

STRATEJİK YÖNETİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Mehmet Zahid SOBACI
Uludağ Üniversitesi

ABSTRACT

Especially by late 1970s, the economic, social, political and technologic developments affected administrative area, the traditional paradigm was started to be questioned and the idea of implementing new management models and techniques in public administration was expressed. One of these new management models is "strategic management". Trends such as globalization, liberalization, democratization and civilization, on the one hand cause rapidly changes of elements surrounding the organizations; on the other hand, change people's expectations from public services. The strategic management can be seen as a management model which aims to meet these expectations and adapt to the changing conditions in the public administration area.

Keywords: *Citizen, Competition, Customer, Environmental Analysis, Public, Public Administration, Strategic Management.*

GİRİŞ

Özellikle, 1970'lerin sonlarından itibaren yaşanmaya başlanan ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmeler, yönetsel alanı da etkilemiş, gerek özel sektör gerekse kamu yönetimine hakim olan yönetim modelleri önemli değişimlere uğramıştır. Bu yıllardan itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve yeni yönetim anlayışı ve tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması gereği dile getirilmiştir. Bu yönetim modellerinden biri de "stratejik yönetim"dir.

Esasında, stratejik yönetim özel sektördeki başarılı uygulamalardan sonra kamu sektöründe uygulanmaya çalışılan bir yönetim tarzıdır. Küreselleşme ve küreselleşmeyle birlikte güdeme gelen ulus devletinin sınırlarının belirsizleşmesi olgusu, dayanılmaz rekabet koşulları, uluslararası sermayenin sınır tanımaz akışkanlığı, uluslar arası ticaretin yoğunlaşması ve iletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler her türlü örgütün global düşünüp yerel davranmalarını zorunlu kılmakta ve örgütlerin çevrelerindeki unsurların eskisine nazaran çok daha hızlı bir

biçimde değişmesine neden olmaktadır. Ayrıca, küreselleşmenin yanı sıra, demokratikleşme, liberalleşme ve sivilleşme gibi eğilimlerin etkisiyle insanların kamusal hizmetlerden beklentileri değişmiştir. Dolayısıyla stratejik yönetim, bu değişen beklentilere cevap verebilmek ve dünyanın değişen koşullarına uyum sağlamak amacıyla kamu sektöründe uygulanmaya konulmak istenen bir yönetim modeli olarak değerlendirilebilir.

Bu bağlamda çalışmanın amacı, stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanabilirliği üzerine bir değerlendirme yapmaktır. Bu doğrultuda, öncelikle stratejik yönetimin daha iyi anlaşılabilmesi için önem arz eden bazı kavramlar açıklanacaktır. Daha sonra, stratejik yönetimin tanımı, amacı, özellikleri ve süreci bağlamında kavramsal bir açılım gerçekleştirilecek ve son olarak stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulamasında karşılaşılabilecek sorunlar ve bunların ortadan kaldırılması için yapılması gerekenler aktarılmaya çalışılacaktır.

A. Stratejik Yönetim Açısından Önemli Kavramlar

Stratejik yönetimin daha iyi anlaşılabilmesi ve değerlendirilebilmesi için strateji, misyon, vizyon, stratejik düşünme, politika ve taktik gibi kavramlara değinmek gerekmektedir.

1. Strateji

Strateji kelimesi Yunanca'da "generallik sanatı" anlamına gelen "strategos" sözcüğünden gelmektedir. Kelimenin ilk kullanımı ve kökeninden de anlaşılacağı üzere, askeri bir kavram olan strateji, özellikle 1970'lerden sonra özel sektörde yoğun bir şekilde kullanılan bir kavram olarak yönetim literatüründe yer edinmeye başlamıştır¹.

Strateji kelimesinin Türkçe karşılığı yoktur. Strateji karşılığı olarak kullanılan "sevk-ül cevş" askeri bir hareketle ilgilidir ve askeri birlikleri en uygun tarzda yerleştirme ve gerektiğinde hareket ettirme sanatı anlamına gelmektedir².

Yönetim literatüründe, strateji kavramı üzerine konsensüs sağlanmış bir tanım sözü konusu değildir. Bu yüzden kavram ile ilgili birçok tanıma rastlamak mümkündür. Mintzberg ve Lampel, bu durumu fil ve kör insan teşbihi ile açıklamakta ve farklı okul veya ekoller tarafından farklı tanımların yapılabileceğini belirtmektedirler. Onlara göre, her bir bakış açısı strateji kavramının farklı bir parçasına vurgu yapmaktadır³.

Özel sektör açısından strateji, şirketin misyon ve vizyonuna nasıl ulaşacağını ifade eden kapsamlı plandır⁴. Strateji, uzun ömürlü rekabet etiği sağlayan karlı

¹ Fermani Maviş, 'Stratejik Yönetim Modeli', *Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:6, Sayı: 1, 1988, s. 135-136; Sema Yıldırım Becerikli, 'Stratejik Yönetim Planlanması: 2000'li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım', *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3), Eylül 2000, s. 98; Ömer Dinçer, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 1998), s. 14-15; Erol Eren, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2000), s. 1; Coşkun Can Aktan, *Değişim Çağında Yönetim*, (İstanbul: Sistem Yayıncılık, 2003), s. 68-69.

² Dinçer, *Stratejik Yönetim...*, s. 15.

³ Henry Mintzberg ve Joseph Lampel, 'Reflecting on the Strategy Process', *Sloan Management Review*, Spring, Vol. 40, Issue 3, 1999, s. 21.

⁴ Thomas L. Wheelen, ve J. David Hunger, *Strategic Management and Business Policy*, (Addison Wesley Publishing Company, 1995), s. 12.

faaliyet yöntemleridir ve şirketin hedeflerine ulaşabilmesi için tutarlı davranış ve aksiyonları kapsamaktadır⁵. Başka bir tanıma göre strateji, işletme misyonunu ileriye götürme, dışsal ve içsel faktörler bağlamında örgütsel amacı belirleme, örgütün amaçlarına ulaşmasında özel politikalar saptama ve bu politikaları en uygun şekilde uygulama sürecidir⁶. Diğer bir tanımda ise strateji, beklenmedik durumlar karşısında, tasarlanmış ve planlanmış davranışlar olarak ifade edilmektedir⁷.

Kamu yönetimi açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayalı bir şekilde, örgütün hedefleri ve önceliklerini belirlemeyi, hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir⁸. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, gerek özel sektör gerekse kamu sektörü bağlamında strateji denildiğinde, önceden ve açık bir şekilde belirlenmiş misyon ve vizyon, gelecek odaklılık, tasarlanmış planlar ve davranışlar ile ileri görüşlülük akla gelmektedir.

Tablo 1’de, strateji kavramına ilişkin çalışmalar yapan önemli isimlerin, strateji tanımları aktarılmaktadır. Tablodan anlaşılacağı üzere, strateji kavramı zamanla geliştirilmiş ve tanımlarda farklı kavram ve boyutlara vurgu yapılarak mahiyeti zenginleştirilmiştir.

Günümüzde, ekonomik, siyasal ve teknolojik alanda yaşanan derin değişimi ifade eden küreselleşmenin etkisiyle, örgütlerin stratejilerinin de değişime uğradığı ve stratejilerin basit, örgütsel ve dönemsel olması gerektiği belirtilmektedir⁹.

Mintzberg’e göre, örgütler, kendilerine bir yön belirlemek, rakiplerine karşı avantaj elde etmek, işlerine odaklanmak ve faaliyetler arasında koordinasyonu sağlamak, örgüt dışındakilere örgütü tanımlamak, örgütün varlık nedenini anlatmak, belirsizlikleri azaltmak ve istikrarı sağlamak amacıyla stratejiye ihtiyaç duymaktadırlar¹⁰.

⁵ Bengt Karlöf, *Çağdaş Yönetim Kavramları ve Kalkınma Modelleri* (Çev: Ziya Kütevin ve Eshar Kütevin), (İstanbul: İnkilap Kitabevi, 1996), s. 156.

⁶ Becerikli, ‘Stratejik Yönetim...’, s. 99.

⁷ Andre Van Cauwenbergh ve Karel Cool, ‘Strategic Management in a New Framework’, *Strategic Management Journal*, Vol: 3, No: 1 (Jul.-Sep. 1982), s. 246.

⁸ Hüseyin Çevik ve Turgut Göksu, ‘Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü için Bir Model Önerisi’, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 72, Sayı: 428, Eylül 2000, s. 83.

⁹ Kathleen Eisenhardt, ‘Has Strategy Changed?’, *MIT Sloan Management Review*, Winter 2002, Vol. 43, Issue 2, ss. 88-91.

¹⁰ Henry Mintzberg, ‘The Strategy Concept II: Another Look at Why Organizations Need Strategies’, *California Management Review*, Fall, Vol. 30, Issue 1, 1987, s. 25-28.

Tablo 1:
Stratejinin Yakın Tarihteki Tanımlarının Kronolojisi

Tarih	Katkı Sağlayan ve Kaynak	Tanım
1947	Von Neumann & Morgenstern, Oyun Teorisi ve Ekonomik Davranış (s.79-84)	Strateji, belirli durumlara göre örgüt tarafından kararlaştırılan faaliyetler bütünüdür.
1954	Drucker, Yönetim Uygulaması (s. 17)	Strateji, mevcut durumu analiz etmek ve gerekirse değiştirmektir. Örgüt, hangi kaynaklara sahip olduğunu ve ne yapması gerektiğini keşfeder.
1962	Chandler, Strateji ve Yapı: Amerikan Endüstriyel Girişim Tarihinde Bölümler (s. 13)	Strateji, uzun dönemli amaç ve hedefleri belirleme ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyulan kaynakları tahsis ederek uygun faaliyet programlarını hazırlamadır.
1965	Ansoff, İşletme Stratejisi: Büyüme ve Genişlemeye Analitik Bir Yaklaşım	Strateji, karar almak için bir kuraldır. Üretim/pazar alanı, büyüme hızı, rekabet avantajı ve sinerji tarafından belirlenir.
1968	Cannon, İşletme Stratejisi ve Politikası (s. 9)	Stratejiler, örgütün amaçlarına ulaşması için gerekli yönetsel faaliyet kararlarıdır.
1969	Learned, Christenson, Andrews, & Guth, İşletme Politikası: Teori ve Olaylar (s. 15)	Strateji, vizyon, hedefler veya amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için uygulanan başlıca plan ve politikalar modelidir.
1971	Newman&Logan, Strateji Politika ve Merkezi Yönetim (s. 70)	Stratejiler, örgütün misyonuyla uyumlu fırsatları yakalayabilmek için gerekli faaliyetleri başlatan ve değişimleri öngörebilen ileri görüşlü planlardır.
1972	Schendel&Hatten, İşletme Politikası veya Stratejik Yönetim (s. 4)	Strateji, örgütün temel amaç ve hedefleri, bu amaç ve hedeflere ulaşmak için seçilmiş başlıca faaliyet programları ile işletmenin çevresiyle ilgili kaynak tahsis modeli olarak tanımlanabilir.
1973	Uyterhoeven, Ackerman&Rosenblum, Strateji ve Organizasyon: Teori ve Genel Yönetimde Olaylar (s. 9-10)	Strateji, örgüte bir yön ve birlik sağlamaktadır.Strateji birkaç adımdan oluşmaktadır: stratejik profil, stratejik öngörü, kaynak denetimi, stratejik alternatifler, tutarlılık testleri ve son olarak stratejik seçim.
1974	Ackoff, Geleceği Yeniden Tasarlamak (s. 29)	Strateji, sistemi bir bütün olarak etkileyen uzun dönemli hedefler ve bunların gerçekleştirilmesi yollarıyla ilgilidir.
1975	Paine&Naumes, Strateji ve Politika Oluşturma: Bütünleştirici Bir Yaklaşım (s. 7)	Stratejiler, örgütün hedeflerini gerçekleştirmesi için uygulanan başlıca spesifik faaliyetlerdir.
1975	McCarthy, Minichiello&Curran, İşletme Politikası ve Stratejisi: Kavramlar ve Okumalar (s. 19)	Strateji, çevrenin analizi ve ekonomik alternatiflerin seçimidir.
1976	Glueck, İşletme Politikası: Strateji Oluşturma ve Yönetim Faaliyeti, 2. baskı (s. 3)	Strateji, örgütün temel hedeflerini gerçekleştirmesini sağlama almak için tasarlanmış kapsamlı ve bütünleştirilmiş plandır.
1977	McNichols, Politika Oluşturma ve Yönetim Faaliyeti, 5. baskı (s. 9)	Strateji, politika formülasyonunun içine yerleştirilir: strateji, örgütün temel hedeflerini ve bu hedefleri gerçekleştirmek için kaynak ve yeteneklerini kullanımını belirleyen kararlar serisinden oluşur.
1977	Steiner&Miner, Yönetim Politikası ve Strateji: Teori Okumalar ve Olaylar (s. 19)	Strateji, iç ve dış unsurlar ışığında organizasyon için hedef ve misyon oluşturmak, hedeflere ulaşmak için spesifik politika ve stratejiler oluşturmak ve örgütün temel hedef ve amaçlarını gerçekleştirmesi için bunların belirlenen ilkeler doğrultusunda yönetilmesini garanti etmektedir.
1979	Mintzberg, Organizasyonların Yapılanması (s. 25)	Strateji, örgüt ve çevresi arasındaki arabulucu bir unsurdur.
1979	Schendel&Hofer, Stratejik Yönetim: İşletme Politikası ve Planlamasına Yeni Bir Bakış (s. 516)	Strateji, örgütün çevresindeki tehdit ve fırsatlara cevap verirken, örgütün hedeflerine ulaşmasına izin veren yönetsel replikler sağlar.

Kaynak: Jeffrey Bracker, 'The Historical Development of the Strategic Management Concept', *The Academy of Management Review*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1980), s. 220-221.

Stratejik yönetimin temelinde yer alan stratejilerin, organizasyonun bütün kademelerinde tanınması, örgütün iç ve dış çevresiyle uyumlu olması gerekmektedir. Bir örgüt açısından stratejinin amacı, örgütün risklerinin ve karlılığının dengeye getirilmesidir. Ancak, bu amaç kolay bir şekilde hayata geçirilemez. Bu yüzden, stratejilere belirli bir süre tanınmalı ve süratle uygulanmaya geçirilmelidir. Çünkü, gecikme stratejinin güncelliğini kaybetmesine sebep olacaktır¹¹.

2. Misyon

Misyon, bir örgütün varlık sebebidir ve örgütün ortak bir mantıksal çizgisini ifade etmektedir. Misyon, bir örgütün "biz kimiz?" ve "ne yapıyoruz?" sorularına

¹¹ Maviş, 'Stratejik...', s. 142-143.

verdiği cevapları kapsayan cümlelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, misyon söz konusu örgütü diğer benzer örgütlerden ayıran temel ve eşsiz amaçları ortaya koymaktadır¹².

Stratejik yönetimin planlama aşamasında yapılacaklara ışık tutan misyon, genel olarak üst yönetim tarafından yazılı dokümanlara aktarılmaktadır. Bu belge “misyon bildirimini” olarak isimlendirilir. Örgütün farklı departmanlarının misyon bildirimleri ise, örgütün misyon bildirimine uyumlu bir şekilde ilgili departman yöneticileri tarafından hazırlanmaktadır. İyi bir misyon bildirimini, örgütün varlık nedenine, kimlere hizmet sunduğuna, hangi alanda çalıştığına, hangi ihtiyaçları karşıladığına, yürüttüğü yasal görevlere ve amacına ilişkin bilgilere yer vermelidir¹³.

Bir örgütte misyon; yönetici ve personelin ortak bir amaç etrafında toplanmasını sağlar, tüm örgütsel faktörleri bir araya toplar ve motivasyon sağlar, örgütsel stratejinin ve amaçların belirlenmesini kolaylaştırarak kaynakların bu doğrultuda tahsisine yardımcı olur¹⁴.

3. Vizyon

Vizyon kelimesi, gerçekleştirilebilir amaç demektir. Vizyon örgütün geleceğini sembolize etmekte ve uzun vadede neleri yapmak istediğini ortaya koymaktadır. Vizyonun önemi, örgütün farklı birimleri arasında bütünleştirici bir unsur olmasından kaynaklanmaktadır. Güçlü bir vizyonun; idealist olma, özgün olma, ayırt edici olma ve çekici olma özelliklerini taşıması gerekir. Ancak hepsinden önemlisi vizyon gerçekçi olmalıdır. Misyon benzer şekilde, bir de “vizyon bildirimini” hazırlanmaktadır. Vizyon bildirimini, örgütün ideal geleceğine; vatandaşlar, diğer kuruluşlar ve siyasi otorite tarafından nasıl algılanmak istendiğine ve örgütün vizyon ifadesine ilişkin bilgileri kapsar¹⁵.

Aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, bir örgüt vizyonu tüm örgüte rehberlik edecek bir yönetim felsefesi, gelecekte sahip olunacak etkili bir imaj ve gelecek tahmini olmak üzere üç temel unsurdan oluşmaktadır¹⁶.

Ayrıca, vizyon ile hedef kavramlarının birbiriyle karıştırılmaması gerekmektedir. Hedef, örgütün vizyon ve misyonunu gerçekleştirmek için ulaşmak istediği sonuçları göstermektedir. Hedefler belirli bir zaman dilimini kapsamakta ve sayısal bir şekilde ifade edilebilmesi gerekmektedir¹⁷. Örneğin, 2010 yılında, süt ve süt ürünleri piyasasında Türkiye'nin en büyük kuruluşu olmak bir vizyondur. 2008 yılında, pazar payını %40 artırmak bir hedeftir.

¹² Wheelen ve Hunger, *Strategic Management...*, s. 9-11.

¹³ DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, (Ankara: DPT Yayınları, 2003), s. 20.

¹⁴ Erol Eren, *Stratejik Yönetim*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000), s. 8.

¹⁵ DPT, *Kamu Kuruluşları...*, s. 21-22.

¹⁶ Dinçer, *Stratejik Yönetim...*, s. 6-7.

¹⁷ İsmail Efil, *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, (Bursa: Alfa Kitabevi, 1999), s. 216.

4. Stratejik Düşünme

Stratejik düşünme yeteneği “düşünme düzeyleri” ile yakından ilişkili bir kavramdır. Genel olarak üç düşünme düzeyinden söz etmek mümkündür¹⁸: Olaylar, Davranış Kalıpları/Trendler, Yapılar/Sistemler.

Olaylar düzeyinde düşünüldüğünde, olaylar tek tek, birbirinden bağımsız olarak görülür. Olaylara karşı, nedensellik bütünlüğü içerisinde yaklaşılamamakta ve duygusal tepkiler verilmektedir. Davranış kalıpları düzeyinde, olaylar birbirinden bağımsız olarak düşünülmez ve olayların sistematik olup olmadıklarına bakılır. Eğer sistematik ise, tepkici davranış yerine önlem alıcı davranış içerisine girilir. Yapı/Sistemler düzeyinde, olayların sistematik olup olmadıklarının ötesine gidilerek olayları üreten yapılar düzeyinde inceleme yapılır. Bu düzeyde, olayları üreten yapılar etkilenmeye, kontrol edilmeye ve istenilen şekilde yeniden yapılandırılmaya çalışılır.

Stratejik düşünme kavramı, dar ve geniş olmak üzere iki perspektifte tanımlanabilir. Stratejik düşünmenin dar tanımı Mintzberg ile ilişkilendirilmekte ve bu tanımda stratejistin rolü örgütün misyon ve vizyonu ile ilgilenmek olarak algılanmaktadır. Geniş tanımda ise, stratejik düşünme, hem örgütün misyon ve vizyonu ile hem de kişisel ve kurumsal düzeyde sorun çözme ile yakından ilgilidir. Stratejik düşünme olaylara, sorunlara, olgulara ve çevresel değişikliklere farklı ve derin bakmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla, karar vericiler, örgütün içerisindeki ve çevresindeki olayları hem davranışsal hem de yapısal analizlere tabi tuttukları takdirde stratejik düşünmüş olacaklardır¹⁹.

5. Strateji ve Politika

Yönetim literatüründe, sıkça karıştırılan ve birbirinin yerine kullanılan kavramlardan ikisi, strateji ve politika kavramlarıdır. Politika, alınacak kararları, yürütülecek faaliyetleri yönlendiren ve düşünceleri kanallandıran genel ifadelerdir²⁰. Strateji ve politika kavramlarının, amaca bağlı olmaları ve uzun süre için saptanmış olmaları gibi benzer yönleri olmalarına rağmen, aralarında temel farklılıklar da söz konusudur. Bu bağlamda öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, strateji geleceğe yönelik bütün durumların tam olarak kestirilemediği, dolayısıyla kısmi belirsizlik koşullarında alınan karar iken, politika yeter ölçüde tanımlanmış ve gerekli bilgilerle donatılmış belirli durumlarda alınan kararlardan oluşmaktadır. Yine, politika bir kez belirlendikten sonra sık sık değiştirilmezken, strateji doğası gereği değişkendir. Örgütün çevresinde yaşanan değişimler doğrultusunda stratejinin değiştirilmesi ve sürekli gözden geçirilmesi gerekmektedir. Kısaca, politika uygulamaya daha yakın olan “ilke” ve “kural”lardan oluşan kararlardan meydana gelir²¹.

¹⁸ Mehmet Barca, ‘Stratejik Açrı: Stratejik Düşünme Düzeyi, Tarzı ve Gerekliiği’, *Stratejik Boyutuyla Modern Yönetim Yaklaşımları* (Ed: İsmail Dalay, Recai Coşkun ve Remzi Altunışık), (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2002), ss. 9-12.

¹⁹ Hüseyin Özgür, ‘Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim’, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), (Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004), s. 213-214.

²⁰ Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, *Strateji ve Stratejik Yönetim*, (Ankara, 2004), s. 6.

²¹ Eren, *Stratejik Yönetim...*, ss. 13-14.

6. Strateji ve Taktik

Taktik, usul ve teknik bakımdan stratejiden daha ayrıntılıdır. Strateji amaçlara ulaşmak için eldeki kaynakların dağıtım planı iken, taktik bu kaynakların harekete geçirilmesi ile ilgilidir. Taktik uygulamaya daha yakındır ve daha spesifik fikirlerden oluşur. Strateji ise, daha düşünsel bir eylemdir ve düzen ile ilgilidir²².

B. Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir²³. Stratejik yönetimin, planlamayla başlayan bir süreçten geçerek bugünkü şeklini aldığı ifade edilmektedir. Planlamanın geçirdiği aşamalar ise şu şekilde sıralanmaktadır²⁴: Bütçe ve mali kontrol, uzun dönemli planlama, ticari stratejik planlama, ortak stratejik planlama ve stratejik yönetim.

Stratejik yönetim, çevre analizi, stratejinin planlanması, stratejinin uygulanması ile değerlendirilmesi ile kontrol aşamalarını kapsayan ve örgütün uzun dönem performansını belirleyen eylem ve kararlar bütünüdür²⁵. Stratejik yönetim, örgütün misyon ve vizyonuna uygun bir stratejinin geliştirilmesi ve bunun uygulanmasına vurgu yapmaktadır. Burada öncelikli ve önemli faaliyet, örgütün iç ve dış analizlerinin gerçekleştirilerek, örgütün zayıf ve güçlü yanları ile çevresindeki fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir.

Stratejik yönetim, örgütü bekleyen yeni durumlar karşısında davranışların planlanması ve bu planlanan davranışların uygulanmasıyla ilgilidir. Bu bağlamda stratejik yönetim, örgütün başarısı ve yaşam uzunluğu için çok önemli bir etken olarak kabul edilmektedir²⁶.

Dutton ve Ottensmeyer, “stratejik konu yönetme sistemleri” kavramlaştırmasını ortaya koymuşlar, ancak bu kavram çatısı altında esasında stratejik yönetimi ifade etmişlerdir. Dutton ve Ottensmeyer, stratejik konuları, örgütün iç ve dış çevresinde gelişen ve örgütün performansını etkileyen unsurlar olarak tanımlamışlardır. Bu doğrultuda stratejik yönetim, stratejik durumları analiz etmeye ve algılamaya çalışan örgütsel prosedür, personel ve süreçlerin bütünüdür. Bu bütünsel yapı, örgütün öğrenme ve adaptasyon kapasitesine katkı sağlamaktadır²⁷.

Stratejik yönetim, gelecek odaklı bir yönetim olarak örgütün iç ve dış çevresinde yaşanan değişimlere uyumunu sağlayıp, örgütün ömrünü uzatmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, stratejik yönetim iki kilit kavramı ortaya konmaktadır. Bunlardan ilki gelecektir. Stratejik yönetim ile yarına bakılır ve gelecek (bilinir veya

²² Eren, *Stratejik Yönetim...*, ss. 14-15.

²³ Aktan, *Değişim Çağında...*, s. 69.

²⁴ Çevik ve Göksu, ‘Kamu Sektöründe...’, s.80-81.; Özgür, ‘Kamu Örgütlerinde...’, s.218.; Wheelen ve Hunger, *Strategic Management...*, s. 4.; Fatih Yüksel, ‘Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği’, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11 (1) Ocak, s. 33.

²⁵ Wheelen ve Hunger, *Strategic Management...*, s. 3.; Akif Çukurçayır ve Tuğba Eroğlu, ‘Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi’, *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi* (Ed. Akif Çukurçayır), (Konya: Çizgi Kitabevi: 2003), s. 233.

²⁶ Cauwenbergh ve Cool, ‘Strategic Management...’, s. 247.

²⁷ Jane E. Dutton ve Edward Ottensmeyer, ‘Strategic Issue Management Systems: Forms, Functions and Contexts’, *The Academy of Management Review*, Vol: 12, No: 2 (Apr., 1987), s. 335.

bilinmeyen olabilir) tasarlanır. İkinci kilit kavram ise çevredir. Açık sistemler, kaynakları çevreden almakta ve bir süreçten geçirdikten sonra tekrar çevreye vermektedir. Dolayısıyla, çevre örgütlerin biçimlendirilmesine doğrudan etkide bulunmaktadır²⁸.

Stratejik yönetim, örgütlere, gerçekleşen değişimlerden sonra söz konusu değişimlere tepki vermenin ötesinde, değişimleri kontrol edebilme ve onlara hazırlıklı olabilme imkanını vermektedir. Başka bir deyişle, stratejik yönetimle birlikte örgüt çevresindeki değişimler konusunda daha aktif konuma geçmektedir.

Stratejik yönetimin amacını gerçekleştirmek için birtakım araç ve yönetim tekniklerinden yararlanır. Bunlar; SWOT Analizi, Portföy Analizi, Q-Sort Analizi, Senaryo Analizi, Vizyon/Misyon Bildirisi, Arama Konferansı, Delphi Tekniği, Nominal Grup Tekniği, Multivoting, Açık Grup, Kalite Çemberi, Fayda-Maliyet Analizi ve Risk Analizi olarak belirlenebilir²⁹.

C. Stratejik Yönetim Süreci

Örgütün, etkin ve verimli bir şekilde ayakta kalabilmesi ve varlığını devam ettirebilmesi amacına hizmet etmeye çalışan stratejik yönetimde üç aşamadan bahsetmek mümkündür. Bunlar, “Stratejik Planlama”, “Stratejinin Uygulanması”, “Stratejilerin Denetimi ve Değerlendirilmesi”dir.

1. Stratejik Planlama

Strateji formülasyonu olarak da adlandırılan³⁰ stratejik planlama, örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmayı istediği nokta arasındaki yolu tarif etmektedir. Bu bağlamda stratejik planlama, sonuçların ve değişimin planlanmasıdır. Kaliteli bir yönetimin aracı olarak kullanılabilir olan stratejik planlama, hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin değerlendirilmesine imkan tanıması nedeniyle hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur³¹.

Stratejik planlamanın amacı, örgütlerin güçlü ve zayıf yönleri hakkında bilgi edinerek, örgütün varlığını sürdürebilmesi için yapılabilecekler hakkında bilgi vermek ve en uygun ve etkin stratejinin belirlenmesine yardımcı olmaktır. Genel olarak, stratejik planlama örgütün iç ve dış çevre analizlerinin gerçekleştirilmesini, misyon ve vizyonunun belirlenmesini ve bunlar bağlamında alternatifler arasından örgütü hedefe götürececek en uygun stratejinin seçilmesini kapsamaktadır.

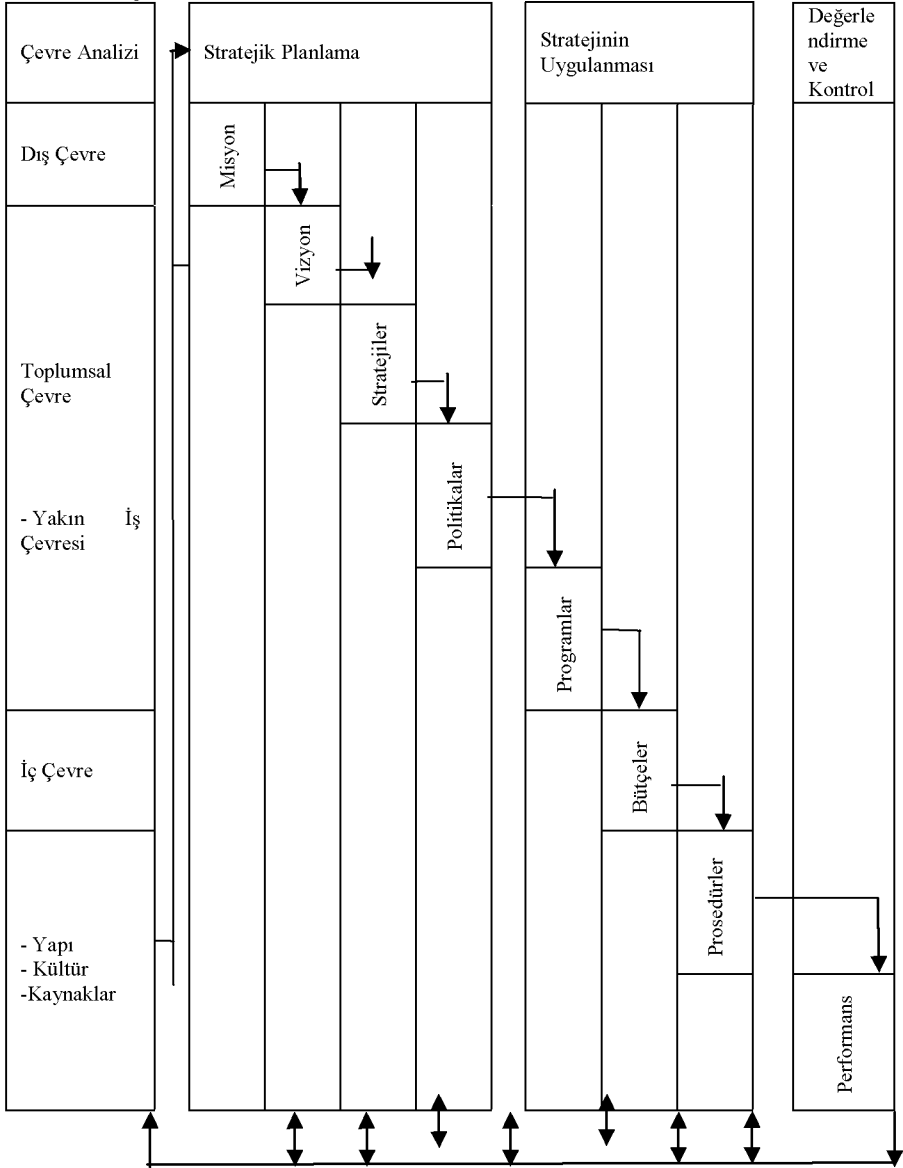
²⁸ Haluk Erkut, ‘Stratejik Yönetim Felsefesi’, *Stratejik Yönetim ve Senaryo Taktiği* (Ed. Gündüz Pamuk, Haluk Erkut, Füsün Ülengin, Öztin Akgüç, Yurdakul Alpay, Hamza Koşma), (İstanbul: İrfan Yayıncılık, 1997), s. 13.

²⁹ Coşkun Can Aktan, ‘Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması’, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 71, Sayı: 425, 1999, s. 5-7; Aktan, *Değişim Çağında...*, ss. 73-75.

³⁰ Becerikli, ‘Stratejik Yönetim...’, s. 104; Wheelen ve Hunger, *Strategic Management...*, s. 9.

³¹ DPT, *Kamu Kuruluşları...*, s. 1

Şekil 1: Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak: Wheelen ve Hunger, *Strategic Management...*, s. 10.

Bir örgütün stratejisinin tanımlanmasında, örgütün uzun ömürlülüğü ile ilgili iki soruya cevap vermek hayati öneme sahiptir. Bu sorulardan ilki, örgütün uzun dönemde yaşamını devam ettirebilmesi için ne yapması gerektiği, diğeri, bunu nasıl yapacağıdır. Bu sorulara tutarlı ve sağlam cevaplar verebilmek için örgütün çevresini,

kaynaklarını, kaynak dağılım modelini ve örgütsel değer ve kurallarını dikkate almasını gerektirir. Nitekim bu unsurlar, yönetimin ne istediğini, ne yapması gerektiğini, ne yapabileceğini ve yönetime özellikle örgütsel değerler bağlamında ne yapması için izin verildiğini belirler³².

Stratejik planlama açısından en önemli nokta örgütün iç ve dış çevre analizlerinin gerçekleştirilmesidir. Nitekim, bu analizler örgütün misyon ve vizyonunun belirlenmesine ve uygun stratejinin seçilmesine temel oluşturacaktır. Söz konusu analizlerin gerçekleştirilmesi faaliyetine “SWOT Analizi” denmektedir.

SWOT kelimesi, İngilizce “Strength” (güçlü yönler), “Weakness” (zayıf yönler), “Opportunity” (fırsatlar) ve “Threat” (tehditler) kelimelerinin baş harflerinin birleşiminden oluşmaktadır. SWOT analizinde öncelikle iç çevre analizi yapılmakta ve örgütün güçlü ve zayıf yönleri ortaya koyulmaya çalışılmaktadır. Dış çevre analizi bağlamında; hükümet, tedarikçiler, rakip firmalar, ticari birlikler, işveren ve işçi sendikaları, müşteriler, çıkar gurupları gibi aktörler ve ekonomik, sosyal, kültürel, politik, yasal ve teknolojik gelişmeler dikkate alınmaktadır.

SWOT analizinden sonra, örgütün misyon ve vizyonu belirlenmekte ve amaçlar saptanmaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi, misyon ve vizyon sırasıyla, “biz kimiz, ne yapıyoruz?” sorularının cevaplarını vermektedir. Amaç ve hedefler belirlendikten sonra, örgütü bu amaca taşıyacak en uygun stratejiler, ortaya konulan alternatifler arasından tepe yönetim tarafından seçilmekte ve uygulanmasına karar verilmektedir.

2. Stratejinin Uygulanması

Stratejik yönetim açısından önemli bir aşama da belirlenen stratejilerin uygulanmasıdır. Yine, bu aşamada stratejilerin uygulanmasına yönelik, program, bütçe ve prosedürler hazırlanmaktadır. Üst yönetim tarafından kararlar alınmakta ve stratejiler belirlenmektedir. Ancak uygulama aşamasında hemen hemen tüm örgütün katılımı gerçekleşmektedir. Stratejik yönetimin uygulanabilirliği açısından özellikle orta kademe yöneticiler kilit bir role sahiptirler. Örgüt stratejisi hakkındaki bilgiyi alt düzeylerde çalışanlara aktaracak ve onlardan gelen bilgiyi üst yönetime iletecek ve örgüt stratejisinin uygun strateji olup olmadığını ilk fark edenler orta kademe yöneticiler olacaktır³³.

Strateji oluşturma sorumluluğu tepe yöneticilerde bulunmaktadır. Ancak, tepe yönetimi dışındaki personel, uygulama aşamasında çok önemli görevler üstlenmektedir. Artık, belirlenen stratejiler sadece tepe yöneticiler tarafından değil, tüm örgüt çalışanları tarafından gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla, örgüte yeni katılan veya mevcut çalışanların yeni stratejilere ve bunun beraberinde getirdikleri değişimlere uyumunu sağlamak için çalışanların stratejiler konusunda bilgilendirilmesi ve eğitilmesi gerekmektedir³⁴.

³² Aime Heene, ‘The Nature of Strategic Management’, *Long Range Planning*, Vol. 30, No. 6, 1997, s. 933-934.

³³ Ufuk Durna ve Veysel Eren, ‘Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim’, *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (1), Mart 2002, s. 67.

³⁴ Ömer Faruk İşcan, ‘Stratejik Yönetim ve İşgören Eğitimi’, *Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, Haziran 2000, s. 234.

Stratejik yönetim sürecinin başarıyla yürütülebilmesi açısından örgütte uygulanacak liderlik anlayışı ve lider önem arz etmektedir. Stratejik liderlik, stratejik karar alma sürecinde ortaya çıkmaktadır. Bu süreç, bireylerin ve çalışma gruplarının örgütsel stratejiyi paylaşmaları için bir araçtır. Stratejik kararlar, bir örgütü diğer örgütlerden ayıran özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Stratejik karar alma süreci, stratejik ve sosyal uyarlanma, politik pazarlık, örgütsel iletişim gibi daha alt süreçlerle de ilintilidir. Ayrıca, çevresel faktörler de stratejik karar alma sürecini etkilemektedirler. Dolayısıyla, yöneticiler karar alıp uygularken tüm dış faktörleri ve örgütsel unsurları etkilemek ve kontrol etmek için çaba sarf etmektedirler. Stratejik kararları uygulamanın karmaşık yapısı, stratejinin planlanması ve uygulanması faaliyetlerini yönetecek bir lideri gerektirmektedir³⁵.

Seçilen strateji ile onu uygulayacak olan liderin kişisel özellikleri arasında bir uyum olmalıdır. Liderin karakteri, eğilimi, deneyimi, eğitimi, bilgisi, kısaca kişiliği seçilmiş stratejiyi uygulamanın gerektirdiği rolü yapmasına uygun olmalıdır. Öncelikle lider, seçilen stratejiyi benimsemiş ve ona inanmış olmalıdır³⁶.

Stratejinin başarı ile uygulanabilmesi için bir diğer önemli husus, örgütsel yapının seçilen strateji ile uyumlu olmasıdır. Strateji belirlenirken örgütsel yapı ve bu yapıyı oluşturan yönetici ve çalışanlar, bunların kişisel ve mesleki beceri ve bilgileri mutlak surette dikkate alınmalıdır³⁷.

Ayrıca, stratejik planların geliştirilmesi ve yürütülmesine rehberlik edilmesi için gerekli yapının oluşturulması amacıyla “stratejik yönetim ekibi” oluşturulabilir. Bu ekip, genel olarak genel müdür, tepe yöneticiler ve kilit noktadaki üst düzey kurmay üyelerden oluşmaktadır³⁸.

Yapılan faaliyet planları ve programları doğrultusunda örgütün elindeki parasal, fiziksel, beşeri, finansal ve teknolojik kaynakların nerelere, nasıl, ne miktarda ve ne zaman yapılacağına ilişkin kararların alınmasını ifade eden kaynak dağıtımı, stratejinin başarıya ulaşmasında ve istenilen amaçlara ulaşmada önemli etkilere sahip bir diğer unsur olarak belirtilebilir³⁹.

3. Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Denetimi

Bu aşamada, örgüt faaliyetleri ve stratejisinin sonuçlarının islenen performans, başarı ve standartlarla karşılaştırılması söz konusudur. Karşılaştırmada gerçekleştirilen başarı düzeyi ile istenilen başarı düzeyi arasında bir sapma olması durumunda, stratejinin yeniden ele alınıp değerlendirilmesi ve gerekli tedbirlerin üst yönetim tarafından alınması vazgeçilmez olacaktır. Dolayısıyla, stratejilerin değerlendirilmesi ve denetimi, stratejik yönetimin son aşaması olmasına rağmen, feedback mekanizması sayesinde tüm sürecin yeniden başlamasını da sağlayabilecektir.

³⁵ Paul Shrivastava ve Sidney A. Nachman, ‘Strategic Leadership Patterns’, *Strategic Management Journal*, Vol: 10, Special Issue: Strategic Leaders and Leadership (Summer, 1989), s. 52.

³⁶ Eren, *Stratejik Yönetim...*, s. 406.

³⁷ Eren, *Stratejik Yönetim...*, s. 354.

³⁸ Durna ve Eren, ‘Kamu Sektöründe...’, s. 69.

³⁹ Eren, *Stratejik Yönetim...*, s. 375.

D. Kamu Yönetimi ve Stratejik Yönetim

Kamu yönetimi alanında stratejik yönetim tekniğinin yoğun bir şekilde uygulanmaya başlanmasını, özel sektör ve işletmecilik tarzı yönetim modellerinin kamu sektöründe yer edinmesini öngören fikir ve uygulamalar demeti olarak tanımlanan⁴⁰ Yeni Kamu İşletmeciliği-YKİ (New Public Management-NPM) bağlamında değerlendirmek mümkündür. Nitekim, dünya çapında bir fenomen haline gelen ve başta İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Avustralya ve Avusturya olmak üzere Belçika, Brezilya, Finlandiya, Almanya, İtalya, Jamaika, Japonya, Malezya, Meksika, Hollanda Norveç, Singapur, Filipinler, İsveç, İsviçre, Türkiye ve Zambiya gibi birçok ülkede uygulanmaya konan⁴¹ YKİ yaklaşımının benimsediği temel anlayışlardan biri stratejik yönetim tekniğini kamu yönetiminde uygulamaktır.

Stratejik yönetim, SWOT analizi bağlamında, çevresel değişimlerden doğabilecek tehditlerden kaçınmayı ve fırsatlardan maksimum ölçüde yararlanmayı öngörmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin geleceğe yönelik belirsizliği en aza indirip söz konusu değişimlere karşı kendini yeniden konumlandırması ve kamu örgütlerinin uzun vadede başarılı olabilmesi ve ayakta kalabilmesi için stratejik yönetim önemli bir araçtır.

Dünya genelinde kabul görmüş YKİ yaklaşımının etkisinin yanı sıra; çevreye uyum, rekabet, mali krizler ve yükselen şeffaflık ve hesap verebilirlik talepleri gibi unsurlar kamu yönetimi ile stratejik yönetimin birlikte anılmasına katkı sağlayan diğer faktörler olarak belirtilebilir. Bu faktörlerin etkisi şu şekilde açıklanabilir⁴²:

Küreselleşme süreci ile demokratikleşme ve yerelleşme gibi eğilimlerin etkisiyle, kamu yönetiminin de gerek iç çevresi gerekse dış çevresi değişmekte ve dönüşmektedir. Kamu yönetimi alanında kullanılan teknolojiden personelin isteklerine, halkın kamusal hizmetler bağlamındaki talep ve beklentilerinden kamu yönetimine müdahale eden aktörlere (çok uluslu şirketler veya uluslararası örgüt ve kurumlar gibi), siyasal alanda beliren birçok yükselen değerden siyasi iktidarın el değiştirmesine, nüfus artışından devletin kaynaklarına kadar birçok konuda sürekli değişimler yaşanmakta, kamu bürokrasisi bu değişimlerden etkilenmekte ve bunları kontrol etme, en azından bilgilendirme ihtiyacı hissetmektedir. Kamu yönetimi alanında stratejik yönetimin uygulanmaya çalışılması böyle bir hissiyatın cevabı olarak algılanabilir.

Kamu yönetimi açısından en önemli sorunlardan biri, yaşanan mali krizler ve bütçe açıklarıdır. Bu sorun, zaten kıt olan kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde hangi hizmetlerin, hangi miktarlarda, ne zaman ve kimler tarafından sunulacağı büyük önem kazanmaktadır. Esasında, bu sorular, stratejik yönetimin planlama aşamasında sorulan sorularla benzerlik göstermektedir. Bilindiği üzere, stratejik yönetimde misyon,

⁴⁰ Robert Denhardt ve Janet Denhardt, 'The New Public Service: Serving Rather Than Steering', *Public Administration Review*, November/December, Vol: 60, No: 6, 2000, s. 550.

⁴¹ Jan-Erik Lane, *New Public Management*, (London: Routledge, 2000), s. 3; Shamsul Haque, 'The Diminishing Publicness of Public Service Under The Current Mode of Governance', *Public Administration Review*, January/February, Vol: 61, No: 1, 2001, s. 65; George Frederickson ve Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Premier*, (Cambridge: Westview Pres, 2003), s. 114.

⁴² Özgür, 'Kamu Örgütlerinde...', ss. 231-233.

vizyon, strateji ve yapılacak faaliyetler belirlenirken, benzer sorulara cevap aranmakta ve bir öncelikler sıralaması yapılmaktadır. Bu yüzden, stratejik yönetim kamu yönetimi alanında öncelikli olarak yerine getirilmesi gereken hizmetlerin yerine getirilmesinde ve mali krizler bağlamında, kıt olan kaynakların rasyonel kullanımının sağlanmasında etkin bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Ayrıca, kamu yönetiminde elektrik ve telekomünikasyon gibi bazı hizmet alanları, yaşanan teknolojik gelişmelerle birlikte doğal tekel olma niteliğini kaybetmiş ve rekabete açılmaya başlamıştır. Bu durumda, kamu örgütleri aynı hizmet alanında özel sektör kuruluşlarıyla rekabet etmek zorunda kalmaktadır. Rekabet olgusunun da etkisiyle, kamu örgütleri, özel sektörün kullandığı ve kendisine rekabet avantajları sağlayan bazı yöntem ve teknikleri kamu sektörüne adapte etme çabası içerisine girmektedirler. Bunlardan biri de stratejik yönetimdir.

Bunun yanı sıra, günümüzde demokratikleşme eğiliminin etkisiyle demokratik yönetimin olmazsa olmaz koşulları şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yükselen değerler olarak belirlemektedirler. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin yükseldiği ve talep edildiği böylesi bir ortamda, stratejik yönetimin, kamu örgütlerinin neyi, niçin ve nasıl ve neden o şekilde yaptıklarının cevabını verebilmesinde faydalı olacağına inanılmaktadır.

Bahsedilen nedenler dolayısıyla, stratejik yönetim kamu yönetimi alanında uygulanmaya başlanmıştır. A.B.D. ve Avustralya'da federal hükümetten yerel yönetimlere, yüksek öğrenim kurumlarından kamu sağlık kuruluşlarına kadar çok geniş bir yelpazede stratejik yönetim modeli uygulanmaktadır. Türkiye'de ise, stratejik yönetimin uygulamaya konması oldukça yenidir. Türkiye'de seçilen sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yürütülmektedir. Bu sekiz pilot kuruluş şunlardır: Devlet Planlama Teşkilatı, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi⁴³.

E. Stratejik Yönetimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği ve Karşılaşılabilecek Sorunlar

Stratejik yönetimin Türk kamu yönetiminde uygulanması konusunda, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki farklılıklardan kaynaklanan ve bu nedenle genel olarak nitelendirilebilecek sıkıntı ve zorlukların yanı sıra, Türk kamu yönetiminin kendine has özellikleri ve yapısından kaynaklanan öznel sorunlarla da karşılaşmak mümkündür. Başka bir deyişle, söz konusu yönetim tekniğinin Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği değerlendirilirken, ortaya çıkabilecek sorunlar iki eksenle ele alınabilir.

1. Kamu Sektörü ve Özel Sektör Farklılıklarından Kaynaklanan Sorunlar

Benzer bilgi ve usulleri kullansalar ve benzer beceri ve yöntemlere gereksinim duysalar da, özel sektör yönetimi ile kamu yönetimi arasında belirli farklılıklar vardır. Söz konusu farklılıklar, bazı yeni yönetim tekniklerinin Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği noktasında birtakım sorunlara yol açmaktadır. Dolayısıyla, stratejik yönetimin de Türk kamu yönetiminde uygulanması kolay

⁴³ Özgür, 'Kamu Örgütlerinde...', ss. 238-241.

değildir ve yoğun bir çaba gerektirmektedir. Bu farklılıklar ve stratejik yönetimin uygulanabilirliği noktasında beraberinde getireceği sıkıntılar şunlardır⁴⁴:

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki; piyasa koşullarında arz ve talebe göre hareket eden özel sektör kuruluşlarının nihai amacı kar elde etmektir. Kar amacı gütmeyen kamu yönetiminin odak noktasında ise, kamu yararı doğrultusunda kamusal hizmet sunmak yer almaktadır. Bu yüzden kamu yönetimindeki yöneticiler özel sektör tarzı yönetim modellerini uygularken çok ihtiyatlı olmalıdırlar. Nitekim, net hedeflerin varlığı, kar amacıyla hareket etme, yöneticilerin inisiyatif kullanabilme imkanları gibi özel sektör mekanizmaları ve ilkeleri kamu yönetiminde geçerli değildir. Kamu yönetiminde kar güdüsünün olmaması nedeniyle yöneticiler, kaynakların stratejik açıdan öncelikli alanlara kaydırılmasını ve tahsis edilmesini yeterince önemsemez.

Bunların yanı sıra, özel sektördeki kar güdüsü başarının ölçülebilmesi açısından işlevsel bir imkan sağlamaktadır. Bu bağlamda, özel sektör yöneticileri eğer stratejilerini hazırlayıp uyguladıklarında kar artıyorsa bu yönetimin başarısı olarak değerlendirilmekte, aksi halde bir başarısızlıktan söz edilmektedir. Oysa kamu yönetiminde başarı, hizmetin ne derece iyi sunulduğuyla ilişkilidir. Ancak, kamu yönetiminde hizmet üzerinden bir başarı değerlendirmesi yapmak oldukça zordur.

Müşteri-vatandaş ikilemi de stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanmasını zorlaştırıcı bir nedendir. Özel sektörde sunulan mal ve hizmetin maliyetini müşteriler karşılamakta, sunulacak mal ve hizmete ilişkin stratejik kararlar alınırken müşterilerin istek ve beklentileri dikkate alınmakta ve müşteriler mal ve hizmet için ödedikleri bedelin karşılığını nicelik ve nitelik bakımından aldıklarına inanmaktadırlar. Kamu yönetiminde ise, vatandaşın istek ve beklentileri, sunulacak hizmete genelde yansıtılmamakta veya yansıtılmamakta ve kamu yönetimi tarafından sunulan hizmet vatandaşlar tarafından bir lütf olarak algılanmaktadır.

Yine, rekabet unsurunun kamu yönetiminde olmaması stratejik yönetimin uygulanabilirliğini olumsuz etkileyen faktörlerden biridir. Özel sektörde kuruluşlar, etkin ve akılcı stratejiler geliştirip, pazar paylarını artırma peşinde koşma, birbirleriyle rekabet halinde ayakta kalma ve yok olmama mücadelesi vermektedirler. Kamu yönetiminde ise, çoğu alanda böyle bir rekabet olgusundan, özel sektördeki gibi bir "iflas" kavramından ve bunun sonuçlarına katlanma gibi bir zorunluluktan söz etmek mümkün değildir. Türk kamu yönetiminde belli bazı kurumlar etkinlik ve verimlilik bağlamında sergiledikleri yetersizliklerle adeta "iflas etmiş" konumdadırlar. Ancak, söz konusu iflas, özel sektördeki sonuçları doğurmamakta ve kurumlar yaşamlarına aynen devam etmektedirler.

Piyasa koşullarına göre hareket eden özel sektörün tersine, siyasi baskıların, pazarlıkların, hukuki sınırların, kıt mali kaynakların ve vatandaşın baskısı gibi çok unsurlu bir ortamda karar alan ve manevra alanı dar olan kamu yönetimi, özel sektörden farklı stratejiler uygulamak zorundadır. Hatta bazı durumlarda, bahsedilen unsurların etkisiyle kendince belirlediği en uygun stratejiden sapmalar göstermek mecburiyetinde kalmaktadır.

⁴⁴ Hasan Hüseyin Çevik, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004), ss. 240-242; Özgür, 'Kamu Örgütlerinde...', ss. 241-243; Çevik ve Gökse, 'Kamu Sektöründe...', ss. 85-87.

Bunun yanı sıra, özel sektörde esnek karar alma süreçleri söz konusu iken, kamu yönetimi komisyonlar aracılığıyla çalışmakta ve kararlar özel sektöre göre çok daha uzun bir süreçten geçerek alınmaktadır. Dolayısıyla bu süreç, stratejik yönetimde geri besleme mekanizmasıyla elde edilen geri dönüşlerin gözden geçirilmesini, değerlendirilmesini, içselleştirilmesini, amaç ve stratejilere yansıtılmasını engellemektedir. Ayrıca, özel sektörde stratejik kararların alınmasını engelleyecek bir bürokrasi yokken, kamu yönetiminde ağır işleyen bir bürokrasi, değişime direnç gösteren gelenekler, kemikleşmiş çalışma grupları ve kurallar dizisi mevcuttur.

2. Türk Kamu Yönetiminin Kendine Has Özelliklerinden Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye, kökenleri Osmanlı Devletine uzanan, devlet-toplum karşıtlığına dayalı bir yapıda devletin kutsandığı, toplumun sadece yönetilecek bir varlık olarak görüldüğü⁴⁵ ve bu anlamda patrimonyalist olarak nitelendirilebilecek bir siyasal ve yönetsel geleneğe sahiptir⁴⁶. Nitekim Kalaycıoğlu, Osmanlı Devletinden miras kalan bu patrimonyal yapının günümüzde de devam ettiğini belirtmekte ve bunu “Neo-Patrimonyal Yönetim” olarak ifade etmektedir⁴⁷.

Böylesi bir siyasal ve yönetsel kültür, demokrasinin kurumsallaşamaması, aktif yurttaşlık bilincinin yeterince gelişmemesi, örgütlü toplum yapısının oluşturulamaması, yönetsel katılım ilkesinin tam olarak hayata geçirilememesi, yönetsel şeffaflığın tam olarak tesis edilememesi ve kamuoyu denetiminin sağlıklı bir şekilde işletilememesi gibi birtakım sorunları beraberinde getirmektedir. Söz konusu sorunlar, stratejik yönetimin Türk kamu yönetiminde uygulanmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

Daha öncede belirtildiği gibi, stratejik yönetimin genel olarak kamu yönetimi alanında gündeme gelmesinde artan şeffaflık ve hesap verebilirlik talepleri etkilidir. Başka bir deyişle, kit olan kamusal kaynakların etkin kullanılması ve halka neden o şekilde kullanıldığının hesabının verilmesinde stratejik yönetimin önemli bir araç olduğuna inanılmaktadır.

Ancak, söz konusu siyasal ve yönetsel kültür ile başlıca konularda beraberinde getirdiği yetersizlikler, katılım gerçekleştirecek, inisiyatif alma iradesini gösterecek, yönetimi sorgulayacak ve hesap soracak yurttaş tipinin oluşmasına imkan vermeyerek, yönetimin, stratejik yönetim tekniğini kullanma ihtiyacı hissetmesini ortadan kaldırabilir.

Günümüzde Türk kamu yönetimi mekanizması, kendisinin işlevsel ve yapısal durumunu ortaya koyan birtakım olumsuz nitelendirmelerle birlikte anılmaktadır. Merkezîyetçilik, kırtasiyecilik, hantallık, gizlilik ve kapalılık, sorumluluktan kaçma eğilimi, yoğun bir kural ve prosedür odaklılık, yönetsel yozlaşma, nepotizm, liyakat ilkesinin terk edilmesi, hemşehricilik, kurumlar arası

⁴⁵ Ali Yaşar Sarıbay, ‘Türkiye’de Demokrasi ve Sivil Toplum’, *Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam* (Ed. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay), (Ankara: Vadi Yayınları, 1998), s. 96.

⁴⁶ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, (Ankara: Ongun Kardeşler Matbaası, 1974), s. 77.

⁴⁷ Ersin Kalaycıoğlu, ‘Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset’, *Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam* (Ed. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay), (Ankara: Vadi Yayınları, 1998), s. 128.

eşgüdüm eksikliği ve personel rejimi ve denetim sisteminde yaşanan yetersizlikler bunlara örnek olarak gösterilebilir. Türk kamu yönetiminin bu işlevsel ve yapısal durumuyla, stratejik yönetimi sağlıklı bir şekilde hayata geçirebilmesi oldukça zor görünmektedir.

Ancak bu durum, stratejik yönetim tekniğinin Türk kamu yönetiminde hiçbir zaman uygulanamayacağı anlamına gelmez. Tam tersine, söz konusu uygulamanın gerçekleştirilebilmesi için çok daha fazla çaba ve sabır gösterilmesi gerektiğini ortaya koyar. Nitekim, artık sorulan soru, “stratejik yönetim kamu yönetiminde uygulanabilir mi?” değil, “stratejik yönetim kamu yönetiminde nasıl uygulanabilir?” sorusudur⁴⁸.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma tartışmalı, zaman alıcı ve zor bir süreçtir. Bunun altında yatan temel neden, bir yandan yeniden yapılanmanın kapsamı, yöntemi ve boyutlarının konuyla ilgili aktörler açısından farklılaşabilmesi, diğer yandan yeniden yapılanmanın öncelikle bir zihniyet değişimini, ardından örgütsel ve işlevsel değişimi gerektirmesidir.

Stratejik yönetimin kamu yönetimi alanında uygulaması konusunda da durum farklı değildir. Söz konusu yönetim tekniğinin uygulanmasını zorlaştıracak en önemli sorunlardan biri, karşılaşılabilecek olan olası bir bürokratik dirençtir. Bürokratların, işleri yavaşlatma veya eksik ve yanlış bilgi verme suretiyle uygulamaya olumsuz bir müdahalede bulunmaları mümkündür. Dolayısıyla, gerek olası dirençleri kırmak gerekse tartışmaları sonlandırarak gerekli değişimleri sağlıklı bir şekilde gerçekleştirebilmek için uygulamanın arkasında duracak lider yöneticilere ve güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır.

Sonuç

Amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenecek yol olarak tanımlanabilen strateji ve stratejinin planlanması, uygulanması, değerlendirilmesi ve kontrolü aşamalarını kapsayan stratejik yönetim özel sektör kökenli bir yönetim modelidir. Ancak, son tahlilde kamu yönetimi çok büyük bir örgütsel yapıya işaret etmektedir ve aynı özel sektör kuruluşları gibi çevresiyle uyum içerisinde olmak zorundadır. Son zamanlarda, özellikle küreselleşme ve demokratikleşme gibi süreçlerin etkisiyle kamu yönetiminin gerek iç çevresi gerekse dış çevresi sürekli bir değişim içerisindedir. Dolayısıyla, gelecek yönelimli, ileri görüşlü ve öngördüğü çevresel analizlerin gerçekleştirilmesi suretiyle kuruluşun çevresindeki fırsat ve tehditleri görebilmesini benimseyen stratejik yönetime, kamu yönetiminin sunduğu hizmetleri etkin ve verimli sunabilmesi bağlamında ihtiyacı vardır.

Ancak, söz konusu ihtiyaca rağmen kamu yönetiminin özel sektörden farklı bazı özellik ve ilkelere sahip olmasından kaynaklanan nedenlerle, stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanması yoğun bir çaba gerekmektedir. Çünkü stratejik yönetim, kamu yönetiminin örgütsel yapısında, bürokratik kültüründe, kamu yönetimine bakış açısında ve kamu yönetiminin sunduğu kamusal hizmetlere bakış açısında bir zihniyet değişimini gerektirmektedir.

Hemen şunu da belirtmek gerekir ki, stratejik yönetimin her derde deva, bütün sorunları çözecek bir sihirli araç ve kesin başarı sağlayacak bir model olarak düşünülmemesi gerekmektedir. Bir alanda başarı sağlamış uygulamanın, başka

⁴⁸ Çevik, *Türkiye’de Kamu...*, s. 242.

alanlarda başarı sağlayacağını garanti yoktur. Ancak, stratejik yönetim sürecinde dikkat edilmesi gereken hususlarda titizlik gösterilmesi suretiyle stratejik yönetimin kamu yönetimine fayda sağlayacağı belirtilebilir.

Demokrasi, iktidarın adaletsizliğini açığa vurma hakkını desteklemekle birlikte, yasa dışı eylemi savunmamaktadır, savunması da beklenemez. Ancak demokrasilerde yönetimin adil olduğunu düşünmeyenler açısından itaatsizlik hakkını savunmak, en azından haksızlığa uğrayanlar nezdinde haklı görülmektedir. Bu bağlamda sivil itaatsizliğin meşruluğu, ancak sosyal olgudan hareketle olanaklıdır.