

KAPASİTE ARTIRIMI

Giriş

Bir örgütün, sınırlamaları azaltmak ve fırsatları artırmak suretiyle siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel vb. gerilimleri yönetme ve ihtiyaçları karşılama kapasitesi, kurumsal gelişme yolunda bireysel, ortaklaşa ve sistemsel dengeyi sağlamaktadır (Stringer, 2007: 234, 250).

Bu çalışmanın amacı; kapasite artırımı kapsamında, belirli bir hizmetin daha etkin olarak yerine getirilebilmesi maksadıyla, bir örgütte neler yapılabileceğinin genel bir değerlendirmesini yapmaktır. Çalışma kapsamında; hukukun çizdiği çerçevede, bir örgütün yürüttüğü belirli bir hizmete ilişkin görev, yetki ve sorumluklarını daha iyi yerine getirebilmesi için uygulanabilecek yönetim yaklaşımları ve alınabilecek tedbirler incelenecektir..

Kavramsal çerçeve, Kapasite Artırımında Uygulanabilecek Bazı Yönetim Yaklaşımları ile Bir Örgütte Kapasite Artırımı Yönünden İnceleme başlıkları altında oluşturulan bu çalışmada, ilgili alan yazın ve hukuki mevzuat taraması yoluyla, betimleme yöntemi kullanılacaktır.

1. Kavramsal Çerçeve

1.1. Kapasite ve Kapasite Artırımı

1.1.1. Kapasite ve Kapasite Artırımı Kavramları

Stringer'in aktarımıyla, Fullan kapasite kavramını, olumlu bir değişim meydana getirmek üzere birlikte hareket etmek için ortaklaşa yeteneğin geliştirilmesi olarak ifade etmiştir. (Stringer, 2007: 33). Hopkins ve diğerleri, kapasiteyi sürecin ürünü etkilemesini sağlayan "etkinleştirici koşullar" olarak tanımlamışlar ve bu etkinleştirici koşulların; gelişimi sorgulama, personel gelişimi, dağıtık liderlik ile işbirlikçi planlama vb.ni içerdiğini ifade etmişlerdir (Stringer, 2007: 33).

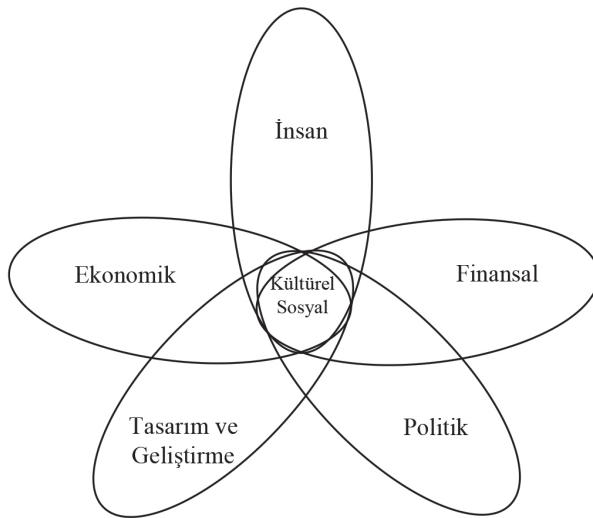
Mmbengwa'ya göre, iç ve dış kapasiteler mevcuttur ve iç kapasite, örgütün kendisine bağımlıyken, dış kapasite ise dış yapılara, kurumlara, hizmet sağlayı-

Alper BİLGİÇ

İç Denetçi

Jandarma Genel Komutanlığı

cılara ve devlet dairelerine bağımlıdır. İç kapasitenin belirlenmesinde; insan kapasitesi, altyapı kapasitesi, finansal kapasite, yönetim kapasitesi önem taşımaktadır (Mmbengwa, 2009: 53). Booth, bir toplumun kapasitesini değerlendirmenin bir yolunun da toplumun kapasitesini bir sermaye varlığı (capital asset) olarak incelemek olduğunu ileri sürmektedir (Booth, 2003). Booth'a göre, örgütsel kapasite sermayesi; kültürel, sosyal, insan, ekonomik, finansal, politik ile tasarım ve geliştirme sermayelerinden oluşmaktadır. Bu yaklaşıma göre, özetlemek gerekirse: Bir örgütün gelecekte olmak istediği yerin ifadesi olan vizyonunun nesnel hedef ve faaliyetlere nasıl dönüştürüldüğünü de kapsayacak şekilde, bir örgütün varlık sebebini ortaya koyan misyonu onun kültürel sermayesidir. İletişim ve karar verme süreçleri ve güven ilişkileri örgütün sosyal sermayesidir. Üyelerinin yetenekleri ve işin nasıl yapıldığı konusundaki bilgisi (know-how) insan sermayesidir. Ekonomik ve finansal işlemler örgütün ekonomik sermayesidir. Para, finansman ve yatırımlar örgütün finansal sermayesidir. Örgütün toplum içindeki duruşu ve sesi onun politik sermayesidir. Sunduğu hizmetleri geliştirmesi ise örgütün tasarım ve geliştirme sermayesidir (Şekil-1).



Şekil 1- Örgütsel Kapasite Sermayesi Kaynak:
(Booth, 2003)

Burch'a göre, kapasite artırımı mutlaka, belirli yeteneklere odaklanmış değildir, fakat çeşitli yeteneklerin desteği ile temel sistemler ve eğitim programları yoluyla, yönetim meseleleri, toplum, ekonomi ve

örgütlerden oluşan etkinleştirici çevreyi (enabling environment) bağdaştırmaya çalışır (Burch, 2007: 105). Katsuhama'nın, Alaerts ve diğerlerinden aktarımlarıyla, kapasite artırımı; toplumsal katılım, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi dâhil olmak üzere, uygun politika ve yasal çerçeveler ile kurumsal gelişimi sağlayan etkinleştirici çevrenin oluşturulması olarak tanımlanmıştır (Katsuhama, 2010: 59).

Mequanent'a göre, kapasite artırımı, dar anlamda belirli bir örgütün veya örgüt kümesinin yeterliliğini artırılması veya bireysel yeteneklerin artırılması süreci olarak tanımlanırken, geniş anlamda, ekonomik kurum olarak piyasa anlayışında olduğu gibi, sosyal ilişkilerin istikrarlı kalıplarını besleme süreci olarak tanımlanmıştır (Mequanent, 1998: 234). Kapasite artırımı; "sürekli ve kendini-üreten performans artışı sağlayan, bireyler, gruplar, örgütler, sektörler ya da ülkelerde yetkinlik ve yetenekleri geliştirme sürecidir" (AusAID, 2006: 2). Stringer'e göre, kapasite artırımı ilk olarak, yaşantı bağlamında yerleşik olan bir durumsal eylemdir. Durumsal eylem (situated activity), insanlar ile içinde buldukları şartların tarihsel katmanlarının etkileşiminden dolayı, sürekli yapımlı halinde olmasıyla nitelenen, yaşantı bağlamında (context) zaman içinde ilerledikçe katılımcıları için gerçekliği oluşturan hareketler olarak tanımlanabilir. İkinci olarak, kapasite artırımı, bağlantılılığın bir sonucudur. Bağlantılılık (connectedness), faaliyetlerdeki anlamlı ilişkilerle ilgilenir. Üçüncü olarak, kapasite artırımı, etkili yönetim, liderlik ve yönetimi içerir. Dördüncü olarak, kapasite artırımının, amaca ilişkin bireysel, ortaklaşa ve sistemsel anlamda istendik gelecek konumu temsil eden sonuçları (outcome) vardır (Stringer, 2007: 222). Kapasite artırımı; temin, teşvik, teknoloji ve/veya eğitim yoluyla, **örgütün bilgisinin, çıktı oranının, yönetiminin, yeteneklerinin ve diğer becerilerinin planlanmış oluşumu veya artışıdır** (Nellas, 2010: 12).

1.1.2. Kapasite Artırımının Seviyeleri

Chapagain'e göre, kapasitelerin seviyeleri; bireysel, örgütsel, sosyal/toplumsal, ulusal ve küreseldir (Chapagain, 2004: 56). Bu bağlamda, kapasite artırımında; uluslararası, ulusal, örgütler arası, örgütsel, grup ve bireysel seviyeler dikkate alınmalıdır. Ancak, bu bölümde, Harris'in çalışmasındaki kapasite artırımına sistematik

yaklaşımı ile AusAID'in Kademeli Kapasite Artırımı Modeli bağlamında ortaya konan seviyeler aktarılacaktır.

Harris'e göre, kurumsal oluşumunu tamamlamış köklü örgütlerde, iş görme anlamında bir modelden diğer bir modele geçme çabasında, belli alanları önceliklendirmek için evvela örgüt seviyesine odaklanmak gerekir. Bunun da çalışmasındaki reformist anlayıştan kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Ancak, sonraki aşamalar, yetersiz performans gösterenlerin kişisel performans değerlendirmeleri suretiyle, grup ve bireysel seviyeleri de kapsayacaktır (Harris, 2005: 67). Kapasite artırımı bireysel seviyede, belirli öğrenme hedefleri ortaya koyarak, belirli görevleri yerine getirmeye yönelik bilgi, yetenek, davranış ve karakter özelliklerini kazandırmaya yönelik bir içeriğe sahip bir program kapsamında, katılımcılar üzerinde somut ve gözlemlenebilir değişimleri kısa zamanda gerçekleştirmek gayesi taşımaktadır. Belirli bir görevin daha etkili yerine getirilmesini sağlayarak, örgütün hedeflerine ulaşma kabiliyetini artıran kapasite artırımı; örgütsel hedefleri takip etmek için tek tipçi bir yapıda bir işyeri performansı oluşturarak, iş memnuniyeti, yeteneklerin geliştirilmesi, artan çalışan üretkenliği ve performansı ile hem bireysel hem de örgütsel kazanımlar sağlar (Harris, 2005).

AusAID'in Kademeli Kapasite Artırımı Modeli olarak adlandırdığı yaklaşımın, işlevleri veya görevleri başlangıç noktası olarak ele alarak, mevcut durumun değerlendirilmesi, kapasite artırımını sağlayacak eylemlerin planlanması ve sonuçların izlenmesinde çalışma grubu ve danışmana yardımcı olmak üzere kullanılabilir bir yöntem olarak uygulanmasında, bir danışmanın katılımına bağımlılık seviyesine göre bağımlı, güdümlü, destekli ve bağımsız biçiminde sınıflandırma yapmıştır. Söz konusu modelde; belirlenen çalışma grubunun, bağımlı olarak nitelenen safhada danışmanın katılımına gereksinimi en yüksek seviyede iken, bağımsız olarak nitelenen safhada ise danışmanın katılımına olan ihtiyacı en alt seviyededir (AusAID, 2006: 3-4).

1.1.3. Kapasite Artırımı Süreci

Hükümetler, kapasite artırımı vasıtasıyla, performansını yükseltebilecek, şeffaflığı artırabilecek, hesap verme sorumluluğunu pekiştirebilecek, yolsuzlukla mücadeleyi sağlayabilecek ve halkın güvenini kazanabilecektir (Aksungur, 2007: 118). Kapasite artırımı tüm paydaşların katıldığı uzun vadeli ve devamlılık gösteren bir

süreçtir (Satu, 2008: 18). Photakoun'a göre, kapasite artırımı kapsamında 1950'lerden günümüze kadar yaşanan süreçte; baskın yaklaşım yeni kurumlar oluşturmaktan kurumlarda yerleşik kapasite artırımına kayarken, kullanılan metotlar da sadece eğitim ve teknik destek sağlanmasından eğitim ve uygulamalı çalışmaya kaymıştır (Photakoun, 2010: 24).

Karmaşık bir yapı sergileyen ve yerel koşullara göre değerlendirilmesi gereken kapasite artırımı sürecinde; AusAID'in Kademeli Kapasite Artırımı Modeli, hap şeklinde doğrudan cevapları sağlamamakla beraber, analiz, problem çözme, tartışma ve takım çalışmasına ihtiyaç göstermektedir. Söz konusu modelin uygulanmasında; hazırlık ve planlama, kapasite artırımı kademelerinin tanımında uzlaşma, çalışma grubunun işlevlerini belirleme ve belgeleme, her bir işlev için mevcut kapasite kademesini değerlendirme, hedef kapasite seviyelerini belirleme, kapasite artırımı için stratejilerin belirlenmesi, kapasite artırımı gelişimini gözden geçirme ve planı yeniden oluşturma biçiminde yedi basamaktan oluşan bir yaklaşım sergilenmektedir (AusAID, 2006: 2-8). Bu modelde, işlevler arası yönler; planlama, kalite standartlarının belirlenmesi, yapılan işin doğruluk veya kalitesinin standartlara göre değerlendirilmesi, standart dışı durumlara ilişkin problem çözme ve karar verme, kararların uygulanmasını sağlamak maksadıyla takip, süreçlerin gözden geçirilmesi ve iyileştirmelerin yapılmasıdır (AusAID, 2006: 8).

Harris'e göre, kapasite artırımına sistematik yaklaşım göstermek gereklidir. Harris'in kapasite artırımı anlayışının genel bir tasvirini yapmak gerekirse (Harris, 2005); reforma götüren bir yol olarak, sırasıyla, kapasite-artırımı önceliklerinin oluşturulması, görevlerin analizinin yapılması ve performans standartlarını gösteren iş profillerinin yaratılması, performans boşluklarının belirlenmesi, eğitim özelliklerinin tanımlanması, tasarım ve dağıtım sisteminin seçilmesi, kapasite artırımının etkisinin değerlendirmesinin yapılması ve kapsamlı bir kapasite artırımı stratejisinin geliştirilmesi gereklidir. Bu çerçevede;

- ✓ Kapasite-artırımı önceliklerinin oluşturulması kapsamında, hedeflerin, performans göstergelerinin, önemli vakaların, performans yönetim sistemlerinin, personel temin ve yetiştirme planlamasının sağladığı veriler dikkate alınarak, ihtiyaçların belirlenmesi ve önceliklendirilmesi gerekir (Harris, 2005).



- ✓ Sonuçları istenen performans düzeylerinin belirlenmesinde kullanılmak üzere, görevlerin analizi yapılmalıdır. Bu bağlamda; temel işlemlere ilişkin yeni standartların kurulması maksadıyla, yürütülecek görevlere ilişkin profillerin yapılarına karar verilerek, oluşturulması gerekir. Burada görev tanımı değil, iş profili kavramının kullanılması bilinçli bir tercihtir. Bundan amaç sürecin dinamizmini yansıtmaktır. İş profili, belirli görevleri yerine getirmek için sahip olunması gereken bilgi, yetenek ve karakter özelliği ile kabul edilebilir standartlara uygun olarak yerine getirildiğinin doğrulanmasında kullanılacak performans kriterlerini içeren, işin ayrıntılı bir ifadesidir (Harris, 2005).
- ✓ Bundan sonra; anketler, mülakatlar, gözlemler ve dış veri kaynaklarından faydalanılarak performans verileri toplanarak, mevcut performansın ortaya konması, istenen ve mevcut performans seviyelerinin karşılaştırılması ve bunun sonucunda mevcut performans ve yetenek boşluklarının (yetersizliklerinin/ihtiyaçlarının) ortaya konması gerekir (Harris, 2005).
- ✓ Bir sonraki aşamada ise; performans ihtiyacı, seçim kriteri, kapasite artırımı ihtiyacı, öğrenme hedefleri, performans, koşullar ve standartlar ile performans testleri tanımlanarak, kapasite artırımı özelliklerinin, müdahale tiplerinin belirlenmesi gerekir. Kullanılabilecek kapasite artırımı müdahale tipleri; resmi, yarı-resmi ve gayri resmi kapasite artırımı olarak nitelendirilebilir (Harris, 2005).
- ✓ **Önceki aşamalar sonunda yapılacak değerlendirmeye göre**, tasarım ve dağıtım metodu belirlenmelidir. Neticede; söz konusu sistemin, mekanistik bir özellik gösterdiği değerlendirilmekle beraber, bu kademelendirilmiş kapasite artırımı yolunda, bilimsel araştırma yöntemleri kullanılmaktadır. Bilimsel yöntemlerle toplanan verilere dayanılarak yapılan çıkarımların geçerlilik, güvenilirlik ve ilgililik kıstaslarını karşılaması beklenmektedir (Harris, 2005).
- ✓ Kapasite artırımının etkisinin değerlendirmesinin yapılması için kullanılan değerlendirme metodları, belirlenen programların, reform sürecinin desteklenmesi bağlamında, boşlukları kapatma ve kapasiteyi artırma düzeylerini ölçer. Ancak, bu eğitim ve değerlendirme süreçlerinde teknik destek takımını oluşturan uzman personele ihtiyaç duyulur. CIRO Değerlendirme Modeli, Kirkpatrick Değerlendirme Modeli gibi modeller kullanılabilir (Harris, 2005: 54).

1.1.4. Kapasite Artırımını Etkileyen Faktörler

AusAID'in çalışmasından yapılacak bir çıkarımla ortaya konan ve kapasite artırımı etkileyen faktörlerden bazıları şu şekildedir: Kapasitenin artırılmasının istendiği alana ilişkin mevcut politika, sistem veya izlekler (prosedür) yokluğu; yeni süreç veya sistemlerin kuruma tanıtılması; kullanılan sistem veya süreçlerin güncel olmaması veya aşırı karmaşıklığı gibi nedenlerden dolayı uygun olmaması, insanların yeterli kapasiteye sahip olmalarına karşın görevi yapmak için gerekli kaynaklara erişimlerinin olmaması; insanların işin teorisini, nazari bilgisini bilmeleri ancak nasıl uygulanacağını bilmemeleri; insanların görev için gerekli bilgi ve yeteneklere sahip olmamaları; bazı insanların ne yaptıklarını neden sorumlu olduklarını bilmemeleri, bazı insanların güdülenmemiş (motive edilmemiş) olmaları veya yaptıkları işe uygun olmayan yaklaşım sergilemeleri; örgüt kültürünün öğrenmeyi, inisiyatif almayı veya geliştirme çabasında bulunmayı desteklememesi sayılabilir (AusAID, 2006: 6). Son ifadedeki kültür anlatımının, öğrenen örgüt kavramıyla ilgili olduğu söylenebilir. Söz konusu etkenlerden bir veya birkaçının varlığı halinde kapasite artırımı olumsuz etkilenebilir.

Faaliyet alanına yönelik teknolojinin takip edilmesi ve ihtiyaç duyulan alt yapı unsurlarının ve daha da önemlisi bu konuda teknik yeterliliğe sahip nitelikli personelin temini, yetiştirilmesi ve elde tutulmasında yaşanan kısıtlılıklar ile bunların alınmasının getirdiği mali yük, kamu sektörü açısından operasyonel ve mali zorluklar yaratmaktadır (Kara, Aydın ve Oğuz, 2006). Kapasite ihtiyacının tanımlanmasında, yasal düzenlemelerin oluşturulmasında ve uygulanacak yöntemlerde paydaşlar arası bir fikir birliği ve işbirliği sağlamakta sorun yaşanabilir (Kara, Aydın ve Oğuz, 2006). Ayrıca, Harris'in ortaya koyduğu yaklaşımdaki eğitim ve değerlendirme süreçlerinde teknik destek takımını oluşturan uzman personele ihtiyaç duyulması ve bu süreçte kullanılan teknik dilden kıdemli personelin rahatsızlık duyması elde edilecek sonuçları etkileyecektir. Ayrıca, hukuki, siyasi veya sosyal çevredeki muhtemel değişimler ve bunların olası sonuçları, elde edilecek başarıyı da etkileyebileceğinden, görevlendirilen uzmanların bu konular hakkındaki dikkat ve özeni de önemli bir faktördür (Harris, 2005). Ayrıca, belirlenen tedbirlerin alınması ve uygulanmasının bürokratik kapasite artırımını da gerekli kıldığı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda; saydamlık, hesap verebilirlik vb. ilkeler sahiplenilmelidir.

Neticede, kapasite artırımı faaliyetlerinde etkililik yaratma kapsamında; gerekli farkındalığın oluşturulamaması, insan kaynaklarının nitelik ve nicelik yönünden artırılamaması, yeterli mali kaynakların sağlanamaması, uygun teknik ve teknolojik alt yapının kurulamaması, işbirliği sağlanamaması, gerekli hukuiki düzenlemelerin zamanında yapılamaması ve yapıların bilinip uygulanamaması bireysel, kurumsal, ulusal ve uluslararası düzeylerde kapasite artırımına engel olacaktır. Kurumsal seviyede, özellikle faaliyet alanına yönelik bir stratejinin belirlenememesi ve bu doğrultuda performansın ölçülememesi de bu kapsamda bir engeldir (Kara, Aydın ve Oğuz, 2006).

1. Kapasite Artırımında Uygulanabilecek Bazı Yönetim Yaklaşımları

1.1. Stratejik Planlama

Alvin Toffler (1970), artan değişim hızı yönündeki eğilimi tanımladığı, "Gelecek Şoku" (Future Shock) adlı eserinde, artan değişim hızı nedeniyle, sosyal ve teknik olguların yaşam döngüsünün gitgide kıaldığından bahisle, insanların, bu değişim hızını kontrol etmeyi öğrenmezlerse, büyük bir uyumsuz çöküşe mahkûm olduklarını savunmuştur. H. Igor Ansoff (1972), stratejik yönetim kavramını ilk kez kullanan kişi olarak kabul edilmektedir. Ansoff, giderek karmaşıklaşan bir çevrede çalışan firmalar için stratejik planlama ihtiyacını ortaya koymuştur (Erkan, 2008). Bu bağlamda, ihtiyaç duyulan söz konusu stratejik planlamanın aşamaları; amaçların belirlenmesi, örgüt ve çevre analizi, stratejik alternatiflerin belirlenmesi, stratejilerin değerlendirilmesi ve strateji seçimi olarak sıralanabilir (Tortop vd., 2012). Ayrıca, Toffler (1980), "Üçüncü Dalga" (The Third Wave) adlı eserinde, üçüncü dalganın, değişimin sonucunda "bilgi toplumu"na dönüşen, hizmet sektörünün gelişimi ile tanımlanan, medeniyetin üçüncü aşaması olduğunu vurgulamıştır (Çalışkan, B., 2008). Bu kapsamda, yaşanan devamsızlık çağında, uyumsuz çöküşü önleyebilmek için, kamu idarelerinin, hizmet hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak stratejileri belirlemeleri gerekir.

1.2. Yeniden Yapılanma

Richard Pascale (1990), sürekli değişimin, işletmelerin kendilerini sürekli olarak yeniden icat etmesini, yapılandırmasını gerekli kıldığını öne sürmüştür (Umar,

K.A., 2005). Howe (1993), "Kurumsal Strateji" (Corporate Strategy) adlı eserinde, "stratejik yönetim ve stratejik yönetim sürecinin, örgütün ne yapması gerektiği ve nereye gitmesi gerektiği hakkında kararlara ulaşılmamasıyla ilgili" olduğunu ifade etmiştir (Güçlü, N., 2003). Bu bağlamda, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına uygun olarak, bir işletme gibi ele alınan kamu idareleri sürekli değişimin etkisiyle yeniden yapılandırılırken stratejik yönetim sürecinden faydalanılmalıdır.

1.3. Öğrenen Örgüt

Ayhan'a göre, ilk olarak Chris Argyris ve Donald Schon'un çalışmalarında sistemli biçimde işlenen ve Peter M. Senge tarafından şekillendirilen öğrenen örgüt kavramı çerçevesinde (Ayhan, 2009: 80), Karash'tan aktarımla, öğrenen örgütleri, "her düzeyde bireysel ve topluca sonuca ulaşmak üzere devamlı ve kapasiteyi arttırmaya yönelik bir faaliyet olarak tanımlanmıştır" (Ayhan, 2009: 81). Ayhan'a göre, öğrenen örgüt üç aşamalı bir dönüşümden oluşur, bunlar: Öğrenen birey, öğrenen takım ve sonunda da öğrenen örgüttür (Ayhan, 2009: 93). Koç'un Tsang'tan aktarımla, "öğrenen örgüt, etkin öğrenme kapasitesine sahip ve bu yüzden de başarılı olan bir 'varlık', ideal bir örgüt tipi" olup, bu alanda amaçlanan uygulamaya dönük olarak, "öğrenme kapasitesini yaratmayı ve geliştirmeyi anlama(ktır)" (Koç, 2009: 153).

1.4. Amaçlara Göre Yönetim

Peter Ferdinand Drucker (1954), "Yönetim Uygulaması" (The Practice of Management) adlı eserinde, yöneticinin amaç ve görevlerini tanımlayarak, "Amaçlara Göre Yönetim" (Management by Objectives) kavramını ortaya koymuştur (Erkan, 2008). Bu yönetim yaklaşımı, tüm örgütün aynı hedeflere yönelik çalışmasını sağlamak ve söz konusu hedeflere ulaşmak için yönetenler ve çalışanlarca ne yapılması gerektiğini belirlemek için izlenen bir süreç şeklinde özetlenebilir. Ancak, belirlenen hedeflere ulaşmada, faaliyet gösterilen ortamın değişkenliği göz önünde bulundurulmalıdır. Değişimin yaşam üzerindeki etkilerine dikkat çeken Drucker (1969), "Devamsızlık Çağı" (The Age of Discontinuity) adlı eserinde, yeni teknolojileri, ekonominin küreselleşmesini, çoğulculuğun artmasını ve bilginin yayılmasını devamsızlığın kaynağı olarak tanımlamıştır (Shrader, R.W. & McConnell, M., 2002).



2. Kapasite Artırımı ve Örgütün Teşkilat Yapısı ile Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Örgütün teşkilat kanununda yer alan teşkilat yapısı ve bu anlamda teşkilat, personel durumu ve diğer örgütlerle bağlılık ve ilişki durumları, görev, yetki ve sorumlulukları kararsızlığa yer bırakmayacak biçimde ifade edilmeli ve tüm iç ve dış paydaşlar tarafından bilinmeli ve takip edilmelidir. Söz konusu eylemlerin, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde yer alan Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ile İzleme Standartlarıyla bağıntısı kurulabilmektedir. Ayrıca, fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyetinin de katkıları göz ardı edilmemelidir.

2.1. Kapasite Artırımının Değerlendirilmesi

3.3.1. Kapasite Artırımı Önceliklerinin Belirlenmesi

Örgütün hangi alanlarda kapasite artırımına ihtiyaç duyduğunun ortaya konması ve bir öncelik sırası yapılması gerekir. Bunlar da örgütün kuruluş amacına ve bu amacı gerçekleştirmek için yerine getirmesi gereken görevlere uygun olarak belirlenmelidir. Personel temin ve yetiştirme planlarını oluştururken bu önceliklere uyum sağlayacak biçimde, eğitim yoluyla personel gelişiminin daha da artırılması ve uzmanlaşmaya ağırlık verilmesi ile paydaşlarla işbirliğinin daha da geliştirilmesinin kurumsal kapasitenin artışına hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

3.3.2. Kapasite Artırımı Yönteminin Belirlenmesi

Kapasite artırımında uygulanabileceği değerlendirilen yönetim yaklaşımlarının sentezi stratejik yönetim anlayışına uygun düşmektedir. Stratejik yönetim, "strateji planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, daha sonra da stratejilerin uygulanmadan önce, amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmenin üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren faaliyetler toplamı" olarak tanımlanmaktadır (Tortop vd., 2012). Üst düzey yönetimin bir fonksiyonu olması, gelecekle ilgili olması, örgütü bir sistem olarak görmesi, örgütsel amaçlarla toplumsal çıkarları bağdaştırması ve alt kademe yöneticilerine rehberlik etmesi stratejik yönetimin özellikleridir (Tortop vd., 2012).

Hal Griffin Rainey (2003), stratejik yönetim izleklerinin (prosedürlerinin) planlama ve örgütlenme safhasıyla başladığını ifade etmiştir. Rainey'nin tanımlamasına göre, genel olarak, süreci yöneten stratejik yönetim grubu, sürece kimin dâhil olacağına, stratejik analizlerin nasıl yapılacağına ve grubun neyi başarmak istediğine dair bir mutabakata varmalıdır. Bu stratejik yönetim grubu, nominal grup tekniği gibi bir prosedürü izleyerek, paydaşlar, fırsatlar ve tehditler vb. konularda görüşlerini listeler. Grup, örgütün geçmiş ve şimdiki durumunun değerlendirmesiyle, örgütün misyonunun genel ifadesini ortaya çıkarmaya çalışır. Bu misyon ifadesi, örgütün genel amacını ve temel değerlerini ortaya koyar. Sonra, stratejik yönetim grubu, birçok analiz tekniğinden istifade ile örgütün değerlendirmesini yapar (Rainey, 2003: 171-173). Burns ve Stalker, Emery ve Trist ile Lawrence ve Lorsch tarafından yapılan araştırmalar, örgüt ile çevresi arasındaki sıkı bağı ve yüksek seviyedeki etkileşimi ortaya koymuştur (Tortop vd., 2012). Bu nedenle, yapılan değerlendirmeler, hem örgütün hem de çevresinin analizini kapsamalıdır. Örneğin, grup, GZFT (SWOT) analizi olarak tanımlanan yöntemle, örgütün dış çevresini ve geleceğini göz önünde bulundurarak, güçlü ve zayıf yönleri ile fırsatlar ve tehditleri değerlendirir. Söz konusu analiz sonucunda, stratejik yönetim grubu, örgütün, istenen geleceğe ulaşmasını etkileyebilecek karşıt kuvvetler veya değerler arasındaki çatışmaları içeren, stratejik meselelerin bir listesine ulaşır. Müteakiben, stratejik yönetim grubu, söz konusu meseleleri yönetmek için planlar geliştirir (Rainey, 2003: 171-173)

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, "kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar" (5018 sayılı Kanun, 2003: md.9). Bu kanunda, "stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmıştır (5018 sayılı Kanun, 2003: md.3). Ayrıca, kamu idareleri, "belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları

gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanan bütçelerini, “stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar” (5018 sayılı Kanun, 2003: md.3, md.9). Ancak, tüm kamu idareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, yükümlü tutulacak kamu idarelerinin tespitine yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede, faaliyetlerin sağlıklı yürütülmesine katkı sağlamak amacıyla, böyle bir plan hazırlamakla yükümlü tutulmayan kamu idareleri bünyesinde de, kendi yapısal özellikleri göz önünde tutularak, kendileri için duruma uygun stratejik planlarının oluşturulmasının fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir.

3.3.3. Kapasite Artırımının Ölçümü

Kamu politikası oluşturmada örgütün mevcut kapasitesinin ölçümünde kullanılacak sekiz başarı göstergesi; örgütsel bağlılık, karar verme yapısı, politika gündemi (ajandası), kar amacı gütmeyen örgütler, kamu kurumları ve politika belirleyiciler ile ilişkiler, kamu politikasında kullanılacak örgüt kaynakları, iletişim yetenekleri ve altyapı, yerel ve ulusal politika bilgisi, kamu politikasına ilişkin teknik uzmanlıktır (Tool Kit, 2004). Bu öz değerlendirme aracında; **örgütsel bağlılık**, belirlenen alandaki kamu politikasını örgüt için stratejik bir öncelik yapmaya uzun dönemli bağlılığı ifade eder. **Karar verme yapısı**, kamu politikası faaliyetlerini desteklemeyi ve yönetmeyi kapsar. **Politika gündemi (ajandası)**, kamu politikası faaliyetlerine rehberlik eden açıkça belirlenmiş bir gündemdir. **Kâr amacı gütmeyen örgütler**, kamu kurumları ve politika belirleyiciler ile ilişkiler, paydaşlarla ortaklıklar kurmayı ve işbirliği yapmayı içerir. **Kamu politikasında kullanılacak örgüt kaynakları**, kamu politikası faaliyetlerine finansal kaynaklar tahsis edilmesidir. **İletişim yetenekleri ve altyapı**, paydaşlarla düzenli ve zamanında iletişim kurmaya yönelik personel ve altyapının bulunmasıdır. **Yerel ve ulusal politika bilgisi**, politik ortamı anlama ve uygun stratejiler geliştirme yeteneğidir. **Kamu politikasına ilişkin teknik uzmanlık**, ele alınan kamu politikasının teknik alanlarına ilişkin bilgidir. Söz konusu sekiz göstergenin her birinin örgüt içerisinde olmadığı veya planlama aşamasında olduğu düşünülüyorsa, 1; bir uygulama planı çerçevesinde kısmen bulunduğu düşünülüyorsa, 2; tamamen var olduğu ve sürekli uygulandığı düşünülüyorsa, 3 puan verilerek değerlendirildiğinde: eğer

çıkan sonuç 8 veya daha az ise, bu alanda kapasite artırımına ihtiyaç olduğu ve kamu politikasına öncelik kazandırılması için yatırım yapılması gerektiği, eğer 9-12 arasında ise de, geliştirme ihtiyacı olduğu değerlendirilmektedir (Tool Kit, 2004).

Harris’in kapasite artırımına sistematik yaklaşımına göre, kapasite artırımına yönelik ihtiyacın tespitinden sonra bu yöndeki ihtiyacı karşılamak için yapılan eylemin etkisinin değerlendirilmesi gerekir. CİRO Değerlendirme Modelinde; bağlamsal (context) değerlendirme, girdi (input) değerlendirme, tepki (reaction) değerlendirme ve sonuç (outcome) değerlendirme aşamaları yer almaktadır. Kirkpatrick Değerlendirme Modelinde ise; tepki (reaction) seviyesi, eğitim (training) seviyesi, performans (performance) seviyesi ve sonuçlar (results) seviyesi olmak üzere dört değerlendirme seviyesi vardır. Kirkpatrick Değerlendirme Modeli temel alındığında, kullanılan dört değerlendirme seviyesinde, belirli bir kapasite artırım programının hedeflerine ulaşmış olup olmadığı ölçülür. Tepki seviyesi; katılımcıların, eğitmenin performansı ile kullanılan eğitim metot ve malzemeleri hakkında görüşlerinin eğitmen tarafından anketlerle alındığı seviyesidir. Eğitim seviyesi; öğrenim hedeflerine ulaşmış olup olmadığı anlaşılması için, katılımcıların performanslarının değerlendirme enstrümanları ve testleri ile ölçüldüğü değerlendirme sürecidir. Performans seviyesi; belli görevleri belirlenen standartlarda yerine getirebilmek anlamında, öğrenim hedeflerinin katılımcıların ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığının değerlendirildiği bir dış geçerlilik süreci olup, kapasite artırımını tedbiri olarak eğitimin etkinliğinin testidir. Ayrıca, bu seviye, kurumun sunduğu hizmetin yapısındaki ve örgütlenmesindeki sorunlar hakkında veriler elde edilmesine de yarayabilir. Sonuçlar seviyesi; temel öncelikler ve hedefler bağlamında, kapasite artırımının örgüt üzerindeki etkisinin ölçüldüğü seviyedir. Sonuçta, kapasite artırımını stratejisinin oluşturulması için; kapasite artırımını politika ve planının oluşturulması ve sınırlayıcı etmenlere dikkat edilerek, belirlenen önceliklere uygun olarak eylem, bütçe ve uygulama takviminin oluşturulması gereklidir. Belirlenen sürede tanımlanmış hedeflere ulaşma durumunu ortaya koymak için; belirli yetenek alanlarında performansın gözden geçirilmesi, önemli performans boşluklarının (yetersizliklerinin) belirlenmesi, zayıf performansla yönelik eylem planlaması yapılması ve bir sonraki gözden geçirme döneminin belirlenmesi gerekir. Performansın değerlendirilme-



sinde performans göstergesi matrisinden faydalanılabilir. Örnek bir performans göstergesi matrisi oluşturmak gerekirse; ilke ve öncelik, nesnel performans göstergesi, geçmiş 12 aylık performans durumu ve gelecek 12 aylık performans hedefi sütunları kullanılabilir. Karşılaşılan problemlerin yüzeysel belirtilerine (semptom) değil, sebeplerine eğilen yapılandırılmış ve nesnel bir analiz yapılmalıdır. Temel sebeplerin performans, teçhizat ve izleklerle (prosedür) ilişkilendirilerek belirlenmesini sağlayan kapsamlı bir analiz, ihtiyaç duyulan düzeltici eylemlerin **önceliklendirilebilmesini** sağlayacaktır. Bu bağlamda, nitelik ve nicelik bağlamında kurumsal eksikliklerin belirlenmesi önem taşımaktadır. Ayrıca, emeklilik, ölüm vs. sebeplerle oluşan kadrolarda boşalma gerçekleştiğinde, sadece basitçe boşalan yerlerin doldurulması değil, gelecek ihtiyaçların da kestirmesinin göz önünde bulundurulduğu temin ve yetiştirme planları yapılmalıdır. Neticede, önemli görevlere ilişkin üç temel noktaya tasvir edilen bir strateji tanımlanmalıdır: geniş kapasite artırımı ihtiyaçları içinde önceliklerin belirlenmesi, bu önceliklendirilmiş alanlar bağlamında kapasite artırımı programları oluşturulması ve son olarak da, bütçe ve kaynak sınırları dâhilinde uygulanacak bir yönetim stratejisi geliştirilmesi gerekir (Harris, 2005: 54).

Sonuç

Sonuç olarak, stratejik yönetim düşüncesi, doğasındaki sınırlılıklar da dikkate alınmak kaydıyla, kamu kaynaklarını kullanarak hizmet sunan kamu kesimi yönetimi için önemli bir yaklaşımdır. Bu bağlamda, kamu kurumları; stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulup tutulmasına bakılmaksızın, stratejik yönetim ilkelerini kendi kurumsal kültürüne ve yapısına uygun biçimde ve faaliyetlerine değer katacak tarzda uygulamalıdır. Faaliyetlerin yürütülmesinde kurumsal gelişimi destekleyecek biçimde etkinleştirici çevrenin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, örgütsel kapasite sermayesinin artırılması önem arz etmektedir.

Örgütün ve bu alanda çalışan üyelerinin, teknoloji temini, alt yapı tesisi ve uygulamalı teknik eğitim yoluyla yetkinlik ve yeteneklerin geliştirilmesi, kazanılan yetilerin takım öğrenmesi yoluyla yaygınlaştırıp pekiştirilmesi ve örgüt seviyesinde desteğin artırılarak sürdürülmesi ve dış çevredeki gelişmelerin sıkı takibi ve iyi analizine dayandırılarak, kullanılan yöntemlerin gelişmelere uyumlandırılması ve daima güncel tutulması gerekir. Bireysel seviyede alınan eğitimlerin, uy-

gulamaya yönelik olarak, hedefine ulaşmış ulaşmadığının ve performansta artışa katkı sağlayıp sağlamadığının ölçülmesi gerekir. Sistematik bir yaklaşımla sürecin sürekli gözden geçirilmesi ve iyileştirmelerin yapılması gerekir. Ayrıca, bilimsel yöntemlerle toplanan verilere dayanılarak yapılan çıkarımların geçerlilik, güvenilirlik ve ilgililik kıstaslarını karşılama özen gösterilmesi gerekir. Örgütün, faaliyet alanında, Kademeli Kapasite Artırımı Modeli anlayışı kapsamında, bağımsız seviyede, yani danışman katılımına ihtiyacın en alt seviyede olduğu seviyede, yeterliliğin yüksek ölçüde olması sağlanmalıdır. Kapasite artırımı ihtiyaçlarının önceliklendirilmesi ve bu bağlamda kapasite artırımını etkileyen faktörler de göz önünde tutularak, kapasite artırımı programları oluşturulması ve buna uygun biçimde, bütçe ve kaynak sınırları dâhilinde uygulanacak bir yönetim stratejisi geliştirilmelidir. Faaliyet alanında karşılaşılan zorlukları aşmak için örgüt içi ve örgütler arası, ulusal ve uluslararası işbirliğinin güçlendirilerek sürekliliğinin sağlanmasına özen gösterilmelidir. Örgütün, yapılan stratejik planlama kapsamında belirlenen amaçlara göre yönetimini sağlayacak, öğrenen örgüt anlayışına uygun olarak ve şartlar gerektirdiğinde faaliyetleri kolaylaştıracak biçimde yeniden yapılanmasına imkân verecek biçimde stratejik yönetim uygulanmasının pekiştirilmesi gerekmektedir.

Faaliyetlerde etkili olabilmek için bireysel, kurumsal, ulusal ve uluslararası düzeylerde; gerekli farkındalık oluşturulmalı, insan kaynaklarının nitelik ve nicelik yönünden artırılmalı, gerekli mali kaynaklar sağlanmalı, gerekli yazılım, donanım ve nitelikli personel temini sağlanmalı, bunların güncellikleri sağlanmalı ve niteliklerinin seviyesinin artırılması için gelişimin sürekliliği korunmalı, çevredeki değişimler takip edilmeli ve kurulan teknik ve teknolojik alt yapının güncel halde tutulması için gereken yatırımlar yapılmalı, paydaşlarla işbirliği sağlanmalı, gerekli hukuki düzenlemelerin yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan tedbirlere yönelik görüş ve önerilerin yetkili mercilere iletilmesi sağlanmalı, yapılan hukuki düzenlemeler yakından takip edilmeli ve tüm üyeler ve özellikle uygulayıcılar tarafından bilinip uygulanmalıdır. Kurumsal seviyede, özellikle ele alınan faaliyet alanına yönelik yönetim stratejisi belirlenmeli ve bu doğrultuda performansın ölçümü de yapılmalıdır. Bireysel düzeyde sadece örgüt personeline değil her paydaşa bu konuda farkındalık yaratılmalı ve faaliyetlerde başarının işbirliğinden geçtiği bilinci oluşturulmalıdır.

Kaynaklar:

Aksungur, Ç. (2007). 19. INTOSAI Kongresi ve Meksika Deklarasyonu. Sayıştay Dergisi, sayı 66-67.

AusAID (4 Mayıs 2006). Staged Capacity Building Model: A Staged Approach to Assess, Plan and Monitor Capacity Building. Australian Government, AusAID.

Ayhan, U. (2009). Öğrenen Örgütler ve Kamu Kuruluşları. Sayıştay Dergisi, sayı 76.

Booth, J.G. (2003). Aboriginal Housing Management Association: Institutional Capacity Building. Proje Tezi. University of Victoria.

Burch, J.A. (2007). Capacity Building and Sustainment: Focusing On the End-State For Homeland Security. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Naval Postgraduate School. Monterey, California.

Chapagain, C.P. (Eylül 2004). Human Resource Capacity Building Through Appreciative Inquiry Approach In Achieving Developmental Goals. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Madison University, USA.

Çalışkan, B. (2008). *Bilişim Toplumuna Ana Akım ve Eleştirel Yaklaşımlar Bağlamında Çevrimiçi Gazete Kullanıcılarının Sosyo-Ekonomik Koşulları ve Etkileşim Ölçümleri Üzerine Bir Araştırma.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Gazetecilik Anabilim Dalı Bilişim Bilim Dalı, İstanbul.

Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler.* Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim. *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, s.61-85*

Harris, F. (2005). *The Role of Capacity-Building In Police Reform.* Organisation for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo. Department of Police Education and Development, Kosovo.

Kara, O., Aydın, Ü. & Oğuz, A. (03 Kasım 2006). *Ağ Ekonomisinin Karanlık Yüzü: Siber Terör.* <http://www.oguzkara.com/Ag%20Ekonomisinin%20karanlik%20yuzu%20siber%20teror.pdf>. Erişim tarihi: 02 Nisan 2013.

Katsuhama, Y. (2010). Capacity Building For Flood Management In Developing Countries Under Climate Change. Department of Civil and Environmental Engineering Colorado State University. Fort Collins, Colorado.

Koç, U. (2009). **Örgütsel Öğrenme: Tanımı, Yakın Terimler Arasındaki Kavramsal Ayrılımlar ve Davranışsal Yaklaşım.** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi (C.X I, S I)

Mequanent, G. (1998). Capacity Building for Local Development: A Comparative Study of "Formal" and "Informal" Organizations in Gondar, Northern Ethiopia. Carleton University. Ontario, Canada.

Mmbengwa, V.M. (2009). Capacity Building Strategies For Sustainable Farming SMMES In South Africa. University of the Free State. Bloemfontein, South Africa.

Nellas, I. (2010). Capacity Building As An Answer To Piracy In The Horn Of Africa. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Naval Postgraduate School. Monterey, California.

Photakoun, V. (2010). The Role of Capacity Building For Livestock Extension And Development In Lao PDR. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Charles Sturt University.

Rainey, H.G. (2003). Understanding & Managing Public Organizations. 3rd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Satu, S.A. (2008). Foreign Aid and Capacity Building of Municipal Government: Selected Case Studies of Bangladesh. The University of Hong Kong.

Shrader, R.W. & McConnell, M. (2002). *Security and Strategy in the Age of Discontinuity: A Management Framework for the Post-9/11 World.* <http://www.strategy-business.com/article/11439?gko=f0413>. Erişim tarihi: 02 Nisan 2013.

Stringer, P. (2007). *Capacity Building for School Improvement: A Case Study of A New Zealand Primary School.* Yayınlanmamış Doktora Tezi. Massey University, Albany.

Tool Kit: Building Capacity for Public Policy. (2004) National Council of Nonprofit Associations.

Tortop, N., İsbir, G., Aykaç, B., Ayman, H. & Özer, M.A. (2012). *Yönetim Bilimi.* Nobel Yayıncılık. Ankara

Umar, K.A. (2005). *The Impact of Strategic Management on Mergers and Acquisitions in a Developing Economy: A Case Study of Nestle and Lever Brothers PLC.* Department of Business Administration Faculty of Administration, Ahmadu Bello University, Zaria.

5108 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). T.C. Resmî Gazete (25326). <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>. Erişim tarihi: 02 Nisan 2013.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği (26 Aralık 2007). T.C. Resmî Gazete (26738). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071226-21.htm>. Erişim tarihi: 02 Nisan 2013.