşının kaldırılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Böylece hazırlanan son metin ön rapor olarak Bakanlar Kurulu tarafından incelenerek 8.5.1963 tarih ve 6/1701 sayı ile "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Prensipler" ortaya konur (Resmi Gazete, 21.05.1963 tarih ve 11408 sayılı). Burada yeni personel rejiminin temel unsurları arasında; sınıflandırma, liyakat, ücret sistemi, sosyal haklar, hizmet-içi eğitim, örgüt ve kadrolar, kamu iktisadi teşebbüsleri, yerel yönetimler kavramlarının yer aldığı görülür. Bu çerçevede yapılacaklar dile getirilir: Sınıflandırma, liyakat, en ez geçim haddi ve en alt kademe maaş ve ücret sistemlerine önem verilecektir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ücret rejimi, devlet ücret rejiminden farklı olacak, bunların bünyelerine uygun ücret rejimi getirilecektir. Yerel yönetimler ücret ve sınıflandırma sistemi ayrıca saptanacaktır. Mahrumiyet yeri tazminatına yer verilecektir. Yeni personel rejimine paralel yolluk kanunu hazırlanacak, ek görevler çok zorunlu ve ayrıksı durumlara bağlanacak, fazla çalışma ücretleri yeniden düzenlenecektir. Sağlık yardımları, konut, lojman konulara önem verilecek, çocukların öğretimi için kolaylık sağlanacaktır. Hizmet içi eğitim işleri düzenlenecektir.

Bakanlar Kurulu'nun yukarıda özetlenmiş olan bu ilkeleri belirlemesinden sonra, Devlet Personel Dairesi çalışmalarını bu yönde sürdürmüş ve hükümete önerilerini sunmuştur. Hükümet de kararlı bir tutum sergileyerek, sorunun kesin çözümü için ilgili daire ve komisyonlara emir verir. Sonunda, 233 asıl, 19 geçici maddeden oluşan Devlet Memurları Kanunu tasarısı hazırlanır ve 27 Ocak 1964 günü tartışmaya açılır. Yukarıda belirtilen ön çalışmalarda saptanmış sorunlar ve önerileri içeren, çözüm getirici nitelikte görülen Devlet Memurları Kanunu, yasama organınca kabul edilip 657 sayı ile 23.7.1965 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, sorunların tespiti açısından yapılan çok nitelikli bir çalışmadır. Memur rejimindeki sorunlar çok iyi tespit edilmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir. Bu rapordan sonra devlet memurlarının hukuki statüleri bir kanunla belirlenmiş, rapordaki sınıflandırma, liyakat, ücret sistemi, sosyal haklar, hizmet-içi eğitim, örgüt, kadrolar vb. birçok

husus kanunda yer almıştır. Ancak tespit edilen sorunların çözümü büyük ölçüde gerçekleştirilememiştir.

2.3.6. Podol Raporu

1963 yılında hazırlanan rapor Türk kamu yöneticisinin belirgin niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eğiliminin zayıflığı, merkeziyetçilik, iletişim yetersizliği, mevkiye verilen aşırı önem, teknik zafiyetler ve yöneticilik eğitimi görenlerin sayısının azlığı konularını işlemiştir (Başbakanlık Araştırma Raporları II,1994: 42).

Çözüm önerileri ise şunlardır:

- Yöneticilerin düşünce yönünden hazırlanması,
- Personel, bütçe, organizasyon ve metot gibi alanlarda uzmanlaşmaya yönelinmesi,
- Enerjik ve cesur personelin desteklenmesi,
- Yönetimi geliştirmekten sorumlu kuruluşlara destek olunmasıdır.

Podol Raporu da diğer uzman raporlarının bir benzeri olarak personel unsuru üzerinde durmuştur. Ancak reformu sadece rapor hazırlatmaktan, alt kadrolara emir ve talimat vermekten ibaret zanneden yönetim, çözüm önerilerini dikkate almamış, böylece bu rapor da uygulanma şansı bulamamıştır.

2.3.7. Kalkınma Planları

Planlı kalkınmayla birlikte idareye planların başarıyla uygulanması için düzenleme, yol gösterme, koordinasyon ve denetleme ile ilgili çalışmalarını açık, kararlı ve sürekli bir biçimde yürütme görevi verilmiştir (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,1963: 3). Türk Kamu Yönetimi'nde kalkınma planları, planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılından günümüze kadar devam etmekte olup, her

plan 5'er yıllık dönemleri kapsayan ve birer yıllık uygulama programlarından oluşan planlardır.

Planlı döneme girilmesiyle ekonomik alanda olduğu gibi yönetimde reform alanında da yeni bir düzene girilmiştir. Bu dönemde yönetimde reform çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır (Sürgit,1972:91). Kamu yönetiminin iyileştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi konuları her kalkınma planında ele alınmış ve önemle üzerinde durulmuştur. Planlı kalkınma anlayışının yaşamaya geçirilmeye çalışıldığı bu dönemde, bilimsel yöntemlerle yapılan araştırmalarla hız kazanan yeniden düzenleme çabaları planlarda da yerini bulmuştur.

1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeniden düzenleme ilkeleri ve yöntemleri saptanmıştır. Bunlar arasında, amaçlara uygun örgütün kurulması ve çalışmaların planlı ve eşgüdümlü olması, iş vermeyi, yetiştirmeyi ve verimi değerlendirmeyi temel alan bir personel politikasının saptanması, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde kurulmuş olan sınırlara uygun olarak dağıtılması, işbölümü ve işbirliğinin sağlanması, aktarılan yetki ve görevlerin bağlantılarının sıkı bir biçimde kurulması, buna uygun bir denetim düzeninin kurulması, yönetime sürekli olarak çekidüzen verilebilmesi için yönetsel yapıda sürekli ve düzenli bir izlemenin uygulanması sayılmaktadır. Bu ilkelere ve MEHTAP Raporu'nun önerilerine uygun olarak 1964 yılında Devlet Planlama Teşkilatı içinde "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" oluşturulmuştur.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972). "Ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarına yeniden düzenlenmesi başta gelen bir etken olarak görülmektedir," demektedir. Planda "İdareyi Yeniden Düzenleme" başlığının "Durum" bölümünde, yeniden düzenleme çalışmalarının önem ve gereğinin açık olmakla birlikte, bunun, yönetim ve örgüt basamaklarında yer alan insan ögesinin yetersizliklerini gidermeye yetmeyeceği belirtilmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), yönetimin bir bütün olarak görevinin, "sanayileşerek kalkınma" seçimiyle, anayasanın kişilere tanıdığı sosyal ve ekonomik hakları en iyi bağdaştıracak biçimde hızlı, nitelikli ve verimli olarak iş görmesi ve kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcı olması gerektiğini söylemektedir. Bu amacı sağlayacak reform çalışmalarının 1977 yılına kadar sonuçlanacağı da öngörülmüştür. Ancak bu alanda 1977 yılına kadar geçen sürede kayda değer bir gelişme olmamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), kendisinden önceki planlarda yer almış bulunan yönetimin çağdaş toplumsal - ekonomik yapıya uydurulması gereğini yinelemekte, bunu sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi'nin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleneceğini ve yeniden düzenleme çalışmalarının DPT'nin sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesi'nin yakın işbirliğiyle yürütüleceğini öngörmekteydi. Ancak bu beklentiler de gerçekleştirilememiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) kendisinden önceki planlarda öngörülenlere ek olarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kuruluşların işlevleriyle uyumlu insan gücü planlaması ve buna uygun kadro ve unvan standartlaştırılması, görev, yetki ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi gibi konular da yer almaktadır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) dönemi için kamu yönetimin, ekonomik kalkınma ile uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinimlere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir yapılanmaya kavuşturulması öngörülmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde verimliliği artırıcı önlemler alınması, hizmetlerin daha nitelikli ve ekonomik biçimde yürütülmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Altıncı plan, devlet - yurttaş ilişkilerinde kolaylaştırıcı önlemler ile rasyonel bir personel politikasını da öngörmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak

yenilenme gereksinimin artarak sürdüğünü dile getirmektedir. Bu çerçevede, devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek işlevsel hale getirilmesi, dengesiz istihdamın değerlendirilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği vurgulanmaktadır (Yedinci beş Yıllık Kalkınma Planı,1995:117).

Plan, devletin işlevlerini esas olarak, kural koyucu, düzenleyici ve piyasa mekanizmalarını gözetici olmak, asli görevini de doğrudan üretim ve dağıtım gibi ekonomik etkinliklerde bulunmak yerine ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizmasının kurallarına uygun yapılıp yapılmadığını gözetmek biçiminde tanımlamaktadır (Yedinci beş Yıllık Kalkınma Planı,1995:90). Uygulanan özelleştirme politikalarının ortaya çıkardığı sorunlar da bu plana yansımıştır. Personel sisteminin öteden beri sürüp gelen sorunlarına, küçülen devlet yaklaşımı içinde değinildiği bu planda, ücretlerde verimlilik, liyakat, kıdem ve kariyer arasında yeterince bağlantı kurulamamış olduğu, ücretli istihdamın % 40'ını oluşturan kamu kesiminde bu bağın büsbütün zayıflamış olması, kurumsallaşma eksikliği, bazı alanlarda güvence belirsizliği nedenleriyle işgücü piyasasının işleyişinde aksaklıkların sürdüğü dile getirilmektedir.

Kalkınma planlarında kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması için insan gücü, örgüt ve malzeme sistemlerinde işlerin basitleştirilmesi konularında ilkeler ve öneriler getirilmiştir. Fakat bu önerilerin gerçekleştiğini söylemek güçtür (Ar,1983: 76). Yeniden düzenleme çalışmalarında bir sistem oturtulamamış, siyasi iktidarın anlayışına bırakılmıştır. Bu durum kavram kargaşasına yol açmıştır. Kalkınma planlarıyla ortaya konan hedeflere başarıyla ulaşma oranı düşük seviyelerde kalmıştır.

Kalkınma planlarına genel olarak bakıldığında, bu planların belirli stratejiler çerçevesinde oluşturulduğu ancak ekonomik, sosyal, politik ve teknolojik etkilerle oluşan değişiklikler sonucunda, hedefledikleri amaçlara ulaşabildiğini söylemek mümkün değildir. Dünya konjonktüründeki değişimlerin Türkiye'ye yansımaları, aşırı istihdam ve kontrolsüz büyüme stratejilerinin uygulanması sonucunda, kamu yönetiminde bir tıkanıklık yaşanmaya başlamıştır. Dördüncü

plandan günümüze kadar yapılan tüm planlarda daha önce uygulanan kontrolsüz büyüme stratejilerinin sonuçları düzeltilmeye çalışılarak, kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve reform çalışmalarına yönelinmiştir. Beşinci beş yıllık kalkınma planından itibaren istikrar ve tasarruf stratejileri uygulanırken, yedinci planda özelleştirme yoluyla tecrit stratejisi, tasarruf ve kontrollü büyüme stratejilerinden oluşan bir karma strateji uygulanmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Dördüncü beş yıllık kalkınma planından başlayarak uygulanmaya konan idari reform stratejilerinin, toplumun içinde bulunduğu koşulların iyi çözümlemesine dayanmadıkça başarılı olamayacağı ifade edilmektedir (Karaer, 1991: 64).

Sonuç olarak kalkınma planları, hazırlanış bakımından kapsamlı ve sorunları tespit açısından nitelikli çalışmalardır. Ancak planlara uyulmaması ve uygulamaya geçilememesi planlamaya gereken önemin verilmemesi, uygulanmaması durumunda bir müeyyidesinin olmaması nedeni ile kağıt üzerinde kalmış, siyasi iktidarların verdiği önemle orantılı olarak yönetimde reform alanında etkili olmuştur. Kalkınma Planları stratejik olmaktan ziyade uzun vadeli plan özelliğini taşımaktadır. Birbirinin tekrarı olan planlar genellikle kağıt üzerinde kalmıştır.

2.3.8. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

25.09.1971 tarih ve 7/2527 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit etmek üzere bir Danışma Kurulu'nun kurulması kararlaştırılmıştır. Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan raporlarla diğer çalışmaların bir değerlendirmesini yapmış ve bu değerlendirmeleri içeren bir rapor hazırlamıştır (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 47-48).

İdari Reform Danışma Kurulu'na verilen görevler, Başbakanlığın 15.06.1971 gün ve Kanunlar ve Kararlar Teknik Dairesi 91-34/8308 Sayılı yazısına ekli "Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi İçin Kurulan Danışma Kurulu'nun Çalışma Esasları" başlığını taşıyan direktifinde aşağıdaki gibi tespit edilmiştir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 1):

- İdarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi,
- Yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek teşkilatlanma biçimini ortaya koymak,
- Yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini tespit etmek,
- Bugüne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak,
- İktisadi devlet teşekküllerinin yeniden düzenleme çalışmaları ile genel idare alanlarında yapılan çalışmalar arasında uyum sağlamak.
- İdari Reform Danışma Kurulu'nun yönetimin yeniden düzenlenmesinde önerdiği yollar aşağıdaki gibi belirlenmiştir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 29-31).
- Yönetimde reform kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, iş ve görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve kaynakların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler vb. konularında mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri gidermek için gerekli değişikliklerin yapılması amacını güdecektir. Bu amaçların gerçekleşmesinde temel politika, kamu hizmeti gören kuruluşları çabuk, kaliteli ve tasarruf sağlayıcı biçimde hizmet görecektir. Bu sisteme kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak olacaktır.
- Yönetimi geliştirme hizmetinin önemli bir merkezi hükümet görevi olarak kabul edilmesi sağlanacaktır. Yönetimi geliştirme politikasını tayin etmek, bu alanda yapılacak çalışmaları düzenleme, yürütme, değerlendirme ve yönetimi geliştirme amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlamak sorumluluğu merkezi idareye ait olacaktır. Bu sorumluluk, genel idare ile birlikte merkezi idarenin taşra teşkilatını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini de içine alacaktır.
- Her kuruluşun kendi kendini düzeltmeyi ve geliştirmeyi temel görevlerinden biri olarak benimsenmesi sağlanacaktır. En yukarıdaki kademe yöneticilerinden ilk kademe amirlerine kadar bütün yöneticiler, bu görevin sistemli ve etkin bir biçimde ve sürekli olarak yerine getirilmesinden sorumlu

tutulacaktır.

- Yönetimde reform çalışmaları gerek merkezi gerek kurumsal düzeyde bu amaçla hazırlanacak uzun ve kısa vadeli plan ve programlara göre birlikte ele alınacak ve paralel biçimde yürütülecektir.
- Bakanlık ve kuruluşların amaç ve görevlerinin tespit edilmesi ve yeniden düzenlenmesi için yapılacak teşkilat araştırmaları, tespit edilecek esaslar çerçevesinde merkezi gözetim ve yardımla öncelikle gerçekleştirilecektir. Teşkilat kanunlarının araştırma sonuçlarına dayanan tekliflerin Başbakanlıkça incelenerek onaylandıktan sonra hazırlanması sağlanacaktır.
- Kuruluşlarda yapılacak yapısal değişiklikler karara bağlandıktan sonra her kuruluş için yönetimi ve metodları ile ilgili konulardaki geliştirme çalışmalarına devam edecektir.
- Merkezi düzeyde yapılacak ortak nitelikteki düzenlemelerle ilgili araştırmaların süratle ele alınarak gerçekleştirilmesi için çaba harcanacaktır.
- Yönetimde reform tedbirlerinin uygulamaya konulmasında kanun kuvvetinde kararname, kararname ve idari metinlerden faydalanılacak, uygulama süratle gerçekleştirilecektir.
- Kurumsal yönetimi geliştirme birimlerinin en kısa zamanda kurulması sağlanacak, kurulmuş olanlar görevlerini etkinlikle yapacak şekilde desteklenecektir.
- Denetim hizmeti ve bu hizmeti gören kuruluşlar süratle ele alınarak yönetimi geliştirme çalışmalarına yardımcı olacak biçimde yeniden düzenlenecektir.

İdari reform Danışma Kurulu Raporu, 10.10.1971 tarihinde hükümete sunulmuştur. Planlı dönemde MEHTAP Raporundan sonra ikinci önemli çalışma olmuştur. Raporda yönetimde reformun tanımı, yönetimde reformu gerektiren nedenler, o güne kadarki reform çalışmalarının genel bir değerlendirmesi yapılmakta, ayrıca yönetimin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve örgütlenme ele alınmış ve reform çalışmalarında uyulacak ilkeler tespit edilmiştir.

Bu raporda öngörülen hususlar, o zamanın siyasi ve ekonomik şartlarının uygun olmaması nedeniyle uygulanamamıştır. Ancak çok iyi bir şekilde hazırlanan bu çalışma, daha sonraki reform çalışmalarına ışık tutmuştur. Bu raporda yer alan birçok hususun, özellikle 1980 sonrası reform çalışmalarında uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Stratejik çevre analizinin yapılmaması, somut olarak uygulama plan ve programlarının yapılmaması, planlanan çalışmalar için gerekli kaynak tahsisinin yapılmaması, uygulamaya geçilememesi ve en önemlisi siyasi iradenin ve bürokrasinin yeterince sahip çıkması, bu raporun stratejik bir çalışma olmasını engellemiştir.

2.3.9. İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın Kurulması

Bakanlar Kurulunca 08.06.1984 tarih ve 203 sayılı KHK ile Başbakanlık teşkilatının yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır (08.06.1984 Tarih ve 203 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18.06.1984 tarih ve 18435 Sayılı Resmi Gazete Mükerrer Sayısı).

Bu KHK'nin amacı bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin etmek, anayasa ve kanunlarla başbakana verilen görevleri yerine getirmek için başbakanlık teşkilatının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ait esasları düzenlemektir.

Daha önce MEHTAP Raporu'nda idare içinde idareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yarayacak, idareyi ve koordinasyonu geliştirme faaliyetlerinin genel planlamasını yapacak, uygulamaları izleyecek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak ve bu konudaki sorumluluğu taşıyacak merkezi bir birime ihtiyaç olduğu belirtilmişti. İşte 203 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlık teşkilatı bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın görevleri şunlardır (<http://www.devletarsivleri.gov.tr>, 2006).

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tesbiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifleri hazırlamak,
- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak ve makamca verilen benzeri görevleri yapmak.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda ve daha önceki MEHTAP Raporunda böyle bir başkanlığa çok daha geniş görevler verilmiştir. Ancak adı geçen kanun hükmünde kararname ile kurulan İdareyi Geliştirme Başkanlığı'na sınırlı yetkiler tanınmıştır. Bu da günümüze kadar bu başkanlığın çok da aktif olamaması sonucunu doğurmuştur.

2.3.10. Kamu Personel Rejimindeki Reform Çalışmaları

Personel rejiminin iyileştirilmesi amacıyla yapılacak çalışmalarda kolaylık sağlamak amacıyla birinci Özal Hükümeti, kanun hükmünde kararname çıkarmak için TBMM'den yetki alma yolunu seçmiştir.

Bu amaçla hükümet 24.04.1984 tarih ve 2999 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yetki Kanunu" ile kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi almıştır.

Bu dönemde kamu yönetiminin iyileştirilmesiyle ilgili yapılan çalışma sonuçları aşağıdaki gibi özetlenebilir (Reform Mahiyetindeki Kanuni Düzenlemeler, 1986:88):

- Aynı mahiyetteki “unvanlar tek bir” unvanda toplanmış ve ünvan sayısı 8000’lerden 1000’in altına indirilmiştir.
- Bürokrasideki hiyerarşik kademe azaltılmış, müsteşarlardan şef yardımcısına kadar uzayan ve sayısı ondört olan üst bürokratik kademe sayısı yediye indirilmiştir.
- Başarılı personelin ödüllendirilmesini sağlayacak yeni düzenlemeler getirilmiştir.
- Katsayının yılda iki defa tesbiti imkanı sağlanmıştır.
- Kamu hizmeti gören memurların "toplu konut" uygulamasından faydalandırılması imkanı getirilmiştir.
- Sicil sistemi değiştirilmiş, tezkiye varakalarının kaldırılması öngörülmüştür.
- Taşrada valilerin ve kaymakamların sicil ve disiplin amiri olmaları ve böylece adem-i merkeziyetçiliğe geçilmesi ile mülki idare amirliğinin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir.
- Ek göstergeler yeniden tespit edilmiş ve maaş yelpazesi yediye çıkarılmıştır.
- Memurların hastalıklarında verilecek sağlık izinleri hizmet sürelerine göre 3 kademedan 2 kademeye indirilmiş ve izin sürelerinin asgari süresi bir kat arttırılmıştır.
- Memurların yer değiştirme, eş durum ve rotasyondaki aksaklıklar düzeltilmeye çalışılmıştır.

Bu dönemde Başbakanlık bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın kurulmasının yanı sıra Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde “Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı” kurulmuştur. Fakat her iki birim de kendilerine verilen görevleri yapacak kimliğe kavuşturulamamıştır.

2.3.11. Bürokratik İşlemlerin Azaltılması Çalışmaları

Özal hükümeti döneminde yapılan bürokratik işlemlerin azaltılması çalışmaları aşağıdaki gibi özetlenmiştir (Hükümetin Üç Yıllık İcraatı (13.12.1983-12.12.1986, Başbakanlık, Ankara, 1986: 112-118):

- Nüfusu yirmi bini aşan ilçelerde motorlu taşıtların tescil işlemleri ile teknik

muayenelerinin yapılması sağlanarak hizmet vatandaşın ayağına götürülmüştür.

- Şoför ehliyetnamesi alacak adayların müracaat şekli ve şartları ile sağlık muayeneleri ve vize işlemleri konularında yenilikler ve kolaylıklar getirilmiştir.
- Pasaport verme işlemleri basitleştirilerek bazı belgelerin istenmesinden vazgeçilmiştir. Pasaport verme işlemlerinde süre, aynı il nüfusuna kayıtlı olanlar için 3 iş gününe, başka il nüfusuna kayıtlı olanlar için 7 iş gününe indirilmiştir.
- Güvenlik soruşturmasını düzenlemek amacıyla "Güvenlik Soruşturma Yönetmeliği" çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Bu yönetmelikle güvenlik soruşturmalarındaki gecikmeler önlenmiştir.
- Arşiv hizmetlerinde mikrofilm, mikro kart ve bilgisayar uygulamasına başlanmıştır.
- Köylerde oturan vatandaşların doğum, ölüm ve nikah gibi işlemleri önemli ölçüde basitleştirilmiştir.
- İşçi ve memur emeklilerinin emeklilik işlemleri basitleştirilmiştir.
- Yatırım teşvik muameleleri büyük ölçüde basitleştirilmiş, yatırım projelerinde fizibilite yapma mecburiyeti kaldırılmış ve bu konuda yatırımcının bir form doldurması yeterli görülmüştür.
- Dilekçelere yapıştırılan 5 TL'lik damga pulu uygulamasından vazgeçilmiştir.
- Emekli sandığı işlemlerinde, yurt dışı ödemelerinde ve yurt içindeki muayene ve tedavilerde acil rapor şartı aranmamıştır. Hastanelerde yapılan tedavilerde fatura, makbuz, vezne alındısı aranırken sadece faturaya itibar edilmesi yoluna gidilmiştir.
- Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nda, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda, İcra İflas Kanunu'nda ve Tebligat Kanunu'nda yapılan değişikliklerle yargı hizmetlerinde adaletin en hızlı bir şekilde dağıtılması için işlemler süratli ve düzenli bir hale getirilmiştir.

Bürokratik işlemlerin azaltılması, reformlar için stratejik yönetim açısından gerekli bir adımdır. Ancak bu faaliyet, yönetimde reformda araç değil de amaç haline gelirse, yönetimde reformun stratejisinden uzaklaşılır. Ülkemizdeki en

büyük hata da genelde bu olmuştur. Reform denilince, hemen kırtasiyecilik ve bürokratik işlemler ileri sürülmektedir. Kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetimde reformun sadece belli bir kısmını oluşturmaktadır.

Bürokratik yapıya dayanan kamu yönetimi artık kamu örgütlerini idare etmede ve kamu hizmetleri sunumunda en iyi yol olarak görülmektedir. Fakat kamu işletmesinin yeni yönü geleneksel kamu yönetimi modeli kadar açık değildir. Bugün dünyada yapıları bürokratik biçimden postbürokratik organizasyona kadar çok çeşitli şekillerde firmalar görmek mümkündür. Yine de, düşünsel evrimin bir parçası olarak ‘gücün, gün geçtikçe hiyerarşinin alt tabakalarında bulunan çoğunluk lehine gösterdiği ve göstereceği değişim doğrultusunda post-bürokratik paradigmanın yarınlara genel kabul görmüş, en verimli örgüt yapısı olabileceği’ savını destekleyen pek çok gelişme bulunmaktadır (Ateş, 2003: 78).

2.3.12. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Devlet Planlama Teşkilatı’nca 1988 yılında TODAİE’den, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu’na katılma kararı almış olan Türkiye’nin, topluluğa yönetsel uyum alanında yapılması gereken hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır. KAYA Raporu 1991 yılında hükümete sunulmuş ve yayımlanmıştır. Kısa adı KAYA olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ile kamu yönetiminin geniş bir bakış açısı ile incelenmesi ve teklifler getirilmesi hedeflenmiştir. Mali kaynağı DPT’ce karşılanan ve TODAİE tarafından yapılması öngörülen araştırmanın amacı raporda şu şekilde belirtilmektedir (Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA,1991: 4).

“Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutmak, Türk Kamu Yönetimi’ni geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek, bu hususlarda alınması gereken tedbirleri önermek, Avrupa Topluluğu’na katılma kararı almış olan Türkiye'nin topluluk idari alanında yapması gerekli hazırlıkları tespit etmektir.”

Daha ayrıntılı olarak belirtmek gerekirse KAYA Projesi’nin amacı, "Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yöntemleri süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek" olarak belirlenmiştir (Ergun, 1995:13).

Yönetimin işleyişiyle ilgili sorun alanlarına KAYA Raporuyla önerilen çözümler şu şekilde özetlenebilir (KAYA,1991: 99-100).

Bakanlar Kurulunun daha alt düzeyde alınabilecek kararlarla ilgilenmesi yerine bir Bakanlar Kurulu Sekreterliği oluşturarak, bu tür konulardaki kararların bu sekreterlik tarafından alınması ya da ilgili bakanlık tarafından direkt olarak alınması önerilmektedir. Bu, Bakanlar Kurulunun daha önemli ve daha genel kararlarla rahatça ilgilenmesine imkan sağlayacaktır.

Ortak görevler başlığı altında, kamu yönetiminde işbirliği ve eşgüdümün istenen düzeyde sağlanabilmesi için, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu bir çalışma anlayışının üzerinde durulmaktadır. Böylelikle katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını sağlamak hedeflenmiştir.

Avrupa Topluluklarıyla ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülebilmesi için merkezi düzeyde görev yapacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi oluşturulması önerilmektedir. Böyle bir birim Türkiye'nin Avrupa Topluluklarıyla entegrasyonunun kontrollü bir şekilde geliştirilmesini sağlamak açısından faydalı görülmektedir.

Yurtdışı kuruluşların, yurtdışı temsilciliklerine veya elçiliklere bağlanması öngörülmüştür. Bu, tüm yurtdışı faaliyetlerin belli bir koordine ve eşgüdüm içinde yürütülmesine fayda sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerin maddi ve personel yönünden güçlendirilerek işlevselliğinin artırılması önerilmektedir. Bu sistem, sorunların zamanında ve süratli olarak çözümünü sağlayacaktır.

Personel rejimindeki tutarsızlıklar ve dengesizliklere son vermek maksadıyla, bu sorunların ilk başlangıç noktasında, yani işe alma sürecinde çözümlenmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Bu sorunun çözümü için işe almada merkezi sınav sistemi önerilmiştir. Bu çözümün ne kadar yerinde ve gerekli olduğu günümüzde anlaşılmaktadır.

Yönetmelik ve işlemler başlığı altında sunulan bölümde ise personelin görev, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi, yukarıdan aşağı yetki devrine önem verilmesi, yönetim-halk ilişkilerinin geliştirilmesi ve standart formlar geliştirilmesi hususları önerilmektedir.

Türk Kamu Yönetimi sistemini geniş bir bakış açısı altında inceleyen ve yönetimin geliştirilmesi açısından bir çok somut tespit ve teklif yapan KAYA Raporu, Türk Kamu Yönetimi'nin gelişim sürecinde oldukça önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Ne var ki bu tespit ve önerilerin şu ana kadar yeterince dikkate alınıp, uygulamaya konduğu söylenemez. Raporda tespit edilen sorunlar ve bunlarla ilgili çözümler gerektiği gibi değerlendirilememiştir.

KAYA projesinin bazı nedenlerle başarılı olamadığı ileri sürülmektedir (Güler, 1996: 40). Birincisi, kamu yönetiminin araştırılmasına ve reforma neden ihtiyaç duyulduğu sorgulanmamış, dolayısıyla amaç muğlak kalmıştır. İkincisi, 1980 başlarından bu yana köklü bir değişim yaşayan uluslararası sistem ve iş bölümünün yapısı sorgulanmamış, yenedünya düzeninde Türkiye'nin değişen konumu tahlil edilmemiş, bu konu ile ilgili olarak proje yönetiminin görüşü ortaya konulmamıştır. Çünkü 1980'li yıllar, 1945-1980 dönemi dünya işbölümü düzeninin kapandığı ve yeni bir dönemin açıldığı yıllardır. Yenedünya düzeni ülkelerin yalnızca uluslar arası konumlarını etkilememiş, küreselleşme süreci ile devletin anlamı, yapısı ve işlevleri üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. 1980'li yılların sonunda gerçekleştirilen böyle bir projenin yenedünya düzeninin gerekleri ve bunlar karşısında benimsenecek devlet anlayışı üzerine bir değerlendirme yapmadan "reformcu" olma şansı yoktur. Üçüncüsü, bir bütün olarak devletin değişen işlevleri tümü ile sorgu dışı bırakılmıştır. Devletin ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yeri nedir ve ne olmalıdır sorunlarıyla ilgilenmemiştir. Siyaset düzlemine ait sayılan bu soruna karşı körleşme tavrı tercih edilmiştir. Önceki projeler için eksiklik ve bulanıklık nedeni sayılabilecek bu tercih KAYA Projesi açısından vahim bir durum oluşturmuştur. Çünkü bu ilgisizlik, dünyada ve ülkemizde devletin küçültülmesi, özelleştirme, ulus devletin sona ermesi, kalkınmada uluslar-aşırı stratejiler gibi konuların tartışıldığı bir dönemde sergilenmiştir. Dördüncüsü, KAYA Projesi, idari reform döneminin diğer projeleri gibi hızlı, etkili, verimli çalışacak bir idari yapı meydana getirmek üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır. Oysa 1980'li yıllar, geleneksel bürokratik örgütlenmeyi iyileştirmeye yönelik teknikler bir yana bu örgütlenme tipinin kendisinin tarihe mal olma yolunda hızla ilerlediğine tanık olunan yıllardır. KAYA Projesi, bu yöndeki değişimden söz etmemekte ve idarenin alternatif örgütlenme biçimlerine yöneltilmesi gibi bir misyon yüklenmekten uzak kalmış bulunmaktadır.

Bu çalışmaların başarılı olamamasının temel sebepleri, amaç ve niteliklerinin tüm ilgililerce yeteri kadar algılanamaması ve gerek merkezi gerekse kurumsal düzeyde yeterli bir örgütlenmenin sağlanamamış olmasıdır. Kamu yönetimiyle ilgili düzenlemelerin sık sık değişen siyasi otoriteler tarafından bir

süreklilik arz etmesinin engellenmesi ise kalıcı çözümlerin oluşturulmasını engelleyen bir diğer önemli faktör olarak değerlendirilmektedir.

1980 Sonrası dönemde kamu yönetiminde en kapsamlı yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Yapılan düzenlemelere rağmen istenen sonuçlar elde edilememiştir. Yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda yapılan çalışmalara bakıldığında, 1980 öncesi yapılan çalışmaların yalnızca araştırma yapmak ve rapor hazırlamakla sınırlı kaldığı, 1980 sonrası ise yapılan çalışmaların kapsamlı bir araştırma yapmadan düzensiz bir biçimde uygulanmaya yönelindiği görülmektedir. Oysa yönetimde reform konusunda iki aşamanın da birlikteliği şarttır. Planlama ve uygulamanın birbirini tamamlaması stratejik vazgeçilmez bir şarttır. Sonuç olarak planlı dönemden günümüze kadar yapılan çalışmalar, planlı ve sistemli bir şekilde yürütülememiş, dolayısıyla istenen sonuçlara ulaşılamamıştır.

2.3.13. Türkiye’de Kamu Yönetimi İle İlgili Güncel Reform Ve Kanunlar

Küreselleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, özelleştirme, yeni kamu yönetimi işletmeciliği (new public management), yönetişim (governance), temsili demokrasinin açmazları ve yetersizliği üzerine gündeme gelen katılımcı / radikal/müzakereci demokrasi görüşleri ve yaygınlaşan katılım mekanizmaları, yerleşme ve yerel özerkliğin artan önemi gibi gelişmeler ışığında Türkiye, kamu yönetimi sistemine, örgütlenmesine, işleyişine ilişkin son yıllarda yoğun bir yeniden yapılanma sürecine tanık olmaktadır (Nohutçu, 2006: 299). Gündeme gelen başlıca çalışmalar şunlardır.

2.3.13.1. 15/07/2004 Tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması” Hakkında Kanun

Kamu yönetiminde etkinliğin, saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve katılımcı bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla başlatılan kamu yönetimi reformu çerçevesinde ilk olarak, kamu yönetiminin temel ilkeleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımı, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin usul ve esaslar

ile kamu yönetiminde denetime ilişkin genel çerçeveyi çizmek üzere 15 Temmuz 2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM'de kabul edilmiştir. Ancak, söz konusu Kanunun 22 maddesi Cumhurbaşkanınca, yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005//kamuyon.html>)

Kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkında kanunun öngördüğü yapı ve içerdiği sistematik, Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir değişiklik ve yeniden yapılanmayı sağlayıcı niteliktedir. Kanunun içeriğine bakıldığında, esas olarak üç alanda düzenlemeler öngören hükümler içerdiği görülmektedir (Nohutçu, 2006:300):

- Kamu yönetiminin işleyişi için bir takım ilkeler koymak
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden düzenlemek
- Merkezi yönetimi yeniden yapılandırmak.

Kanunda kamu yönetimi için sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven, hizmetlerde yerellik, bilgi teknolojilerinden etkin bir şekilde yararlanmak gibi konular temel ilke olarak belirtilmektedir. Sayılan bu ilkeler çağdaş “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) anlayışının öngördüğü niteliktedir. (Nohutçu,2006:300).

Kamu Yönetimi Temel ilkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü yerel yönetimler lehine yeniden düzenlenmiştir. Böylelikle bakanlıkların taşra teşkilatları ve birçok genel müdürlüğün taşradaki birimlerinin yerel yönetimlere devri hüküm altına alınmaktadır.

Personel rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi esas alınacaktır.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışmaları sonucunda ortaya çıkan verilerden de yararlanarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları gözden geçirilecek ve kurum ve kuruluşlar Kanunda getirilen ilkeler ışığında yeniden yapılandırılacaktır.

Yolsuzlukla mücadele konusunda münferit olaylar ve yasal düzenlemelerle yetinilmeyip, konu sistemli bir şekilde, geniş çaplı ele alınacak; yolsuzlukla mücadelede ilgili tüm tarafların işbirliği sağlanacak, toplumun tüm kesimleri bu konuda bilinçlendirilecektir.

2.3.13.2. 29/10/2003 Tarih Ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

İçişleri bakanlığına bilgi edinme hakkı kanununun uygulanması ile ilgili olarak yürütülecek işlemlere ilişkin yönerge; merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanan gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin 29/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasına dair esas ve usulleri düzenlemektir (www.bilgiedinme.adalet.gov.tr/yonet.htm, 2006).

Türk vatandaşları yanında, Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler de, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bilgi edinme hakkından yararlanırlar. Kamu kurum ve kuruluşları, bu kanunda yer alan istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak

ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler (Nohutçu, 2006: 302).

4982 Sayılı bilgi edinme hakkı kanununun yürürlüğe girmesiyle demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını sağlanmıştır.

2.3.13.3. 10/12/2003 Tarih Ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Bu kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek amacıyla hazırlanan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar.

Kanunun kapsamı, uluslar arası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla, bu kurumlar kanunun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir. Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yeni sistemin temel ayaklarından (Nohutçu, 2006:304-305).

2.3.13.4. 25/5/2004 Tarih Ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kamu görevlilerin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Genel

bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğine haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli Etik Kurulun görev alanı kapsamındadır. Ancak, Cumhurbaşkanı, T.B.M.M. üyeleri, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Yargı mensupları ve üniversiteler kurulun grev alanı dışındadır (Nohutçu, 2006,308).

Başbakanlık bünyesinde teşkilatlanan Kamu Görevlileri Etik Kurulu 4 yıllık bir süre için ve tekrar atanabilmek üzere Bakanlar Kurulu tarafında seçilen ve atanan 11 üyeden oluşur. Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerini ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya şahsen yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2004: Madde 3).

2.3.13.5. 10/7/2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Ağır bir vesayet altında olan, yeterli mali kaynağa ve insan kaynaklarına sahip bulunmayan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılması amacıyla başlatılan yerel yönetimler reformu kapsamında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanmıştır. 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bununla birlikte, TBMM tarafından kabul edilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5215 sayılı Belediye Kanunu Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir.

Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla getirilen bazı önemli değişikliklerden bazıları şunlardır (Nohutçu, 2006:310-311):

Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. (Daha önce encümen yalnız atanmışlardan oluşup, encümende hiç seçilmiş üye bulunmuyordu.)

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir

Nüfusu ikimilyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dahil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz.

2.3.13.6. 22/2/2005 Tarih Ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan "İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı" 3 Mart 2004'de TBMM'ye sunuldu, 23 Haziran 2004 tarihinde yasalaştı.

5197 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanun"u, 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Cumhurbaşkanı Sezer, 5197 sayılı Yasa'yı, 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ye iade etti.

Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 8 Şubat 2005'de tekrar görüşüldü. Komisyon veto edilen 3, 6 ve 10. maddeleri tümüyle değiştirdi, 15. maddede ise bir ibare değişikliği yaptı; iade edilen diğer maddeleri aynen kabul etti.

Yasanın Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen maddelerinin TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesine 16 Şubat 2005'de başlandı. Yasa, üzerinde yapılan bir değişiklik (6. maddeye fıkra eklenmesi) 22 Şubat 2005'de kabul edildi. (22. Dönem 3. Yasama Yılı 61. Birleşim)

5302 sayılı yasa Cumhurbaşkanı Sezer tarafından onaylandıktan sonra 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi.

Yasa, kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olan il özel idarelerinin günün şartlarına göre yeniden yapılandırılmasını amaçlıyor. Yasa ile 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Yasası, bu yasanın ek ve değişiklikleri tümüyle yürürlükten kaldırılıyor.

İl özel idarelerinin temelini oluşturan Vilayet Umumi Meclisleri, Osmanlı merkeziyetçi yapısının taşra yönetimine uygun olarak 1864 tarihli Teşkiki Vilayet Nizamnamesi ile kuruldu. Bu Nizamname çerçevesinde ilk olarak, tamamen istişari bir organ olarak Tuna, Edirne, Bosna ve Trablusgarp gibi Osmanlı vilayetlerinde "Umumi Meclis"ler oluşturuldu. Günümüzde ise umumi meclisler, "İl

Genel Meclisleri" olarak varlıklarını sürdürmektedirler. 1913 yılında geçici bir kanun olarak yürürlüğe konulan "İdare-i Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkati" ile İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerine ilişkin ilk esaslı düzenleme yapıldı. 1987 yılında 3360 sayılı kanunla bazı maddeleri yeniden düzenlendi ve adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirildi (<http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html>)

Yeni kanunla getirilen bazı önemli değişikliklerden bazıları şunlardır (Nohutçu, 2006:311-312):

Daha önce, İl genel meclisinin doğal başkanı vali iken, yeni kanunla başkan il genel meclisinin başkanını kendi üyeleri arasından önce iki, sonra kalan yıllar için seçmesi usulü benimsenmiştir.

Daha önce İl daimi encümeni" olan encümenin ismi "il encümeni" olmuştur.

İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir.

İl genel meclisin görev ve yetkilerine " stratejik plan ile yatırım çalışma programlarını, İl özel idaresi faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak" ve "Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek" hükümleri eklenmiştir.

2.3.13.7 26/5/2005 Tarih Ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Bu Kanunun amacı; mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır.

Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılımda ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir.

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

Mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

5355 Sayılı kanuna göre, birden fazla mahalli idare birimi, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare birliği kurabilirler. Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır.

2.3.13.8. 3/7/2005 Tarih Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediyeler uzun yıllar 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanun ile hizmet verdiler. 24 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu da Anayasa Mahkemesi iptal etmişti. Bu kanunun yerine hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu, bütün belediyeleri kapsayan temel Belediye Kanunu niteliğinde. Büyükşehir Belediyeleri de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer almayan konularda bu kanunu uygulayacak (<http://www.ibb.gov.tr/IBB/Popup/tr-TR/PrinterFriendlyHaberler.aspx?>, 12.12.2006)

Bu Kanunun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahalli seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.

İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.

Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskun sahasının, komşu bir beldenin meskun sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5 bin metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde katılmak isteyen vatandaşların oyuna başvurulacak. Katılmak istenen belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşecek.

“Hemşehri Hukuku” uygulaması getiren yasaya göre, herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrısı sayılacak. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları olacak.

2.3.13.8. 25/1/2006 Tarih Ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

5449 Sayılı kanunla, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine bakanlar kurulu kararı ile, kamu kesimi , özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini

sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kalkınma ajansları kurulmuştur.

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur.(http://www.alomaliye.com/ocak_06/5449_sayili_kanun_kalkinma_ajans_lari.htm,Erişim Tarihi 01.12.2006).

- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plan ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.
- Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.
- Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirler.
- Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.
- Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.
- Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.
- Yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar.
- Plan ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım

destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

2.3.13.8.1.Ajansın Görev Ve Yetkileri

- a) Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- c) Bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- h) Bölgenin iş ve yatırım imkanlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

l) Ajansın faaliyetleri, mali yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

2.3.13.9. 13/04/2006 Tarih ve 5487 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu

13 Nisan 2006 tarihinde TBMM Genel kurulunca kabul edilen bu kanunla, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) ile Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı lağvedilerek bunların tümünün görev ve yetkilerini kapsayan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuştur (Nohutçu, 2006:316).

Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir.

Kurumun görevleri şunlardır:

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.

b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.

c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.

ç) Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

d) Bu kanun ve diğer kanunlar ile kuruma verilen görevleri yapmak.

SGK ile, 50 yılı aşkın bir süredir, çalışma statüsüne dayalı olarak sosyal sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar (Sosyal Sigortalar) Kurumu (BAĞ-KUR) ile Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı biçiminde dağınık ve eşgüdümsüz olarak işleyen sosyal güvenlik sistemi, tek çatı altında birleştirilmiş, bilgiye dayalı, etkin ve vatandaş memnuniyetini sağlayan çağdaş kamu yönetim anlayışı ile yönetilebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (Nohutçu, 2006: 318).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

STRATEJİNİN UYGULANMASI, DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. STRATEJİNİN UYGULANMASI

3.1.1. Toplam Kalite Yöntemlerinin Kullanılması ve Önderlik

Planların uygulanması, aksayan yönlerin görülmesi ve düzeltici direktiflerin verilmesini gerektirir. Stratejik yönetim anlayışında, hata yapıldığı veya dar boğazların olduğu faaliyetlerin bitiminden sonra değil, her zaman gözetilir ve düzeltmeler hata yapılmadan veya hemen sonra yapılır. Önceden yapılan iç ve dış çevre analizinde bazı noktaların gözden kaçırılması, iç ve dış yapıda yeni durumların ortaya çıkması, müşteri beklentilerinin değişmesi olanaklı olduğu gibi; müşterilerin, üretim kalitesi, fiyat, dağıtım gibi uygulamalardan memnun olup olmadığı, çalışanların güdülenmesinin yeterli olup olmadığı gibi stratejik planların başarılı olmasını etkileyecek uygulamaya ilişkin durumların her za-man gözetilmesi zorunludur. Bunların yapılabilmesi için de sürekli ve nitelikli bir bilgi akışının sağlanması gerekir. Bu yönetsel zorunluluk, müşterilerin, çalışanların ve yöneticilerin arasında, zamanında ve engellenmeyen bir iletişimi gerekli kılar.

Çalışanlar, müşteriler ve yöneticiler arasındaki bu anlamdaki iletişimi sağlamaya yönelik eylemler ve düzenlemeler çağdaş yönetim alanında önemli bir yer edinmiştir. İşletme yönetiminde kalite çemberleri, altı sigma uygulaması gibi adlarla, iç ve dış müşterinin isteklerini, memnuniyetini ölçmeye ve anlamaya yönelik uygulamalar kamu yönetimi alanına da girmiştir. Temel ilkeler, vatandaşların hizmetlerden duyduğu memnuniyetin ölçülmesi, şikayetlerinin öğrenilmesi, aksayan yönlerin giderilmesi, vatandaşa ve topluma yönelik kararlarda vatandaşların görüşünün alınması ve katılımının sağlanmasıdır.

Toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe uygulanmasına yönelik olarak şu yöntemler tavsiye edilmektedir (Aktan,1999:6):

- Halkın karar ve uygulamalar hakkında görüşlerinin uygulanması amacıyla belirli aralıklarla bağımsız kamuoyu araştırma şirketlerine anketler yaptırılabilir.
- Broşür, rapor, kitapçık, afiş vs. yayınlarla halkın yapılan uygulamalar konusunda doğru bilgilendirilmesi sağlanabilir.
- Vatandaşların yöneticilere ulaşmasını sağlamak için görüşme toplantıları düzenlenebilir.
- Vatandaşların bilgi edinme ve bilgiye ulaşma yolları açık bulundurulmalıdır.
- Halka yönelik bilgilendirme konferansları düzenlenebilir.
- Toplumu ilgilendiren kararların alınmasında sivil toplum örgütlerinin görüşü alınması için danışma toplantıları düzenlenebilir.
- Çalışanlara yönelik, uygulama sorunlarını öğrenmek ve sinerjiyi sağlamak için katılım toplantıları yapılabilir.

Uygulamaların belirli aralıklarla izlenmesi ve raporlanması önemli bir yönetim aracıdır. Stratejik amaçların ve projelerin gerçekleşme durumlarının ölçülmesi gerekir. Bu, aksayan yönlerin düzeltilmesi açısından da önemlidir.

Uygulama stratejisi oluşturulurken, proje ve faaliyetleri gerçekleştirecek birimler belirlenmeli ve gerekli yetki ve sorumluluklar açık olmalıdır. Bu tür uygulamaya yönelik örgütlenmeye ve stratejik planın uygulanmasına bir bütün olarak nezaret edecek, örgüt birimlerine ve çalışan bireyleri örgüt amaçları doğrultusunda güdüleyecek, heyecan ve sinerji yaratacak yöneticilere gerek-sinim vardır. Bu yöneticiler biçimsel yönetici pozisyonunda bulunmaktan öte, sözü edilen güdüleme, heyecan ve sinerjiyi yaratabilecek önderler olmalıdır (Durna ve Eren, 2002:68). Daha da önemlisi, yalnızca bir kişinin çabasına bağlı olmaktan çok, üst yöneticilerden, orta düzey yöneticilerden özel yetenek ile deneyimi olan, örgüt içinde sevilen, doğal önderlerden yararlanmak gerekir. Bunların hepsi örgütün stratejistlerini oluşturur.

3.1.2. Plana Uygun Kaynak Tahsisi : Bütçeleme

Bütçeler, belli bir dönemde elde edilebilecek gelirlerle, yapılacak harcamaların hangi alanlarda ve hangi miktarlarda gerçekleşeceğini gösteren hesap cetvelleridir. Stratejik yönetim anlayışında, verilen bütçelere göre plan yapılmaz aksine, bütçeler kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuş planları ve programları uygulamaya imkan verecek şekilde bütçeler hazırlanır. Bu uygulamaya program-bütçe adı verilir.

Stratejik amaçlar, bu amaçları gerçekleştirecek faaliyetler belirlendikten sonra her faaliyetin maliyetinin hesaplanması gelecektir. Özellikle genel bütçe yapanlar dışında alt kademe uygulayıcı kamu örgütlerinde maliyet unsurları olan ancak, o faaliyet için ayrıca gerekmiyip otonom olarak sağlanan kaynaklar göz önünde bulundurulacaktır. Örneğin planda yer alan bir faaliyetin uygulanmasında çalışacak personelin ücretinin zaten ödeniyor olması, binanın zaten mevcut olması gibi. Bütçelerin stratejik planlara uyumu açısından uzun vadeli düşünülerek hazırlanması yıllık bütçe uygulamasından vazgeçilmesi, stratejik yönetim anlayışına daha uygun olacaktır. Bütçelerin yıllık olması, yılsonunda harcanmayan ödeneklerin iptal edilmesi, örneğin mevsimlere bağlı olarak gerçekleştirilecek bazı faaliyetlerin aksaması veya kaynağın tekrar temin edilemeyeceği kaygısı gereksiz harcamaların yapılmasına yol açabilmektedir.

Stratejik yönetimde kaynakların temin edilerek uygulayıcılara verilmesi kadar, bu kaynakların uygun zamanda, uygun miktarda sağlanması, fazla veya yetersiz olmaması; kaynakların harcanmasıyla faaliyetin tamamen gerçekleştirilebilmesi, mevcut kaynakların verimliliğinin arttırılarak bütçe ödeneklerinin etkililiğinin arttırılması da bütçe uygulamasına yönelik önemli ilkelerdir.

3.2. STRATEJİK DENETİM VE DEĞERLENDİRME

Stratejik yönetim sürecinde değerlendirme, geriye yönelik hukuka uygunluk denetimi şeklinde değil; stratejik amaç ve hedefleri başarımlar (performans) düzeyinin ölçülmesi şeklinde gerçekleştirilir.

3.2.1. Performans Denetimi

Planlarda ve programlarda belirtilen amaçlara ne kadar ulaşıldığı, örgütün performansını gösterir. Genel amaçların daha somut eylemler biçiminde açıklandığı program ve projeler başarımın ölçülmesi için somut ölçütler belirlenmesinde yardımcı olur. 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 çıktıların ölçülmesi, maliyetlerin belirlenmesi ve maliyet azaltmaya yönelik düzenlemelere ışık tutması ve, amaçlanan hedeflerin gerçekten istenen düzeyde olup olmadığının, olmadıysa nedenlerinin belirtilmesi gerekir. Bunun için başarımlar (performans) kriterleri kullanılarak yapılan amaca yönelik denetime performans denetimi denir. Performans denetiminin unsurları şunlardır (Kubalı,1999:37):

3.2.1.1. Tutumluluk :

Kaynakların yeterli miktarda, gerekli zamanda ve en az maliyetle sağlanması anlamına gelmektedir. Amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli olandan fazlasını harcamamaktır. Ayrıntılı maliyet analizlerine ve alternatiflerin değerlendirilmesine göre ölçme yapılabilir. İş analizlerinde gereksiz tekrarların önlenmesi, gereksiz yapılan işlerin ayıklanması, masraflı eski teknolojinin kullanılmaması, pazar araştırması gibi önlemler maliyetlerin düşürülmesine yardımcı olur.

3.2.1.2. 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.

3.2.1.3. Etkililik:

Hedeflenen faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği yani, işlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığının ölçüsüdür. Etkililiğin ölçülmesinde “çıkıtı” ile “sonuç” arasında ayrım 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 değerlendirmesinde dikkat edilmesi gereken husus, çıktıların faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir (DPT, 2003: 43).

3.2.1.3. Kalitenin Denetlenmesi :

Verimlilik, tutumluluk ve etkililik üretilen mal ve hizmetin kalitesinin düşürülmesi anlamına gelmez. Kalite, öncelikle müşterinin memnuniyetine dönük üretim yapmak anlamına gelir. Pazarda rekabetin aynı kalitedeki mallar arasında olacağı kabul edildiğinde, kalitenin düşürülmesiyle performans sağlanmış olmaz (Kubalı,1999:40).

3.3. DÜNYADAKİ REFORM ÖRNEKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

A.B.D., Yeni Zelanda ve Almanya'da yapılan idari reform çalışmaları, stratejik yönetim açısından ele alınarak, aşağıdaki şekilde değerlendirilmeye çalışılmıştır:

Bu reform çalışmalarında öncelikle stratejik bir yaklaşım izlenmiştir. Reformlar, kamu hizmetlerinin gelecekteki rolü ve gücünün ne olacağının gerçekçi bir biçimde incelenmesiyle geliştirilmiş bir vizyonla yapılmıştır. Mevcut sorunların halledilmesinin yanında kurumların geleceğe dönük yapısal değişimleri yapmaları sağlanmıştır.

Bu ülkelerde, stratejik yönetim anlayışına uygun olarak reform çalışmalarının üst düzeyde ve tek elden yürütülmesi sağlanmıştır. Bu amaca uygun olarak, reform çalışmalarında koordineyi sağlamak ve uygulamayı takip etmek amacıyla, reformdan birinci dereceden sorumlu birer üst kuruluş oluşturulmuştur. Bu kurula toplumun çeşitli kesimlerinden katılımcılar ile siyasi iradenin temsilcileri katılmışlardır. Reform çalışmalarında bu kurullar tek söz sahibi ve doğrudan başkan ya da başbakana karşı sorumlu olmuştur. Yetki ve sorumluluk bir yerde toplanarak, kararların çok hızlı bir şekilde alınması sağlanmıştır.

Bu ülkelerde reformlara başlanmadan önce stratejik çevre analizi yapılmıştır. Reform çalışmalarının hazırlık aşamasında toplumun çeşitli kesimleri ile görüşülerek talepleri, kamu kuruluşları ile görüşülerek sorunları yerinde tespit

edilmiş, elde edilen veriler doğrultusunda reformların stratejisi belirlenmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir. Böylece reform uygulamaları bir sürpriz olarak değil, herkesin bir şekilde bilgisi dahilinde ki faaliyetler olarak karşılına çıkmış ve ilk anda olabilecek tepkiler daha ılımlı olmuştur. Toplum ve kamu çalışanları kendi taleplerinin de yer aldığı sorunlarının çözümüne yönelik bu uygulamalara sahip çıkmıştır. Böylece reformlarla toplumun, kamu kesiminin sahibi ve denetleyicisi olarak kendisini hissetmesi sağlanarak, insanların kamu kesimine sürekli dikkatleri çekilmiş ve daha sorumlu davranmaları sağlanmıştır.

Bu ülkeler reformların temel stratejisini belirleyerek, bu stratejiye uygun reformun çerçevesini çizen ve bu reformların uygulanabilmesi için reform takvimini belirleyen performans kanunları çıkarmışlardır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için ABD'de "The Government Performance and Results Act" (1993), Yeni Zelanda'da "The State Sector Act" (1988) ile yasal düzenlemeler yapılmıştır. Reform takvimi de bu düzenlemelerde yer almıştır. Yani reformların bir yol haritası çıkarılarak kimin, neyi, ne zaman ve nasıl yapacağı somut olarak belirlenmiş ve bunların yasal dayanakları da çıkarılmıştır. Somut uygulamalara dönüştürülmüş eylem planları ve bunların uygulama durumunu izlemek için oluşturulan bir izleme sistemi kurulmuştur. Reform çalışmalarıyla ilgili her türlü kararın, her kurum tarafından birer uygulama planı yapılmıştır. Yani reformlar birer temenni olmaktan öte, icracı kurumlarca mutlaka uygulanması gerekli planlara dönüştürülmüş ve bu planların uygulanması takip edilmiştir. Her kurum içinde reform çalışmalarıyla ilgili bir çalışma grubu oluşturulmuş, bu gruplar uygulamanın yerine getirilmesi ve takibi ile sorumlu tutulmuşlardır. Reformlar bir yandan uygulanırken, bir yandan da uygulamalar kontrol ve denetime tabi tutulmuştur.

Stratejik yönetimin amaçlarından birisi, çevrede meydana gelen riskleri, tehdit ve tehlikeleri fırsata dönüştürerek, örgüt yararına sonuçlar elde etmektir. Bu açıdan bakıldığında dünyadaki reform çalışmalarına baktığımızda ya bir seçim, hükümet değişikliği ya da ekonomik kriz gibi gelişmelerin, reformlar için birer başlangıç noktası olduğu, bu olumsuz gelişmeleri ülkelerin fırsata çevirerek yararlı sonuçlar çıkardığı görülmektedir. Özellikle seçimler ve hükümet değişiklikleri reformlar için bir fırsat yaratmaktadır. Gerçekten de köklü değişiklikler

gerçekleştiren ülkelerde değişim girişiminin yeni hükümetin işe başlamasından kısa bir süre sonra başlatıldığı görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda, İngiltere, Kanada ve Avustralya'da kamu yönetimi reformuna ilişkin çalışmalar yeni hükümetlerin kurulmasından çok kısa bir süre sonra başlatılmıştır. Ancak köklü bir değişim için bir seçim döneminin yetmediği görülmektedir. Birden fazla seçim dönemi boyunca süren ve farklı bir parti tarafından kurulan yeni hükümet tarafından da benimsenen reform girişimlerinin başarı ihtimali çok daha yüksektir. Yeni gelen hükümet tarafından da devam ettirilen ve daha da derinleştirilen reformlar en başarılı ve kalıcı olanlarıdır.

Stratejik yönetim, girdilerden çok çıktılar, hizmetlerin nasıl yerine getirildiğinden çok, hizmet kalitesi üzerinde durmaktadır. Bu ülkelerdeki reform çalışmaları da geleneksel kamu hizmetlerinin ve görevlerinin yönetimdeki başarısızlıklarına bir tepki olarak gelişmiştir. Yapılan ilk işlerden biri geleneksel yönetim şekli olan "görevlere göre yönetim" yerine "hedeflere göre yönetim" ilkesi kabul edilerek hemen uygulamaya geçilmiştir. Bu sistemde, daha önceden yapılan kamusal düzenlemelerle tayin edilen sürede çalışarak işi yapmak değil, vatandaşın ihtiyaç duyduğu kamusal hizmeti sonuçlandırmak önemli olmuştur.

Bunun sonucunda stratejik yönetim anlayışına uygun olarak girdilerden çok çıktılarına yönelinmiştir. Kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde yerine getirilmesini engelleyen her türlü kural ve formaliteler büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Kuralların ve formalitelerin yerine getirilmesinden çok, hizmetin kısa sürede ve az maliyetle yerine getirilmesi temel amaç haline getirilmiştir. Sonuçlara ve dolayısıyla da verimlilik, etkinlik ve performansın artırılmasına odaklanılmıştır. Kamu hizmetlerinin alıcılarının tatmini esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak, kamu programlarının etkinliği ve halk nezdinde güvenilirliği sağlanmıştır.

Stratejik yönetimin olmazsa olmaz şartı siyasi destektir. Çünkü en iyi şekilde hazırlanmış reform planları bile siyasi iktidarın desteği olmadan uygulamaya geçirilememekte, kağıt üzerinde kalmaktadır. Politik liderlik ve destek, reformun başarısı için önemlidir. Bu reform çalışmalarının belki de en önemli özelliği, siyasi

iradenin reformlara sahip çıkması yani reformun hazırlanması ve uygulanması aşamasında öncülük etmesi, uygulamanın her aşamasında sürekli etkin olması, reformların başlangıcındaki azim ve kararlılığın her zaman devam etmesidir. Reformun tanıtımı en üst düzeyde yapılarak reforma hem destek verilmiş, hem de sorumluluk üstlenilmiştir. Bu politik destek sürekli olmuş ve reform çalışmaları kesintiye uğratılmamıştır.

Stratejik yönetimin önemli gereklerinden biri de faaliyetler için gerekli kaynak tahsisi ve bütçe desteğinin sağlanmasıdır. Reformların başarıya ulaşabilmesi için, yapılacak reformların eldeki kaynaklarla gerçekleştirilebilecek nitelikte olmalıdır. Bu ülkeler reformlar için yapılacak faaliyetleri, bütçe desteği ve yeterli personelin tahsisi ile desteklemiştir. Çünkü her faaliyetin bir maliyeti vardır ve finansal destek devam ettiği sürece bu faaliyetler sürdürülebilir. Bu ülkeler reform çalışmalarına bütçelerinden önemli bir tutarda mali destekte bulunmuşlardır. Bu anlamda yapılan ilk uygulamalardan biri, kamu birimlerinin üst düzey yöneticilerinin hizmetin üretilmesinde kullanmış oldukları girdiler üzerindeki yetkilerinin ve sorumluluklarının arttırılması olmuştur. Diğer bir deyişle hizmetin üretilmesinden sorumlu olan üst düzey yöneticilerin hizmeti üretmede gerekli olan kaynak kullanımında belli standartlar dahilinde temel belirleyici olmaları sağlanmıştır. Bu yaklaşım, yetkinin en tepeden hizmeti üreten birimlere doğru aktarılması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Böylece yetki devri kaynak kullanımını da içine alacak bir şekle bürünmüştür.

Yetki devrine, onunla orantılı hesap verme sorumluluğu eşlik etmiştir. Yeniden yapılanma girişimi kadar, yeniden yapılanmanın izlenmesi de önemlidir. Reform çalışmaları parlamento adına denetim yapan yüksek denetim örgütü tarafından izlenmiştir. Yüksek denetim örgütünün hazırladığı raporlar aracılığı ile parlamento bilgilendirilerek, reform çalışmaları üzerinde parlamentonun siyasi kontrolü güçlendirilmiş, bu aynı zamanda, reform çalışmalarına parlamentonun desteğini de arttırmıştır. Kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir.

Stratejik yönetim, örgütlerin açık bir sistem olarak şeffaflığını gerektirmektedir. Bu ülkelerde düzenli ve belli aralıklarla kamu kuruluşlarınca parlamentoya ve kamuoyuna mali ve performans raporları sunularak, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve bütçe üzerinde siyasi kontrollerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması hedeflenmiştir. Kamu mali ve performans raporları ile kamuoyunun ve parlamentonun bilgilendirilmesi sağlanarak da halkın kamunun yetkinliğine olan inancı ve güveni geliştirilmiştir.

Stratejik yönetimi bir bütün olarak örgütün geleceğini ilgilendirmesi ve ona bir yön belirlemeye çalışması sebebiyle, tepe (üst) yönetiminin bir fonksiyonudur. Bu açıdan bakılırsa, bu ülkelerdeki reform çalışmalarının stratejisinin üst düzey yönetimce belirlendiği ve reformların genellikle yukarıdan aşağıya doğru başladığı görülmektedir. Reforma ilişkin yenilikçi düşünce ve öneriler daha ziyade üst düzey yönetim kademesinde görev alanlardan gelmiştir. Yukarıdan aşağıya gerçekleştirilen reformların zorlukları bilinmekle beraber, en aşağıdan yukarıya gelen taleplerle reformların başlamasını beklemenin, zaman kaybettirici ve gerçekçi olmadığı da bu güne kadar görülmüştür. Dolayısıyla başarılı reform çalışmalarında, çalışanların da reform sürecine sokularak, görüş ve önerileri alınmış ve reformu sahiplenmeleri sağlanmıştır.

Kamu yöneticilerinin, reformların amaçlarına yönelik planlamayı yapmaları sağlanmış, bu yöneticilere program sonuçları ve hizmet kalitesi hakkındaki bilgiler iletilerek yardımcı olunmuştur. Program hedeflerinin yeterince iyi belirlenip ilgili taraflara iletilmesi ve program performansı hakkındaki bilgilerin verilmesi nedeniyle, kamu yöneticileri program verimliliğini ve etkinliğini arttırmada başarılı olmuşlardır.

Stratejik yönetim anlayışına göre reformların sadece uygulanmaya çalışılması da yetmemektedir. Bu çalışmaların gerçekleşme dereceleri ve çevrede meydana gelen değişikliklere göre reformların uyarlanması sürekli kontrol altında tutulmalıdır. Bu ülkelerde kamu hizmetlerinde planlanan yönetimde reform çalışmalarının ara vermeden gerçekleşip gerçekleşmediğini izlemek, kaydedilen gelişmeleri tespit etmek, alınması gereken önlemler hakkında başbakana, veya devlet

başkanına bilgi vermek için sürekli rapor ve bilgi sunan özel üniteler kurulmuştur. Böylece reform çalışmaları sürerken, bir yandan da kontrol ve değerlendirmesi yapılmıştır.

Stratejik yönetim, stratejik planın aksaklığa meydan vermeden uygulanmasını gerektirir. Bu ülkelerdeki reformların stratejisi, daha etkin ve daha az maliyetli bir kamu yönetimine geçmektir. Bu amaçla kamu kesiminin etkinliğini artırıcı ve maliyetleri azaltıcı her türlü tedbir harfiyen yerine getirilmiş, kamu kesiminde gerekli personel azaltma ve küçülme faaliyetleri başarı ile uygulanmıştır. Reformlar yapılmaya çalışılırken politik kaygılar bir kenara bırakılarak, stratejik gerçekler göz önünde tutulmuştur. İktidar değişiklikleri de reformları kesintiye uğratmamış, reformların sürekliliği iktidarların ortak gayesi olmuştur.

Stratejik yönetime göre örgütler, açık bir sistem olarak kendi içinde ve dışındaki gelişmeler ve örgüte yönelik talepleri değerlendirmek zorundadır. Bu ülkelerdeki reform çalışmalarında özellikle akademik alandaki çalışmaların, üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının reformlara yol gösterdiği, reforma yönelik görüş ve taleplerinin hükümetlerce dikkate alındığı görülmektedir. Hatta bu unsurlar, reform sürecinin içine sokulmuştur. Bu doğrultuda A.B.D. 'de "Reinventing Government" adlı kitabın yazarlarından David Osborne reform çalışmalarında anahtar bir rol üstlenmiş ve danışmanlık yapmıştır. Program ABD'nin en önde gelen düşünce (think-tank) kuruluşlarından birisi olan Brookings Institution tarafından periyodik olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Almanya'da Speyer Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü önemli çalışmalar yürütmektedir. Bertelsmann Vakfı isimli bir vakıf da kamu yönetimi reformu konusunda çeşitli çalışmalar yaptırmaktadır. Üniversiteler, "Zielvereinbarung" yani amaçların birleştirilmesi anlamında ortak bir proje yürüterek reform çalışmalarını desteklemektedirler. Yeni Zelanda da 1995 Yılında Hazine ve Devlet Hizmetleri komisyonunun öncülüğünde Profesör Allen Schick'e bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor ve hükümetin diğer girişimleri sonucunda kamu kesiminde stratejik yönetim girişimi başlatılmıştır.

Kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Kamu yönetiminin, sorunlar ortaya çıktıktan sonra çözüm bulmaya yönelik yapısının değiştirilerek, sorunların önceden belirlenerek çözümlerinin üretildiği proaktif bir yapıya dönüşmesinin sağlanması amacıyla, stratejik yönetim ve stratejik planlamanın kamu kurumlarına yerleşmesi için gerekli adımlar atılmıştır. Bu amaçla ABD'de Kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans ölçümü sistemlerinin geliştirilmesi ve kullanılmasının sağlanması için 1993 tarihli Kamu (Hükümet) Performansı ve Sonuçları Kanunu'na (Government Performans and Result Act) göre 30.09.1997'ye kadar her kurumun yöneticisi stratejik planını hazırlayacak ve Yönetim ve Bütçe Ofisi Direktörüne ve Kongreye sunacaktır. 31.03.2000'e kadar her kurumun başkanı performans raporunu başkan ve kongreye verecektir. 2000'deki rapor bir önceki yılın, 2001'deki rapor önceki iki yılın, 2002'deki rapor ise önceki üç yılın sonuçlarını belirleyecektir.

Stratejik yönetimin bir gereği de katılımcı ve paylaşımcı bir yönetim anlayışının zorunluluğudur. Reformu gerçekleştiren ülkelerde bu amaçla çalışanlara daha fazla özgürlük ve inisiyatif verilmiş, çeşitli çalışma grupları kurularak yarışma ortamı yaratılmış ve cezaya değil ödüllendirmeye daha fazla öncelik verilerek çalışanlar teşvik edilmiştir. Katı bir emir komuta zinciri veya merkeziyetçilikten ve hiyerarşiden uzaklaşarak yerinde kararların alınması için katılımcı ve kişilerden ziyade takım çalışmasına önem verilmeye çalışılmış, sorumluluğun kişilere değil de gruba verilerek ve paylaştırılarak, kararların daha rahat alınması sağlanmıştır. Böylece her bireye sorumluluk verilerek katılımcılık ve verimlilik arttırılmış, ödüllendirme de kişiler değil de grup esas alınmıştır. Böylece kamu yönetiminin daha katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşması amaçlanarak, kamu kesiminin tamamının reform çalışmalarına sahip çıkması ve desteklemesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Reform stratejisi ile liderliğin uyumsuzluğu, reformun tüm safhaları başarıyla yerine getirilse bile, reform sürecini sekteye uğratacaktır. Reform stratejisine inanmış ve benimsemiş bir lider bunu örgütüne kabul ettirebilecektir. Sözü edilen reformların gerçekleşmesi de ancak becerikli ve nitelikli, değişime ve yeniliğe açık personel ile olmuştur. Bu ülkelerde kamu kurumlarında yönetici

olabilmek için yöneticilerin iyi bir eğitimden geçtiği görülmektedir. Üst düzey yönetici adayları kamu düzenlemeleri, personel yönetimi, kamu finansmanı ve planlama gibi bir çok konuda detaylı bir eğitimden geçmektedirler. Bunun yanında alanında uzman olan kişilerin yönetici olarak kamu kesimine alındığı da görülmektedir. Böylece iş ehline verilerek, reformların uygulanma safhasındaki aksaklıkların önüne geçilmiştir. Bürokrasi reformlara engel olmamış, tersine eğitilmiş ve bilgili yöneticiler sayesinde reformların etkili bir aracı olmuştur.

Reformları gerçekleştiren ülkeler, kendi ekonomik ve siyasi şartlarına göre farklı reform stratejilerini uygulamışlardır. Örneğin Yeni Zelanda'da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Almanya'da aşamalı ve yavaş değişim stratejisi uygulanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise yönetsel reform stratejisi ağır basmaktadır. Bununla beraber, ağır basan bir yaklaşımın yanında, her ülkede diğer yaklaşımlardan da öğeler bulunduğu ve bu çerçevede her ülkenin kendine özgü bir karışım oluşturduğu söylenebilir. Yani reform stratejilerini olduğu gibi, bir kalıp veya diğer bir ülkeyi aynen taklit şeklinde uygulamaya kalkmak yerine, ülkelerin kendi şartlarına göre de uyarlamaları sonuca ulaşmada yararlı olabilir.

Sonuç olarak bu ülkelerdeki reform çalışmaları stratejik yönetim açısından incelendiğinde; reformların güncellik ve mevcut sorunları çözmeye yönelik olmadığı, geleceğe dönük büyük değişim projelerini içerdiği ve bunların uygulamaya geçirildiği, reformların siyasal iktidar, kamu kesimi ve toplumda kabul gördüğü ve kesintisiz devam ettirildiği görülmektedir.

3.4. TÜRKİYE'DEKİ REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Stratejik yönetim açısından reformlar için vazgeçilmez bir unsur siyasi destektir. Çünkü stratejik yönetim, kamu yönetimini bürokratiyle ve siyasileriyle bir bütün olarak ele almaktadır. Kusursuz bir şekilde hazırlanmış reform planları bile siyasi iktidarın desteği olmadan uygulamaya geçirilemez. Ülkemizdeki reform çalışmalarında siyasi iktidarın desteği, uygulama aşamasında sekteye uğramıştır. Reformlar popülist yaklaşımlarla ele alınmış, verilen tavizlerle reform niteliğini

kaybetmiştir. Hatta iktidar değişikliklerinde, bir önceki iktidarın başlattığı çalışmalar sonlandırılmış ve yeni çalışmalara yönelinmiştir. Siyasi iktidar desteği, sadece kendi dönemindeki reform çalışmalarına olmuştur. Bu destek de sürekli olmamış, siyasi ve ekonomik krizler reform çalışmalarının ertelenmesi ya da sonlandırılması ile sonuçlanmıştır. Reformların başlangıcındaki azim ve kararlılık devam etmemiş, siyasi bir sorumluluk da üstlenilmemiş, sadece başarılı çalışmalara sahip çıkılmıştır. Dünyadaki başarılı reform çalışmalarına baktığımızda, reform çalışmalarının kesintisiz yürütüldüğü ve siyasi desteğin hangi parti iktidara gelirse gelsin devam ettiği görülmektedir.

Stratejik yönetim, tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir. Oysa ülkemizde yapılan reform çalışmalarına baktığımızda daha çok mevcut sorunlardan yola çıkıldığı ve bunların telafisi yoluna gidildiği görülmektedir. Dünyada meydana gelen değişim ve gelişmeler göz önüne alınmamış, reformlar geçmişte kalan koşullara göre kapalı bir toplum içinde ulaşılmaya çalışılan hedefler olarak kalmıştır.

Reform çalışmaları genellikle birbirinden bağımsız, birbirinin devamı veya tamamlayıcısı olmayan çalışmalar olarak kalmıştır. Reform çalışmalarında aynı amaca yönelik bir birleşme, sinerji sağlanamamıştır. Topyekün bir reform çalışması gerçekleştirilememiş, ya da reform çalışmalarına bütün kurumların katılımı sağlanamamıştır.

Stratejik yönetimin başlangıç noktası olan kurum misyonunun tanımlanmasına reform çalışmalarında pek rastlanmamaktadır. Reform çalışmalarında her kurumun ayrı ayrı görev tanımları, amaç, yetki, sorumluluk ve hedefleri somut olarak belirlenmemiştir. Dolayısıyla, örgütün ya da yöneticinin başında bulunduğu birimin, gelecekte belli bir zaman süresi içinde neyi, ne miktarda gerçekleştireceği ya da nerede ve hangi konumda olacağı belirsiz olmuştur. Reform çalışmalarında hangi birimin hangi görevi yapacağı somut olarak belirlenmemiştir. Bu da reformlara kurumların gereken ilgiyi göstermelerini engellemiş, her birim mesafeli yaklaşmış ve reformlar sahipsiz kalmıştır. Oysa stratejik yönetim, en

tepeden en aşağıya kadar tüm birimlerin genel stratejiye veya hedefe sahip çıkmasını öngörmektedir.

Reformlarda ulaşılmak istenen amaçlar, stratejik ve gerçekçi olmaktan uzaktır. İç ve dış faktörler ve gelişmeler dikkate alınmamış, amaçlara ulaşılabilecek zaman dilimi belirlenmemiş, ayrıca ulaşılabilecek amaçlar somut kriterlerle ölçülebilir nitelikte olmamıştır. Geçmişin şartlarına göre gelecekte belli hedeflere ulaşmaya çalışılmıştır. Bu da reform çalışmalarına başlanılsa bile sonuç alınamamasına, amaçların soyut ve ulaşılamaz nitelikte olduğu ve hatta zamanla doğru bir amaç olmadığı inancının oluşmasına sebep olmuştur.

Reform çalışmalarında stratejik çevre analizi yapılmamıştır. İç ve dış çevrede meydana gelebilecek değişim ve gelişmeler reformlara yansıtılamamıştır. Mevcut sorunların düzeltilmesi ve reformların başarısı, örgütün güçlü ve zayıf yönlerinin araştırılmasını gerektirmektedir. Aynı şekilde dış çevredeki gelişmeler, fırsat ve tehlikeler de hesaba katılmamıştır. Reform çalışmaları genellikle idealist düşüncelerle masa başında hazırlanmış, ancak kurumların örgütsel yapılarının bu reformları kabulleneceği veya uygulayabileceği, çevrede meydana gelebilecek değişim ve gelişmeler karşısında reform çalışmalarına ne şekilde devam edileceği ve hatta bu durumda çalışmaların hala reform niteliği taşıyıp taşımayacağı ortaya konulamamıştır. Planlı dönem öncesi yapılan reform çalışmalarında yer alan hususların, planlı dönemden sonraki çalışmalarda ve kalkınma planlarında da aynen yer alması ve sorunların bir türlü çözilememiş olması, stratejik çevre analizinin yapılmamasının bir sonucudur.

Reformlarda ulaşılmak istenen bir hedef yada bir strateji olduğu kabul edilse bile, alternatif stratejiler veya hedefler belirlenmediği için sonuç alınamamıştır. Çünkü gerçekleştirilmek istenen reform çalışmalarının belirli koşullarda başarıya ulaşacağı varsayılmaktadır. Oysa iç ve dış çevrede meydana gelen değişim ve gelişmeler bu koşulları ortadan kaldırdığından ve reform çalışmalarında da alternatif bir strateji olmadığından başarı sağlanamamıştır. Ayrıca hedefler veya stratejiler belirlenirken kurumun karşısına bürokrasinin, sendikaların, basın ve yayın organlarının, sivil toplum örgütlerinin ve hatta bazen de halkın

çıkacağı dikkate alınmalıdır. Bu yüzden, bir strateji her hangi bir sebeple uygulanamadığında, uygulamaya konulabilecek başka bir stratejinin hazır olması gerekir. Oysa ülkemizde yapılmaya çalışılan reformlarda, böyle bir alternatif göze alınmamış, şartlar hiç de uygun olmasa bile aynı hedefe ısrarla ulaşılmaya çalışılmıştır.

Stratejik yönetim açısından en büyük eksikliklerden birisi de, reform çalışmalarının neredeyse tamamı, uygulama plan ve projelerini de kapsayacak biçimde hazırlanmamıştır. Uygulama süreci gerçek anlamda planların hazırlanması ve yürürlüğe konulmasıyla başlar. Uygulama planları amaçların gerçekleştirilmesi için hazırlanan ayrıntılı planlardır ve ne tip faaliyetler yapılması gerektiği, bu faaliyetlerin kim tarafından nasıl ve ne zaman yapılacağı ortaya konulmaktadır. Kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alan politika ve tedbirler uygulanabilir proje niteliğinde olmadığı gibi, müeyyidesi olmadığından kuruluşlar projelendirerek uygulama çabasına girmemişlerdir. Uygulamaya geçirilememiş reform çalışmaları da kağıt üzerinde kalmıştır. Kaldı ki, kuruluşlar uygulama projeleri hazırlayıp uygulayabilecek uzman personele sahip olmamışlardır. Ayrıca Devlet Planlama Teşkilatında uygulamayı izleyebilecek, değerlendirecek ve yönlendirecek yeterli sayı ve nitelikte uzman personel de olmamıştır. Reforma yönelik çalışmaların ve raporların, uzmanlaşmış bir kadronun yönlendiriciliğinde, sistemin bütününe göz önünde tutarak uygulama projeleri haline getirilmesi zorunluluğu vardır. Ancak bu şekilde, örgütlenmede, görev, yetki ve sorumluluk dağılımında uyulacak ilkeler ve kurallarda, uygulanacak sistemler, yöntemler ile usullerde uyum ve birliktelik sağlanabilecektir. Bu gereksinim yerine getirilememiştir.

Reform çalışmalarının başarısının stratejik yönetim açısından önemli şartlarından biri, politik ve yasal durumun reformları desteklemesidir. İdari reform çalışmalarının bir çoğunda yasal hatta anayasal değişiklikler yapılması zorunluluğu vardır. Oysa hukuk sisteminde köklü değişiklikler yapmak her zaman mümkün olamamaktadır. Reform çalışmaları ancak yasalaştırılarak, kanunlarla desteklenerek yerine getirilmesi mecburi görevler haline getirilebilir. Bunun dışında uygulayıcıların insafına bırakılmış olur. Ülkemizdeki reform çalışmalarında genellikle, meclis ya reform çalışmalarına ilgisiz kalmış, ya da çoğu zaman yeterince

bilgilendirilmemiştir. Bu da reformlar için gerekli yasa tekliflerinin, uzun zaman sürüncemede kalmasına neden olmuştur. İktidar değişikliklerinde ise durum daha da vahimleşmekte, reformlar önceki iktidarın bir mirası gibi görülmekte ve gündemden düşmektedir.

Reform çalışmalarında kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve bu yapı içindeki örgüt kültürü dikkate alınmamıştır. Örgüt çalışanlarının görüş ve talepleri dikkate alınmamış, plan ve programları aynen uygulaması beklenmiştir. Oysa reformu asıl uygulayacak olan bu kesim, reformları her defasında kendileri aleyhinde yapılan bir çalışma gibi algılamış ve karşı çıkmıştır. Reformlar üst yönetimin bir dayatması olarak değerlendirilmiştir. Çalışmalarının hazırlanmasında ve uygulanmasında örgüt yapısına önem verilmemiş, örgüt kültürüne ters düşecek amaçların oluşturulmamasına dikkat edilmemiştir. Örgüt yapısına ve kültürüne uygunluk sağlamayan, hazırlanışında örgütsel yapının özelliklerini dikkate almayan reform çalışmaları, her şeyden önce örgüt içinde kabul görmemiş ve uygulamaya geçilememiştir.

Her birinde yönetimde reformun geniş bir şekilde ele alındığı Beş Yıllık Kalkınma Planları da stratejik yönetim anlayışından uzak çalışmalar olmuştur. Kalkınma planları ve bu planların uygulanmasında yol gösterici olması hedeflenen araştırma ve projeler ülke şartlarına uygun olmaktan, bilimsel araştırma ve verilere dayanmaktan uzaktır. Hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşmak için uygulama programları oluşturulması gibi yönleriyle kalkınma planlarının stratejik bir yönü olduğu söylenebilir. Ancak kaynakların, iç ve dış çevrenin analizi ve değerlendirilmesi, esneklik ve alternatif stratejilerin oluşturulması, süreklilik, uygulama, kontrol ve değerlendirme açılarından kalkınma planlarının stratejik yönetimin gereklerini pek de yerine getirdiği söylenemez. Planlardan genellikle bir sonuç alınamamış, dolayısıyla da birbirinin tekrarı şeklinde olmuştur. Kalkınma planlarının hazırlık aşamasındaki azim ve kararlılık uygulamaya yansıtılamamıştır. Siyasi iktidarlar kalkınma planlarını genellikle, iktidarlarını kısıtlayıcı kurallar olarak görmüş, dolayısıyla da kalkınma planlarını sadece plan yapmış olmak için yapmışlardır. Bu geleneksel planlama yaklaşımında Devlet Planlama Teşkilatının da pek bir değişiklik yaptığı söylenemez. Bunda DPT'nin uzmanlık yetkisi yerine,

politik ve hiyerarşik yapılanmaya bağlı bir yetki düzeninin hakim olması etkili olmuştur. Siyasi istikrarsızlığın fazla olduğu ülkemizde, yönetimler değiştikçe planlama teşkilatında da sürekli bir değişim yaşanmakta, uzun süreli araştırma ve projeler üretme imkanı ortadan kalkmaktadır. Bu doğrultuda kamu kurumları planlamaya gereken önemi vermemişlerdir. Kurumların stratejik birimleri olması gereken Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) bölümleri, en pasif ve işlevsiz birimler haline getirilmiştir. Hiçbir yere atanamayan veya görev ve yetki verilmek istenmeyen personel bu birimlere atanarak. APK birimleri bürokratik deyiimiyle adeta bir sürgün yeri durumuna getirilmiştir.

Stratejik yönetim açısından reformların başarılı olamamasının bir nedeni de, bu çalışmalara gerekli kaynak tahsisi ve bütçe desteğinin sağlanmaması, bazen de reform çalışmalarına tahsis edilen imkanların farklı yerlerde veya yanlış kullanılmasıdır. Reformların başarıya ulaşabilmesi, ancak yeterli personel, araç, gereç ve mali destekle mümkündür. Ülkemizdeki reform çalışmaları gerekli olan imkanlara göre değil, eldeki imkanların elverdiği ölçüde yapılmaya çalışılmış ve dolayısıyla da başarıya ulaşılammıştır. Bu çalışmalar için gerekli nitelikli personel ve araç-gereç temin edilmemiş, kağıt üzerindeki çalışmaların sihirli bir değnek gibi her şeyi düzelteceği sanılmıştır. Bazen de çok büyük kaynakların, reform adı altında farklı amaçlarla, yanlış yerlerde kullanıldığı görülmekte, bu da reformlara karşı toplumda olumsuz bir tepkinin oluşmasına yol açmaktadır.

Stratejik yönetimin bir gereği de sürekliliktir. Ülkemizdeki idari reform çalışmalarının stratejik olmamasının bir sebebi de sürekli olmamalarıdır. İdari reform çalışmaları dünyadaki örneklerinden de gördüğümüz gibi, uzun soluklu ve kalıcı bir çabayı gerektirmektedir. Belli bir süre boyunca asgari kararlılığı sağlayacak bir siyasi ve bürokratik tercihin olması gerekir. Oysa ülkemizdeki politik istikrarsızlık, doğal olarak kamu yönetiminde de istikrarsızlığa yol açmaktadır. Siyasi iktidar ile birlikte kamu yönetimi kadrolarının da sık değişmesi, doğru ya da yanlış her şeye yeniden başlanmasına yol açmakta, bu da sonuca ulaşmayı engellemektedir. İdari reform çalışmalarının başarılı olabilmesi, siyasi iktidara da sorumluluklar yüklenmesi, yeni gelen iktidarın reform çalışmalarında ve reformu yürüten kamu kadrolarında kolay kolay değişikliğe gidememesinin sağlanması ile mümkün olabilir.

Stratejik yönetimin sürekliliğinin bir diğer yönü de, çok uzun bir zaman dilimine yayılmasıdır. Bu açıdan bakıldığında yönetimde reform da uzun bir zaman dilimini gerektirir. Bu gerçeğin göz ardı edilmesi, kısa sürede çok iyi sonuçlar beklenmesi sonucunu doğurmuş, istenen sonuçlara da kısa sürede ulaşamayınca, yöneticilerde isteksizlik havası oluşmuştur. Yönetimde reformun sadece araştırma, planlama ile gerçekleştirilemeyeceği ve mevzuat değişikliğinden ibaret olmadığı gerçeğinin göz ardı edilmesi başarıyı engellemiştir. Oysa yönetimde reform, uygulamanın da içinde yer aldığı birçok faktörü kapsayan, hatta yeni reformları da gerekli kılan hiç bitmeyen bir süreçtir. Yönetimde reformun bu yönü siyasetçi, bürokrat ve toplum tarafından iyi anlaşılmalıdır.

Stratejik yönetim, değişime ve yeniliklere açık olmayı, riskleri göze almayı ve sorunların üzerine gitmeyi gerektirir. Bu açıdan bakıldığında ülkemizde sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve yeteneğin, gerek toplum gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiş olması, idari reform çalışmalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm arama ve yapılmamış olanı yapmak yerine, mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi, yenileşme çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu yönetiminde değişime direnen, reformu sekteye uğratan kadroların, nitelikli ve değişime açık kadrolarla değiştirilmesi reformun başarısı için zaruridir. Dünyadaki örneklerinde, nitelikli yöneticilerin önemli görevlere getirildiği, hatta alanlarında uzman kişilerin yönetici olarak kamu da görevlendirildikleri görülmektedir.

Stratejik yönetim, girdilerden çok çıktılar üzerinde durmayı öngörür. Ülkemizde yapılmaya çalışılan reformlarda ise daha çok personel, araç, gereç ve maliyet gibi girdi faktörleri üzerinde durulmuş, bunun yanında verimlilik, etkinlik, performansın arttırılması, hizmet kalitesi ve toplumun memnuniyeti dikkate alınmamıştır. Hedeflerin ortaya konulmuş olmasına rağmen, hedeflere göre bir yönetim değil, geleneksel olan görevlere göre yönetim anlayışıyla sonuç alınmaya çalışılmıştır. Görevler aynen eskiden olduğu gibi yapılmış, amaç görevin en iyi şekilde yerine getirilmesi olmuş, sonuçlarla pek ilgilenilmemiştir. Reformun yapılma

amacı olan vatandaşın ihtiyaç duyduğu kamusal hizmeti üretmekle değil, mevcut işlerin belirlenen sürede çalışarak yerine getirilmesi ile meşgul olunmuştur.

Stratejik yönetim esnekliği, inisiyatif kullanabilmeyi, yetkiyle beraber takdir hakkının da genişliğini gerektirir. Oysa ülkemizde cumhuriyetinin kuruluşundan bu yana, kamu yönetimine kamu hukuku yaklaşımı hakim olmuştur. Bu anlayışın gereği olarak, kamu sektöründe görev alanları, kuruluşların organizasyonları, kamu yöneticilerinin ve çalışanların yetki ve sorumlulukları ile iç kontrol mekanizmaları kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin eylem alanı ve takdir hakkı da sınırlıdır. Reform çalışmalarında da bu anlayış hakim olmuş, her hangi bir faaliyette harekete geçmek için illaki bir emir, talimat veya direktif beklenmiştir. Herkes kendi dar kalıpları içerisinde, sadece kendisine emredilenleri yapmaya çalışmıştır. Mevcut yapı, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmaktadır. Ülkemizdeki en büyük reformun da, kamu yönetiminin bu mevcut yapısının değiştirilerek, kendiliğinden harekete geçebilen, proaktif bir yapıya kavuşturulması olduğu söylenebilir.

Stratejik yönetim, kendiliğinden harekete geçebilen, karşılaşılan fırsat ve tehlikelere karşı, gerekli eylem tarzını anında geliştirebilen bir örgüt yapısını gerektirmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminin katı merkezîyetçi yapısı, böyle bir örgüt yapısının oluşmasını engellemiştir. Reformların uygulanma aşamasında, karşılaşılan sorunların çözümü hep üst yönetimden beklenmiş, çözümü yoluna gidilmemiştir. Bütün yetkileri kendinde toplayan ve dolayısıyla sorunlara boğulan üst yönetim ise, rutin işleri asıl göreviymiş gibi algılamış, sorunlara çözüm üretmeye zaman bulamamıştır. Yetki devri ve yerinden yönetim ilkeleri her platformda uzun uzadıya övülmüş, ancak iş uygulamaya geldiğinde hep ertelenmiştir. Bunda, üst yönetimin yetki devrini otorite kaybı gibi algılaması etkili olmuştur. Kamu yönetiminin merkez teşkilatının ve siyasi iktidarın, yetkileri taşraya devretmeye gerçekten niyetli olmamaları, taşra teşkilatın hareket kabiliyetini kısıtlamıştır.

Stratejik yönetim uygulamanın sürekli denetimini, gerektiğinde yeni gelişmelere göre gerekli değişiklikleri yapmayı, aksaklıkları tespit ederek gerekli önlemleri almayı yani bir şekilde oto kontrol yapmayı gerektirir. Ülkemizdeki reform

alışmalarında genellikle yapılacak işlemler kağıt üzerinde bulunmuş, fakat uygulamanın denetiminin kim tarafından ve nasıl yapılacağı belirlenmemiştir. Yeterli denetimin olmaması, uygulamanın ciddiye alınmaması ve sonuçlandırılmamasına sebep olmuştur. Kontrol ve denetim idari reformun esasıdır. Çünkü reform ihtiyacı ve uygulamadaki aksaklıklar, iyi bir denetim ve kontrol sonucu anlaşılabilir. Bu da merkezi ve kurumsal düzeyde denetim organlarının işlerliğiyle sağlanabilir.

Stratejik yönetim açısından reformun stratejisi ile liderliğin uyumlu olması zorunludur. Ülkemizdeki reformların başarılı olamamasının bir sebebi de yönetimde reformun anlam, amaç ve niteliklerinin ilgililerce iyice anlaşılamamış ve benimsenmemiş olmasıdır. Yönetimde reform çoğu zaman karşılaşılan sorunları çözmek için alınan geçici tedbirler olarak algılanmıştır. Oysa yönetimde reform, yönetimin ihtiyaç ve koşullardaki değişikliklere sürekli ve sistemli olarak uymasını sağlayacak biçimde modernleştirilmesidir. Yönetimde reform, yönetimin görevidir. Bu nedenle başarı, yöneticilerin performansına bağlıdır. Yöneticilerin performansını artıracak eğitim için gerekli imkanlar sunulmamış, ya da nitelikli kişiler yönetici olarak görevlendirilmemişlerdir. Ülkemizde hala belli okulları bitirmek, yönetici olabilmek için yeterli görülmektedir. Yöneticilerin eğitiminde önemli rolü olan TODAİE'nin ve bu kurumda eğitim gören yöneticilerin ise, hükümetlerden gereken ilgiyi gördüğü söylenemez.

Kamu yönetiminde reform, öncelikle kamu kadrolarında reformu gerektirir. Çünkü, reformları mevcut örgüt yapılarıyla uygulamaya kalkmak, en başta yenilikler karşısında bir direnci ortaya çıkaracaktır. Bu amaçla ülkemizde kamu personel rejimini düzenlemek üzere çıkarılan tüm yasalara karşın, sorunlar genelde aynı kalmıştır. Sorunlar ve çözüm yolları aslında bilinmekte, ancak bu çözüm yolları uygulamaya geçirilememektedir. Kamu personeli rejiminde bir reformun gerçekleştirilebilmesi, her şeyden önce buna uygun bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Bu ortamı oluşturacak asli özneler devletin kendisi ve kamuoyudur. Kamuoyunu oluşturan ve bu konuda çıkarı olan çeşitli baskı gruplarının etkili bir biçimde konuyu gündemde tutmaları sürecin hızlandırılmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan devletin de asli görevlerini açık bir biçimde belirginleştirerek buna bağlı kamu hizmeti alanlarını kurumlar ve kuruluşlar düzeyine indirgemesi gerekmektedir.

Buradan ulaşılacak sonuçlarla istihdam ettiği personelin bağlı olacakları temel politikalar, kurallar, teknikler ve uygulamalar ortada duran sorunlar ve çözümleri ışığında netleştirilmeli ve yaşama geçirilmelidir. Bu çerçevede, siyasal iktidarların çeşitli nedenlerle konuya sıcak bakmayabilecekleri de göz önünde bulundurularak, Devlet Personel Başkanlığı'nın da konuyu sahiplenmesi ve yaratıcı bir tutum içine girmesi gerekmektedir.

Dünyadaki örneklerine baktığımızda, reform çalışmalarının başlangıcında ve uygulanma sürecinde akademik alandaki çalışmaların öncü olduğu, hatta bu çalışmalar doğrultusunda reformların yürütüldüğü görölmektedir. Ülkemizde de yönetimde reformunun gerekliliği ve aciliyeti, akademik olarak yeterli düzeyde ele alınmıştır. Üniversiteler, araştırma vakıfları, düşünce kuruluşları ve benzeri örgütler tarafından bu sorun ile ilgili yapılmış çok sayıda araştırmadan ve rapordan söz etmek mümkündür. Bu tür çalışmalar sürdürölmekte ve adeta her gün reformun aciliyetini belirten yeni bulgular ortaya atılmaktadır. Ancak reformun gerekliliğine yönelik akademik alandaki yeterlik ve yoğunluk, siyasete ve bürokrasiye yansımamıştır. Oysa reformun gerçekteşmesi, her şeyden önce siyasal kararı ya da bir başka deyişle güçlü bir siyasi tercihi zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle ülkemizdeki reform çalışmalarında akademik çalışmaların değerlendirilerek, bu konudaki uzmanların ve siyasi iradenin aktif katılımının sağlanması gerekmektedir.

Ülkemizde yapılan reform çalışmalarında, stratejik yönetimin anlayışına uygun olarak reform çalışmalarını üst düzeyde ve tek elden yürütecek, yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluşun oluşturulamaması, uygulamaya geçilememesinin en önemli nedenlerinden birisidir. Bu amaca uygun olarak kurulan DPT, Devlet Personel Başkanlığı ve TODAİE'nin de bu amacı gerçekteştirebildiği pek söylenemez. Reform çalışmalarını üst düzeyde tek elden yürütecek ve koordineyi sağlayacak yeni bir birimin kurulması, bu birimin direkt başbakana veya yardımcısına bağlı olması, reform çalışmalarının başarısı açısından çok önemlidir. Bu birimde toplumun çeşitli kesimlerinden katılımcılar ile siyasi iradenin temsilcileri olmalı, yetki ve sorumluluk bir yerde toplanarak, kararların çok hızlı bir şekilde alınması sağlanmalıdır.

Ülkemizde ise gerek merkezi, gerekse kurumsal düzeyde reformlar konusunda yeterli bir örgütlenme sağlanamamıştır. Yönetimde reform çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatı'nın yönetim ve sorumluluğu altında ve plan uygulamaları ile birlikte yürütülmesi girişimi başarılı olamamış, yönetimde reform politikalarının belirlenmesine yardımcı olacak ve bu politikaların yürütülmesini gözetmek, koordine etmek ve denetlemek görevini yürütecek bir merkezi birimin eksikliği yönetimde reform çalışmalarının her safhasında hissedilmiştir. Görevlerin gerektirdiği ölçüde güçlü olmayan, yöneticilerin gereken desteğine sahip bulunmayan yönetimde reform örgütlenmesi etkili olamamıştır.

Bununla birlikte Türk Kamu Yönetimi'nde, Cumhuriyet döneminde yönetimin iyileştirilmesi yönünde gerçekleştirilen sonuçlar, toplu etkileri bakımından önemlidir. Ancak bu, düzenli ve sistemli bir çabadan çok değişen ihtiyaç ve koşullara uymak için harcanan, çoğu zaman rasgele ve dağınık çabaların sonucudur. Bu nedenle yönetimin modernleştirilmesinden çok, karşı karşıya bulunulan sorunlar çözülmeye çalışılmıştır. Oysa stratejik yönetim anlayışıyla gerçekleştirilecek reformlar ile mevcut sorunların halledilmesinin yanında, gelecekte oluşabilecek sorunlara yönelik çözüm önerileri ve hareket tarzları geliştirilebilir. Örgüt yapıları açık bir sistem haline getirilerek, değişim ve gelişmelere sadece tepki vermek yerine, değişim ve gelişmelerin içinde yer alabilirler, hatta onları yönlendirebilirler. Kurumlar hangi şartlarda hangi hareket tarzını uygulayacağını önceden bilerek, riskleri fırsata çevirebilir, tehlikeleri en az zararla bertaraf edebilirler. Eğer bir reform çalışması yapılacaksa, reformun genel bir stratejisi belirlenir ve bu stratejiye uygun bölüm stratejileri geliştirilerek, örgütün bütün faaliyetlerinin genel reform stratejisine uygun olması sağlanır.

Bundan sonraki yapılacak reform çalışmalarından iyi sonuçlar alınabilmesi çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmasına bağlıdır. Çünkü reformlar, çağa uymanın zorunluluğundan doğmaktadır. Bu da klasik yönetim teknikleri ile değil, çağdaş yönetim teknikleri ve anlayışı ile mümkün olabilir. Stratejik yönetim teknikleri, bu amaca ulaşmada çok önemli bir araçtır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Stratejik düşünce doğru bir şekilde yeniden yapılandırılmış strateji üretme çatısı, değişime ve uyuma ayak uydurmak için yeterli düzen bozukluğunu sağlamak ve etkinliği ve yeterliliği destekleyecek gerekli düzeni sağlamanın arasındaki sürekli değişen gerginliği hükmeden/kontrol eden bir kurumsal sürecin olasılığını arttırmaktadır.

Stratejik düşünme, bugünün gerçeği ve arzulanan gelecek ile yöneticilerin zihinleri arasında bir boşluk oluşturarak düzeni bozmaktadır. Bunun sonucun da amaçlanan strateji üretmenin arkasında ki itici gücün boşluğunu da açmaktadır. Stratejik niyeti kurumsal davranışlara dönüştürmek stratejik planlamayı ve stratejik düşünmenin yol açtığı boşluğu kapatmaya bir şekilde başlayan yeni niyetin yeteneklerini gerektirir. Bir kez kapandı mı, yeni bir boşluk, stratejik düşünme ve stratejik programlamanın tekrarlanan dönüşümü içinde açılır.

Stratejik vizyon, bir gelecek anlayışıdır. Bugün yeteneğinin ötesine geçen, bugün ile yarın arasında entellektüel bir köprü kuran, geçmişini ya da statükoyu onaylama değil, ileriye bakmaya temel olan, tasavvur edilmiş bir olanaktır. Vizyonun gücü; lidere, pozitif eylem, gelişme ve dönüşüm için bir temel sağlamasından kaynaklanır.

Günümüzde bilim ve teknolojiye yaşanan değişim ve ilerlemeler hayatın her alanını da hızlı bir şekilde değişime zorlamaktadır. Örgütler de çevrelerinde meydana gelen değişim ve gelişmelerden etkilenmektedir. Artık değişimi yakalamak ve takip etmek, hatta değişimin içinde yer almak rakiplere üstünlük kurmada bir amaç haline gelmiştir.

Değişim ve gelişme geleceğe yönelik kavramlardır. Bu yüzden de her değişim bir belirsizliği ihtiva etmektedir. Belirsizlik ise riskleri ihtiva eder. Dolayısıyla örgütlerin çevrelerinde meydana gelen gelişmelere karşı duyarlı olmaları ve ortaya çıkan riskleri fırsata çevirmeleri, varlıklarını sürdürmeleri açısından bir

zorunluluktur. Örgütler çevresel değişiklikleri tahmin ederek gerekli önlemleri almalıdırlar.

Bu hızlı değişimin yaşandığı günümüzde ister gelecekteki belirsizliklerin önlenmesi, isterse çevresel gelişmeler konusunda olsun düşüncesizce, plansızca kararlar alınması geleceğimizi tehlikeye atmak demektir. Gelecekte olabilecekler üzerinde yaklaşık bir düşünceye sahip olmak, hiç bir şey bilmemekten daha iyidir.

Günümüzde gözlenen hızlı değişimler kurum, kuruluş ve firmaları uzun dönemli önlemler almaya zorlamaktadır. Sorunları geçici tedbirlerle zamana yaymak değil, onlara etkili ve kalıcı çözümler üretmek başarı için şart olmuştur. Kuruluşların başarılarının sürekliliği, hızlı değişimler karşısında stratejik yaklaşımlarla sorunlara çözüm bulabilmekten geçmektedir.

Strateji, bir değişim gereğini görecektir sezgi, sağduyu ve vizyona ve bunu gerçekleştirecek irade gücüne sahip olmaktır. Strateji, amaçlanan hedefe ulaşabilmek için fırsatları ve tehditleri, güçleri ve zaafı bir kaldıraç olarak kullanabilmektir. Her alanda hızlı değişimin yaşandığı günümüzde strateji, her şeyden önce yeniliği, ilerlemeyi ve kurumun ya da devletin devamlı olarak çevreye intibakını veya çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayan, meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan bir yönetim aracıdır

Klasik planlamada geçmişte meydana gelen gelişmelere göre gelecek şekillendirilmeye çalışılır. Oysa kurumların ileriye görerek bugünün kaynaklarını gelecekte olabilecek durumlara göre yönlendirebilmeleri için "stratejik planlama" yapmaları kaçınılmaz hale gelmektedir. Stratejik planlama yapabilmek için ihtiyaç duyulan bilgilerin temin edilmesinde ve etkili, verimli bir yönetim sisteminin uygulanmasında faydalanılacak altyapının kurulması modern bir kurum olmanın vazgeçilmez şartıdır. Stratejik planlama örgütün geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik misyon ve topyekün hedeflerini belirleyip, bulunduğu çevrede ve faaliyet ortamındaki durumu dikkate alarak örgüt için uygulanabilir olan alternatiflerden birini seçip uygulamaya koymak üzere yapılan plandır. Bir başka

ifadeyle stratejik planlama, örgütün temel amaçlarına ulaşmak için strateji ve politikaları belirleyip bunları gerçekleştirmek için detaylı planlar hazırlayan sistemli bir çalışmadır. Kısaca stratejik planlama, bir örgütün rotasıdır ve stratejik yönetimin ilk ve asıl safhasıdır.

Stratejik yönetim ise kısaca bir örgütün, uzun vadedeki hedeflerine ulaşmasını sağlamak için stratejik planların yapılması, uygulanması ve değerlendirilmesini içeren bir süreçtir. Yani stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabaları ile planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, daha sonra da yapılan çalışmaların kontrol edilerek değerlendirilmesiyle ilgili faaliyetleri kapsar.

Stratejik yönetim, genel amaçları ve hedefleri saptayarak örgütün misyonunu ve vizyonunu ortaya koyup belirsizliği önleyen, örgüt elemanlarını motive eden, çevreye olan duyarlılığı nedeniyle her türlü gelişmeyi yakından takip ederek örgüte adapte eden, böylece gelecekte ortaya çıkabilecek fırsat ve tehlikelere karşı tedbirler geliştiren ve bunlardan örgüt yararına sonuçlar çıkarmayı amaçlayan, organizasyondaki problemlerin en etkin bir şekilde belirlenmesi ve çözümüne yardımcı olan, örgütün kendi içyapısındaki güçlü ve zayıf yönlerin analiz edilmesine ve diğer örgütler karşısındaki durumunu tespit etmeye ve organizasyonun gelecekle ilgili faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması ve kontrol edilmesine imkan sağlayan bir yönetim modelidir.

Stratejik yönetim ve reform birbirinden ayrılmaz kavramlardır. Stratejik yönetim sürekli yeniliği ve değişmeyi, reform ise bu yenilik ve değişimi uygulamak için yapılması gerekenleri ifade etmektedir. Örgütlerin daha etkin ve verimli bir hizmet ve üretim sağlaması için yönetimde reform kaçınılmaz bir ihtiyaçtır. Yönetimde reform, yönetimin sahip olduğu bütün imkan ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda akılcı bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek, çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür. Yönetimde reformu ve değişimi başarmak için en başta planlı ve sistematik adımlar atmak, inançlı ve kararlı olmak gerekir. Bu

çerçevede yönetimde reform çalışmalarında stratejik düşünce ve stratejik yönetim tekniklerinden mutlaka yararlanılması gerekir. Kamu yönetiminde reformun gerçekten reform niteliği taşıması, uygulanabilmesi, halkın ve yönetimin reformu benimsemesi, kamu yönetiminin iç ve dış çevre analizinin yapılarak üstün ve zayıf yönlerine, fırsat ve tehlikelere göre gerçekçi bir reformun planlanması, değişimin kurumsallaşması ve sürekliliği ancak stratejik yönetim anlayışının hakim olması ile mümkün olacaktır. Dünyadaki başarılı reform çalışmalarına baktığımızda, bu reform çalışmalarının stratejik yönetim ilkelerine göre uygulandığı görülmektedir.

Bu açıdan dünyadaki kamu yönetimi reform çalışmalarının stratejik yönetim açısından incelenmesi sonucunda şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Reform çalışmalarında öncelikle stratejik bir yaklaşım izlenmiştir. Reformlara başlanmadan önce stratejik çevre analizi yapılmıştır. Reformlar için siyasi destek tam ve en üst düzeyde olmuştur. Stratejik yönetim anlayışına uygun olarak reform çalışmalarının üst düzeyde ve tek elden yürütülmesi sağlanmıştır. Bu ülkeler reformların temel stratejisini belirleyerek, bu stratejiye uygun reformun çerçevesini çizen ve bu reformların uygulanabilmesi için reform takvimini belirleyen performans kanunları çıkarmışlardır. Girdilerden çok çıktılar, hizmetlerin nasıl yerine getirildiğinden çok, hizmet kalitesi üzerinde durulmuş, geleneksel yönetim şekli olan "görevlere göre yönetim" yerine "hedeflere göre yönetim" ilkesi kabul edilerek hemen uygulamaya geçilmiştir. Kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde yerine getirilmesini engelleyen her türlü kural ve formaliteler büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Reformlar için gerekli kaynak tahsisi ve bütçe desteği sağlanmıştır. Yetki devrine, onunla orantılı hesap verme sorumluluğu eşlik etmiştir. Kamu mali ve performans raporları ile kamuoyunun ve parlamentonun bilgilendirilmesi sağlanarak halkın kamunun yetkinliğine olan inancı ve güveni geliştirilmiştir. Bu ülkelerde reform çalışmalarının stratejisi üst düzey yönetimce belirlenmiş ve reformların genellikle yukarıdan aşağıya doğru başlamıştır. Reform çalışmalarının ara vermeden gerçekleşip gerçekleşmediğini izlemek, kaydedilen gelişmeleri tespit etmek, alınması gereken önlemler hakkında başbakana, veya devlet başkanına bilgi vermek için sürekli rapor ve bilgi sunan özel üniteler kurulmuştur. Böylece reform çalışmaları sürerken, bir yandan da kontrol ve değerlendirmesi yapılmıştır. Kamu kesiminin

etkinliğini artırıcı ve maliyetleri azaltıcı her türlü tedbir harfiyen yerine getirilmiş, kamu kesiminde gerekli personel azaltma ve küçülme faaliyetleri başarı ile uygulanmıştır. Reform çalışmalarında özellikle akademik alandaki çalışmaların, üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının reformlara yol gösterdiği, reforma yönelik görüş ve taleplerinin hükümetlerce dikkate alındığı görülmektedir. Kamu yönetiminin, sorunlar ortaya çıktıktan sonra çözüm bulmaya yönelik yapısının değiştirilerek, sorunların önceden belirlenerek çözümlerinin üretildiği proaktif bir yapıya dönüşmesinin sağlanması amacıyla, stratejik yönetim ve stratejik planlamanın kamu kurumlarına yerleşmesi için gerekli adımlar atılmıştır. Çalışanlara daha fazla özgürlük ve inisiyatif verilmiş, katı bir emir komuta zinciri veya merkeziyetçilikten ve hiyerarşiden uzaklaşarak yerinde kararların alınması için katılımcı ve kişilerden ziyade takım çalışmasına önem verilmiştir. Sonuç olarak bu ülkeler, kamu yönetimi reformunda başarılı sonuçlar almışlardır.

Türk kamu yönetimi'nde reform ise artık bir zorunluluk halindedir..Yıllar boyunca sürdürülen yanlış politikalar sonucunda, etkinlik ve verimlilikten uzak bir yapıya bürünmüş olan Türk kamu yönetimi çok ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Merkeziyetçi ve statükocu niteliği, kırtasiyecilik ve aşırı formaliteler, yönetimde gizlilik ve dışı kapalılık, örgütsel büyüme, yönetimin siyasallaşması, yolsuzluk ve rüşvet gibi bir çok önemli sorunu içinde barındıran Türk kamu yönetimi, mevcut yapısıyla ne çağa ayak uydurabilecek durumda, ne de Türk halkına faydalı olabilecek durumdadır.

Türk kamu yönetimini bu durumdan kurtarmaya yönelik çok sayıda reform çalışması olmuştur. Planlı dönem öncesi çalışmalara baktığımızda, çeşitli ülkelerden uzmanlar getirtilip raporlar hazırlanmış, ya da ülke içindeki DPT, TODAİE gibi çeşitli kuruluşlara rapor ve projeler yaptırılmıştır. Ancak bu çalışmalar stratejik olmaktan çok uzaktır. Mevcut ve sınırlı bazı sorunların çözümüne yönelik bu çalışmalar, dünyadaki bilimsel ve teknolojik değişimler, bürokrasinin mevcut yapısı ve siyasi iktidarın eğilimleri dikkate alınmadan hazırlanmış ve uygulanma şansı bulamamıştır.

Planlı döneme geçilmesiyle birlikte yönetimde reform sürekli gündemde olmuştur. Bu dönemdeki idari reform çalışmaları, genellikle Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda ele alınmış, bunun yanında DPT, TODAİE, Devlet Personel Başkanlığı ve Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın öncülüğünde reformlar yapılmaya çalışılmıştır. Ayrıca her iktidar değişikliğinde yeni bir reform çalışması gündeme getirilmiştir. Ancak Türk kamu yönetimi'nin bu günkü durumuna baktığımızda yapılan bütün bu çalışmaların pek de başarılı olduğu söylenemez.

Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarının başarılı olamamasının en başta gelen sebebi stratejik olmamalarıdır denilebilir. Bu güne kadar yapılmaya çalışılan reform çalışmalarının incelenmesinden de görüleceği gibi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunun klasik yaklaşımla ele alındığı, öngörülen değişimlerin genel öneri, önlem ve temenniler düzeyinde kaldığı, yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirme koşullarının belirlenmediği görülmektedir. Hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerin bir çoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa sebep olduğu söylenebilir.

Stratejik yönetim açısından ülkemizdeki reform çalışmalarının incelenmesi sonucunda şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Reform çalışmaları en başta stratejik olmaktan uzak, mevcut sorunları çözmeye yönelik ve uygulamaya geçirilememiş çalışmalardır.
- Stratejik çevre analizinin yapılmaması, çalışmaların gerçekçi olmamasına neden olmuştur.
- Ülkemizdeki reform uygulamalarında siyasi iktidarın desteği ve sahiplenmesi yeterli olmamış, özellikle uygulama aşamasında reformlar sekteye uğramıştır.
- Reform çalışmaları genellikle birbirinden bağımsız, birbirinin devamı veya

tamamlayıcısı olmayan dağınık çalışmalar olarak kalmıştır.

- Reform çalışmalarını üst düzeyde ve tek elden yürütecek, reform çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluş oluşturulamamıştır.
- Gerek merkezi, gerekse kurumsal düzeyde reformlar konusunda yeterli bir örgütlenme sağlanamamıştır.
- Reform çalışmalarında her kurumun ayrı ayrı görev tanımları, amaç, yetki, sorumluluk ve hedefleri somut olarak belirlenmemiştir.
- Reformlarda ulaşılmak istenen amaçlar, stratejik ve gerçekçi olmaktan uzaktır. Dünyadaki değişim ve gelişmeler ile ülkenin mevcut koşulları dikkat alınmamıştır.
- Reformlarda ulaşılmak istenen bir hedef yada bir strateji olduğu kabul edilse bile, alternatif stratejiler veya hedefler belirlenmediği için sonuç alınamamıştır.
- Stratejik yönetim açısından en büyük eksikliklerden birisi de, reform çalışmalarının neredeyse tamamı, uygulama plan ve projelerini de kapsayacak biçimde hazırlanmamıştır.
- Reform çalışmalarında kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve bu yapı içindeki örgüt kültürü dikkate alınmamıştır. Bu da reformları kurumların kabullenmesini engellemiş, değişime karşı bir direnç oluşturmuştur.
- Genellikle birbirinin tekrarı şeklinde olan Beş Yıllık Kalkınma Planları da stratejik yönetim anlayışından uzak çalışmalar olmuştur. Kaynakların, iç ve dış çevrenin analizi ve değerlendirilmesi, esneklik ve alternatif stratejilerin oluşturulması, süreklilik, uygulama, kontrol ve değerlendirme açılarından kalkınma planlarının stratejik yönetimin gereklerini pek de yerine getirdiği ve uygulanabildiği söylenemez.
- Reform çalışmalarının stratejik olmamasının bir sebebi de sürekli olmamalarıdır.
- Kamu yönetiminde değişime direnen, statükodan yana kadrolar reformların uygulanmasında en büyük engellerden biri olmuştur. Kamu kadrolarında bir reform da yapılamamıştır. Kamu yönetiminin katı merkeziyetçi yapısı, böyle bir değişimin oluşmasını engellemiştir.
- Reformlarda daha çok girdi faktörleri üzerinde durulmuş, bunun yanında

verimlilik, etkinlik, performansın artırılması, hizmet kalitesi ve toplumun memnuniyeti dikkate alınmamıştır.

- Reform uygulamalarında, denetiminin kim tarafından ve nasıl yapılacağı belirlenmemiştir. Kurumsal bazdaki denetim de klasik anlamda olmuştur.
- Yönetimde reformunun gerekliliği ve aciliyeti, akademik olarak yeterli düzeyde ele alınmış, ancak bu birikim reformlara yansıtılamamıştır.
- Sivil toplum örgütlerinin ve toplumun reformlara katılımı sağlanamamıştır.
- Ülkemizdeki reformların başarılı olamamasının önemli bir sebebi de yönetimde reformun anlam, amaç ve niteliklerinin ilgililerce iyice anlaşılamamış ve benimsenmemiş olmasıdır.

Türk Kamu Yönetimi'nde, bu güne kadar yapılmaya çalışılan reform çalışmaları stratejik olmayan çalışmalardır ve yukarıda sayılan nedenlerle de başarılı olunamamıştır. Ancak yönetimde reforma olan ihtiyaç ve reformun gerekliliği gün geçtikçe daha çok hissedilmektedir. Toplumun talepleri ve uluslararası gelişmeler ve bunun sonucundaki baskılar, ülkemizde kapsamlı reformların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak reformun aynı klasik yöntemlerle yeniden yapılmaya çalışılması, öncekiler gibi aynı başarısız sonuçların alınmasına, zaman kaybına ve Türkiye'nin çağın gerisinde kalmasına neden olacaktır.

Stratejik Yönetim Açısından Başarılı Bir Reform İçin Öneriler:

Örnek ülkelerinin deneyimlerinden çıkan sonuçlara ve ülkemizdeki deneyimlere göre, Türkiye'de başarılı bir kamu yönetimi reformu için, aşağıdaki koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir:

- Öncelikle stratejik bir yaklaşım gereklidir. Reformlar, kamu hizmetlerinin gelecekteki rolü ve gücünün ne olacağının gerçekçi bir biçimde incelenmesiyle geliştirilmiş bir vizyonla yapılmalıdır. Reformlar bugünü kurtarmaya yönelik değil, geleceğe dönük olmalıdır.
- Reformlara açık ve en üst düzeyde siyasal destek ve sahiplenme olmalıdır. Reform çalışmaları sadece bir bürokratlar veya uzmanlar grubunun çalışması

olarak değil, direkt siyasi iktidarın bir projesi olarak sunulmalıdır.

- Reformlar için en başta olması gereken şartlardan biri de, toplumsal irade ve istek oluşumu ile siyasal irade ve isteğin bulunması ve bunu desteklemesidir. Değişimin gerekli olduğuna halkın inanması ve değişimi desteklemesi gerekir. Bunun için demokratik ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının desteğine gerek vardır.
- Reformlara iyi bir stratejik çevre analizi yapılarak başlanılmalıdır. İç ve dış çevre analizi yapılarak, kurum içi ve dışındaki koşullar göz önüne alınarak reformlar gerçekçi bir şekilde planlanmalıdır.
- Reforma ivme kazandıran hızlı ve kararlı bir uygulama olmalı, reformların başındaki azim ve kararlılık, uygulama aşamasında da devam etmelidir. Siyasi oy kaygısıyla reform çalışmalarından tavizler verilmemeli, planlanan her çalışma mutlaka zamanında sonuçlandırılmalıdır.
- Bu güne kadar reform çalışmalarına katkısı olan Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün daha etkin olmasını sağlayacak değişiklikler yapılarak, reformlara yön veren kuruluşlar olması sağlanmalıdır.
- Bunun yanında reformları tek elden yürütecek ve koordine edecek en üst düzeyde bir birim kurularak direkt başbakan veya yardımcısına bağlı olmalıdır. Bu birimde toplumun taleplerini ve görüşlerini yansıtabilecek şekilde, siyasi iktidarın temsilcileri, üniversite, dernek, vakıf, düşünce kuruluşları ve benzeri sivil toplum örgütlerinin temsilcileri olmalıdır.
- Reform çalışmalarına kurum elemanlarının katkısının sağlanması gereklidir. Dıştan müdahalelerle yapılan reformlar şekli olma, kurumca benimsenmeme ve gerçeklerle bağdaşmama gibi eksiklikler taşıdığından, reformlarda en gerçekçi yöntem, kurum dışı görevli bir kuruluş veya komisyonla kurum elemanlarının birlikte çalışmasıdır. Reformların gerçekleştirilmesiyle ilgili kurul, komisyon veya heyetler kurularak, kurum dışı kuruluş ve komisyonlarla kurum içindeki elemanların, sürekli iletişim halinde bulunması gerekmektedir. Böylece reformlar bir sürpriz olarak değil, kamu kurumlarının talepleri ve görüşlerini de dikkate alan bir yapıda ortaya çıkmalıdır.
- Daha önceki reform girişimleri sayesinde oluşan tecrübe, birikim ve yardımcı

altyapıdan yararlanılmalı, bu çalışmalardaki inceleme, araştırma ve bunlardan elde edilen sonuçlar yeni reform çalışmalarında mutlaka dikkate alınmalıdır. Başarılı reform uygulaması görülen ülkelerin çoğunda daha önce, başarısızlıkla sonuçlanan benzer girişimler olmuştur. Bu başarısız deneyimler, edinilen dersler yoluyla reform çabalarına önemli katkılarda bulunmuştur.

- Reformlara bütçe desteği mutlaka sağlanmalıdır. Kamu yönetimi reformunun, hükümet politikaları ve reformların finansmanı için gerekli bütçeyi bütünleştirmesi gerekir. Her faaliyetin bir maliyeti olduğundan, reformların siyasal destekle birlikte finansal desteğe de sahip olması gerekmektedir.
- Reformlarda sürdürülebilir yeniden yapılanma öncelikli olmalıdır. Politik liderlik ve destek reformun başarısı için önemlidir. Ancak bu destek sürekli olmalı, iktidarlar değişse bile uygulamada bir aksama olmamalıdır.
- Kamu kesiminde performans arttırılmalı ve kamu sektörünün çıktıları yani sonuçları ile maliyetlerine odaklanılmalıdır. "Görevlere göre yönetim" yerine, "hedeflere göre yönetim" yani stratejik yönetim anlayışı hakim olmalıdır.
- Katı merkezîyetçi yapıdan uzaklaşılarak, yetki devri ve onunla orantılı hesap verme sorumluluğu hakim olmalıdır. Üst yönetimdeki yetkilerin bir kısmı alt kadrolara devredilerek, uygulayıcıların hareket serbestisi aynı zamanda sorumluluğu arttırılmalıdır.
- Reformlara sadece siyasal desteğin değil, bürokratik sahiplenme ve desteğin de sağlanması zorunlu gözükmektedir. Kamu çalışanlarının da reform sürecine olumlu katkısının sağlanması ve değişime engel örgütsel yapı ve kültürlerin yenilenmesi önem taşımaktadır. Bu amaçla reformlara ve değişime direnç gösteren bürokratlar, yetenekli, değişime dönük ve stratejik bir vizyona sahip olanları ile değiştirilmelidir.
- Reformların uygulanması kadar, uygulamanın izlenmesi de önemlidir. Reform çalışmaları sürekli olarak kurumsal bir denetime tabi tutulmalıdır. Yani denetim kurumsallaşmalı, reformların doğru bir şekilde yapılıp yapılmadığı ve hangi oranda yapıldığı somut olarak belirlenmelidir. Ayrıca bu denetim, parlamento adına denetim yapan bir yüksek denetim örgütü tarafından yapılmalıdır. Ülkemizde bu görev Sayıştay'ındır. Sayıştay'ın hazırladığı raporlar aracılığı ile parlamento bilgilendirilerek, reform

çalışmaları üzerinde parlamentonun siyasi kontrolü ve reformlara desteği güçlendirilmelidir.

- Ayrıca kurumlar kendi içinde de etkili bir denetim mekanizmasına sahip olmalıdırlar. Bunun için, öncelikle denetim kurullarının yapısının, daha doğru bir deyimle denetime bakış açısının modern denetim anlayışına göre değiştirilmesi gerekmektedir. Sadece hata, kusur ve eksiklik bulmak değil, yönetimin bir fonksiyonu olduğu kavranılmalıdır. Denetimin, uygulamanın sonucunda yöneticiye yol gösterilmesini sağlamak suretiyle, yönetimin yeniden planlanmasına dayanak teşkil etmesi temin edilmelidir.
- Dünyada başka ülkelerde yapılan başarılı kamu yönetimi reformları incelenerek, bu ülkelerdeki çalışmaların yöntemleri ve sonuçları reform çalışmalarında göz önünde tutulmalıdır.
- Kamu yönetimi reform çalışmalarında bir bütünlük ve paralellik sağlanmalıdır. Birbirinden bağımsız çalışmaların, benzer stratejilerle hazırlanarak birbirine katkısının sağlanması ve birbirini tamamlaması sağlanmalıdır.
- Reformun çerçevesini çizen ve bu reformların uygulanabilmesi için reform takvimini belirleyen performans kanunları çıkarılmalıdır. Yani reformlar yasal olarak da sürekli desteklenmeli, ne zaman hangi uygulamanın yapılacağı belirlenerek, reform sürecindeki aksaklıkların önüne geçilmeli, parlamento desteği ile reform çalışmaları güçlendirilmelidir.
- Reformların uygulama plan ve programları yapılmalıdır. Genel bir reform stratejisinin yanında, reformların bir yol haritası çizilerek kimin, neyi, ne zaman ve nasıl yapacağını somut olarak belirlendiği, daha alt seviyede plan ve programlar geliştirilmelidir.
- Stratejik yönetimin bir gereği olan yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve sürekli olarak kendini geliştirmesi, geçici nitelikteki örgütlenmeler eliyle gerçekleştirilebilecek bir çalışma değildir. Dolayısıyla, bu alandaki temel görevleri yerine getirecek kurumsal yapının oluşturulması gereklidir. Reformun uygulanmasından kurumsal bazda sorumlu bu birimlerin, daha üst seviyedeki reformdan sorumlu birimlerle sürekli iletişim halinde olması gereklidir. Bunun için de mevcut olan APK (Araştırma, Planlama ve Koordinasyon) birimlerinin, stratejik yönetim birimlerine dönüştürülerek,

reform çalışmalarının izlenmesi, değişim ve gelişmelerin takip edilerek yönetimin sürekli olarak kendini geliştirmesi sağlanmalıdır.

- Bu amaçla bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulmuş bulunan ve aynı zamanda yönetimi geliştirme ile görevli APK birimlerinin kıyak yeri olmaktan çıkarılıp, uzmanlık kariyerine dayalı, DPT'ye benzer bir personel yapısına kavuşturularak, nitelikli elemanlarla güçlendirilmesi, kendi kuruluşlarının beyni durumuna getirilmesi, merkez, taşra ve yerel yönetim birimleri düzeyinde yepyeni bir anlayışla düzenlenmesi gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların aşılabilmesi ve Türkiye'nin gelişmiş ülkeler seviyesine çıkabilmesi, radikal ve kapsamlı reformlarla mümkün olabilir. Bu reformlar da ancak stratejik düşünen kamu yöneticilerine stratejik yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve stratejik yönetim tekniklerinin uygulanması ile gerçekleşebilir. Günümüzün hızlı değişim ve gelişmelerine ayak uydurabilmenin, klasik yönetim anlayışı ile mümkün olmadığı artık şüphe götürmez bir gerçektir. Bu nedenle ülkemizde stratejik yönetim anlayışının bürokrasiye ve özellikle siyasete hakim olması gereklidir.

KAYNAKÇA

Akdemir, Ali, **İşletmeleriyle Bütünleşmede Teknolojinin Stratejik Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1992)

_____, “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, Ankara, 1991.

_____, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972.

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Tarih 25.5.2004.

Akın, Bahadır, **Küçük Ölçekli İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim, Verimlilik Dergisi**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 1996.

Aktan, Coşkun Can, **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (2), Stratejik Yönetim**, Türkiye Genç İşadamları Derneği Yayını, İstanbul, 1999.

Aktan, Coşkun Can, (1999), “**Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler**”, *Türk İdare Dergisi*, C.39, Sayı: 3, s.97-108.

Al, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, bilim Adamı Yayınları, 2002.

Alpugan, Oktay, **İşletme Yönetimi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1987.

Ansiklopedik Politika Sözlüğü, İletişim Yayınları, 1986.

Ar, Fikret, **Türkiye’de Ve ABD’de Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:16, Sayı:3, TODAİE, Ankara, 1983.

Ateş, Hamza, "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", **Çağdaş Kamu Yönetimi II; Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, (Editörler), 2003, s.266.

Avinash K. Dixit ve Barry J. Nalebuff, **Stratejik Düşünme**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

Aykaç, Burhan, **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1999.

Başbakanlık, **Reform Mahiyetindeki Kanuni Düzenlemeler**, Ankara, 1986.

Başbakanlık, **Hükümetin Üç Yıllık İcraatı** (13.12.1983-12.12.1986), 1986.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **21.yy. Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, Araştırma Raporları II, , Ankara, 1994.

Bedri, Işıl, **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ankara, 1965.

Bircan, İsmail, **Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon**, Planlama Dergisi, Özel sayı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, 2002.

Bircan, İsmail, **“Kamuda Stratejik Yönetim.” Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, Ankara: TODAİE. 2003

Birgül, Ayman, Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİ Yayını, No:266, Ankara, 1996.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, (1963-1967),

Çoban, Hasan, **Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş; Bilgi Toplumuna geçmek için Stratejik Planlama ve Yönetim Bilgi sistemi Uygulaması**, DPT, Ankara, 2003.

Devlet Personel Dairesi, **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor**, Ankara, 1962, 213 s. 24 tablo.

Devlet Planlama Teşkilatı, Biriinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara, 1963.

Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1995,

Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Klavuzu, DPT, Ankara, 2003.

Dinçer, Nabi, Ersoy, Turan, **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayın No:143, Ankara, 1974.

Dinçer, Ömer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Timaş Yayınları, 1991.

Doğan, Mehmet, **Büyük Türkçe Sözlük**, Birlik Yayınları, Ankara, 1982.

Drucker, Peter F, **Kapitalist Ötesi Toplum**, çev. Belkıs Çorakçı, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1994.

Durna, Ufuk, Eren, Veysel, **“Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”**, Amme İdaresi Dergisi, C.35/1, 2002, s.55-61.

Erden, Ali Rıza, **Stratejik İnsangücü Planlaması-Verimlilik İlişkisi ve İnsan Kaynakları Geliştirilmesi**, Verimlilik Dergisi, Milli Prodüktivite Merkezi, Yayını, 1997.

Eren, Erol, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Yayınları, Yayın No:1203, İstanbul, 2002.

Ergun, Turgay, Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, Yayın No:241, Ankara,1992.

Fahey, L., & Prusak, L. **The eleven deadliest sins of knowledge management**, California Management Review, 1998.

Gordon R. Sullivan ve Michael V. Harper, **Umut Bir Yöntem Olamaz**, Çev: A.B. Dicleli, Boyner Holding Yayınları, 1997.

Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını No:266, Ankara.

Günay, Ö. Faruk, **Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri**, TİT, Y. 69, S.415, 1997.

Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1989). Strategy intent, *Harvard Business Review*, May-June, 63-76.

Henry Mintzberg, *The rise and fall of strategic planning*,. New York: The Free Press,1994.

Hinterhuber, H.Hans, **Stratejik İşletme Yönetimi**, çev. Lale Uraz, Erler Matbaası, İstanbul,1984.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005//kamuyon.html>, Erişim Tarihi: 15 Ekim 2006).

<http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2006).

<http://www.bilgiedinme.adalet.gov.tr/yonet.htm> , Erişim Tarihi: 20 Kasım 2006)

<http://www.bilgiedinme.adalet.gov.tr/yonet.htm>, Erişim Tarihi :17.08.2006)

http://www.danismend.com/konular/stratejiyon/STRATEJIK_YAKLASIM.htm, Erişim Tarihi 07 Ocak 2007.

http://www.devletarsivleri.gov.tr/yayin/genelmd/basbakanlik/099_idareyigelistirme.htm, Erişim Tarihi :20.04.2006.

<http://www.ibb.gov.tr/IBB/Popup/tr-TR/PrinterFriendlyHaberler.aspx?>, 12.12.2006

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> Erişim Tarihi 15.10.2006.

Hükümetin Üç Yıllık İcraatı (13.12.1983-12.12.1986), Başbakanlık, Ankara,1986.

Işıl, Bedri, **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ankara,1965.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE, Yayın No:123, Ankara,1972.

Kantarcıoğlu, Selçuk, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?** DPT Yayın No:34,Ankara, 1977.

Karaer, Tacettin, **Kalkınma Planları ve İdari Reform**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, Ankara,1991.

Karaer, Tacettin, **Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi**, Amme İdaresi Dergisi, cilt:20, Sayı:1, Ankara,1987.

Kırım, Arman, **Yeni Dünyada Strateji ve Yönetim**, Sistem Yayıncılık, No:158, İstanbul,1998.

Köksal, Hayal, **Kalite Okullarına Geçişte Toplam Kalite Yönetimi**, Dünya Yayıncılık, 1998.

Derya Kubalı, **”Performans Denetimi”**, *Amme İdaresi Dergisi*, C.32, Sayı: 1, 1999, s. 37.

Kuzu, Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.

Küçük, Yalçın, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1999.

Lawrence Eton, **Policy, Research and Communications Branch, Public Service Commission of Canada**, April 27,1999

Liedtka, J. . **Linking strategic thinking with strategic planning, Strategy and Leadership**, October, 1998.

Liedtka, J. Strategic **thinking; can it be taught?**, *Long Range Planning*, 1998.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, **MEHTAP Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara,1966.

Meydan Gazetecilik ve Neşriyat, Meydan Larousse Büyük Lugat Ansiklopedisi, İstanbul, 1991.

Nohutçu, Ahmet, **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2006.

Nuri Tortop, İspir, Eyüp, Aykaç, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara,1999.

O'Shannassy, Tim, **Modern Strategic Management, Balancing Strategic Thinkking and Strategic Plannig for internal and External Stakeholders**, *Singapore Manegement Review*, 25, January, 2003.

Örsan Öncül, 2002, **Stratejik Davranış nedir?**, <http://sorucevap.com/ismeslek/is-kariyer/yoneticiler/ders.asp?205346>, Erişim Tarihi 07 Ocak 2006)

Özevren, Mina, **Toplam Kalite Yönetimi**, Alfa Yayım No:349, 1.Basım, İstanbul,1997.

Özgür, Hüseyin, **Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim**, (Ed.) Acar, Muhittin ve Özgür Hüseyin; Çağdaş Kamu Yönetimi, Cilt II, Nobel Yayınları, Ankara, 2004.

Pamuk, Gündüz, **Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği**, İrfan Yayıncılık, İstanbul,1997.

Pembe, M. Önder, **Kurumsal değişimde Stratejinin Önemi**, www.arged.com., Erişim Tarihi: 15 .12.2006.

Raimond, P. **Two styles of foresight, Long Range Planning**, April, 1996. Resmi Gazete, 21.05.1963 Tarih ve 11408 Sayılı.

Resmi Gazete,18.06.1963 tarih ve 18435 Sayılı Mükerrer Sayısı.

Senge, P. **The fifth discipline: the art and practice of the learning organization**, New York: Doubleday/Currency., 1990.

Sennaroğlu, Ahmet Zihni, **Stratejik Planlama Süreci, 6.Ulusal Kalite Kongresi Toplam Kalite Yönetimi ve Ekonomi Yönetiminde Kalite**, Kalder+TÜSİAD, 1997.

Stacy, Ralph, **Managing the Unknowable**, Jossey-Bass, San Francisco, 1992.

Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, TODAİE, Ankara,1968.

Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİ Yayını No:28, Ankara,1972.

Tekinay, N. Aslı, **“Stratejik Düşünme Dönemi Başlıyor”**, 2001, http://www.capital.com.tr/haber.aspx?HBR_KOD=2024, Erişim Tarihi: 06 Ocak 2007.

TODAİE, “ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler”, İdari Reform danışma Kurulu Raporu, Yayın No:123, TODAİE, Ankara, 1972.

TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Genel Rapor, TODAİE, Ankara,1991.

TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri, MEHTAP Raporu, TODAİE, Ankara, 1966.

Toffler, Alwin, **Şok-Gelecek Korkusu**, çev. Selami Sargut, Altın Kitaplar, İstanbul, 1981.

Tortop, Nuri, İspir, Eyüp, Aykaç, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 1992.

Tosun, Kemal, **İşletme Yönetimi Genel Esaslar**, Fatih 1.Cilt, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayın No:226, İstanbul, 1990.

Tutum, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları Ankara, 1994.

Tümer, Sumru, **Neden Stratejik Yönetim**, Verimlilik Dergisi, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1993.

Türk Dil Kurumu Okul Sözlüğü, Yayın No:603, Ankara, 1994.

Üzün, Cengiz, **Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2000.

Varoğlu, Kadir, www.msb.gov.tr/satem, Ankara, 2005, Erişim Tarihi 15 Şubat 2006).

Wilson, Ian, "**Strategic Planning Isn't Dead - It Changed**", Long Range Planning, 1994.

Yalçındağ, Selçuk, **Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:4, Sayı 2, TODAİE, Ankara, 1971.

Yaşarnış, Firuz Demir, **Kamu Yönetimi Kuramında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Manegement'a**, 21. Yüzyılda Nasıl bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, 1997.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara,1995.

Yılmaz, Osman, **Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri, Planlama Dergisi**, Özel Sayı, DPT'nin Kuruluşunun 42.Yılı, Ankara, 2002.

Yılmaz, Osman, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, Şubat, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmaz/reform.pdf> , Erişim Tarihi: 20.12.2006.

Yurtseven, H.Rıdvan, **Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Kavramı**, Yönetim Dergisi,sayı 29, 1988.

ÖZGEÇMİŞ

1977 Amasya/Taşova doğumlu olan İ. Levent ATMACA, ilk ve orta öğrenimini Amasya/Gümüşhacıköy’de tamamladıktan sonra, lise eğitimini İstanbul/Beylerbeyi’nde tamamladı. 1996 yılında yüksek öğrenimine başladı. 2002 yılında Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünden mezun oldu.

2004 yılında Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri yüksek lisans programında öğrenim hayatına devam etti.

Halen Karamürselbey Eğitim Merkezi Komutanlığı’nda görev yapmaktadır.