

Stratejik Yönetim ve Toplam Kalite Yönetimi: Benzerlikler, Farklılıklar ve Kamu Yönetimi İçin Çıkarımlar

Selim Coşkun*

Özet: Stratejik yönetim ve Toplam Kalite Yönetimi (TKY), pek çok ülkenin kamu sektöründe yaygın olarak uygulanmasına karşın, iki yaklaşım arasındaki ilişki, benzerlikler ve farklılıklar ülkemizde fazla irdelenmemiştir. Bu çalışma, mevcut literatürü gözden geçirerek iki yaklaşım arasındaki benzerlikleri ve farklılıkları ele almayı, kamu yönetimi için bir takım çıkarımlar ortaya koymayı amaçlamaktadır. İki yönetim yaklaşımının gelişimi ve uygulanması incelendiği zaman birbirleriyle uyumsuz olmaktan daha çok birbirlerini tamamladıkları ortaya çıkmaktadır. İki yaklaşımın da kamu yöneticileri tarafından dikkate alınması gereken potansiyel güçlü yönleri bulunmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Stratejik yönetim, Toplam Kalite Yönetimi, kamu yönetimi

Strategic Management and Total Quality Management: Similarities, Differences and Implications for Public Administration

Abstract: Even though strategic management and Total Quality Management are widely applied in public administration of many countries, similarities, differences and interrelation between both approaches are not analyzed very much in Turkey. This study aims to elaborate the differences and similarities among two approaches and implications for public administration. Depending on analysis of development and implementation of both approaches it is concluded that they are complementary rather than dissonant. Each approach has potential strengths in comparison with the other, which public administrators should consider.

Key Words: Strategic management, Total Quality Management, public administration

GİRİŞ

Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ve stratejik yönetim başlangıçta özel sektörde yaygın olarak uygulanmış, özellikle 1980'lerden başlayarak kamu yönetimi literatüründe sıkça kullanılan ve kamu kurumlarında uygulanan iki yönetim yaklaşımı olarak ortaya çıkmıştır.

Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, dünyanın pek çok ülkesinde TKY kamu sektöründe yaygın olarak uygulanmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde

* Dr., T.C. Başbakanlık, Danışman

1988 yılında Başkan Reagan'ın yayımladığı Başkanlık Kararnamesiyle, TKY Federal Kurumlar için zorunlu yönetim modeli haline gelmiştir. Araştırmalar ABD'de TKY'nin hem yerel hem de eyalet düzeyinde yaygın olarak kullanıldığını göstermektedir (Hunt, 1993; Berman ve West, 1995). Benzer olarak, TKY başta İngiltere olmak üzere pek çok Avrupa ülkesinin kamu yönetimlerinde uygulama sahası bulmuştur (Steas ve Thijs, 2005).

TKY gibi, stratejik yönetim de, pek çok ülkede kamu kurumlarında yaygın olarak uygulanmaktadır. ABD'de stratejik planlama, 1980'lerden sonra uygulama alanı bulmuş olup, ilk uygulamalar ve literatür daha çok yerel yönetim ağırlıklıdır (Poister ve Streib, 2005: 45). 1995 yılında ülke genelinde yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre eyalet kurumlarının yüzde 60'ı bir tür stratejik plan geliştirdiklerini beyan etmişlerdir (Berry ve Wechsler, 1995: 160). Yerel yönetimlerin uygulama zorunluluğu olmamasına karşın 2005 yılında yapılan bir araştırmaya göre nüfusu 25000'in üzerinde olan şehirlerin yaklaşık yüzde 44'ü stratejik plana sahiptir (Poister ve Streib, 2005: 47). ABD'de federal düzeyde stratejik plan uygulamaları 1993 tarihli Yönetim Performansı ve Sonuç Yasasına (The Government Performance and Results Act) dayanmaktadır. Söz konusu yasa ile federal kurumların stratejik plan oluşturmaları ve bu planların bütçe ve performans ölçümleri ile ilişkilendirmeleri zorunlu hale getirilmiştir (Radin, 2000). Araştırmalar, İrlanda, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Tayvan gibi pek çok ülkede stratejik planın kamu sektöründe yaygın olarak uygulandığını göstermektedir (McCaffery, 1984; Green, 1998; Drumaux ve Goethals, 2007; Houg, 2006).

Ülkemizde de TKY özellikle 1990'lardan itibaren kamu yönetimi literatüründe tartışılmaya başlanmış, farklı sektörde faaliyet gösteren pek çok kamu kurumu TKY'yi kısmen de olsa uygulamıştır. Öte yandan stratejik plan Türk kamu yönetiminde 2000'li yılların ortalarında uygulanmaya konulmuştur. 2003 yılında çıkarılan Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun stratejik planlamaya ilişkin hükümleri 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanuna göre tüm kamu kurumları stratejik plan hazırlamak durumundadır. Bu doğrultuda kurumlar geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturacak; stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptayacak ve önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçme, izleme ve değerlendirme yapacaklardır (DPT, 2006).

Her iki yaklaşım da ülkemiz dahil pek çok ülkenin kamu sektöründe yaygın olarak uygulanmasına karşın bu yaklaşımlar arasındaki ilişki, benzerlikler ve farklılıklar ülkemizde fazla irdelenmemiştir. Bu çalışma, her iki yaklaşım arasındaki benzerlikleri ve farklılıkları ele almakta, bu konudaki literatürü gözden geçirerek kamu yönetimi için bir takım çıkarımlar ortaya koymayı amaçlamaktadır.

STRATEJİK PLANLAMA, STRATEJİK YÖNETİM VE UNSURLARI

Stratejik yönetim yıllar süren bir evrim sonrası gelişen ve içinde, yönetim bilimi kuramının pek çok unsurunu barındıran kapsamlı bir yönetim yaklaşımıdır. Başlangıçta uzun dönemli planlama olarak tanımlanmış, daha sonra stratejik plana evrilmiş ve nihai olarak da stratejik yönetim olarak tanımlanmıştır (Ugboro ve Obeng, 2005: 5). 1960’lardan bu yana özel sektör firmaları stratejik yönetim yaklaşımlarını çevresel belirsizliklerle başa çıkmak için düzenli olarak kullanmaktadır (Vinzant ve Vinzant: 1996a: 202). Stratejik yönetimin özel sektör kadar olmasa da, özellikle 1980’lerden sonra kamu sektöründe yaygın olarak kullanıldığını söylemek mümkündür.

Stratejik Planlama

Stratejik planlamanın herkes tarafından kabul görmüş genel bir tanımı bulunmamaktadır. Meising ve Anderson’a (1991) göre, stratejik planlama, basit olarak söylemek gerekirse bir kurumun çevresine uyum sağlamasıdır. Bryson (2004: 6) stratejik planlamayı “bir kurumun ne olduğunu, ne yaptığını ve niçin yaptığını yönlendiren ve şekillendiren temel karar ve eylemleri üreten disiplinli çabalar” olarak tanımlamaktadır. Drucker (1974: 125) daha kapsamlı bir tanım vermektedir. Ona göre, stratejik planlama, sistematik olarak risk içeren kararlar alınması, bu kararları gerçekleştirmek için tüm çabaların sistematik olarak organize edilmesi ve bu kararların sonuçlarının sürekli geri bildirimlerle beklentiler doğrultusunda değerlendirilmesidir. Bu tanıma göre stratejik planlama, kurumsal amaçları ortaya koymayı, bu amaçlara ulaşmak için iş, insan ve kurumsal sistemleri organize etmeyi, planlama yapmayı ve planları uygulamayı, çalışanları motive etmeyi, performansı değerlendirmeyi, başka bir deyişle planın ilerlemesini kontrol etmeyi içermektedir (Ugboro ve Obeng, 2005: 5).

Stratejik plan, bir kurumun uzun dönemde mevcudiyetini devam ettirmesini ve etkili olmasını sağlayacak gelecek yönelimli düşünce ve objektif analiz ile amaç ve önceliklerin sübjektif değerlendirmesini bir araya getirmektedir. Daha çok kapalı sistem yaklaşımına sahip geleneksel uzun dönemli planlama ve program planlamasının aksine, stratejik planlama “büyük resmi” ortaya koymakta ve şu özellikleri içermektedir:¹ Stratejik planlama bir kurumun karşı karşıya oldu-

¹ Thompson’a göre (1991: 281-283) kapalı sistem yaklaşımının en önemli özelliği önceden öngörülebilir, değişmeyen bir çevre varsayımına sahip olmasıdır. Buna karşılık açık sistemler birbirlerini etkileyen ve karşılıklı bağımlı parçalardan oluşur. Her bir parça diğer parçalardan ve örgütün genel çevresinden karşılıklı olarak etkilenir. Özetle, açık sistem yaklaşımında çevresel belirsizlik esas olup, parça ile bütün ve örgütsel çevre arasında sürekli, dinamik ve karşılıklı etkileşim vardır. Bu kapsamda, Poister ve Streib’e göre (1999: 309) kapalı sistem yaklaşımına yakın olan geleneksel uzun dönemli planlamadan farklı olarak stratejik planlama: 1) kurumu ve kurumun misyonunu etkileyen çevresel eğilim ve güçlerin önemine vurgu yapar, 2) özellikle dış paydaşların tercih ve ilgilerini dikkate alarak politik olarak gerçekçi davranır. (Uzun dönemli geleneksel planlama ve stratejik plan arasındaki farklılıklar için Halachmi’ye (1986) bakılabilir).

ğu en önemli konuları/sorunları tespit eder ve bunlara çözüm üretir. Bu çerçevede bir dizi faaliyeti içerir. Öncelikle bir kurumun vizyon ve misyonu tanımlanır. Daha sonra misyon ve stratejilerini belirleyen öznel amaç ve değerler ele alınır. Bir kurumun misyonunu etkileyecek dış etken ve güçlerin analizi yapılır (SWOT analizi). İç ve özellikle dış paydaşların tercih ve öncelikleri dikkate alınarak gerçekçi olmaya çalışılır (paydaş analizi). Tüm bu faaliyetler büyük oranda üst düzey yönetimin aktif katılımına, gerekli görüldüğünde de seçilmiş yöneticilerin ve çalışanların katılımına dayanır (Poister ve Streib, 1999: 310).

STRATEJİK YÖNETİM

Stratejik planlama stratejik yönetimin ana unsuru olmakla beraber, stratejik yönetim ve stratejik planlama aynı şey değildir. Vinzant ve Vinzant (1996a: 203) stratejik planlamayı stratejik yönetimin temel taşı olarak görmekle beraber stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanması için yönetsel kapasite, güç yapısı, kültür, kurumsal yapı, liderlik gibi kurumsal kapasitelerin iyi bir şekilde analiz edilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Stratejik yönetim stratejik planlamanın oluşturulmasını, sürekli olarak güncellenmesini, planların başarılı bir şekilde uygulanmasını ve denetlenmesini içermektedir (Poister ve Streib, 1999: 310).

Stratejik planlamanın olduğu gibi stratejik yönetimin de farklı tanımları mevcuttur. Örneğin Streis (1985: 1) stratejik yönetimi “bir kurumun nihai amaç ve misyonuna ulaşmak için kurumsal amaç ve hedeflerin belirlendiği, politikaların formüle edildiği, stratejilerin seçildiği bir süreç” olarak tanımlamaktadır. Bu anlamda, stratejik yönetim kurumun stratejik hedeflere ulaşması için planların, eylemlerin ve politikaların geliştirildiği tüm süreçleri kapsamaktadır. Başka bir deyişle, stratejik yönetim, stratejik planların formüle edilmesini, stratejik eylemlerin uygulanmasının koordine edilmesini ve sonuçların analiz edilmesini içeren dinamik bir süreçtir (Vinzant ve Vinzant, 1999: 518). Thompson ve Strickland (2001: 6) stratejik yönetimi stratejik bir vizyon oluşturma, kurumsal hedefleri ortaya koyma, bu hedeflere ulaşmak için stratejiler geliştirme ve uygulama, gerektiğinde vizyon, amaç ve stratejide gerekli düzeltici işlemler yapmayı içeren yönetsel bir süreç olarak tanımlamaktadır. Toft’a (2000: 4) göre, stratejik yönetim, tüm yönetim sistemini kapsayan stratejik vizyonu kurumun tüm birimlerine genişleten gelişmiş ve tutarlı bir stratejik düşüncedir. Bu çerçevede stratejik yönetim, üst düzey yönetimin kurumda tek düzeliği sağlamak için kurumu mikro düzeyde yönettiği zaman ortaya çıkmaz. Bunun yerine, bir kurumun her düzeydeki bütün karar ve faaliyetleri o kurumun uzun dönemli faaliyetleri için kritik olan temel stratejilere ve politikalara dayandığı zaman ortaya çıkar. Stratejik olarak yönetilen bir kurum, bütçeleme, performans değerlendirme, insan kaynakları ve diğer tüm faaliyetlerin kurumdaki önemli aktörler tarafından geliştirildiği ve iç ve dış paydaşlara etkin olarak iletildiği stratejik gündeme daya-

nan kurumdur. Stratejik yönetim stratejilerin uygulanmasını, performansın değerlendirilmesini, aynı zamanda eğilimlerin ve ortaya çıkan yeni sorunların sürekli olarak değerlendirilmesini gerektirir (Poister ve Streib, 1999: 310).

Stratejik yönetime ilişkin farklı tanım ve yaklaşımlar olmasına karşın modellerin pek çoğu benzer unsurlar içermektedir. Birincisi, stratejik yönetim stratejik planlamayı içermektedir, fakat onunla sınırlı değildir. İkincisi, stratejik yönetim planlama ile bütçe sürecini ilişkilendirmektedir. Üçüncüsü, stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanması kurumsal kapasitenin yönetim kapasitesi, güç/iktidar yapısı, kültür, liderlik ve kurum/örgüt yapısı gibi alanlarda değerlendirilmesini ve güçlendirilmesini gerektirir (Vinzant ve Vinzant, 1996a: 203).

STRATEJİK YÖNETİMİN UNSURLARI

Bütünleşik stratejik yönetim sistemi nelerden oluşur? Streis'e (1985: 9) göre, Stratejik yönetim önceden bir kurumun gelecekte ne yapacağını (planlama), bunu kiminle ve nasıl yapacağını (kaynak yönetimi), işlem ve eylemlerin sürekli olarak denetlenmesini (denetleme ve kontrol) içermektedir. Vinzant ve Vinzant (1996a) doğrudan stratejik hedef ve amaçlardan kaynaklanan performans ölçümlerini ve bütçeyi stratejik planla ilişkilendirmenin önemine vurgu yapmaktadırlar. Benzer olarak, Poister ve Streib (1999) performans yönetiminin ve bütçenin stratejik yönetimle ilişkilendirilmesinin önemine vurgu yapmaktadır. Özetle, stratejik yönetim üzerinde çalışanlar stratejik yönetimin genel olarak üç temel süreçten oluştuğunu ifade etmektedirler. Bu unsurlar stratejik planlama, kaynak dağıtımı, kontrol ve değerlendirmedir (Streis, 1985: 9; Vinzant ve Vinzant: 1996b: 140; Halachmi vd., 1993: 165).

Stratejik yönetimin ilk aşaması ve unsuru kurumsal amaç ve stratejilerin belirlendiği stratejik planlamadır. Stratejik planlama, stratejik yönetim sisteminin temel taşı olan resmi bir süreçtir. Stratejik planlama süreci misyon tanımı, paydaş analizi, kurumsal yükümlüklerin açıklığa kavuşturulması, kurumun iç ve dış çevresinin sistematik olarak değerlendirilmesi, stratejik konuların tanımlanması, strateji geliştirme ve kurumun vizyonunun oluşturulmasını içermektedir (Vinzant ve Vinzant: 1996b). Stratejik yönetimin ikinci ögesini oluşturan kaynak dağılımı süreci; stratejik planın uygulanması için gerekli olan personeli, mali ve parasal kaynağın tahsisini kapsamaktır. Son olarak, kontrol ve değerlendirme süreci ise stratejik planın uygulanması sürecinde ve uygulama sonrası performans geri bildirimini sağlar. Bu süreç stratejik planın uygulanması ve gerekli görüldüğünde düzeltme yapılmasını mümkün kılar. Streib ve Poister'e (1990: 32) göre, stratejik plan ve amaçların uygulanması ile beraber, stratejik yönetimin geliştirilmesinde en önemli konu planların denetlenmesi ve sapmaların tespit edilmesidir. Bu süreç aynı zamanda stratejik planın uygulanmasında veri

desteği de sağlar. Kontrol ve değerlendirme sistemi veri kaynağı olarak yönetim bilgi sistemlerine dayanmaktadır (Vinzant ve Vinzant, 1996b: 140).

Özetlemek gerekirse; stratejik yönetim, kurumların stratejik hedeflerine ulaşmasını sağlamaya yardım eden kapsamlı bir yönetim yaklaşımıdır. Başlangıçta stratejik plana vurgu yapmakla birlikte; stratejik yönetim günümüzde kaynak dağıtımı ve bütçe, bilgi yönetimi, kontrol ve değerlendirme süreçlerini de içeren bir dizi yönetim faaliyetlerini kapsamaktadır (Vinzant ve Vinzant, 1996a).

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ: TANIM VE UNSURLARI

TKY 1980'lerden sonra popüler yönetim yaklaşımı haline gelmiştir. Stratejik yönetim gibi TKY'de, özellikle 1990'lardan sonra birçok ülkede kamu yönetiminin daha etkin ve verimli çalışmasını hedefleyen kamu reformlarının bir parçası olmuştur. Bu kapsamda dünyanın farklı ülkelerinde yaygın kullanım alanı bulmuştur.

Stratejik yönetimde olduğu gibi, TKY'nin de kökleri özel sektördedir. Genel olarak TKY'nin kökenleri 1930'larda Walter A. Shewhart tarafından geliştirilen İstatistiksel Süreç Kontrolüne dayandırılmaktadır (Yong ve Wilkinson, 2002). Daha sonraları TKY başta Deming olmak üzere Shewhard, Juran, Crosby, Ishikawa, İmai, Taguchi, Feigenbaum gibi "kalite bilgelerinin" çalışmaları ve bazı kurumların katkıları ile gelişerek kapsamlı bir yönetim yaklaşımına dönüşmüştür.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN TANIMI

Stratejik yönetimde olduğu gibi TKY'nin de üzerinde anlaşılan tek bir tanımı bulunmamaktadır. TKY'yi eleştirenlere göre TKY yeni bir yaklaşımdan daha çok "Taylorizmin canlandırılması", "bilimsel yönetimin yüceltilmesidir." (Boje ve Winsor, 1993; Drummond, 1994). Bunun tersine bazıları TKY'yi "yeni bir yönetim felsefesi" hatta "yeni bir yaşam biçimi" olarak değerlendirmektedir (Bounds vd. 1994; Martin, 1993). Örneğin, Martin'e göre TKY her şeyden önce ve en önemlisi kurumsal kültürün değişimini gerektiren bir yönetim felsefesidir. Ona göre TKY Bilimsel Yönetimin analitik ve daha akıllı çalışma boyutu ile İnsan İlişkileri Yaklaşımının grup ve çalışma odaklı olma boyutunu başarılı bir şekilde sentezlemektedir (Martin, 1993:10-11). Hakes (1991: 3), TKY'yi "sürekli iyileştirme yolu ile mevcut kaynakları ve fırsatları en iyi değerlendirmeyi hedefleyen yönetim felsefesi" olarak tanımlamaktadır. Federal Kalite Kurumunun tanımı TKY'nin başlıca unsurlarını içermektedir. Bu tanıma göre TKY, müşteri ihtiyaç ve beklentilerini karşılamak için kurumsal süreç, ürün ve hizmetleri sürekli iyileştirmede tüm yöneticiler ve çalışanların sayısal yöntemle-

ri kullanmasını sağlayan kapsamlı bir kurumsal yaklaşımdır (Federal Quality Institute, 1991).

Özetle, TKY Deming, Juran, Ishikawa ve diğer kalite uzmanlarının katkılarıyla geliştirilen, bir dizi ilke, varsayım ve yönetim uygulama, teknik ve araçlarını başarılı bir şekilde sentezleyen bir yönetim yaklaşımı olarak tanımlanabilir (Spencer, 1994: 446- 447).

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UNSURLARI

“Kalite bilgeleri” TKY’nin tanımını yapmamakta, TKY’nin farklı boyutlarını öne çıkarmaktadırlar. Deming, yönetimin desteğine, liderliğe, istatistiksel süreç kontrolüne dikkat çekmekte, çalışanların katılım ve bağlılığının önemine vurgu yapmaktadır. Benzer olarak, Juran, planlama ve ürün tasarımına, kalite denetimine, müşteri ve tedarikçilerin katılımının sağlanmasına odaklanmaktadır. Crosby’nin başlıca ilgi alanı kültürel değişim, değişim için liderlik, çalışanların eğitimi ve kalitenin maliyeti gibi kurumsal faktörlerdir. Ishikawa, kurumların üreticiden ziyade müşteri odaklı olmasına, istatistiksel yöntemlerin kullanılmasına, işgücünün sürekli olarak eğitimine, kalitenin sürekli iyileştirilmesi için toplam kurumsal bağlılığa vurgu yapmaktadır (Dale vd., 2001: 444- 445).

Yukarıda belirtildiği üzere, kalite uzmanları TKY’nin farklı unsurlarını öne çıkarmaktadırlar. Bununla beraber kalite uzmanlarının eserleri üzerinde yapılan içerik çalışmaları eserlerin bir takım ortak unsurlara sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Büyük ölçüde yukarıda sözü geçen kalite uzmanlarının görüşlerine dayanarak geliştirilen ABD’de kullanılan Malcolm Baldrige Ulusal Kalite Ödülü Modeli ve Avrupa Kalite Ödülü Modeli de benzer öğelere sahiptir. Bu öğeler özetle; üst düzey yönetimin desteği, müşteri odaklılık ve ilişkileri, işgücü yönetimi ve katılımı, süreç yönetimi, kalite verileri ve raporlama ve kalite planlamasıdır (Dale vd., 2001; Dean ve Bowen, 1994; Garvin, 1991; EFQM, 2000).

Müşteri odaklılık ve müşteri memnuniyeti TKY’nin en önemli unsuru ve ilkesidir (Dean ve Bowen, 1994: 408; Deming: 1994: 175). TKY yalnızca tüketicileri değil, üretim sürecinden etkilenen tüm kişileri müşteri olarak kabul etmektedir. Bu anlamda TKY kapsamında üretim sürecinde bir önceki kişiler bir sonraki sürecin müşterisidir. Müşteri odaklılık ve memnuniyeti TKY’nin hem amacını hem de yönünü belirlemektedir (Imai, 1986: 207).

Liderlik desteği TKY’nin başlıca unsuru, başarılı uygulamanın en önemli göstergesi olarak kabul edilmektedir (Martin, 1993, 80). Önde gelen tüm kalite uzmanları TKY’nin uygulanması ve başarısında üst düzey yönetimin kritik role sahip olduğunu ifade etmektedirler. TKY’nin başarılı bir şekilde uygulanması, işgücüne gerekli eğitim ve moral desteğin sağlanması, TKY için uygun bir kurum ortamının sağlanması üst düzey yönetimin sorumluluğundadır (Imai, 1986; Ishikawa, 1985: 125-129; Juran, 1989: 42- 43; Waldman, 1994: 521).

İnsan Kaynakları Yönetimi, TKY'nin yumuşak boyutunu oluşturmaktadır. Kalite uzmanlarına göre, tüm çalışanların tam katılımının sağlanması ve çalışanlara gerekli eğitim verilmesi sürekli iyileştirmenin ön koşuludur. Bu anlamda, TKY çalışanların işlerinde sorumluluk almalarını ve kurumsal süreçlere aktif olarak katılmalarını talep etmektedir (Bowen ve Lawyer, 1992: 30; Wilkinson vd., 1997: 805). TKY'de tüm çalışanlara gerekli eğitimin verilmesi çalışanların katılımının sağlanması için bir gerekliliktir. Diğer bir ifade ile çalışanların katılımı ve desteği tüm çalışanların istatistiksel süreç kontrolü araçları, grup süreçleri ve grup karar alma teknikleri alanlarında yoğun olarak eğitilmesi ile mümkündür.

Kaliteli mal ve hizmet üreterek müşteri memnuniyetinin sağlanması duygulara dayanarak değil; doğru bilgi ve analizlerle, diğer bir deyişle “gerçeklerle, yönetimle” mümkündür. TKY'nin veri ve bilgi analizi unsuru, kalitede mükemmellik ve kurumsal rekabette avantaj sağlamak için tüm ilgili verilerin toplanması, analiz edilmesi ve yönetimini içermektedir. Veriler; müşteriler, süreçler, rakip firmalar, tedarikçiler ve çalışanlar gibi pek çok iç ve dış kaynaktan toplanıp analiz edilmektedir. TKY'de, verileri toplamak ve analiz etmek için, neden sonuç diyagramları, histogramlar, Pareto çizelgesi, kontrol çizelgesi ve ilişki diyagramları vb. araç ve teknikler kullanılmaktadır. Bu teknik ve araçlar basit ve kullanımı kolay olduğu gibi, aynı zamanda çok güçlü ve etkindirler. Tüm çalışanlar bu teknik ve araçları öğrenmek için gerekli eğitimi almalı ve gündelik işlerinde kullanmalıdır (Bendell ve Merry, 1992: 61).

TKY'nin bir başka unsuru olan stratejik kalite planlaması, kurumsal kalite planlarının oluşturulması ve uygulanmasını içermektedir. Garvin'e göre, stratejik kalite planlaması bir kurumun kalite çabalarını bir arada tutan tutkal görevi yapmaktadır (Garvin, 1991: 91). Juran, stratejik kalite planlamasını kurumsal hedef ve amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi olarak tanımlamaktadır. Stratejik kalite planlaması; planlama, kontrol ve geliştirmeden oluşan Juran üçlemesinin tepesinde yer almaktadır (Juran, 1989: 176). Stratejik kalite planlaması iç ve dış müşterilerin katılımı ile üst düzey yönetim tarafından hazırlanmakta ve uygulanma sürecinde daha detaylı planlar her düzeyde çalışanların aktif katılımı ile hayata geçirilmektedir.

Süreç yönetimi, bir anlamda TKY'nin özünü oluşturmaktadır. TKY yaklaşımına göre kurumlar bir dizi birbiriyle ilişkili süreçlerden oluşmakta, bu süreçlerin iyileştirilmesi sürekli iyileştirmenin temelini oluşturmaktadır (Dean ve Bowen, 1994: 407). Her kurumsal süreç bir sonraki süreci etkilemekte, bir sürecin çıktısı diğer bir sürecin girdisi olmaktadır (Deming, 1994: 4). TKY bağlamında kurumsal süreçler öncelikle kontrol altına alınmalı, daha sonra tüm çalışanlar tarafından bazı teknik ve araçlar kullanılarak sürekli iyileştirilmelidir.

Stratejik Yönetim ve Toplam Kalite Yönetimi

Stratejik yönetim ve TKY başlangıçta görece dar kapsamlı bir yönetim tekniği olarak başlamış, daha sonra yapılan katkılarla kapsamlı yönetim yaklaşımlarına dönüşmüş, önce özel sektörde sonra da kamu sektöründe yaygın kullanım alanı bulmuştur. Bu çalışma kapsamında her iki yaklaşım örgüt görüşü, stratejik planlama ve strateji oluşturma modeli, zaman yönelimi, kurumsal kültür ve kültürel dönüşüm, liderlik gereklilikleri, yönetim kontrolü vurgusu ve insan kaynakları yönetimi ve uygulamaları açısından karşılaştırılmıştır. Farklı gelişim çizgisine sahip her iki yaklaşım benzerlikler ve farklılıklar içermektedir.

Çizelge 1: Stratejik yönetim ve Toplam Kalite Yönetimi

	Stratejik Yönetim	TKY
Örgüt Görüşü	- Rasyonel/ örgütler değişebilir. - Açık sistem.	- Rasyonel/ örgütler değişebilir. - Açık sistem.
Stratejik Planlama ve Strateji Oluşturma	- Stratejik planlama sürecin esasını oluşturmaktadır. - Çoklu strateji oluşturma süreci mevcuttur. - Çevre ile uyum asıl amaçtır. - İç ve dış paydaş analizi çok önemli bir unsurdur.	- Stratejik kalite planlaması unsurlardan birisidir. - Transaktif model öne çıkmaktadır. - Müşteri odaklı kalite stratejinin merkezinde yer almaktadır; müşteri memnuniyeti asıl amaçtır.
Zaman Boyutu	- Gelecek yönelimi ağırlıklıdır. - Uzun dönemli perspektif vardır. - Stratejik ve operasyonel süreçleri ilişkilendirir.	- Şimdiki zaman vurgusu mevcuttur. - Mevcut ve gelecek müşteri istekleri temel alınır. - Uygulamada uzun dönemli bakış açısı vardır.
Kurumsal Kültür ve Kültürel Dönüşüm	- Kurumsal kültürde değişim gereklidir. - Yaratıcılığa vurgu yapar. - Kurumların seçim yapabilme kapasitesini geliştirmeyi hedefler.	- Kurumsal kültürde değişim gereklidir. - Yaratıcılığa vurgu yapar. - Takım çalışması, kalite ve müşteri memnuniyetine vurgu yapar.
Liderlik	- Uzun dönemli bağlılık ve destek gereklidir. - Üst düzey yönetim uygulamadan birincil olarak sorumludur.	- Uzun dönemli bağlılık ve destek gereklidir. - Her düzeyden çalışının katılımına vurgu yapılmaktadır. - Çalışanların sürekli eğitilmesi gereklidir.
Yönetim Kontrolü	- İç kontrol mekanizması ile güçlü yönetim sistemi vurgusu bulunmaktadır. - Hedefler ölçülebilir olmalıdır.	- İstatistiksel süreç kontrolüne vurgu yapılmaktadır. - Gerçeklerle yönetim unsurlardan birisidir.

İnsan Kaynakları Yönetimi	- Çalışanların katılımının sağlanması ve geliştirilmesi gittikçe önem kazanmaktadır. - Performans değerlendirmesi ve ödüllendirme: Kurumsal performans ve kapasitenin artırılması esastır.	-Çalışanların katılımının sağlanması ve geliştirilmesi esastır. - Performans değerlendirmesi ve ödüllendirme: Ekip temelli, sembolik ve süreç odaklıdır. Esas olan sistemin geliştirilmesidir.
----------------------------------	---	---

Kaynak: Vinzant ve Vinzant, 1996a, s. 210 (değiştirilmiş ve geliştirilmiş).

Örgüt Görüşü

TKY ve stratejik yönetim yaklaşımlarının temelinde çokça bilinen rasyonel model yer almaktadır. Bu model karar almadan önce kapsamlı ve etraflı bir analiz yapmayı öngörmektedir. Rasyonellik bir karar alıcının; a) mevcut tüm alternatifleri gözden geçirdiğini, b) her alternatifin uygulanması durumunda muhtemel sonuçları belirlediğini ve değerlendirdiğini, c) en iyi sonuç üreten alternatifi seçtiğini ima etmektedir. Stratejik yönetimde uygulanan rasyonel karar alma modeli sistematik çevresel analiz yapmayı, güçlü ve zayıf yönlerin değerlendirilmesini, her tür alternatif işlemlerin ele alınmasını, hedeflerin açık olarak belirlenmesini ve bu hedeflere ulaşmak için kapsamlı planların geliştirilmesini önermektedir (Hart, 1992: 328). Benzer olarak TKY’de kurumsal kararların iç ve dış müşteriler, rakip firmalar ve tedarikçilerden alınan bilgi ve “gerçeklere” dayandırılmasını öngörmektedir. Bu çerçevede, “gerçeklerle” yönetim ve bilgi analizi TKY’nin temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır (Dean ve Bowen, 1994: 407- 408).

İki yaklaşım da örgütleri, çevresi ile ilişkisi olan ve çevresine bağımlı açık sistemler olarak kabul etmektedir. Her iki yaklaşım da çevresel fırsat ve tehditlerin önemine vurgu yapmakta, böylece kaynakların çevresel şartlara göre ayarlanabileceği görüşündedirler. Stratejik yönetim ve bir ölçüde TKY gelecekte örgütlerin karşı karşıya kalabileceği değişimleri öngörmeye ve buna yönelik gerekli tedbirleri almaya vurgu yapmaktadır. Bu alanda stratejik yönetim ve TKY arasında ince bir fark mevcuttur. TKY müşterilerin istek ve beklentilerini karşılamak için kaliteyi devamlı olarak artırmaya çalışır. Diğer taraftan, stratejik yönetim örgütsel vizyonu öne çıkarır ve kurumun çevresel tehdit ve fırsatlara nasıl cevap vereceği üzerinde durur. Diğer bir deyişle, her iki yaklaşım da örgütleri açık sistemler olarak kabul etmekle beraber stratejik yönetim örgütün hayatını devam ettirmesi için çevresel ihtiyaçları karşılamasının gereği üzerinde durur. TKY ise müşteri ihtiyaç ve beklentilerini ilk sıraya koyar ve kurumu müşteri taleplerine cevap verecek şekilde değiştirmeye çalışır. Diğer bir deyişle TKY için en stratejik konu müşteriyi memnun etmektir. Kurumların hayatını devam ettirebilmeleri müşteri memnuniyetini sağlayabilmelerine bağlıdır. Stratejik yönetim için öncelikli konu çevresel ihtiyaç ve çevreye uyum olduğundan dış pay-

daşların taleplerini de içeren çevresel ihtiyaçları en iyi şekilde karşılayan kurumlar rekabet üstünlüğüne sahip olurlar (Vinzant ve Vinzant, 1996a: 211).

Stratejik Planlama ve Strateji Oluşturma

Stratejik planlama, stratejik yönetimin başlangıcını ve temelini oluşturmaktadır. Stratejik planlar stratejik yönetimin zorunlu ilk aşaması ve esasıdır. Benzer olarak, stratejik kalite yönetimi TKY'nin başlıca unsurları arasında yer almaktadır. Bununla birlikte, iki yaklaşım arasında bu konuda önemli farklılıklar bulunmaktadır. TKY'de, müşteri odaklı kalite tüm stratejik yönetim sürecinde temel alınması gereken, rekabet üstünlüğünü sağlayan kilit bir konudur. Oysa, stratejik yönetimde müşteri (paydaşlar) dikkate alınması gereken ve rekabet avantajı sağlayan hususlardan sadece biridir (Dean ve Bowen, 1994: 404- 405). Başka bir deyişle stratejik yönetim ve TKY arasında stratejik planların amaçları arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Birincisinde stratejik planlamanın başlıca amacı çevreye uyum iken ikincisinde müşteri memnuniyeti başlıca amaç olarak öne çıkmaktadır.

İki yaklaşım arasında strateji oluşturma modeli bakımından da farklılıklar bulunmaktadır. Hart, yönetici ve çalışanların strateji oluşturmadaki rolünü esas alarak beş tür stratejik plan oluşturma modelinden bahsetmektedir. Bu modeller, emir- komuta modeli, transaktif model, sembolik model, rasyonel model ve üretken (generative) modellerdir.² TKY'de strateji oluşturma daha çok transaktif model çerçevesinde değerlendirilmektedir. Söz konusu modelde strateji, çalışanlar, tedarikçiler ve müşteriler gibi başlıca paydaşların sürekli diyalogu ile oluşturulmakta olup, diğer modellere göre çalışanların daha fazla katılımı öngörülmektedir (Hart, 1992: 327- 351). İleride ele alınacağı gibi ABD ve Türkiye'de kamu kurumlarındaki stratejik plan uygulamaları daha çok rasyonel model doğrultusundadır (Toft, 2000; Roberts, 2000; Erkan, 2008).

² Hart (1992) çalışmasında örgütlerdeki strateji oluşturma süreçlerini detaylı olarak açıklamaktadır. Yazar, strateji oluşturma süreçlerini tarz, üst yönetimin ve kurum üyelerinin rolünü temel alarak beş model çerçevesinde irdelemektedir. Birinci model olan emir- komuta/emparyel modelinde kurum stratejisi üst düzey yönetim veya küçük bir grup tarafından oluşturulmakta, üst düzey yönetim kurumun yönünü belirlemekte, kurum üyeleri de yalnızca emirlere uymaktadır. İkinci model sembolik/ kültürel modeldir. Bu modelde strateji kurumsal misyon ve geleceğe yönelik bir vizyon esas alınarak oluşturulmakta, üst düzey yönetim çalışanları bir lider olarak motive etmekte ve çalışanlara esin kaynağı olmaktadır. Çalışanlar da liderin gösterdiği hedef doğrultusunda çaba göstermektedir. Rasyonel/ analitik modelde strateji resmi yapı ve planlama birimi tarafından oluşturulmaktadır. Bu modelde üst düzey yönetim değerlendirme ve kontrol rolü üstlenmekte, çalışanlar da sistemi takip etmektedir. Dördüncü model transaktif/ işlemsel modeldir. Bu modelde strateji karşılıklı uyumla oluşturulmakta, üst düzey yönetim çalışanları yetkilendirmekte, kurum çalışanları da katılım yoluyla kendilerini ve sistemi öğrenmekte ve geliştirmektedir. Son olarak üretken/ organik modelde strateji kurum üyelerinin girişimleriyle oluşturulmakta, üst düzey yönetim bu planları onaylamakta ve desteklemekte, kurum çalışanları girişimciler olarak risk alarak deneme yanılma yoluyla kendilerini ve kurumu geliştirmektedir.

Zaman Boyutu

Stratejik yönetimin başlıca zaman yönelimi daha çok gelecek zamandır. Stratejik yönetim, TKY'ye göre gelecek zamana daha fazla vurgu yapar. İdeal olarak, stratejik yönetim stratejik girişimleri günlük uygulamalarla ilişkilendirerek gelecekteki hedeflere ulaşmaya çalışır. TKY de gelecek yönelimli olmak ve uzun dönemli iyileştirmelere vurgu yapmakla beraber hâlihazırdaki kalite ve müşteri istek ve beklentilerine önem verir. Bununla birlikte her iki yaklaşım da farklılaşmaktan çok benzeşmekte, kapsamlı yönetim yaklaşımları olmaları nedeniyle kurumsal yapı, kültür ve yönetim anlayışında önemli değişiklikler gerektirmektedir. Bu nedenle kısa sürede başarılı bir şekilde uygulanamayabilirler. Uygulamada başarı için sabır, kaynak, emek, uzun bir süreç ve kurumun üst yönetimi tarafından sürece bağlılık gerekir (Vinzant ve Vinzant: 1996a: 212).

Kurumsal Kültür ve Kültürel Dönüşüm

TKY ve stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanması için kurum kültürünün katılımcı, takım çalışmasını temel alan, iç ve dış paydaşların/müşterilerin taleplerine duyarlı bir kurum kültürüne dönüştürülmesi gerekmektedir. Örgüt kültürü yönetim biliminde geniş olarak ele alınan bir konudur. Örgüt kültürü, kurum üyelerince paylaşılan değer ve inançlar sisteminin iletişimde kullanılan bir dizi semboller, törenler ve mitler olarak tanımlanabilir (Ouchi, 1981). Örgüt kültürü problemler hakkında nasıl düşünüldüğünü ve problemlere nasıl yaklaşıldığını da içerir. Scein, örgüt kültürünü her hangi bir grubun iç entegrasyonu ve dış uyumu sağlamak için keşfettikleri ve geliştirdikleri, geçmişte problemleri çözdüğü için başarılı sayılan, bu nedenle yeni üyeler tarafından doğru kabul edilen temel varsayımlar olarak tanımlamaktadır (Scien, 1984: 4).

TKY ve stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanması kurum kültüründe köklü değişiklikler gerektirir (Kim vd., 1995; Rusaw, 2007). Bu çerçevede, her iki yaklaşım da kurumsal kültürle bazı değerlerin tüm çalışanlarca paylaşılması gerektiğine dikkat çekmektedir TKY'nin öne çıkardığı başlıca değerler kurumsal katılım, takım çalışması, sürekli iyileştirme, kalite ve en önemlisi müşteri memnuniyetidir. Stratejik yönetimin de öne çıkardığı değer, kurumların strateji oluşturma ve rekabet inisiyatifi artırarak için kapasitelerini geliştirmeleridir. Bu bağlamda, iç ve dış paydaşların katılımının sağlanması stratejik yönetimin önemli bir unsurudur. Her iki yaklaşımda da, kurumsal değişimin başarısı kurumsal liderliğe ve kurum çalışanlarının bunu kabul etmesine bağlıdır. Her halükarda kültürel değişim çok uzun dönemli bir emek gerektirir (Vinzant ve Vinzant, 1996a: 212- 213).

Rusaw (2007) kamu kurumlarındaki değişim ve dönüşümü dört model çerçevesinde irdelemektedir. Bunlardan birincisi olan amaç- araç modelinde derin-

lemesine analizler yapılmakta, en etkin sonuca ulaşmak için en “iyi” araç seçilmekte, uzun dönemli ve kapsamlı değişim hedeflenmektedir. Aşamalı (incremental) değişim modelinde mevcut sistemde sınırlı, somut ve hızlı değişim amaçlanmaktadır. Çoğulcu model yerel, sosyal ve ekonomik problemleri çözmek için farklı paydaşların girdi, kaynak ve çabalarını bir araya getirmektedir. Eğitim ve gelişme programlarını içeren bireysel ve sosyal model işle ilgili problemlerin çözümü için çalışanların beceri ve kapasitesinin geliştirilmesini esas almaktadır. Rusaw (2007: 350) kamu kurumlarında değişim ve dönüşüm çerçevesinde TKY ve stratejik yönetimde kullanılan değişim modelini amaç- araç modeli çerçevesinde ele almaktadır. Amaç- araç modeli, var olan problemin temelinde yatan asıl sorunları bulmaya; bir dizi çözüm stratejileri üretmeye; en iyi çözüm yöntemini tespit etmeye, bu yöntemin sonuçlarını beklenen sonuçlara dayanarak değerlendirmeye ve seçilen yöntemin uygulanabilirliğini somut amaç ve sonuçları göz önünde bulundurarak değerlendirmeye dayanmaktadır. Büyük ölçüde Taylor’ın “Bilimsel Yönetim” yaklaşımına dayanan amaç- sonuç yaklaşımı metodolojik düşünmeyi, tahmin edilebilir çevre ve belirlenen amaçlara ulaşmak için araç ve yöntemleri gerektirmektedir.

Stratejik yönetimde, insanlar kurumun gelecekte olmasını arzuladıkları bir vizyon ortaya koyarlar; arzu edilen duruma ulaşmada yardımcı olacak veya engel teşkil edecek çevresel koşulları değerlendirmek için çevreyi analiz ederler (SWOT analizi); bu çevresel analize dayanak eylem planları geliştirirler ve ortaya konulan vizyonu gerçeğe dönüştürmek için temel hedef ve prosedürler ortaya koyarlar. TKY ise bir dizi müdahale aracı içermekte olup, başta Deming tarafından geliştirilen bir dizi kavram ve araç kullanmaktadır. Süreçlerin sürekli iyileştirilmesi, kaliteyi bir felsefe olarak ele alma, çalışanların işleriyle gurur duymalarını sağlayacak sürekli eğitim, istatistiksel süreç kontrolü vb. bu araçlar arasında sayılabilir (Rusaw, 2007: 350- 352).

Amaç- araç modeli uzun dönemli amacın belirlenmesi ve kurumun sosyal ve teknik alt sistemlerinin bu amaç doğrultusunda şekillendirilmesini gerektirdiği için uygulaması en zor olan modeldir. Bu model kurumun kaynak temelini istikrarlı olmasını, üst düzey yönetimin sürece sahip çıkmasını, somut ve değerlendirebilir performans sonuçlarının oluşturulmasını ve değişim stratejilerinin uygulanmasına yardım etmeleri için tüm kurum çalışanlarının etkin ve sürekli olarak eğitilmelerini öngörür (Rusaw, 2007: 358). TKY’nin başarılı bir şekilde uygulanması kurum kültürünün TKY felsefesi doğrultusunda dönüştürülmesini gerektirmektedir. Kurumsal kültürde ve felsefede benzer bir dönüşüm stratejik yönetimde de kritik bir yer tutmaktadır. Stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanması genellikle iç süreç odaklı hedef belirleme süreci yerine çevresel talep ve değişime odaklanan bir kurumsal kültür değişimi gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle, stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanması stratejik yöne-

timin değerlerini destekleyen bir kültürel değişim ile mümkün olabilir (Vinzant ve Vinzant, 1996b: 147).

Liderlik

Stratejik yönetim ve TKY özellikle kurumsal misyon ve kültür bağlamında liderliğin önemine vurgu yapmaktadır. Her iki yaklaşımın da başarılı bir şekilde uygulanması için üst düzey yönetimin kurumsal dönüşümü desteklemesi ve yönetmesi olmazsa olmaz şartlardan biridir. Her iki yönetim sistemi için öngörülen liderlik tipi, üst yönetimin kurumsal gelişim için uzun dönemli bir vizyon geliştirdiği, bu vizyonu hayata geçirmek için eylem planları oluşturduğu ve vizyona ulaşma doğrultusunda tüm kurum çalışanlarını motive ettiği ve yönlendirdiği “vizyon sahibi liderlik” türüdür. Vizyon sahibi liderlik kavramı büyük ölçüde “dönüştürücü liderlik” kavramına benzemektedir. “Durumsal” veya “işlemci” liderliğin tersine “dönüşümcü liderler” kurumsal düzeyde bir misyon oluşturmakla kalmayıp kurum çalışanlarına bu misyona ulaşmalarında model olurlar (Anderson vd., 1994: 483; Dean ve Bowen, 1994: 398- 389; Waldman, 1994: 521).

Dönüşümcü liderler kurumların ne olması gerektiğine yönelik bir vizyon geliştirmesine yardım etmeli, çalışanları bu vizyona ulaşılması yönünde harekete geçirmeli, değişikliklerin uzun süreli olması için kurumsallaşmasını sağlamalıdır. Bu tür liderlik yaklaşımında bazı sonuçların önemli olduğu konusunda çalışanların bilinçlenmesini sağlamak önemlidir. Liderler, çalışanları kurumsal çıkarları kendi çıkarlarının üzerinde tutmaları, istek ve arzularını bu yönde değiştirmeleri yönünde etkilemelidir. Dönüşümcü liderlerin önemli özelliklerinden biri de kurumsal kültürü başarılı bir şekilde dönüştürmeleridir (Waldman, 1994: 521; Vinzant ve Vinzant, 1996a: 213).

Liderlerin her iki yaklaşımın başarılı bir şekilde uygulanmasında başat rol oynamaları beklenmektedir (Nutt ve Backoff, 1993). Kurumsal liderliğin bu rolü kabul etmemesi veya bu konuda başarısız olmasının telafisi yoktur. Diğer bir ifadeyle, dönüşümcü liderlik her iki yaklaşımın başarısı için gerekli ön şarttır. Bununla birlikte, iki yaklaşımın üst düzey yönetime yüklediği sorumluluk açısından küçük farklar da bulunmaktadır. Stratejik yönetim esas olarak yönetsel bir fonksiyon olmasına karşın TKY’de kalitenin sorumluluğu açıkça her düzeydeki kurum üyelerine verilmiştir. Stratejik yönetim kurumsal düzeyde işlemler içermekle beraber temelde yetki üst düzey yönetimdedir. TKY’de ise her düzeydeki çalışanların tam anlamıyla süreç dahil olması beklenmektedir. Nihai sorumluluk üst düzey yönetimde olmasına karşın, müşteri memnuniyetini sağlayacak mal ve hizmet üretmek tüm çalışanların görevidir (Vinzant ve Vinzant, 1996a: 214).

Yönetim Kontrolü

Kurumsal stratejilerin ve hedeflerin gerçek anlamda uygulanması, müşterileri memnun edecek mal ve hizmetlerin başarılı bir şekilde üretilebilmesi için kurumların güçlü yönetim kontrol süreçlerine sahip olması gerekmektedir. Hem stratejik yönetim hem de TKY güçlü kontrol öğelerine sahiptir. Araçlar farklı olsa da iki yaklaşım bu konuda benzeşmektedirler. Stratejik yönetimde kontrol ve değerlendirme süreçleri kurumsal stratejilerin başarılı bir şekilde uygulanmasında iç gerekliliklere odaklanmaktadır. İç kontrol sistemleri, yönetim kontrol sistemleri ve performans değerlendirmesi gibi kontrol mekanizmaları kurumsal performansı denetlemekte ve kurumsal kaynaklarda mevcut durumda ve gelecekte yapılması gereken değişiklikler hakkında bilgi sağlayarak, gerekli düzenlemelerin yapılmasına katkıda bulunmaktadır (Vinzant ve Vinzant, 1996a: 214).

TKY’de de yönetim kontrol sisteminin oldukça gelişmiş olduğu söylenebilir. TKY’nin temelini istatistiksel süreç kontrolü oluşturmaktadır. Kurumsal süreçleri ve örgütü geliştirmek için belli başlı iş süreçleri öncelikle, Pareto çizelgesi, kontrol çizelgesi, matriks çizelgesi, ağaç çizelgesi, matriks veri analizi vb. araç ve teknikler kullanılarak kontrol edilmeli, daha sonra sürekli iyileştirilmelidir. Özetle, her iki yaklaşım da güçlü ve karmaşık kontrol unsurlarına sahiptir. Benzer olarak, stratejik yönetimin ve TKY’nin tam anlamıyla uygulanması için çalışanların kontrol araç ve teknikleri konusunda ciddi olarak eğitilmesi gerekmektedir.

İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi ve çalışanların yönetime katılımının sağlanması hem TKY’nin, hem de stratejik yönetimin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi; insan kaynakları planlaması, çalışanların eğitimi, kurumsal süreçlere katılım, performans değerlendirmesi ve ödüllendirme gibi uygulamaları içermektedir. TKY tüm bu faaliyetlerin diğer kurumsal stratejilerle uyum içinde olması gerektiğini öne sürmektedir. Bu anlayış son zamanlarda ortaya çıkan stratejik insan kaynakları yaklaşımı ile büyük ölçüde örtüşmektedir (Rees ve Doran, 2001: 856).

TKY, çalışanların tam katılımının sağlanması ve sürekli olarak eğitilmesine büyük önem vermektedir (Ishikawa, 1985: 122; Feigenbaum, 1983: 6). Örneğin, Deming’in 14 ilkesinden pek çoğu sürekli iyileştirme ve kurumsal dönüşüm için çalışanların katılımını sağlamanın önemine vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede kapsamlı eğitim, korkuyu yok etme ve birimler arası var olan engellerin yıkılması, eğitim ve mesleki eğitimin kurumsallaştırılması, dönüşüm için herkesin katılımının sağlanması gibi ilkeler Deming’in başlıca ilkeleri arasında yer almaktadır (Deming, 1994). Sonuç olarak Deming yaklaşımında çalışanların etkin

olarak katılımı TKY'nin başarılı olarak uygulanmasında çok hayati bir yere sahiptir (Vinzant ve Vinzant, 1999: 527).

ABD ve Türkiye'de kamu kurumlarındaki stratejik plan oluşturma ve uygulama süreci daha çok rasyonel model doğrultusundadır (Toft, 2000; Roberts, 2000; Erkan, 2008). Bu modelde strateji oluşturma ve uygulama, formel yapı ve strateji oluşturma birimleri tarafından gerçekleştirilmekte, üst düzey yönetim ve merkezi kurumlarca (ABD'de Sayıştay, Türkiye'de DPT, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı) değerlendirilmekte ve kontrol edilmekte, kurum üyeleri ise sistemi takip etmektedirler. Öte yandan, stratejik yönetim yaklaşımında çalışanlara sürekli eğitim verilmesi ve çalışanların katılımının sağlanması giderek önem kazanmaktadır. Mintzberg'in (1994: 109) işaret ettiği gibi pek çok strateji uygulamaları, problemlerin en yakınında olan çalışanlara değil de merkezi karar alma süreçlerine dayandığı için başarısız olmuştur. Bu durum başkaları tarafından da vurgulanmaktadır (Vinzant and Vinzant, 1999; Houn, 2006). Stratejik yönetim merkezde planlama uzmanlarının tek başına karar aldığı bir süreçten, birim yöneticilerinin planlama uzmanlarının yardımlarıyla karar verdiği ademi merkezi bir yapıya dönüşmüştür. Deneyimli birim amirlerinden gelen yeni düşünceler, profesyonel planlama uzmanlarının düşüncelerinden daha önemli hale gelmiştir. Literatürde, stratejik planlama sürecinin birim amirleri ve orta düzey yöneticiler tarafından desteklenerek, onların düşüncelerinin bir parçası haline gelmesinin stratejik planların başarısında çok önemli rolü olduğu ifade edilmektedir (Vinzant ve Vinzant, 1999: 527; Houn: 2006: 54-55).

İnsan kaynakları yönetimi ve uygulamalarında TKY ve stratejik yönetim arasında performans ve ödül sistemi açısından benzerlikler vardır. Stratejik yönetim yaklaşımında kurumsal performansı ve kapasiteyi artırmak hedeflenmektedir. Stratejik yönetim yaklaşımında, klasik yönetim yaklaşımından farklı olarak performans değerlendirmesi ve ödüllendirmenin bireyler üzerinden değil de kurumsal düzeyde ele alınması öngörülmektedir. TKY'de de kurumsal düzeyde, performans problemlerinin büyük bir bölümünün iş süreçlerini doğru anlamamak ve kontrol edememekten kaynaklandığı ifade edilmektedir. Kalite uzmanlarına göre performans problemlerinin büyük çoğunluğu çalışanların kontrolü dışındaki sistemik faktörlerden kaynaklanmaktadır. Deming, performans değerlendirmesini ve yıllık değerlendirmeleri TKY için yedi ölümcül hastalık arasında saymaktadır (Deming, 1994: 97- 98).³ TKY'de kalite çemberleri, kalite ekipleri, problem çözüm ekipleri gibi takım çalışmalarının amacı sistemin sürekli iyileştirilmesidir. Çalışanların TKY araç ve teknikleri konusunda eğitilmesi, ku-

³ Deming (1994) kurumsal dönüşüme engel olan yedi ölümcül hastalığı şu şekilde sıralamaktadır: 1) amaçlar da tutarlılık olmaması, 2) kısa dönemli kâra vurgu, 3) yıllık performans değerlendirmeleri ve sicil notları, 4) yönetim kademesindeki sık değişiklik, 5) yalnızca somut verilerle yönetim ve somut olmayan verileri göz ardı etmek, 6) aşırı sağlık harcamaları, 7) yüksek borç maliyeti.

kurumsal süreçlere katılımları ve sürekli iyileştirme için gerekli kurum ortamının sağlanması üst düzey yönetimin sorumluluğundadır (Bowen and Lawyer, 1992: 30). Bireylerin performansı üst düzey yönetimin sorumluluğunda olan kurumsal performansa bağlıdır. Bu nedenle bireylerin performansının değerlendirilmesinin kurum ve çalışanlara faydası bulunmamaktadır. Bunun bir sonucu olarak performans değerlendirmelerinin ya tamamen ortadan kaldırılması veya takım çalışmasını destekleyecek şekilde yeniden tasarlanması gerektiği ifade edilmektedir (Aldakhillah ve Parante, 2002; Cederblom ve Pemerl, 2002).

Sonuç ve Kamu Yönetimi İçin Çıkarımlar

Günümüzde artan vatandaş istek ve beklentileri, uluslararası rekabet, topluma karşı daha fazla şeffaf ve hesap verebilir olma gereklilikleri, mali zorluklar, artan yasal denetim, performansı artırma istekleri gibi pek çok nedenden dolayı kamu yönetiminde kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, modern yönetim sistem ve yaklaşımları olan TKY ve stratejik yönetim pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de uygulama alanı bulmuştur. Bununla beraber iki yönetim yaklaşımı arasındaki benzerlikler ve farklılıklar ve bunun kamu yönetimi için çıkarımları ülkemizde fazlaca ele alınmamıştır.

Hem stratejik yönetim, hem de TKY literatüründe kalite ve stratejinin ideallerinin entegre olduğuna ilişkin yaygın bir görüş bulunmaktadır. Uygulamada bu entegrasyon gerçekleşiyor olmasına karşın literatürde buna yönelik çok az analiz bulunmaktadır.

Stratejik yönetimin ve TKY'nin gelişimi ve uygulanması incelendiği zaman bazı farklar olsa da iki yaklaşımın pek çok açıdan benzer olduğu ortaya çıkmaktadır. Her iki yaklaşım da özel sektörde geliştirilmiş ve daha sonra kamu sektörüne uygulanmıştır. Her iki yaklaşım da, başlangıçta görece kısıtlı bir yönetim aracı olarak ortaya çıkmış daha sonra katkılarla kapsamlı yönetim yaklaşımlarına dönüşmüştür. İki yaklaşım da kurumları çevresel taleplere sürekli olarak uyma zorunda olan açık, rasyonel sistemler olarak kabul etmektedir. TKY şimdiki zamana kısmen önem vermesine karşın her iki yönetim de gelecek zaman eğilimlidir. Her iki yaklaşımın da başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için kurumsal değerler, düşünme biçimi ve kurum kültüründe kapsamlı değişimler gerekmektedir. Bu kapsamda başarılı uygulamalar için zaman, kaynak ve güçlü bir dönüşümcü liderliğe ihtiyaç duyulmaktadır.

Stratejik yönetim ve TKY birbirleriyle uyumsuz olmaktan daha çok birbirlerini tamamlayan yaklaşımlardır. Her iki yaklaşımın da diğer yaklaşım tarafından dikkate alınması gereken potansiyel güçlü yönleri bulunmaktadır. Örneğin, stratejik yönetim yaklaşımını uygulamaya geçirenlerin, TKY'nin kurumsal süreçlerde sürekli iyileştirmeye yaptığı vurguyu göz önünde bulundurması faydalı olabilir. Stratejik yönetim uygulamaları TKY'nin bazı kontrol unsurlarını kulla-

narak güçlendirilebilir. Benzer olarak, eğer bir kurum TKY'yi uygulamada belli bir aşamaya gelmişse formel olarak stratejik yönetimi sürece dahil etmek uygulamayı güçlendirebilir. Nitekim, ABD'de yapılan bir araştırma sonucu kamuda üst düzey yöneticilerin uygulamada stratejik yönetim ve TKY bağlantısını açıkça kurduğunu göstermektedir (Berry ve Wechsler, 1995: 166).

Stratejik yönetim ve TKY'nin idealleri benzerlik taşımaktadır. Line'a (1994: 223- 224) göre, hem stratejik planlamanın, hem de TKY'nin bazı unsurlarının önceden uygulanması diğer yönetim yaklaşımı için bazı avantajlar barındırmaktadır. Stratejik yönetimin önceden varolması TKY'nin başarılı olarak uygulanması için bazı avantajlar sağlayacaktır. Misyon belgesi, kurum çalışanlarının uzun dönemli bakış açısına sahip olmaları kurumlara felsefi bir bakış açısı kazandırır, stratejik teknik ve araçlar çalışanların rasyonel düşünmesine yardımcı olur. Benzer olarak, TKY önce uygulanmışsa; vatandaş odaklılık, takım çalışması, süreç yönetimi ve verilerle yönetim gibi TKY unsurları nedeniyle bir kurumun örgüt kültürü büyük ölçüde stratejik yönetim uygulamaları için hazır demektir. Bu da stratejik yönetimin daha kolay bir şekilde uygulanmasına katkıda bulunabilir.

TKY ve stratejik yönetimin kamuda uygulanması özel sektöre göre bazı kısıtlar içermektedir (Ring ve Perry, 1985).⁴ Her iki yönetim yaklaşımının başarılı bir şekilde uygulanması güçlü liderlik ve uzun süreli bir taahhüt gerektirmektedir. Devamlılık ve kurum yönetiminde istikrar uygulamaların başarı şansını artırmaktadır (Vinzant ve Vinzant, 1996b: 146). Diğer taraftan kamuda üst düzey yönetim genellikle sık sık değişmektedir. Bu durum ülkemiz için belki de daha fazla geçerlidir. Örneğin, yerel düzeyde gerçekleştirilen bir araştırma sonucuna göre üst düzey yöneticilerin yarıdan fazlasının ortalama görev süresi bir yıldan daha kısadır. Aynı araştırma sonuçları orta düzey yöneticilerin yarıdan fazlasının seçimlerden sonra atandığını, yüzde kırkının ortalama görev süresinin bir yıldan az olduğunu ortaya koymaktadır (Önder, 1999: 331). Kariyer yöneticileri ve uzmanlarının sürece destek ve bağlılığı sorunu kısmen çözebilir fakat yok edemez. Her iki yönetim yaklaşımı da yüksek düzeyde kurumsal özerklik gerektirmektedir. Her iki yaklaşımda da, kurumların yönlerini kendileri belirledikleri, hatta çevrelerini etkiledikleri varsayılmaktadır. Buna karşılık kamu kurumları özel sektör kuruluşlarına göre daha az otonomiye sahiptir. Pek çok kamu kurumu politika süreci üzerinde belli bir etkiye sahip olmasına karşın bir çok yasal ve mali nedenden dolayı bu yaklaşımları tam olarak uygulama yeterliğine sahip değildir. Bazılarına göre diğer bir sorun, kamuda yöneticilerin tutucu ve risk almayan durumunun stratejik yönetim ve TKY gibi rasyonel karar alma yakla-

⁴ Bu stratejik yönetimin kamu sektöründe etkin olarak uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Kamu kurumları özel sektöre göre bazı kısıtlar içermektedir. Bu kısıtları ve çözüm önerilerini ayrıntılı olarak irdeleyen bir çalışma için bkz. (Ring ve Perry, 1985).

şımının değer ve varsayımlarına aykırılık göstermesidir. Bu görüşe göre; kamu kurumları, tam da bu nedenden dolayı, diğer bir deyişle risk almaktan kaçan anlayışı yıkmak ve kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlamak için stratejik yönetim ve TKY gibi rasyonel karar alma araçlarını yaygın olarak adapte etmelidir (Kissler vd., 1998: 358). Özetle söylemek gerekirse, her iki yaklaşım da uygulanırken genel olarak kamuya özgü kısıtlar, özel olarak kurumsal koşullar göz ardı edilmemelidir.

TKY ve stratejik yönetim kapsamlı yönetim yaklaşımları olup büyük ölçüde uygulandıkları ortamın rengini ve kişiliğini alırlar. İki yaklaşım arasındaki kavramsal benzerliklerle uygulamanın gerçekleri birbirine karıştırılmamalıdır. Her iki yaklaşımın da uygulanması önemli derecede kaynak, zaman ve çaba gerektireceğinden; üst düzey yönetim, stratejik yönetim ve TKY'yi toptancı bir mantıkla benimsememelidir. Kamu kurumları politik ve diğer bir takım baskılardan dolayı kurumsal kapasitelerine bakılmaksızın TKY'yi veya stratejik yönetimi uygulamak zorunda bırakılırsa, uygulamanın kapsamı kurumsal realitelere göre dikkatlice seçilmelidir. Bu çerçevede, uygulamada kurumsal şartlar, değer ve kültürler dikkate alınmalıdır. TKY ya da stratejik yönetim veya bunların bir karışımından hangisi seçilirse seçilsin, kurumun kaynakları ve kapasitesi dikkate alınmalıdır. Aşırı ve gerçekçi olmayan beklentiler büyük ihtimalle başarısızlığa mahkum olup gelecekteki başarılı uygulamalara da büyük ihtimalle engel olacaktır. Diğer bir ifadeyle orta düzey, iddiasız girişimler büyük ölçekli, tahrip edici girişimlerden daha başarılı olabilir. Bu çerçevede, ABD'de stratejik plan uygulamalarını federal düzeyde zorunlu kılan Yönetim Performansı ve Sonuç Yasası (The Government Performance and Results Act) merkezden tek tip stratejik yönetim modelini kurumsal farklılıkları ve kapasiteleri göz ardı ettiği için eleştirilmektedir (Radin, 2000; Roberts, 2000). Benzer olarak, ülkemizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla (Madde 9) uygulamaya konulan stratejik planlama, kurumların kapasitelerini ve kaynaklarını göz ardı etmektedir. Bu nedenle ülkemizde de stratejik planlamanın tüm kamu kurumlarına uygulanması yerine aşamalı olarak, TKY deneyimi olan kamu kurumlarında uygulanması daha sağlıklı olabilir.

ABD'de Oregon eyaleti düzeyinde yapılan bir araştırma sonucuna göre, stratejik plan uygulamaları kamu kurumlarının önemli ekonomik ve sosyal dönüşüme ayak uydurmasına yardımcı olmuştur. Araştırmaya göre, stratejik planlama süreci katılım ve iletişimi de hızlandırmıştır. Oregon deneyiminden yola çıkan yazarlar, uygulama yöntemi olarak aşağıdan yukarı yöntemin uygulanmasını tavsiye etmektedirler. Aşağıdan yukarı yöntemde, birimler paydaşların katılımıyla stratejik planı hazırlayıp merkezin onayına sunarlar. Bu planların başlıca fırsatlar, tehditler, stratejik hedeflere ulaşmak için gerekli stratejiler gibi unsurları içermesi gerekir. Diğer bir yöntem olan yukarıdan aşağı yöntemde stratejik

planlama kurumun tepesinde oluşturup alt birimlerden hazırlanan planın uygulanması istenir. Ademi merkezi yapıya sahip kurumlarda alt birimler stratejik planları merkezi yönetimlerce belirlenen yönergeye/kılavuza göre oluştururlar. Oluşturulan planlar merkez kurum tarafından kontrol edilir ve onaylanır (Ugboro ve Obeng, 2005: 7-8). Bu yöntem vatandaşları sürece dahil edecek, sorunların karmaşık ve birbirleriyle ilgili olduğunun anlaşılmasını sağlayacak ve sorunların çözümü için yeni ufuklar açacaktır (Kissler vd., 1998: 358). Benzer olarak İngiltere’de yerel yönetim düzeyinde yapılan bir araştırmaya göre, vatandaşlar çevredeki gelişmelere duyarlı, katılımcı stratejiler geliştiren kamu kurumlarını performans açısından daha başarılı bulmaktadırlar (Andrews vd., 2005: 502). Türkiye’deki uygulama büyük ölçüde yukarıdan aşağı yöneme benzemektedir. 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre stratejik planların hazırlık ve değerlendirme aşamasından sorumlu kuruluş Devlet Planlama Teşkilatıdır. Kurumlar stratejik planları DPT tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunu” esas alarak hazırlamak durumundadır. Kamu kurumlarının stratejik plan yapma yükümlüklerini düzenleme/denetleme yetkisi Devlet Planlama Teşkilatına aittir (Leblebici ve Erkul; 2008: 278).

TKY stratejik planların geliştirilmesi ve uygulanmasında katılımcı bir yöntem benimsemektedir. Hart (1992), TKY’nin strateji oluşturma modelini transaktif/ işlemsel model olarak adlandırmaktadır. Bu modelde kurumsal strateji tüm çalışanların katılımıyla karşılıklı uyumla oluşturulmakta, üst düzey yönetim çalışanları yetkilendirmekte, kurum çalışanları da katılım yoluyla kendilerini ve sistemi öğrenmekte ve geliştirmektedir. Toft (2000: 1) ve Roberts (2000: 298), ABD’de 1993 tarihinde Yönetim Performansı ve Sonuçları Yasasıyla (The Government Performance and Results Act) federal düzeyde uygulamaya konulan stratejik plan modelini (synoptic model) üst düzey yönetimin kurumsal amaçları belirlediği, uygulamaları izlediği, ilerlemeleri ölçtüğü, kurumun çevresi ve koşullar değiştikçe kurumsal hedeflerde değişiklikler yaptığı kapsamlı ve rasyonel bir yaklaşım olarak tanımlamaktadır. Erkan’ın (2008) işaret ettiği gibi Türkiye’deki uygulama hem stratejik planlama modeli, hem de uygulama yöntemi açısından, ABD’deki Yönetim Performansı ve Sonuçları Yasasıyla federal düzeyde uygulamaya konulan stratejik plan uygulamalarıyla benzeşmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, bu modelde strateji oluşturma ve uygulama formel yapı ve strateji oluşturma birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Üst düzey yönetim ve merkezi kurumlar (ABD’de Sayıştay, Türkiye’de DPT, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı) planları değerlendirilmekte ve kontrol edilmektedir. Bu modelde çalışanlar ancak sınırlı düzeyde stratejik yönetim sürecine katılmaktadır. Bu modelin tüm kamu kurumlarında, kurumsal kapasite ve çevresel koşullar göz önünde bulundurmadan aynı şekilde uygulanması eleştirilmektedir. Bu ko-

nuyla ilgili ABD’de çok sayıda bilimsel çalışma ve ABD Sayıştayının raporları mevcuttur (Roberts, 2000; Toft, 2000, Radin, 2000, General Accounting Office, 2000, 2004, 2007). Diğer taraftan, Nutt ve Backoff (1993: 334) önemli paydaşlarla birlikte geliştirilen stratejilerin kamu kurumlarında değişim ve dönüşümü gerçekleştirmede daha başarılı olacağını ifade etmektedirler. Türkiye’de kamu kurumlarında stratejik plan hazırlama ve uygulama süreçlerine çalışanların katılımının ne derece sağlandığı, üst düzey yönetimin stratejik planları ne ölçüde desteklediğine ilişkin sınırlı sayıda çalışma vardır. Kutlu ve Kocaoğlu (2010) yerel yönetim düzeyinde gerçekleştirdikleri bir çalışmada, iç ve dış paydaşların stratejik plan oluşturma ve uygulama sürecine katılımının yeterli düzeyde sağlandığını, ancak üst düzey yönetim desteğinin sorunlu olduğunu saptamışlardır. Stratejik yönetimin çalışanlar tarafından desteklenmediği ve üst düzey yöneticilerin düşüncelerinin bir parçası haline gelmediği sürece etkili olması oldukça zordur. Bu çerçevede, TKY’nin ön gördüğü katılımcı ve çalışanları sürekli geliştiren stratejik planlama anlayışının kamu kurumlarında uygulanması stratejik planların başarı şansını artıracaktır.

Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu sektöründe performansa göre ücret ve ödüllendirme zaman zaman gündeme gelmektedir. Stratejik yönetimde hedef kurumsal performans ve kapasiteyi artırmaktır. TKY’ye göre, performans problemlerinin kaynağı çalışanların kontrolü dışındaki sistemik faktörlerdir. Performans problemleri çok büyük bir oranda iş süreçlerini doğru anlamamak ve kontrol edememekten kaynaklanmaktadır. Türkiye’de kamu personeli sicil raporları çalışanlardan gizlenmekte, performans değerlendirmesi konusunda çalışanlara geri bildirimde bulunulmamaktadır (Bingöl, 1999: 138). Devlet Memurları Sicil Raporunda çalışanların amirleri tarafından değerlendirme notları arasında yalnızca bir bölümde “işbirliği yapma” yeteneği değerlendirilmektedir. Burada işbirliği yapmadan neyin kastedildiği açık değildir. Türk kamu yönetiminde bireylerin performansının değerlendirilmesinin kurum ve çalışanlara faydası bulunmamaktadır. Bu çerçevede, Türk kamu yönetiminde personel değerlendirme sisteminin, TKY ve stratejik yönetimde öngörüldüğü şekilde takım çalışması ve işbirliğini teşvik edecek şekilde yeniden yapılandırması yerinde olacaktır.

Stratejik yönetim ve TKY’de kurumsal başarı ve başarısızlık üst düzey yönetime aittir. Bu anlayış kamu yönetimine uygulandığında siyasi irade en üst düzey sorumlu olarak kabul edilebilir. Türkiye’de hem merkezi bürokrasinin, hem de siyasi iradenin açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliğe ne kadar hazır olduğu bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre stratejik plan uygulamalarının bir gereği olarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi

rilmesi dış denetimin bir unsuru olarak Sayıştay'ın görevidir (Madde 68). Bu kapsamda, Sayıştay Kanunu altı yıl bekletildikten sonra TBMM'de kabul edilerek, 19 Aralık 2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazetede yayınlamıştır. Söz konusu kanun Sayıştaya düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimi ile beraber performans denetimi yetkisi de vermektedir. Performans denetimi, "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" olarak tanımlanmaktadır (Madde 2). Kanun, kamu görev ve yetkililerinin "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından" sorumlu olduğunu ifade etmektedir. Sayıştay bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğini denetlemek, raporlaştırmak ve hazırlanan raporları Büyük Millet Meclisine sunmakla görevlidir (Madde 7).

Sonuç olarak, farklı gelişim çizgisine sahip iki yönetim yaklaşımının gelişimi ve uygulanması incelendiği zaman bazı farkları olsa da pek çok açıdan benzerlik taşımaktadırlar. TKY veya stratejik yönetimin bir kurumda önceden uygulanmış olması diğerinin etkin olarak uygulanması için avantaj oluşturacaktır. Ülkemizde, pek çok kamu kurumu 1990'lardan itibaren TKY uygulamalarına geçmiştir. Bununla birlikte ülkemizdeki uygulamalar pek çok Batı ülkesindeki uygulamaların aksine kurumsal düzeyde olup, sistematik olmaktan uzaktır. Türk kamu yönetiminde gecikmeli de olsa kapsamlı olarak stratejik plan uygulamalarına geçilmesi yerinde olmuştur. Bununla birlikte, diğer ülke uygulamalarından çıkarılan derslerle stratejik plan uygulama modeli ve yönetiminde farklı bir yol izlenebilirdi. Örneğin, pilot uygulamaların TKY deneyimine sahip kamu kurumlarında yapılması hem Türkiye hem de dünya ülkeleri için ilginç bir deneyim olabilirdi. Stratejik yönetim uygulamalarının başarılı olabilmesi için mevcut kamu yönetim sisteminde yeni bir takım düzenlemelere gidilmesi yerinde olacaktır. Örneğin, personel değerlendirme sistemi daha şeffaf olmalı ve takım çalışmasını esas almalıdır. Kamu personeline stratejik yönetim ve TKY araç ve teknikleri konularında sürekli eğitim verilmesi başarı şansını artıracaktır. Stratejik planların kurumsal düzeyde TKY'nin öngördüğü transaktif model doğrultusunda hazırlanması ve uygulanması çalışanların katılımını artıracaktır. Stratejik yönetim yönetimin etkin, şeffaf ve hesap verebilir olmasını öngörmektedir. Sayıştay Kanununun gecikmeli de olsa çıkması kamu kurumlarının verimliliklerinin ve etkinliklerinin denetlenmesinde ve stratejik yönetimin başarılı olarak uygulanmasında olumlu bir adımdır.

KAYNAKÇA

- Aldakhillah, Khalid A.- Parante, Daine H. (2002), "Redesinging a Square Peg: Total Quality Management Performans Appriasals", *Total Quality Management*, Vol 13 (1), s. 39- 51.
- Anderson, John C.- Rungtusanstham, Manus- Roger Schroeder G. (1994), "A Theory of Quality Management Underlying the Deming Management Method" *Academy of Management Review*, 19 (3), pp. 472- 509.
- Andrews, Rhys- Boyne, George A.- Meier, Kenneth J.- O'Toole, Laurance J.- Walker, Richard M. (2005), "Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Sector Performance: An Emperical Analsis of English Local Government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (4), pp. 489- 504.
- Bendell, Tony- Merry, Ted (1992), "The Tools and Techniques of Quality Management", Hand, Max – Plowman, Brain (der.), *Quality Management Handbook*, , Oxford: Butterworth- Heinemann, pp. 58-88.
- Berman, Evan M.- West, Jonathan P. (1995), "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress", *Public Administration Review*. 55 (1), pp. 57- 66.
- Berry, Frances S.- Wechsler, Barton (1995), "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey", *Public Administration Review*, 55 (2), 159- 168.
- Bingöl, Dursun (1999), "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanması- nın Kuramsal ve Pratik Güçlükleri", *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Cilt I*, TODAİE, Ankara, ss. 77-86.
- Boje, David and Robert D. Winsor, (1993), "The Resurrection of Taylorism: Total Quality Managment's Hidden Agenda", *Journal of Change Management*. 6 (4), pp. 57- 60.
- Bounds, Greg- Yorks, Lyle- Mel, Adams, Ranney, Gipsie (1994), *Beyond TQM: Toward the Emerging Approach*, Mc Graw Hill, New York.
- Bowen, David E.- Lawyer, Edward E. (1992), "Total Quality- Oriented Human Resources Management", *Organizational Dymnics*. 20 (Spring), pp. 29- 41.
- Bryson, John M. (2004), *Stratejik Planning for Public and Nonprofit Organizatiosn: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey- Boss, San Francisco.
- Ceberblom, Doug- Pernerl Dan E. (2002), "From Performance Appriasl to Performance Management: One Agency's Experience", *Public Personnel Management*, 31 (2), 131- 140.
- Dale, B.G.-Wu, P. Y.- Zairi. M.- Williams, A. R.T.- Van Der Wiele, T. (2001), "Total Quality Management and Theory: An Exploratory Study of Contribution." *Total Quality Management*, 12 (4), pp. 439- 449.

- Dean, James W. Jr.- Bowen, David E. (1994), "Management Thoery and Total Qulality: Improving Research and Practice Through Theory Development", *Academy of Management Review*, 19 (3), pp. 392- 418.
- Deming, W. Edwards, (1994) *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study, Cambridge.
- DPT (2006), "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm", (www.sp.gov.tr/documents/sp-kilavuz/sp. (12.15. 2009).
- Drucker, Peter (1974), *Management: Task, Responsibility and Practices.*, Harper and Row, New York.
- Drumaux, Anne- Goethals, Christophe (2007), "Strategic management: a tool for public management? An overview of the Belgian federal experience", *International Journal of Public Sector Management* 20 (7), pp. 638- 654.
- Drummond, Helga (1994), "Beyond Quality", *Journal Of Quality Management*, 20 (4), pp. 68- 77.
- EFQM (European Foundation fo Quality Management) (2000), *Aspects of Excellence: European Quality Award Report: 2000*, Brussels.
- Erkan, Volkan (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, DPT, Ankara.
- Federal Quality Institute (1991), *Introduction to Total Quality Management in the Federal Government*, Washington D.C: Office of Personnel Management.
- Feigenbaum, Armand (1983), *Total Quality Control*, McGraw Hill, New York.
- Garvin, David (1991), "How the Baldrige Award Realy Works?", *Harward Business Review*, 69 (6), pp. 80- 95.
- General Accounting Office (2000), *Managing for Results: Continuing Challenges to Effective GPRA Implementation*, (General Accounting Office AO/T-GGD-00-178, Statement of Christopher Mihm), Government Printing Office, Washington, DC.
- General Accounting Office (2004), *Results-Oriented Government: GPRA has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*, (General Accounting Office-04-594T, Statement of Patricia A. Dalton), Government Printing Office, Washington, DC.
- General Accounting Office (2007). *21st Century Challenges How Performance Budgeting Can Help*, (General Accounting Office-07-1194T, Statement of David M. Walker, Comptroller General of the United States), Government Printing Office, Washington, DC.
- Green, Sebastian (1998), "Stratejik Management Initiatives in the Civil Service: A Cross- cultural Comparison", *International Journal of Public Sector Management*, 1(7), pp.536- 55.
- Hakes, Chris (1991), *Total Quality Management: the Key to Business Improvement*, Chapman and Hall, London.
- Halachmi, Arie (1986), "Strategic Planning and Management? Not Necessarily", *Public Productivity Review*, 10 (2), pp. 35-50.

- Halachmi, Arie- Hardy, William P.- Rhoades, Bernie Lee (1993), "Demographic Data and Strategic Analysis", *Public Administration Quarterly* 17(2), pp. 159–174.
- Hart, Stuart L. (1992), "An Integrative Framework for Strategy- Making Processes," *Academy of Management Review*, 17 (2), pp. 327- 351.
- Houng, Chaomeng J. (2006), *Strategic Planning And Dysfunction: The Dark Side Of Mandating A Formal Planning System*, *Soochow Journal Of Political Science*, 22, pp.47- 71.
- Hunt, Daniel V. (1993), *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State and Local Administration*, ASQC Quality Pres, Wisconsin.
- Imai, Masaaki (1986), *Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success*. Mc Graw- Hill, New York.
- Ishikawa, Kaoru (1985), *What is Total Quality Management? The Japanese Way*, Prentice- Hall, Englewood Cliffs.
- Juran, Joseph M. (1989), *Juran on Leadership on Quality*. The Free Press, New York.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.(T.C. Resmi Gazete. 26 Mayıs 2006 tarih ve 26179 Sayı)
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (T.C. Resmi Gazete 24.12.2003 tarih ve 25326 Sayı).
- Kim, Pan S.- Wolfgang, Pindur, - Reynolds Keith (1995), "Creating an Organizational Culture: The Key to Total Quality Management in the Public Sector", *International Journal Of Public Administration*, 18 (4), pp. 675-709.
- Kissler, Gerald R.- Fore, Karmen N.- Jacobson, Willow S.- Kittredge, William P.- Steward, Scott L. (1998), "State Strategic Planning: Suggestions From the Oregon Experience", *Public Administration Review*, 58 (4), pp. 353- 359.
- Kutlu, Önder - Kocaoğlu, Mustafa (2010), "Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Anlayışı: Konya İl Özel İdaresi Örneği", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23 (1) , 137-148.
- Leblebici, Doğan Nadi- Erkul, Erdem (2008), "Planlı Kalkınma Deneyiminden Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği," *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26 (1), ss. 269- 285.
- Line, Maurice B. (1994), "Relating Quality Management to Strategic Planning", *International Journal of Special Libraries*, 28 (2), pp. 219- 227.
- Martin, Lawrence L. (1993), *Total Quality Management in Human Service Organizations*, Sage Publications, Newbury Park.
- McCaffery, Jerry (1984), "Canada's Envelope Budget: A Strategic Management System", *Public Administration Review*, 44 (4), pp. 316-323.
- Meising, Paul- Anderson, David F. (1991), "The Size and Scope of Strategic Planning State Agencies: The New York Experience", *American Review of Public Administration*, 22 (1), pp. 119-137.

- Mintzberg, Henry (1994), "The Rise and Fall of Strategic Planning", *Harvard Business Review*, (January, February), pp. 107- 114.
- Nutt, Paul C.- Backoff, Robert W. (1993), "Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership", *Journal of Management*, 19 (2), pp. 299- 347.
- Ouichi, William (1981), *Theory Z*, Addison- Walley, Reading, MA.
- Önder, Murat (1999), Kamu Örgütlerinde TKY: Ankara Büyükşehir Belediyesinde Ampirik Bir Çalışma", *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*, TODAİE, Ankara, ss.327-348.
- Poister, Theodore H.- Streib, Gregory (2005), "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", *Public Administration Review*, 65 (1), pp.45-56.
- Poister, Theodore H.- Streib, Gregory D. (1999), "Strategic Management in the Public Sector; Concepts, Models and Processes", *Public Productivity and Management Review*, 22 (3), pp.308- 325.
- Radin, Berly A. (2000), "The government Performans and Results Act and the The Tradition of Federal Management Reform: Squire Pegs in Round Holes", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), pp. 111-135.
- Rees, Christopher J.- Doran, Ed (2001), "Employee Selection in a Total Quality Management Context: TAKing a Hard Look at a Soft Isseues", *Total Quality Management* 12 (7&8), pp. 855- 860.
- Ring, Peter Smith- Perry, James L. (1985), "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Contraints", *Academy of Management Review*, 10 (2), pp. 276- 286.
- Roberts, Nancy (2000), "The Synoptic Model of Strategic Planning and the GRPA; Lacking a good fit with the political context", *Public Productivity and Management Review*, 23 (3), pp. 297- 311.
- Rusaw, Carol A. (2007), "Changing Public Organizations: Four Approaches", *International Jorunal of Public Administration*, 30 (3), pp. 347- 361.
- Sayıştay Kanunu (T.C. Resmi Gazete. 19 Aralık 2010 tarih ve 27790 Sayı).
- Scien, Edgar (1984), "Coming to a New Awareness of Organizational Culture", *Sloan Management Review*, (Winter), pp. 3-16.
- Spencer, Barbara (1994), "Models of Organization and Total Quality Management", *Academy of Management Review*, 19 (3), pp. 446- 471.
- Steas, Patrick- Thijs, Nick (2005), "Quality Management on the European Agenda, European Institute of Public Administration Report", http://www.eipa.nl/CAF/Articles/scop05_1_6.pdf (01.14.2008).
- Streis, Alan W. (1985), *Strategic management and organizational decision- making*, D.C. Heath and Co, Lexington, MA.

- Streib, Gregory D.- Poister, Theodore H., (1990), "Stratejik Planning in the US Cities: Patterns of Use, Perceptions of Effectiveness and an assessment of strategic capacity", *American Review of Public Administration*, 20 (1), 29-44.
- Toft, Graham S. (2000). "Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management" Rabin, Jack- Miller, Gerald J.- Hilderth, W. Bartley (der.), *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, New York, pp. 1-30.
- Thompson, Arthur A. Strickland III, A.J. (2001), *Strategic Management: Concepts and Cases*, Mc Graw Hill Irwin, New York.
- Thompson, James D. (1991), "Organizations in Action", Shafritz, Jay M, J. Steven Ott (Ed.), *Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, pp. 281- 283.
- Ugboro, Isaiah O.- Obeng, Kofi (2005), *The Practice and Use of Strategic Planning Systems in Public Transit Organizations*, Urban Transit Institute, North Carolina Agricultural and Technical State University, the report prepared for U.S. Department of Transportation.
- Vinzant, Douglas H.- Vinzant, Janet (1996a), "Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices" *Public Administration Quarterly* 20(2), pp. 201-219.
- Vinzant, Douglas H.- Vinzant, Janet (1996b), "Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit", *Public Productivity and Management Review* 20(2), pp. 139-157.
- Vinzant, Janet- Vinzant, Douglas H. (1999), "Strategic Management Spin-offs the Deming Approach", *Journal of Management History*, 5 (8), pp. 516- 531.
- Waldman, David A..(1994), "The Contributions of Total Quality Management to a Theory of Work Performance." *Academy of Management Review*, 19 (3), pp. 510-536.
- Wilkinson, Adrian- Graham, Dodfrey- Marghinton, Mick (1997), "Bouquets, Brickbat and Blinkers: Total Quality Management and Employee Involment in Practice", *Organizational Studies*, 18 (5), pp. 799- 819.
- Yong, Josephine- Wilkinson, Adrian (2002). "The Long and Winding Road: The Evolution of Quality Management", *Total Quality Management*. 13 (1), 101- 121.