



Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Sürecinde Karşılaşılan Yönetimsel ve Kültürel Sorunlar: Bursa İl Özel İdaresi Örneği¹

The Managerial and Cultural Problems That are Faced During Strategic Planning Process in
Local Governments: The Case of Bursa Provincial Special Administration

Dr. Ahmet KURT²

Başvuru Tarihi: 25.05.2019
Kabul Tarihi: 18.08.2020
Makale Türü: Araştırma Makalesi

Öz

Neoliberalizmin özel sektör uygulamalarından yola çıkarak ileri sürdüğü “yeni kamu işletmeciliği”nin bir uygulaması olan ve Türkiye’de de kamu kurumlarında yasal olarak 2006 yılından itibaren tatbikata konulan stratejik planlama, bürokratik kültüre sahip bu örgütlerde bazı yönetimsel ve kültürel sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunsal (olgu), amaçsal örneklem olarak seçilen Bursa İl Özel İdaresi (BİÖİ) ölçeğinde nitel bir araştırma ile test edilmiştir. Araştırma ile BİÖİ’nin dokuz yıllık sürede iki dönem halinde uyguladığı stratejik planların sonuçları da belli ölçülerde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Araştırmada analiz birimi olarak örgütler, gözlem birimi olarak da bu örgütlerin yönetici veya temsilcileri seçilmişlerdir. Çalışmaya ilişkin temel veriler, tabakalı örneklem yoluyla seçilen; kamu kuruluşları, özel sektör işletmeleri, mesleki kuruluşlar, üniversiteler ve uzman kuruluş tabakalarından oluşan 23 örgüt ile üç siyasi parti temsilcileri ile yapılan toplam 42 yarı yapılandırılmış mülakattan elde edilmiştir. Araştırmanın bulguları; stratejik planların etkinliğini etkileyen çevresel koşullar, katılımcılık, saydamlık, esneklik, insan kaynakları yönetimi, geri besleme, ortak akli harekete geçirme, stratejilere odaklanma, öğrenen örgüt olma, örgütün yolunu berraklaştırma, tarihsel perspektiften bakma gibi örgüt kültürü boyutlarının, stratejik planlamadan beklenen kamusal faydanın gerçekleştirilmesini ne ölçüde ve ne yönde etkilediklerine vurgu yapmaktadır. Bu çalışmanın başlıca önerisinin yerel yönetimlerde etkin bir stratejik planlama yapıp uygulayabilmenin, güçlü bir örgüt kültürüne bağlı olduğunu vurgulamasıdır, denilebilir.

Anahtar Kelimeler: Örgüt Kültürü, Stratejik Planlama, Bürokrasi, Yerel Yönetimler

¹ Bu makale, yazarın doktora tezinden üretilmiştir.

² İçişleri Bakanlığı Emekli Vali Yardımcısı-Kaymakam, kurt1406ahmet@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5426-1140

Abstract

Strategic planning- an application of the 'new public management', which is brought forward by the neoliberal economics on the basis of its private sector applications, and which has also been legally implemented in public bodies in Turkey since 2006-faces some organizational and cultural problems in these organizations, which manifests bureaucratic culture. This problematic (fact) is tested within the scope of the Provincial Special Administration of Bursa Province (BİÖİ) of Turkey, which is chosen as the purposive sample, through a qualitative research. The research also attempts to put forth the results of the strategic plans that were implemented by BİÖİ in two periods within ten years up to a certain extent.

In the research, organizations are chosen as unit of analysis, and administrators or representatives as observational unit. The basic data on the study are collected through 42 semi-structured interviews with 23 organizations from public and private sector, professional associations, universities and specialized agencies, and 3 representatives of political parties, which are selected via stratified sampling method.

The findings of the research focus on to what extent and in what direction elements and factors of organizational culture, such as peripheral factors that determine effectiveness, organizational structure, participation, transparency, accountability, performance evaluation, flexibility, human resource management, open communication, feedback, focusing on outcomes and strategies, being a learning organization, clarification of path of organization, consumer-centered perspective, quest for optimum, being directed towards action, saving and efficiency, and giving more importance to tracking and evaluation influence realization of public benefit, which is what is expected from strategic planning. It can be stated that the main claim of this study is emphasizing that making and implementing an active and effective strategic planning in local administrations depends on a strong organizational culture.

Keywords: *Organizational Culture, Strategic Planning, Bureaucracy, Local Administrations*

Giriş

Son birkaç on yılda teknolojideki, bilgi üretiminin boyut ve hızındaki devasa gelişmeler, küreselleşmenin de etkisiyle her alanda değişimi zorunlu kılmaktadır. Özel sektör işletmeleri gibi önünü görmek isteyen kamu kurumları ve özellikle kısıtlı kaynaklara sahip yerel yönetimler de bu gelişmelerden derinden etkilenmektedirler. Yerel yönetimler, önlerine çıkabilecek tehlike ve tehditleri mümkün olduğunca erken tespit edip önlem alma ve karşılaştıkları olanak ve fırsatların farkına vararak aralarından en uygun olanları seçebilme gereği ile karşı karşıyadırlar.

Seçim yapma zorunluluğuna ilaveten kamu harcamalarındaki artış ve refah devletinin getirdiği yüklerin kamu tarafından ne derecede üstlenilmesi ile devletin bu faaliyetleri nasıl yürütmesi gerektiği; kamu harcamalarının kamu hizmetlerine dönüşme sürecinde oluşan kayıp ve gecikmeler, kötü yönetim ve yolsuzluk algısı, kamunun kendisinden beklenen çıktıları üretmemesi, kamunun sunduğu hizmetlerde yeterince verimli olamadığı ve bir kriz yaşamakta olduğu düşüncesine (Heeks, 2002, s. 10) kapı aralamıştır. Ayrıca kamu kurumlarında

verimliliğin ve performans seviyelerinin düşük olduğu yolundaki genel kanı, yapılanma ve işleyiş konusunda sorunlar olduğu ve bu sorunların yeniden yapılanma ile düzeltilebileceği düşüncesinin daha fazla kabul görmesine de yol açmıştır (Erkan, 2008, s. 35).

Çevresel koşulların değişmesi ile birlikte örgütte yapının (şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, çoğulculuk, esneklik vb.); örgütün teknik altyapısı ile yapı ve yapının tekniğine, biçimine can veren örgüt kültürünün de birbirlerine adaptasyonunu gündeme getirmekte; uzun soluklu stratejik bakış açıları ön plana çıkmaktadır. Örgütler süratle kendilerini geliştiren bu yeni yaşam ve çevre koşullarına uyarlamak için “stratejik düşünce”, “stratejik planlama” ve “stratejik yönetim” kavramlarına daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Stratejik planlama anlayışı bu noktada organizasyonlara temel ilkeleri sunmaktadır (Gürer, 2006, s. 91).

Son yıllarda ülkemizde de kamu kurumlarının sahip olduğu örgüt kültürünün kurum yönetimi üzerine çeşitli yansımaları ile ilgili birçok araştırma yapılmıştır. Örneğin, Torun (2012) tarafından örgüt kültürü ve çalışan bağlılığı araştırması, Wasti ve Fiş'in (2010) “...norm ve kuralların davranışlara etkisini sorgulayan ve yazında yeni tartışılmaya başlanan sıklık-esneklik boyutunun, örgüt düzeyindeki tezahürünü ölçtüğünü düşündükleri bir ölçeğin ülkemiz ortamındaki geçerliğini değerlendirmek...” için yaptıkları araştırma; Özdem'in (2011), Günay ve Dulupçu'nun (2015), Yiyit ve Çorbacıoğlu'nun (2014), Eren vd.'nin (2014) üniversiteler; Arslan ve Küçük'ün (2016) eğitim kurumları; Sözen ve Sunay'ın (2010) spor kurumları, Erkan'ın (2008) ve Karakaya vd.'nin (2013) kamu kurumları ile yerel yönetimlerle ilgili olarak da Songür'ün (2008) ve (2011), Bağdigen ve Avcı'nın (2013), Karasu'nun (2012), Karasu ve Demir'in (2012), Lamba vd.'nin (2015) çalışmalarından söz edilebilir.

Yönetim ve organizasyon anlayışlarında bu gelişmeler yaşanırken, çevresel değişimlere yeterli duyarlılığı gösteremeyen bürokratik örgütler, bu yeni yaklaşımlara da ilgisiz kalmakta, giderek hantallaşmakta ve verimsiz yapılar haline dönüşebilmektedirler. Bu süreçte örgütlenme modelini ve yapılanmasını bürokratik prensiplere dayandıran kamu kurumları ve yerel yönetim kuruluşları, kendilerinden beklenen en temel hizmetleri dahi yerine getirebilmede önemli sorunlar yaşamaktadırlar. Bu nedenlerle bu çalışmada; “İl özel idarelerinin veya yerel yönetimlerin bir yönetsel araç olarak uygulamakla yasal yönden zorunlu olduğu stratejik planlamanın etkinliği üzerine il özel idarelerinin sahip oldukları örgüt kültürünün olumsuz yansımaları (stratejik planlama sürecinde karşılaşılan yönetsel ve kültürel sorunlar) önlenerek, stratejik planlar nasıl başarıyla uygulanır ve beklenen örgütsel değişim (kamusal fayda) nasıl sağlanabilir?” sorusuna Denison ve Mishra (1995) tarafından geliştirilen “örgütsel performans ve örgüt kültürü ilişkisi ölçeği”nde BİÖİ özelinde yanıtlar aranılmıştır.

Araştırma sorusunun yanıtlarını bulmak amacıyla bundan sonraki literatür taraması bölümünde iki ana örgütsel unsurdan birincisi ve kamu kurumlarının egemen örgütsel kültürü yani bürokratik kültür ile kültür, örgüt kültürü ve örgüte etkisi; ikinci bölümde de araştırmanın ikinci ana (bir anlamda alternatif) örgütsel kültür ögesi olan stratejik planlamayı da içeren “yeni kamu işletmeciliği” ve örgüte yansımaları; üçüncü bölümde araştırmanın tasarımı ve araştırmada elde edilen bulgular incelenmiş; araştırma, sonuç ve değerlendirme bölümü ile sonlandırılmıştır.

Kültür, Egemen Örgütsel Kültür, Örgüt Kültürü ve Örgüte Etkisi

Kültür

Oluşumu ve kökeni yönünden bir tanım getiren Winston'a göre kültür, sosyal etkileşimin ürünü (Güvenç, 2005, s. 100), Antropoloji bilimleri topluluğunda günümüzde de çoğunlukla kullanılan ilk bilimsel kültür tanımını veren İngiliz antropoloğu Tylor (Güvenç, 2005, s. 101) için kültür veya medeniyet; "Bir toplumun üyesi olarak, insanoğlunun öğrendiği (edindiği) bilgi, sanat, gelenek-görenek ve benzeri yetenek, beceri ve alışkanlıkları kapsayan karmaşık bir bütündür."

Her toplumun kendini diğer toplumlardan ayıran, farklı kılan, kendine özgü bir kültürü vardır. Kültürün karakteristikleri sadece milletten millette değişmez; aynı ülkenin şehir ve kasabalarında, hatta aynı şehrin farklı semtlerinde oturan insanların kendilerine özgü kültürleri, örf ve adetleri, gelenek ve görenekleri (Baymur, 2006, s. 296) gibi onu ulusal kültürden farklılaştıran birtakım yerel özellikleri de vardır. Bu tür kültürler, bir genel kültür çerçevesi içinde alt kültürler olarak nitelendirilebilir (Üçok, 1989, s. 308). İçinde yer aldıkları toplumdan farklı değer, kural ve hayat tarzına sahip alt kültürlerin kendilerine mahsus özellikleri bulunması, ulusal kültürün alt kültürlerin bir toplamı olarak değerlendirilmesine yol açmaz; bu anlamda etnik ve dinsel gruplar, siyasal partiler, işletmeler birer alt kültürdür (Doğan, 1997, s. 54). Birbirlerinden farklı meşguliyet alanları ve amaçları olan ekonomik ve sosyal kuruluşlar arasındaki benzerliklerin kaynağı ise, içinde faaliyette buldukları ulusal kültürdür (Berberoğlu, 1990, s. 155).

Kültürün işlevlerine gelince en önemlisi, bireyin davranışlarına yön veren etkinlikleri kapsamıdır. Çok bilinen anlamıyla bilgi, inanç, düşünce, değer, sanat eseri gibi simgeler serisini temsil eder. Thompsons'a (Halis, 2003, s. 110) göre bunlar da bireyin yorumuna, iletişim kurmasına ve değerlendirmesine yardım eden öğelerdir ki bir bütün olarak sembolik çevreyi içine alır ve sosyal gerçekliği tanımlar. Kültürel aktörleri, bunların doğurdukları olayları, karşılıklı etkileşimlerini ve ilişkilerini inceler. Tanımlama, beklenti ve talepleri ilişkilendirir.

Bürokratik Kültür (Hâkim Örgütsel Kültür)

Kamu kurumlarında egemen örgütsel yapı, anlayış ve kültürü yansıtan bürokrasi, çağdaş devlet yaşamında insanların günlük yaşantısının önemli bir parçası haline gelmiştir (Eryılmaz, 2002, s. 193). Michel Crozier üç farklı şekilde ifade etmiştir (Akt: Eryılmaz, 2002, s. 95). Bunlardan birincisi, hiyerarşik biçimde organize edilmiş ve atama yoluyla işbaşına gelen memurların oluşturduğu devlet daireleri tarafından yürütülen sevk ve idare faaliyetidir. İkincisi, kolektif faaliyetlerin düzenli hale getirilmesi ve düzenlenmesi olgusudur. Üçüncüsü ise, işlerin ağır yürütülmesi, monotonluk, işlemlerin karmaşıklığı ve ihtiyaçların yeterli düzeyde tatmin edilememesidir.

Bürokratik örgütlenme anlayışı üzerine en kapsamlı ilk çalışmayı yapan Weber'e göre bürokrasi, belli büyüklükteki ve ortak otoriteye sahip grupların rasyonel prensiplere göre idare edilmesidir (Abadan, 1959, s. 11; Morgan, 1986, s. 23). Weber, bürokrasi çözümlerinde bürokrasiyi tanımlamamış, onun unsurlarını ve işleyiş biçimlerini açıklamakla yetinmiştir.

Weber için bürokrasi; iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsîlik, disipline olmuş bir yapı, yetki devri ve resmi pozisyonlardan oluşmuş örgüt biçimidir (Eryılmaz, 2002, s. 195). Bu özellikler, bürokratik örgütlenmeyi uygulayan kamu kurumları ile belli büyüklüğe ulaşmış özel işletmelerde görülmektedir (Weber,1996).

Weber (1996, s. 308), bürokrasinin doğruluk-kesinlik, objektiflik-nesnellik, rasyonellik, hız, düzenlilik, güvenilirlik ve verimlilik temelinde (Morgan, 1986, s. 23) çalışmasını amaç edinmiştir. Bürokratik örgütlenme anlayışı, bu hedeflere ulaşabilmenin, yani etkili ve verimli bir yönetim sergileyebilmenin temel taşı olarak “doğrusal bir yaklaşımla” örgütü; örgütsel amaçları belirlenmiş (bir makine gibi programlanmış), içinde faaliyette bulunduğu çevreler istikrarlı ve çalışanları da arzulu ve bir makine gibi itaatkâr (örgüt makinesinin uyumlu bir dişlisi gibi) hale getirilmiş bir örgüt yapısının gerektiği varsayımlarına dayandırır (Morgan, 1986, s. 21).

Önemli teknik özellikleri özetle böylece belirtilen bürokratik yapı, doğası gereği bazı zafiyetleri de bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin, önceden programlanmış ve tecrübe edilerek konulmuş ve ona uygulanacak kuralı olan bir problemle yüz yüze geldiğinde etkinlik göstermekte (Robbins vd., 2010, s. 436), yeni durumlara kendini kolaylıkla adapte edememektedir. Bennis’e göre de çağımızın örgütlerinde çalışanların verimliliklerini ve etkililiklerini maksimize edebilmek için “esnek yapılara yahut otonomiye” de gereksinim vardır ve *ussal-yasal bürokrasiler değişen ortama çok yavaş uyarlanabilmektedirler* (1966, s. 13; Heper, 1977, s. 47). Çevreyi durağan ya da çok yavaş değişen bir etmen olarak varsayan bu yapının bu eksikliğini giderilmesi, örgüt üyelerine özerklik ve buna bağlı olarak geniş yetki devri tanınmasını gerektirir (Heper, 1977, s. 48).

Kurt (2009, s. 91) tarafından yapılan araştırmada da bürokratik yönetimin egemen olduğu “kamuda, işlevsel değil, ama biçimsel katılımcılık...” olduğu, “kamuda empoze etme kültürü...” bulunduğu, kararı son aşamada kaynağa ve yetkiye sahip olanın verdiği, bu nedenle örgütler arası iş birliği ve koordinasyon sağlamada sorunlar bulunduğu yolunda bulgulara da ulaşılmıştır.

Weber, bürokrasinin “gayri insani” hale gelmesini, bürokrasinin bir erdemi olarak kabul etmekte, ancak aşırı derecede insani değerlerden arınma, çalışanlar açısından bir yabancılaşma ve monotonlaşma, hizmetten yararlananlar açısından ise, “nesneleşme” olgusunu bünyesinde taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda “aşırı kuralcılık”a (kırtasiyeciliğe) yol açmaktadır. Aşırı kurallaşma ise, bürokrasideki bireylerin düşünsel etkinliğinin azalması sonucunu doğurmaktadır (Coşkun ve Asunakutlu, 2001, s. 188). Yine kurallar, bürokrasi için kaçınılmaz bir yol gösterici olmanın yanında, örgütsel amaçlar açısından da kimi zamanlarda ve kimi durumlarda da engelleyici olabilmektedir (Arslan ve Kılavuz, 2005, s. 250). Ayrıca “resmi yapı”lanması bürokratik olan örgütlerde, bu resmi yapılanmanın yanında çalışanların kendi aralarında geliştirdikleri tutum ve davranışlar, yerel ve ulusal geleneklerin, dinsel inanışların oluşturduğu “doğal yapı”ların, örgütün yararlarından ve gelişmesinden ziyade, kendi üyelerinin çıkarlarını koruma ve artırma yoluna gidebilecekleri (Giddens, 2005, s. 346-348) gibi, resmi yapının işlemlerini her zaman kesintilere uğratarak, örgütü iş göremez durumlara sokabilecekleri de değerlendirilmektedir.

Weber'e göre (1996, s. 315), "Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslektan yetişmiş olanların üstünlüğünü arttırmaya çalışırlar." "Resmi sır" kavramı bürokrasinin özgün buluşudur; başka hiçbir şeyi bunun kadar fanatik bir biçimde korumaya çalışmaz". Resmi sır kozu bürokrasiyi, kamu yönetimi alanında parlamentonun ve/veya siyasi iktidarın; özel sektörde ise küçük hissedarların denetiminden azade kılar (Weber, 1996, s. 316). Konuyla ilgili veya görevli kamu, sivil ve özel örgütler arasında enformasyon ve bilgi paylaşımını olumsuz yönde etkiler. Bürokratik örgütlerde önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda örgütsel faaliyetlerin yönlendirilmesi ve durumun tam anlamıyla kontrol altına alınması konularında tam başarı sağlanması, çalışanların daima örgüt hedefleriyle uyuşmayan kendi şahsi hedefleri olması nedeniyle mümkün olmayabilmektedir (Mouzelis, 2001, s. 76).

Robert K. Merton (Mouzelis, 2001, s. 71-72) da Weber'in düşündüğü gibi kurallarla sıkı kontrolün, bürokratin davranışını tahmin etmeyi ve güvenilirliğini destekliorsa da bunun örgütü, aynı zamanda esnekliğinde eksikliğe ve araçları amaca dönüştürme eğilimine götürebileceğini fark etmiştir. Bürokratik iş ve işlemlerin etkin ve verimli yürütülmesi için konulmuş olan kurallar, çalışanlarca yine bu kurallar ve bürokratik teknikler kullanılmak suretiyle sorumluluktan kaçmalarına imkân verebilmektedir. Bürokrat, önüne gelen meselede sorumluluktan kaçmak istiyorsa, ilgili yazılı kuralın ruhuna (amacına) değil, lafzına (sözcük anlamına) bakıp dar bir yorumlamada bulunarak, işin şekli yönünü ön plana çıkarır. O olaya emsal teşkil edebilecek kararlar arayarak meseleyi geciktirir, sürüncemede bırakır, emsal bulamazsa inisiyatif kullanmaktan kaçınır (Eryılmaz, 2002, s. 209-210). Bunu da idarede devamlılık ve "prensip kararları"na uyumu sağlama (Abadan, 1959, s. 67) amacıyla yaptığını öne sürer.

Özetle; teknolojisi kolay işletilebilen, kitle üretimine yönelik (uzmanlık istemeyen), emek az-makine yoğun üretim yapılan alanlarda, örgüt kültürünün zayıf olduğu, yüksek biçimciliğe gerek gösteren büyük bir örgütte makine bürokrasisi çalışacak, verimli sonuçlar doğurabilecektir; ancak örgütün çevresi oldukça istikrarlı, örgüt dokusu da basit özellikler taşımalıdır (Morgan, 1986, s. 21).

Yönetim alanında sunduğu imkânlarının neden sınırlı olduğunun anlaşılması bakımından bürokratik yönetimin kültürel, örgüt kültürü özelliklerinin ve bunun örgütlere ve çalışan davranışlarına ne şekillerde yansdığına da incelenmesine ihtiyaç vardır.

Örgüt Kültürü

Yeni bir terim olarak örgütsel analizlerde daha sistematik olarak 1970'lerin sonu ile 1980'lerin başında kullanılmaya başlanan örgüt kültürü, 1980'ler ve 1990'lar boyunca birçok anlayışa göre de özellikle kurumsal başarıda en önemli faktör olarak kabul edilmektedir (Alvesson ve Sveningsson, 2008, s. 35). Örgüt kültürünün dayanışma ve motivasyon, önceliklendirme ve kaynak bölüşümü, rekabetçi avantaj ve örgütsel değişim gibi bir dizi örgütsel meselenin arkasında merkezi bir konumda bulunduğu dair genel bir anlayışın da geliştiği söylenebilir (Alvesson ve Sveningsson, 2008, s. 35).

Üç katmandan oluşan bir buz dağı metaforuyla örgüt kültürünü tanımlayan Schein'a (1984, 2002, 2010) göre suyun üstünde kalan görülebilen nesnelere (*tangible artifacts*) tabakası, insanlar tarafından üretilen nesnelere olup, gözlenebilir, hissedilebilir yapı ve süreçlerdir. Teknoloji, örgütle ilgili mitler, efsaneler, öyküler, kullanılan dil, ödüller ve kahramanlar vb.; orta tabaka su yüzeyinin altında bulunan kabullenilmiş değerler ve inançlardan (*values and beliefs*) oluşmakta ve çalışanlar tarafından paylaşılan fakat görülemeyen yargıları içermektedir. En alt tabakada ise 'temel varsayımlar (*basic assumptions*)' vardır. Bunlar bireyin zihninde yer etmiş olan ve insanın hem kendi benliği hem de çevresiyle kurduğu ilişki ağının doğasını, karakterini (düşünsel boyutunu) yansıtan, ancak gözlemlenemeyen üçüncü tabakadır. Örgüt kültürünün bir örgütte oluşturulmasıyla örgüt kültürünün yansımaları da ortaya çıkmaya başlar. Bu yansımalar (öğeler), örgüt kültürünün bu üç tabakası içine, 'işlenmişler, yerleştirilmişlerdir'.

Tanımlamasına gelince örgüt kültürü, "Bir örgütü diğer örgütlerden ayıran, örgüt üyeleri tarafından paylaşılan bir anlam (değer) sistemini ifade eder." (Robbins ve Judge, 2012, s. 521). Günlük yaşantımız sırasında sürekli yaptığımız işlerin ve hareketlerin daha önceki toplumsallaşmamızın ve verili saydığımız bilgilerimizin bir ürünü olduğunu ve bu yüzden kültürü kesintisiz bir gerçekliği kurma süreci olarak anlamaya çalışmamız demek olduğunu belirten Morgan (1998, s. 162) kültürü, insanların varlıklarını sürdürdükleri dünyayı birlikte yaratmasını ve yeniden kurmasını sağlayan faal, canlı bir olgu biçiminde değerlendirmektedir. Bu bağlamda gerçekliğin yaratılması sadece yönetimin bir işlevi değil, tüm üyelerin katkıda buldukları örgütsel bir süreçtir (Yağmurlu, 1997, s. 722). Schein (2010, s. 1) ise örgüt kültürünü, "Herhangi bir grubun dışsal uyum ve içsel bütünleşme sorunlarını çözmek için geliştirdikleri temel sayıtlar kalıbı." şeklinde tanımlamaktadır (Schein, 2010, s. 18).

Örgüt kültürü bir örgüt için neden önemlidir sorusunu yanıtlarken Eren (2012, s. 166) özetle, günümüzde örgüt kültürünün kurumların rekabet üstünlüğü elde etmelerinde etkin bir görev üstlendiğini belirtir. Çünkü kurum kültürü, örgütün amaçları, stratejileri ve politikalarının oluşturulmasında büyük bir etkiye sahip olmanın yanında, idarecilerin seçilen stratejiyi yürütmesini kolaylaştıran veya örgüt kültürünün etkisi ve işlevlerinin yeterince değerlendirilemediği hallerde de zorlaştıran önemli bir yönetsel araçtır (Eren, 2012, s. 166). Yine birçok strateji araştırmacıları, kamu ve özel sektörün her ikisinde de örgüt kültürünün; rekabetçi avantajın en önemli kaynağı olduğuna dair bulgulara da ulaştılar (Carmeli ve Tishler, 2004, s. 1261). Örgütün soyut unsuru olan örgüt kültürünün, ekleme ve transfer (taklit) edilerek oluşturulmaya yatkın olmadığı, küçük bir emekle transfer edilemeyeceği, aynı zamanda çok yönlü kullanımları etkileyebileceği, ortak faaliyetlerin girdi ve çıktılarına eş zamanlı olarak hizmet etmesi ile kullanılmakla tükenmez özelliği olması (Carmeli ve Tishler, 2004, s. 1259) da önemini pekiştirmektedir.

Kendini örgütsel yaşamın farklı boyutlarında (Detert vd., 2000; Akt: Wasti ve Fiş, 2010, s. 4) ve davranış biçimlerinde (Erdoğan vd., 2006; Akt: Wasti ve Fiş, 2010, s. 4) hissettiren örgüt kültürü, örgüt üyelerinin yalnızca birbirlerinden değil, örgüt dışı paydaşlarla olan ilişkilerinden beklentilerini de etkilemektedir (Ireland vd., 2003, s. 970). Bu gerçeğin farkında olarak çalışan günümüz yöneticisi de faaliyetlerini sürdürdüğü ortamdaki çalışma şartlarına tesir eden etmenleri öğrenmek, çalıştırdığı bireylerin davranışlarını önceden tahmin etmek, çevresel

koşullardaki belirsizlikleri azaltmak istemektedir (Doğan, 1997, s. 55). Doğan'a göre kişi davranışlarının önceden bilinmesi de toplumun çeşitli hususiyetlerinin tanınması; kişi ve toplumun, kültürün bilinmesi sayesinde olur ki, bundan dolayı da işletmeci ve/veya yönetici çalışma şeklini toplumun kültürüyle uyumlu hale getirme lüzumunu hissetmektedir. "Bu bakımdan da yönetimin kültüre bağlı olduğu..." (Doğan, 1997, s. 55) düşüncesi giderek geniş bir tabana yayılmakta; yapılan araştırmalar (Aycan ve Kanungo, 2000, s. 49) da "Toplumların kültürel özelliklerinin işletme ve kurum yapılarına ve uygulamalara etkisini [de] açıkça ..." göstermektedir.

Şu husus da muhakkak ki, bir organizasyonda kültür, biçimsel yapıyla karşılıklı ilişkili olarak norm ve kalıplar üretip; değer, inanç ve alışkanlıklar sistemi geliştirirken, organizasyonun üyelerine de neler yapmaları ve nasıl davranmalarının lüzumlu olduğu anlayışını (Halis, 2003, s. 111) kazandırır; çalışanlara örgüt için neyin doğru, neyin yanlış olduğu ve nelerin yararlı, nelerin zararlı olduğuna ilişkin ipuçları verir.

Örgüt Kültürünün Performans Üzerine Etkisi

Örgüt kültürünün hem çalışanların hem de örgütün performansı üzerinde, kurumsal başarıda güçlü bir etkisi olduğu, bugün genel bir kabul görmektedir. Denison ve Mishra (1995) ve yine Denison ve arkadaşlarına (2006, s. 5-9) göre örgütün performansı üzerine etkili olan dört örgütsel kültür ögesi bulunmaktadır. Bunlar, aşağıda detaylı açıklandığı üzere "uyum (yeteneği), katılım, tutarlılık ve misyon"dur. Bu dört unsurdan her biri de kendi içlerinde üçer alt ögeden oluşmaktadır.

i. Katılım: Sahip çıkma, aynı anlayışta buluşma ve sorumluluk hacminin artırılmasına yönelik özelliktir. Bürokratik ve dışsal açık denetim sistemleri yerine gönüllülüğü esas kabul eden otonom denetim sistemine dayanır. Alt boyutları yetkilendirme, takım çalışması ve yetenek geliştirmedir. *Yetkilendirme*, bireylerin kendi işlerini yönetme yetkisine sahip olması ve böylece örgütü sahiplenme ve sorumluluk duygusunun oluşmasıdır. *Takım çalışması*, her personelin kendisini kurumca yürütülen faaliyet ve projelerin içinde duyumsayacağı müşterek hedefler için yapılan grup, ekip çalışmalarına önem verilmesidir. *Yetenek geliştirme*, işin gereklerini karşılamak ve rekabetçi gücü sürdürebilmek için personelin bilgi ve beceri gelişimine yönelik olma, işletmelerin mütemediyen yatırım uygulaması demektir.

ii. Tutarlılık: Merkezi bir bütünleşme, eşgüdüm ve denetim kaynağıdır. Güçlü bir kültürün temelini oluşturan değerler ve düzenekleri açıklar. Alt boyutları temel değerler, uzlaşma ve koordinasyondur. *Temel değerler*, örgüt üyeleri beklentilerinin açık olarak yer aldığı ve kimlik algısı yaratan bir değerler kümesinin paylaşılmasıdır. *Uzlaşma*, örgüt çalışanlarının yaşamsal hususların özünde anlayış birliğine varabilmesi; böyle durumlarda, görüş farklılıkları oluştuğunda dahi uzlaşma ve oydışmayı sağlamasıdır. *Koordinasyon ve bütünleşme*, kurumun değişik işlev ve birimlerinin ortak amaçları gerçekleştirmek için birlikte çalışması; kurumsal sınırların, işin gerçekleştirilmesinin önemini gözden irak tutmamasıdır.

iii. Uyum Yeteneği: Devamlılık, büyüme ve gelişim için örgütlerin iç ve dış çevrelerinden verilen sinyallerin alınması, iletilmesi ve içsel davranışa dönüştürülmesi ile ilgili işletme

kapasitesini destekleyen normlar ve değerler sistemi özelliğidir. Alt boyutları değişim, müşteri odaklılık ve örgütsel öğrenmedir. *Değişim*, değişen ihtiyaçları karşılamak için örgütün, uyum sağlama yolları keşfetme becerisine sahip olması; iş çevresini okuyabilmesi, mevcut eğilimlere hızlı cevap verebilmesi ve gelecek değişimleri öngörebilmesidir. *Müşteri odaklılık*, örgütün müşterilerini anlama, cevap verebilme ve gelecek ihtiyaçlarını öngörebilme yeteneklerine sahip olmasını ve müşterinin veya yurttaşların memnuniyet derecesini de yansıtmasıdır. *Örgütsel öğrenme*, örgütün çevreden gelen bildirimleri yenilenme, bilgi ve yetenek geliştirme fırsatlarına dönüştürebilmesidir.

vi.. Misyon: Yüksek performansa sahip işletmeler bir misyona sahiptir ve bu misyon çalışanlarına yaptıkları işleri neden yaptıklarını ve sürekli yaptıkları işlerin bu sebebe ne şekilde katkıda bulunduğuna işaret eder. Alt boyutları stratejik yönlendirme, amaçlar ve vizyondur. *Stratejik yönlendirme*, açık stratejik amaçlar örgütün her bir üyesinin bu amaca nasıl hizmet edeceğini bilebilmesidir. *Temel amaçlar*, vizyon, misyon ve stratejiye bağlanarak çalışanların işlerinde yönlendirilmesidir. *Vizyon*, örgütün gelecek durum beklentisini paylaşması, değerleri somutlaştırması, kurum personelini mantıken ve duygusal yönden kucaklarken, eş zamanlı olarak onlara yön vermesi ve kılavuzluk etmesidir.

Türk Kamu Yönetiminde Kültürel Eğilimler

Türk kamu bürokrasisinin yönetim geleneği, Osmanlı patrimonyal geleneğinin devamıdır (Heper, 1977, s. 58). Patrimonyalizm (Parlak, 2011, s. 615; Weber, 1996, s. 331; Heper, 1977, s. 35), tamamen kişiye bağlı idari personelin ve özellikle askeri gücün gelişmesine dayanan bir otorite (egemenlik) biçimidir. Bu yönetim biçiminde siyasal güç, geleneksel otorite çerçevesinde temin edilir. Otorite, her ne kadar uygulamada geleneği referans olsa da büyük ölçüde kişisel gücün kullanılmasına dayanır. Patrimonyal şef bürokrasisini oluştururken kişisel sadakatinden emin olacağı bağımlılarını “hizmetlileri” olarak seçer. Şefe en yakın olanlar, daha çok şefin akrabaları veya şefle kan ve sıhrî hısımlılık bağları olan kimselerdir. Kişisel sadakatın ölçüsü, şefin şahsına saygı ve emirlerine sorgusuz itaat demektir. Bu sadakat ve itaatin izlerinin belli ölçülerde kamu bürokrasisi içerisinde Osmanlıdan günümüze kadar ulaştığı söylenebilir. Bunların yanında “Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemdeki bürokratik sistemi ve bu sistemin toplumda oluşturduğu olumlu ve olumsuz tutum, davranış ve değerleri miras olarak almıştır” (Ergun ve Polatoğlu, 1988, s. 78; Akt: Emre, 1991, s. 219). Olumsuzluğun kaynağında bulunan otoriterliğin nedenleri içinde herhalde uzun askeri gelenekler ve bir imparatorluğu sürdürmenin, bir cumhuriyet kurmanın maliyeti olarak disiplinin gerekliliği ilk göze çarpanlarıdır ve bu yüzden Türk kamu yönetimi otoriter usullere alışkanlık geliştirmiştir (Caldwell, 1965, s. 746).

İl özel idarelerinin kendilerine özgü birtakım yerel kültür öğelerine sahip oldukları bilinse de il özel idaresi (İÖİ), Türk kamu yönetiminin ve dolayısıyla da ulusal kültürün bir parçası, bir alt kültürüdür. Hem bir örgüt hem bir örgütsel yapı hem de sahip olduğu değerler, normlar ve varsayımlarla ulusal kültürün bir parçasıdır. Burada İÖİ’nde yöneticilik görevlerini üstlenen mülki idare amirlerinin mesleki kültürü ile yerel kamu görevlileri ve seçilmişlerin mahalli kültürü, örgüt üzerinde etkili olan iki temel kültürdür. Mülki idare amirleri, merkezi idarenin memuru ve temsilcileri olmaları dolayısıyla belli ölçülerde kendilerini yerel halktan ve yerel

halkın temsilcisi il genel meclisine karşı sorumlu hissetmekten ziyade, özlük yönünden de bağlı oldukları merkezi idareye karşı hesap verme yanlısı bir görünüm arz ederler. Ulusal kültürün temel özelliklerinin ve Türk bürokratik geleneğinin birer temsilcisidirler. Bu olgu, büyük ölçüde Türk taşra yönetiminin tarihsel mirasıdır. Mülki idare amirlerinin yönetsel değer ve davranışlara ilişkin kültürlerini özetleyen Emre'ye (2002, s. 67) göre mülki idare amirleri, demokratik ve özdenetime dayalı çağa uygun değerlerin belirleyici olduğu bir yönetsel anlayışı ön planda tutmaktalar. Geleneksel değerler ile çağdaş değerler arasındaki nispet karşılaştırıldığında, çağdaş değerler belirgin bir biçimde öne çıkmakla beraber, mülki amirlerin bir kısmının, bu hususta bilişsel çelişki yaşadığı söylenebilir. Son olarak İçişleri Bakanlığınca 2013 yılında yaptırılan bir araştırmada da bu çelişkilerin, olumsuzlukların belli ölçüde sürdürülmekte olduğu da görülmektedir (Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2013, s. xiii-xix).

Türk Kamu Yönetimi Örgütlenmesi

Türk kamu yönetimi hem tarihsel hem de hukuksal (anayasal) olarak başlıca iki yönde gelişmiş ve örgütlenmiştir. Bu iki yönde oluşan örgütlenmeler, en son olarak 1982 tarihli 2709 sayılı Anayasa'nın 123. maddesine göre merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdir. Madde hükmüne göre yönetim, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Yönetimin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Yine aynı maddeye göre kamu hükmü şahsiyeti de ancak yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. Anayasa'nın 126. maddesinin verdiği izinle ve ona uygun olarak *merkezi yönetim*, başkent dışında coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin icaplarına göre, il, ilçe ve bölge bazında örgütlenmiştir. Buna literatürde merkezi idarenin taşra örgütü denilmektedir. Merkezi idarenin dışında ikinci ana örgütlenme akımı *yerel yönetimlerdir*. Türkiye'de yerel yönetimler, yine Anayasa'nın 127. maddesi hükmüne uygun olarak il, belediye veya köy halkının mahallî ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Yerel ve müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmekle yetkili ve görevli kılınan mahalli idareler; belediyeler, il özel idaresi ve köy idareleri olmak üzere üç türdür.

Belediyelerin ve köy muhtarlıklarının yönetim organları olan belediye başkanı ve köy muhtarı genel oyla seçilirken, il özel idarelerinin yürütme organı, aynı zamanda "merkezi idare"nin taşra örgütlerinden il genel yönetiminin de başı olan ve Cumhurbaşkanınca atanan "vali"dir.

İÖİ, 5302 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Tarihsel olarak Türkiye'de (ve Osmanlı'da) ilk defa 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'nın bir gereği olarak 1864 tarihinde yayınlanan Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ve bu Nizamnamenin 1871 yılında yerini bıraktığı İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il özel idareleri kurulmuştur. İl özel idarelerinin tüzel kişilik kazanması 1876 yılında yayınlanan Kanun-i Esasi (1. Meşrutiyet Anayasası) ile olmuş (Nadaroğlu,1998, s. 181), 1913 yılında da yayınlanan geçici yasa (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat) ile de kuruluş kanununa kavuşmuştur. Bu Yasa, 1987

yılında değişikliğe uğrayarak İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) adını almıştır. Günümüzde yürürlükte olan 5302 sayılı İÖİK, 2005 yılında yasalaşmıştır. İl özel idaresinin organları geçmişte de benzerleri (veya hemen hemen aynı isim ve görevle yükümlenmiş) bulunmakla birlikte 5302 sayılı Kanunla il genel meclisi (İGM), il encümeni ve vali olarak belirlenmiştir.

İÖİ'nin başlıca görevleri ise 5302 sayılı Yasanın 6. maddesi ile düzenlenmiştir. Maddeye göre İÖİ mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

“ a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir.”

Yeni Kamu İşletmeciliği (Alternatif-Tamamlayıcı Kültür)

İkinci Dünya Savaşı sonrasında egemen iktisadi anlayış haline gelen Keynezyen paradigma, yani “...kapitalizmin kendi kendine sağlıklı ve pürüzsüz bir şekilde dengeye gelmesinin mümkün olmadığı ve bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmesi ve düzenlemelerde bulunması gerektiği...” savı (Sapançalı, 2001, s. 115), 1980'lere kadar egemen iktisadi doktrin olarak varlığını sürdürse de 1970'lerde yaşanan stagflasyon kriziyle birlikte sorgulanmaya başlandı (Zafir, 2009, s. 66).

1960'ların sonlarından başlayarak 1970'lerin ortasına gelindiğinde genellik kazanan kapitalizmin bu “yapısal krizi”, diğer bir deyişle verimlilik artışlarının önemli ölçüde yavaşlamasının doğurduğu (Şenses, 2004, s. 3) yoğun sermaye birikim rejiminin (fordizmin) krizidir (Kılınç, 2012, s. 150). Ayrıca refah devleti uygulamaları nedeniyle kamu harcamalarının artması, kamu istihdamının büyümesi, vergi nispetlerinin çoğalması ve devletin piyasada üretici olarak etkin bir aktör haline gelmesi, yaşanan ekonomik buhranın sebepleri arasında görüldü. 1980'li yıllardan itibaren kendini belirgin bir şekilde hissettiren ve global ölçekte yaşanan politik, ekonomik ve sosyal sahalardaki bu hızlı değişim ve dönüşümün temel doktrinini *neoliberalizm* oluşturmuştur (Kılınç, 2012, s. 148).

Neoliberalist iktisadi öğretinin savunucuları, ulus-devletin düzenleyici ve denetleyici görevlerini sonlandırıp tam rekabetin geçerli olduğu serbest piyasa koşullarını oluşturmak; küresel boyutta para ve malların dolaşımını serbest hale getirmek; ticaretin önündeki engelleri temizlemek ve bireyselleşmeye vurgu yaparak, toplumsalcılığı dolayısıyla sosyal devlet anlayış ve uygulamalarını rafa kaldırmak istemektedirler (Kılınç, 2012, s. 158). Yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan bu yaklaşım, klasik kamu yönetimi yaklaşımına bir reaksiyon olarak da ortaya çıkmıştır. Arslan'a (2010, s. 27) göre ortaya çıkan bu yeni tarz; “yeni kamu yönetimi”,

“piyasa odaklı yönetim”, “kamu işletmeciliği” gibi adlarla da anılmaktadır. Yeni kamu yönetimi konusunda yazında öncülüğü Osborne ve Gaebler yapmışlardır. Bu yazarlar devlet için gereken rolün piyasa için girişimcilik olduğunu ileri sürerler (Arslan, 2010). “Kamu, onlara göre devlet; rekabeti geliştirici, vatandaşa yönelik, vatandaşı güçlendirici, çıktılara daha fazla önem veren, vatandaşı müşteri olarak algılayan, otoriteyi aşağı birimlere indiren ve piyasa kurallarını ön plana çıkaran bir rol üstlenmelidir” (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 20; Akt: Arslan, 2010, s. 27). “Kamu yönetiminde yeni yaklaşım” olarak kavramlaştırılan bu gelişme, özellikle 1990’lı yıllarda ABD’de Clinton döneminde belirgin bir şekilde ortaya çıkmış ve uygulama alanı bulmuştur (Arslan, 2010, s. 27).

Değişik yazarların farklı sınıflandırmalarını da göz önünde bulundurarak yeni kamu işletmeciliği ilkelerini kısaca şöyle belirlemek olanaklıdır (Arslan, 2010, s. 27): *Açıklık, performans değerlendirme, merkezîyetçi bürokrasinin etkisinden kurtularak yerelleşmeye daha fazla önem verme, rekabet ortamı oluşturarak maliyetleri azaltma, istihdam, planlama gibi alanlarda özel sektör uygulamalarını örnek alma (belli süreyle çalışma, stratejik plan yapma, ürün başına maaş alma vs.), tasarruf ve verimliliğe daha fazla önem verme.*

Yeni Kamu İşletmeciliği Yönetmelik Araçları (Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama)

Yeni kamu işletmeciliğinin önemli yönetmelik araçlarından “stratejik yönetim” kısaca, işletme veya örgütün amaçlarını gerçekleştirmek üzere, üretim kaynaklarını etkili ve verimli kullanma süreci olarak tanımlanabilir (Ülgen ve Mirze, 2010, s. 27). Stratejik yönetimin bir evresi olan stratejik planlamayı bir süreç olarak tanımlayan Allison ve Kaye (2005, s. 2) için *stratejik planlama, bir anlamda dayanışmanın inşasıdır*. Sistematik olarak müşteri (yurttaş) ve toplum dâhil kilit paydaşların önceliklerini tanımlama süreci içinde ayrılıkların, farklılıkların yapıcı bir şekilde giderilmesine ve daha iyi iletişim ve koordinasyona olanak tanır. Bu kapsayıcı süreç, örgütün tamamında hesap verilebilirliğin etkisinin artırılması için geniş bir konsensüsün inşa edilmesini kolaylaştırır. Bu dayanışma, stratejik planın aktif olarak rehberlik ve başvuru kaynağı olarak kullanılmasını sağlayacaktır.

Stratejik planlama süreci Türkiye’de kamu kurumlarında biraz daha farklı bir biçimde ele alınmaktadır. Merkezi idare adına Devlet Planlama Teşkilatı³ 2006 yılında kamu kurumlarına stratejik planların yapılmasında yol gösterici olması amacıyla yayınladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda (2006, s. 8) stratejik planlamanın, bir kuruluşun aşağıdaki dört esas sorunun yanıtlanmasına yardımcı olması gerektiğini belirtir. Bu sorulara verilecek yanıtlar, stratejik planlama sürecini meydana getirir. Yani DPT, stratejik planlama sürecini bu sorulara verilen yanıtlara göre şekillendirmekte, safhalara bölmektedir. Bu safhalar ve içerikleri şu anlamı taşır (Songür, 2011, s. 31): 1.Neredeyiz? (Durum analizi), 2.Nereye gitmek istiyoruz? (Misyon ve ilkeler, vizyon, amaçlar ve hedefler), 3.Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz? (Stratejiler, faaliyetler ve projeler), 4.Başarı derecemizi ne şekilde takip eder ve değerlendiririz? (İzleme, performans ölçme ve değerlendirme).

³ Günümüzde stratejik planlar, Cumhurbaşkanlığına yayınlanan çeşitli kılavuzlara göre hazırlanıp uygulanmaktadır.

Stratejik Planlama-Örgüt Kültürü İlişkisi

Örgüt kültürünün kuruluşu içinde yaşadığı sosyal çevreye bağlayan, onun toplum içindeki yeri, önemi ve başarısı üzerinde belirleyici etki yapan en başta gelen vasıtalarından biri (Eren, 2013, s. 445) olduğunu unutmadan yönetici ve liderler, bir yandan seçtikleri stratejiler ve bir yandan da faaliyette buldukları sektörleri göz önünde bulundurarak, kültürlerini öğrenmeye çalışmalı ve kendileri için stratejik planlamanın başarısında gerekli olan kültürel niteliği belirleyerek bunu oluşturup geliştirebilmeleri (Eren, 2013, s. 455), aynı zamanda örgütlerin varlıklarını sürdürebilmek için örgütün hem örgüt dışı uyumu hem de iç kültürel uyumu (içsel bütünleşmeyi) gerçekleştirebilmesine bağlılığı (Schein, 2010, s. 73; Dinçer, 2007, s. 336-337) üzerine de olumlu katkılar yapacaktır. Dışsal kültürel uyumda örgütün çevresine sunduğu öncelikli faaliyetler, temel görevler ve fonksiyonlar, misyon, başarılmak istenen belirli amaçlar; bu amaçlar gerçekleştirilirken kullanılan araçlar ve olanaklar, faaliyet sonuçlarını ölçme kriter ve göstergeleri ile amaçların başarılabilmesi durumunda alınacak önlemler ön planda tutulurken, iç kültürel uyumda kültüre bağlılık ve kültürün tutarlılığı aranan özelliklerdir (Dinçer, 2007, s. 336-337).

Tüm stratejilerin varsayımlara göre oluşturulduğunu belirten Eren (2005, s. 430) de stratejilerin bilgi temeline dayalı gibi görünseler de bilgilerin yorumunun, inanç, değer ve varsayımlarla şekillendiğini; organizasyon adına bazı riskleri barındırır da geleceğin tahmin edilmesinde de varsayımlarda bulunmanın gerekli olduğunu belirtir. Eren'e göre varsayımlar, seçenek oluşturabilecek stratejileri belirlemek zorunda olan stratejik planlamacılar ve üst kademe yöneticilerce kurumsal kültür göz önünde bulundurularak tespit edilir (2005, s. 430). Örneğin, bilgi ve enformasyon paylaşımını önemseyen bir örgütte iletişim teknolojisi ve bilgi birikimine kaynak ve zaman ayrılırken; yetki temerküzüne ve dolayısıyla bilgi tekelciliğine sahip örgütlerde, bilginin paylaşımında ve bilgi paylaşımı için kaynak ayrılmasında kıskançlık gösterilebilmektedir. Aynı şekilde strateji seçiminde bazı örgütler sonuç almayı ve hedeflere yönelmeyi odak noktasına alırken, emir-komuta odaklı kimi örgütler de süreçleri ve kurallara uyumu ön planda tutabilecektir. İşte bu yorumlama yöntemleri de örgütten örgüte farklılıklar gösterebilecek, örgütün inançları, gelenek ve tutumları, teamül ve normları, seçilecek stratejiyi ve stratejiyi belirleme yöntemini de şekillendirecektir (Ekşi, 2009, s. 168). Bu biçimlendirme, seçilen stratejilerin uygulamaya geçirilmesi safhasında da sürecektir. Örneğin, uygulama sırasında organizasyon içinde bulunan değişik alt kültürlerin tanımlanması ve ayırt edilmesi gerekir; çünkü alt kültürler, yeni stratejilerin organizasyonca benimsenmesini zorlaştıran veya kolaylaştıran bir etkiye sahiptir (Jhonson ve Scholes, 1999, s. 247; Akt: Ekşi, 2009, s. 169).

Kültürün, açıklandığı üzere hem çalışanlar hem de yönetim ve yönetimin işlevleri üzerinde önemli etkilerinin olması (Şahin, 2010, s. 28) özelliği nedeniyle olumlu ve uygun kültürler, planlamanın diğer safhalarında olduğu gibi örgütlerin stratejik planlarının başarıyla uygulanmasında da gereklidir (Songür, 2011, s. 66). Stratejik yönetim süreciyle kurum kültürü arasında uyumu yakalayabilmede ise başta gelen sorumluluk, örgütün yöneticisine veya sürecin liderine düşmektedir. Schein (2010, s. 3), örgüt kültürü ve liderliğin aslında bir madeni paranın iki yüzünü oluşturduğunu, ancak bunun genellikle anlaşılmadığını ifade etmektedir. Schein'a (2010, s. 3) göre *liderliğin tek ve esas fonksiyonu örgüt kültürünü yaratmak ve yönetmektir*

(Songür, 2011, s. 66). Örgüt kültürü, stratejik yönetim ilişkilerini yorumlayan Songür (2011, s. 67) de şunları belirtmiştir:

“Stratejik yönetim yaklaşımını uygulayan örgütlerde takım çalışması, birlikte karar verme, uzlaşma, birlikte öğrenme, her düzeyde iletişim, açıklık, güven, yeniliğe ve değişime açık, yaratıcılığı destekleyen, insana ve sonuçlara yönelik bir örgüt kültürünün bulunması veya oluşturulması gerekmektedir. Böyle bir kültürü yaratacak veya örgüt kültürünü yönetecek olan da örgütün yöneticisi, lideridir. Yöneticiler ve liderler, stratejilerin ancak uygun ve güçlü bir kültürle desteklendiği zaman başarıyla uygulanabileceğini ve stratejik planda öngörülen amaç ve hedeflere ulaşılacağını unutmamalıdır.”

Stratejik planlama uygulamasına 2005 ve 2006 yıllarında kademeli olarak geçen merkezi idare kuruluşları ve yerel yönetimlerde stratejik planlamanın etkinliği üzerine bazı toplumsal ve siyasal oluşum ve olgular ile bazı yönetsel, toplumsal ve siyasal aktörlerin etkileri bulunmaktadır. İl özel idarelerinde stratejik planlama dâhil örgütsel politikalar üzerinde etkili olan aktörlerin kimler olduğu hususu yanında; hangi faktörler, kültürel boyutlar il özel idarelerinde stratejik planların etkinliği üzerinde nasıl bir etkide bulunuyor sorusuna yapılan araştırma ile yanıtlar aranmıştır.

Türk Kamu Yönetiminin Bir Unsuru Olarak Yerel Yönetimlerde Stratejik Planların Etkinliğini Etkileyen Kültürel Faktörler

Stratejik planların etkinliği üzerinde etkili olan kültürel faktörler, Denison ve Mishra (1995) tarafından geliştirilen dört (katılım, tutarlılık, uyum yeteneği ve misyon) kültür boyutu ölçeğinde ele alınacaktır.

Katılım

Bu başlık altında stratejik planlama uygulanan kuruluşlarda örgütsel esneklik, katılımcılığa ve insan kaynakları yönetimi anlayışına yakınlık değerlendirilecektir.

Yetkilendirme-Esneklik: Neoliberal ekonominin zorlamasıyla yaşam bulan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında, kamu yönetiminde esnekliğin ne anlama geldiği ve nasıl hayata geçirileceğini yorumlayan Erkan'a (2008, s. 50) göre bu yeni anlayışın kamu yönetiminde esneklikten kastettiği, idarecilere idare etme olanağı yaratma, yani onlara kaynakların kullanılması ve amaçlara varma hususunda daha rahat karar alıp uygulayabilmeleri için uygun ortamı sağlamak; yöneticilere ulaşılması arzu edilen amaçları oluşturduktan, genel bir bütçe ayırıp emrine verdikten sonra onları bütçenin nerelere, nasıl harcanacağı hususlarında özgür bırakıp, alınan sonuçlardan sorumlu tutmaktır. Stratejik planlama, kamu kuruluşlarında misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin belirlenmesini esas aldığından, buna benzer bir yetki devrini olanaklı kılmaktadır (Erkan, 2008, s. 51). Emir-komuta odaklı ve yetki tekelciliğine sahip bürokratik örgütlerde ise esneklik son derece sınırlandırılmıştır.

Katılımcılık: Yapılan araştırmalarda, stratejik planların etkililiği ile katılımcılık arasında direkt bir ilişki olduğu (Dyson ve Foster, 1982, s. 87) ortaya konulmuştur. Dyson ve Foster (1982) kamu ve özel sektör kuruluşları üzerinde yaptıkları araştırmada, etkili bir planlama sürecinin, katılımın olumlu koşumlama (yönlendirme) eğilimini artırıcı ve olumsuz koşumlama eğilimini

azaltıcı bir rol oynayabileceğini görmüşlerdir. Bunun yanında stratejik planlamada başarı için kilit etmen, kurumun dış paydaşlarıyla birlikte tüm istihdam edilenlerinin planlama sürecine dâhil edilmesi ve plana sahip çıkmasıdır. Katılımcı planlama süreci; örgütlere sahiplenmeyi artırma, farklı fikirler ve bakış açılarını ortaya çıkarma, motivasyonu yükseltme, amaçlara ulaşmayı kolaylaştırma gibi pek çok konuda başarılı sonuçlar alınmasını da sağlamaktadır (Cathcart, 1986, s. 65; Akt: Songür, 2011, s. 33). Plan, kurumun kararlarından etkilenen tüm birey ve örgüt bölümlerinin iştiraki, iş birliği ve desteği ile hazırlanırsa, sahiplenme ve başarı da (Songür, 2011, s. 146) bir ölçüde kendiliğinden gelecektir. Bryson (2004, s. 107) da organizasyonun stratejik planlama kapsamında yalnız bir şeyi yapmaya zamanı varsa bu tek şeyin de etkileşen (örgütün yakın ve uzak çevresi, kuruluşu yakından ve uzaktan etkileyen kişi ve kuruluşlar ile olan ilişkilerinin) analizi olması gerektiğini söylemektedir.

İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) Anlayışı: Stratejik planlamanın başarısı önemli ölçüde de onu hazırlayıp yürütecek, sorumluluğunu alacak liderlik, yönetim kadrosu ile çalışanlarına ve bunlar arasındaki ilişkilerin dengeli ve uyumlu olmasına bağlıdır. Drucker (1996, s. 216-217; Kosa, 2010, s. 49-50), geleceğin örgütlerinin başarısının iş görenler özelinde insan kavramı ile özdeşleştirebilecekleri tüm olumlu değerlendirmelerle doğru orantılı bir şekilde gerçekleşeceğini öngörür. Bu da örgütlerde başarı için insanı, onun istek ve ihtiyaçlarını odak noktasına koyan başarılı bir insan kaynakları yönetimini zorunlu kılar. Bu, aynı zamanda örgütlerde değişimin (stratejik planlamanın da özü olduğu gibi) de bir gereğidir. İnsan eliyle yapılacak değişimde, örgüt kültürünün değişimi kritik öneme sahiptir. Örgüt kültürünün değişimi amaçlandığında insan kaynakları yönetimine düşenler, değişim karşısında personelden beklenen tutum ve davranışların oluşumunu sağlayacak *yeni kültürel değerlerin çalışanlara benimsetilmesine* çalışmasıdır (Kosa, 2010, s. 50).

Örgütler, stratejik planlamadan gelen uygulamalarla örgüt yapısına, kültürüne uyan yenilikçi ve kendileri için elverişli insan kaynakları politikalarını oluşturmaya çaba harcarken, donanımlı, etkin organize olmuş işgücüne ihtiyaç duymaktadır. Örgütlerin başarısını sahip oldukları işgücü potansiyelinin belirlediği düşünüldüğünde, değişimi benimsemeyen örgütler için vizyonun, planlamanın veya stratejinin hiçbir anlamı olmayacaktır (Kosa, 2010, s. 54). Sayılan bu nedenlerden dolayı stratejik planlama, etkili bir insan kaynakları yönetimini gerekli kılar. Ancak, stratejik planlamanın başarısı, örgütün fark yaratan tek unsuru olan insanın ihtiyaç ve isteklerine uyumlu bir kültürel yapıya uyum sağlayabilmek olduğu için, insanı makinenin bir dişlisi gibi gören bürokratik kültürün de değişime yönelmesi gerekmektedir.

Tutarlılık

Tutarlılıktan amaç, stratejik planlama uygulayan kuruluşlarda örgütsel saydamlık, ortak akıl hareketine geçirme ve geri besleme önem verme dereceleridir.

Saydamlık (Şeffaflık): Stratejik planlama saydam bir yönetim anlayışını gerekli kılar. 21. yüzyılda bilgi ve iletişim teknolojilerinin ulaştığı düzey sayesinde herkesin arzuladığı bilgiye ulaşması artık çok zor bir işlem olmaktan çıkmıştır. Daft'a (2000, s. 686; Akt: Ülgen ve Mirze, 2010, s. 64) göre, bu bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesinin yanında "toplumda şeffaflık" duyarlılığının da gelişmesi, özellikle ekonomik ve politik olaylarda her bilginin ve olayın açık

olması, her isteyeninin istediği anda bu bilgilere erişebilmesini sağlayacak ortamın günden güne geliştiğini göstermektedir. *Açıklık*, yeni kamu işletmeciliğinin ve stratejik planlamanın temel ilkeleri haline gelmiştir. Açıklık ve bilgi paylaşımı sağlanmadan stratejik planların başarıya ulaştırılabileceği düşüncesi gerçekçi olmaz.

Kamu kuruluşlarında bilgiye erişimde atılan adımlar önemli olmakla birlikte saydamlıkla amaçlanan; stratejik planın ve bu planın yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarının ve uygulama sonuçlarını gösteren faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması, paydaşların bunlara rahatlıkla ulaşabilmeleri ve böylece kamu yönetiminde açıklığa katkıda (Erkan, 2008, s. 48) bulunabilmektir. Bu katkının anlamlı olabilmesi için kamuoyuna açıklanan bilginin açık ve yayınlanan bu evrakın kolay erişilebilir ve kolay anlaşılabilir olması da bir gerekliliktir (Erkan, 2008, s. 48). Bürokratik kültürde bilginin kamuoyu ile paylaşımı oldukça sınırlıdır.

Ortak Akı-Zekâyı Harekete Geçirme: Stratejik planlama, *örgütte katılım ve katkı koymak için uygun bir ortam sağlar, örgütün misyonunu başarması ve vizyonuna erişmesi için “ortak zekâ-ortak akı” harekete geçirir.* Stratejik planlama, üst düzey yöneticiler ve bazen seçilmiş görevliler ve icap ettiği hallerde de kilit personel ve diğer planlama sürecinde görev alan personelin aktif katılımına ihtiyaç duyar (Poister ve Streib, 1999, s. 309). Stratejik planlama, anahtar paydaşların planların sadakatle inşa edilmelerinde, kritik sorunlarla yüzleşmelerine ihtiyaç duyar ve onların, örgütün amaçları paralelinde düşüncelerini uzlaştırma ile eylemlerini eşgüdümlemeyi önemser. Bürokratik kültürde ise bilgi ve yetki üst yöneticide toplanmıştır. “Resmi sır” anlayışını da bünyesinde barındıran bürokrasilerde bilginin ve yetkinin paylaşılması esas değildir.

Geri Besleme (Geri Bildirim): Başarıya ulaşmayı amaçlayan bir stratejik planlamada, yeniliklerin gelişimine ve yayılmasına özellikle önem verilmesinin gerekli olmasının yanında stratejilerin etkinliği ve geçerliliği ile ilgili olarak da idareci, iş görenler ve paydaşlardan faydalı *geri besleme* akışına destek verilmesi lazım gelir. Gürer’in (2006, s. 99) de belirttiği şekilde stratejik planlama, kendi içinde strateji seçimi, seçilen stratejinin uygulanması ve alınan sonuçlar ve geri bildirimler yoluyla uygulamanın denetimi ve değerlendirilmesi gibi üç ana aşamayı içeren; belirli proseslerin birbirini izlediği planlı ve sistematik bir bünyeye sahiptir. Bu süreç içinde gerek örgüt içi gerekse de örgüt dışı paydaşlardan alınacak uygulamalara ilişkin geri bildirimler, örgüt kademelerinde değerlendirilerek, isabetli olup yararlanılması düşünülenler, süreç içinde devreye sokulurlar, gereksiz olanlar da ayıklanırlar. Böylece stratejik planların sağlıklı uygulanması ve hedeflerin başarılmasında önemli katkılar sağlanmış olur.

Uyum Yeteneği

Uyumdan maksat, stratejik planlama uygulanan örgütlerde, örgütün çevresel koşullardaki değişimlere duyarlılığı, vatandaş yerine tüketici (müşteri) merkezli bakış açısı ve öğrenen örgüt olma yeteneklerinin incelenmesidir.

Çevresel Koşullar: Stratejik planlama, iç ve dış çevreyi sürekli olarak izleyip değerlendirmeyi ve bu değerlendirme sonuçlarına göre örgütün yararına olan kararların alınmasını öngörür. Stratejik planlama, örgütün başarısı üzerine etkili olan etmenlerin devamlı gözden geçirilerek,

sağlıklı ve güvenilir kararlar alınmasını kolaylaştırır (Bryson, 2004, s. 11-13; Bryson, 1988, s. 78; Simerson, 2011, s. 17-19; Wheelen ve Hunger, 2002, s. 4). Bürokratik yapı ve ona hayat veren bürokratik kültüre sahip ve stratejik planlamayı uygulayan yerel yönetimlerin dinamik çevresel koşullara, özellikle de binlerce kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren ve farklı kültürlere sahip örgüt ve işletmeler ile onbinlerce insana hizmet götürme durumunda bulunan il özel idarelerinde stratejik planlamanın gerektirdiği iç ve dış çevreyi sürekli analiz ederek, gelişmelere kendini adapte edip ortaya çıkan değişimlere gereği gibi yanıt verebilmek; özel birtakım çaba ve çalışmaları, değişiklikleri gerekli kılabilir. Bürokratik kültür ise çevreyi değişmez veya çok yavaş değişir olarak algılar.

Vatandaş Yerine Tüketici (Müşteri) Merkezli Bakış Açısı: Yeni kamu işletmeciliği ve dolayısıyla stratejik planlama, temel olarak hizmetlerde etkinliği, rekabeti ve kaliteyi artırmayı amaçlamakta, yurttaş yerine müşteri odaklı bir anlayışı benimseyerek vatandaşlara daha çok seçenek arz etmeyi ön plana çıkarmaktadır. Bürokrasilerde ise emir-komuta düzeni ve kurallara uyum önemli olduğu için tüketicilere veya vatandaşlara daha fazla tercih sunma meselesi geri planda kalmaktadır.

Öğrenen Örgüt Olma: Örgütsel öğrenmeyi; “Hızla değişen örgütsel koşullar neticesinde oluşan hata ve anomalilerin; enformasyonun işlenmesi, ortak bilgi ve anlayışın geliştirilmesi suretiyle giderilmesine olanak veren interaktif ve kolektif bir değişim ve adaptasyon süreci.” şeklinde tarif etmek olanaklıdır (Çorbacıoğlu, 2004, s. 14). Stratejik planlamanın en önemli özelliklerinden biri de daha önce asla bir araya gelmeyecekleri düşünülen örgütün çeşitli birim ve kademelerindeki çalışanlarını farklı yollarla ve farklı zamanlarda bir araya getirerek, “örgüt için gerçekten neyin önemli olduğu”nun tartışılmasına olanak vermesi, örgüt için en büyük yeniliktir (Bryson, 1988, s. 75). Bu tartışma sürecinde stratejik planlamanın olgunlaşması ve başarısı, bir bakıma seçilen stratejilerin kuruluşun bütün kademelerine başarılı bir şekilde yayılmasına bağlıdır. Bu süreç, örgütün hem bütün olarak hem de birimler ve bireyler olarak öğrenmelerini de sağlayan bir olanaktır. Bireysel öğrenme ve örgütün ilgili tüm birimlerinde artan farkındalık ve bağlılık, stratejik planlama süresince ve sonucunda oluşur (Bryson, 2004, s. 11-13; Bryson, 1988, s. 78; Simerson, 2011, s. 17-19; Wheelen ve Hunger, 2002, s. 4).

Öğrenme odaklı örgüt kültürü, bireye, çevreye, yeniliğe, değişime, geçmişteki deneyimlere ve inisiyatif kullanımına açık bir ortam oluşturmaktadır. Hâlbuki bürokrasi, Crozier (Solakoğlu Budak ve Budak, 1995, s. 96) tarafından hatalardan ders olarak tutumunu değiştirmeyen örgüt olarak nitelendirilmiştir. Crozier, örgüt kurallarının kişilerin kendi çıkarları açısından nasıl yorumlandığı ve örgüt yapılarındaki katı işlemlerin bu tutumdan nasıl kaynaklandığını açıkça belirtmiştir. Yazara göre, kurallar, modern iş ve teknoloji gerekleriyle uyumlu değildir (Solakoğlu Budak ve Budak, 1995, s. 96).

Misyon

Misyonun anlaşılması gereken, stratejik planlama uygulayan kurumlarda stratejilere odaklanma, örgütün yolunu berraklaştırma ve tarihsel perspektiften bakma yeteneklerinin incelenmesidir.

Stratejilere Odaklanma: Stratejik planlama, örgütte neye stratejik olarak odaklanılması gerektiği hususunu aydınlatır (Wheelen ve Hunger, 2002, s. 4). Neyin örgüt için önemli olduğuna dikkati çeker, önemli olanı personelin anlamasını sağlar ve personelin örgüt için oynaması gereken role vurgu yapar; çevre ve çalışanlarla ilgili belirsizlikleri azaltır (Simerson, 2011, s. 4). Stratejik planlama, örgütün en önemli ve kritik sorunlarına odaklanmakta, kaynakları plan hedefleri doğrultusunda en verimli faaliyetlere tahsis etmektedir. Etkenliği ve verimliliği esas almaktadır. Bürokratik kültür ise kuralları, prosedürleri ve süreci önemser, bilgi akışı ve personel inisiyatifi de son derece sınırlıdır; bu yüzden örgütte neye odaklanılması gerektiği net değildir.

Örgütün Yolunu Berraklaştırma: Kimi yazarlar (Bryson, 2004, s. 11-13; Bryson, 1988, s. 78; Simerson, 2011, s. 17-19; Wheelen ve Hunger, 2002, s. 4) stratejik planlamanın *örgütün gelecekte izleyeceği yolu berraklaştırarak çekişmeleri azalttığını ve ortak amaçlar doğrultusunda kaynakların etkili kullanılmasına yardım ettiğini belirtirler*. Bu yazarlara göre, örgütsel karar ve eylemler, tanımlanmış misyon ve kolay anlaşılır bir gelecek ve belirlenmiş değerler çerçevesinde alınır. Böylece örgütün içsel bütünleşmesinin sağlanması yolunda önemli mesafelerin alınmasına da yol açılmış olur. Bürokratik kültüre sahip örgütlerde ise örgütün amaçları üst yönetimce belirlendiği için örgütün amacı ve izleyeceği yol, personelce ve dış paydaşlar için yeterince berraklaşmış değildir.

Tarihsel Perspektiften Bakma: Stratejik planlama örgütün geçmişi, bugünü ve geleceğini, geçmiş adımları gözden geçirerek değerlendirmesine olanak sağlar, örgütün başarı kabiliyeti üzerine etkili olan iç ve dış problemlerle yüzleşir. Stratejik planlama, örgütün başarısı üzerine etkili olan etmenlerin sürekli gözden geçirilerek, sağlıklı ve güvenilir kararlar alınmasını kolaylaştırır (Bryson, 2004, s. 11-13; Bryson, 1988, s. 78; Simerson, 2011, s. 17-19; Wheelen ve Hunger, 2002, s. 4). Stratejik planlama geleceği düşünme ve tekraren düşünme şansı verir (Simerson, 2011, s. 4). Stratejik planlamanın örgüt için görevi, örgütü vizyonuna ulaştırma yolunda mesafe alınmasını sağlamaktır. Bu nedenle stratejik düşünmek ve stratejik planlama yapmak demek, örgütün gelecekte olacağı yer için gereken kararları bugünden almak demektir. Bu da alacağı her karar ve yapacağı her eylemde vizyon, amaç ve hedefleri örgütün geçmişteki serüvenini tekraren düşünmek, göz önüne almak demektir. Bürokratik yapıya sahip örgütlerde ise yeterli katılım ve açık enformasyon paylaşımı olmadığı için örgütün perspektifinin oluşturulması ve paylaşımı esas değildir.

Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Sürecinde Karşılaşılan Yönetimsel ve Kültürel Sorunlara Yönelik Bir Araştırma

Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Yapılan araştırma, keşfedici, nitel bir “vaka analizi” çalışmasıdır. Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de yerel yönetimlerde 2006 yılından itibaren uygulanmakta olan stratejik planlama sürecinde karşılaşılan yönetimsel ve kültürel sorunları araştırmak, planların etkinliği üzerine örgüt kültürünün etkisini ortaya koymak ve olumsuz etkilerin zararını azaltabilecek, kamusal faydayı çoğaltacak olumlu etkilerin neler olabileceğine ilişkin yol ve yöntemleri belirleyebilmek, bu konuda uygulayıcılara yol göstermede bir açılım sağlamak için önerilerde bulunabilmektir. Bu

amaca yönelik olarak örneklemimizi oluşturan BİÖİ'nin idari, teknik ve kültürel altyapısını gerektiği kadar inceleyerek, yerel yönetimler için stratejik planlamanın yasal alt yapının oluşturulduğu 2005 yılından buyana iki kere (2006-2010 ve 2011-2015) beşer yıllık stratejik plan hazırlayan ve uygulamaya çalışan BİÖİ'nin stratejik planlamadan neler elde edebildiğini, neleri ıskaladığını belli ölçülerde ortaya koyabilmektir. Çalışmaya ilişkin temel araştırma sorusu ise il özel idarelerinin (yerel yönetimlerin) bir yönetsel araç olarak uygulamakla yasal yönden zorunlu oldukları stratejik planlamanın etkinliği üzerine il özel idarelerinin sahip oldukları örgüt kültürünün olumsuz yansımaları (stratejik planlama sürecinde karşılaşılan yönetsel ve kültürel sorunlar) önlenerek, stratejik planların başarıyla nasıl uygulanabileceği ve beklenen örgütsel değişimin (kamusal faydanın) nasıl sağlanabileceğidir. Bu amaçla çalışmada, yukarıda sayılan yerel yönetimlerde stratejik planların etkinliğini etkileyen yönetsel ve kültürel faktörler (örgüt kültürü boyutları) Denison ve Mishra (1995) tarafından geliştirilen ölçeğe göre test edilmiştir.

Araştırmanın kapsamı, yerel yönetimler örneğinde denek olarak BİÖİ ile konu olarak da stratejik planlama uygulamasının kültürel boyutları ile sınırlı tutulmuştur. Kurumun stratejik planlama çalışmaları dışındaki idari ve teknik çalışmaları kapsama alınmamıştır. Araştırmanın analiz birimi organizasyonlar (örgütler), gözlem birimi ise, bu örgütlerin yönetici, uzman ve/veya temsilcileridir. Araştırmada analiz birimi, BİÖİ'nin organları (vali, il encümeni ve il genel meclisi; hizmet birimleri), BİÖİ'nin çalışanlarının üye oldukları sendika ve dernekleri, BİÖİ'nden hizmet alan veya BİÖİ ile işbirliği içinde olan kamu kurumları (il ve bölge müdürlükleri, kaymakamlıklar, belediyeler, köy ve mahalle muhtarlıkları vb.), sivil toplum örgütleri (demokratik kitle örgütleri, mesleki kuruluşlar, özel sektör kuruluşları, politik kuruluşlar) ile üniversiteler ve uzman kuruluşlardır. Bunları kısaca iç ve dış paydaşlar olarak tanımlayabiliriz ki bunlar, aynı zamanda BİÖİ'nin karar ve politikaları üzerine etkili olan aktörlerdir.

Bu çalışmanın teorik çerçevesi, yerel yönetimlerde stratejik planlamanın etkinliği üzerine kamu örgütlerinin sahip olduğu bürokratik yapı, onun ürettiği bürokratik kültürün olumsuz etkilerinin azaltılarak, stratejik planlamanın gerektirdiği yeni anlayışları örgüte egemen kılma adına şu varsayımlara sahiptir: Yerel yönetimlerde stratejik planlama uygulaması, oldukça yeni sayılabilecek bir yönetsel araçtır, olanaktır. Bu araçtan yeterince yararlanabilmek için aracın iyi işlemlerini sağlayabilecek örgütsel yapı ve özellikle örgütsel kültürün de oryantasyonu, değişimi gereklidir. Daha açık, bilgiye kolay ulaşılan, paydaşların aktif katılımını önemseyen, geri bildirimden beslenmesini bilen, saydamlığı ve katılımcılığı özümsemiş, çevresel koşullara duyarlı, öğrenen örgüt olmayı benimseyen, stratejilere odaklanan, tarihsel perspektiften bakabilen, girdi ve süreçlerden daha çok sonuçlara odaklı örgüt kültürüne sahip örgütlerde stratejik planlar daha başarılı bir şekilde uygulanabilecek, beklenen kamusal fayda azamileştirilebilecektir.

Araştırmanın zaman ve maliyet açısından sınırlandırılması gerektiğinden, çalışılacak örnek olay belirlenirken BİÖİ amaçsal örneklem çerçevesinde seçilmiştir. Araştırmanın evreni, Türkiye'de stratejik plan yapmakla yasal olarak yükümlü kılınan 81 (31 Mart 2014'den itibaren 51) il özel

idaresi (bunlara stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilen belediyeleri de ekleyebiliriz) ile bunların ilişki içinde buldukları iç ve dış paydaşlarından oluşmaktadır.

Araştırmada mülakat yapılacak örgütlerin belirlenmesinde “tabakalı örnekleme” yöntemi kullanılmıştır. Tabakalı örnekleme, birbirine benzemeyen grupların söz konusu olduğu popülasyonlar bakımından tavsiye edilen bir örnekleme yöntemidir (Singleton ve Straits, 1999). Araştırma konusu ile ilgili olarak mülakat yapmak üzere belirlenen organizasyonlar, iradi seçim yöntemi ile iki tabakadan hareketle seçilmiştir. Bu tabakalar, kamu kurumları ile sivil toplum örgütü ve uzman kuruluşlar tabakalarıdır. Ancak tasnif ve değerlendirme kolaylığı bakımından bu iki tabaka ilk olarak iç paydaşlar ve dış paydaşlar olarak kategorize edilmişlerdir. Kamu tabakası kendi içinde örgüt içi (il özel idaresinin organları-vali, il encümeni ve il genel meclisi- ve departmanları -genel sekreterlik ve daire başkanlıkları-) ve örgüt dışı (il ve bölge müdürlükleri, kaymakamlıklar, muhtarlıklar); sivil toplum örgütleri ve uzman kuruluşlar ise, sivil toplum örgütleri (gönüllü kuruluşlar ve meslek kuruluşları⁴) ile uzman kuruluşlar olmak üzere iki alt gruba ayrılmıştır.

Örnekleme dâhil edilen kamu kurumlarını belirlerken kullanılan kriterlerden birincisi, BİÖİ'nin iş ve işlemlerini yürüten kendi organ ve birimleri ile iş birliği içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşu (köy muhtarlıkları dâhil) olması. İkincisi, yasal yükümlülük taşımamakla birlikte, Bursa'da görev yapma ve BİÖİ ile ortak iş ve/veya proje üretmiş olmalarıdır. Sivil toplum örgütlerini seçerken kullandığımız kriter ise, BİÖİ ile hizmet alan ve hizmet veren veya hem hizmet alıp hem de hizmet veren olarak yoğun iş birliği içinde Bursa'da faaliyette bulunmaları; uzman kuruluşlar için ise, konuyla ilgili bilimsel çalışmalarda bulunmaları hususu dikkate alınmıştır.

Tablo 1. Örgüt Türü ve Sayısı İtibariyle Mülakatların Dağılımı

Örgüt Türü	Mülakat Sayısı
Merkezi İdarenin Taşra Örgütü	8
Yerel Yönetim Kuruluşları	5
<i>Tüm Kamu Kurumları</i>	13
Sivil Toplum Kuruluşları	9
Uzman Kuruluşlar	2
<i>Toplam Sivil Toplum ve Uzman Kuruluşlar</i>	11
<i>Toplam Örgüt Sayısı</i>	24
Toplam Mülakat Sayısı	42

Böylece 13 kamu, 11 uzman ve sivil toplum kuruluşu ve İGM'de grubu bulunan üç siyasal parti temsilcilerinden toplamda 24 farklı örgütten 42 kişilik bir örneklem teşkil edilmiş ve örnekleme oluşturan örgütlerin (veya birimlerin) tamamı ile 2014 yılı Haziran ve Temmuz ayları içinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu suretle yazılı ve elektronik bilgi kaynaklarına ek olarak, araştırmanın temel veri kaynağı bu yarı yapılandırılmış mülakatlar olmuştur.

⁴ Meslek kuruluşları, kamu kurumu niteliği taşımamakla birlikte sivil toplum özelliklerinin baskın olması dolayısıyla sivil toplum örgütleri kategorisinde değerlendirilmiştir.

Araştırma sonuçlarını değerlendirirken göz önünde bulundurulması gereken bir kısım kısıtlar da olmuştur: Araştırmada yapılan mülakatlar, BİÖİ'nin yasal olarak fiilen ortadan kalktığı 31.03.2014 tarihinden yaklaşık 2-3 ay sonrasındaki bir dönemde gerçekleşmiştir. Bu durum araştırmayı iki yönden etkileyecektir. Kimi BİÖİ çalışanları, kurumları kapandığı ve üstlerindeki amir ve siyasi baskılar ortadan kalktığı için daha özgür ve rahat yanıtlar vermiş olabilirler. Kimi BİÖİ çalışanları da bu özgürlüğü kötüye kullanarak eski kurumları ve amirleri hakkında olumsuz bir intiba edinilsin diye abartılı cevaplar vermiş olabilirler. Siyasi kişilerden iktidarda olanlar ise, icraatları sorguya çekiliyormuş gibi algılayarak sorulara temkinli yanıt vermiş olabilirler.

Araştırmanın başladığı 2012 yılında BİÖİ, yaklaşık 135 yıldan buyana faaliyet ve hizmetlerini sürdürmekteydi. 31.03.2014 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Genel Seçimleri ile 6360 sayılı Kanun gereğince büyükşehir olan illerin il özel idarelerinin tüzel kişilikleri sonlandırıldığı için BİÖİ'nin de tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Fakat görev ve yetkileri, personel kadroları ile mal, tesis, alacak ve borçları Bursa Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerine devrolunmuştur. Kurum ortadan kalksa da görev, kadro ve malvarlıkları dağıtıldıkları belediyelerde yaşamlarını sürdürmektedirler. Bu durumun, elde edilen bulguların diğer yerel yönetimler (kapanmayan 51 il özel idaresi ile belediyeler) için yorumlanmasına, sonuçlar çıkarılmasına ve onlara ilişkin bazı önerilerde bulunulmasına bir engel oluşturmayacağı düşüncesindeyiz. İki-üç aylık süre farkı da paydaşlarda hatırlama kabiliyeti üzerine az da olsa olumsuz etki yapmış olabilir.

Araştırma sonuçlarının diğer il özel idareleri ve belediyelere ve özellikle de kamu kuruluşlarına genellenmesinde BİÖİ'ne ve yöreye özgü unsurlar dikkate alınmalıdır.

Verilerin Toplanması ve Analizi

Araştırma ile ilgili temel araştırma sorusu ve ayrıntılı araştırma sorularının cevaplarının bulunabilmesi için yazılı ve elektronik kaynaklardan bilgi toplanmasının yanında araştırma konusu ile ilgili evreni temsil eden örneklem ile yarı yapılandırılmış mülakatlar (görüşmeler) yapılması yoluyla da veri toplanmıştır. Araştırmada kullanılan mülakat formu belirli süreçlere dayalı olarak geliştirilmiştir. Öncelikle geniş bir literatür taramasından araştırmalarda kullanılan veri toplama araçlarının incelenmesinden sonra geçerlik ve güvenilirlik tetkiklerinden istatistiksel anlamda tatminkâr sonuçlar alınan Denison ve Mishra (1995) çalışmasının örgüt kültürü modellemesi, ölçeğinden (Yahyağil, 2004, s. 61) yararlanılarak, mülakatlarda kullanılacak soru formu hazırlanmıştır. Ortaya çıkarılan taslak form, BİÖİ'nin stratejik planlama uygulamasını paydaş olarak yaşayan 10 kişilik bir grup üzerinde uygulanmıştır. Son olarak, ön denemenin sonuçlarına göre formdaki bazı ifadeler düzeltilerek, mülakat formuna son şekli verilmiştir. Toplam 12 sorudan oluşan mülakat formu, 4 kategoriyi içermiştir. Kullanılan mülakat formunun bir örneği⁵ ekte sunulmuştur

Sorular beş seçenekli Likert tipi olup mülakat verenlerin seçimlerini etkileyen geçmişteki bilgi ve düşüncelerini de ifade edebilmelerine ve daha fazla bilgi edinilebilmesine imkân verebilmek için her bir soru için ayrıca ucu açık olarak sorular da sorulmuştur. Ucu açık sorularda mülakat verenlerin birden fazla sebep öne sürmelerine, birden fazla seçenek

⁵ Tamamı 48 soruluk 6 bölümden oluşan mülakat formunun bu makale için 4 bölüm ve 12 soruluk kısmı kullanılmıştır.

belirtmelerine ve düşüncelerini rahatlıkla söylemelerine olanak tanınmıştır. Mülakata başlamadan önce BİÖİ'nin stratejik planlama uygulaması ve araştırmanın amaç ve yöntemi hakkında da mülakat verenlere kısa bir bilgi sunulmuştur.

Diğer önemli veri ve bilgi kaynakları, BİÖİ'nin iki plan dönemi içine (2006-2014) yaptığı iki stratejik planı, performans programları ve yıllık faaliyet raporlarıdır. Araştırma sürecinde bu belgeler, yeri geldiğinde incelenerek bulgularla karşılaştırılmaya çalışılmıştır.

Soruların nicel kısmına verilen yanıtlar, SPSS 18.0 paket programının frekans analizine tabi tutulmuş; ucu açık sorulara verilen niteliksel, derinlemesine bilgiye imkân veren yanıtlardan özgün olanları, tipik olanları da seçilerek metne olduğu gibi yerleştirilmiştir. Elde edilen veriler, betimsel istatistikî bulgular, taranan literatür ışığında değerlendirilmiştir. Değerlendirmelerde ucu kapalı soruların değerlendirmesinde yalnızca frekans analizi tekniği kullanılmıştır. Çünkü araştırmada elde edilen veriler, sadece betimsel istatistiğe imkân verebilmektedir.

Bursa İl Özel İdaresi ve Araştırmanın Bağlamı

Bursa, 1841 yılına kadar, merkezi Kütahya olan Anadolu vilayetine bağlı bir sancak beyliğidir (Ataman, 1938, s. 12). Aynı yıl yapılan düzenleme ile Hüdavendigar eyaletinin merkezi yapılmış (Abdülkadir, 2008, s. 206), bu tarihe kadar Kütahya'da oturan valiler, artık Bursa'da oturmaya başlamışlardır. 1859'da yeniden mutasarrıflık yapılan Bursa (Abdülkadir, 2008, s. 208), 1864 yılında yayınlanan Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile il olmuştur. BİÖİ de ilk defa 1864 Nizamnamesi gereği olarak Hüdavendigar vilayetinin (eyaletinin) merkezinde kurulmuştur.

Toplamda 2.700.000 civarında bir nüfusa sahip Bursa ili, 17 ilçe, bu ilçelere bağlı 673 köyden oluşan bir idari yapıya sahiptir. 6360 sayılı Kanun gereğince 31 Mart 2014 tarihli mahalli idareler seçimleri ile köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ererek, toplamda 1054 mahalleye dönüştürülmüşlerdir.

BİÖİ'nin iş ve işlemlerinin yürütülmesinde yerel kültürün yanında valinin temsil ettiği merkezi bürokratik kültür ile mülki idare amirlerinin mesleki kültürleri egemen etkiye sahiptir denilebilir. İl özel idarelerinde örgütsel kültüre yön veren ve/veya örgütsel kültür üzerinde etkili olan başlıca aktörler olarak da *vali, İÖİ genel sekreteri ve İÖİ yönetici kadrosu, il ve bölge müdürleri, kaymakamlar, memurlar ve memur sendikaları, işçiler ve işçi sendikaları, İGM, il encümeni, köy ve mahalle muhtarları, politik çevreler (milletvekilleri, iktidar partisi örgütleri, muhalefet partileri, belediye başkanları), yerel iş çevreleri, yerel sivil toplum kuruluşları* gösterilebilir.

İl özel idareleri için stratejik plan yapma zorunluluğu, 2003 yılında yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa paralel olarak 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (9. madde) ile getirilmiştir.

Örgütsel Kültür Boyutları (Örgüt Kültürü Faktörleri)

Katılım

Bu başlık altında BİÖİ'de stratejik planlı dönemde yöneticilere sağlanan esneklik, paydaşların katılımına açıklık ve İKY anlayışına yatkınlık düzeyleri sorgulanmıştır.

Tablo 2. Yöneticilerin Özerklik Düzeyi (Esneklik)

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	2	4,8	4,8
Katılmıyorum	21	50,0	54,8
Kararsızım	9	21,4	76,2
Katılıyorum	10	23,8	100,0
Kesinlikle Katılıyorum	0	0	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Yöneticilerin otonomi düzeyini ölçmeyi amaçlayan BİÖİ’de stratejik planlama uygulamasına geçilmesinden sonra, yöneticilere genel bir bütçe tahsisi yapılarak, harcama ve yatırım önceliklerinin yöneticilere bırakılması sistemine geçildiği ve böylece yöneticilerin inisiyatif genişliğinin sağlanıp sağlanmadığına ilişkin soruya yanıt verenlerin %54,8 oranında olumsuz görüş bildirdikleri, kararsızların %21,4 olduğu, olumlu görüş belirtenlerin ise sadece %23,8 olduğu belirlenmiştir.

Konu ile ilgili mülakat verenlerden örnek olanların görüşleri şöyle özetlenmiştir: M14 ve M15; daire başkanlarının harcama yetkilisi olması ile sorumlulukları ve otonomileri artmıştır. M3 ve M7; yatırım programını ve bütçeyi iktidar partisi İGM çoğunluk grubunun teklifi ile bürokratlar hazırlar ve Meclisin kabul etmesi ile yöneticiler tarafından uygulanır, son sözü gene de Meclis (siyasi erk) söyler. M17; inisiyatifin %80’i İGM’deydi. Yol yapımı için verdiği ödenekte hangi köye yol yapılacağına ilgili daire başkanı değil, Meclis karar veriyordu, *öncelikleri belirten ilkeleri koymaktan ziyade doğrudan yatırım noktasını kendisi belirliyor*, yöneticilerde olması gereken inisiyatif kullanımını kısıtlıyordu. M16; yatırımların belirlenmesinde inisiyatif ilgili uzman birimlere kesinlikle bırakılmıyor, bunda çoğunluk partisi İGM üyelerinin ilçe bazında etkilerinin olmasıyla işleri çoğunluk partisi içinde, kulislere konuşarak yapıyorlardı; *işin o yöreye gerekli olup olmadığına önem verilmiyor, tamamen siyasi organ ve kişilerin inisiyatifi ile işler yürüyordu.*

Benzer sonuçlara üniversitelerin uygulamalarında dahi karşılaşmaktayız. Örneğin Eren ve arkadaşlarının çalışmasında (2014, s. 135). “Önemli kararlar[ın]...tamamen üniversite [üst] yönetiminin inisiyatifinde [bulunduğu]...Ayrıca kurumda önemli kararlar[ın] resmi yetkisi olanların yanında resmi yetkisi olmayanların katkısı ile verilmekte...” olduğu, Yiyit ve Çorbacıoğlu’nun araştırmasında (2014, s. 15) ise yöneticilerin “Sorunlarda üst yönetimin kararını bekleme ve/veya [sorunu] yasal mevzuata en yakın çözüme eğiliminde...” oldukları görülmüştür.

Yanıtlardan çıkan sonuca göre örgütte yöneticilerin ve diğer çalışanların stratejik planlamanın gerektirdiği idari ve mali karar alma ve uygulama süreçlerinde sahip olmaları gereken inisiyatif kullanabilme özerkliğinden fazlasıyla uzak bir pozisyonda buldukları anlaşılmaktadır. Birimlerin emrine ne kadar bütçe verileceğini, nerelere ve nasıl harcanacağını da fiilen, hukuki açıdan yönetim sorumluluğu olmayan siyasiler kararlaştırılmaktadır. Bu durum yöneticide sorumluluktan kaçmayı olumlu, suç oluştuğunda da sorumluları belirlemeyi olumsuz etkilemektedir.

Tablo 3. Paydaşların Katılımına Açıklık Düzeyi

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	19	45,2	45,2
Kararsızım	8	19,0	64,2
Katılıyorum	15	35,7	100,0
Kesinlikle Katılıyorum	0	0	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Örgütün paydaşların katılımına açıklık düzeyini belirlemek maksadıyla mülakat verenlere yöneltilen; stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte BİÖİ'nin vizyon ve amaçlarına uygun faaliyet ve çalışmalarına personelin ve paydaşların *aktif katılımı* için uygun bir anlayış ve ortam yaratılıp yaratılmadığına dair soruya verilen yanıtlara göre mülakat verenlerin %35,7'si olumlu, %45,2'si olumsuz yanıt verirken, bu konuda kararsızım diyenlerin %19,0 olduğu görülmüştür. Bu sonuçlar, Kurumda paydaşların aktif katılımının yeterince önemsenmediğinin somut göstergeleri⁶ sayılmalıdır.

Soruya verilen yanıtlardan örnek ve ilginç olanları şunlardır: M17; köylerle ilgili hizmetler söz konusu olduğunda köyün muhtarına⁷ soruluyor ve planlama da ona göre yapılıyordu; teknik eleman ve yöneticilerin de bu talebi ve ihtiyacı yerinde incelemesi gibi aktif katılımlara olanak veriliyordu. M5 ve M10; personelin katılımı görev gereği idi, ama *özellikle dış paydaşların aktif katılımı yoktu*, katılım için özel bir düzenek ve sistematik oluşturulmamıştı. M9; aktif bir katılım için [meslek] “odalar”ının davet edildiği bir çalışma yoktu; imar komisyonlarına, meclislere davet edilmiyorlardı; ciddi anlamda aktif bir katılım istenilmiş olsaydı meslek odalarını, kurumları çağrılmaları gerekirken ihmal ediliyorlardı, tüm meslek odaları da çağrılmadıklarından tüm o süreçlerden [meslekleri gereği] haberdar olmaları gerekirken, bu çalışmalardan basın yoluyla haberdar oluyorlardı. M16; örgütlü olmayan bireysel isteklere müsamaha gösterilirken, örgütlü ve güçlü bir şekilde tepkiye asla müsaade edilmez, aktif katılımı pek arzu edilmez, uyum gösteren kuruluşların katılımı istenirdi. M18; belli kişiler belli kararları alırdı, [katılım için] uygun bir ortam ve anlayış yoktu, belediye başkanlarına bile sorulmazdı, *gerekli süreçlerden geçilmeden karar alınırdı*, hatta bazen İGM üyelerinin önerdikleri bile nazara alınmaz, ama o sırada vali, İGM başkanı, bir bakan bir şey söylemişse, hemen bir şeyler yapılırdı, kararlar belli süreçlerden geçmezdi [geçmeden alınırdı]. M24; yoktu, çünkü çoğu şeyi yapıldıktan sonra duyuyorduk zaten. M39; aslında örgütte katılımçılığa çok fazla ihtiyaç duyulması toplumsal kültürle ilgili bir olay, toplumun katılımı yeterince bir ihtiyaç olarak hissedilmiyordu, yönetici de katılmayı talep etmiyordu. Yönetici zaten işlerini rahat yürütürken paydaşlarla uğraşarak rahatını bozmak istemiyor, “ben işimi biliyorum, ben zaten yapıyorum” diye düşünüyordu.

⁶ Yıllardır KHGM'de ve daha sonrasında il özel idarelerinde örgütlü en güçlü işçi sendikası olan YOL İŞ Sendikasının Bursa Şube Başkanlığı (Şb. Gn. Sek. Ali Rıza Çatal) ile 21.07.2014 tarihinde yapılan görüşmede, kendilerinin şimdiye kadar BİÖİ'de stratejik planlama süreçlerine paydaş ve katılımcı olarak davet edilmedikleri için katılmadıkları belirterek; “Biz bugüne kadar kamu kurumlarından ve Bursa İl Özel İdaresinden stratejik planların yapımı ve uygulamalarında bir paydaş olarak görev almak üzere herhangi bir davetiyeye almadık. Stratejik plan hakkında da bilgilendirilmedik. Bu, örgütlü olduğumuz 5 il'de de böyle” dedi. Yine yıllardır (2010-2014 yılları arasında) BİÖİ'nde çalışan 500-600 işçinin İşyeri Temsilcisi olarak çalışan Haşim Sivri, kendisiyle 14.07.2014 günü yapılan görüşmede, kendisine ve BİÖİ'nin bütün işçilerine stratejik planlama süreçlerinde katılımları için davet yapılmadığını, ayrıca, İÖİ üst yönetimi ile birim yetkililerinin kendilerine stratejik planlar hakkında herhangi bir bilgi vermediklerini ifade etmiştir. Bu tutum da Kurumun kendi içinde personelin yarından fazlasını (hatta bazen üçte ikisini) temsil eden çalışanlarının katılımını önemsemediğini açıkça göstermektedir.

⁷ Bilinen en yaygın katılım biçimi, muhtara sormaktır!

Katılım konusunda çeşitli kuruluşlarda yapılan araştırmalarda da ilginç bulgular elde edilmiştir. Kamu üniversiteleri üzerinde yapılan stratejik planlama uygulamasında dış paydaşların görüşlerine ulaşma ve bunların plana yerleştirilmesinde önemli sorunlar bulunduğu, bunun da dinamik çevresel koşullara uyum açısından etkililikten uzaklaşmaya neden (Yiyit ve Çorbacıoğlu, 2014, s. 12) olduğu, yine başka bir "...devlet üniversitesi[inde] stratejik planlama sürecine akademisyenler, öğrenciler ve dış çevrenin sürece dâhil edilmediği..." (Eren vd., 2014, s. 130) gibi, yürütme kuruluna öğrencilerin alınmadıkları (Eren vd., 2014, s. 138) da görülmüştür. Fatih Belediyesinde ise paydaşlarla ilgili bölümlerin eksik olduğu tespit edilmiştir (Yıldız, 2013, s. 55). Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okullarda yapılan araştırmada (Arslan ve Küçüker, 2016, s. 852) ise katılımcılar, stratejik planlama sürecini merkezin yerele zorla yaptırdığı bir uğraş olarak görmektedirler. Böylece stratejik planlama görevi, bir "dayatma" olarak algılanmakta ve okullar tarafından açık ya da gizli bir dirençle karşılaşmakta, plan yapma benimsenmediği için katılım da sorunlu olmaktadır.

Tablo 4. İKY Anlayışına Yatkinlık Düzeyi

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KUMULATIF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	1	2,4	2,4
Katılmıyorum	8	19,0	21,4
Kararsızım	8	19,0	40,5
Katılıyorum	23	54,3	95,2
Kesinlikle Katılıyorum	2	4,8	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

İKY anlayışına yatkinlik düzeyini ölçmeyi amaçlayan, stratejik planlama sürecine girilmesiyle birlikte BİÖİ çalışanlarının bireysel kariyerlerinin düzenlenmesi, moral ve motivasyonlarının yükseltilmesinde önemli ilerlemeler ve değişimler gözlenip gözlenmediğine ilişkin soruya yanıt verenlerin %59,1'i olumsuz, %19,0'u kararsız olmasına karşın, olumlu yaklaşanların sadece %21,4 oranında olduğu, beşte dörde yakın çoğunluğun bu konuda yapılanları olumsuz ve yetersiz olarak değerlendirdikleri, bu duruma göre Kurumda geçerli bir İKY anlayışının bulunmadığının söylenebileceği anlaşılmıştır.

İlginç görüşler şunlar olmuştur: M4; personelin bireysel kariyerleri geliştirildi, motivasyonun artırılması için etkin bir çalışma yapıldı. Örneğin, hiçbir siyasi yönüne bakılmadan vekil müdürlerin hemen hemen tamamı görevde yükselme sınavlarına girerek müdür olarak tayin edildiler. Motivasyon olarak İÖİ personeline "denge tazminatları" verilmesi ve ödüllendirme gibi teşvik ediciler uygulandı, o yüzden personel bu konuda şikâyetçi olmadı. M22; kurumda zaman zaman seminer ve kurslar düzenlendi, özellikle istikbal vaat eden personelin yararlı çalışmaları, performansları dikkate alındı. Her yıl performans değerlendirmeleriyle bu personel maddi ödüllerle motive edildiler, dolayısıyla bu çalışmalar, doğal olarak o personelin ileriye doğru doğacak tayin ve terfi fırsatlarından faydalanabilmesi için bir imkân olarak sunuldu. M7; kariyer düzenlemesi yoktu, çalışanların moralleri yüksek değil, rutindi. M6; "maalesef, Türkiye'de hangi kurumda olursan ol, kariyerin [bilgi birikimin, tecrübelerin, işe ehliyetin] ne olursa olsun, birtakım desteklerin olmadan bir yere gelmen mümkün değil. Nedeni de şudur; 'ağzınızla kuş tutsanız,' bilmem ne yaparsanız, kariyeriniz bilmem neyiniz olsa, kariyer

düzenlemesi gene de güce bağlı. Başka kurumlarda çalışsam pozisyonum çok daha üst seviyelerde olurdu, şimdi pasifize edilmiş durumdayım.” M13; personelin moral ve motivasyonlarını yükseltici çalışmalar yoktu. M17; İGM Başkanı, bir itirafta bulunuyor: “İnsan kaynakları ve kariyer planlaması ile personelin moral ve motivasyonunu yükseltmek için çalışmalar yapılmadı.” M19, M20, M25 ve M29; personelin kariyeri siyasete göre şekilleniyordu, personelin planlı bir geleceği yoktu.

Sonuç olarak, siyasi gücün mutlak egemenliğinin bulunduğu ve kariyerin siyasete göre şekil aldığı, stratejik planlı döneme geçilmiş olmasına rağmen BİÖİ’nde stratejik planlamanın gereklerine, örgütün değer ve ilkelerine uygun ve ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir İKY anlayışının henüz yerleştirilemediği anlaşılmaktadır.

Tutarlılık

Bu bölümde stratejik planlı dönemde BİÖİ’nin örgütsel saydamlık, ortak aklı harekete geçirmede başarı ve geri besleme için uygun mekanizma oluşturma düzeyleri test edilmiş ve sonuçlar yorumlanmıştır.

Tablo 5. Örgütsel Saydamlık Düzeyi

	SIKLIK	SIKLIK YUZDESİ	KUMÜLATİF YUZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	4	9,5	9,5
Katılmıyorum	11	26,2	35,7
Kararsızım	6	14,3	50,0
Katılıyorum	20	47,6	97,6
Kesinlikle Katılıyorum	1	2,4	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Örgütsel saydamlık düzeyini belirlemeyi amaçlayan, stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte BİÖİ’nde örgütsel bilgiye erişmenin oldukça kolaylaşmış olduğuna ve bilgi paylaşımının önündeki gereksiz engellerin temizlenip temizlenmediğine yönelik soruya görüşme yapılanların %50,0’si olumlu cevap verirken, örgüt içinde yapılan bilgiye erişim engellerinin temizlenmesi çalışmalarını yetersiz bulanların oranının %35,7, bu konuda kararsız olanların ise %14,3 oranında olduğu görülmüştür.

Dikkati çeken görüşler şunlar olmuştur: M1; kurumca yapılan faaliyetler web sayfasında ilan edildiği için ulaşılamayan bir bilgi olmazdı; sadece kanuni sınırlama nedeniyle korunması gereken bilgiler saklanır; yürütülen faaliyetler, ilgili kitapçıklarda yayınlanırdı. Encümen ve İGM’nin aldığı kararlar yayınlanıyor, yapılan faaliyetlerde hem ilçe kaymakamları hem de oradaki yerel idareciler, halka bildirimde bulunuyordu. Bu hususta genel bir sıkıntı bulunmuyordu. M4 ve M39; internet sitesi tesis edilmişti, bu sitede personel yapısı, örgüt yapısı, görevler, yıl içinde yapılan faaliyetler, programlar, bütçeler ve kuruma ait her şey orada yayınlanıyordu. Bu siteyi isteyen herkes rahatlıkla izleyebiliyor ve oradan bilgi alması mümkündü ya da vatandaş bilgi talep ettiğinde kurumdan [da] rahatlıkla veriliyordu. M5; birden çok hizmet binasıyla birlikte doküman yönetimi çok etkili değildi, elektronik doküman yönetimine yeterince yatırım yapılmamıştı hem fiziki şartlar hem de alt yapısı bulunmaması da

bilginin paylaşımını olumsuz etkiliyordu. M7; zaman zaman çeşitli konularda bilgi istenildiğinde çok zorluk çekiliyordu, *İGM üyelerinin dahi bilgiye erişmesi çok kolay olmuyordu*, bilgi paylaşımından kaçınılıyordu. M13; stratejik planlama bunu gerektirse de BİÖİ'nde bilgi rahatlıkla paylaşılmıyor, örgütsel bilgiye erişim sağlanamıyordu. Mesela; bütçe, faaliyet raporu, stratejik plan çok net görülemiyor, web sayfası çok etkin olmuyordu. M32; öyle bir paylaşım hala var edilemedi, stratejik planlamada kullanılan veriler kendi depolarında saklanıyor, onlara ulaşılamıyor, hatta planlamayı yapanlar bile zaman zaman ulaşamıyordu.

Sonuçlara göre bu hususta herkesi ya da büyük çoğunluğu tatmin edici uygun iletişim araçlarının geliştirilip örgütün, paydaşlarının ve kamuoyunun hizmetine sunulamadığı söylenebilir. Yani stratejik planlamaya yasal olarak geçilmiş olsa da kurumun işleyişinde önemli bir değişim olmadığı tespit edilmiştir. Benzer şekilde İÖİ'nde "...birimler arasında ve aynı birim içerisinde bilgi paylaşımı ve koordinasyon eksikliği..." (Tek, 2010, s. 22), üniversitede dahi stratejik planlama sürecinde bilgi ve enformasyona ulaşmada sorunlar bulunduğu (Yiyit ve Çorbacıoğlu, 2014, s. 15; Eren vd., 2014, s. 138) da görülmektedir.

Tablo 6. Ortak Akli Harekete Geçirmede Başarı Düzeyi

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	8	19,0	19,0
Kararsızım	6	14,3	33,3
Katılıyorum	27	64,3	97,6
Kesinlikle Katılıyorum	1	2,4	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Ortak akli harekete geçirmede (sinerji yaratmada) başarı düzeyini ölçmeye ilişkin olarak sorulan; "Stratejik planlama sürecine etkin bir katılım sağlayan BİÖİ çalışanlarının, stratejik planlamaya geçilmesiyle beraber bireysel ve örgütsel performanslarında gözle görülür şekilde bir iyileşmeden söz edebiliriz." şeklindeki soruya yanıt verenlerin %66,6'sı (üçte ikisi) olumlu görüş bildirmiş, bu görüşe katılmıyorum diyenlerin oranı ise %19,0 olmuştur. Bu konudaki kararsızların oranı da %14,3 olmuştur.

Neden diye sorulduğunda şu cevaplar alınmıştır: M8; İkinci Plan Döneminde belli bir gelişme sağlandı; *birimlerinde iş bölümü ve görev tanımları belirlenince, performans eskisine göre daha üst seviyeye çıktı*. M22; stratejik planla veya İÖİK ile performanslar arttı, [yeni yasaya göre] teşkilatlanma da disiplin getirdi. M42; çalışanların performansında gerileme gözlemlendi, çalışanlar stratejik planları anlamadı, bu alanda yeterince bilinç sahibi olamadılar. Yönetim de değişim gerektiğinin farkına varamadılar. M19; *Özel İdarede güzel bir planlamayla işi bilen tecrübeli kişiler işbaşına getirilmedi, yönetimi istikrara kavuşturamadılar*. M17; örgütsel performanslarla ilgili raporlar İGM'nin⁸ ve paydaşların önüne gelmedi, bu konuda yeterli bilgi sahibi olmadık.

⁸ İGM Başkanı, birimlerin ve personelin performansları ile ilgili kendisine ve yıllardır yönettiği Meclis'e herhangi bir raporun gelmediğini söylüyorsa, performans ölçümünde, bilgi ve enformasyon paylaşımına açıklık ve saydamlık düzeyinde sorunlar var demektir. Oysa

Ortak akılı harekete geçirmenin bir yansıması olarak çalışanların performanslarında gözle görülür bir artışın olduğu kanaatinde olanların üçte iki düzeyinde olması, stratejik planlamaya geçilmesiyle birlikte personelin performansında süreçte olumlu yönde değişikliğe yorulmalıdır. Ancak performans ölçümü yapılmayan Kurumda bireysel ve örgütsel performansın artıp artmadığı hususunda bir tespitten ziyade gözlemlerini aktaran mülakat verenler, özellikle 2005'deki yasal düzenleme ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)'nün kaldırılıp görev, kadro, iş makinesi parkı, tesis ve ödeneklerinin il özel idarelerine bırakılması ile yol, içme suyu, sulama suyu gibi temel hizmetlere halkın daha kısa yoldan ve daha çabuk ulaşır olması sonucunun doğmasına önemli bir katkıda bulunması, mülakata katılanların örgütün ve çalışanların performansları hakkında pozitif düşüncelerine de olumlu etki yaptığı da akıld tutulmalıdır.

Tablo 7. Geri Besleme İçin Uygun Mekanizma Oluşturma Düzeyi

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	2	4,8	4,8
Katılmıyorum	18	42,9	47,6
Kararsızım	4	9,5	57,1
Katılıyorum	17	40,5	97,6
Kesinlikle Katılıyorum	1	2,4	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte BİÖİ'nde çalışanlar, paydaşlar ve ilgili kamuoyundan gelen, İÖİ ve yürüttüğü hizmetler ile ilgili istek, beklenti ve şikâyetlerin alınmasına, değerlendirilip kullanılmasına ilişkin iyi işleyen bir mekanizmanın kurulduğundan söz edilip edilemeyeceğine yönelik soruya verilen yanıtlar incelendiğinde; %42,9 oranında olumlu kanaat belirtilirken, olumsuz yaklaşım gösterenlerin %47,6 ve kararsız olanların ise %9,5 oranında olduğu görülmüştür. Sonuçlara göre katılımcıların %57,1'i Kurumda çalışanlar, paydaşlar ve ilgili kamuoyundan gelen, İÖİ ve yürüttüğü hizmetler ile ilgili istek, beklenti ve şikâyetlerin alınmasına, değerlendirilip kullanılmasına ilişkin iyi işleyen bir mekanizmanın kurulduğundan ve işletildiğinden söz etmemektedirler, bu konuda olumlu bir görüş belirtmemektedirler. Bu durum, Kurumda iyi işleyen bir geri besleme sistematığının henüz işlerlik kazanmamış olduğu şeklinde değerlendirilebilir.

İlginç değerlendirmeler şöyle özetlenebilir: M24; bir birim şeklinde olmasa da bir düzenek vardı, kuruma şikâyetler rahat ulaşabiliyor, daha sonra ilgili birimlere iletiliyor ve sonunda da gereken yanıtlar da şikâyetçiye veriliyordu. M34; gereken ilgi gösteriliyordu, mesela, bir evrak geldiğinde hemen kayda giriyor, kayıtların ilgili şubeye ulaşması, şubenin bunu değerlendirilmesi, yerinde tetkik için eleman görevlendirilmesi ve talebin sonuçlandırılması sağlanıyordu. M30; geri beslemeleri alıp değerlendiren bir birim yoktu, böyle bir mekanizmanın varlığından haberdar olmadık, iyi işleyen bir düzenek veya sisteme rast gelmedik. M7; *hem stratejik plan hazırlama, hem bütçe hazırlama hem de bir yıllık yapılacak programlama*

yöneticilerin otonomi düzeyleriyle ilgili soruya verdiği cevapta, İGM başkan ve üyelerinin de yönetici olduklarını ve Örgütü yönettiklerini söylemişti!

seviyesinde muhalefetin, farklı görüşlerin bu belgelere yansımaları istenmiyordu. Mesela, şubat ayında 20 gün süren bütçe görüşmeleri sırasında planlar ve bütçe Meclise son gün getirilip aceleyle komisyonlarda imzalatılıp oylanarak kabul ettirilirdi; yani kimsenin önerisi, görüşü, tavsiyesi bu belgelere yansıtılmaz, bazı hallerde de vatandaşın görüşlerinin alınması rağmen üzerinde değerlendirmeler yapılmaz, sonra da raflara kaldırılırdı. M9; meslek odası olarak isteklerimizle ilgili olarak yazılan birkaç tane resmi yazıya cevapları çok üstünkörü verilmişti, yani çok net cevaplar verilmiyordu, eksik bilgiler gönderiliyordu, bundan dolayı da kurumda geri besleme için iyi işleyen bir mekanizmanın kurulduğundan, işletildiğinin sözü edilemiyordu.

Değişime Uyum Sağlama

Bu bölümde BİÖİ'nin stratejik planlı dönemde çevreye duyarlılığı, müşterinin (halkın) ihtiyaç ve taleplerine duyarlılığı ile öğrenen örgüt olma seviyeleri test edilmiş, sonuçlar yorumlanmıştır.

Tablo 8. Çevresel Koşullarda Meydana Gelen Değişimlere Duyarlılık

	SIKLIK	SIKLIK YUZDESİ	KUMULATIF YUZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	9	21,4	21,4
Kararsızım	3	7,1	28,6
Katılıyorum	27	64,3	92,9
Kesinlikle Katılıyorum	3	7,1	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

BİÖİ'nce 2006 yılından itibaren stratejik planlamaya geçilmesiyle Kurumun dış çevresindeki gelişmelere ve Kurum içindeki değişim ve oluşumlara karşı olan ilgisinde belirgin bir artış olup olmadığı araştırıldığında; %71,4 oranında olumlu görüş belirtilmiştir. Olumsuz görüşler %28,5, kararsız görüşler ise %7,1 olmuştur.

İlgi çeken görüşler şunlar olmuştur: M8; “İletişimin gelişmesi bunda etkili oldu. Stratejik planlama [hazırlama] ekibinin çalışanları etkilemesiyle arttı.” M9; “BİÖİ'nin diğer kurumlarla olan iş hacminde ve meslek örgütleri ile olan ilişkilerinde artışlar oldu. Ama bu ilginin stratejik planların uygulanmasında olumlu bir etkisi olmadı, sonuca ulaşamadı, kâğıt üzerinde kaldı.” M1; *stratejik plan ve yıllık programların uygulanması çerçevesinde ilgili birimler nezdinde yapılan faaliyetlerin takibi, sorgulanmaları sonucunda kurumun çevreye olan ilgisi artmıştır.* M38; *kurumun daire başkanlı[kları] biçiminde örgütlenmesi, örgüt yapısını geliştirdi ve bu suretle de kamu kurumlarıyla daha fazla ilgilendiler. Çevreyi daire başkanlıkları ve İGM vasıtasıyla daha iyi öğrenmeye çalıştılar. Kurumun yasal olarak yetkileri genişlediği için çevresine olan ilgisi de arttı.* M6; “*Hem bürokratlar hem de İGM üyeleri yoluyla çevrenin ihtiyaçlarının belirlenmesine çalışıldı.*” M11; “Bursa'nın sulama, jeotermal ve kültürel değerleriyle daha fazla ilgilenildi.” M39; BİÖİ'nin yasal açıdan toplumsal görevleri arttığı için çevreyle olan ilgisinde de stratejik planlamadan bağımsız olarak bir artış oldu. M1; “*İÖİK'da belirtilen görev tanımları ile zorunlu kılınan görevleri yerine getirirken, çevreye gereken ilgiyi göstermek durumundaydı.*” M14; “Eskiden beri sahada çalışan bir kurum olduğu için zaten çevreyle ilgileniyordu, stratejik planlamaya geçtiğinden buyana da bu ilgisinde ciddi bir artış

oldu.” M3; “İç çevreyle eskiden olduğu kadar ilgileniliyordu; yeni bir bakış getirilmedi ve yoğun ilgi gösterilmedi.” M16; “Çevre etüdüne ve herhangi bir çalışmaya tanık olunamadı.” M7; “Çevreyi önemsemekten, analiz etmekten ziyade, siyasi davranılarak çevreye olan ilgi bir sonuca ulaştırılmadı.” M10; “Stratejik planların hazırlanma tekniği açısından dış kurumların, dış paydaşların görüşleri alındı, ama uygulanma anlamında belirlenen misyon ve vizyona uygun hedefler gerçekleştirilemedi, planlamalar yapılamadı [stratejik planlama altyapısında kullanılmadı] ve bu yüzden de çevreyle fazla ilgilenilmedi.” M21; “Kurumun stratejik planlamaya geçişle birlikte çevresine olan ilgisine dair elimizde bir veri, bir analiz yok; sağlık alanında bile ilgi artışı olmadı, bu ilgiye yönelik raporlar yayınlanmadı.” M40; “Stratejik planlamaya geçilmesine rağmen personel bu yeni araca, imkâna göre uyarlanamadı, motive edilemedi; çevre analizi için ekip oluşturulmadı, sistematik bir çalışma yapılmadı.” M17; “Bürokratların bakış açısı bir kanunla nasıl değişecek?” M10; “Karar alınmasında siyasi yaklaşımın önceliği olduğu için, çevreyi gözlemlemede bir gelişme olma[dı].” M29; “BİÖİ, stratejik planlamanın bir gereği olarak değil, örgüt yapısı büyüdüğü, faaliyet alanı genişlediği için çevresiyle daha fazla ilgilenmeye başlamıştır.”

Yanıtlara göre BİÖİ, stratejik planlama yapmaya başlamasıyla birlikte çevresindeki değişimlerle daha fazla ilgilenmeye başlamıştır. Bu ilginin nedeninin de ağırlıklı olarak, yasal bir yükümlülüğü yerine getirmek için stratejik planlama yapmanın Kurumu çevreyi analize, çevreyle daha fazla ilgilenmeye yönelttiği anlaşılmaktadır. Bu olgu, Songür’ün Araştırmasında (2011) da yasal zorunluluğun kamu kurumlarını stratejik planlama yapmada alışkanlık sağlamaya, bu konuda bilgi birikimi oluşturmaya ve adaptasyonda yatkınlığa yol açtığı sonucuyla paralellik taşımaktadır. Bu araştırma da bu bulguları desteklemektedir. Ancak çevreye ilginin artışında bilinçli olarak çevrede değişim olduğunu fark edip değişime yön veren etmenleri bularak, örgütün geleceğine yönelik kararları gecikmeden almak isteği olmadığı da söylenebilir. Çünkü yasal zorunluluk olmasa, Kurumun neredeyse çevredeki değişimi izlemeyle bir ilgisi olmayacakmış gibi bir durum da ortaya çıkmaktadır. Yine 2005 yılında 5302 sayılı İÖİK ile yapılan değişiklikle KHGM’nin lağvedilmesi ile görevlerinin ve bütçesinin il özel idarelerine devredilmesi ve dağıtılması,⁹ il özel idarelerinin yatırım yapma kapasitelerinde, özellikle köye yönelik hizmetler için olan bütçelerinde ciddi artışlara neden olmuştur. Bu gelişme, örgütü yeni yatırım alanları ve yerleri aramaya itmiştir. İÖİ’nde 2005’den itibaren çevreye olan ilgilerin artmasında bunun etkisini de göz ardı etmemek gerekir.

Çevre analizi ve çevrenin izlenmesinde, üniversiteler (Eren vd., 2014, s. 138) ve belediyelerde (Lamba vd., 2015, s. 114; Karasu, 2012, s. 167-170) de sorunlar bulunduğu, ancak belediyelerde SWOT analizinde zayıf yönlerde ortak bir dilin söz konusu olduğu (Karasu, 2012: 170) da belirlenmiştir.

⁹ Önemli bir Merkezi İdare yardımı da KÖYDES (Köy Altyapısını Destekleme Projesi) olmuştur. KÖYDES Projesinin, İçişleri Bakanlığınca başlatılan ve “...köylerin ve bağlarının yatırım programına alınmayan içme suyu ve yol [ve diğer altyapı] sorunlarının, vali ve kaymakamların önderliğinde, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile mahalli imkân ve kabiliyetleri en verimli bir şekilde kullanarak, kısa sürede ve en düşük maliyetle çözümlenme”yi amaçlayan bir proje olduğu, İçişleri Bakanlığının 09.05.2005 tarih ve 81185 sayılı Genelgesinde ifade edilmiştir. BİÖİ’nin bütçe ve faaliyet raporlarının incelenmesinde, BİÖİ bu ödenekten 2005-2011 yılları arasındaki 7 yılda ortalama yıllık 9.000.000 TL civarında olmak üzere toplamda 61.607.606 TL yardım almış ve bunlarla köylere yüzlerce projeye yol, köprü, içme ve sulama suyu gibi temel hizmetleri götürmüştür. Köye yönelik hizmetler bakımından son derece önemli bir kalemlen olan KÖYDES yardımları 2007 yılında 18.975.000 TL iken, aynı yıl BİÖİ’nin köye yönelik bütçe giderleri ise 12.493.343 TL olmuştur. Yani 2007 BİÖİ Bütçesinin köye yönelik toplam 31.468.343 TL’lik bütçesinin %60’ını KÖYDES yardımı karşılamıştır.

Tablo 9. Müşteri (Halkın Talep ve İhtiyaçlarına Duyarlılık)

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	8	19,0	19,0
Kararsızım	5	11,9	31,0
Katılıyorum	27	64,3	95,2
Kesinlikle Katılıyorum	2	4,8	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Stratejik planlamaya geçilmesinden sonra vatandaşın istek ve tercihlerini BİÖİ'ne etkili bir biçimde iletebilmesi için uygun araçlar ve yöntemler geliştirilip hizmete sunulup sunulmadığına ilişkin sorulara mülakat verenlerin önemli bir çoğunluğu (%69,1) olumsuz görüş belirtmişlerdir. Olumlu görüş ortaya koyanlar %19,0 oranında, kararsızlar ise %11,9 oranında destek bulmuştur.

Şu görüşler örnek olarak verilebilir: M3; *vatandaşın isteklerini kuruma iletebilmesinde bir sorun olmadı, çünkü İGM üyeleri genellikle köylerin¹⁰ içerisindeydiler. Vatandaş İGM üyelerinin yanına gelmeden İGM üyeleri köylülerin ayağına gidiyordu. Sürekli [resmi] toplantılar söz konusuydu ve bu toplantılarda İGM üyeleri de bulunup vatandaşların her türlü isteklerini alabiliyorlardı; vatandaşların istekleri ve ihtiyaçlarının ne olabileceği hususlarında bir birikim ve bilgi sahibi olmaları nedenleriyle vatandaşlar da bire bir kuruma başvurmaktan, istemini iletmekten ziyade, siyasetçiye gidiyorlardı. M7; *muhtarlar, İGM üyeleri vasıtasıyla bu taleplerini rahatlıkla iletebiliyorlardı, başka bir etkili yöntem geliştirilemedi, eski sistem devam ettirildi. M29; dilekçe, şifahi görüşme ve internet (BİMER)¹¹ kullanılıyordu. M39; İGM'nin yıl boyu çalışıyor olması [eskiden yılda iki kere olağan toplanırken, 5302 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesiyle her ay toplanması] ile vatandaşlarca kendilerine iletilen sorunları sürekli olarak Meclis'e getirmelerine yol açıyordu; vatandaşın istek ve tercihlerini rahatlıkla kuruma iletebilmesine bir engel yoktu. M4; İÖİ'nin bir ayağı siyasi olduğu için stratejik planın sağladığı olanaklar pek yansıtılamıyordu, vatandaşın istek ve şikâyetlerini kuruma iletmeye "siyasi ayak" kullanılıyordu. Tam anlamıyla uygun araç ve yöntemler, etkin bir mekanizma geliştirilip hizmete sunulamadı, İGM üyelerinin aracılığı yeterli bulunuyordu. M5; "vatandaş ayağı" eksik kalmıştı; sadece normal şikâyeti olan veya isteği olan vatandaşların dilekçe yöntemi dışında etkili bir mekanizması yoktu, geliştirilememişti; web sitesi [de] yeterli işlevselliğe sahip olmadı. BİMER daha iyi çalışıyordu, şikâyete özel bir kanal yoktu. M10; örgütün gelişmeye açık olmayan yapısıyla, bu tür uygun araç ve yöntemler düşünülmedi; vatandaşların tercihlerinin ne olduğunu öğrenmek bakımından uygun araçlar hizmete sunulamadı, bu konuda bir sistem ve kültür yoktu. M25; dilekçe dışında 444'lü bir telefon hattı, ALO Özel İdare veya internet üzerinden bir iletişim imkânı yoktu. M26; yeni araç ve yöntemler geliştirilemedi, eskiden olduğu gibi köylünün muhtara, muhtarın da İGM üyelerine söylemesi veya dilekçe vermesi usulü, iletişimde geçerli yol oldu; Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde yazılı iletişim**

¹⁰ 29 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimlerinden sonra 6360 sayılı Yasa gereği mahallelere dönüştürüldüler.

¹¹ Başbakanlık İletişim Merkezi (<http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>). Günümüzde yerini Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER, <https://www.cimer.gov.tr>) almıştır.

sağlanmasına rağmen işlevsel olamadı. M33; “büyük işler” siyasi kanaldan, “küçük işler” de muhtarlar vasıtasıyla Kuruma iletiliyordu; siyasilerin haberi olmadan büyük işler programa alınamazdı, muhtarın bilgisi olmadan köye bir hizmetin gelmesi söz konusu olamazdı, hizmet için ya muhtar ya da siyasinin devrede olması gerekirdi. M37; yeni yol ve yöntemler geliştirilemedi, siyasi erkân aracılığıyla iletişim sağlanıyordu.

Yanıtlar değerlendirildiğinde, stratejik planlamaya geçmekle beraber BİÖİ’de vatandaşın istek ve tercihlerini rahatlıkla Kuruma aktarabileceği iyi işleyen yeni bir mekanizmanın kurulamadığı, eski alışkanlık ve yöntemlere göre, özellikle de araçlarla iş görme ve iletişim sağlama yöntemlerinin devam ettiği anlaşılmıştır. Ancak teknolojinin sağladığı olanaklardan yararlanma yolunda küçük de olsa bir başlangıç yapıldığı müşahade edilmektedir. Tüm bunların dışında en etkili (sonuç alıcı) talep iletme yolu, “siyasi kanal” olmuştur.

Tablo 10. Öğrenme (Öğrenen Örgüt Olma)

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	16	38,1	38,1
Kararsızım	8	19,0	57,1
Katılıyorum	18	42,9	100,0
Kesinlikle Katılıyorum	0	0	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

BİÖİ’nin örgütsel öğrenmeye verdiği önemin derecesini ölçmeyi amaçlayan stratejik planlama süreci ve uygulamasında hatalardan ders çıkarılmasının yanında hataları ve yanlışlıkları doğuran sorunların ve faktörlerin ortadan kaldırılmasına özellikle dikkat edilip edilmediğine dair soruya olumlu cevap verenlerin %42,9 düzeyinde kaldığı, olumsuz görüş bildirenlerin %38,1 ile ikinci olarak sıralandığı, kararsızların ise %19,0 seviyesinde olduğu görülmüştür.

Öne çıkan görüşler şunlar olmuştur: M1; *eskiden plansız bütçe yapılırken şimdi planlı ve gerçekçi bütçe yapılmaya başlandı*; *“daha büyük bütçe yapalım, daha fazla yatırım yaparız” şeklindeki gerçekçi olmayan bütçeleme yaklaşımından vazgeçildi*. M22; geçmişteki hatalar tekrarlanmadı, hatalardan ders alınması sağlandı. M37 ve M12; hatalardan ders alındı, hatayı doğuran nedenler analiz ediliyordu. M33; *hatalı davranan elemanın görev yeri değiştiriliyordu, çok sayıda yer değişimi yapıldı*. M4 ve M5; iş yapma süreçleri gözden geçirilerek, hataları doğuran sebeplerin ortadan kaldırılması için bir çalışma yapılmadı. M16; sorunları kökten çözüme anlayışı hiçbir zaman geliştirilmemişti. M27; işler bir parça el yordamıyla yapılıyordu. M37; zaten stratejik planı dikkate almadıkları için, hatalardan ders çıkarmak diye bir sorunları da yoktu. M10; hataları ortadan kaldırıcı çalışmalar, yani bir iş ve işlemler sürecinde hataları doğuran sebepler tespit edilip ondan sonra bunlardan hataları doğuran asıl neden şudur deyip de onu ortadan kaldırıcı birtakım çalışmalar üzerinde yoğunlaşamadı, öyle bir şeye tanık olmadık. M15; *yatırım yeri seçmede yapılan yanlışlıklar, ihtiyaç duyulmayan yatırımların yapılması stratejik bir davranış değil; bu da hatalardan ders çıkarılmadığı, hataları doğuran nedenlerin ortadan kaldırılmadığının bir göstergesi oldu, İGM’nin oy potansiyeli yüksek yerlere hesapsız yatırım*

yapması sürdü. M24; gereken çabalar sarf edilmedi, hataları doğuran nedenleri ortadan kaldırmak için çaba harcanmadı, çünkü siyasetçilerin rol oynadığı bir kurum olduğu için.

Sonuçlar, kurumun ürettiği mal ve hizmetlerde, özellikle de fiziksel tesis yapımlarında önemli artışlar olduğu, bunlara paralel olarak örgütte köklü bir değişim olmadığı, hataları doğuran nedenlerin, hatalara yol açan yanlış örgütsel politikaların ve süreçlerin ortadan kaldırılması için sistematik çalışmalar yapılmadığı, yapılanlar varsa da etkili düzeyde olmadığını göstermektedir.

Üniversitelerde örgütsel öğrenme üzerine yapılan bir çalışmada belirlenen; “Birimlerin değişim ve yeniliğe açık olduğunu söylemek mümkün ama...örgütsel öğrenmenin gerçekleşmesi adına istenilen sonuçları ortaya koyduğunu ifade etmek güçtür.” (Yiyit ve Çorbacıoğlu, 2014: 15) görüşü, bu araştırmada da saptanmıştır.

Misyon

Bu bölümde BİÖİ'nin stratejik planlı dönemde stratejilere odaklanma, örgütün yolunun berraklık derecesi ile tarihsel perspektiften bakabilme düzeyi test edilmiş, sonuçlar yorumlanmıştır.

Tablo 11. Strateji (Stratejilere Odaklanma)

	SIKLIK	SIKLIK YUZDESİ	KUMULATIF YUZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	13	31,0	31,0
Kararsızım	9	21,4	52,4
Katılıyorum	18	42,9	95,2
Kesinlikle Katılıyorum	2	4,8	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Stratejilere odaklanma düzeyini belirlemeyi hedefleyen BİÖİ'nde stratejik planlamaya geçilmesiyle beraber örgütün amaçlarını gerçekleştirmek ve vizyonuna ulaşmak için seçilmişler ve atanmışlar arasında hangi yol ve yöntemlerin izleneceği hususlarında belli bir anlaşma ve uzlaşmayı içselleştirmiş bir anlayışın geliştirilip geliştirilemediğine ilişkin soruya yanıt veren katılımcıların %31,0'i bu konuda olumlu bir zeminin oluşturulduğunu belirttiği, %47,7'lik bir orandaki katılımcının da olumsuz bir kaniya sahip olduğu ve kararsız kesimin ise %21,4 gibi bir nispeti temsil ettiği görülmüştür.

Örnek görüşler şunlar olmuştur: M17; bütçe, bürokratlar ve seçilmişlerle beraber yapıyordu, bürokratların hazırlıklarına son şeklini İGM verirdi, İGM karar vermeden önce bürokrata, orada çalışana sorar, belli süreçlerden geçmeden kendiliğinden karar alamazdı. M18, M34 ve M12; *seçilmişlerle atanmışlar arasında iyi bir iletişim vardı, her alanda uzlaşılabilirlerdi, yani mantıklı olarak; “bu bizim dediğimiz şekilde olacak” diye böyle bir anlayış da yoktu, uzlaşma sağlanabiliyor ve bu konuda içselleştirilmiş bir anlayış vardı.* M29; birliktelik vardı, ne yapılması gerektiği kanunen ve teknik olarak da zaten iyi kötü belliydi, hangi köyün ne tür ihtiyaçları olduğu da belli olduğu için yatırımlara çalışanlar ve İGM üyeleri arasında istişare edilerek karar verilirdi, uyumlu davranırlardı, bir çatışma yaşanmazdı.

M5; örgütün amaçlarını gerçekleştirmek ve vizyonuna ulaşmak için hangi yol ve yöntemlerin izleneceği hususlarında atanmışlar ve seçilmişler arasında belli bir anlaşma ve uzlaşmayı içselleştirmiş bir anlayış geliştirilememişti, meselenin oturabilmesi, olumlu bir mecraya kavuşması için Kurumun 5-10 seneye daha ihtiyacı vardı, bu kadar kısa bir zamanda bu uzlaşma oluşmadı. M9; *İGM'nin ağır baskısı vardı, ilişkiler o şekilde yürüyordu, yani içselleştirilmiş bir davranış, herkesin birbirine saygılı, haklarına, hukukuna saygılı böyle bir davranış ve tutum yoktu.* M10; anlayış geliştirildiğinin söylenebilmesi zordu, çünkü bir denge ortamı yoktu, seçilmişler ağır basıyor, seçilmişler ne düşünüyorsa atanmışlar da ona uymak zorundaydı, ilişkiler tek taraflıydı. M15; atanmışlar tamamıyla iktidar partisinin il teşkilatı ve İGM grubunun emrinde, onlara bağlı, onların emri veya izni olmadan kendi başlarına bir iş yapamazlardı. Siyasi organların da haliyle her zaman akılcı ve bilimsel kaygılarla hareket etmemeleri nedenleriyle Kurumun bütününe kapsayan bir uyum yoktu, tek güç siyasi gücü ve çoğunluğu elde tutan partide bulunuyordu. Aslında İGM sadece şekli olarak görev yapıyor, İGM üyeleri sadece verilen emirleri uygulayan adamlar pozisyonundaydılar; personel atamalarında ve kilit noktalara personel yerleştirmelerde hep belli okul mezunu ve belli görüşteki kişilerin liyakate bakılmaksızın tercih edildiği bu yapı, uzlaşma sağlayamıyordu. M16; seçilmişlerle atanmışlar arasındaki ilişki, konuşup paylaşmak üzerinden değildi, yani seçilmiş emretmekten, dikte etmekten yanaydı, atanmışlar da rahatça “Ne yapıyorsunuz, bu böyle mi olur?” deyip, “Bu böyleyse, ben bunu böyle yapamam!”, diyecek güçte değillerdi. Çalışanların kesin teslimiyeti söz konusuydu, “vuruştugu” zaman zarar görecektir olması nedeniyle atanmış, yerini korumak niyetinde oldu. Atanmışlar en çok seçilmişten korkar, ast-üst ilişkisi içinde olduğu amirinden ziyade seçilmişten korkar. Atanmış hata da yapsa önemli olan seçilmişe dayanmak; ama böyle bir uzlaşma dolaylı da olsa uzlaşma ortamı ve içselleştirme olmadı. M23; böyle bir anlayış gelişmemişti, sadece geleneksel olarak valiye olan saygının dışında bürokrata bir saygı olduğunu bile düşünmüyorum. Bürokratlar pek fazla dikkate alınmıyordu, yani Meclisin “Ben şu kararı verdim.” dedikten sonra bürokratların ona itiraz etmesi mümkün değildi, ancak, hukuki problemler ileri sürerek itiraz edebilmeleri, onun dışında uygun bir anlayış, böyle bir yaklaşım kesinlikle olmadı, birlikte yönetme yaklaşımı kesinlikle yoktu. Kişilere bağlı olarak bazen iyi ilişkiler geliştiriliyor oluyordu, ama bunlar kurumsal ilişkiler olmuyordu. M32; *geliştğini söylemek zordu, çünkü atanmışlarla seçilmişlerin beklentileri her zaman farklıydı, bu iki kanadı üst üste örtüştürmek zordu, yani seçilmişlerin bölgesel, yerel bir sürü kendine ait sınıflandırma ve önceliklendirme kriterleri vardı. Zaman zaman bu kriterlerin kurumsal olarak atanmış kişilerle çelişmesi, çatışması vardı, nitekim bazı sürtüşmelerde Kurumda yöneticilerin canının yandığı ya da başının ağrıdığı da söylenebilir. Her ne kadar yürütme, uygulama yetkisi bürokratta olsa bile, anlaşma ve uzlaşmanın içselleştirilmesi diye bir şey söz konusu değildi.* M24; Meclis ağırlıktaydı, her zaman Meclisin dediği oluyordu, İGM ile yürütmenin birbirlerinin fikirlerini alma işinin sadece Meclisin kendi kurduğu Denetleme Komisyonu ya da İmar Komisyonunda yapılan işlerde oluyordu. Örneğin, İmar İskân Daire Başkanlığının mühendisleriyle, İmar Komisyonu ortaklaşa gidip işi incelemeye aldıktan sonra kararlarını verip Meclise getiriyorlar; sadece bu konuda birlik, beraberlik içerisinde işler yapılıyordu, ama neticede en üst [son] kararı Meclis veriyordu. M35; seçilmişlerin 4-5 sene için seçilen kişiler olmaları, öncelikle kendi politik yapılarıyla ilgili olarak misyon ve vizyonlara sahip olmaları, ama İÖİ'nin misyon ve vizyonunun çok farklı olabilmesiyle çatışması vardı. Seçilmişlerin İÖİ'ni tanıma ve anlamalarının uzun bir

sürece, belki de üyeliklerinin sona ereceği 4., 5. yıla sarkması, ondan sonra da ‘ben seçilmeyeceğim zaten’ noktasına geldiğinde, bu sefer de yeni seçilenler için yeniden kısır döngünün başlaması, *sonuçta İGM’nin kısa vadeli yaklaşımı ve bürokrasinin uzun vadeli bakışı arasında bir çelişme söz konusuydu*. M38; uzlaşılı olmadı, Kurum yeni oluşturulduğunda üst yönetimin Kurum dışından gelip de bu konularda deneyimlerinin olmaması, İGM üyelerini fazla ikna etme imkânı bulamamaları; ikincisi, Kurum dışından geldikleri için Kurum personeli (eski personel) ile bir çatışma içinde oldular, yani yönetici kadronun uyumsuzluğu nedeniyle atanmışlarla seçilmişler arasında bir anlayış birliği sağlanamadı. M14; stratejik plandan yola çıkarak böyle bir yöntemin ya da içselleştirmenin ipucu olmadı, İGM ve atanmışlar arasındaki işleyişler nasıl olacak, seçilmişler nasıl yönlendirme yapacak, atanmışlar buna nasıl reaksiyon verecek, bunlarla ilgili bir çalışma yapılmadı. İGM üyeleriyle bile herhangi bir çalışma yapılmadı, İGM üyeleri de plan çalışmaları içerisinde bilfiil çalışmaları gerekirken, buna dâhil edilmediler. M20; kurumda İGM her şeyin üzerindeydi, aldığı bir kararı zaten alttaki bürokratların uygulamama gibi bir olasılığı yoktu.

Bu sonuçlara göre BİÖİ’nde atanmışlar ve seçilmişler arasında örgütün amaçlarını gerçekleştirmek ve vizyonuna ulaşmak için hangi yol ve yöntemlerin izleneceği hususlarında belli bir anlaşma ve uzlaşmayı içselleştirmiş bir anlayışın henüz geliştirilmiş olduğunu söylemenin oldukça zor olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan araştırmalarda da kimi belediyelerde “...belirlenen amaçları gerçekleştirmek için izlenecek yol yani “strateji”ler[in] de planda yer almamakta”...olduğu (Yıldız, 2013, s. 56), “ Kurum içi ve kurum dışı koordinasyon ve iletişim sorunları” (Lamba vd., 2015, s. 114) bulunduğu, üniversitelerde ise “...koordinasyon eksikliğinin işlerin büyük bir kısmının sadece mevzuat gereği ve günü kurtarma çabası ile yapılıyor olmasından...” (Eren vd., 2014, s. 135) ileri geldiği, “Stratejik konuların belirlenmesi ile ilgili sorunlar... ve koordinasyon eksikliği” (Eren vd., 2014, s. 138) bulunduğu saptanmıştır.

Konu ile ilintili olarak vizyon, misyon tanımlanmasında zorlanan ve bu iki kavramı birbirine karıştıran İÖİ’leri (Tek, 2010, s. 14-15), belediyeler (Yıldız, 2013, s. 55), spor kurumları (Sözen ve Sunay, 2010, s. 128) bulunduğu; üniversitelerde (Eren vd., 2014, s. 138) de benzeri bulgulara ulaşıldığı, hatta amaç ve hedeflerin belirlenmemiş (Eren vd., 2014, s. 138), çalışanlarının üçte birinden fazlasının kurumun misyon, vizyon ve politikalarını bilmediği ve yönetici pozisyonunda çalıştığı düşünülebilecek personelin üçte biri kadarının da kurumda stratejik planlama yapılmadığını düşündükleri (Özdem, 2011, s. 93) yolunda bulgulara da rastlanılmıştır. Söylenen değişime ve yeniliğe açıklığın...ortak bilgi ve anlayışın geliştirilmesi suretiyle eyleme dönük interaktif ve kolektif bir değişim ve adaptasyon sürecini gerçekleştirme adına yeterli olmadığı da anlaşılmaktadır (Yiyit ve Çorbacıoğlu, 2014, s. 15). Bu kültürün stratejilere odaklanmayı olumsuz etkileyeceği de açıktır.

Tablo 12. Örgütün Yolunun Aydınlik Olma Derecesi (Örgütün Yolunu Berraklaştırma)

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0	0
Katılmıyorum	17	40,5	40,5
Kararsızım	4	9,5	50,0
Katılıyorum	19	45,2	95,2
Kesinlikle Katılıyorum	2	4,8	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Örgütün yolunun aydınlık olma derecesi ile ilgili olarak, BİÖİ’nde stratejik planlamaya geçilmesiyle beraber çalışanlarda ve seçilmişlerde, neyin İÖİ için öncelikli ve önemli olduğu ve örgütte neye odaklanması gerektiği hususlarında belirgin bir gelişme gözlenip gözlenmediğine ilişkin soruya yanıt veren katılımcıların %50,0 (45,2+4,8)’si olumsuz görüş bildirirken, kararsızım diyenlerin oranı %9,5 olmuş ve olumlu görüş ise %40,5’de kalmıştır.

Dikkati çeken görüşler şunlar olmuştur: M17; *kırsal kesimde kurumun en büyük önceliğinin sulama ve içme suyu, ikincisi, yolu olmayan köy bırakılmaması, yine eğitim ve okul yapımının önemli olması, kurumda neye odaklanması gerektiğinin biliniyor olmasının göstergeleriydi.* M24; öncelikli hedefler belirlenip ona göre bir plan yapıyordu; eğitim, sağlık, ondan sonra köy; yani bunların hepsi sırayla, önceden planlı bir şekilde hazırlanıp uygulamaya konuluyordu. M22; kurumun odak noktası, önceliği, önemli ölçüde kırsal kesimden göç alan Bursa’nın kırsal nüfusunu tarım yapar halde köyünde tutabilmek için kırsal kesime yatırım planlanması, madencilikle ilgili çalışmalar yapılması, ihracata yönelik Karacabey’in soğan ve domatesinin veya Yenişehir’in biberinin iç pazardan çok dış pazara açılacağı konusunda çalışmalar yapılması ve üreticilere bu konularda destek verilmesi, tarımsal arazilerin olmadığı yerlerde hayvancılığın teşvik edilmesiydi. M31; vatandaş öncelikli gitmeleriydi, personelin zaten “devlet terbiyesi”yle oralara gelmiş ve neden orada olduklarını bilen insanlar oldukları görülüyordu; bu konuda ne yaptıklarını, önceliklerini, sorumluluklarını biliyorlardı.

M7; *önceliklerin belirlenmesi, önceliklerin sıralanması gibi örgütte birtakım çalışmalar yoktu, orada üyelerin tamamının katılımıyla yürütülen, önceliklerimizi belirleyelim diye özel bir çalışma yapılmadı.* M8; değişen pek bir şey olmadı, kurumda daha çok kişisel bakış açıları rol oynadı, kurumsal perspektif geliştirildiği görülmedi, yani öncelikler listesi, önem listesi veya neye odaklanacağı listesi hazırlanması benzeri çalışmalar yapılmadı. Ama sorsanız herkese; işte nedir, “vatandaşa hizmet yapalım” der, ama “bir öncelik değerlendirmesi, belirlenmesi diye bir çalışma var mı” diye sorduğunuzda “yok” yanıtını verirler. El yordamıyla ve eski usul iş görüldü. M15; personel hep siyasetçilerin ağzına bakardı, “...iktidar partililer çatır çatır iş yaptırıyor, muhalefete çok oy çıkan köylere hiçbir şey yok.” diye üzülüyorduk. Muhlifler, sırf o [yerleşim yerlerindeki] insanlar muhalefet partilerini destekledikleri için hizmet alamamaları nedeniyle vicdanen üzüntü duyuyorlardı. Kurumun yol, su, okul gibi doğal ihtiyaçlar olmak üzere üç tane önceliği oldu. Kavramsal düzlemde ve değerler bağlamında BİÖİ için neyin öncelikli ve önemli olduğu konusunda İÖİ personeli bu konuda bilgiliydi, ama İGM [üyerleri], bilgisiz, neye odaklanması gerektiğini bilmiyorlardı. Siyasetçiler seçim döneminde çılğınlaşp işin yapılabilirliğine, görevinin ne olduğuna bile bakmazlardı, yani onların bir öncelik kaygısı bu

anlamda yoktu; siyasi karar merciinde oldukları için her şeyi onlar düşünüp karar verirdi, personel sadece işi yapıyordu.

Eski tepe yönetici; evet, buna katılıyorum. Kurumda neyin öncelikli, neyin [öncelikli olmadığını]; üst yöneticiler, belki birim amirleri, bir de müdürler biliyorlardı. Diğer memurlardan bu sayıya çok azını katabiliriz. Alt kademe, sorumluluk almak istemiyor, bu yüzden de stratejik planlama faaliyetleri ile örgütsel çalışmalara asgari ölçüde katılıyorlardı. Sorumluluk almada bir duraksama içindeydiler. İGM’de de neyin öncelikli olduğu, neye odaklanması gerektiği hususunda belirgin bir gelişme olmadı. *Onlar [İGM üyeleri], olaylara daha farklı bakıyor, farklı şeylerle ilgileniyorlardı, kendi seçildiği çevre ile ilgili neyin iyi neyin kötü olduğu noktasında fikir beyan ediyorlardı. Ama kurumun tüm Bursa için geliştirdiği vizyon ve amaçları bir bütün olarak düşünmüyorlardı, BİÖİ’nin tüm Bursa’ya hizmetle yükümlü olduğunu düşünmüyorlardı. O bakımdan İÖİ içinde öncelikler, kendileri için o kadar fazla önem teşkil etmeyebiliyordu.*

Bu yöneticinin sözlerinin özü: Kurum personeli, kurumda sorumluluk almak istemiyor; İGM üyesi de sadece kendi ilçesine gelecek yatırıma odaklanıyor, İGM üyelerinin aralarında bir konsensüs yok denilebilir. Bu sonuçlara göre, örgütün yolunun aydınlık olma derecesi üzerinde etkili olan etmenler içinde olumlu görüşlerin toplamda üçte bir oranından biraz fazla destek bulması değerlendirildiğinde; kurumun yolunun yeterince berraklaşmadığı, paydaşların gidilen yolu çoğunlukla onaylamadığı anlaşılmıştır. İGM üyelerinin (seçilmişlerin ‘eski hastalıkları’nın bir yansıması olarak) kendi yörelere (ilçelerine) gelecek olan yatırımlara odaklanmaları ile kurumun geneline, bu arada stratejik plandaki vizyon, amaç ve hedeflere yeterince ilgi göstermemeleri ile çalışanların da üst yönetim hariç sorumluluk almaktan kaçınmaları, tereddütler yaşamaları da dikkate alındığında, kurumda hem seçilmişler hem de atanmışlar arasında örgütte izlenecek yol konusunda bir anlayış birliğinden, bir konsensüsten söz etmek oldukça güçtür. Ayrıca kurumda önceliklerinin ne olduğuna dair bir öncelikler belgesi olduğu da ifade edilmemiştir.

Tablo 13. Tarihsel Perspektiften Bakabilme Düzeyi

	SIKLIK	SIKLIK YÜZDESİ	KÜMÜLATİF YÜZDESİ
Kesinlikle Katılmıyorum	1	2,4	2,4
Katılmıyorum	17	40,5	42,9
Kararsızım	5	11,9	54,8
Katılıyorum	17	40,5	95,2
Kesinlikle Katılıyorum	2	4,8	100,0
TOPLAM	42	100,0	

N=42

Geçmiş başarı faktörlerinden yararlanma derecesini ölçmeyi amaçlayan BİÖİ’nde stratejik planlama çalışmalarına ve uygulamalarına esas olmak üzere örgütün geçmişte başarısı üzerine etkili olan etmenlerin gözden geçirilerek sağlıklı ve güvenilir kararların alınmasında istikrara ulaşıldığının söylenip söylenemeyeceğine ilişkin mülakata katılanlarca verilen yanıtlar incelendiğinde %45,3 oranında olumlu, %42,9 oranında da olumsuz kanaat belirtildiği gözlenmiştir. Kararsızım diyenlerin oranının ise %11,9 olduğu görülmüştür.

M3; geçmişe bakarak gelecekteki şeyleri çözmek gerektiğinden, bu bilgilerin bize stratejik plan yaparken bir çalışma uygulanması gerektiğine inandırıyor, geçmişi görerek gelecek için daha fazla ders almak gerektiği için geçmişe ait bilgiler kullanıldı. Geçmişten dersler çıkarıldı. M17; köylerde ağırlıklı olarak kurumun yaptığı işlerin en önemlileri yol ve su faaliyetleri olması nedeniyle mali kaynaklarını o yöne kanalize etti. Geçmiş yıllardaki çalışmalarını gözden geçirerek eksiklikleri tespit ederek yeni kararlar alındı; bu cümleden olarak 2008 yılında ekipmanların çoğu yenilendi. M39; analiz yapıldı, ama bunlar kurumsal, adeta genlere işlemiş bir bilgi olarak [zaten] vardı. Bir alışkanlık olarak biliniyordu, ama özel bir çalışmayla başarı faktörleri nelerdir, diye bir çalışma söz konusu olmadı, ama artık daha isabetli kararlara ulaşıldığı¹² söylenebilir. M23 ve M10; öyle bir şey oluşturulmadı, geçmişteki başarılı çalışmalardan bir iki örnek var, ama başarı faktörleri ile ilgili bir çalışma yok. M22; stratejik planlama çalışmaları sırasında başarı faktörleri ile ilgili çok fazla belge ve bilgi ilgili platformlara sunulamadı. M37; bu konuda hissedilebilir, ciddi bir çalışmaya tanık olmadım. M30; yapılmadı, yapmış olsaydılar başarılı olmaları gerekirdi, başarı faktörleri analizi yapılmadı. Kendi birimi içindeki insanların kişiliğini, analizini, eğitimini bilmeyen böyle bir kurum bu kararları almakta (planları yapmakta) olduğundan, örgütün başarı faktörlerini bilememesi de doğal sayılmalı. M40; burada da bilimsel yöntemler kullanılmadı, geleneksel yaklaşıldı, başarı faktörleri nelerdir, diye bir araştırma, bir çalışma yapılmadı; planlara bildikleri şeyler el yordamıyla konuldu.

Eşit oranlarda iki eşit farklı yaklaşımı içeren etmenlerin analiz edilmesinde olumlu bakış açısına sahip mülakat verenler, “stratejik planlamaya geçişle birlikte BİÖİ'nin geçmişteki başarısı üzerine etkili olan etmenlerin gözden geçirilerek sağlıklı ve güvenilir kararların alınmasında kullanılmıştır” görüşünü dile getirmekle beraber, bu çalışmaların sistematik olarak yapıldığını, bunun yazılı metinler haline getirilerek sürekli yararlanıldığını ifade edememişlerdir. Bunun için bir çalışma örneği ve belge de ibraz edememişlerdir. Daha çok geçmiş altyapı (yatırım) çalışmaları ve diğer faaliyetlerdeki tecrübelerin dikkate alındığını kastederek konuşmuşlardır. Uzman analistlerce sistematik bir çalışma yapılmış olsa paydaşların, özellikle iç paydaşların bilgi sahibi olmaları gerektiğini de değerlendirmek gerekir. Kaldı ki iki tepe yönetici de böyle analizler yapılmadığını ifade etmişlerdir.

Tek (2010, s. 22) de yaptığı çalışmada İÖİ'nin stratejik planlamayı ek iş ve angarya olarak görmekte olduklarını, veri saklama kültürlerinin zayıflığının belirgin olduğunu ve mevcut durum analizini dahi sağlıklı bir biçimde yapmakta zorlandıklarını ve stratejik planın uygulanabilirliğine olan inançsızlıklarını da belirlemiştir.

Değerlendirme ve Sonuç

Giriş bölümünde bahsettiğimiz 15 araştırmanın tamamı nitel araştırma değildir. Eren ve arkadaşlarının nitel araştırması ise üç üniversiteden sadece 7 kişi ile yapılan görüşmelere dayanmaktadır. Bu çalışma, daha önce yapılmış bulunan çalışmalardan nitel olmasıyla ve nitel çalışmalardan da bir yerel yönetim kuruluşunun ilişki içinde bulunduğu 24 örgüt ve bu örgütlerin 42 gibi yüksek bir sayıda ve 360 derece çevresindeki örgüt temsilcileri ile yapılması,

¹² Başarı faktörü belirleme tahlili yok, ama başarı var! Böyle bir analiz yokken, tarihsel perspektiften bakılma ve örgütün yolunu berraklaştırmanın ne derece mümkün olacağı da ilginç olmalı!

kapsamı ve temsil kabiliyetinin yüksekliği ile ayrılmaktadır. Bu araştırmanın İÖİ'leri üzerine yapılan geniş kapsamlı ilk nitel araştırma olduğu düşüncesindeyiz. Örneğin, İÖİ üzerine bulabildiğimiz tek nitel araştırma olan Kutlu ve Kocadağ'ın (2010) Konya İl Özel İdaresi üzerine yaptıkları araştırmada, sadece 5 kişi ile mülakat yapılması yeterli görülmüştür. Ayrıca araştırmacının da kamu taşra kuruluşlarında yönetici olarak 35 yıl gibi bir gözlem ve deneyiminin bulunması ve yerel yönetimler kültürüne olan aşinalığı, meseleye içeriden de bakmayı olanaklı kıldığı düşüncesindeyiz.

Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimler için yeni bir yönetsel araç olan stratejik planlama; çevrenin sürekli analizi, bilginin paylaşılması, saydamlığı benimsemesi, katılımcılığın sağlanması, öğrenmeye odaklanması, yetki paylaşımına önem vermesi, örgütsel esnekliği benimsemesi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını devamlı olarak gündeminde tutması, geri beslenmeden yararlanabilmesi, müşteriye esas alması, stratejilere ve örgütün amacına ve geleceğine odaklanması, sinerji yaratmaya (ortak aklı harekete geçirmeye) önem vermesi, tarihsel perspektiften bakabilme özelliği, İKY anlayışına yatkınlığı ile çağdaş bir olanaktır. ABD gibi gelişmiş bir ülke kamu yönetiminde stratejik plan uygulamalarının uzunca bir süre geçtikten sonra kısmen kurumsallaşabilmesi (Coşkun, 2011, s. 130) gerçeği de akılda tutularak bakıldığında, Araştırma bulgularına göre, bu olanaktan BİÖİ'nin beklenilebileceği gibi mevcut bürokratik kültürüyle iki plan döneminde yeterince yararlanamadığı anlaşılmıştır.

Örgütsel yaşamda her kademedeki yöneticinin, karar almak için öncelikle siyasilere tutum ve tavırlarını gözlemlemeleri; yöneticilerin, yasaların ve yönetsel düzenlemelerin kendilerini yetkilendirmiş olmaları durumunu ve işin gereklerini çok rahatlıkla göz ardı edebilmeleri, buna bağlı olarak da bürokratin "yaptığı veya yapmadığı işler" için kendine de mutlaka bir siyasi hami aramasının olağan sayılıyor olmasının ve İGM'nin (ve/veya siyasi çoğunluğun), yasal yetki ve sorumluluğu olmadığı halde valiye ait yürütme işini fiiliyatta üstlenerek, yürütme organı gibi de çalışmasının yadırganmadığının bir vakıa olması da çok rahatlıkla gözlemlenebilmektedir.

Dışsal uyum açısından Kurumda paydaşların etkili katılımı için uygun ortamın yaratılmamış olduğu; personelin de liderlik ve üst yönetime paralel olarak katılımcılığı önemsemediği; içsel bütünleşme bakımından da örgütte insanı odak noktasına alan ve insan haklarına saygılı, çalışanların moral ve motivasyonlarını artırıcı, kariyerlerini planlayan çağdaş İKY anlayışından önemli ölçüde uzak bulunmasının önemli bir eksiklik olduğu belirlenmiştir. Örgütsel saydamlığın yerleşmediği ve bunun doğurduğu belirsiz ve olumsuz tablo karşısında personelin inisiyatif almaktan kaçındığı, kendini geliştiremediği; karar alma ve eyleme geçmede duraksadığı görülmektedir.

Bireysel ve birimsel performans ölçümleri yapılmayan örgütte, 2005 yılında KHGM'nün lağvı ve görev ve kaynaklarının il özel idarelerine devri ile yol, içme suyu ve sulama suyu gibi temel altyapı hizmetlerine beklendiği gibi daha kısa yoldan ve daha hızlı ulaşılabileceğinin ve eskiye nazaran daha çok iş üretilmesinin personelin ve kurumun sinerji yaratmasına da yorulduğu belirlenmiştir.

Geri beslemede Bilgi Edinme Kanunu, BİMER gibi başvuru araçlarının varlığının etkili olduğu; BİÖ'nin yönetici ve çalışanlarının, geri bildirim bir yönetim aracı olarak sistemleştirip, kurum kültürü içinde belli işlevleri gören bir araç haline dönüştürebilmekten bir hayli uzak oldukları, bu araçtan yeterince istifade edemedikleri; personelin tavır ve davranışlarında da standart ve pozitif davranış kalıplarının henüz oluşmadığı izlenimi de edinilmiştir.

Araştırma göstermiştir ki, yasal zorunluluk, artan mali olanaklar ve yapılan reorganizasyon, Songür'ün (2008) de İÖ'nde belirlediği gibi BİÖ'nin çevresiyle daha fazla ilgilenmesine ve stratejik planlama yapmada yatkınlığına yol açmıştır. Yine iletişim, ulaşım gibi alt yapı için yapılan yatırımlar, Kurumun çevresel değişime uyumunu artırıcı rol oynamıştır.

Stratejik planlamaya geçmekle beraber BİÖ'de yurttaşların istek ve tercihlerini rahatlıkla Kuruma aktarabileceği iyi işleyen yeni bir mekanizmanın kurulmadığı, eski alışkanlık ve yöntemlere göre özellikle de araçlarla iş görme ve iletişim sağlama yöntemlerinin devam ettiği anlaşılmıştır. Ancak teknolojinin sağladığı olanaklardan da yararlanma yolunda küçük de olsa bir başlangıç yapıldığı gözlemlenmiştir. Tüm bunların dışında en etkili (sonuç alıcı) talep iletme yolunun “siyasi kanal” olduğu anlamıştır.

Hataları doğuran nedenleri ortadan kaldırma yönünde, yani örgütsel öğrenme alanında başarılı olamadığı gözlemlenen BİÖ'nde, atanmış ve seçilmişler arasında örgütün amaçlarını gerçekleştirmek ve vizyonuna ulaşmak için hangi yol ve yöntemlerin izleneceği hususlarında da belli bir anlaşma ve uzlaşmayı içselleştirmiş bir anlayışın (özellikle ortak kavramların) geliştirilmiş olduğunu söylemenin henüz oldukça zor olduğu görülmektedir.

Stratejik planlamaya geçişle birlikte BİÖ'nin geçmişteki başarısı üzerine etkili olan etmenlerin gözden geçirilmediği, analizlerini yapan sistematik çalışmalar yapılmadığı ve stratejik planlama çalışmalarında kullanılmadığı ile planların katılımcı süreçlerden geçirilerek hazırlanmadığı için kurumun vizyonuna ulaşmada kurumun izleyeceği yolun yeterince berraklaştırılmamış olduğu; paydaşların gidilen yolu, çizilen politikaları çoğunlukla onaylamadığı, bu bağlamda personelin de kurumun vizyonuna ulaşmak için oynayabileceği rolün öneminin farkında olmadan iş yapıyor gözüktüğü söylenebilir.

Sonuç olarak; incelenen böyle bir örgütsel kültürü sürdürmede ısrar edilmesi halinde, yerel yönetimlerde yasal açıdan hazırlanması ve uygulanması zorunlu olan stratejik planlar, bürokratların ve seçilmişlerin masalarını süsleyen dosyalar, kitapçıklar ve klasörlerden öte bir anlam taşımayacak; yapılmayan işler yapıyormuş gibi gösterilebilecek, uygulanmayan planlar uygulanıyormuş gibi davranılacak, ölçülmeyen performanslar ölçülüyormuş gibi gösterilebilecektir. Böyle örgütlerin giderek hantallaşması, sonuç getirmeyen kısır faaliyetlerin içine gömülmesi, verimsizleşmesi ve zaten kıt olan kaynakları israf etmesi söz konusu olacaktır. Bu nedenlerle “stratejik düşüncenin gerekleri” göz önüne alınarak, yerel yönetimlerde stratejik planların başarılı olup örgütsel değişim ve dönüşümü gerçekleştirebilmeleri için; etkili bir liderliğin önderliğinde ve “güçlü kültür”ün rehberliğinde çevresel koşulları sürekli analiz edip gereken kararları zamanında alan, değişen koşullara kolayca adapte olabilen, saydam, açık iletişime sahip, etkin katılımcılığı önemseyen ve uygulayan, yetki paylaşımını gerçekleştirmiş ve

esnek bir yönetim yapısına sahip, hesap verilebilirliği benimsemiş, iyi bir performans değerlendirmesi sistemi kurup işleten, İKY anlayışını benimsemiş, geri beslemeye önem veren, hedeflere odaklı, öğrenen örgüt olma alışkanlığı edinmiş, ortak akli harekete geçiren, stratejilere odaklanan, tarihsel perspektiften bakabilen, tüketici merkezli bakış açısına sahip, tasarruf ve verimliliği önemseyen, eyleme yönelik olan ve izleme ve değerlendirmeye önem veren yerel yönetimler başarılı olacaklardır.

Gerek kendi iç örgütsel yapısı itibariyle gerekse de iş birliği ve etkileşim içinde bulunduğu çok sayıdaki dış paydaşlardan oluşan karmaşık bir sistem içinde faaliyet gösteren BİÖİ'nin veya Bursa yerel yönetimlerinin bu dinamik sisteme, sistemdeki değişimlere çabuk yanıt verebilmesinde, kendini bu dinamik koşullara uyarlayabilmesinde örgütsel, teknik ve kültürel alt yapılarını da adapte etmesi zorunlu görülmektedir. Kurumun, çok sayıda ve merkezi kontrole elverişli olmayan ve bir ağ (network) özelliğini taşıyan yapılara ve farklı iş yapma kültürlerine sahip bu örgütlerin oluşturduğu çevreye adapte olabilmek adına örgütsel ve teknik alt yapı anlamında bazı başlangıçlar yapmakla birlikte önemli eksiklikleri bulunduğu, stratejik planların da başarıyla hayata geçmesinde ihtiyaç duyulan değişimci bir kültüre henüz ulaşamadığı, bu konuda alınan mesafenin çok az olduğu, gereken liderliğin de gösterilemediği rahatlıkla söylenebilir.

Bundan sonra kamu kurumları üzerinde yapılacak benzer araştırmalarda, sınırlı sayıda kültür boyutu ve sınırlı sayıda soru ile spesifik araştırmalar, homojen olmayan örgütler ile yapılsa da mümkün olduğu ölçüde kültürel bakımdan homojen temsilcileriyle gerçekleştirilmesinin daha kolay olabileceği ve daha karşılaştırılabilir sonuçlar verebileceği kanısındayız. KHGM'nün lağvedilmesinin il özel idarelerine ve/veya katılımcı yönetime (yerel demokrasiye) etkilerinin incelemesine de gerek duyulmaktadır. Yine bir örgütün dönemsel stratejik planlama uygulamalarını kıyaslayan, ilaveten kurumlar arası mukayeseli araştırmalara da ihtiyaç vardır. Stratejik planlama kamuda yeni bir uygulama olduğu için hem bilim insanları hem de uygulayıcılardan oluşacak karma araştırma gruplarının yapacağı araştırmaların yararlı olacağını da düşünmekteyiz.

Kaynakça

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*, Ankara: A.Ü.S.B.F.
- Abdülkadir, M. (2008). *Bursa Tarihi Kılavuzu*, Mehmet Fatih Birgül ve Levent Ali Çanaklı (Yay.Haz.). Bursa: Bursa İl Özel İdaresi Yeşil Şehir Kitaplığı: 3.
- Allison, M., Kaye, J. (2005). *Strategic planning for nonprofit organizations (a practical guide and workbook)*, Second Edition, John Wiley&Sons.
- Alvesson, M., Svingsson, S. (2008). *Changing organizational culture (cultural change work in progress)*, I.B. Routledge.
- Arslan, N.T. (2010). Klasik – Neo klasik dönüşüm süreci: Yeni kamu yönetimi, *C.Ü. İİB Dergisi*, 11(2), 1-20.
- Arslan, G., Küçükler, E. (2016). Okul müdürlerinin planlama etkinlikleri ve stratejik planlamada karşılaşılan sorunlar. *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 24(2), 839-856.

- Arslan, N. T., Kilavuz, R. (2005). Yönetimde istikrar ve temsilde adalet yönetime katılma ve seçim olgusu hakkında bir değerlendirme, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, I.B. Nagehan Talat Arslan (Ed.). Ankara: Seçkin.
- Ataman, S. (1938). *Bursa tarihçesi* (2.B.), Bursa: Neşriyat Yurdu.
- Aycan, Z., Kanungo, R. N. (2000). Toplumsal kültürün kurumsal kültür ve insan kaynakları uygulamaları üzerine etkileri, der. Aycan, Z., *Türkiye'de Yönetim, Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları*, Ankara: Türk Psikologlar Derneği.
- Bağdigen, M., Avci, M. (2013). Kamu idarelerinde stratejik plan uygulamasına yönelik ampirik bir analiz, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(2), 35-64.
- Baymur, F. (2006). *Genel psikoloji*, (Gözden Geçirilmiş 16.B.), İstanbul: İnkılap.
- Bennis, W. G. (1966). *Changing organizations: essays on the development and evolution of human organization*. New York: McGraw-Hill.
- Berberoğlu, G. (1990). Örgüt kültürü ve yönetsel etkinliğe katkısı, *Eskişehir A.Ü. İİBF Dergisi*, 8,(1-2), 153-161.
- Bryson, J. M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations, *Long Range Planning*, 21(1), 73-81.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations (a guide to strengthening and sustaining organizational achievement)*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Caldwell, L. K. (1965). Türk yönetimi ve 'idare maslahatçılık' siyaseti, *A.Ü. SBF Dergisi*, 20(2), 735-760.
- Carmeli, A., Tishler, A. (2004). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance, *Strategic Management Journal*, 25, 1257-1278.
- Cathcart, J. (1986). How to conduct a strategic planning retreat, *Training and Development Journal*, May, 63-65.
- Coşkun, S. (2011). Kamu yönetiminde stratejik plan uygulamaları: ABD örneği, *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1), 113-134.
- Coşkun, B., Asunakutlu, T. (2001). Max Weber ve bürokrasi teorisi, *Türk İdare Dergisi*, 432, 171-189.
- Crozier, M. (1964). *Bureaucratic phenomenon*, Chicago: Üniversite of Chicago.
- Çorbacıoğlu, S. (2004). *Intergovernmental collective action in complex environments: towards a self-adaptive turkish disaster management system* (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Pittsburgh, ABD: Pittsburgh Üniversitesi.
- Daft, R. L. (2000). *Management*, 5.B. Dreyden: Thomson.
- Denison, D. R., Mishra, A. K. (1995). Toward a theory of organizational culture and effectiveness. *Organization Science*, 6(2), 204-223.
- Denison, D., Janovics, J., Young, J., Cho, H.J. (2006). Diagnosing organizational cultures: validating a model and method, *International Institute for Management Development*, 5(9), 1-39.
- Detert J. R., Schroeder R. G., Mauriel, J. J. (2000). A framework for linking culture and improvement initiatives in organizations, *Academy of Management Review*, 25(4), 850-863.
- Dinçer, Ö. (2007). *Stratejik yönetim ve işletme politikası* (8.B.), İstanbul: Beta.

- Doğan, S. (1997). İnsan kaynakları potansiyelini artırmada işletmeleri etkinliğe götüren yol: Örgüt kültürü, *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), 53-74.
- DPT (2006). Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu, 2. Sürüm, Haziran.
- Drucker, P. F. (1996). *Gelecek için yönetim 1990'lar ve sonrası*, Fikret Üçcan (Çev.). Ankara: Türkiye İş Ban. Kül.
- Dyson, R. G., Foster, M. J. (1982). The relationship of participation and effectiveness in strategic planning, *Strategic Management Journal*, 3, 77-88.
- Ekşi, H., (2009). Stratejik yönetim ve örgüt kültürü: İlişkisel bir analiz, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24, 165-173.
- Emre, C. (1991). Türkiye'de bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ya da yazçizciliğin azaltılması: Genel bir değerlendirme, *SBF Dergisi*, 46(3), 209-276.
- Emre, Cahit (ed.) (2002). *İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayın No:1, Ankara.
- Erdoğan, B., Liden, R. C., Kraimer, M. C. (2006). Justice and leader-member exchange: The moderating role of organizational culture, *Academy of Management Journal*, 49(2), 395-406.
- Eren, E. (2005). *Stratejik yönetim ve işletme politikası* (Genişletilmiş 7.B.) İstanbul: Beta.
- Eren, E. (2012). *Örgütsel davranış ve yönetim psikolojisi* (13.B.), İstanbul: Beta.
- Eren, E. (2013). *Stratejik yönetim ve işletme politikası* (13.B.), İstanbul: Beta
- Eren, V., Orhan, U., Dönmez, D. (2014). Üniversitelerde stratejik planlama süreci: Devlet ve vakıf üniversitelerinde karşılaştırmalı bir araştırma, *Amme İdaresi Dergisi*, 47(2), Haziran, 121-143.
- Ergun, T., Polatoğlu, A. (1988). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE.
- Erkan, V. (2008). *Kamu kuruluşlarında stratejik planlama: Türkiye uygulaması ve kuruluşlarda başarıyı etkileyen faktörler*, Ankara: DPT-2759.
- Eryılmaz, B. (2002). *Kamu yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Giddens A. (2005). *Sosyoloji* (Yay. Haz. Cemal Güzel). Bursa: Ayraç.
- Günay, A. Dulupçu, M.A. (2015). Türkiye'de 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin stratejik planlarının karşılaştırmalı bir analizi, *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, 5(3), 236-254.
- Gürer, H. (2006). Stratejik planlamanın temelleri ve Türk kamu yönetiminde uygulanması, *Sayıştay Dergisi*, 63, 91-105.
- Güvenç, B. (2005). *İnsan ve kültür* (11.B.) İstanbul: Remzi.
- Halis, M. (2003). Durumsallığı açısından Türk örgüt kültürlerindeki yönelimler, *Manas Üniversitesi SB Dergisi*, 5, 1-27.
- Heeks R. (2002). Reinventing Government in the Information Age. *Reinventing Government in the Information Age*, Heeks, R. (Ed.). NY: Routledge.
- Heper, M. (1977). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme-siyaset sosyolojisi açısından bir inceleme*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- Ireland, R. D., Hitt M. A., Sirmon, D. G. (2003), A model of strategic entrepreneurship: The construct and its dimensions, *Journal of Management*, 29(6), 963-989.
- Jhonson, G., Scholes, K. (1999). *Exploring corporate strategy*, Prentice Hall Europe.

- Karakaya, A., Ay, F. A., Gürel, S. (2013). Stratejik yönetim bağlamında kültür ve yönetim tarzı etkileşimi: Karadeniz bölgesindeki belediyelere yönelik bir araştırma, *CÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 37(2), 71-98.
- Karasu, M. A. (2012). Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8(16), 159-180.
- Karasu, A., Demir, M. (2012). Stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve büyükşehir belediyelerindeki uygulamalar, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 339-349.
- Kilinç, A. (2012). Neoliberalizm bağlamında sürdürülebilir kalkınmanın merkez ve çevre ülkeler açısından değerlendirilmesi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14(1).
- Kosa, G. (2010). *Örgüt kültürünün değişiminde insan kaynakları yönetiminin rolüne ilişkin bir araştırma*, Afyonkarahisar Üniversitesi (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Afyonkarahisar.
- Kurt, A. (2009). *Tarihsel alan yönetiminde kritik aktörlerin yeniden belirlenmesi: Dağlık frigya örneği*, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir.
- Kutlu, Ö., Kocadağ, M. (2010). Yerel yönetimlerde stratejik yönetim anlayışı: Konya il özel idaresi örneği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23.
- Lamba, M., Altunok, M., Kerman, U. (2015). Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama anlayışı çerçevesinde kurumsal kabiliyet ve kapasite, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24(4), 95-118.
- Morgan, G. (1986). *Images of organisations*, ABD: Sage.
- Morgan, G. (1998). *Yönetim ve örgüt teorilerinde metafor*, (çev. Gündüz Bulut, yay. haz: Zülfü Dicleli), MESS Türkiye metal sanayiciler sendikası, İstanbul: MESS.
- Mouzelis, N. P. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi (Modern Teorilerin Analizi)*, H. Bahadır Akın (Çev.), Konya: Çizgi.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli idareler (Yenilenmiş 6.B.)*, İstanbul: Beta.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley.
- Özdem, G. (2011). Yükseköğretim kurumlarının stratejik planlarında yer alan vizyon ve misyon ifadelerinin analizi, *Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri*, 11(4).
- Parlak, B. (2011), *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Public Administration Dictionary)*. (1.B.), Bursa: MKM.
- Poister, T. H., Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes, *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308-325.
- Robbins, S. P., Judge, T. (2012). *Örgütsel davranış*, İnci Erdem (Çev.Ed.). 14. Basım. çeviri, Yayın No: 240, İstanbul: Nobel.

- Robbins, S. P., Judge, T. A., Campbell, T. T. (2010). *Organisational behavioir*, Harlow, England: Pearson Education.
- Sapancali, F. (2001). Yeni dünya düzeni ve küresel yolsuzluk, *Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE Dergisi*, 3(2), 115-140.
- Schein, E. H. (1984), Coming to a New Awareness of Organizational Culture, *Sloan Management Review*, 25(2), 3-16.
- Schein, E. H. (2002). Örgütsel Kültür, Çev: Atilla Akbaba, *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, 4 (3), 1-32.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership*. (4.B.), San Francisco and London: Jossey-Bass.
- Simerson, K. (2011). *Strategic planning (A practical guide to strategy formulation and execution)*, California, USA: Praeger.
- Singleton R. A., Straits, B. C. (1999). *Approaches to social research*, New York: Oxford University.
- Solakoğlu, B. G., Budak, G. (1995). Bürokratik yapılarda etkinliği azaltan disfonksiyonel bürokratik davranışlar, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, II. Cilt, Yayın No: 262, 1.B., Ankara: TODİE.
- Songür, N. (2008). Belediyelerin stratejik planlama sürecindeki gereklilikleri yerine getirme durumları üzerine bir araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17(4), Ekim, 63-86.
- Songür, N. (2011). *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama (İl Özel İdareleri Deneyimi)*, Yayın No: 359, 1.B., Ankara: TODAİE.
- Sözen, T., Sunay, H. (2010). Spor Federasyonları Yöneticilerinin Stratejik Planlama Uygulamalarına İlişkin Görüşlerinin Değerlendirilmesi, *SPORMETRE Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi*, VIII(3), 119-129.
- Şahin, A. (2010), Örgüt Kültürü-Yönetim İlişkisi ve Yönetimsel Etkinlik. *Maliye Dergisi*, 159(Temmuz-Aralık), 20-35.
- Şenses, F. (2004). Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?, *ERC Working Paper in Economic*, 04/09August, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf> (22.09.2013).
- Tek, M. (2010). Türkiye’de il özel idarelerinin vizyonları ve misyonları üzerine bir değerlendirme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19(1), 1-28.
- Torun, G. S. (2012). *Örgüt kültürünün çalışan bağlılığı üzerindeki etkisi: Turizm sektöründe bir araştırma*, Ankara: T.C. Sanayi, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü, Yayın No: 724.
- Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV), (2013). *Toplumda işçileri bakanlığı ve mülki idare amirleri algısı (Rapor I: Vatandaş Algısı)*, Orhan Gökçe (Proje Yöneticisi), Ankara.

- Üçok, T. (1989). Organizasyon kültürünün oluşumu, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1-2), 308-323.
- Ülgen, H., Mirze, K. (2010). *İşletmelerde stratejik yönetim* (5. B.), İstanbul: Beta.
- Wasti, A. S., Fiş A. M. (2010). Örgüt kültüründe sıklık-esneklik boyutu ve kurumsal girişimcilğe etkisi. <http://research.sabanciuniv.edu/15231/>.
- Weber, M. (1996), *Sosyoloji Yazıları*, Taha Parla (Çev.), İstanbul: İletişim.
- Wheelen, T. L., Hunger, J. D. (2002). *Strategic management and business policy* (8.B.), New Jersey: Prentice Hall.
- Yağmurlu, A. (1997). Örgüt kültürü: Tanımlar, yaklaşımlar, *A.Ü.SBF Dergisi*, 52(1), 717-724.
- Yahyagil, Y. M. (2004). Denison örgüt kültürü ölçme aracının geçerlik ve güvenilirlik çalışması: Ampirik bir uygulama, *İÜ İşletme İktisadi Enstitüsü, Yönetim Dergisi*, 47(Şubat), 53-76.
- Yiyit, T., Çorbacioğlu, S. (2014). Devlet üniversitelerinde stratejik planlama ve örgütsel öğrenme ilişkisi üzerine bir araştırma, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 171-204.
- Yildiz, R. (2013). Belediyelerde stratejik planlamanın uygulanabilirliği: Fatih belediyesi örneği, *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi (İAÜD)*, 5(18), 39 - 62.
- Zafır, C. Z. (2009). Neoliberalizmin minimal devlet yaklaşımına bir eleştiri, *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim Bilimleri Dergisi*, 7(2), 65-82.

EK: Sorgu Kağıdı

ÖRGÜTSEL KÜLTÜR BOYUTLARI	SORULAR	KATILMA DERECESESİ
1) KATILIM a) Yetkilendirme-Esneklik b) Katılımcılık c) Yetenek (İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı)	1- Bursa İl Özel İdaresi'nde stratejik planlama uygulamasına geçilmesinden sonra, yöneticilere genel bir bütçe tahsisi yapılarak, harcama ve yatırım önceliklerinin yöneticilere bırakılması sistemine geçildiği ve böylece yöneticilerin otonomilerinin (inisiyatif genişliğinin-özerkliğinin) sağlandığı söylenebilir. 1a) Neden, nasıl, açıklar mısınız?	Kesinlikle Katılıyorum
		Katılıyorum
		Kararsızım
		Katılmıyorum
		Kesinlikle Katılmıyorum
		Kesinlikle Katılıyorum
	2- Stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte Bursa İl Özel İdaresi'nin vizyon ve amaçlarına uygun faaliyet ve çalışmalarına personelin ve paydaşların <i>aktif katılımı</i> için uygun bir anlayış ve ortam yaratılmıştır. 2a) Nasıl, neden, açıklar mısınız?	Kesinlikle Katılıyorum
		Katılıyorum
		Kararsızım
		Katılmıyorum
		Kesinlikle Katılmıyorum
		Kesinlikle Katılıyorum
3- Stratejik planlama sürecine girilmesiyle birlikte Bursa İl Özel İdaresi çalışanlarının bireysel kariyerlerinin (geleceklerinin) düzenlenmesi, moral ve	Kesinlikle Katılıyorum	
	Katılıyorum	

	motivasyonlarının yükseltilmesinde önemli ilerlemeler ve değişimler gözlenmemiştir.	Kararsızım
		Katılmıyorum
	3a) Neden, açıklar mısınız?	Kesinlikle Katılmıyorum
2) TUTARLILIK	4-Stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte Bursa İl Özel İdaresinde örgütsel bilgiye erişmek oldukça kolaylaşmış, bilgi paylaşımının önündeki gereksiz engeller temizlenmiştir.	Kesinlikle Katılıyorum
a) Temel Değerler (Saydamlık)		Katılıyorum
b) Uzlaşma (Ortak Akli Harekete Geçirme)	4a) Neden, açıklar mısınız?	Kararsızım
		Katılmıyorum
c) Koordinasyon (Açık İletişim, Geri Bildirim)	5- Stratejik planlama sürecine etkin bir katılım sağlayan İl Özel İdaresi çalışanlarının, stratejik planlamaya geçilmesiyle beraber bireysel ve örgütsel performanslarında gözle görülür şekilde bir iyileşmeden söz edebiliriz.	Kesinlikle Katılıyorum
		Katılıyorum
	5a) Neden, açıklar mısınız?	Kararsızım
		Katılmıyorum
	6- Stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte Bursa İl Özel İdaresi'nde çalışanlar, paydaşlar ve ilgili kamuoyundan gelen, İl Özel İdaresi ve yürüttüğü hizmetler ile ilgili istek, beklenti ve şikâyetlerin alınmasına, değerlendirilip kullanılmasına ilişkin iyi işleyen bir mekanizmanın kurulduğundan ve işletildiğinden söz edebiliriz.	Kesinlikle Katılıyorum
		Katılıyorum
	6a) Neden, açıklar mısınız?	Kararsızım
		Katılmıyorum
3) DEĞİŞİME ADAPTE OLMA (UYUM) YETENEĞİ	7- Bursa İl Özel İdaresi'nce 2006 yılından itibaren stratejik planlamaya geçilmesiyle Kurumun, dış çevresindeki gelişmelere ve Kurum içindeki değişim ve oluşumlara karşı olan ilgisinde belirgin bir artış olmuştur.	Kesinlikle Katılıyorum
a) Değişim-(Çevresel Koşullara Duyarlılık)		Katılıyorum
b) Müşteri- Vatandaş Yerine Tüketici (Müşteri) Merkezli Bakış Açısı (Halkın Talep ve İhtiyaçlarına Duyarlılık)	7a) Neden, açıklar mısınız?	Kararsızım
		Katılmıyorum
c) Öğrenme- (Öğrenen Örgüt Olma)	8-2006 yılından buyana stratejik planlamaya geçilmesine rağmen vatandaşın istek ve tercihlerini Bursa İl Özel İdaresi'ne etkili bir biçimde iletebilmesi için uygun araçlar ve yöntemler geliştirilip hizmete sunulamadı.	Kesinlikle Katılıyorum
		Katılıyorum
	8a) Neden, açıklar mısınız?	Kararsızım
		Katılmıyorum
	9- Stratejik planlama süreci ve uygulamasında hatalardan ders çıkarılmasının yanında hataları ve yanlışlıkları doğuran sorunların ve faktörlerin ortadan kaldırılmasına özellikle dikkat edilmektedir.	Kesinlikle Katılıyorum
		Katılıyorum
	9a) Neden, açıklar mısınız?	Kararsızım
		Katılmıyorum
4) MİSYON	10- İl Özel İdaresinde stratejik planlamaya geçilmesine rağmen örgütün amaçlarını gerçekleştirmek ve	Kesinlikle Katılıyorum

<p>a) Strateji (Stratejilere Odaklanma)</p> <p>b) Amaç (Örgütün Yolunu Berraklaştırma)</p> <p>c) Vizyon (Tarihsel Perspektiften Bakma)</p>	<p>vizyonuna ulaşmak için seçilmişler (İl Genel Meclisi) ve atanmışlar arasında hangi yol ve yöntemlerin izleneceği hususlarında belli bir anlaşma ve uzlaşmayı içselleştirmiş bir anlayışın geliştirildiğini söylemek zordur.</p> <p>10a) Neden, açıklar mısınız?</p>	<p>Katılıyorum</p> <p>Kararsızım</p> <p>Katılmıyorum</p> <p>Kesinlikle Katılmıyorum</p>
	<p>11-İl Özel İdaresi'nde stratejik planlamaya geçilmesiyle beraber çalışanlarda ve seçilmişlerde, neyin İl Özel İdaresi için öncelikli ve önemli olduğu ve örgütte neye odaklanılması gerektiği hususlarında belirgin bir gelişme gözlenemedi.</p> <p>11a) Neden, açıklar mısınız?</p>	<p>Kesinlikle Katılıyorum</p> <p>Katılıyorum</p> <p>Kararsızım</p> <p>Katılmıyorum</p> <p>Kesinlikle Katılmıyorum</p>
	<p>12-- İl Özel İdaresi'nde stratejik planlama çalışmalarına ve uygulamalarına esas olmak üzere İl Özel İdaresi'nin geçmişte başarısı üzerine etkili olan etmenlerin (faktörlerin) gözden geçirilerek sağlıklı ve güvenilir kararların alınmasında istikrara ulaşıldığı (artık daha isabetli kararlar alındığı) söylenebilir.</p> <p>12a) Neden, açıklar mısınız?</p>	<p>Kesinlikle Katılıyorum</p> <p>Katılıyorum</p> <p>Kararsızım</p> <p>Katılmıyorum</p> <p>Kesinlikle Katılmıyorum</p>