

Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye’de Yaşanan On Sorun

Implementation of Strategic Management in The Public Sector and Ten Issues Encountered

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 83-97
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.433191
Received: 12.06.2018
Accepted: 08.08.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Ubeydullah Sakin¹

Öz

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasından bu yana var olan yönetim olgusu zaman içerisinde çeşitlenmiş, yeniliklere, yönetilen toplulukların kültürüne ve amacına göre değişikliklere uğramıştır. Temelde yönetim, insan ve diğer kaynakları mümkün olan en iyi şekilde birleştirerek, örgütsel amaçlara etkin ve verimli ulaşma sürecidir. Bu çalışmada yönetim bilgi alanının bir kolu olan stratejik yönetimin kavramsal çerçevesine ve gelişim sürecine değinilmektedir. Sonrasında stratejik yönetimin pratikte kullanımı genel hatlarıyla açıklanmaktadır. Son kısımda bu yönetim türünün Türkiye kamu yönetiminde karşılaştığı on sorun ve bunların sebepleri hukuksal, yapısal ve yönetsel kategoriler altında aktarılmaktadır. Çalışma sonucu olarak bu sorunların örgütsel amaçların muğlak ya da çakışıyor olması, örgüt çalışanlarının istihdam güvencesi olması, bütçelemenin yıl bazlı yapılması; merkezi devlet yapısı ve buna bağlı sıklık gösteren görev değişiklikleri ve koordinasyon sorunu; stratejik yönetim tekniklerinin yanlış kullanılması olarak tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Stratejik Yönetim, Performans Yönetimi, Kamu Yönetimi, Yönetim Sistemleri, Kontrol ve İzleme*

Abstract

The concept of management that has been existing since people began living in communities has fluctuated over time, in accordance with the managed communities' cultures and aims. In its essence, management is the process of efficiently and effectively reaching organizational goals by merging people and other resources in the best possible way. This article begins with discussing the conceptual back ground of strategic management. Later, it outlines practical uses of strategic management. And lastly, it states ten issues encountered regarding the use of this type of management in Turkish public sector and the reasons of these issues under legislative, structural and managerial categories. Findings of this article suggests that the vagues and overlapping nature of organizational objectives, assured state employment, budgeting by fiscal year; centralized government structure and frequent reassignments; misimplementation of strategic management techniques are the main reasons for strategies management practices in the public sector.

Key Words: *Strategic Management, Performance Management, Public Management, Management Systems, Monitoring and Controlling*

¹ Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Bölümü, Doktora Öğrencisi.

GİRİŞ

Stratejik yönetim son otuz yıldır Avrupa ve Amerika’da özel sektör ve kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır. Stratejik yönetim, geleneksel örgüt yönetiminde gözlemlenen, örgütün başarısının büyük oranla üst yöneticinin kişisel inisiyatifi, bilgi ve becerisine bağlı olması durumunu, örgüt genelinde çeşitli seviyelerdeki çalışanların mutabakatıyla oluşturulan bir plan ile değiştirir. Bu plan çeşitli durum analizleri, amaçlar ve bunlara bağlı hedef ve faaliyetleri içerir ve planın doğru uygulanması durumunda örgütün başarılı olacağı öngörülür.

Türkiye’de ilk önce özel sektörde uygulanmaya başlanan stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanması nispeten daha zor olmuştur. Bu çalışmanın amacı, stratejik yönetimin kamuda uygulamasını zorlaştıran kamu sektörüne özel sorunlardan bazılarını hukuksal, yapısal ve yönetsel kategorilerinde tespit etmektir. Çalışmada, stratejik yönetimin gelişimi ve genel hatlarıyla yöntemi aktarıldıktan sonra kamuda uygulanmasında çeşitli ve kendine özgü sebeplerle karşılaşılan sorunlar değerlendirilecektir. Çalışma, Türkiye’de kamu kurumları için hazırlanması kanuni bir zorunluluk olan stratejik planların faaliyetlere dönüşmesi sürecinde ortaya çıkması muhtemel uyumsuzlukların ve aykırılıkların anlaşılması için önem arz etmektedir.

1. STRATEJİK YÖNETİMİN GELİŞİMİ

Rockefeller Vakfı Başkanlarından Chester Barnard, 1938 yılında yayınladığı *Yönetici’nin Fonksiyonları* adlı incelemesinde *iletişim, hizmet etme isteği ve ortak amacı* örgüt olmanın üç unsuru olarak tanımlar. Bernard (1938), hizmet etme isteğinin örgüte sadakat duygusuyla en güçlü olacağını, örgüt çalışanlarının kabul etmediği ortak amaç olmadan hizmet etme isteğinin oluşmasının mümkün olamayacağını, iletişimin örgütün yön birliğini sağlamak için zaruri olduğunu, ayrıca bunun ağırlıklı olarak sözlü gerçekleşmesi gerektiğini ve duygusal bir süreç olduğunu öne sürer. Bernard’ın (1938) örgüt tanımlaması ortak amaca ulaşmak için birbirlerine sadakatle bağlı kişiler tarafından oluşturulan, aynı ortamda çalışan ve iletişimde duygulara önem veren kişilerden oluşmaktadır.

Akademisyen olmanın yanında bir iş adamı da olan Bernard, incelemesiyle yaşadığı çağın örgütlere olan bakışını yansıtmaktadır. Sonraki yirmi yıl içerisinde ortaya çıkan şartlar Bernard’ın örgütünden daha fazlasına ihtiyaç duymuştur. Kentli nüfusun artması, şirketlerin uluslararası pazarlara girmesi ve dev bilançolara ulaşması, teknolojik gelişmeler, global devletler-arası organizasyonların oluşturulması gibi unsurlar örgütlerin çalışma yöntemlerinde alternatifler aramalarına sebep olmuştur.

Dört büyük Amerikan şirketinin² değişen ihtiyaçlar karşısında izledikleri yönetim politikalarını inceleyen Alfred D. Chandler, *Strateji ve Yapı* kitabıyla stratejik yönetimin kavramsallaştırılması yönünde önemli bir adım atmıştır. Chandler (1962) kitabında, şirketlerin uzun vadeli hedeflere ulaşmak için çeşitli adem-i merkezietçi yapılar dönüşüklerini ve yönetim kademelerinin örgütün günlük ve gelecek yaşamına dair kararları bölüştüklerini anlatırken stratejiyi şu şekilde tanımlar, “Strateji, temel uzun-vadeli amaç ve hedeflerin kararlaştırılması, bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan kaynakların tahsis edilmesi ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesidir” (Chandler, 1962:13). Günümüzde de geçerliliğini koruduğu görülen bu tanım, takip eden yirmi yıl içerisinde strateji geliştirme yoluyla işletme, stratejik yönetim adıyla olgunluk kazanmış ve yaygınlaşmıştır (Mainerdes; Ferreira; Raposo, 2016:43).

Stratejik yönetime odaklı ilk süreli yayın olan ve günümüzde stratejik yönetim konusunda otorite kabul edilen Amerika merkezli Stratejik Yönetim Dergisi’nin³ 1980 yılında basılan ilk sayısında editörler stratejik yönetimle ilgili şunları yazmışlardır:

Stratejik yönetim trendlerin, tehlikelerin ve fırsatların gözlemlenmesi ve kavranmasıyla başlar ve yeni bir ürünün ortaya çıkması, yeni bir pazarın

² Chandler, Du Pont; General Motors; Standart Oil; Sears, Roebuck and Company şirketlerini incelemiştir.

³ Burada referans alınal Strategic Management Journal, John Wiley and Sons Yayınlarından çıkmaktadır.

geliştirilmesi, yeni bir teknolojinin kazanılması, tehlikelerin bertaraf edilmesi veya sosyo-politik çevreyle yeni bir anlaşmanın yapılmasıyla sonuçlanır (Schendel; Ansoff; Channon, 1980:2).

Böylece, 1980'lerden itibaren, daha önceden örgütün hedefe ulaşması için sahip olduğu stratejik yönetim anlayışına dış çevrenin etkisinin yönetilmesi de eklenmiş ve yaklaşım en güncel halini almıştır.

Stratejik yönetimin kamuya geçişi de yine bu yıllarda olmuştur. Neo-liberal ekonomi politikalarının Dünya genelinde hissedilmesiyle birlikte kamusal ürünlerin üretimini ağırlıklı olarak özel sektöre devretmeye başlayan devletler, kamusal servis üretimine odaklanmaya başlamış ve yeni ilgi alanlarının değişken doğasına uygun yönetim reformlarının arayışına girmişlerdir (Akdoğan, 2012:17). Gerekli reformların stratejik planlama ve dolayısıyla stratejik yönetime geçişle başarılı olacağını savunanlar, özel sektörle kamu sektörü arasındaki farklara rağmen, her örgütün uzun vadeli amaçları olması, bu amaçlara ulaşmak için gerekli kaynakların her zaman sınırlı olması ve bu sebeple verimli çalışma yolları bulunması gerektiğini öne sürmüşlerdir (Carron, 2010). 1980'lerin başından itibaren Amerikan kamu kurumlarının stratejik planların çeşitli formlarını hazırlamaya başlamasına rağmen, bu kurumlar için stratejik plan hazırlama zorunluluğu ve planların standartlaştırılması 1993 yılında çıkarılan Devlet Performans ve Sonuçlar Yasasıyla⁴ başlamıştır. Türkiye'de ise bu zorunluluk on yıl sonra, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı kanunla getirilmiştir.

2. İŞLETME YÖNTEMİ OLARAK STRATEJİK YÖNETİM

Tarihsel gelişiminden anlayabileceğimiz üzere stratejik yönetim, örgütün içerisinde bulunduğu çevresel koşulların etkisi analiz edildikten sonra, bu koşulların sebep olabileceği fırsat ve tehditler değerlendirilerek belirlenen amaçlara ulaşmak için plan yapılması, bu planın uygulanması ve uygulama-plan-amaç arasındaki uyumun kontrol edilmesidir. Başka bir deyişle "Stratejik yönetim, etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir" (Dinçer, 2013:35). Stratejik yönetimin dört temel aşaması; durum değerlendirmesi, strateji oluşturma, stratejinin uygulanması ve sürecin kontrol edilmesi olarak kabul edilmiştir (Bryant, 1997:30).

Birinci aşama olan durum değerlendirmesi örgütün zayıf ve güçlü yönlerinin (iç çevre) ve örgüt kontrolü dışındaki unsurların örgüt için oluşturduğu tehdit ve fırsatların (dış çevre) analiz edilmesi, bulguların çeşitli tekniklerle önceliklendirilmesidir (DPT, 2006:5). Örgütün boyutu ve faaliyet alanına göre analizler farklı yönlerde detaylandırılabilir. Durum değerlendirmesi strateji oluşturma aşamasına ve dolayısıyla diğer aşamalara yön verdiği için stratejik yönetimin temelini oluşturur. Bazı yaklaşımlarda analizler, örgüt misyon ve vizyonunun belirlenmesiyle eş zamanlı olarak da yapılır (Güçlü, 2003:77). Bu durumda örgütün varolma amacı ve gelmek istediği nihai konum önden belirlenmiş olur. İkinci aşamada üretilecek stratejiler önden belirlenen misyon ve vizyona göre şekillendirilir.

Stratejik yönetimin ikinci aşaması, strateji oluşturma, analiz sonunda örgütle ilgili elde edilen bilgi ışığında tehditleri bertaraf etmek ya da bu tehditlerin olası zararlarını azaltmak ve fırsatlardan faydalanmak için oluşturulacak hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetlerin kararlaştırılmasıdır (Carron, 201:15). Örgütün koyduğu hedeflerin her zaman analiz sonuçlarını temel alması gerekmez, özellikle kamuda yukarıdan atanacak yeni görevleri başarmak için hedefler belirlenebilir. (Taylor; Miroiu:73) Fakat bir örgüt kendisini etkileyen ağır tehditlere ve zengin fırsatlara ilgisiz davranıp, bunlarla hiç ilgisi olmayan hedeflere de yönelmeyecektir. Bir örnek verecek olursak, Amerikan Merkez Bankasının önümüzdeki beş yıl içerisinde %7 oranında bilanço küçülteceğini açıklaması doların bu süre içerisinde değer kazanacağı manasına gelmektedir. Bunu bir fırsat olarak gören Türkiye'de bir banka dönem sonuna kadar kasasındaki dolar rezervini belli oranda arttırmayı hedefleri arasına alabilir. Olağan koşullarda doların sunduğu bu açık

⁴ Government Performance and Results Act (GPRA)

fırsata rağmen gümüş rezervini arttırmaya yönelik strateji belirlemesi beklenmez. Başka bir senaryo da şu şekilde olabilir, eğer Rusya Federasyonu iki yıl içerisinde ihraç edeceği doğal gaz miktarında %15 azaltmaya gideceğini açıklamışsa, Türkiye’de ki bir gaz dağıtım şirketinin en geç iki yıl içerisinde ortaya çıkabilecek potansiyel %15 tedarik açığını kapatabileceği alternatif kaynaklar bulmayı hedefleri arasına koyması beklenir.

Kamu kurumlarında stratejiler her zaman bu kadar açık olmayabilir. Örneğin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın 2013-2017 stratejik hedeflerinden bir tanesi “Genel ve konuya özel yönlendirici politikalar belirlemek ve gerçekleştirmek”, bir diğeri “Kurum konumunu güçlendirmek ve kurum kültürünü geliştirmek” şeklindedir (GTB SP, 2013:114). Maliye Bakanlığı “Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilmesi, izlenmesi ve raporlanmasını sağlamak” (Maliye SP, 2013:16), Sosyal Güvenlik Kurumu “Sağlık hizmeti sunucularının basamaklarının etkin kullanımı ile ilgili çalışmalar yapılması” (SGK SP, 2017:40) gibi hedeflere sahiptir. Bu hedefler genel olarak ne yapılmak istendiğini anlatmakta ama ne yapılacağını net olarak ortaya koyamamaktadır. Bunun sebebi kamusal hizmetlerin tahlilinin kar-zarar karşılaştırmasıyla yapılacak kadar sade olmamasıdır. Bir başka deyişle, özel bir şirketin halkla ilişkisi ile devletin halkla ilişkisi arasında ciddi farklar vardır. Bu durum özellikle kamuda stratejik yönetim süreçlerinin kontrolünü etkilemektedir (Reichard ve Helden, 2015:6).

Üçüncü aşama olan, stratejinin uygulanması aşaması ise, belirlenen hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetlerin belirlenen sıra ve zamana göre uygulanmasıdır. Uygulama sırasında, daha önceden belirlenen stratejiler ve ilgili faaliyetleri referans alınır. Faaliyet sonucunda elde edilen veri toplanır ve bir sonraki adım olan sürecin kontrol edilmesine geçilir (Ritson, 2011:48).

Son aşama olan sürecin kontrol edilmesinde iki temel unsur tahlil edilir. Birinci unsur faaliyet-hedef-amaç uyumudur. Burada önceden belirlenen faaliyetin ilgili hedefe ve belirlenen hedefin ilgili amacına katkısı kontrol edilir. Eğer yanlış faaliyet ya da hedef belirlenmişse bunlar terk edilebilir ve planda güncellemeye gidilebilir. İkinci unsur ise örgütün ilgili amaca ulaşmak için gösterdiği gayretin tahlilidir. İnsan kaynağı ilgili faaliyetleri gerçekleştirme konusunda sorunlar yaşıyorsa, üretim araçları başta olmak üzere çeşitli konularda değişikliklere gidilebilir (Dinçer, 2013: 379).

Sürecin kontrolü sonrasında alınacak kararlar örgüt performansının yönetilmesiyle ilgilidir. Performans yönetimi Stratejinin Uygulanması aşaması içerisinde yer alır fakat süreç kontrolü çıktılarına göre uygulanır, süreç kontrolü olmadan yönetilemez. Sürecin kontrolü ve performans yönetimi konusunda kamu sektöründe görülen bir kısım sorunlar vardır (Kalkınma Bakanlığı, 2015:40). Bu sorunların özel sektörde yaşanmadığı tespit edilmiştir (Reichard ve Helden, 2015:6). Aşağıdaki tabloda bu farklılıklar sorunların anlaşılmasını kolaylaştırmak için özel sektörle karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere kamunun birçok paydaşın çıkarlarını karşılamak ve karmaşık hizmetleri üretmek için geliştirilmiş yapısı süreç kontrolünde çeşitli sorunlara sebep vermektedir. Bu çalışmanın odağında olmaması sebebiyle süreç kontrolüyle ilgili sorunlar detaylı incelenmeyecektir.

Stratejik yönetim aracılığıyla kamu kuruluşlarının anı yönetmenin ötesine geçip uzun vadeli hedeflere, birbirleriyle yarışarak ulaşmaya gayret etmeleri; bu yarış sırasında da öne geçmek için tüm kaynakları verimli şekilde kullanmaları beklenir. Stratejik yönetimi geleneksel yönetimden ayıran temel özellikleri “gelecek referanslı olması, rekabet avantajı yaratmaya odaklanması ve holistik/bütüncül olmasıdır” (Barca; Balcı, 2006:33). Stratejik yönetimin dört aşamasının da uygulanması durumunda bütüncül bir yönetim izlenecektir. Devlet Planlama Teşkilatı 2006 senesinde yayınladığı kılavuzunda da stratejik planların dört aşamada hazırlanmasını istemiş ve aşağıdaki tabloda aşamaların detaylarını belirtmiştir.

Tablo I. Kamu ve Özel Sektörleri Arasında Performans Yönetimi Farklılıkları

Boyut	Özel Sektör Karakteristiği	Performans Yönetimine Etkisi		Kamu Sektörü Karakteristiği
		Kamu	Özel	
Mülkiyet	Devlet mülkiyetinde, dağınık mülkiyet hakları, değişik çıkarlar, muğlak amaçlar	Çok paydaşa hizmet için karmaşık tasarım	Finansal amaçlara odaklı tasarım	Çok az ya da bir kaç kişinin mülkiyetinde, ağırlıklı olarak kar amaçlı, mutlak amaçlar
		Strateji ve performans ilişkisi karışık ve zayıf	Strateji ve performans ilişkisi net ve güçlü	
		Performans yönetiminin sadece hesap vermek için kullanılması	Performans yönetiminin yön vermek ve kontrol etmek için kullanılması	
Amaç	Ana amaç yararlı olmak	Performans göstergeleri toplumsal aktivite ya da servislerle alakalı; zayıf ölçülebilirlik	Performans göstergeleri toplam ya da ürün başına karla alakalı; güçlü ölçülebilirlik	Ana amaç karlı hizmet sağlamak
		Sonuçların ölçülememesi sebebiyle performans bazlı ödeme yapmak zor	Sonuçların ölçülebilmesi sebebiyle performans bazlı ödeme yapmak kolay	
Ödenek	Ödenek hizmet ilişkisi yok (vergi)	Örgüt üzerinde baskı zayıf; performans bazlı ödüllendirme sistemleri az gelişmiş	Örgüt üzerinde güçlü baskı; performans bazlı ödüllendirme sistemleri çok gelişmiş	Ödenek hizmet ilişkisi var (satış)
		Performans yönetimi sembolik	Performans yönetimi fonksiyonel	
Kontrol	Farklı seviyelerde birçok paydaş tarafından; zayıf inisiyatifler	Ayrılmış paydaş çıkarlarına hizmet etmek için karmaşık tasarım	Hissedar çıkarlarına hizmet etmek için basit tasarım	Piyasa ve hissedarlar tarafından; güçlü inisiyatifler
		Performans yönetimi sembolik	Performans yönetimi fonksiyonel	
		Performans yönetiminin sadece hesap vermek için kullanılması	Performans yönetiminin yön vermek ve kontrol etmek için kullanılması	

Kaynak: Reichard ve Helden (2015:6)

Tablo II. Stratejik Yönetim Süreci

*Planlar ve Programlar *Paydaş Analizi *GZFT Analizi	Durum Analizi	Neredeyiz?
*Kuruluşun Varoluş Gerekçesi *Temel İlkeler	Misyon ve İlkeler	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
*Arzu Edilen Gelecek	Vizyon	
*Orta Vadede Ulaşılabilecek Amaçlar *Spesifik, Somut ve Ölçülebilir Hedefler	Amaçlar ve Hedefler	
*Detaylı İş Planları *Maliyetlendirme *Performans Programı *Bütçeleme	Faaliyetler	Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
*Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri	Stratejiler	
*Raporlama *Karşılaştırma	İzleme	Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?
*Geri Besleme *Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi *Performans Göstergeleri *Uygulamaya Yönelik İlerleme ve Sonuçların Değerlendirilmesi	Performans Ölçme ve Değerlendirme	

Kaynak: DPT (2006:5)

3. STRATEJİK YÖNETİMİN KAMUDA UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Stratejik yönetim kamu kurumlarının var olan yönetim yaklaşımını dönüştürmek veya düzenlemekte bazı güçlükler yaşamaktadır. Bu güçlükler Hukuksal, Yapısal ve Yönetimsel olmak üzere üç kategoride toplanmaktadır. Güçlüklerin temel sebepleri çevresel koşullar olmakla beraber kurum yöneticilerinin idari tercihlerinden de kaynaklanan sorunların da olduğu tespit edilmiştir.

3.1. Hukuksal Sorunlar

3.1.1. Amaçların Muğlak Olması

Stratejik yönetim, stratejik planlama sırasında belirlenen performans göstergelerinin sürekli olarak izlenmesi ve yine planlamada belirtilecek periyotlarda analiz edilmesi sonucu ulaşılabilecek veri aracılığıyla örgütün kontrolünün sağlanacağını öngörür. Performans göstergelerinin belirlenmesi idari inisiyatifte bırakılmamış 5018 sayılı kanunun 9.Maddesinde kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Yine bu göstergelerin yıl içerisinde periyodik ölçümünün yapılması Devlet Planlama Müsteşarlığı tarafından yayınlanan ‘Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar’ yönetmeliğinin 16.Maddesinde açıkça belirtilmiştir. Fakat bu tür programların oluşturulması bazı kurumlar için görüldüğünden daha da zor olabilir.

Belediyeleri örnek alacak olursak, belediyelerin görevlerinin bir kısmı 5393 sayılı Belediyeler Kanunu’nun 14.Maddesinin “a” bendinde şu şekilde ifade edilmiştir; “[Belediyeler] İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta,

itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.”

Bu madde belediyelerin kuruluş amaçlarını yüzeysel açıklamakta, her biri kendi içerisinde çok geniş uygulamalar ve farklı yöntemler içerebilecek ‘meslek ve beceri kazandırma’ veya ‘kültür ve sanat’ gibi amaçların detaylarını belirtmemektedir. Bu durum belediyelere yönetsel özerklik kazandırmış olmakla beraber performanslarının kurum içi ya da denetleyici kurumlar aracılığıyla denetlenmesini zorlaştırmaktadır. Performans ölçümü performans göstergelerini referans alacağı için, eğer belediyeler göstergelerini “kolay” uygulamalara göre planlarsa performans değerleri yüksek çıkacak ama elde edilen kazanımların kurum hedef kitlesine katkısı düşük olacaktır (Wilson, 1996:36).

3.1.2. Çakışan Amaçların Olması

İşletme yöntemi olarak stratejik yönetim başlığı altında aktarıldığı üzere stratejik yönetimin son aşaması izleme kontrol faaliyetlerinden oluşur. Bu faaliyetler yine aktarıldığı üzere planlama sırasında belirlenen performans göstergeleri referans alınarak yapılır. Bu göstergeler ise örgütün hedefleri analiz edilerek belirlenir. Kendileri için kanunlar tarafından belirlenen hedeflerin aykırı olması sebebiyle, bazı kamu kurumları gösterge değerleri arasında sıfır-toplamı bir ilişki ortaya çıkmaktadır.

KHK/640 sayılı kararnamenin 2.Maddesinin “a” bendinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığının görevlerinden biri “...gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek.” olarak belirtilmiştir. Kuruluştan, alanına giren hizmetleri hızlı şekilde yapması ve çalışmalarında etkili ve verimli olmayı gözetmesi istenmektedir. Aynı kararnamenin takip eden “f” bendinde bakanlığın bir diğer görevi de “...Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak.” olarak belirtilmiştir.

Bu durumda kurumla ilgili stratejik yönetimin bir parçası olan performans yönetimi gereğince “hız” ve “güvenlik” şeklinde iki gösterge oluşturulması beklenir. (DPT, 2006:5) Örgütün bu göstergelerin ikisini de aynı anda gözetmesi durumunda çalışanlar için kafa karıştırıcı bir durum ortaya çıkacaktır. İşler ne kadar hızlı olursa o kadar güvenlik açığı ortaya çıkacak, ne kadar güvenlik uygulaması yapılırsa o kadar yavaş olacaktır. Yöneticinin çalışanları hedefler arasında anlık gelişmelere göre yönlendirmesi ve bazen bir hedef için diğerinden taviz vermesi gerekebilir.

3.1.3. İstihdam Güvencesi

Stratejik yönetim, örgüt üyelerinin, örgüt hedeflerine zamanında varmak için koordine edilmesini ve hedefe giden yolda performans ölçümleriyle sorunların tespit edilip giderilmesini öngörür. Özel sektörde performans ölçümleri sonrasında örgütün hedeflerine ulaşmasına engel olan ya da bu süreci yavaşlatan çalışanlar eğer yöneticinin tüm çabalarına rağmen geri kazanılamazlarsa örgütten uzaklaştırılırlar (Strebler, 2004:37). Fakat bu durum kamu yönetiminde o kadar kolay değildir.

Kamu çalışanlarının hak ve sorumlulukları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanun devlet memurlarıyla ilgili birçok konuda hükümler içermekle beraber devlet memurlarına geniş istihdam güvencesi de sağlamaktadır. Kanun korumasında olan kamu görevlilerinin özel çaba sarf etmedikleri sürece işlerini kaybetmeleri son derece zordur. 657 sayılı kanunun devlet memurlarına ilişkin disiplin cezalarını düzenleyen 7. kısmının 125. Maddesine bakıldığında, bir memurun verilen görevi “tam ve zamanında” yapmaması durumunda uyarma, kınama ya da en ağır ceza olarak 1/30 ‘dan 1/8 oranına kadar aylıktan kesme cezaları verilebilmektedir. Bir memurun işten bir daha dönmek üzere çıkarılması için bir yılda özürsüz 20 gün işe gelmeme, yüz kızartıcı suç işleme ya da siyasi partilerle ilişkisi bulunma gibi hükümleri ihlal etmesi gerekmektedir. İşten çıkarılma ile ilgili hükümlerin hiç biri kamu çalışanının

performansı ile ilgili değildir. Mesai saatinde ne kadar çalıştığına bakılmaksızın bir kamu çalışanının işe zamanında gelip zamanında çıkması durumunda işten çıkarılması olanaksız gibidir.

Bu durum kamu çalışanlarının bir hedefe yönlendirilmesi için elinde özel sektöre göre çok az motivasyon aracı bulunan kamu yöneticilerinin işlerini daha da zorlaştırmaktadır. İstihdam garantisi olan çalışanlar yöneticilerin yön birliği sağlamak amacıyla alacağı idari kararlara uymak istemezlerse her zaman ilgili kanundaki haklarını öne sürebilirler.

3.1.4. Cari Yıl Bazlı Bütçe

Özel sektörden farklı olarak kamu kurumlarında yıl sonunda arttırılan fonlar sonraki yıla ek ödenek olarak aktarılamaz ya da ödüllendirme amacıyla örgüt çalışanları arasında bölüştürülemez. Bu hükümler 5018 sayılı kanunun 20. Maddesi “d” bendinde “Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır” ve “f” bendinde “Cari yılda kullanılmayan ödenekler yıl sonunda iptal edilir” şeklinde ifade edilmiştir.

Etkinlik ve verimlilik stratejik yönetimin kamuya getirilmesinin temel sebeplerindendir (Güven, 2014:65). Fakat, yıl sonunda harcamadığı ödeneklerden dolayı herhangi bir ödül almayacağını bilen üst yöneticiler, kendilerine ayrılan bütçeyi planlanandan daha verimli kullanmak için zaman harcamayacaklardır (Wilson, 1996:130). Verimliliğin değerlendirilmesi için aynı kanunun 63. Maddesiyle görevlendirilmesine hükmedilen iç denetçiler, kaynakların planlanan bütçeye göre verimliliğini inceleyebilirken, kurum üst yöneticisi inisiyatifıyla çeşitli alanlarda tasarruf edilebilecek ödenek kalemlerini tespit etmeleri oldukça güç olacaktır.

Hukuksal sorunlar bu çalışmada ele alınan kategoriler arasında düzeltilmesi en zor olan alandır. Kanun değişiklikleriyle bu çakışan amaçlar ve muğlak amaçların olumsuz etkisi yeni kurumların örgütlenmesi ve daha açıklayıcı olunmasıyla bir oranda kontrol altına alınabilecek olsa da cari yıl bazlı bütçe ve istihdam güvencesi sorunları üretilecek çözümler yeni sorunlar yaratabilir. Cari yıl bazlı bütçesinin, özel sektörde olduğu gibi proje bazlı ya da devri bütçeye dönüştürülmesi mali disiplinin bozulmasına ve merkezi yönetimin bütçe üzerinde denetiminin azalmasıyla bütçenin kötüye kullanımına sebep verebilir. (Ergen, 2016:112) Kamu çalışanlarına verilen istihdam güvencesinin kaldırılmasının performansı olumlu etkilemesi öngörülebilir olsa da bu tür bir değişiklik sonrasında kamu çalışanlarının siyasi iktidarın baskılarına karşı korunması mümkün olmayacaktır. (Demir, 2011:63) Bu durumda işini korumak isteyen çalışanlar kamunun değil, siyasi iktidarın çalışanları olarak hareket etmek zorunda kalabilirler.

3.2. Yapısal Sorunlar

3.2.1. Merkeziyetçi Devlet Yapısı

Türkiye’de kamu kurumlarının teşkilatlanması Amerika ve Avrupa’da ki birçok ülkeye göre daha merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. İl ve ilçe belediyelerinin kendi meclisleri olmasına rağmen bu meclislerin karar alma yetkisi sadece kendi bölgeleriyle alakalı, sınırlı konulardadır. Aralarında binlerce kilometre uzaklık bulunan ve farklı demografik özelliklere sahip topluluklara hizmet veren hastane, polis ya da posta gibi teşkilatlar tek merkezden yönetilmektedir. Bu teşkilatları ilgilendiren yönetmelikler bağlı buldukları bakanlıklarca belirlenmekte ve güncellenmekte, yine merkezden atanan vali bu teşkilatlara amirlik etmektedir. Kamu sektöründeki merkeziyetçi yapı stratejik yönetimin sağlıklı uygulanabilmesi için gerekli olan planlama ve bütçe kullanımı gibi konularda ast kuruluşlarla yetki paylaşmayı zorlaştırmaktadır (Söyler, 2007:112). Başka bir deyişle, kamu kuruluşlarının yarışmaları için kurgulanması gereken rekabet ortamı merkeziyetçi yapı sebebiyle ya hiç oluşmamakta ya da zayıf kalmaktadır.

Stratejik planlama süreciyle ilgili hazırlanan kılavuzun kendisi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Çok farklı alanlarda faaliyet gösteren kurumlar için tek kılavuz yayımlanmıştır ve kurumlar alanlarının

ihtiyaçlarına cevap vermiyor olmasına rağmen bu kılavuzlara uymaya gayret göstermektedir. Bu durum stratejik yönetim sürecinin kalitesini etkilemektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2015:47).

3.2.2. Koordinasyon

Kamu kurumları kendilerine verilen görevleri, çoğu zaman kurumun dışında bir otorite tarafından belirlenen kurallara ve bütçeye uymak şartıyla gerçekleştirmek üzere kurulurlar. Kurumların kuralları ihlal etmesi ihtimaline karşı çeşitli denetleyici mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu sebeple kurum yöneticileri denetleme sırasında ya da sonrasında zor durumda kalmamak için örgüt içerisinde işlerin usulünce yapıldığından emin olmaya gayret ederler. (Wilson, 1996: 2018)

Stratejik yönetim de benzer şekilde kamu kurumlarının gündemine gelmiş, bu yaklaşımın somut çıktısı olan stratejik plan kurumlar tarafından hazırlanmaya başlamıştır. Fakat stratejik planlamayı denetlemekle görevli kurumların çeşitli olması ve aralarında koordinasyon eksikliği bulunması uygulanabilirlik kaygısı taşımadan hazırlanmış stratejik planların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Stratejik yönetim kapsamında olan performans programı, bütçe ve iç kontrol çalışmalarından Maliye Bakanlığı, planlamadan Kalkınma Bakanlığı ve denetimden Sayıştay sorumludur. “Her kurum sürece kendilerine verilen sorumluluklar çerçevesinde bakmakta, stratejik planlama sürecinin bütününe gözden kaçırmaktadır” (Songür, 2015:68). Bu üç kurumun görevlerini senkronize şekilde gerçekleştirmemesi, kamu kurumlarının stratejik yönetime geçişi öncelikleri arasına almamasına, bu konuda rahat davranmasına sebep olmaktadır. 2012 senesinde İstanbul, İzmir ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planları üzerinde yapılan bir araştırmaya göre “izleme ve değerlendirme” ve “maliyetlendirme” alanı bu belediyelerin planlarının en zayıf yönleri olarak tespit edilmiştir. (Kerman; Altan; Öztop, 2012:99) Bu iki zayıf yön de stratejik planların performansının ölçülmesinde en önemli verilerin toplanmasının beklendiği alanlardır. Koordinasyon sorunu sebebiyle doğrudan müdahale edilmeyen bu belediyeler, stratejik planlarında son derece kritik alanlarda spesifik olmaktan kaçınmış, geniş zaman çizelgeleri ve maliyet tahminleri beyan etmekle yetinmişlerdir.

3.2.3. Üst Yönetimin Değişkenliği

Örgüt yönetiminde yapılacak herhangi bir değişikliğin çalışanlara izah edilmesi örgütün üst yöneticisinin görevidir (Wilson, 1996:254). Üst yönetici toplantılar, lansman ve motivasyon etkinlikleri gibi teknikler ve ast yöneticilerin de yardımıyla örgütün tüm çalışanlarının değişiklikleri içselleştirmesine öncülük etmelidir. Bunu yapabilmesi için üst yöneticinin değişikliğin büyüklüğüne bağlı olarak orta ya da uzun vadeli değişim yönetimi uygulamalarını bizzat yönetmesi gerekir. Değişim süreci tamamlanmadan yapılan üst yönetici değişikliklerinde, özellikle de yeni yönetici kurum dışından atanmışsa, süreç terk edilebilir ya da ikinci planda kalabilir. Bu kamu yönetiminde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin son üç eski genel sekreterinin ortalama görev süresi üç-buçuk yıldan, İstanbul Emniyet Teşkilatının son üç eski il müdürünün ortalama görev süresi üç yıldan biraz fazladır. Son üç eski Posta Teşkilatı Genel Müdürünün ortalama görev süresi ise 4 yıldır, bunlardan bir tanesi sadece bir yıl görev yapmıştır.⁵ Özel sektörde ise durum çok farklıdır. Birçok büyük şirketin üst yöneticisi uzun seneler görev yapmakta, örgütlerinin kurumsallaşma sürecine liderlik etmekte ve yeni işletme eğilimlerine uyum süreçlerine nezaret etmektedir. Vehbi Koç 1938 yılında kurduğu Koç Holding'in yönetimini 46 yıl sonra, 1984'de devretmiştir. Yerine geçen oğlu Rahmi M. Koç ise 19 yıl boyunca holdinge liderlik etmiştir. Dünyanın en büyük yapım şirketlerinden Amerika merkezli Twenty-First Century Fox şirketinin icra kurulu başkanı Rupert Murdoch 38 yıldır bu görevi sürdürmektedir. Henry Schein'ı 10 milyar dolarlık değeriyle

⁵ İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Ramazan Evren (2004-2005), Mesut Pektaş (2005-2009), Adem Baştürk (2009-2014); İstanbul Emniyet Müdürlüğünde Celalettin Cerrah (2003-2009), Hüseyin Çapkın (2010-2013), Selami Altınok (2013-2015); PTT A.Ş.'de İbrahim Şahin (2003-2005), Osman Tural (2005-2014), Harun Maden (2015-2016) görev yapmıştır.

Avrupa ve Amerika’nın en büyük dış malzemeleri üreticisi haline getiren Stanley Bergman bu kurumda 27 yıldır icra kurulu başkanlığı yapmaktadır.

3.2.4. Siyasi kararlar

Kamuda stratejik yönetimi güçleştiren sebeplerden biri de siyasi sebeplerle alınan kararlardır. Bir kamu kurumu siyasi iktidarın talimatını yerine getirmekle stratejik hedefleri arasında kaldığında talimatı yerine getirmeyi seçmek durumundadır. İktidarın talimatının kurum stratejik hedefleriyle ilgili ya da ilgisiz olması veya stratejik hedeflere ulaşmayı engelleyecek olması önemli değildir. Devleti yönetme hakkını seçimlerle almış iktidar halktan gelen tepkiye göre, rasyonel ya da tutarlı olma kaygısı taşımadan, pozisyon alma eğilimindedir (Divanoğlu, 2017:401).

Milli Eğitim Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planında ilk okul öğrencilerinin liseye geçişinde yapılan TEOG sınavının yeniden düzenlenmesiyle ilgili bir faaliyet yoktur (MEB, 2015:32-66). Fakat Eylül 2017’de siyasi iktidar bu sistemin halkın tepkisine sebep olduğunu ve şikayetlerin ciddi seviyelere ulaştığını sebep göstererek sınavın değiştirilmesi talimatını vermiştir (Hürriyet, 2017, 18 Eylül). Kısa sürede kaldırılan sınav ve yeni sistemin belirlenmesinde kullanılan kaynaklar daha önce planlanmayan bir faaliyet için kullanıldığı için aslen kullanılacakları faaliyetlerden feragat edilmesi gerekebilir. Nihai amacı toplum beklentilerini karşılamak olan iktidarın bu kararı anlaşılır durumdadır fakat kurumun stratejik yönetimine olumsuz yansiyabilir.

Yapısal sorunlar arasında koordinasyon, üst yönetimin değişkenliği ve siyasi kararlar aslında stratejik yönetimin sıkı bir disiplinle uygulanması sonucunda olarak ortadan kaldırılabılır. Stratejik planla belirlenecek görevlerde koordinasyona yer ayrılması, kurumların üst yöneticilerinin kurumun stratejik hedefleri gözetilerek atanması ve performanslarının yine stratejik plandaki göstergelerle ölçülmesi ve siyasetin stratejik planlara bağlı kalmakta kararlı durması yapısal sorunları büyük oranda çözecektir.

Güvenlik politikaları başta olmak üzere, çeşitli sebeplerle korunan merkezî devlet yapısı soruna karşı ulusal stratejik programların artırılması faydalı bir çözüm olabilir. Kurumları ulusal stratejik programlar çerçevesinde kümelenen bu yaklaşım gelişmiş ülkelerde kullanılmaktadır. Norveç’in Global Uzmanlık Merkezleri, ABD’nin Mühendislik Araştırma Merkezleri, Almanya’nın Araştırma Kampüsleri programları bu alanda önemli örneklerdir. Bu merkezler altında iş birliği yapan kamu kurumları odaklandıkları alanın ihtiyaçlarına uygun yöntemlerle çalışma imkanı yakalamaktadır. Ayrıca bu programlar kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmak için özel sektörle çalışması için verimli bir platform görevi üstlenmektedir. (Kroll, 2016:7-23)

3.3. Yönetimsel Sorunlar

3.3.1. Üst Yönetim Desteği

Örgütler var olan çalışma kültürleriyle ilgili yeni düzenlemelere direnç gösterirler (Wilson, 1996:116). Bu sebeple hangi konuda olursa olsun üstten aşağıya getirilen yenilikler eğer yenilikçinin kararlılığıyla gelmezlerse örgüt tarafından göreceği dirence yenik düşebilirler. Bu durumda yenilikler prosedür olmaktan dışarı çıkamaz ve istenildiği gibi gerçekleşmez. Kamu kuruluşları için stratejik planlamayı zorunlu kılan 5018 sayılı kanun 2005 senesinde çıkarılmış olmasına rağmen “Türk kamu yönetiminde gerek stratejik planlama uygulamalarında gerekse stratejik yönetim sürecinde [hala] sahiplenme sorunu yaşanmaktadır” (Yıldırım; Tahtalıoğlu, 2016:188).

Stratejik planlar kamu kurumları tarafından bir şekilde hazırlanmakta ve ilgili kurumlara gönderilmektedir. Fakat sonrasında ilgili yöneticiler tarafından kendi planlarıyla uyumlu geri besleme, ödül ya da ceza uygulamaları yapılmadığı veya en azında planları temel alan istişareler gerçekleşmediği için planlar rafa kaldırılmakta, kurumların karar süreçlerine etki edememekte veya sadece kanuni yükümlülüklerin yerine getirilmesi için uygulanabilirliğine bakılmaksızın hazırlanmaktadır.

Üst yöneticinin örgütün başarısının nihai sorumlusu olduğu düşünüldüğünde bu anlaşılır bir durumdur. Üst yönetici astlarını hakim olduğu yöntemlerle yönetmek isteyecek, bilgisiz ya da tecrübesiz olduğu yöntemlerin kullanılması durumda kontrolü kaybetme riskini almak istemeyecektir (Wilson, 1996:224). Ayrıca, stratejik yönetim gelecek odaklı olduğu için bir defa hedeflere odaklandıktan sonra üst yöneticilerin değişiklikleri açıklamaları zorlaşabileceği için bu “fiili” haklarından vazgeçmek istemeyebilirler (Kerman; Öztop, 2014:97).

3.3.2. Paydaş Katılımı

Bir üst yönetici başında bulunduğu örgütün geleceğiyle ilgili tasavvurda bulunabilir. Örgütün ileride ulaşmasını istediği nihai konum ve kaynakları tek başına belirleyebilir. Fakat bu durumda belirlediği hedefler büyük olasılıkla örgütün var olan kapasitesiyle ulaşabileceği gerçekçi hedefler değil, üst yöneticinin bireysel hayallerinin ürünü olacaktır. Bu şekilde oluşturulan bir stratejik planın uygulamaya konulması durumunda da zaten sınırlı olan kaynaklar israf edilecek, belki de örgüte telafisi mümkün olmayan zararlar verecektir.

Bu durumdan kaçınmak için, önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, stratejik yönetim iç ve dış çevre analizleriyle başlar. Analizler ise sadece yönetim kadrosuyla yapılmaz. Mümkün olduğunca çeşitli alanlardan iç ve dış paydaşların sürece katılımı sağlanır. Örgüt içerisindeki ihtisas alanlarından uzmanlar ve birim yöneticileri, örgütün hizmet ettiği hedef gruptan temsilciler ve anahtar tedarikçiler gibi paydaşların stratejik yönetimin analiz ve mümkünse strateji geliştirme aşamalarına katılmaları uygulanabilir amaç ve hedeflerin oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Buna rağmen bazı kamu kurumlarının stratejik planlarını dar kadrolarla hazırladığı tespit edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015:44).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) 2008-2012 stratejik planını dört akademik personel ve altı personelle, 2013-2017 planlarını üç akademik personel ve iki asistanla hazırlamıştır. Süreç kurumun genel müdürü tarafından yönetilmemiş, yönetim kurulu tarafından bir akademik personel proje yöneticisi olarak atanmıştır⁶ (TODAİE SP, 2013:2). Devlet Opera ve Balesi 2013-2017 Stratejik Planının hazırlanma sürecini üst yönetici bizzat yönetmiş fakat çalışmalar sırasında paydaş görüşleri sadece anket ve yazışmalarla alınmış, paydaşlarla hiç toplantı yapılmamıştır (DOPGM SP, 2013:7). Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu 2014-2018 Stratejik Planında ise iç ve dış paydaşların süreci katılımına özen gösterilmiş ama sadece yöneticilerin görüşleri alınmıştır (Ceza İnfaz, 2014:8-9).

Yönetimsel sorunların çözümü hukuksal ve yapısal sorunlara göre daha hızlı gerçekleştirilebilir. Bu alandaki sorunların temel kaynağı kurumun üst yöneticisidir. Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu tarafından yayınlanan bir raporda kamu yöneticilerinin önemli bir kısmının stratejik yönetime inanmadıkları ve stratejik yönetimin gerektirdiği niteliklere sahip olmadığı, bu niteliklere sahip yöneticilerin olduğu kurumlarda stratejik yönetime geçişin ve bu süreçte gerçekleşen değişimlerin daha sağlıklı olduğu, çalışanların yeni düzenlemeleri daha fazla sahiplendikleri tespit edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015:42).

2015-2016 yıllarında Kamu Hastahane Birliklerinin misyon ve vizyon bildirgelerinde yapılan inceleme sonucunda bildirgelerin başarılı ögelere sahip olmadığı ve profesyonel yönetim anlayışı beklentisini karşılamadıkları ifade edilmiştir. Çalışma kapsamında hedeflenen 89 KHB'nin 46'sının misyon ve vizyon bildirgelerine hiç ulaşamamış, üç tanesinin ise web-sitesinde bu bildirgelerin olmadığı tespit edilmiş, ayrıca e-posta yoluyla temin edilmiştir. Stratejik yönetimin temel unsurlarından olan misyon ve vizyon bildirgelerindeki eksikliklere muhtemel sebep olarak bu kurumların yöneticilerinin bildirgelerin hazırlanması konusunda yeterli bilgi sahibi olmamaları gösterilmiştir (Yavuz ve Döven, 2018:76-94) Üst

⁶ 2008-2012 Stratejik Planı Doç. Dr. Örsan Ö. Akbulut, 2013-2017 Stratejik Planı Prof. Dr. Neşe Songür tarafından hazırlanmıştır. Kurum genel müdürlüğünü 2008-2013 yılları arasında Prof. Dr. Eyüp Günay İsbir, 2013-2018 yılları arasında ise Prof. Dr. Onur Ender Aslan yapmıştır.

yöneticilerin eğitilmesi, değiştirilmesi ve merkezi yönetim tarafından sıkı denetime tabi tutulması yönetsel sorunların çözümüne fayda sağlayabilir.

SONUÇ

Stratejik yönetimin temelinde örgütün gelecekte yapacağı faaliyetleri yazılı bir doküman (plan) olarak iç ve dış paydaşlarına beyan etmesi ve zamanı geldikçe dokümana uygun şekilde bu faaliyetleri gerçekleştirilmesi (uygulama) önerilmektedir. Gelecekte yapılacağı beyan edilen faaliyetlerin gerçekçi olması için örgütün bulunduğu konumu anlaması (analiz) ve faaliyetlerin yazılı dokümana uygun gerçekleştiğinden emin olunması için takip (izleme ve kontrol) etmesi gerekmektedir.

Genel hatlarıyla sade prensiplere dayanan stratejik yönetimin Türkiye kamu yönetiminde uygulanmasında sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunları hukuksal, yapısal ve yönetsel kategoriler altında ifade etmek mümkündür. Yönetsel sorunların kök sebebi kurumların üst yöneticilerinin stratejik yönetime inanmaması ya da yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmamasıdır. Yönetsel sorunların çözümü için üst yöneticilerin eğitilmesi veya değiştirilmesi gereklidir.

Yapısal sorunların kök sebebi seçmen, siyasetçi ve bürokratlar arasındaki karmaşık ilişkiler ağıdır. Siyaset kurumu bir yandan bürokrasinin planlı çalışması için stratejik yönetimi benimseme girişiminde bulunmuş olsa da diğer yandan yeniden seçilebilmek için seçmenin öngörülen ve öngörülemeyen taleplerine karşılık vermek durumundadır. Ayrıca, devletin bütünlüğünü korumak için kamu kurumlarının kontrol ve denetimini sağlamakla sorumlu olan siyaset kurumu, ihtiyaç dahilinde olsa dahi, kamu kurumları arasında özerkleşme ve farklılaşma eğilimlerini sınırlandırmaktadır. Yapısal sorunların bir kısmı siyasetçilerin kamuda stratejik yönetimin etkinliğini azaltacak politikalarla kaçınılabilir düzeltililecek olsa da merkezî devlet yapısı sorununun çözümü için seçmen, siyasetçi ve bürokrat mutabakatıyla devlet yapısında yerleşme yönünde büyük değişiklikler yapılması önerilmektedir.

Hukuksal sorunların çözümü stratejik yönetimin kamuda uygulanmasında karşılaşılan sorunlar arasında çözümü en zor olanlardır. Hukuksal sorunların kök sebebi toplumsal sözleşme gereğince devlet kurumuna yüklenen sorumlulukların kapsamının tespit edilemeyecek kadar geniş olması ve toplumun talepleri doğrultusunda sürekli değişkenlik göstermesidir. Sınırsız talepleri sınırlı kaynaklarla karşılama çabasında olan kamu kurumlarının kaynak kullanımını kontrol altında tutmak için geliştirdiği politikalar hukuksal sorunların çözümünü daha da zorlaştırmaktadır. Buna rağmen, hukuksal sorunların olumsuz etkisinin azaltılması için kamu kurumlarının mali ve idari özerkliğinin artırılması önerilmektedir.

Stratejik yönetim başarısını kanıtlamış bir yöntem olarak örgütler için önemli bir seçenek olma özelliğini korumaktadır. Fakat, kamu kurumlarında stratejik yönetimin teoride açıklanan süreç ve araçlarının özel sektörde görülen verimlilikle uygulanması mümkün görünmemektedir. Var olan koşullar altında Türkiye’de kamu kurumları stratejik yönetimi bir bütün olarak uygulamaktan ziyade kendi ihtiyaçları için uygun süreç ve araçları yönetim sistemlerine dahil etmeli, örgütü bir bütün olarak olmasa da uygun olan faaliyet alanlarını bu yöntemle yönetmelidir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. Argun (2012), Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.45, Sayı.4, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1-24.
- Barca, M. ve Balcı, A. (2006), Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 39 No.2, 29-50.
- Barnard, Chester I. (1938), *The Functions of the Executive*, Harvard Üniversitesi Yayınları, Cambridge, Massachusetts.
- Bryant, S. (1997), *Strategic Management: Developing and Realizing a Strategic Vision*, *Public Management*, No.79/10, 18-20.
- Ceza İnfaz (2014), *Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu 2014-2018 Stratejik Planı*. Ankara, Türkiye.
- Carron, Gabriel (2010), *Strategic planning: Concept and Rationale*, International Institute for Educational Planning, UNESCO Yayınları, Paris, Fransa.
- Chandler, Alfred D. (1962), *Strategy and Structure: Chapter in the History of the Industrial Empire*, M.I.T. Yayınları, Cambridge, Massachusetts.
- Demir, Fatih (2011), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, No.2/18, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, 63-84.
- Dinçer, Ömer (2013), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Divanoğlu, Sevilay Uslu (2017), *Siyasal İletişim Sürecinin Belirleyicileri*, *International Journal of Social Science*, Aksaray Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü, 399-415.
- DOPGM SP (2013), *DOPGM 2013-2017 Stratejik Planı*. Ankara, Türkiye.
- DPT (2006), *Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, Türkiye.
- Ergen, Zuhul (2016), *Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İ Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe Ve Harcama Usullerinde Dönüşüm*, *Ekonomi Bilimleri Dergisi* No 1/8, Çukurova Üniversitesi, 93-115.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, No 2759, DPT Yayını, Ankara, Türkiye.
- GTB SP (2013), *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı*, Ankara, Türkiye.
- Güçlü, Nezahat (2003), *Stratejik Yönetim*, *Gazi Yönetim Dergisi*, Gazi Üniversitesi, No.23/2, 61-85.
- Güven, Ahmet (2014), *Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış*, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, No.2/2, 63-80.
- Hürriyet (2017, 18 Eylül), *Başbakan Yıldırım TEOG Sonrası Sistemin İpuçlarını Verdi*, *Hürriyet.com*. 24 Mayıs, 2018 tarihinde <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-yildirimdan-onemli-aciklamalar-40582417> sitesinden erişildi.
- Kalkınma Bakanlığı (2015), *Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, No. 2942, DPT Yayını, Ankara, Türkiye.
- Kerman, Uysal; Altan Yakup, Öztop, Sezai (2012), *Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği*, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt.4, Sayı.1, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi, 89-100.

- Kerman, Uysal; Öztop, Sezai (2014), Kamu Çalışanlarının Örgütsel Değişim Yönetimine Yönelik Algısı, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı.1, Süleyman Demirel Üniversitesi, 89-112.
- Kroll, Henning (2016), Supporting New Strategic Models of Science-Industry R&D Collaboration – A Review of Global Experiences, Working Papers Firms and Regions, No. R2/2016, Fraunhofer Sistem ve İnovasyon Araştırma Merkezi, Karlsruhe, Almanya.
- Maliye SP (2013), Maliye Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Mainerdes, Emerson Wagner; Ferreira, João J.; Raposo, Mário L. (2014), Strategy and Strategic Management Concepts: Are They Recognised by Management Student, *Ekonomie a Management Journal*, No.17/1, Wolter Kluwer Yayınları, 43,61.
- MEB (2015), Milli Eğitim Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Reichard, Christoph; Helden, Jan van (2015, Mart 30), Commonalities and Differences in Public and Private Sector Performance Management Practices; A Literature Review, *Kamu Muhasebesi ve Yıllık IRSPM Yükümlülüğü Panelinde Sunulan Makale*. Birmingham, İngiltere.
- Ritson, Neil (2011), *Strategic Mangement*, Neil Ritson & Ventus Publishing APS, New York, ABD.
- Schendel, Dan; Ansoff, Igor; Channon, Derek (1980), Statement of Editorial Policy, *Strategic Management Journal* Vol.1, No.1, 1-5.
- SGK SP (2017), Sosyal Güvenlik Kurumu 2017-2019 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Songür, Neşe (2015), Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme, *Strategic Public Management Journal* No.1, 56-78.
- Söyler, İlhami (2007), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/ Güçlükler), *Maliye Dergisi*, No. 152, 103-115.
- Strebler, Maria (2004), Tackling Poor Performance, IES Research Networks, Institute for Employment Studies, Rapor No. 406, Brighton, İngiltere.
- Taylor, John; Miroiu, Adrian (2002), Policy-Making, Strategic Planning and Management of Higher Education, *Papers on Higher Education, Regional University Network on Governance and Management of Higher Education in South East Europe*, UNESCO-CEPES Yayınları, Bükreş, Romanya.
- TODAİE SP (2013), TODAİE 2013-2017 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Yavuz, Mehtap; Döven, Musa. S (2018), Misyon Ve Vizyon İfadeleri Kurumu İfade Etmekte Midir: Kamu Hastane Birlikleri Örneği, *Stratejik Yönetim Araştırmaları Dergisi*, No.1, Vol.1, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, 67-100.
- Yıldırım, Handan; Tahtaloğlu, Hava (2016), Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* No.6-2, 181-196.
- Wilson, Q. James (1996), *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, TODAİE Yayınları, Ankara, Türkiye.