T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

“STRATEJİK YÖNETİM VE KAMU SEKTÖRÜ İLİŞKİSİ”

Tankut Aslantaş

ANKARA 2020

1. STRATEJİK YÖNETİM VE KAMU SEKTÖRÜ İLİŞKİSİ

20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini de derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Yaşanan bu değişim ve dönüşümde küreselleşme, hızlanan teknolojik gelişme, devletlerarasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek derinleşmesi, toplumların ihtiyaç ve beklentilerinin çeşitlenmesi, demokratikleşme akımları, karar alma süreçlerinde katılımcılık ve sivil toplum bilincinin gelişmesi gibi etmenler önemli rol oynamaktadır (Söyler, 2007).

Çevrede meydana gelen bu gelişmelere bağlı olarak kamu kesimi ve özel sektör arasındaki sınırlar aşınmış ve kamu ile özel sektörün yakınsamasına tanık olunmuştur. Hemen hemen tüm ülkelerde vatandaşlar özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu kesiminde de uygulanmasını talep etmeye başlamışlardır. Genel olarak özel sektör uygulamalarının kamu hizmet sunumu süreçlerinde kullanılması tüm dünyada yaygın bir reform eğilimi olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, daha çok özel sektörde yaygınlık kazanmış olan stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları kamu yönetimine de taşınmıştır. Bu konuda en yaygın ve bilinen ilk örnek Amerika Birleşik Devletlerinde 1993 yılında kabul edilen Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu (Government Performance and Result Act) ile getirilen sistemdir. Kanun 10 yıllık bir geçiş süreci içinde tüm kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamasını öngörmüştür.

Türkiye'de de Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde yapılan bir dizi çalışmaya paralel olarak 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla stratejik planlama yasal bir temele kavuşmuş ve kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununda stratejik planlama ile bütçeleme süreci iç içe girmiş durumdadır. Bu yolla amaçlanan, bütçeler ile plan ve politikalar arasında bağlantının güçlendirilmesidir. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Kamu idarelerinde stratejik yönetimin gerektirdiği dönüşümün sürdürülmesi, yönetsel kararların stratejik planlara dayanan, orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesine ve kamu idarelerinde mevcut idari ve beşeri kapasitenin, stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilecek, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına bağlıdır. Stratejik yönetim kültürü formel ve teknik süreçlerden çok davranışsal ve kültürel değişimi ve paydaşlar ve aktörler arası etkileşim ve karşılıklı öğrenme platformları oluşturulmasını da gerektiren uzun soluklu çalışmaları içermektedir.

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

- Kamu sektörünün aşırı merkeziyetçi yapısı, stratejik yönetim bağlamında, planlama yapma ve kaynak kullanımında astlara yetki devrinde zorluklara neden olmaktadır.
- Değişime ve yeniliklere statükoyu değiştireceği endişesiyle şüphe ile bakan, vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan bürokratik kültürün varlığı en önemli engellerdendir.
- Kamu kaynaklarından daha çok pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak görmeyi kendi çıkarları için daha anlamlı bulan vatandaşlık kültüründe, katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği bulunmamaktadır.
- Ulusal ve tekçi devlet, güvenlik gibi üst düzey ulusal politikaların; ülkenin siyasal, sosyal, kültürel yapı ve bileşiminin gerektirmesi durumunda, tercihlerin ulusun ve devletin varlığının sürdürülmesinden yana kullanılması zorunluluğu bulunmaktadır.
- Kamu sektörünün ürettiği mallar, büyük ölçüde hizmet niteliğinde olduğundan, bunların değerleme ve ölçümü zordur. Bu hizmetler fayda-maliyet analizi gibi tekniklerin uygulanmasına elverişli değildir.
- Üst yöneticilerin, stratejik hedefler ve planlar öngörmeleri ve bunları uygulamaları ve sonuçlarını değerlendirmeleri için gereken sürede görevde kalmaları Türk kamu sektöründe ender görülen uygulamalardır. Müsteşar, genel müdür, başkan düzeyindeki bürokratların ortalama bu makamlarda görev yapma süresi 2-3 yıldır.

- Kamu sektöründe stratejik yönetim sürecine katkıda bulunacak insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi modern tekniklerin uygulanmaması da bir engel teşkil etmektedir.
- Nihayet kamu sektörüne yerleşmiş bulunan zihinsel alışkanlık ve teamüllerden kurtularak, yeni arayış ve alternatiflere açık bir yönetim anlayışına geçmede yaşanan olumsuzlukları da belirtmek gerekir.

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

2. VİZYON GELİŞTİRME

Vizyon ifadesi arzulanan gelecek ve statüko arasındaki farkı formüle eder. Bir başka değişle, vizyon günün şartlarına uyum sağlamayı hedeflemekten ziyade geleceğin şartlarına ve zorluklarına adapte olabilmek için değişimin bağlamını belirler. Bu yüzden vizyon ile belirlenen hedefleri başarmanın ölçütlerinin ve hedeflere giden yolda spesifik kilometre taşlarının belirlenmesi gerekiyor. Belirlenen kilometre taşları ya da dönüm noktaları vizyonu daha somut bir yapıya kavuşturmaya yarar. Vizyonun örgütsel performans açısından önemimin bilinmesine rağmen pek çok liderin vizyon geliştirme ve uygulama konusunda yetersiz olduklarını görüyoruz. Bir araştırmaya göre örgüt liderleri ortalama olarak zamanlarının sadece %3'ünü vizyon geliştirme ve çalışanları vizyon etrafında birleştirme faaliyetleri için harcamaktadırlar (Kouzes ve Posner, 2009: 21). Dolayısıyla, vizyon bir liderin organizasyon için optimal geleceğin ne olduğuna dair çok güçlü ve subjektif bir inancıdır (Van den Steen, 2001: 6). Böyle bir vizyon, genelde riskli ve cesur bir veya bir kaç hedefi ortaya koyar. Belli bir ölçüde çevresel analiz ve gözlem gerektirmesine rağmen vizyonu başarmak organizasyonun mevcut kabiliyet ve yeteneklerini aşan kaynaklar gerektirir. Diğer bir değişle, organizasyonun mevcut varlıklarıyla başarılması mümkün görünmeyen ve organizasyonun hâlihazırdaki iç ve dış çevresine bağlı bir takım liner projeksiyonlara

dayalı olmayan ama fanteziden uzak bir hedef ortaya koyması, vizyonu stratejiden ayıran en önemli kriterdir.

Vizyon Geliştirmek için Uygulama Adımları

Organizasyona belirli bir ölçüde katkısının olup olmayacağını ölçebilmek için belirlenen vizyonu aşağıdaki sorular açısından değerlendirmekte yarar vardır (Lipton, 2004; Ülgen ve Mirze, 2007):

Vizyon, ilgili olan herkese hitap ediyor mu? Bir vizyon belirlerken organizasyona ve organizasyonun varlık nedenine ilgili bütün paydaşların perspektifinden bakabilmek gerekiyor. Vizyon, onların amaçlarını ve hayallerini yansıtabilmelidir. Heifetz ve Laurie'nin (2001: 132) ifadesiyle "adaptasyon zorlukları için çözümler tepe yönetim süitlerinde değil de hiyerarşinin her kademesine dağılmış organizasyonun kolektif zekasında aranmalıdır". Her bir paydaş grubu vizyonun amaçlarına nasıl hizmet edebileceğini görebilmeli ki üzerine düşen katkıları sağlasın.

Vizyon, bir takım önemli unsurları içeriyor mu? Başarılı organizasyonların vizyon ifadeleri genelde, devamlı yeni şeyler öğrenme, pozitif zorlukları hoş karşılama ve isteme, devamlı gelişme gibi amaçların değerini ortaya koyan ve bu amaçları teşvik eden unsurlar içermektedir. Başarılı organizasyonlar her zaman kendi varsayımlarını sorgulama ve yeni iş süreçleri deneme eğilimindedirler. Bu organizasyonlar hedeflerine doğru ilerlerken karşılaştıkları zorlukları bir tür gelişme ve yeni kabiliyetler kazanma fırsatı olarak algılarlar. Başarının anahtarı imkanların bolluğundan (veya imkansızlıklardan) ziyade yaratıcı düşünmekte yatıyor.

Vizyon ifadesi, stil açısından motivasyon yaratmaya uygun mu? İlgili paydaşların destek ve işbirliğini kazanabilmek için vizyon ifadesi stil açısından uygun bir yapıda olmalıdır. Stil açısından iyi bir vizyon ifadesi kısa ve öz ama açık ve anlaşılır olmalıdır. Ayrıca bu ifade, geleceğe dönük olmalı ve ulaşılması zor hedefler ortaya koymalıdır. Son olarak, vizyon ifadesinin ortaya koyduğu hedef bütün paydaş gruplarınca arzulanabilir bir gelecek belirlemelidir.

Vizyon ifadesi, bir hikaye anlatıyor mu? Bazı hayal ve rüyalar son derece opak ve karmaşık olurlar. Bazı rüyalar da son derece berrak olurlar. Genelde insan daha çok berrak rüyaların etkisinde kalır. Gelecek ile ilgili bir hayali ifade eden vizyon da berrak bir hikaye gibi ifade edilmelidir. Bazı araştırmalar bir hikaye şeklinde anlatıldığında dinleyicilerin herhangi bir fikri daha iyi algıladıklarını ve kabul ettiklerini göstermektedir. Guber'in (2007: 54) ifadesiyle "Bir lider için hikaye sunuculuğu (hikaye anlatımı) aksiyon odaklılığın kendisidir; hayalleri amaçlara ve sonra da sonuçlara dönüştüren bir güçtür."

Vizyon, yeterince uzak görüşlü mü? Vizyon ifadesi ulaşılması on ile otuz yıl gibi bir süre alabilecek hedefler ortaya koymalıdır. Ama lider, vizyon belirleme sürecini yönetirken aşırı kontrol düşkünü ise, hata yapmaktan korkuyorsa, karmaşık ve belirsiz durumlardan hoşlanmıyorsa ve fikirlerin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktan ziyade fikirleri yargılamayı seçerse ortaya çıkacak vizyon dar ufuklu olmaktan öteye gidemez.

Vizyon ile öngörülen gelecek mevcut potansiyel ile tutarlı mı? Vizyonu başarmak mevcut kaynak ve kabiliyetlerin ötesinde maddi ve manevi yatırım ve özveri gerektirir. Ama bir vizyon gerçeklerden tamamen kopuk olmamalıdır. Humphreys'e (2004) göre pek çok vizyonun başarısız olmasının nedeni organizasyonların mevcut durumun gerçekci bir analizini yapmamalarıdır. Çünkü pek çok kişi pembe tablo çizen bir vizyona inanmak istemeyecektir. Her şeyden önce vizyon nereden nereye gitmek istediğimizi ve aradaki farkı belirleyen bir ifadedir. Nerede olduğumuzu bilmek için mevcut durumu iyi analiz etmemiz gerekir. En başarılı firmaların vizyonu faaliyet gösterdikleri endüstrinin rekabet dinamikleri ve firmanın rekabetçi potansiyeli ile bağlantılıdır (Gluck, 1981). Bu bağlantının iyi yapılması vizyona giden bir yol haritasını belirlememize yardımcı olur.

Vizyon, bir aciliyet hissi uyandırıyor mu? Başarılı bir vizyon hedefe ulaştıran bir yol haritası ve kilometre taşları belirler. Kilometre taşları daha kısa vadeli hedefler olarak düşünülebilir. Ayrıca, belirlenen kısa ya da uzun vadeli hedeflere ne derece varıldığını gösterecek bir takım ölçütlerin (performans göstergelerinin) belirlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Gluck, F. W., (1981), "Vision and Leadership in Corporate Strategy", The McKinsey Quarterly, 13-27.

Heifetz, R. A., D. L., Laurie, (2001), "The Work of Leadership", Harvard Business Review, Aralık Sayısı, 131-140.

Humphreys, J., (2004), "The Vision Thing", MIT Sloan Management Review, İlkbahar Sayısı, 96-97

Kouzes, J. M., B. Z., Posner, (2009), "To Lead, Create a Shared Vision", Harvard Business Review, Ocak Sayısı, 20-21

Lipton, M., (2004), "Walking the Talk (Really!): Why Visions Fail", Ivey Business Journal, Ocak-Şubat Sayısı, 1-6.

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

Söyler, İ., (2007), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler), Maliye Dergisi, Sayı: 152

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2016), Kamuda Stratejik Yönetim http://www.sp.gov.tr/tr/html/56/Kamuda+Stratejik+Yonetim/ (17.04.2020)

Ülgen, H., S. K., Mirze, (2005), İşletmelerde Stratejik Yönetim, (4. Baskı). İstanbul: Literatür Yayıncılık.

Van Den Steen, E., (2001), "Organizational Beliefs and Managerial Vision", MIT Sloan Working Paper; No. 4224-01