

Kriz Yönetimi ve Kamu Yönetimi İçin Önemi

*Crisis Management and Its Importance for Public Administration **

Ömer Faruk TEKİN**

ÖZ

Krizler, örgüt yapısının hantallığı ve yönetim yetersizliği gibi örgüt içi sebeplerle ortaya çıktığı gibi, genel ekonomik belirsizlik ve dalgalanmalar, teknolojik gelişmeler, siyasî, hukukî, sosyal ve kültürel değişimler, güçlü rekabet şartlarından doğan dezavantajlar ve uluslararası çevreden gelen etkiler sonucu da ortaya çıkmaktadır. Bir örgütün sürekli bir değişimin yaşandığı çevreye ayak uyduramaması ve değişimi idare edememesi sonucunda stratejik açıklık oluşur. Krizin meydana gelmesi ve şiddeti, örgüt ile çevresi arasındaki bağımlılık derecesine, örgütün krizi algılama biçimine ve krize gösterdiği tepkiye bağlıdır.

Özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler veya kamu sektöründe mal ve hizmet sunan, kamu yararını amaçlayan kurum ve kuruluşlar, yani kısaca örgütler iç ve dış çevrelerindeki değişmelere ayak uyduramazlarsa ve planları dışında gelişen beklenmedik durumlara hazırlıklı olmazlarsa krizlerle karşı karşıya kalmaktadırlar.

Kamu yönetimleri değişmeye direnen ve mevzuatla sınırlı yapıları gereği kriz durumlarında esnek ve hızlı yönetimi gerektiren karar ve uygulamaları yerine getirmekte zorlanmaktadırlar. Personel ve örgüt yapılarından kaynaklanan iç sebepler ve sosyal, siyasî, idarî, malî ve ekonomik sebeplerden doğabilecek dış sebepler kamusal örgütlerin krize girmelerine yol açmaktadır. Ancak genelde kamu yönetiminde kriz yönetimi uygulamaları denilince afet yönetimi konusundaki çalışmalar ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışmada, kriz kavramı, özellikleri ve kriz yönetiminin teorik çerçevesi sunulduktan sonra, afet yönetiminden daha geniş bir model olan kriz yönetiminin kamu yönetimi için önemi üzerinde durulmaktadır. Türk kamu yönetiminde kriz yönetimi uygulamalarının son yıllardaki durumu ve yapılması gerekli düzenlemeler incelenmektedir.

ANAHTAR KELİMELELER

Kriz, Kriz Yönetimi, Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetimi

Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi Yıl:2015 Cilt:18 Sayı:2 ss.119-135 **Makale Gönderim Tarihi:** 06/01/2016 - **Kabul Tarihi:** 08/01/2016

* Bu makale West East Institute tarafından 22-25 Haziran 2014'te Budapeşte'de yapılan konferansta (The 2014 WEI International Academic Conference) bildiri olarak sunulmuş metnin genişletilmiş şeklidir.

** Uzman, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu, ofaruktekin@selcuk.edu.tr

ABSTRACT

Crises can emerge due to; not only organizational structure clumsiness and insufficient management, but also general economic uncertainty and volatility, technological developments, political, legal, social and cultural changes, strong competition arising from the disadvantages and effects from international environment. A strategic gap emerges, if organization experiencing constant change of environment cannot keep up and handle with that. The occurrence and severity of the crisis, depends on the degree of dependence between the organization and its environment, crisis perception level of the organization, and the response of the organization to the crisis.

If enterprises operating in the private sector and the agencies, and public interest aimed institutions providing public sector goods and services lag behind the internal and external environment changes and are not prepared for the unexpected situations, which emerge out of their plans, they face crises.

Public administrations have difficulty in making the flexible and speed requiring decisions and fulfilling the needed actions in crisis situations due to their structure, which resist change and is limited with legal regulations. Internal causes resulting from staff and organizational structure; and the external causes arising from social, political, administrative, financial, and economic reasons, lead public organizations into crisis. However, when crisis management in public administration is the subject; generally the practices in the field of disaster management come forward.

In this study, after stating the concept of crisis, its features, the theoretical framework of crisis management, importance crisis management, which is a more complex model than disaster management, in public administration will be focused. The situation about crisis management implementations in Turkish public administration practice and the necessary practices and regulations will be examined.

•

KEYWORDS

Crisis, Crisis Management, Public Administration, Turkish Public Administration

GİRİŞ

Küreselleşmeyle birlikte ekonomik, sosyal, siyasî ve kültürel ilişkilerde sınırlar önemini giderek kaybetmektedir. Bir ülkede ortaya çıkan bir kriz diğer ülkeleri, özellikle büyük şirketlerde oluşan bir kriz veya dalgalanma başka şirketleri ve onunla ilişki içindeki diğer kuruluşları da etkilemektedir. Bu hızlı değişim ve bilgi çağında örgütlere ulaşan veriler sık sık değişmekte ve yeni bilgiler eskilerini geçersiz kılmaktadır. Bu sebeple, artık özel veya kamusal örgütler, iç ve dış çevrelerindeki bütün değişimleri takip etmek ve değerlendirmek, bu değişimlere göre stratejiler ve hedefler belirleyerek faaliyetlerini sürdürmek zorundadırlar. Günümüzde özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler gibi kamu kurum ve kuruluşlarının da kriz yönetimi modelinden faydalanması, bu konudaki çalışmalara yönelmesi, örgütlerini olağan dışı değişimlere ve kriz durumlarına hazırlaması gerekmektedir. Örgütler iç ve dış çevrelerindeki değişimlere ayak uyduramazlarsa ve planları dışında gelişen beklenmedik durumlara hazırlıklı olmazlarsa krizlerle karşı karşıya kalmaktadırlar.

Özel sektöre ait bazı yönetim modellerinin, anlayış ve uygulamalarının, kamu sektöründe de görüldüğü bilinmektedir. Kriz yönetimi (crisis management) de işletme yönetiminden kamu yönetimi disiplinine geçmiş modellerden biridir. Ancak model kamu yönetiminde daha ziyade afetlerden doğan krizlerin yönetimini ifade eden afet yönetimi (disaster management) şeklinde gelişme göstermiştir. Doğal afet durumlarında bütün organizasyonların büyük oranda aynı şartlara ve durumlara maruz kalacakları kabul edilmektedir. Ancak, bütünüyle olmasa da örgütsel veya yönetsel kriz anlamında da özel sektörde faaliyet gösteren örgütlerle, kamusal örgütlerin benzer sorunlarla karşılaşabilecekleri öngörülebilir. Bu açıdan kamu yönetiminde afet yönetimi modelinden daha geniş ve kuşatıcı bir model olan kriz yönetimine de ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çalışmada öncelikle kriz kavramı ve özellikleri, kriz yönetimi ve aşamaları incelenecektir. Kriz yönetiminin kamu yönetimi için önemi ve Türk kamu yönetiminde kriz yönetimi uygulaması üzerinde ana hatlarıyla durulacaktır.

1. KRİZ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Kelime anlamı itibarıyla kriz, “bir ülkede veya ülkeler arasında, toplumun veya bir kuruluşun yaşamında görülen güç dönem, bunalım, buhran” demektir (TDK, 2011: 1513). Yine kriz, “tehlikeli bir gelişmenin zirveye çıktığı dönüm noktasındaki zor durum ve zamanı” ifade etmektedir (Duden, 2002: 901). Kriz

kelimesi “bir olayın yaşandığı karışık dönem”, “birdenbire içine düşülen, gittikçe kötüye giden, zor ve tehlikeli durum” gibi manalara karşılık gelmektedir. Genel anlamda kriz, düzgün işlemeyen ve reform gerektiren, istikrarsız bir yapıyı ve durumu ifade etmektedir. Kriz, örgütün olağan işleyişini tehdit eden ve birden ortaya çıkan acil bir rahatsızlık durumu şeklinde tanımlanabilir. Kriz kavramının kökeni, eski Yunanca’da “karar” manasına gelen “krisis” kelimesine dayanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, burada belli bir karar ânı değil, bir durumdan diğerine geçiş süreci içinde yaşanan bir “kararsızlık ânı” ifade edilmektedir. Kriz olgusu, bir örgütün bütünlüğünü ve işleyişini, tamamen veya kısmen etkileyebilecek herhangi bir değişimdir. Kriz içindeki bir organizasyon (yapı), eski halinden uzaklaşmıştır ancak yeni bir oluşuma da kavuşmuş sayılmaz. Hatta değişimin muhtemel yönü bile henüz belli değildir (Genç, 2005: 334).

Kriz, önceden sezilmeyen ve beklenmeyen, örgüt tarafından hemen karşılık verilmesi gereken, örgütün önleme ve uyum mekanizmalarını yetersiz duruma getirerek, mevcut değerlerini, hedeflerini ve varsayımlarını tehdit eden gerilim durumudur. Stres, endişe, panik gibi kavramlar ise kriz döneminde yaşanan duyguların yansımalarıdır (Tağraf ve Arslan, 2003: 150). Kriz, örgütlerin çevrede meydana gelen değişimlere uyum sağlayamamasından dolayı ortaya çıkan stratejik açıklığın getirdiği, gündelik işleyişin ve mevcut yapının bozulmaya başladığı, hızlı karar almanın gerektiği ve yönetimin karar almakta zorlandığı bir süreç ve olağan dışı bir bunalım halidir.

Kriz, çevre şartlarında meydana gelen öngörülemeyen değişimlerin oluşturduğu ve örgüt yönetiminin müdahalede yetersiz kaldığı tehdit edici durumdur (Şimşek, 2002: 327).

Kriz, bir örgütün en önemli amaçlarını tehlikeye atan veya örgütün varlığını, devamlılığını tehdit eden ve acilen tepki gösterilmesini gerektiren; örgütün tahmin ve engelleme yönünde karar mekanizmalarının yetersiz kaldığı, gerilime sebep olan bir durumdur. Bu tanıma göre, krizin temel özellikleri;

- Krizin öngörülememesi, örgütün öngörü ve önlemede yetersiz kalması,
- Örgütün varlık ve hedeflerini tehdit etmesi,
- Problemin çözümü için alınması gereken kararlar için yeterli kaynak, bilgi ve zamanın olmaması,
- Acil müdahale gerektirmesi ve
- Yönetimde gerilime yol açmasıdır (Can, 1999: 315; Şimşek, 2002: 326).

Kriz hemen bütün bu özellikleriyle olağanüstü bir dönemdir. Bu durum aynı zamanda, krizin oluşma aşamasında, örgütlerdeki rutin yönetim sürecinin devam ettiğini, bazı hatalı kararlar alındığını ve dış çevrede meydana gelen oluşumların ve değişimlerin sezilmediğini, yeterince dikkatle gözlemlenmediğini göstermektedir (Tağraf ve Arslan, 2003: 151).

2. KRİZ YÖNETİMİ

Kriz yönetimi, ortaya çıkabilecek bir kriz durumunda, kriz işaretlerinin algılanarak değerlendirilmesi ve örgütün kriz durumundan en az hasarla kurtulabilmesi için lazım gelen tedbirlerin alınması ve uygulanmasını içeren faaliyetlerdir (Pearson ve Clair, 1998: 61). Bir başka ifadeyle *kriz yönetimi*, örgütlerde oluşma ihtimali olan veya ortaya çıkmış bir kriz sürecinin analiz edilip, krizlerin meydana gelmesini sağlayan problemleri çözebilme ve kriz sürecini en az kayıpla atlatabilmek amacıyla yapılan çalışmalardır (Tekin ve Zerenler, 2008: 108).

Kriz yönetimi, birdenbire gelişen ve rutin işleyişin bozulduğu, risk, bunalım, stres, gerilim ve çatışmanın arttığı ve zamanın kısıtlı olduğu, bunlardan dolayı yöneticilerin karar almakta zorlandığı olağan dışı durumların en iyi şekilde atlatılması için geliştirilmiş bir yönetim modelidir.

Etkili bir kriz yönetimi, krize karşı hazırlıklı olmayı ve önceden plan yapmayı zorunlu kılar. Kriz yönetimi, potansiyel kriz durumlarının önceden belirlenmesini ve bunlarla nasıl başa çıkılacağını kararlaştırılmasını öngören çalışmalardır. Örgütlerin, muhtemel krizlere karşı gerekli kaynakları ayırmaları, alt yapı sistemlerini oluşturmaları ve donanımlı olmaları gerekir. Krizle başa çıkmada en önemli etkenlerden biri, örgüt yönetiminin krize hazır olma ve kriz anında yönetim konularında bilgili ve yetenekli olmasıdır (Sezgin, 2003:181).

2.1. Kriz Yönetimi Yaklaşımları

Kriz yönetiminin temel özelliklerinden biri de, kriz sinyallerinin belirmesi veya sezilmesi durumunda, krizi mümkün olduğunca engellemek olmalıdır. Bir örgütün önceliği, mümkünse kriz durumuna hiç girmemektir. Ancak bütün tedbirlere rağmen kriz durumuna girilmişse, krizden en az kayıpla kurtulmanın yollarına bakılmalıdır (Tekin ve Zerenler, 2008: 232).

Kriz, korku krizi de olsa, fırsat krizi de olsa içinde bulunulan durumun özellikleri değişmez. Olağan tepkiler yeterli olmaz; örgütte değişimi yönetecek ve yeni faaliyetler geliştirecek sistem eksikliği mevcuttur. Çabuk tepki verme zorunluluğuna karşılık, örgüt kendi hedeflerini tanımlamakta bile

zorlanmaktadır. Yönetim bu süreci daha çok nitelik bakımından değerlendirmekte ve dolayısıyla örgütün nereye doğru gittiğini ölçme imkânı bulunmamaktadır. Yönetimin krizin ortaya çıkışını ve hızını kontrol edebilmesi az rastlanan bir durum olsa da, krizin karşılanması ve çözümü kontrol edilebilir bir durumdur. Çünkü bütün krizler, tamamen beklenmedik bir anda ve engellemez bir biçimde ortaya çıkmaz; daha evvel belirttiğimiz üzere birçok belirtiler ve sinyallerle yöneticileri ikaz eder. Bu koşullar içinde, krizi iyi yönetebilmek için iki önemli yaklaşımdan bahsedilebilir (Dinçer, 2004: 423):

2.1.1. Krizden Kaçma Yaklaşımı

Bu yaklaşım, kriz ortamının etkilerinden korunma ve mümkünse krize hiç girmemeyi amaçlayan bir yaklaşımdır. Örgütlerin krize durumuna girmelerinde etkili olan faktörleri tanımlamak ve örgüt yönetiminin bu faktörlerin etkisini ortadan kaldırmak üzere kabul ettiği hedef ve düşünceleri anlamak bu yaklaşımın özünü oluşturur (Tekin ve Zerenler, 2008: 232).

Krizden kaçma yaklaşımı, istenmeyen durumları hafifletme ve kaçınma stratejilerini kapsar. Bu yaklaşım, örgüt için ideal olmamakla beraber, özellikle tehlikeye yönelik krizlerde, örgütün denge durumunu korumasına yardımcı olur. Ancak fırsat krizlerinde böyle bir kaçınma yaklaşımı, alternatif bir kayıp doğuracaktır. Krizden kaçmak için dış çevreyi devamlı surette izlemek, gelecekle ilgili nicelik ve niteliğe yönelik öngörü yöntemleri geliştirmek lâzımdır. Kısaca belirtmek gerekirse krizden kaçma yaklaşımında, yönetim iç ve dış çevreyi sürekli olarak takip edip incelemeli, özellikle iç çevrenin analizinde, örgütün ne durumda olduğunu ve nereye gittiğini ölçebilecek metotlar geliştirmelidir. Ayrıca kriz süresince gerilim ve stres kaynaklarını azaltma yoluna gitmelidir (Dinçer, 2004: 423-424).

2.1.2. Krizi Çözme Yaklaşımı

Kriz, istenmeyen bir durum olmasının yanında etkin bir şekilde yönetildiği zaman faydalı hale gelebilir. Krizi iyi yöneterek fırsata dönüştüren bir yönetici, hem kendini hem de örgütünü güçlendirerek krizden kurtulabilir. Çünkü her kriz, örgütün güçlü ve zayıf yönlerini ortaya çıkardığı gibi, değişme ve gelişme için yönetime baskı yapar. Yönetici bu zayıf yönler üzerinde gerekli düzenleme ve iyileştirmeleri yaparak örgütüne yeni bir anlayış ve dinamiklik kazandırabilir (Dinçer, 2004: 424; Tutar, 2000: 95-96).

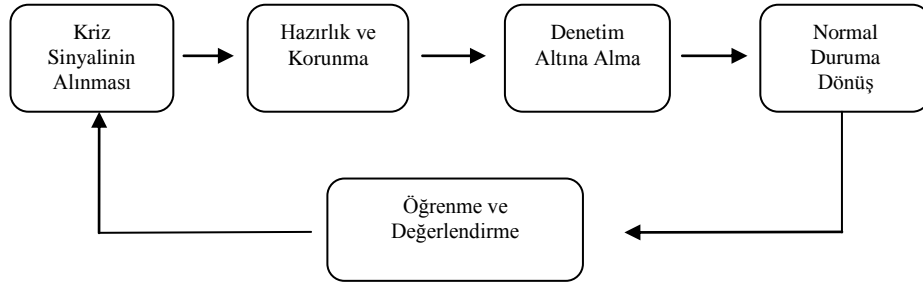
Kriz dönemleri, yöneticilerin yönetme becerilerinin en iyi anlaşıldığı zamanlardır. Bütün örgüt faaliyetlerinde olduğu gibi kriz yönetme ve çözüme

çalışmaları da belli bir süreç içinde ilerler. Krizi çözmek öncelikle, örgütü krize sokan sebeplerin belirlenmesiyle başlar. Krizin kaynağı bütün yönleriyle belirlendikten sonra bunlar ortadan kaldırılarak örgüt önceki istikrarlı duruma yeniden kavuşturulur (Tutar, 2000: 96). Hatta kriz dönemleri yepyeni bir katma değer yaratma dönemi olabilir. Birçok örgüt normal zamanlarda, rutin iş ve işlemlerin baskısı altında yeni anlayışları değerlendirmeye ve iş geliştirmeye imkân bulamaz. Bu dönemler örgütte yapısal düzenlemelere ve yeniliklere gitmek, çalışanların bilgi ve becerilerini geliştirmek için bir fırsat olarak değerlendirilmelidir (Baltaş, 2002: 27).

2.2. Kriz Yönetiminin Aşamaları

Kriz yönetimi, muhtemel kriz durumuna karşılık, kriz sinyallerinin alınarak değerlendirilmesi ve örgütün kriz durumunu en az kayıpla atlatabilmesi için gereken önlemlerin alınması ve uygulanması sürecidir. Kriz yönetiminin temel amacı örgütü kriz durumuna hazırlamaktır. Kriz yönetimi süreci aşağıda belirtilen beş aşamadan oluşmaktadır (Can, 1999: 318-320). Can'ın beş aşamasına ilave olarak bazı yazarlar, kriz durumunun fırsatları da içermesine vurgu yaparak, *krizin olumlu yanlarının tespit edilmesi* şeklinde bir ara aşama da eklemiştir. Tabloda kriz yönetiminin aşamaları görülmektedir:

Tablo: Kriz Yönetiminin Aşamaları



Kaynak: (Can, 1999: 320).

2.2.1. Kriz Sinyalinin Alınması

Krizlerin ortaya çıkma sebepleri arasında sayılabilecek her türlü ölçü, gösterge, belirti, olay ve gelişmeye *kriz sinyali* adı verilmektedir (Akgemci, 2008: 431). Kriz bütün şiddetiyle kendini göstermeden evvel, erken uyarı sinyalleri gönderir. Kriz sinyalleri, yaklaşmakta olan krizin varlığı ve şiddeti ile ilgili bazı bilgileri yansıttığından dolayı, yöneticiler bu sinyallere karşı dikkatli

ve uyanık olmalıdır. Kriz, bu sinyallerin iyi izlenmemesi ve gerektiği gibi değerlendirilememesi sonucunda oluşur. Kriz sinyallerinin alınabilmesi ise örgütte çeşitli sinyalleri ve işaretleri algılayabilen erken uyarı sistemlerinin kurulmasını ve çalıştırılmasını gerektirir (Can, 1999: 318; Akat vd., 2002: 413). Erken uyarı sinyallerini dinlemek, rakiplerden gelen işaretleri dinlemekten farksızdır. Bu önemine binaen, her kriz durumu için işlevsel bir erken uyarı sisteminin kurulması gerekli olmaktadır (Tutar, 2000: 91).

2.2.2. Krize Hazırlık ve Korunma

Yöneticinin krizi yönetmedeki başarısı, kriz sinyallerine karşı alacağı önlemlerle ve tahminlerindeki isabet derecesiyle doğru orantılıdır. Şayet yönetici, olabilecek bir krizi ve büyüklüğünü önceden sezebiliyor ve gerekli tedbirleri alabiliyor ise krizden olumsuz etkilenmeden veya krize hiç düşmeden süreci atlatabilmek mümkün olabilir. Krize hazırlık ve korunma potansiyel kriz durumlarından kaçınmaktır. Krizden kaçabilmek için, dış çevreyi devamlı izleyip analiz etmek gerekmektedir. Dış çevrenin analizi çevre şartlarının gerektirdiklerini örgütün kaynaklarının karşılayıp karşılayamayacağını araştırılmasını da gerekli kılar. Krizden korunmanın en etkili yöntemlerinden biri, örgütün istikrarlı denge politikalarının ve çevre koşullarıyla uyumunun devamını sağlamaktır. Bu da ancak gerekli girdi-çıkı akımını kolaylaştıran bir örgüt yapısıyla, açık sistem olarak örgütlenmekle gerçekleştirilebilir (Tutar, 2000: 91-92).

2.2.3. Krizi Denetim Altına Alma

Örgüt üst yönetimi, edinilen bilgiler doğrultusunda krizi engellemek üzere harekete geçer. Bazı hallerde erken uyarı, önleme ve korunma mekanizmaları etkin bir şekilde işletilse de krizden tamamen kurtulmak mümkün olmayabilir. Bu sebeple, üst yönetimin, kriz yönetiminin ilk safhasında topladığı verileri kullanarak krizin seyrini izlemesi ve gereken tedbirleri alması gerekir (Can, 1999: 320; Akat vd., 2002: 413).

Kriz süreci, krizin düşünce ve davranışlarla ilgili bir olgu olduğunu göstermektedir. Krizi denetim altına almak için, yöneticiler ve çalışanların, kurumsal ve kişisel düzeyde üç tutum veya davranışı benimseme ve uygulama noktasında işbirliği yapmalıdır. Bunlar: 1) Mevcut düzenin sürdürülmesi, 2) Değer, zaman ve maddî kayıpların göze alınması, 3) Kriz değer ve fırsat oluşturulmasının sağlanmasıdır (Baltaş, 2002: 11).

Krizi kontrol altına almanın en etkili yollarından biri, hazırlık ve önleme mekanizmalarını devamlı olarak yerinde denemektir. Savunma ve önleme mekanizmaları herhangi bir zaaf belirtisini aktif bir şekilde meydana çıkarabilmelidir. Sonra kriz yönetiminden sorumlu ekip, nerede zafiyet varsa, onu ortaya çıkarmak ve belirlemek durumundadır. Eğer erken uyarı sistemleri, düzenli aralıklarla izlenmezse, hazırlık ve önleme mekanizmaları da doğru çalışmayacaktır. Bu aşama mümkün olduğunca, hem çıkacak krize karşı hazırlık aşamasını hem de krizi kontrol altına almak amacıyla onun yönünü başka tarafa çevirme aşamasını içerir. Bu yapılmadığı takdirde, organizasyonun yapı ve süreçlerinde, daha evvelki bozukluklar daha çok büyüme eğilimi gösterir ve krizi yönetmek imkânsız hale gelir. Krizi denetim altına alma, ancak örgütçe kontrol edilebilecek ve zararları sınırlandırılabilir, yani yönetilebilir krizler için mümkündür. Bunun mümkün olmasının yanında, kriz yönetimi ekibinin gerekli eğitim düzeyinde olması gerekir (Genç, 2005: 350-351; Tutar, 2000: 93).

2.2.4. Krizin Olumlu Yanlarının Tespit Edilmesi

Kriz durumları daima örgütü ve hedeflerini tehdit etmez, bazen krizler örgütün değişimi ve yeniden yapılanması için mükemmel fırsatlar sunar. Krizin ortaya çıkardığı gelişmeler örgütün çalışmalarını olumlu veya olumsuz etkilese de, temel değer ve hedeflerini yetersizleştirilmesi, örgütün vizyon ve amaçlarının yeniden oluşturulmasını gerektirmesi sebebiyle, kriz sürecinde ve sonrasında yönetim ve organizasyon faaliyetlerinde bir yeniden yapılanmayı gerekli kılar. Zaten krizi yönetme, her şeyden önce krizin hep örgütün zararına sonuçlar doğurmayacağını kabul etmekle başlar. Her kriz, hem fırsat hem de tehlike unsurlarıyla beraber meydana gelir. *Kriz, iyi bir yönetimle, örgütün güçlü ve zayıf taraflarının anlaşılmasına ve kendini yeniden inşa etmesine imkân sağlar.* Yöneticiye düşen krizin sadece olumsuz taraflarını görmek yerine, onun bir fırsat olabileceğini düşünüp olumlu taraflarından faydalanmasını bilmelidir (Tutar, 2000: 94). Çünkü krizler, getirdikleri olumsuzlukların yanında, yeni gelişmelerin ve fırsatların tohumlarını da içlerinde barındırır. Fırsatı yakalamak, örgütün krizden sonra nerede olmak istediğini gösteren yenilenmiş vizyonunu ve buna uyarlanacak eylem planlarını geliştirmesine bağlıdır (Baltaş, 2002: 11).

2.2.5. Normal Duruma Geçiş

Krizin kontrol altına alınıp, atlatılmasından sonra, örgütün istikrarlı duruma getirilmesi gereklidir. Kriz zamanında örgüt alt sistemleri arasındaki bağlar zayıflamış, örgüt ortamı ve düzeni bozulmuş olabilir. Örgütün yeniden

yapılandırılarak, artık değişmiş çevre şartlarına uygun hale getirilmesi ve krizin oluşturduğu olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması gerekir (Can, 1999: 320). Kriz döneminde örgütün kriz yönetimine göre oluşturduğu iklimi, kriz sonrası ortaya çıkan yeni duruma uygun olmayabilir. Her şeyden önce, kriz döneminde gittikçe artan merkezileşme ve otoriterleşme eğilimlerinden hızla uzaklaşılması gerekmektedir. Kriz sonrasında oluşturulacak yeni örgüt kültürü ve ortamı ile fiziksel unsurlardaki yeniden yapılanma çalışmalarının, personellerde yüksek bir motivasyon ve hareketlilik oluşturmasına imkân verecek şekilde oluşturulmasına dikkat edilmelidir. Kriz sonrası normal duruma geçiş ve rehabilitasyon, örgütün bütün yapı, süreç ve işleyişlerinde krizin etkisine göre yeniden yapılanma ve reorganizasyon kapsamında yapılacak faaliyetleri içine alır (Tutar, 2000: 99).

2.2.6. Öğrenme ve Değerlendirme

Kriz döneminde alınan karar ve tedbirlerle yapılan uygulamaların gözden geçirilmesi ve kriz döneminden dersler çıkarılması, kriz yönetiminin son aşamasıdır. Örgütlerin krizi en az kayıpla atlatabilmesi için yönetimin, kriz dönemlerinde sükûnetini koruması, kriz oluşmamış olsa da kriz durumları için planlar hazırlaması, kriz döneminde detaylarla uğraşmak yerine problemlerin özünü ilgilendirmesi, disiplin ve cesaretle çalışmaları faydalı olacaktır (Can, 1999: 320).

Kriz yönetimi karmaşık bir süreçtir ve aynı zamanda disiplinler arası bir yaklaşımdır. Bu sebeple, krizle başa çıkmak için, kalite geliştirmek amacıyla oluşturulan kalite çemberi uygulamalarına benzer bir *kriz önleme ve yönetme ekibi* kurulmalıdır. Kriz yönetimi ekibi, devamlı olarak yeni gelişmelere uygun ve hazırlıklı olacak şekilde eğitilmelidir (Tutar, 2000: 102-103). Bu ekip, iç ve dış krizlerin, örgütün faaliyetlerini ne ölçüde etkileyeceğini değerlendirmelidir. Bu değerlendirme sonuçlarına göre krizin etkilerini hızla azaltma yolları ve hedefler belirlenmelidir (Baltaş, 2002: 27). Gerçek bir problemle karşılaşmadan önce, bir kriz yönetimi ekibi oluşturmak, herhangi bir krize karşı hazırlıklı olmak için atılmış önemli bir adımdır (Luecke, 2009: 56).

3. KRİZ YÖNETİMİNİN KAMU YÖNETİMİ İÇİN ÖNEMİ

Bir kavram olarak, kriz yönetiminin kamu yönetimi literatürüne girmesi oldukça yeni bir gelişmedir. Buna rağmen, kriz yönetiminin altında değerlendirilebilecek bir kavram olan afet yönetimi, kamu yönetimi çalışmaları için daha tanıdık bir kavramdır. Kriz yönetimi kavramının, son yıllarda yaşanan deprem felâketlerinden sonra daha sık kullanılmaya başlandığı söylenebilir

(Şahin, 2008: 415). Ancak burada vurgulanması gereken nokta, özel sektör örgütlerinin düştüğü krizlerden çıkmaları için öngörülen bir yönetim modeli olan kriz yönetiminin kamu sektöründe faaliyet gösteren ve kamu örgütü denilebilecek kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması konusudur.

Kamuda belli görevleri yerine getiren, topluma mal ve hizmet sunan kamu kurum ve kuruluşları, yavaş hareket etmek ve yavaş karar almakla suçlanmışlardır. Bu tabii ki, organizasyon çaplarının büyük olmasından dolayıdır. Bu kamu örgütlerinin çalışmaları, çok detaylı bir şekilde hazırlanmış mevzuat hükümleriyle sınırlıdır. Kamudaki yöneticiler ve çalışanların mevzuata bağlılığı da esnek bir yönetim tarzını önlemekte ve yapıyı hantallaştırmaktadır. Oysa kriz yönetimi esnek bir yönetim anlayışını öngörmektedir. Öte yandan kamu kurum ve kuruluşları yeni gelişmeleri izlemekte yavaş kalmaktadır. Yöneticiler beklenmedik sorunlar karşısında, yönetim becerilerini ortaya koyamamaktadır. Ayrıca, kamu yöneticilerinin kriz dönemlerinin gerektirdiği olağandışı yönetim modellerini uygulama konusunda hazırlıklı oldukları söylenemez (Aykaç, 2001: 127).

Kamu yönetiminin genel özelliklerinden biri de mevcut durumu korumaya eğilimli ve değişime kapalı olmasıdır. Bütün ülkelerde hemen hemen durum bu yöndedir. Bunun yanında, kamu yönetimlerinin, diğer kesimlere kıyasla gelişmelere, değişmelere, toplumun taleplerine, hedef kitlelerin farklılaşan eğilimlerine ve piyasa şartlarına duyarlılığı, kısacası esneklik düzeyi daha düşüktür. Çevre şartlarındaki değişmelere uyum sağlama kamu örgütleri için çok daha büyük bir zorluktur (Aykaç, 2001: 123).

Birdenbire ortaya çıkan problemleri engellemek, bir problem ortaya çıktığı zaman gereken tedbirleri almak ve uygulamak amacıyla geliştirilen kriz yönetimi modeli, özel sektörde faaliyet gösteren örgütler kadar ve belki daha fazla kamu örgütleri için önem arz etmektedir. Kamu yönetiminde beklenmeyen problemler karşısında ve kriz durumlarında uygulanmak üzere, birimlere daha fazla yetki verilmesi, kaynak kullanımı gibi birçok uygulamada inisiyatifin artırılıp formalitelerin azaltılması, bürokrasinin aşılması, yapının hantallıktan ve katı hiyerarşiden kurtarılması, esnek yönetim anlayışının ve yetki devrinin yaygınlaştırılması, olağandışı durumlarda ve kriz dönemlerinde hızlı karar alınıp uygulanabilmesi için hazırlık mahiyetinde düzenlemeler yapılması gerekir (Rosenthal ve Kouzmin, 1997: 277-279).

Kriz yönetimi kavramı, özellikle ekonomik ilişkilerin ve yapıların kabul gördüğü günümüzde işletme yönetimi ile özdeşleşmiş görünmektedir. Kamu

yönetimleri ise, daha çok afetlerden kaynaklanan krizlerin yönetimine yönelmiş durumdadırlar. Ancak son yıllarda dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz, kamu yönetimlerinin sadece afet kaynaklı krizlere değil, sebebi ne olursa olsun, tüm kriz türlerine karşı hazırlıklı olmaları gerektiğini ortaya koymaktadır (Erten, 2011: 1).

Kamu kurumlarının günümüz ihtiyaçları sonucunda giderek karmaşıklaşan yapısı ile ülke içinde ve küresel düzeyde sıklığı ve çeşitliliği artan krizler, kriz yönetimi kavramının kamu sektörü için bir uzmanlık alanı olmasını gerekli kılmaktadır. Hizmet sektörünün günümüzde ulaştığı seviyelerin ve kurumsallaşmanın bir yansıması olarak vatandaşa hizmetle görevli kamu kurumlarından beklentiler de geçmişe göre büyük ölçüde artmıştır. Dolayısıyla kamu kurumlarının, hizmetlerinde aksamalar yaşanmaması için kendi bünyesinde yaşayacağı krizleri iyi yönetmesi bir zorunluluk haline almıştır (Bozkurt ve Akdeniz, 2014: 95).

Kamu yönetiminde kriz yönetimi, kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesini sağlamak, kurumun itibarının, halkın güven ve desteğinin azalmasını önlemek üzere, kurumsal yapıdan ya da kurumsal çevreden kaynaklanabilecek büyük çaplı problemlerin daha meydana gelmeden veya kontrolden çıkmadan bilinçli, sistemli ve koordineli bir şekilde yönetilmesidir. Temel amacı, kamu yönetiminde krize ve kriz algısına ilişkin sağlıklı bir nitelendirme ve doğru ön kabuller geliştirerek, krizi daha ortaya çıkmadan fark edip önüne geçmek, ortaya çıktığında ise gerekli adımları atarak kamu kurumunun maddi ve manevi tüzel kişiliğinin göreceği zararı, kamu yararının alacağı hasarı mümkün olduğunca, en aza indirmektir (Akdağ ve Arklan, 2013: 39).

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ YÖNETİMİ UYGULAMASI

Türkiye tarih boyunca deprem gibi büyük felâketlere maruz kalan bir ülke olduğu için, kriz yönetimi mevzuatı ve organizasyonu, kamu yönetimi için afet yönetimi ile eş anlamlı olarak değerlendirilmiştir. 1997 yılında Bakanlar Kurulu'nun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı kararı uyarınca, Başbakanlığa bağlı bir "Kriz Yönetim Merkezi" kurulmuş ve bu merkeze çeşitli sebeplerle meydana gelen kriz durumlarının yönetimine yönelik çalışmalar yapma yetkisi verilmiştir. Türkiye'de kriz yönetimi çalışmalarının bu dönemde başladığı söylenebilir. Ancak kriz yönetimi kapsamında yer alan "afet yönetimi" ile ilgili çalışmalara bakıldığında aslında bu anlamdaki kriz yönetiminin, uzun zamandan

beri Türk kamu yönetiminin ilgilendiği bir alan olduğu görülmektedir (Erten, 2011: 37).

2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesi ile afet yönetimi anlayışı ve örgütlenmesi açısından yeni bir döneme girilmiştir. Kanunun 1. maddesinde “afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli önlemlerin alınması ve afet ve acil durum olaylarının öncesinde, sırasında ve sonrasında yapılacak tüm çalışmalar ile bu çalışmaları yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarını kapsadığı” belirtilerek, açıkça vurgulanmıştır. Bu kanunla kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), daha önce var olan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nü kaldırarak bu kuruluşların görevlerini kendi bünyesinde toplamıştır. Böylece Türkiye’de, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ile birlikte kriz ve afet yönetiminden sorumlu ikinci bir kurum daha oluşturulmuştur (Erten, 2011: 72). Bu iki kurum Türk kamu yönetiminde kriz yönetimi yapılanmasının merkezî birimleri olmaktadır. Buna İç İşleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulmuş Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi ile Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuş Afet Birimi, Sağlık Afet Koordinasyon Merkezi (SAKOM) ve Ulusal Medikal Kurtarma Ekibi (UMKE) adlı yapılanmaları da ekleyebiliriz. Türkiye’de kriz yönetimi yapılanmasının yerel düzeydeki organları ise Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına (AFAD) bağlı il müdürlükleri, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile belediyelerin bünyesinde oluşturulan afet koordinasyon merkezlerinden oluşmaktadır.

Türk kamu yönetiminin kriz ve afet yönetimi politika ve uygulamaları kalkınma planları üzerinden de görülebilmektedir. 1999 Marmara Depremi sırasında ve sonrasında yaşanan aksaklıklar ve krize müdahalede yetersizlikler yaşanmasından oldukça etkilenilerek hazırlanan Sekizinci Kalkınma Planı’nda Güneydoğu Asya ülkelerinde ve takiben Rusya’da yaşanan ekonomik krizlerin Türkiye üzerinde doğurduğu etkilerle birlikte Marmara ve Düzce Depremleri de zikredilmiştir. Ayrıca “doğal afetler” başlığı altında Türkiye’de yaşanan doğal afetlere ve bunların en az hasarla atlatılması için gerekli afet yönetimi tedbirlerine yer verilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda daha ziyade 2001 yılında Türkiye’de yaşanan ekonomik ve malî kriz üzerinde durulmuştur.

Afetlerde görev karmaşasının giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 2014 yılında kabul edilen Onuncu Kalkınma Planı ise 2008 ve sonrasında yaşanan küresel ekonomik ve finansal krizden söz edilse de yine afet yönetimi konusunda bir bölüm açılmıştır. Söylenbilir ki, kalkınma planlarında doğal afetlerle sınırlı kalmayan, kamu yönetiminde aksaklıklara, problemlere yol açabilecek bütün kriz durumlarını içine alan bir kriz yönetimi anlayışı ve politikası oluşturmaya yönelik herhangi bir değerlendirme veya çalışma bulunmamaktadır.

Türk kamu yönetiminde, son yıllarda yaşanan deprem gibi doğal felâketlerden sonra, kriz yönetimi anlayışıyla kriz merkezleri kurulmuş, bazı geleneksel uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Ancak Türkiye’de kriz yönetimi uygulamasının doğal afetlerden doğan krizlerle sınırlı olduğu göze çarpmaktadır. Oysa, örneğin ekonomik kriz dönemlerinde de, kriz yönetimi uygulamalarının gerçekleştirilmesi, kamuoyunun bilgilendirilmesi, halkla ilişkiler hizmetlerinin artırılması, ekonomik krizlerin kötü etkilerinin azaltılmasına yardımcı olacaktır (Aykaç, 2001: 130-131).

SONUÇ

Geçmişte, bir coğrafyadaki değişmelerin diğer coğrafyalarda fark edilmesi ve etki doğurması belli bir zaman alırdı. Günümüzde ise, teknolojinin, iletişim ve ulaşım imkânlarının gelişmesi, toplumların birbirine yakınlaşmasını sağlamış ve dolayısıyla ilişkileri arttırmıştır. Bu durum birçok yeniliği ve iyi gelişmeyi yaygınlaştırdığı gibi kriz gibi olumsuz gelişmeleri de bir çevreden başka bir çevreye hızlı ve kolayca aktarmaktadır. Bu hızlı değişim ve bilgi çağında örgütlere ulaşan veriler sık sık değişmekte ve yeni bilgiler eskilerini geçersiz kılmaktadır. Bu sebeple, artık özel veya kamusal örgütler, iç ve dış çevrelerindeki bütün değişmeleri takip etmek ve değerlendirmek, bu değişmelere göre stratejiler ve hedefler belirleyerek faaliyetlerini sürdürmek zorundadırlar. Özel sektörde faaliyet gösteren organizasyonların kriz yönetimiyle ilgili özel birimler oluşturdukları, krizi en az hasarla atlattıktan öte krizi fırsata çevirme konusunda mesai harcadıkları bilinmektedir.

Günümüzde özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler gibi kamu kurum ve kuruluşlarının da kriz yönetimi modelinden faydalanması, bu konudaki çalışmalara yönelmesi, örgütlerini olağan dışı değişmelere ve kriz durumlarına hazırlaması gerekmektedir. Sadece afet yönetimiyle sınırlı kalmayan, bütün kriz durumlarına yönelik bir kriz yönetimi anlayışıyla kriz yönetimi ekipleri kurulmalı, kriz yönetimi faaliyetleri için kaynak ayrılmalıdır. İlgili mevzuat, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan yöneticilerin kriz durumlarında

inisiyatif alabilme ve hızlı karar verebilmelerini sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.

Türk kamu yönetiminde kriz yönetimi anlayışı, geçmişte ve son yıllarda yaşanan depremler başta olmak üzere, benzer doğal afetlerden dolayı, daha çok afet yönetimine odaklanmaktadır. Bu çalışmaları da elbette kriz yönetimi modeli altında değerlendirmek gerekmektedir. Ancak kamu yönetiminde kriz doğuracak gelişmeler doğal afet olaylarıyla sınırlı görülmemelidir. Ekonomik, siyasî, sosyal ve hukukî sebeplerle de krizler oluşabilmektedir. Hatta kriz, kamu yönetimi dışından, komşu ülkelerden veya bütün dünyayı ilgilendiren küresel bir sebepten doğabilmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde, Türk kamu yönetiminde, afet yönetiminden daha geniş bir anlayışı içinde barındıran daha kapsayıcı bir kriz yönetimi modelinin geliştirilmesinin gerekli olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akat, İlder; Budak, Gönül ve Budak, Gülay (2002), *İşletme Yönetimi*, Fakülteler Kitabevi, İzmir.
- Akdağ, Mustafa ve Arklan, Ümit (2013), “Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Vol. 6, Issue 4, p. 33-55.
- Akgemci, Tahir (2008), *Stratejik Yönetim* (2. Baskı), Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aykaç, Burhan (2001), Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2/2001, 123-132.
- Baltaş, Zuhul (2002), *Krizde Fırsatları Görmek: Yöneticiler İçin Krizde Yönetim El Kitabı*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Bozkurt, Yavuz & Akdeniz, Burcu (2014), “Bir Kamu Yönetimi Sorunsalı Olarak Çevresel Kriz Yönetimi: ABD- Türkiye Karşılaştırması”, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, Yıl 14 Sayı 1, 95-114.
- Can, Halil (1999), *Organizasyon ve Yönetim*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Dinçer, Ömer (2004), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Duden (2002), *Deutsches Universalwörterbuch* (3. Auflage). (Hrsg. Günther Drosdowski u.a.), Dudenverlag, Mannheim/Wien/Zürich.
- Ertel, Şerafettin (2011), *Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Anlayışı*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Genç, Nurullah (2005), *Yönetim ve Organizasyon, Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Luecke, Richard (2009), *Kriz Yönetimi, Felâketleri Önleme Becerinizi Geliştirin* (Çeviren: Önder Sarıkaya), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Pearson, Christine M. & Clair Judith A. (1998), “Reframing Crisis Management”, *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 1, 59-76.
- Rosenthal, Uriel & Kouzmin, Alexander (1997), “Crises and Crisis Management; Toward Comprehensive Government Decision Making”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7/2: 277-304.
- Sezgin, Ferudun (2003), “Kriz Yönetimi”, *Manas Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, 181-195.
- Şahin, Yusuf (2008), “Kriz Yönetimi”, (Ed.: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, 415-445, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Şimşek, M. Şerif (2002), *Yönetim ve Organizasyon*, Günay Ofset, Konya.
- Tağraf, Hasan & Arslan, N. Talat (2003), “Kriz Oluşum Süreci ve Kriz Yönetiminde Proaktif Yaklaşım”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 149-160.
- TDK (2011), *Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğü* (11. Baskı), Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.

Tekin, Mahmut & Zerenler, Muammer (2008), *İşletmelerde Kriz Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Konya.

Tutar, Hasan (2000), *Kriz ve Stres Ortamında Yönetim*, Hayat Yayınları, İstanbul.