


Article Info	RESEARC ARTICLE ARAŞTIRMA MAKALESİ	
Title of Article	Strategic Management Approach in Local Governments	
Corresponding Author	Şadiye GÜNGÖR / Selçuk Üniversitesi İİBF/ Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı, sdyngr85@gmail.com	
Submission Date Admission Date	25/03/2018 / 10/06/2018	
How to Cite	GÜNGÖR Ş, KUTLU Ö., (2018). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Yaklaşımı , Kent Akademisi, Volume, 11 (33), Issue 2. Pages,	
		ORCID NO:

Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Yaklaşımı

Şadiye GÜNGÖR¹
Prof. Dr. Önder KUTLU²

ABSTRACT:

The change process that has taken place in the world in recent years has caused the management mentality to fall into a big gap from a paradigmatic point of view. This period, which is inspired by management techniques applied in the private sector in public administration, has come to the forefront with its uncertainty and chaotic structure. The proper management of this period in more static organizations unique to the public sector has led to the emergence of new approaches. In this process, the traditional management approach, which struck the last quarter of the twentieth century from the Industrial Revolution, has become more questionable and the management situation has been tried to be reshaped.

Strategic management, as a private sector management technique, has also been regarded as the most strategically correct method of moving towards specific targets in an environment full of uncertainties. In our country in recent years, the legal infrastructure for creating implementations of strategic management practice in public management approach, which ultimately is a legal requirement to become process in local governments, are the main themes to be emphasized in this regard.

KEYWORDS: *Strategic Management, Strategic Planning, Strategic Planning in Local Governments.*

ÖZ:

Son yıllarda dünya genelinde yaşanan değişim süreci, yönetim anlayışının paradigmatic açıdan büyük bir boşluğa düşmesine neden olmuştur. Kamu yönetiminde özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinden esinlendiği söz konusu dönem, belirsizlik ve kaotik yapısıyla ön plana çıkmış bulunmaktadır. Bu dönemin kamu sektörüne has daha durağan örgütlerde doğru bir şekilde yönetilmesi ise yeni bir takım yaklaşımların gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu süreçte Sanayi Devrimi'nden yirminci yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran geleneksel yönetim yaklaşımı ise artık daha sorgulanır hale gelmiş ve yönetim olgusu tekrar şekillendirilmeye çalışılmıştır.

Yine bir özel sektör yönetim tekniği olarak stratejik yönetim, belirsizliklerle dolu bir ortamda belirli hedeflere yönelik yol almanın stratejik açıdan en doğru yöntemi olarak kabul edilmiştir. Son yıllarda ülkemizde de yasal alt yapısı oluşturularak uygulamaya konulan stratejik yönetim yaklaşımının kamu yönetimindeki uygulaması ve en nihayetinde ise yerel yönetimlerde yasal bir zorunluluk haline gelme süreci, bu konuda üzerinde durulması gereken ana temaları oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim, Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama.*

¹ Selçuk Üniversitesi İİBF/ Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı sdyngr85@gmail.com

² Necmettin Erbakan Üniversitesi Öğretim Üyesi okutlu@konya.edu.tr

Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Yaklaşımı

GİRİŞ:

Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim süreci, en çok devlet ve kamu yönetimi sistemlerini etkilemekte ve söz konusu değişimin etki alanı küreselleşme dalgasıyla birlikte daha çok genişleme eğilimi göstermektedir. 1970’li yıllardaki klasik refah devleti ve Keynesyen ekonomik modeli hedef alan mali krizler neticesinde oluşan değişim süreci, kamu yönetimini bu kapsamda dönüşüme zorlayan en önemli tarihsel süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu süreç ile kamu yönetiminin geleneksel rolünde büyük bir kırılma yaşanarak, özel sektör yönetim teknikleri kamu yönetiminde işlerlik kazanmaya başlamıştır.

Stratejik yönetim bu kapsamda ortaya çıkan bir özel sektör yönetim tekniğidir. Kamu yönetiminde uygulanışı ise ulusal kalkınmaya yönelik bir planlama döneminden çıkan ulus devletler için adeta yeni bir planlama dönemi öngörmesiyle meydana gelmiştir. Öyle ki söz konusu devletler, 1970’li yıllardan sonra küresel bir form kazanan Pazar koşulları için henüz yeterli rekabet koşullarına sahip değillerdir. Bununla birlikte her durumda gelişmiş ya da gelişmemiş tüm ülkeler için belirsizliğin hâkim olduğu serbest piyasa koşullarında geleceği öngören bir planlama yapmak bir gereklilik olarak görülmektedir. Bunun için çevrenin iyi analiz edilmesi ve yarına belirli bir yön verilmesi günümüz konjonktüründe büyük bir önem kazanmış durumdadır. Yani stratejik yönetim yaklaşımının iki unsur etrafında şekillendiği görülmektedir: Bunlar zaman ve çevredir.

Halka en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimlerde stratejik yönetim yaklaşımının uygulanması ise belirli bir yön tayin edebilme kaygısının yanı sıra halk beklentilerinin iyi saptanması, vatandaşın yönetsel konulara katılımının sağlanması, bu birimlerin anlık işler yerine daha somut çıktılar sağlayacak orta ve uzun vadeli işlere odaklanmaları açısından önemli bir konu haline gelmiştir. Bunun yanı sıra artan oranda yerelleşme ve bölgeselleşmeye yönelik küresel baskılar da yerel yönetimlerin bu yönde yeniden yapılandırılmalarını gerektirmektedir. Bu nedenle son yıllarda dünya genelinde uygulaması ön plana çıkan stratejik yönetim hakkında genel bir araştırma niteliğinde hazırlanan bir çalışmanın amacı, stratejik yönetimin özellikle yerel yönetimlerdeki uygulanışı hakkında gerekli bilgi ve referansların sağlanması, stratejik yönetimin amaç, yarar ve uygulanabilirliğinin tartışılması ve sonuç olarak stratejik yönetimin gelişim çizgisi hakkında özet bilgilerin sunulmasıdır.

1. Stratejik Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

İlk kez askeri bir terim olarak kullanılmış olan strateji kavramı tarihsel kökenini Eski Yunancada ‘ordunun generali’ anlamındaki ‘strategos’ kelimesine borçludur. (Güçlü, 2003: 66). Askeri terminolojiden ödünç alınarak kamu yönetimi disiplinine eklenen strateji kelimesi günümüzde ise toplumsal ihtiyaç ve beklentilere karşılık üretilen yeni bir yönetim yaklaşımı ile birlikte anılmaktadır.

Yönetim ve yönetime dair yaklaşımların evrensel bir nitelik kazandığı günümüzde stratejik yönetim kavramı, küresel kapitalist ilişkilerin geliştiği ve bu bağlamda pazarların genişlediği bir dönemde devletin faaliyet alanına yönelik beklentilerin değişmesiyle birlikte anılmaya başlanmıştır. Gelecek artık modernitenin sunmuş olduğu belirlilik öğelerinden yoksun ve daha kaotik bir yapıya sahiptir. Böyle bir ortamda organizasyonlar için artık standardize edilmiş üretim kalıpları ile başarılı bir yönetim sergilemek oldukça güç görünmektedir. Nitekim yeni oluşan zorlu rekabet ortamı, bu organizasyonlar için değişimi de zorunlu hale getirmektedir. Bu bağlamda da belirlenecek hedeflerin önceden tayin edilmesi ve bütün organizasyonların gelecek koşullara kendilerini hazırlaması hayati öneme sahiptir.

Söz konusu koşullar çerçevesinde stratejik yönetim, organizasyonların değişime yönelik oluşturdukları güçlü ve zayıf yönlerine ve sahip olduğu kaynaklar çerçevesinde kararlar vermelerine yönelik bir süreci ifade etmektedir. Burada hedeflenen, organizasyonların dinamik ve gelişmelere açık bir yönetim çerçevesinde çalışmalarını sağlayarak, geleceğin uzun dönemli değişimlerinin öngörülmesini kolaylaştırmaktır. (Barutçugil, 2004: 54).

Stratejik yönetim konusunda birçok araştırmacı kendilerine özgü farklı tanımlamalar yaparak konuyu açıklama yoluna gitmişlerdir. John M. Bryson (1988: 5) stratejik yönetimi; “Bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniği” şeklinde tanımlamıştır.” Yönetim bilimi alanında çalışmalar yapan bir başka araştırmacı, Bryan W. Barry (1986: 10) ise stratejik yönetimi; “bir organizasyonun gelecekte varmak istediği hedefleri ve bu hedefe nasıl ulaşılacağını gösteren süreci analiz eder.” şeklinde tanımlama yoluna gitmiştir.

Bu tanımlamalar stratejik yönetimin, bir kuruluşun aşağıdaki dört temel soruya vereceği yanıtla ilgili olduğu sonucuna bizi götürmektedir: (Çalış, 2015: 16)

1. Neredeyiz?

Stratejik planlama sürecinin bu ilk aşamasında 'neredeyiz' sorusuna cevap aranarak, durum analizi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Durum analizine kuruluşun kısa bir tarihçesiyle başlanmakta ve kuruluş misyonu çerçevesinde izlenecek politika ve performans belirlenmektedir.

2. Nereye gitmek istiyoruz?

Bu aşamayı kuruluşun misyonu, vizyonu, stratejik amaç ve hedefleri oluşturmaktadır.

3. Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?

Kuruluş bu aşamada kendisini stratejik amaçlara ulaştıracak faaliyet ve projelere detaylı bir şekilde yer vermektedir. Amaç ve hedeflere yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı söz konusu aşamada belirlenmektedir.

4. Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Uygulama sonuçlarının takip ve değerlendirilmesi süreci, daha önce belirlenen amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun saptanmasına imkân sağlayan son aşamayı oluşturmaktadır.

Stratejik yönetim yaklaşımının incelenmesini kolaylaştırmak için ise belirli dönemlerdeki gelişim seyrinin ortaya konulması gerekmektedir. Söz konusu dönemlerden ilki 1960-1970 yılları arasındaki 'Klasik Anlayış Dönemi' olarak ifade edilebilir. (Yavuz, 2013: 3) II. Dünya Savaşı sonrası kapsayan bu dönemde, planlamaya yönelik ilk adımlar atılmış hem kamu hem de özel sektörde stratejik gelişmenin planlı ve akılcı bir yol ile sağlanmaya çalışılmıştır. (Barca, 2009: 36)

1970-1980 yılları arasındaki dönem ise 'Stratejik Planlama Anlayışı Dönemi'dir. Yönetim yaklaşımlarına dair düşün dünyasında oldukça önemli bir dönüm noktası olan bu dönem, temelleri daha önce atılan planlama anlayışını bir ileriye taşıyarak strateji geliştirme anlayışını gündeme getirmiştir. Bu dönemin en önemli özelliği değer zinciri kavramının strateji üretimde ana tema olarak ortaya çıkmasıdır. (Mele ve Guillen, 2006 aktaran Yavuz, 2013: 3)

1980-1990 yılları arası dönem 'Rekabet Stratejisi Anlayışı Dönemi'dir. Bir önceki dönemde Pazar koşullarının oldukça büyük değişimlere maruz kalması, örneğin arzın talebi geçmesi arz fazlasının elden

çıkarılmasına yönelik yoğun bir rekabet ortamına neden olmuştur. Söz konusu rekabet ortamının oluşmasında Uzak Doğu pazarlarının genişlemesinin de oldukça büyük bir rolü bulunmaktadır. Bu rekabet ortamında örgütlerin nasıl bir yol izlemeleri gerektiği, Harvard Üniversitesi öğretim üyelerinden Micheal Porter'ın yazdığı 'Competitive Strategy (Rekabet Stratejisi)' adlı eserinde ele alınmıştır. (Barca, 2009: 41). Porter bu eserinde, strateji düşüncesinin merkezine planlama kavramı yerine rekabet kavramını yerleştirmiştir. (Barca, 2005 aktaran Yavuz, 2013: 4)

Ve son olarak 1990'lı yıllardan günümüze kadar olan dönem 'Kaynaklara Dayalı Anlayış Dönemi' olarak nitelendirilmektedir. Soğuk Savaş sonrasında tek kutuplu bir dünya anlayışına geçilmesi, bunun bir sonucu olarak Doğu Avrupa ülkelerinin dış dünyaya açılması ve Avrupa Birliği'nin ortaya çıkması ile birlikte kar kaynakları arayışı, daha çok örgüt içi kaynaklara yönelmesine neden olmuştur. Kaynaklara dayalı anlayış, örgütlerin iç kaynaklardan azami ölçüde yararlanabilecekleri stratejileri şekillendirmelerine, böylece rakiplerinden farklılaşma arayışlarına imkân sağlamıştır. (Grant, 1991 aktaran Yavuz, 2013: 4)

3. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra yaşanan küresel ölçekli krizin ardından, kamu yönetiminin geleneksel örgütlenme ve işleyiş yapısına yönelik ağır eleştiriler gündeme gelmiş ve yönetim sisteminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Bu yeniden yapılanmayla sosyal refah devleti anlayışından kalan kamusal mülkiyet ve geniş kamu hizmeti anlayışı terk edilmiştir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kaynakların verimli ve etkin kullanılması, vatandaşa yönelik kaliteli ve hızlı hizmet sunulması için işletmecilik (management) anlayışının ilke ve kuralları bu süreçle birlikte artık kamu yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin görülmesiyle ilgili bu düşüncenin gelişmesi aynı zamanda kamuda işletmecilikten gelen stratejik yönetim, TKY, performans esaslı yönetim sistemi gibi uygulamaları da yaygınlaştırmıştır. Stratejik yönetim, kuruluşların uzun dönemde yaşamlarını sürdürebilmek, onlara sürdürülebilir rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla eldeki kaynakların (doğal kaynaklar, insan kaynakları, sermaye vb.) etkili ve verimli olarak kullanılması demektir. (Ülgen & Mirze, 2004: 50) Bu anlamıyla stratejik yönetimin gerçekten günümüzün en gözde olan yönetim tekniklerinden biri olduğu söylenebilir. Özellikle son yıllarda kamu sektörü ve özel sektörde stratejik yönetim düşüncesinin temellerinden birini oluşturan stratejik planlama, yönetim alanının moda akımlarından birisi olmuştur.

Stratejik yönetim ile ifade edilmek istenen en önemli şey, stratejik planlama ve denetim aşamalarını da kapsayacak şekilde, bir kuruluşun mevcut durumuyla ile ulaşmayı istediği durum arasındaki yol ve yöntemlerin belirlenmesidir. Kuruluşların amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeleri, uygun zamanda uygun adımların atılması için gerekli yöntemlerin saptanmasını gerektirmektedir. (DPT, 2006: 7) Stratejik yönetim, hem uzun vadeli hem de geleceğe yönelik bir bakış açısı taşıyıp, bu durum vizyonla ifade edilen, misyonla somutlaşan bir süreci ifade etmektedir.

Stratejik yönetim süreci tamamen bir karar ve tercih sürecidir. Erol Eren (2005: 23) stratejik yönetim sürecini şu şekilde tarif etmiştir:

1. Stratejik planlama için gerekli verilerin toplanması,
2. Stratejik planların yapılması,
3. Stratejik planların uygulanması için gerekli her türlü yapısal ve motivasyonel önlemlerin alınması,
4. Stratejilerin uygulanması,
5. Stratejilerin amaçları gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin kontrolüdür.

Stratejik yönetimin aşamalarına bakacak olursak ise birinci aşamanın stratejik yönetim sisteminin fonksiyonlarını üstlenecek organizasyon yapısının belirlenmesi olduğu görülür. Bu aşama, örgütün tepe yöneticisi tarafından organizasyonun oluşturulması, görev ve yetkilerin ise tüm kuruma duyurulmasını içermektedir. Stratejik yönetimin ikinci aşaması, stratejik planlamadır. Bu aşamada örgütün üst düzey yönetim birimi işletmenin iç ve dış çevre analizini, SWOT analizini (Strength-Güçlü Yönler, Weakness-Zayıf Yönler, Opportunity-Fırsatlar, Threat-Tehditler) ve paydaş analizini göz önüne alarak alternatif senaryolardan hareketle, örgütün vizyonunu belirlemektedir. Daha sonra ise işletmeyi bu vizyona ulaştıracak politika, amaç ve hedefler ortaya koymaktadır. Söz konusu aşamada işletmenin orta ve alt düzey yöneticileriyle en önemli paydaşların da bizzat sürece dâhil edilmesi gerekmektedir. Stratejik yönetimin üçüncü aşaması ise denetim ve kontrol sistemi aşamasıdır. Yöneticiler kendilerine planla belirlenen hedefler doğrultusunda işletmeyi sürdürmekle yükümlüdürler. Bu durumda örgütün üst yöneticisi, belirlenen hedeflere ne derece ulaşıldığını da saptaması gerekmektedir. Böylece ortaya çıkan sapmalara yönelik yapılacak revizyon değerlendirilerek, yeni stratejilerin oluşturulması sağlanacaktır. (Tosun, 1992: 96)

3.1. Stratejik Planlama Aşaması

Genel olarak planlamanın; bir veya birden fazla amacın saptanarak bunlara ulaşmak için gerekli araç ve yöntemlerin önceden tayin ve tespiti olarak tanımlanması mümkündür. Planlama, gelişim ve değişimlere etkin bir şekilde ayak uydurabilmek için kullanılan sistematik bir metottur. Bir başka tanımlamayla planlama, ulaşılmak istenen hedeflerin tespit edilerek bu hedeflere en iyi şekilde ulaşmanın yolunu belirleme işlemidir. Dolayısıyla planlamanın temeli, kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılma gereksinimine dayanmaktadır. (Aytepe, 2008: 27)

Stratejik planlamanın amacı genel olarak örgütlerin güçlü ve zayıf yönleri hakkında ya da örgütlerin varlıklarını sürdürebilmek için yapılabilecekler hakkında bilgi edinmek, en uygun ve etkin stratejinin belirlenmesine yardımcı olmaktır. Dolayısıyla stratejik planlama örgütün iç ve dış çevre analizlerinin gerçekleştirilmesini, misyon ve vizyonunun belirlenmesini ve alternatifler arasından örgütü hedefe götürecekt en uygun stratejinin seçilmesini kapsamaktadır. (Sobacı, 2008: 110)

Günümüzde stratejik planlama, devlet kurumlarının orta ve uzun vadeli hareketlerini piyasa aktörlerinin çıkar ve beklentileri doğrultusunda biçimlendirmesi olarak algılanmaktadır. “Bu, devletin hedeflerini piyasanın hedeflerine endekslemek ve devletle piyasa aktörü şirketlerini özdeş saymak demektir.” Piyasa, yerli ve yabancı şirketler arasındaki farklılığın sıfırlandığı bir dünyadır; bu nedenle devletin piyasa aktörüyle özdeşleştirilmesi, tüm kurumlarını küresel amaçlara bağlaması sonucunu yaratmaktadır. (yayed.org/id178, 23.03.2018)

Stratejik planlamanın önem kazanmasındaki temel faktörler teknolojik alanda yaşanan hızlı değişimler, rekabetin artması ve demokratikleşmenin yanı sıra değişimin evrensel bir nitelik kazanmasıyla ilgili olduğu görülmektedir. Kurumların giderek karmaşık bir yapıya bürünmesi, çevrenin sürekli değişmesi, belirsizlik ve kararsızlığın artması, ekonomik nedenler, artan rekabet ve piyasa şartları gibi etkenler bu değişimin evrensel boyutlara taşınmasına yol açmaktadır. Bu nedenle artık tüm örgütler vizyon sahibi, değişiklikleri zamanında görebilen ve hızla cevap verebilen yöneticilere ve bunu uygulayacak stratejilere gereksinim duymaktadır. (Öztop, 2007: 33).

Bu kapsamda ise örgütlerin stratejik planlama yönetimiyle amaçladığı temel faktörler şu şekilde belirmektedir: (Becerikli, 2000: 101)

1. Örgüt yönetimini değiştirme,

2. Örgütün karlılığını artırma,
3. Örgütte bölümler arasında var olan zayıf noktaları saptama ve iyileştirme,
4. Örgüt için sorun oluşturan/oluşturacak stratejik sorunları tahmin etme/çözme,
5. Var olan kaynakları önemli yerlere ayırımı,
6. Örgütte üst düzey yöneticilerin daha iyi kararlar alabilmelerini sağlayacak verilerin geliştirilmesini sağlama,
7. Örgüt içi kısa dönemli planlar ile bunlara ayrılacak bütçeler için uygun bir çerçeve oluşturma,
8. Örgütün zayıf ve güçlü yanlarına yönelik potansiyeli ortaya çıkarma ve dışarıdan gelebilecek tüm fırsat ve tehditler için durum analizi geliştirme,
9. Örgüt içi yürütülen faaliyetlere yönelik koordinasyon sağlama,
10. Örgüt için iletişimi geliştirme,
11. Gerçekleştirilen faaliyetler üzerinde belli bir kontrol sağlama,
12. Üst düzey yöneticilerin eğitilmesine yönelik faaliyetlerde bulunma,
13. Örgütün içinde bulunduğu durum analizini ortaya koyarak, belirlenen hedeflere ulaşılması için gerekli yöntemleri saptama,
14. Örgüt için ulaşılabilir ve gerçekçi hedefler ortaya koyma,
15. Değişen çevresel koşullar çerçevesinde gerekli düzeltmeleri yapma ve faaliyetleri tekrar gözden geçirmedir.

Sonuç olarak stratejik planlama örgütler için her kademedeki personelin katılımı ve üst düzey yöneticinin ise bu doğrultuda sağlanacak desteği gibi sonuç almaya yönelik çabaları ifade etmektedir. Bir örgütte başarılı bir stratejik planlamanın uygulanması için ise aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir: (Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Gelişim Planlama Kurulu, 2002)

1. Üst düzey yöneticinin tam desteğinin sağlanması,
2. Her düzeydeki yönetici ve personeli kapsayacak şekilde geniş çerçeveli bir plan hazırlanması,
3. Planın esnek ve örgütsel yapıyla uyumlu hazırlanmasının sağlanması,

4. Sorumlulukların açıkça tanımlanıp, sonuçlara yönelik hesap verebilirliği kapsamaması,
5. Kurumsal hedef ve önceliklere yönelik belli bir bakış açısı geliştirilmesi ve bu doğrultuda harekete geçilmesi,
6. Uygulandığı çevrenin farkında olması ve politik bir esnekliğe sahip olması,
7. Misyon, vizyon, hedef, ilke, kaynak ve getiriler hakkında gerçekçi olması,
8. Paydaşlar arası çatışmaları önleyecek bir strateji ya da yönetime sahip olması,
9. Stratejik planın zamana uygun, güncel ve sürekliliğinin sağlanacağı nitelikte olması,
10. Planlama sürecinin düzenli olarak revize edilmesidir.

Dünya genelinde stratejik planlama tekniğinin yerel yönetim birimlerinde uygulanmaya başlanması 1990'lı yıllara tekabül etmektedir. Türkiye' de ise 2003 yılında kamu sektöründe başlatılan stratejik yönetim uygulamaları, öncelikle sekiz pilot kuruluştaki (DİE Başkanlığı (TÜİK), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi) uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamaların bir bütün olarak kamu idarelerini kapsayan bir model haline gelmesi ise, 2005 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile gerçekleşmiştir. Söz konusu kanunun amacı kamu kaynaklarının en etkili ve verimli bir şekilde elde edilmesi ile kullanılması, hesap verebilirlik ve malî saydamlığın sağlanması şeklinde belirlenmiştir. (KMYKK, 2003, m.1). Pilot kuruluşlarda stratejik planlamaya yönelik çalışmalar devam ederken, 5018 sayılı KMYKK ile de tüm kamu kurumları için stratejik plan hazırlanması ve uygulanması zorunlu hale getirilmiştir. Bununla birlikte 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" (2004), 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" (2005) ve 5393 sayılı "Belediye Kanunu" (2005) ile ise büyükşehir belediyelerine, nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere ve il özel idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. 19 Ekim 2007 tarih ve 26675 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 12702 karar sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Kamu İktisadi Teşebbüsleri de stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan kurumlar arasına eklenmiştir. (Songür, 2015: 62).

2.2. Stratejik Yönetim (Uygulama) Aşaması

Bu aşama, seçilen ve planlanan stratejilerin uygulanmasına yönelik bir aşamadır. Örgüt kaynakları harekete geçirilmekte, uygun organizasyon yapısı kurulmakta, insan kaynağı seçimi, eğitimi ve uygun yerlerde istihdamının sağlanması gibi uygulamalar yapılmaktadır. Bu aşama aynı zamanda en zor olan aşamadır. Yapılan araştırmalar birçok örgütün genellikle stratejik planların uygulanması aşamasında başarısız olduklarını göstermektedir. (Bryant, 1997 aktaran Çetin, 2005: 99) Bu sebeple stratejik planlamanın başarısı için öncelikle uygulama süresinin ve yönteminin açıkça tayin edilmesi ve gerekli analizlerin (çevre ve durum analizler gibi) en iyi şekilde yapılması gerekmektedir. Söz konusu aşamada özellikle şu hususlar önemlidir: (Çetin, 2005: 99)

1. Liderlik: Daha önce de ifade edildiği gibi stratejik planlamanın başarısını etkileyen en önemli unsur, üst düzey yöneticinin süreci sahiplenmesinden geçmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerde de liderlik vasfına sahip olan kişinin belirlenen vizyon ve plana kendisini bağlaması gerekmektedir. Yani lider, tüm aşamalarda yakalanacak başarı için en önemli unsurdur. Lider geleceği önceden öngörebilecek ve personeli bu vizyon doğrultusunda motive edebilecek yeteneğe sahip olmalıdır.

2. Bütçe: Bütçe stratejik planlama sürecinin en önemli sürükleyicilerindendir. Alınacak kararlar, uygulanacak stratejiler, başarılabacak amaç ve hedeflerin tümü bütçe ile çok yakından ilgilidir.

3. Örgütsel Yapı: Örgüt tarafından belirlenen vizyon ile amaç ve hedefler tamamıyla örgütsel yapıyla uyumlu olmalıdır. Stratejik planlama sürecine taraf olan herkesin, belirlenen vizyonu paylaşmış olması gerekmektedir. Unutulmaması gerekir ki bir gemi filusunun hızı, hızı en düşük gemiye bağlıdır.

4. Örgüt Kültürü: Bilindiği gibi kültür inanç, değer ve tutumların paylaşılması demektir. Örgütlerde ise kültürün belirlenen vizyona yansımış olması gerekmektedir. Dolayısıyla oluşturulan kültür, planlama sürecinin yine her aşamasında başarı getirecek en önemli unsur olarak görülmektedir.

2.3. Stratejik Denetim Aşaması

Stratejik yönetim aşamasının sağlıklı bir şekilde yönetilmesini sağlamak için, bu aşamanın iyi değerlendirilerek kontrol edilmesi gerekmektedir. (Durna & Eren, 2002: 55-75) Bu kapsamda stratejik denetim aşaması stratejik planlamanın analiz, seçim ve uygulama evrelerinin kontrol ve gerekirse de tekrar revize edilmesini içermektedir. Bununla birlikte bir kuruluşun

vizyonunda yer alan temel amaç ve hedeflerinin ne kadarının gerçekleştiğini ölçmek için bir takım göstergelerin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin toplumdaki değişiklikler, müşteri ya da vatandaş beklentilerindeki değişimler, rekabet konusunda gelinen nokta, performans göstergelerindeki ya da işsizlik oranlarındaki değişiklikler amaç ve hedeflere ne kadar varıldığının saptanmasını kolaylaştıracak göstergeler arasında yer almaktadır. (Birdal & Aydemir, 1992: 6)

3. Yerel Yönetimler ve Stratejik Yönetim Uygulamaları

Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleridir. Ancak günümüzde her alanda olduğu gibi yerel yönetim birimlerinde de çok yönlü değişimler yaşanmaktadır. Burada sorulması gereken ilk soru şüphesiz ki bu değişim sürecinin, yerel yönetimleri nasıl bir yönetim anlayışına zorladığı olmalıdır. Bu soruya verilebilecek ilk cevap, içerisine girdiğimiz yeni dönemin yerel yönetimleri şeffaf, katılımcı, hesap veren ve etkin hizmet sunan, dinamik kurumlar olarak çalışmaya zorlaması olacaktır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin böyle bir performans gösterebilmelerinin ön koşulu olarak ise katılımcılığın daha etkin ve yaygın kılınması da bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde demokratikleşmenin ve yerel kalkınmanın anahtarı olarak görülen katılım, sadece yasal düzenlemelerle hayata geçirilebilecek bir olgu olarak görülmemektedir. Düzenlemeye sokulan yerel yönetim reform yasalarında, her ne kadar katılımcı bir yerel yönetim yapı ve işleyişinin getirilmesine çalışılsa da bunun realize edilmesi, her şeyden önce zihinsel bir dönüşümü gerektirmektedir. Çünkü katılım, bir kültür nesnesi ve onun sosyo-politik bir öznesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetim birimlerini demokrasinin beşiği haline getirmeyi ve ülkemizde de gelişmiş demokratik ülkelerde olduğu gibi yüksek standartlı yönetim biçimlerini uygulamayı amaçlayan stratejik yönetimi, özerklik ve katılımın öngördüğü koşullardan ayrı bir yerde tutmamız mümkün değildir. Ülkemizin taraf olduğu Avrupa Konseyinin “Yerel Yönetimlerde Özerklik Şartı”na göre, artık merkezi yönetimden bağımsız olarak yerel yönetimlerin serbest karar alması ve uygulaması ile yerel düzeyde halkın katılımının sağlanması imkân ve kuralları getirilmektedir. Eryılmaz (2000: 123) yerel yönetimlerde özerklik konusunu; kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gereken işlerin, kendi sorumlulukları ve organları eliyle yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenlemeleri ve yönetmeleri hak ve imkânı olarak tanımlamıştır.

21 Kasım 1988’de Türkiye tarafından imzalanıp, 1 Nisan 1993 tarihinde ülkemizde yürürlüğe giren “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi” ile yerel yönetimlerin

etkin şekilde karar almaları ve belde çıkarlarını daha iyi korumaları amaçlanmıştır. Bunun için ise ülkemizde öncelikle yapılması gereken düzenleme şüphesiz ki yerel yönetim birimleri olarak özellikle belediyeleri, siyasi etkilerden uzakta tutmak ve daha sonra merkezi yönetimin idari vesayet denetimi altında gerçekleştirdiği faaliyetlerini en aza indirmek yolunda olacaktır. Böylece yerel yönetim birimlerinde kaynakların verimli kullanımı ile daha kaliteli ve hızlı hizmet sunumunu amaçlayan stratejik yönetim anlayışı için de önemli bir ilerleme kaydedilecektir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programınca desteklenen ve 1992 yılında toplanan Rio Konferansı neticesinde hayata geçirilen Yerel Gündem 21 projesi de sürdürülebilir insan yaşamı ve sağlıklı bir çevre oluşturma ilkeleri doğrultusunda yerel düzeyde katılımı teşvik eden önemli bir proje olarak görülmektedir. Türkiye’de de Birleşmiş Milletler desteği ile yerel düzeyde Yerel Gündem 21 oluşumları kurulmuştur. Yerel Gündem 21 uygulamasıyla hedeflenen temel amaç, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının koordineli şekilde çalışarak “yerleşim sorunlarına” çözümler üretmeleri ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanmalarına yöneliktir. (Akdoğan, 2008: 5)

Bununla birlikte ülkemizde stratejik yönetim anlayışı ve diğer yeni yönetim yaklaşımları genel olarak neo-liberal iktisadi anlayışın birer parçası olarak görülmekte ve bu ideolojinin meşrulaştırıcı aracı olmaktan ileri gidememektedir. Neo-liberal ideolojinin bir gereği olarak ise bireyler artık birer müşteri ya da tüketici olarak algılanmakta toplumsal görev ve sorumlulukları çevresinde değil, kişisel çıkarlarını artırma amacı çerçevesinde ele alınmaktadır. (Akdoğan, 2008: 1)

Yönetime katılım konusunun da söz konusu anlayış çerçevesinde şekillenmesi, çoğulcu yönetimin daha gerçekleştirilebilir kılınmasına yönelik yapılan uygulamaların yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Türkiye’de yeniden yapılanmaya yönelik mevzuat değişikliklerinin dahi iç dinamiklerin etkisi altında şekillenmediği görülmektedir. 2000’li yıllara girildiğinde kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları köklü değişimleri gündeme getirmekle birlikte daha çok dünya konjonktürünün etkisi altında şekillendiği bilinmektedir. Nitekim yapısal uyarılama kredileriyle 1980’li yıllarda Türkiye’yi etkisi altına alan Dünya Bankası’nın, stand-by anlaşmalarıyla IMF’nin, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve ilerleme raporlarıyla Avrupa Birliği’nin ve son olarak da devletin ekonomideki müdahalesini yeniden tanımlayan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’nın (OECD) bu süreçteki rolü oldukça büyüktür. Aynı şekilde Türkiye’nin 22 Eylül’de ABD ile Irak’a asker göndermenin yanı sıra kamu sektörü reformunun tamamlanması koşullarını içeren 8,5 milyar

dolarlık kredi anlaşması da bu süreçte etkisi olan faktörler arasında sayılmaktadır. (Zengin, 2003: 195-197)

Bu dönemde hayata geçirilen en geniş kapsamlı reform uygulamalarından 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un temel amacının sayıldığı 1. maddesinde klasik yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına geçiş şu şekilde ifade edilmiştir: “Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.” Kanun, söz konusu amaç çerçevesinde yönetimden yönetişime doğru bir yeniden yapılanma misyonu taşımaktadır. Ayrıca 43. maddesi uyarınca da kamu kurum ve kuruluşlarının her kademesindeki yöneticilerin, görevlerini mevzuata, stratejik plana, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygun şekilde yürütmeleri hususu vurgulanmaktadır. (uludag.edu.tr, 03.04.2018)

Bununla birlikte 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı da uluslararası gelişmeler dikkate alınarak hazırlanmış ve vizyonu: “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” olarak belirlenmiştir. Bu vizyona ise “toplumsal diyalog ve katılımcılığın güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması” ile ulaşılabileceği vurgulanmıştır. (DPT, 2007: 12)

Aynı şekilde 2014-2018 yıllarını kapsar şekilde hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı’nda ise dünyadaki hâkim eğilimler göz önünde bulundurularak özel sektörün daha faal ve etkili olduğu bir düzen içerisinde bulunduğu dikkat çekilmiş, kamu sektörünün ise düzenleyici faaliyetlere, denetim işlevlerine ve koordinasyona artan oranda yöneldiği ve buna bağlı olarak planlama anlayışının değişim gösterdiği üzerinde durulmuştur. Bu konuda her ne kadar serbest piyasa ağırlıklı açık ekonomiler yaygınlaşmış olsa da etkileri devam eden küresel krize yönelik izlenecek politikalar ve alınacak tedbirler konusunda kamu sektörünün stratejik bir yaklaşımla hareket etmesinin önemi ortaya konulmuştur. Bu çerçevede, stratejik bir bakış açısıyla ve paydaşların geniş katılımıyla hazırlanmış ulusal planların giderek daha önemli hale geldiği ifade edilmiştir. (Kalkınma Bakanlığı, 2013:2)

Ülkemizde yerel yönetim yasaları da AB ve Dünya Bankası'nın önerileri doğrultusunda şekillenen kalkınma planları çerçevesinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasalarla oluşturulan Kent Konseyleri örneğinde toplumsal diyalog, katılım, hesap verebilirlik ve vatandaş memnuniyeti gibi hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildikleri hakkında bilgi sahibi olunabilir. Öyle ki söz konusu oluşumlar, uygulamada zaten var olan ve kent meclisi, kent senatosu gibi isimlerle anılan diğer mekanizmaların bir değişiklik olmaksızın sunumu olarak görülmektedir. Söz konusu mekanizmaların ise yerel halkın politik sürece katılımını ne ölçüde arttırdığı da ayrı bir tartışma konusudur. Bu açıdan, bu ve bunun gibi uygulamaların yaygınlaştırılması yasal zorunluluk haline olmanın ötesinde başka bir yenilik getirmemektedir. (Akdoğan, 2008: 6-7) Bu nedenle yerel yönetim birimlerinde katılımın statik değil dinamik bir süreç içinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunun için ise stratejik yönetimin öngördüğü özerklik ve katılımı daha etkin kılacak yerel yönetim birimlerine ihtiyaç bulunmaktadır.

Sherry R. Arnstein "A Ladder of Citizen Participation" adı makalesinde katılım sürecinin üzerinde önemle durarak sekiz basamaklı bir katılım merdiveni ile durumu tasvir etmiştir. Buna göre merdivenin alt basamakları katılım kisvesi altında halka sunulan işlevsiz modellemelerin ve davranışların dâhil olduğu katılmama durumunu ifade etmektedir. Bu merdivenin ilk iki basamağında gerçek katılımı sağlayamayan ancak katılıyormuş gibi gözükene etkisiz iki duruma yer verir; bunlardan ilki "manipülasyon" durumu ikincisi ise "terapi" durumudur. Zaten bu iki basamağın gerçek amacı da planlama ve yönetim aşamasında halkın katılımını sağlamak değil, iktidar sahiplerini katılımcıları eğitmeye ve katılım sorunlarını tedavi etmeye yönlendirmektir. Merdivenin üçüncü (bilgilendirme) ve dördüncü (danışma) basamağında "tokenizm" diye tabir edilen yoksulların seslerini duyurabilmesine ve haberdar olabilmesine izin verme durumu bulunur. Arnstein'in burada anlatmaya çalıştığı, yoksullar üzerinden siyasetçilerin politika yapmasına imkân veren işlevsiz katılım modellerinin varlığıdır. Katılım ancak iktidar sahiplerinin izin verdiği ve onların sunduğu imkânlar dâhilinde gerçekleştirilebilir. Bu modeller ile dezavantajlı grupların ya da yoksulların durumları teskin edilmeye çalışılır. Teskin edilme durumu da merdivenin beşinci basamağını, tokenizm durumunun da son noktasını oluşturur. Söz konusu aşamada yoksulların ya da dezavantajlı grupların öneride bulunma hakkı vardır ancak bu önerileri dikkate alma konusunda son söz yine iktidar sahiplerine aittir. Merdivenin üst üç basamağında ise halk gücünü niteleyen aşamalar bulunur. Bu basamaklarda halkın politika yapım süreçlerinde nüfuzu artmaktadır. Basamağın ilk aşamasını iktidar sahipleri ile müzakere yapma ve dolayısıyla katılıma olanak sağlayan

"ortaklık" oluşturur. Bu aşamada halk ve iktidar sahipleri açmazlar konusundaki sorunların çözülmesi için ortak mekanizmaların kurulmasını (politika kurulları, planlama komiteleri gibi) ve sorumluluğun paylaşılmasını kabul eder. Ortaklık aşamasından sonra basamağın en üst ve son aşamalarını "devredilmiş yetkiler" ve "halk denetimi" oluşturur. Bu aşamalarda ise iktidar yetkilerini halkla paylaşır ya da devreder. Halk son aşamada her şeyin denetim yetkisine sahiptir. Yapılan müzakereler, halkın taleplerini karşılar nitelikte, onların isteği doğrultusunda neticelendirilir. (Arnstein, 1969: 217-222 aktaran Yılmaz, 2013: 30-31). Arnstein'in katılıma ilişkin ortaya koyduğu bu merdiven her ne kadar normatif bir algı yaratsa da katılımın sağlanması ve geliştirilmesi için temel tipolojisi olarak görülmüştür. Ayrıca bu katılım merdiveni, insanların "katılımdan" ve "kararlara müdahil olma durumundan" söz ederlerken ne demek istediklerini anlamamıza da yardımcı olma niteliğindedir. (New Economics Foundation, 1999: 5 aktaran Yılmaz, 2013: 30-31).

4. Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama İhtiyacı ve Ülkemizdeki Durum

Yerel yönetimlerin hızla gelişen ve karmaşıklaşan yapısına müteakip ortaya çıkan kentsel sorunların daha kolay çözümlenmesi ve kaynaklarının en verimli şekilde kullanımının sağlanması gerekliliği, bu birimlerin etkinliklerinin de aynı düzeyde artırılmasına yönelik arayışları ortaya çıkarmıştır. Söz konusu arayışlara cevaben gündeme gelen yeni yönetim yaklaşımlarından stratejik yönetim ve planlama anlayışı yerel yönetimlerde ağırlık kazanan yapıyla dikkat çekmektedir.

Gelişmiş dünya ülkelerindeki katılımcı yönetim yaklaşımının (yönetişim) her geçen gün daha çok etkisini göstermesi, kamu yönetiminde ve özellikle de halka en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimlerde stratejik yönetim yaklaşımını önemli hale getirmektedir. Sürekli bir değişim ortamıyla karşılaşıldığı günümüz dünyasında artık kamunun yapısı, işleyişi, yetki alanı, üretimi, hizmetleri, politikaları, hedef ve programları bir bütün olarak sorgulanmaya başlanmıştır. Stratejik yönetim, bu aşamada kamu yönetimindeki değişim sürecini hızlandırma ve olumlu bir dönüşümü de beraberinde getirme iddiasıyla önemli bir politik gündem oluşturmuştur. Ahmet Narinoğlu (2007: 70) kamuyu stratejik planlamaya iten nedenleri şu şekilde sıralamıştır:

1. Öncelikle kırtasiyecilik, iş ve işlemlerin çokluğu, iş akışının karmaşası gibi alışılmış yönetim sorunları artık büyük bir zaman kaybı olarak görülmektedir. Günümüz kurumlarında, belirlenen hedefler doğrultusunda (yıllık, aylık, haftalık, günlük) yapılacak iş programları bu kaybın büyük ölçüde ortadan kalkmasını sağlayacaktır. Stratejik planlamaya dayalı bir çalışma biçimi emek, iş

ve zaman israfını önleyecek önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Kamu yönetiminde hazırlanan iş planları, performans programları ve bunlara dayalı süreçler yeterince uygulama alanı bulamamaktadır. Bu sebeple işler planlanan zaman ve hızda gerçekleşmemekte, böylece iş akışından beklenen verim de sağlanamamaktadır. Stratejik planlama sayesinde, iş akışına dayalı yönetim süreçleri ve verimlilik göstergeleri önceden belirlenerek performans değerlemeleri buna göre yapılmaktadır.

3. Günümüzde artık vatandaşlar özel sektörde olduğu gibi birer müşteri olarak algılanmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetiminde, özel sektörde olduğu gibi müşteri odaklı bir yönetim anlayışı bulunmamaktadır. Plan, hedef ve programların önceden belirlenmemiş olması, söz konusu ihtiyaca da yer bulunmadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Üstelik vatandaş memnuniyetinin gerçekleşmemesi halinde ödenen bir bedel de bulunmamaktadır. Kamu yönetimi ile özel sektör arasındaki söz konusu farklılık, stratejik yönetim anlayışının kamu yönetimine uyarlanarak yerleştirilmesi için en temel gereklilik olarak görülmektedir.

4. Kamu yönetimi çalışanları, yönetim sisteminin verimli şekilde çalışmamasından doğan kayıp maliyetin bedelini de ödememektedir. Halka karşı hesap verme sorumluluğunun tam anlamıyla yerleşmemesi, değişime ve planlı anlayışa geçmeye karşı büyük bir isteksizlik yaratmaktadır. Hâlbuki stratejik planlama yaklaşımı, çalışanların motive edilmesi hususunda itici bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

5. Kamuda kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmaması sorunu, stratejik planlama yaklaşımının uygulanması için en önemli neden olarak görülmektedir.

6. Ülkemizde yapılan kalkınma planları, kamu yönetiminde kurumsal bir plan niteliğine sahip değildir. Öyle ki amaç ve hedefler tam anlamıyla tespit edilmemekte, politika ve planlar ise geliştirilmemektedir. Kaynak kullanımı yeterince planlanmamaktadır. Kuruma sistem olarak yaklaşılmamaktadır. Dolayısıyla kamunun etkin ve verimli çalışması ve kendisinden beklenen hizmeti sunabilmesi için günümüz koşullarında stratejik planlama anlayışına geçilmesi bir gereklilik olarak görülmektedir.

Stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetimine sağlayacağı katkıların ise şu şekilde olacağı ifade edilmektedir: (Yılmaz, 2003: 50-51)

1. Stratejik planlama plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi için bir fırsat olarak görülmektedir.

2. Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulması için bir başlangıç noktası oluşturacağı düşünülmektedir.

3. Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacağı ifade edilmektedir.

4. Kurumlarda sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getireceği düşünülmektedir.

5. Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gibi ilkeler doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacağı ifade edilmektedir.

6. Stratejik planlama yaklaşımının süreçlere entegre olmuş bir denetim ve izleme sistemini sağlayacağı düşünülmektedir.

7. Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandıracığı ifade edilmektedir.

8. Son olarak ise bu yaklaşımın kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştireceği düşünülmektedir.

Bu temel varsayımlar ülkemizde stratejik yönetim uygulamalarına olan ilginin daha çok artmasına neden olmuştur. Özellikle yerel yönetimler açısından giderek önem kazanan bu konu kentlerdeki nüfus artışı, demokratikleşme süreci ve yerleşmeye yönelik küresel baskılarla birlikte, etkisini daha çok hızlandırmış bulunmaktadır. Bilindiği gibi ülkemizde belediyelere ait planlama çalışmalarına ilk kez, 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu'nda rastlanılmaktadır. Ancak bu dönemlerde planlama konusundaki adımlar, gerek belediye yönetimlerinin bilgisizliğinden gerekse yasanın yetersizliğinden dolayı bazı alanlarda başarı sağlayamamıştır. Belediyelerde planlama çalışmaları denildiğinde özellikle ilk akla gelen imar planlamaları olmuştur. Fakat günümüz koşullarında anlaşılmalıdır ki tüm hizmetler planlama kapsamında yer almalıdır. Bir dönem uygulanması için çalışılan İl Mahalli İdare Planlaması (İLMİP) stratejik planlama açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. İLMİP, halkın ortak ihtiyaçlarını gidermek, yerel yönetimlerin hizmetlerini belli bir plan ve program dâhilinde kendi kaynakları ile karşılamalarını sağlamak ve merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek amacıyla idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde geliştirilen etkin bir planlama aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. (Özşen, 1987: 130-131).

Ancak bu girişim bazı sorunlar nedeniyle başarısızlığa uğramıştır. Stratejik yönetim konusunda bu uygulama başarısızlıklarının altında yatan belli başlı sorunlar aşağıdaki gibidir: (Öztop, 2007: 55)

1. Örgütlenme ve personel yetersizliği,
2. Ön çalışmaların yetersizliği,
3. Kanunların ayrıntılı şekilde düşünülmeden çıkarılması,
4. Bütün illeri kapsayacak ölçüde kapsamlı bir model geliştirilmemesi,
5. Yerel yönetimlerin karar ve icra organlarının katılımının sağlanmaması,
6. Yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği,
7. İlgili olan tüm tarafların yani paydaşların görüşünün alınmamasıdır.

Bütün bu yetersizlikler karşısında bir de vatandaşların giderek artan beklentileri, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacının artmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin, belli bir hizmet dönemi içindeki faaliyet önceliklerinin saptanması ve vatandaş ihtiyaçlarının en doğru şekilde belirlenmesi sürecindeki katkısı ise stratejik planlamayı bu birimler için önemli bir konuma taşımaktadır.

Ülkemizde stratejik planlama süreci hem özel sektörde hem de kamu sektöründe matbu bir evrak işlemi olmaktan öteye gidememektedir. Peki, ülkemiz koşullarında bu yaklaşımların uygulanabilmesinin önündeki engeller ile bunların kaldırılması için öngörülen çözüm önerileri nelerdir? (Güngör, 2010: 57)

1. Öncelikle belediye yönetimlerinde yerleşmiş olan klasik yönetim anlayışlarının terk edilmesi gereklidir. Bu anlayışlar, belediye yöneticilerinin kendilerini mevcut mevzuat ile sınırlı görmesine ve verebileceği hizmetlerden kaçınma eğilimi göstermesine neden olmaktadır.
2. Yerel yönetimlerdeki üst yönetimin, stratejik planlama ve yönetimin ne olduğunu ve yararlarını öncelikle öğrenmesi, kavraması, inanması, aktif şekilde destekleyerek katılması ve gerçekleştirmesi gerekmektedir. Üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez bir koşuludur.
3. Yöneticiler uzun vadeli düşünme ve ileriye yönelik stratejiler geliştirme eğilimini ön plana almalıdır. Genellikle, politik kaygılar uzun vadeli düşünmenin önüne geçmektedir. Bu bağlamda ise kaynakların yatırım

alanlarına dağılımında planlama esasından çok politik esaslar dikkate alınmaktadır.

4. Yerel yönetimlerin merkezi idarelerden bağımsız bir bütçeye sahip olmamaları da stratejik planlama ile gerçekçi bir sürecin işlemesine engel olan temel bir unsur meydana getirmektedir. Dolayısıyla mali kısıtlar stratejik planlama sürecinin uygulamaya aktarılmasında çok önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç ve Genel Değerlendirme

Günümüz kamu yönetimi anlayışı yirminci yüzyılın sonlarında yaşanan küresel kriz ve etkileri doğrultusunda yeniden tanımlanmış ve tüm dünya bu değişimi benimsemek durumunda kalmıştır. Bu süreç ekonomik açıdan kapitalizmin bir krizi olarak görülse de en fazla klasik devlet ve kamu yönetimini hedef almıştır. Devletin rolünün dönüşüme uğradığı bu kriz neticesinde, kamu yönetiminde ise özel sektör uygulamaları önem kazanmıştır. Bu doğrultuda yapılan reform çalışmalarının ilk denemeleri Batı dünyasında başlamış ve evrensel dönüşüm zincirinin birer parçaları olan diğer ülkeler ise söz konusu reformları transfer edici pozisyonlarını korumaya devam etmişlerdir.

Stratejik yönetim ve planlama yaklaşımı da Batıdan transfer edilen (her ne kadar temeli Japon kaynaklı olsa da Batıya özgü yapısıyla transfer edilmiştir) bu dönemde kamu yönetiminde uygulanan bir özel sektör yönetim tekniğidir. Kendisini daha demokratik ve kaliteli yönetim anlayışı olarak tanımlayan bu yaklaşım, gelecekle ilgili önceliklerin belirlenmesi ve karar verilmesini amaçlamasıyla da yönetimde uzun vadeli çıktılar alınmasını vaat etmektedir.

Küreselleşmenin etkisiyle yaygınlaşan yerelleşme hareketleri, vatandaşa yönelik hizmet anlayışı, çevreye duyarlı ve bilinçli bir toplum yaratılması girişimleri söz konusu yönetim yaklaşımının bir parçasını oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde talep edilen bu değişim süreci yerel yönetimleri de etkileyerek ve yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda kendilerini yeniden yapılandırmalarını sağlamıştır. Bu bağlamda ise yapılan mevzuat değişikliklerinin akabinde stratejik plan hazırlamaları yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

Stratejik planlama, kuruluşlara belirsizlik ve kriz dönemlerinde beklenmedik olaylarla nasıl başa çıkacakları hususunda yardımcı olan temel bir yönetim sistemidir. Bu kapsamda kurum içi yapılacak durum ve çevre analizleri, fırsat ve tehditlerin önceden öngörülebilmesi, kaynakların ise bu doğrultuda en etkin şekilde kullanılması önem kazanmaktadır. Varılması gereken hedeflerin gerçekçi şekilde saptanması ve aynı şekilde mevcut durumdan hedeflenen duruma en

rasyonel şekilde ulaşılmaması stratejik plan hazırlamanın ve bu süreci yönetmenin temel gayesini oluşturmaktadır.

Son yıllarda giderek önem kazanan yerel yönetimlerin ise bu konudaki çabaları sadece stratejik plan hazırlama konusunda değil, bu planlama sürecinin uygulanmasını kolaylaştıracak kültürün de oluşturulması yönünde olmalıdır. Yasal düzenlemeler sonucu hazırlanan planlar, gerekli stratejik yönetim kültürü olmadan matbu bir evrak boyutundan öteye geçemeyecektir. Bu kapsamda stratejik planlamanın yerel yönetimlerde başarılı bir şekilde uygulanması için bir takım değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Söz konusu değişikliklerin başında yerel yönetimlerde üst yönetimin stratejik bir bakış açısına sahip olması gelmektedir. Politik kararlar alma aşamasında yararlanılacak argümanların bu perspektifle değerlendirilmesi, uygulamada yeni yöntemlere yönelik önemli bir başarı unsuru olacaktır. Diğer yandan alt düzeydeki personel için de sürecin sahiplenilmesi önemli bir başarı kriteridir. Stratejik yönetim en üst düzeyden en alt düzeye kadar aynı doğrultuda belirlenmiş hedeflere yönelen katılımcı ve istekli bir personel kadrosunu gerektirmektedir. Aslında bu durum, stratejik yönetim anlayışının katılımı talep eden önemli bir unsurunu karşımıza çıkarmaktadır. Stratejik yönetim iç ve dış paydaşlar ile vatandaşların ortak bir çalışması neticesinde ürünlerini vermektedir. Yani katılım, stratejik yönetim anlayışının en önemli ve dinamik unsurudur. Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme taleplerinin her geçen gün daha çok etkisini hissettirdiği ülkemizde de katılımı artırıcı bir takım mekanizmaların oluşturulduğu göze çarpmaktadır. Diğer yandan söz konusu mekanizmaların ne kadar etkin işledikleri hususundaki eleştiriler de dikkate değerdir. Sürekli bir önceki uygulamaların tekrarı niteliğinde görülen bu değişiklikler katılım kültürünün yerleştirilmesini bir zorunluluk getirmektedir.

KAYNAKÇA:

Akdoğan, A. A. (2008). Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım. YAYED Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64, Aralık.

Aytepe, T. (2008). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Uygulanabilirliği: Ordu Emniyet Müdürlüğü Model Önerisi. Ankara: Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü.

Barca, M. (2009). Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi. Ankara Sanayi Odası, (Nisan/Mayıs/Haziran), 34-52.

Barry, W. B. (1986). Strategic Planning Workbook For Nonprofit Organizations. St.Paul: Amherst Wilder Foundation.

Barutçugil, İ. (2004). Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.

Becerikli, S. Y. (2000). Stratejik Yönetim Planlaması: 2000'li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım. Amme İdaresi Dergisi, 33 (3), 97-109.

Birdal, İ. & Aydemir, N. (1992). Yönetim Teorileri. İstanbul: Sistem Yayınevi.

Bryson, M. J. (2011). Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations: A Guide To Strengthening And Sustaining Organizational Achievement. San Francisco: Jossey-Bass.

Çalış, M. (2015). Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.

[https://books.google.com.tr/books?id=YldyCgAAQBAJ&pg=PP1&lpg=PP1&dq=\(02.03.2018\)](https://books.google.com.tr/books?id=YldyCgAAQBAJ&pg=PP1&lpg=PP1&dq=(02.03.2018))

Çetin, S. (2005). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim. Türk İdare Dergisi, 449, 93-100.

DPT (2006). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. Ankara: TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

DPT (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013,

<http://www.metu.edu.tr/system/files/kalkinma.pdf> (25.02.2018)

Durna, U. & Eren, V. (2002). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim. Amme İdaresi Dergisi, 35 (1), 55-75.

Eren, E., (2005). İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası. İstanbul: Beta Yayınları.

Eryılmaz, B., (2000). Kamu Yönetimi. İstanbul: Erkam Matbaası.

Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim. G.Ü. GEF Dergisi, 23 (2), 61-85.

Güngör, Ş. (2010). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Konya Belediyeleri Uygulamaları. Konya: Selçuk Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018,

[http://kkp.tarim.gov.tr/sp/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1\(2014-2018\).pdf](http://kkp.tarim.gov.tr/sp/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1(2014-2018).pdf) (25.02.2018)

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu - KMYKK (2003).

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
(20.03.2018)

Narinoğlu, A. (2007). Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama. İstanbul: Mart Matbaacılık.

Özşen, T. (1987). Yerel Yönetimler ve Planlama. Türk İdare Dergisi, 377, 115–166.

Öztop, S. (2007). Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Sobacı, M. Z. (2008). Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, Yönetim Bilimleri Dergisi, 6 (1), 103-119.

Songür, N. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme. Strategic Public Management Journal, 1, 56-78.

Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Gelişim Planlama Kurulu (2002). Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi. http://kurullar.home.uludag.edu.tr/GPK/SP_Guideline.htm (20.02.2018)

Ülgen, H. & Mirze, S. K. (2004). İşletmelerde Stratejik Yönetim. İstanbul: Literatür Yayınları.

Tosun, K. (1992). İşletme Yönetimi Genel Esaslar. Ankara: Savaş Yayınevi.

Yavuz, S. (2013). Stratejik Yönetim Alanının Tarihsel Gelişimine Bir Bakış. <http://www.sanayisurasi.gov.tr/pdfs/stratejik-yonetim-alaninin-tarihsel-gelisimine-bir-bakis.pdf> (29.03.2018)

Yılmaz, M. (2013). Kamu Yönetiminde Katılım: Türkiye’de Yerel Düzeyde Uygulama Örnekleri. Adnan Menderes Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi.

Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması. Sayıştay Dergisi, 50-51, 67-86.

Zengin, O. (2003). Kronik: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Neyi İfade Ediyor?. A.Ü. SBF Dergisi, 58 (4), 193-204.

<http://www.yayed.org/id178-yayed-gorusu/stratejik-planlama-uzerine-yayed-gorusu.php> (23.03.2018)

uludag.edu.tr/dosyalar/strateji/mevzuatdosyalar/belge-604.doc (03.04.2018)