



Hakan ŞEN

Erzurum İl Hukuk İşleri Müdürü

Karar Alma Yöntemimize Etkileri Bakımından Stratejik Yönetim Reformu

I dareyi geliştirme çalışmaları çerçevesinde son yıllarda gerçekleştirilen en önemli reformlardan birisi hiç kuşkusuz stratejik planlama ve stratejik yönetim modelinin idari sistemimize transferi olmuştur. Klasik hiyerarşi, legal-rasyonel, kısa dönem ve girdi odaklı çalışma ilkeleri üzerinde işlemekte olan Türk kamu yönetiminde bu reform ile rasyonel politika oluşturma yaklaşımı ile uzun dönem, çıktı ve sonuç odaklı yönetim anlayışına geçmek hedeflenmiştir. Bu, dünyadaki eğilimlerle paralel bir gelişmedir. Zira, stratejik planlama 1980'li yıllardan itibaren ABD, İngiltere, Fransa, Avusturalya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde 'stratejik-rasyonel politika oluşturma' aracı olarak özel sektörden kamuya transfer edilmiş ve geliştirilerek uygulanmış bir yönetim modelidir.

Bugün ülkemizde pek çok kamu kurumu ikinci stratejik planını uygu-

lamaya koymuşken, uygulamalarda başarı oranının düşük olduğu, özellikle karar alma yöntemlerinde gözle görünür bir değişiklik olmadığı göze çarpmaktadır. Bu aslında beklenen bir gelişmedir. Stratejik yönetim bir kurumsal kültür değişimini gerektirir ve pek tabii yerleşik kültürleri değiştirmek hiç de kolay değildir.

Stratejik yönetim kamu yönetimi-mizde yeni olmakla birlikte strateji geliştirme için aynı şey söylenemez. Ülkemizde kamu kurumları stratejik yönetim reformundan önce de bilinçli yada bilinçsiz stratejiler geliştiriyor ve kendilerine bir takım hedefler koyuyorlardı. Peki stratejik yönetim sadece yapılagelmekte olan şeylerin daha formal ve yazılı hale getirilmesi ve bunların stratejik plan adı verilen bir kitapçıkta toplanması mıdır? Bu soruya cevap olarak en sonda söylenecek olanı

Kamu hizmetlerinin sunumuna stratejik bir yaklaşımda kilit kelime 'değişim'dir. Günümüzün küresel bir köy haline gelen dünyasında, insanlar, kurumlar, toplumlar, ve ülkeler hızla değişmekte ve bizleri de değişime zorlamaktadır.

başta söylemek gerekirse, stratejik planlama bunun çok ötesinde değişiklikleri ifade etmektedir. Kanaatimce en önemli değişiklik ise karar alma süreç ve yöntemleri alanında öngörülmektedir.

Herhangi bir reformda olduğu gibi stratejik yönetimin iyi uygulanabilmesi, öncelikle iyi anlaşılabilmesine bağlıdır. İçselleştirme, ancak



¹ 2000'lerin başında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının detaylı gerekçeleri ve hedefleri "Yönetimin Değişimi için Değişimin Yönetimi" başlıklı hükümet raporunda etraflıca açıklanmıştır.

Ülkemizde pek çok kamu kurumu ikinci stratejik planını uygulamaya koymuşken, uygulamalarda başarı oranının düşük olduğu, özellikle karar alma yöntemlerinde gözle görünür bir değişiklik olmadığı göze çarpmaktadır.

iyi anlama ve kavramadan sonra gelebilir. Bu makalemden bu amaca yönelik olarak stratejik planlama ve stratejik yönetimin kamuda uygulayıcılara çok iyi izah edilmediğini düşündüğüm bazı boyutlarına ışık tutmaya çalışacağım. Bu çerçevede, öncelikle stratejik planlama ve yönetim kavramları üzerinde kısaca durduktan sonra rasyonel karar alma çerçevesinde stratejik amaçların belirlenmesi, ve alternatif strateji analizi gibi hususlara değinerek stratejik yönetim modeliyle aslında nasıl bir karar alma sistemi oluşturulmaya çalışıldığını tartışacağım.

1 - Stratejik Planlama ve Yönetim Kavramları

Kamuda stratejik planlama, bir kurumun uzun dönemde sağlıklı işleyişi ve etkinliğini teminat altına alabilmek için gerekli olan ileri düzeyde önemli karar ve faaliyetleri üretmeye yönelik sarfettiği disiplinli bir çabadır (Poister vd., 2010:524). Bu, tanımdan yola çıkarak 'strateji' kavramı, belirlenen amaçlara ulaşmak için tasarlanan politikalar, projeler, programlar, aktiviteler gibi alt bileşenleri içeren bir şemsiye kavram olarak ele alınabilir. Stratejik yönetim ise daha genel bir kavramdır ve planlamanın yanı sıra kaynak (genel anlamda bütçe) dağıtımı, uygulama, ve izleme-değerlendirme bileşenlerini de içerir. Çağdaş kamu yönetimlerinde, stra-

tejik yönetim modeli insan kaynakları yönetimi, finansal yönetim, bilgi ve iletişim teknolojileri yönetimi, hizmet sunum sistemleri, halkla ve diğer kamu kurumlarıyla ilişkiler gibi temel yönetim bileşenlerinin merkezinde yer alan ve onları ahenkli bir şekilde koordine eden bir yönetim aracı olarak kullanılmaktadır.

Stratejik planlama ve yönetim aynı zamanda kurumun dış çevrede meydana gelen değişime uyum sağlamasına yardımcı olan bir araçtır. Örneğin, dış çevrede siber güvenlikle ilgili tehditlerin ulusal güvenliği olumsuz etkilediği ve bunun artarak devam edeceği algılanarak bir siber güvenlik stratejisi geliştirilmesi ve uygulamaya konulması, ilgili kurumun bu değişikliğe adaptasyon çabasıdır.

Çevreye uyumda stratejik yaklaşım birinci derecede kurumların üst yönetiminin ilgi alanı ve yetkisindedir. Literatürde 'hakim koalisyon' olarak nitelenen bu ekibin dış dünya ve gelecekle ilgili olumlu (fırsatlar) veya olumsuz algıları (riskler, belirsizlikler, sorunlar) kurumun resmi algısı haline dönüşür ve belirlenecek stratejilere yön verir (Miles ve Snow, 2003:23). Ancak, bürokratik sistemlerde karar alma en üst makamda toplanır ve kurumun dış çevre algısı ve buna uyum için atılacak adımlar ve zamanlama çoğunlukla bu üst makam tarafından belirlenir. Stratejik planlama bu yönetim kültürünü değiştirmeye yönelik bir model, yeni bir karar alma biçimi sunar. Bu modelde gerek stratejik amaç ve hedeflerin ve gerekse politika alternatiflerinin belirlenmesinde kollektif-yatay-katılımcı karar alma, bürokratik-hiyerarşik karar almanın yerini almaktadır. Hatta bunun daha da ötesine geçilerek hizmet kullanıcıları ve diğer dış paydaşlar da karar alma mekanizmasına da-

hil edilmektedir. Güçlü geleneklere sahip kamu kurumlarında değiştirilmesi en zor kültürel öğelerden birisi işte bu yerleşmiş karar alma kültürüdür. Kamu mali yönetim reformu (5018 sy. kanun) ile merkezde toplanmış harcama yetkilerinin alt yönetim kademelerine kaydırılması stratejik ve rasyonel yönetim anlayışının bir devamıdır. Zira, yetki temerküzünün aynı zamanda inkrementalist (tedrici-statükocu) bir karar alma sisteminin oluşmasına neden olduğu değişik araştırmalarla ortaya konulmuştur.

Şimdi, stratejik yönetim ile getirilmek istenen karar alma yöntemine geçmeden, modelin hangi teorik temeller üzerine inşa edildiğine yakından bakalım.

2 - Stratejik Planlamanın Teorik Temelleri

Stratejik planlama kavramını ilk kullanan Igor Ansoff modelini (1965), klasik iktisat, rasyonel tercih (yada karar alma), oyun ve askeri stratejik planlama teorilerinin bileşiminden oluşturmuştur. Ansoff özetle ilk olarak, klasik iktisat teorisi etkisiyle karar alıcı aktörlerin rasyonel davranışlarını ve kendi faydalarını maksimize etme amacını güttüklerini varsaymıştır. İkincisi, oyun teorisinden esinlenerek aktörlerin karar alırken satranç oyunundaki gibi rakiplerini (ya da kendisine etki edebilecek kuvvetleri) de dikkate almaları gerektiğini belirtmiş ve ayrıca sonraki bölümlerde incelenecek olan 'belirsizlik altında karar alma' kavramını modeline dahil etmiştir. Üçüncüsü, stratejik planlama modeli, askeri stratejik planlama modelinden esinlenmiştir ki burada tek bir amaç vardır: Düşmanı yok etmek. Stratejik planlamanın kamu sektöründe faydalı olup olmadığı ile ilgili tartışmaların temel nedenlerinden birisi bu son husustur. Yani,



özel sektörde bir firma rakiplerini elimine ederek piyasayı ele geçirme gayesi güderken, kamuda böyle bir ölümcül rekabet ortamı olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Ancak, kamu kesiminde vatandaşların daha hızlı, etkili, kaliteli hizmet talebi, hesap verme, kamuoyu nezdindeki saygınlık gibi çeşitli faktörlerin özel sektördeki rakiplerin etkisine benzer bir etki yaptığı söylenebilir.

İşte bu teorik temellere dayandırılan stratejik yönetim modelinde rasyonel karar alma prosedürleri önemli bir yer tutar ve sıradaki tartışma bu aşamaları aydınlatmaya yönelik olacaktır.

3 - Stratejik Yönetimde Rasyonel Karar Alma Çerçevesi

a) Amacın ya da Sorunun Belirlenmesi

Rasyonel bir stratejik karar alma süreci amacın ya da sorunun tanımlanması ile başlar. Sorununun kapsamlı bir şekilde tanımlanması etkin çözüm önerileri getirilebilmesi açısından kritik önem taşır. Örneğin, terör sorunu “silahlı bir tedhiş hareketi sorunudur.” şeklinde tanımlandığında bu tanım akla güvenlik politikası alternatiflerini getirecektir. Ancak, terör sorunu “ekonomik, sosyal, kültürel, psikolojik vd. boyutları olan bir silahlı tedhiş hareketi sorunudur.” şeklinde tanımlandığında çözüme yönelik değişik alanlarda politika alternatiflerini çağrıştıracaktır. Kapsamlı sorun tanımlama rasyonel stratejik yaklaşımın bir diğer fonksiyonunu gündeme getirir ki bu da koordinasyondur, zira pek çok kamusal sorunun değişik boyutları farklı kamu aktörlerini ilgilendirir. Örneğin uyuşturucu alışkanlığı ile mücadele, güvenlik, sosyal politikalar, eğitim, planlama, medya

vb. gibi pek çok politika alanı aktörlerinin bir arada hareket etmesini gerektirir. Bu, problem çözümüne rasyonel bir yaklaşımdır.

Amaçlar genel ve soyuttan, özel ve somuta doğru bir hiyerarşi içerisinde düzenlenmelidir. Stratejik Planlama faaliyetleri uygulamalarında bu konuda ülkeler arasında bazı küçük farklılıklar olmakla beraber Tablo-1’deki gibi genel hatlarıyla benzerdir.

T.C. İçişleri Bakanlığı	ABD İçişleri Bakanlığı
Misyon	Misyon
Amaç	Amaç
Hedef	Hedef
Strateji	-
Performans Göstergesi	Performans Ölçütü

Tablo-1 Stratejik Planlamada Amaçlar Hiyerarşisi

Amaç hiyerarşisinde temel mantık, belirlenen her hedef, amaç ve performans kriterinin birbiriyle bağlantılı olması ve en üst amacı/misyonu desteklemesidir. Bir kurumun misyonu, stratejik amaçları, hedefleri, ve performans ölçütleri programlandığında ortaya soyağacı benzeri bir resim çıkacaktır. Hiyerarşi içerisinde yer almayan herhangi bir hedef ya da performans göstergesi amaca ulaşmaya destek olmayan ya da sorunun çözümüne etkisi olmayan bir alanı ifade eder ki bu aynı zamanda o alanlara yapılacak yatırımların kaynak israfına neden olabileceği anlamına gelir. Bu açıdan, stratejik planların tüm alt hedefleri ve tamamlayıcı unsur olan performans programları ve göstergeleri bu hiyerarşik yapıya özenle dikkat edilerek hazırlanmalıdır. Stratejik planlamanın yönetime en temel katkılarından birisi, kurumun yürüttüğü tüm faaliyetleri sıkı bir şekilde misyon ve amaçlarla ilişkilendirerek, stratejik

amaç dışı faaliyetlerden kaçınılmasını sağlamasıdır.

Amacın ya da sorunun belirlenmesiyle ilgili bir diğer hayati derecede önemli soru; “kimin amaçları ya da hedefleri?” sorusudur. Stratejik planda belirlenen amaçlar, bürokrasinin kendi önceliklerine göre mi belirlenmiştir? Halkın temsilcisi olan siyasi otoritenin tercihleri mi belirleyici olmuştur? Ya da toplum kesimlerinin bizzatı katılımları ile mi amaçlar belirlenmiştir? hususları planın tutarlı ve uygulanabilir olması açısından büyük önem taşır.

Amaçlar hakkında karar alınırken, iki temel tahminde bulunuruz. Bunlardan birincisi gelecekteki tercihlerin tahmini ve diğeri şimdiki kararlarımızın gelecekteki sonuçlarının tahminidir ki her ikisi de çok çetrefilli konulardır (March, 1987:37). Tercihler açısından konuyu biraz açarsak, beş yıl sonra ulaşılması planlanan bir stratejik amaç aslında beş yıl sonraki bir tercihin belirlenmesi anlamına gelir. Örneğin “beş yıl sonra daha güçlü bir mülk idare sistemine sahip olmak” amacında olduğu gibi. Daha uzun vadeli stratejik amaçları düşünürsek, örneğin 25 yıl sonrası için belirlenen bir stratejik amaç, belki de kararı alanların bile göremeyeceği, gelecek nesiller adına yapılmış bir tercih olacaktır. Bu nedenle, uzun vadeli stratejik amaçların belirlenmesinde, ilk önce çok kapsamlı stratejik analizler, ve ikinci olarak da geniş katılımlı (olabildiğince) konsensüs gerekir. Sağlıklı tartışmalara ve mümkün olduğunca konsensüse dayanmayan stratejik amaçların uygulanabilirliği de zorlaşacaktır. Örneğin, mülk idare sisteminin geliştirilmesi bürokrasinin stratejik önceliği olabilirken, siyasi otoritenin ya da toplumun diğer kesimlerinin öncelikleri arasında bulunmayabilir. Stratejik planlama,

Bakanlığımızda değişimi ve karar almada kolektif rasyoneliteyi bir kültür haline getirme zorunluluğumuz bulunmaktadır. Stratejik planlama ve yönetim, bu kültürel değişimi sağlama konusunda önemli bir yönetim aracı olarak işlev görebilir. Ayrıca, stratejik yönetim ve performans yönetimi modelleri, yenilenme ihtiyacı duyulan il mülki idare sistemi açısından da yeni ufuklar açabilecek potansiyele sahiptir.

buna çözüm olarak iç ve dış paydaş katılımı modelini getirmektedir. Böylece, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinde bürokrasinin yanı sıra kurumdan hizmet alan, ondan etkilenen veya onu etkileyen çevreler amaçların belirlenmesi sürecine dahil edilmektedir. Modelde ayrıca, planların hükümetçe hazırlanmış üst strateji belgelerine uygunluk şartı getirilerek halkı temsil eden siyasi otoritenin tercihlerine uyum öncelik haline getirilmiş ve garanti altına alınmaya çalışılmıştır.

b) Kapsamlı Alternatif Analizi

Çözülmesi hedeflenen bir sorun yada ulaşılmak istenen bir amaç etraflıca tanımlandıktan sonra, politika alternatifleri kapsamlı biçimde gözden geçirilmelidir. Mevcut durumu koruma (statüko) da dahil olmak üzere tüm politikalar bu aşamada sıralanmalıdır. Bu bağlamda kurumun kendi tecrübeleri başta olmak üzere başka kurumların, başka

ülkelerin tecrübeleri incelenir. Uygun bir politika seçeneğini gözden kaçırmamak amacıyla yoğun bir şekilde bilgi ve veri toplama ve işleme yapılmalı, verilere erişim imkanı sağlayan internet-web gibi bilgi teknolojilerinden yoğun bir şekilde faydalanılmadır.

Ülkemizde ve bakanlığımızda son yıllarda Elektronik Kimlik Doğrulama Sistemi (EKDS) gibi stratejik öneme sahip ve maliyetli politikalar hayata geçirilmeden önce özellikle yabancı ülke tecrübeleri incelenmek suretiyle hem politika seçenekleri artırılmakta hem de başarısı teyit edilmiş yöntemlerle maliyet riskleri azaltılmaktadır. Bununla birlikte, alternatifler belirlenirken inovatif yaklaşımlar göz ardı edilmemeli ve daha önce denenmemiş yeni politikalar üretme yoluna da gidilmelidir. Yine EKDS, özellikle güvenlik alanında ulusal şifreleme vd. açısından inovatif uygulamalar içeren örnek bir proje olmuştur. Hususiyetle, belirsizlik ve risk oranı yüksek, maliyetli, kapsamlı ve önceden denenmemiş politikaların çalışıp çalışmadığı mümkün olduğunca pilot uygulamalarla test edilmelidir. Ancak, pilot uygulamalar sonuçların ölçümü açısından teknik alanlarda kolay iken, sosyal yönü ağırlıklı olan alanlarda uygulama zorluğu olduğu da unutulmamalıdır.

Rasyonel yönetim anlayışının etkisiyle mevzuatımıza girmiş önemli bir kavram ve analitik yöntem 'Düzenleyici Etki Analizi' dir. Mevzuata göre toplam (etki) maliyeti 10 milyon YTL'yi aşan mevzuat düzenlemelerinde düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Buna göre bir sorunla ilgili olarak hiçbirşey yapmama da dahil olmak üzere en az üç alternatif politikanın belirlenmesi ve fayda-maliyet analizi yapılması gerekmektedir. Maliyeti bu değer

altında kalan düzenlemelerde ise kapsamı biraz daha dar bir analiz yapılması zorunludur. Batı ülkelerinde rutin hale gelmiş olmakla birlikte son AB ilerleme raporunda da tespit ve kritik edildiği gibi (Avrupa Komisyonu, 2013:9) Türk kamu yönetiminde düzenleyici etki analizi gibi analitik yöntemler istisnai durumlar hariç kullanılmamaktadır. Stratejik yönetim açısından karar almada bu tür analitik araçların kullanılması olmazsa olmazlardandır.

c) Alternatiflerin Sonuçlarının Hesaplanması ve En Etkin Seçeneğin Belirlenmesi: Karar Alma

Stratejik yönetim yaklaşımı 'belirsizlik altında karar alma' kavramı üzerine kurulmuştur (Ansoff, 1984:15). Belirsizlik altında karar alma, risk altında karar almadan farklı bir kavramdır. Risk, olasılık dağılımının bilindiği durumları ifade eder. Örneğin bir toplumsal gösterinin şiddet olaylarına dönüşme olasılığı % 60, barışçıl geçme olasılığı % 40 olduğuna dair bir veri varken önümüzde bir riskli olasılık dağılımı bulunmakta ancak yine de hangi ihtimalin gerçekleşeceğini bilememekteyiz. Belirsizlik altında karar alma ise olasılık dağılımının hiçbir şekilde veri olarak elde bulunmadığı durumları ifade eder. Böyle bir belirsizlikte, güvenliğin hangi seviyede alınacağı, ne kadar zırhlı araç kullanılacağı, komşu illerden yardım istenip istenmeyeceği gibi hususlarda da belirsizlik yaşanması kaçınılmazdır (Bu çerçevede, yürütülen istihbarat çalışmalarını karar almadaki geleceğe yönelik bu belirsizlikleri gidermeye yönelik veri girişi sağlama faaliyeti olarak ifade edebiliriz.) Stratejik planlama modelinin temelinde geleceği öngörülebilir varsayan klasik uzun dönem planlamanın aksine işte bu 'belirsiz-



lik altında karar alma' mantığı yatmaktadır. Bunun temel sebebi geleceğin planlanması ve bugünden gerçekleştireceğimiz uygulamaların sonuçlarının önceden kestirilmesi-nin çok zor ve pek çok durumda da imkansız olmasıdır. Unutmamak gerekir ki, karar alınan ortam yalıtılmış ve steril değil, pek çok oyuncunun, ve kuvvetin etkin olduğu interaktif bir ortamdır. Analiz çalışmaları ve tahminler tutarlı olduğu ölçüde kararlar da tutarlı olacaktır.

Alternatiflerin sadece seçenek olarak belirlenmesi rasyonel karar alma için yeterli değildir. Bu nedenle makul ve uygulanabilir görünen seçeneklerin tıpkı düzenleyici etki analizinde olduğu gibi maliyet ve sonuçlarıyla birlikte hesaplanması gerekir. Analizlerde istenilen sonuçların yanı sıra istenmeyen sonuçlar da dikkate alınmalıdır. Bu aşama belki de rasyonel karar almanın en sorunlu bölümüdür. Zira, kamu sektöründe bir alanda alınan karar pek çok başka alanı etkileyebilme potansiyeline sahiptir. Bundan daha da ötesi, kamu politikalarında maliyetler ve faydalar çoğu kez para cinsinden ifade edilemez. Örneğin bir tarım arazisi üzerine otoyol inşa edilmesi konusunda verilecek kararda, yolun ekonomik getirileri yanında tarım arazilerine etkileri, bölgedeki yerleşim merkezlerine ve oralarda yaşayanlara sosyal, fiziksel (sağlık) ve psikolojik etkileri, ve hatta bölgedeki yabani hayvanların yaşam koşullarına etkileri gibi pek çok faktörün dikkate alınması gerekecektir. Ancak, yolun maliyeti para cinsinden belirlenebilirken, sadece bir kısmı sayılan yukarıdaki etkilerin pek çoğu para cinsinden ifade edilemeyecektir.

Sayısal analiz yapılamayan durumlarda değerlendirmeler kamusal değerler üzerinden olacaktır. Örneğin,

neğin, önemli bir toplumsal değer olan 'kamu güvenliği'ni artırmak üzere toplantı ve gösteri yürüyüşleri mevzuatında yapılan bir düzenlemenin yine çok önemli bir değer olan 'bireysel özgürlükler'e etkisi olması kaçınılmazdır. Soru şudur: Bireysel özgürlüklerden (X) miktardaki (marjinal) geriye gidiş, kamu güvenliğinde (Y) miktar (marjinal) artış ile meşrulaştırılabilir mi? En gelişmiş batı demokrasileri dahil olmak üzere bu konuda karar almada büyük güçlükler yaşandığını gözlemlemekteyiz. Örneğin, İngiltere'de 2006 yılında İşçi Partisi hükümeti tarafından terör suçlarında gözaltı süresini hakim kararıyla birer haftalık uzatmalarla 90 güne çıkarmayı düzenleyen yasa tasarısı bizzat kendi milletvekillerinin de oyuyla demokrasiye ve bireysel özgürlüklere aykırı olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir. Bu tür tercihlerde matematiksel hesaplamalarla hiçbir sonuca ulaşamayacağı açıktır ve bu kararlar rasyonel karar almadan ziyade toplumun değer önceliklerine bağlı olarak politik karar alma alanının konusunu teşkil eder.

Alternatiflerin kapsamlı bir şekilde ve hepsinin aynı anda değerlendirilmeye alınmaması optimum-altı bir karar alınmasına neden olabilir (Banfield, 1959:363). İnsanlar gibi kurumlar da kaynak kısıtı (insan, zaman vb.), geçmiş alışkanlıklar, algıda seçicilik, riski minimize etme güdüsü gibi nedenlerle kendilerine en yakın görünen politikaları seçme eğilimine sahiptirler. Kamu aktörleri, rasyonel karar alma üzerinde kısıtlama oluşturan bu kriterlere uygun ve tatmin seviyelerini karşılayan ilk seçenekte karar kılar, diğer pek çok seçeneği gündemlerine almazlar. Farklı bir alandan örnek vererek konuyu izaha çalışalım. Evini satmak isteyen bir şahıs için 100 bin TL

tatmin noktasını oluşturuyorsa ve bir an önce evini satmak istiyorsa karşısına 100 bin TL'lik teklifle ilk gelen kişiye evini satabilecektir. Halbuki, zaman içinde gelebilecek tüm teklifleri aynı anda alabilme imkanı olsa belki de 120 bin TL'lik bir teklifin de olabileceğini görecektir ve daha karlı bir satış yapabilecektir. Bu itibarla, kamu kurumlarında politika belirlerken statükocu yaklaşım sergilenmesinin en önemli maliyetlerinden birisi daha etkin politika seçeneklerinin göz ardı edilmiş olma ihtimalidir. Stratejik planlamanın en temel özelliklerinden birisi inovatif yaklaşımları da içeren kapsamlı alternatif analizi yapılmasına bir çerçeve oluşturmaktır. Analizlerde, hangi seçeneğin karara dönüştüğü kadar, hangi seçeneklerin elendiği bu açıdan büyük önem taşır. Ülkemizdeki uygulamada bu çok önemli boyutun ihmal edildiği müşahade edilmektedir.

Bu süreç sonunda rasyonel bir karar alındığının iddia edilebilmesi için esas olarak teknik-ekonomik anlamda en verimli ya da amaçlara ulaştırma anlamında en etkin politika alternatifinin seçilmesi gerekir. Basitleştirme açısından gözden geçirdiğimiz politika seçeneklerinin maliyetlerinin eşit ve sabit olduğunu varsayarsak rasyonel karar faydası ve getirisi en yüksek olan alternatifin seçilmesi olacaktır. Tersine, fayda ve getirileri sabit ve eşit kabul edersek, en verimli karar maliyeti en düşük olanın seçilmesi olacaktır (Simon, 1997:75). Stratejik planlama modeli bu nedenle hedeflerin operasyonelleştirilmesi, yani ölçülebilir, somut, sayısal ifadelerle dökülmesi ve ayrıntılı hesaplamalar yapılması üzerinde durur. Zira bu hesaplamaların sağlıklı yapılabilirdiği alanlarda rasyonel karar almak daha mümkün olacaktır. Fayda ve maliyetlerin sayısallaştırılamadığı alanlarda ka-



rarlar etkinlik ve geliştirilen diğer kriterler üzerinden verilecektir.

Tüm maliyetlerin ve faydaların sayısallaştırılabildiği ve maliyetlerin birbirine eşit olduğu varsayımı ile statükoyu korumak dahil dört alternatif güvenlik politikasının gösterildiği aşağıdaki Tablo-2, bir karar alıcının karşılaşılabileceği temsili durumu sergilemektedir.

Politika Alternatifleri	Maliyet (TL)	Fayda (TL)	Net Fayda (TL)
Alternatif (1) Mevcut Durumu Korumak	0	0	0
Alternatif (2) Güvenlik Personeli Sayısını % (X) Artırmak	100	150	+50
Alternatif (3) Özel Güvenlik Firmalarından Hizmet Almak	100	80	-20
Alternatif (4) Mobese Sistemlerini Geliştirmek	100	200	+100

Tablo-2 Stratejik Planlamada Alternatif Strateji/Politika Analizi

Örneğimizde, maliyetlerin eşit olduğu durumda net getirisi 1, 2 ve 3'üncü alternatife göre daha yüksek olan dördüncü alternatifin seçilmesi rasyonel karar almanın bir gereğidir. Bazı durumlarda statükoyu korumanın en etkin seçenek olabileceği unutulmamalıdır ki mülki amirler bu konuda pek çok tecrübe yaşamışlardır. Ancak, yukarıda da belirttiğimiz gibi kamu hizmetinin her alanında getiri ve götürüleri sayısallaştırma ve para cinsinden ifade etmek mümkün değildir. Bu tür hesaplamalar pek çok yan maliyetin hesaplanması gerektiğinden gelişmiş ölçüm modelleri ile çalışmayı ve konusuna göre özgün ölçüm modelleri geliştirmeyi gerektirir. Batı'da başta ABD olmak üzere askeri ve diğer kamusal politika alanlarında gelişmiş analitik modeller (fayda-maliyet ve 'operation research' gibi) ve karar destek yazılımları çok sıklıkla kullanılmaktadır. Bu, yukarıda da izah edildiği gibi hem rasyonel karar almayı kolaylaştırmakta ve hem de hedefe ulaşılıp ulaşılamadığı (performans) konusunda net bilgi sağlamaktadır.

d) Hareket (Aksiyon), Sonuçlar, Uygulama, ve Geri Bildirim Üzerinde Vurgu Yapması

Stratejik planlama reaktif bir stratejik içerikten ziyade proaktif bir içeriği teşvik eder. Reaktif kurumlar değişimi ve belirsizliği algılamakla birlikte dışarıdan kendisini düzenlemeye yetkili diğer kurumlardan herhangi bir baskı olmadan kendilerini değiştirmeyen kurumlardır. Bu kurumların belirgin stratejileri bulunmaz. Diğer yandan, proaktif kurumlar yenilikçi, gerektiğinde risk alabilen (risk altında karar almaya yukarıda değinilmişti), yeni gelişmelere hızla cevap verebilme ve uyum sağlama becerisine sahip, diğerlerine öncülük eden kurumlardır (Andrews vd., 2009:2). Bir kurumun dış çevresindeki gelişmeleri okuyarak bunlara yönelik proaktif bir tavırla stratejiler geliştirmesi stratejik planlamanın temel hedeflerinden birisidir.

Özellikle ABD ve İngiltere merkezli yapılan bilimsel araştırmalar, stratejik planlama ve yönetimde başarısızlıkların en temel sebebinin teknik bilgi ve beceri (skills) eksikliği ile kaynak yetersizliği olduğunu ortaya koymaktadır.

Stratejik planlama, girdi ve süreç odaklı geleneksel Türk kamu yönetiminin aksine çıktı ve sonuç odaklıdır. Uygulanacak stratejiler belirlenirken kanuni zorunlulukların kuruma yüklediği süreçler değil, faaliyetlerin sonuçları esas alınır. Yasal-rasyonel olarak nitelenen kamu bürokrasi sistemimizde yılda dört kez yapılması düzenlenmiş olan bir toplantının belirtilen tarihlerde yapıp tutanağa bağlanması görevin ifa edildiği anlamına gelebilir. Ancak, stratejik yönetim, yapılan toplantıların nasıl etkiler doğuracağına odaklanır. Toplantı sonunda mevcut sorunların ne kadarı çözüme kavuşturulmuştur? Toplantının şekli istenilen sonuçları almaya yeterli olmuş mudur? Katılımcıların sonuçlardan memnuniyet derecesi nedir? Genel olarak toplantının nasıl bir etkisi olmuştu? gibi sorular stratejik planlamanın ilgi alanındadır.

Stratejik yönetim, planda belirlenen stratejilerin uygulanması üzerinde özel önem vererek durur. Zira pek çok ülke kamu kesiminde iddialı politikalar geliştirilmekte ancak uygulamada başarısızlıklar ve büyük fiyaskolar yaşanabilmekte, hizmet kullanıcılarının memnuniyeti düşmektedir. Uygulamanın izlenmesi çerçevesinde performans ölçümü ve yönetimi gibi stratejik yönetime en-

tegre olmuş 'Balanced Scorecards' gibi yönetim modelleri batı ülkeleri kamu yönetimlerinde sıklıkla kullanılmakta, böylece bireysel, birimsel-kurumsal, finansal performansın yanı sıra stratejik hedeflere ulaşılma durumu değerlendirilebilmektedir.

Kurumlar faaliyetlerinin çıktı ve sonuçlarını analiz edip analizlerini bir sonraki karar alma süreçlerine dahil edilmek üzere geri bildirim yaptıkları taktirde daha isabetli karar alabileceklerdir. Bir politika, faaliyet, yada proje (ve hatta bir birim) sonuçlarının geri bildirimi neticesinde bu politika, faaliyet, yada proje sürdürülebilir, değiştirilebilir, yada tümden ortadan kalkabilir. Rasyonel karar alındığı iddia edilen sistemlerde, çalışmayan hiçbir programın ya da işlevini yitirmiş hiçbir birimin yaşama şansı olamaz. Aksi durum kaynakların irrasyonel kullanımı anlamına gelir. Bugün çağdaş yönetim anlayışında stratejik planların uygulanma, izleme, değerlendirme ve geri bildirimi, performans yönetim sistemleriyle sağlanmaktadır.

Sonuç

Stratejik planlama reformu, Türk Kamu Yönetiminde karar alma süreçlerine katılımcılığın ve rasyonel yöntemlerin egemen olmasını hedeflemektedir. Model, belirsizlik altında karar alma koşulları altında, fayda-maliyet ve fizibilite analizleri ile inovatif yaklaşımları içeren ayrıntılı alternatif strateji analizleri, stratejilerin uygulanmasını sıkı şekil-

de izleme, değerlendirme, geri bildirim ve böylece politik karar alma (amaçlar) ve rasyonel karar alma ayrımının karar alma süreçlerine hakim olmasını öngörmektedir.

Ancak uygulamalar incelendiğinde getirilmek istenen sistemin anlaşılma oranının düşük olduğu görülmektedir. Özellikle ABD ve İngiltere merkezli yapılan bilimsel araştırmalar, stratejik planlama ve yönetimde başarısızlıkların en temel sebebinin teknik bilgi ve beceri (skills) eksikliği ile kaynak yetersizliği olduğunu ortaya koymaktadır. Gerçekten de stratejik yönetim, planlama tekniğine ve karar alma literatürüne hakim, fayda-maliyet, maliyet-verimlilik, düzenleyici etki analizi gibi analitik araçları kullanma becerisine sahip, performans ölçümü gibi kompleks yönetim araçlarını kullanabilen insan kaynaklarının varlığını gerektirmektedir. Model ile stratejik planlama birimlerinin oluşturulmasındaki temel amaç bu teknik beceri ve birikime sahip yapıyı kurmaktır. Ayrıca stratejik yönetim, analizlerin ve bizzat stratejilerin inovatif ve kaliteli olmasını sağlamak üzere akademik dünya ve stratejik düşünce kuruluşları gibi çevrelerle sıkı bir münasebeti de gerektirmektedir. Stratejik yönetim anlayışı, karar almada büyük bir etken olan 'sezgileri' göz ardı etmez. Aksine, sezgileri güçlü olan karar alıcıların bu yeteneklerini kullanırken hareket noktalarının nesnel veriler ve analizler olması gerektiğini ortaya koyar.

Kamu hizmetlerinin sunumuna stratejik bir yaklaşımda kilit kelime 'değişim'dir. Günümüzün küresel bir köy haline gelen dünyasında, insanlar, kurumlar, toplumlar, ve ülkeler hızla değişmekte ve bizleri de değişime zorlamaktadır. Gerek yapısal ve gerekse süreçler açısından esnek, inovatif ve sürekli bir değişim içerisinde olmayan kurumlar, özel sektörde tamamen yok olmaya, kamu sektöründe ise toplumsal güvenilirliğini yitirmeye ve atıl kalmaya mahkum olmaktadır. Özellikle uluslararası göç, siber güvenlik, toplumsal hareketler, nüfus hareketleri, AB'ye uyum, terörün yeni boyutları, bireysel özgürlükler, yerelleşme, yönetim, şeffaflaşma, hesap verebilirliğin öneminin artması gibi gelişmeler Bakanlığımız üzerinde değişime yönelik baskı oluşturmaktadır. Buna MİA'nın taşra boyutunu da eklediğimizde liste bir hayli uzayacaktır. Tüm kamu kurumlarının karşı karşıya bulunduğu bu zorluğun üstesinden gelebilmek için Bakanlığımızda değişimi ve karar almada kolektif rasyoneliteyi bir kültür haline getirme zorunluluğumuz bulunmaktadır. Stratejik planlama ve yönetim, bu kültürel değişimi sağlama konusunda önemli bir yönetim aracı olarak işlev görebilir. Ayrıca, stratejik yönetim ve performans yönetimi modelleri, yenilenme ihtiyacı duyulan il mülki idare sistemi açısından da yeni ufuklar açabilecek potansiyele sahiptir.

Kaynakça

- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). *Strategy Formulation, Strategy Content and Performance*. *Public Management Review*, 11(1), pp.1-22.
- Ansoff, I. (1965). *Corporate Strategy: an Analytic Approach to Business Policy for Growth*. Ansoff, H. I. (1984). *Implanting Strategic Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall International.
- Banfield, E. C. (1959). *Ends and Means in Planning*. *International Social Science Journal*, 11(3), pp.361-368.
- DHS. (2012) *Department of Homeland Security Strategic Plan 2012-2016*. European Commission. (2013). *Turkey 2013 Progress Report*, Brussels.
- March, J. G. (1988). *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice*. In D. E. Bell, H. Raiffa & A. Tversky (Eds.), *Decision-making : Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions* (pp.33-57). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). *Organizational Strategy, Structure, and Process*. New York: McGraw-Hill.
- Poister, T. H., Edwards, L. H., & Pitts, D. W. (2010). *Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions*. *Am. Rev. Public Adm. American Review of Public Administration*, 40(5), 522-545.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press.