

STRATEJİK YÖNETİM DÜŞÜNÇESİNİN EVRİMİ

Stratejik yönetim, “etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetler bütünüdür.” Bu yaklaşımda, üst düzey yönetimden, belirsizlik durumlarında karar verilmesine ve problemin çözülmesine imkân tanıyan stratejileri belirlemesi ve gerekli eylemleri gerçekleştirmesi beklenir. Kökdemir’e göre (2003), geleceğe yönelik tahminlerde bulunma ve alternatifler arasından seçim yapma durumlarında karar verme davranışı ortaya çıkar. Alınan kararların da rasyonel olması ve soruna çözüm getirmesi beklenir. Ancak, alınan kararların beklenen faydayı sağlamaları için aynı zamanda karşılaşılan durum ve oluştukları çevreyle uyumlu olmalıdırlar. Todorov’a göre (1977) çevreyle uyum içerisinde olan her davranış rasyoneldir. Ayrıca, Martinez’e (1998) göre, problem çözme “sonucun belirsiz olduğu durumlarda, doğru sonuca ulaşmak için yapılan bilişsel arayış(tır).” Bu makalenin amacı, stratejik yönetim anlayışının geliştiği ortamı ve bu anlayışın kamu yönetimi açısından neyi ifade ettiğini genel hatlarıyla ortaya koymaktır.

Stratejik yönetim yaklaşımının daha iyi anlaşılabilmesi için, kamu yönetiminde yaşanan evrimleşmeye yüzeysel biçimde de olsa değinilmesinde fayda görülmektedir. Bu minvalde, siyaset ve idare kavramları üzerinden, devletin nasıl yeniden icat edildiği ve reformist yaklaşımların nasıl geliştiği de ifade edilmeye çalışılacaktır. Bu gelişim sürecinin bilinmesinin, stratejik yönetim düşüncesinin ortaya çıkışının anlaşılabilmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kamu yönetiminin evrimleşme süreci, düşünce okullarını temel alan bir sınıflandırmayla, klasik/geleneksel okul (Frederick Winslow Taylor, Henri Fayol, Luther Halsey Gulick, Leonard Dupee White, Paul Henson Appleby, William Franklin Willoughby...), neoklasik okul (Elton Mayo, Herbert Alexander Simon, Dwight Waldo...), modern okul (Joan Woodward, James D. Thomson, Burns ve Stalker, Lawrence ve Lorsch, Peter M. Senge...) ve neo-modern okul (Janet

Alper BİLGİÇ

Subay,

Jandarma Genel Komutanlığı



V. Denhardt, Robert B. Denhardt...) şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilir. Ancak, bu düşünce okullarının, birbirlerinden katı bir şekilde ayrılan ardışık dönemlerde yaşanıp geçmiş akımlar olmadıkları ve etkilerini diğer zaman dilimlerinde de gösterebildikleri hatırdaki tutulmalıdır. Örneğin, Elton Mayo'nun öncülük ettiği kabul edilen, insan ilişkileri hareketinin ortaya koyduğu, çalışanlar arasındaki ilişkileri dikkate alma ve alınan kararlara katılmalarını sağlama yaklaşımı modern yönetim anlayışının da unsurları arasında yer almaktadır. Ayrıca, durumsallık yaklaşımına göre, içinde bulunulan duruma uygun bir çerçeve içinde, farklı yönetim yaklaşımları kullanılabilir. Bu bağlamda, konunun akışına göre, bu bilim insanlarından bazılarının çalışmalarından bahsedilecektir.

Kamu Yönetimi ve Siyasetin Ayrımı Üzerine Düşünceler

Thomas Woodrow Wilson (1887), "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesinde, "devletin işlerini kolaylaştıracak, işlerini özel teşebbüsten farklı kılacak, teşkilatını kuvvetlendirip arıktıracak, görevlerini sadakatle taahhüt edecek bir idare ilminin varlığını haklı kılacak tek sebebin," gün geçtikçe daha güç anlaşılır ve karmaşık hale gelen devlet görevlerinin, aynı zamanda sayıları da bir hayli arttığından, her gün devletin başarması istenen bu şeylerin nasıl yapılması gerektiği konusunda kaynaklandığını ifade etmiştir. Frank Johnson Goodnow (1900), "Siyaset ve Yönetim" adlı eserinde, siyaset ve idarenin ayrılabilir iki alan olduğunu savunmuştur. Kısacası, kamu yönetimini bir bilim olarak ortaya koyarak, bu alanda öncülük etmiş olan Thomas Woodrow Wilson ve Frank Johnson Goodnow, siyaset ve idareyi ayrılabilir iki alan olarak ele almışlardır.

Ancak, Paul Henson Appleby (1945), "Büyük Demokrasi" adlı kitabında, kamu kesimini özel sektörle kıyaslayarak, siyaset ve idarenin birbirinden ayrılamayacağını savunmuştur. Herbert Alexander Simon (1967) ise, "İdari Davranış" adlı eserinde, siyaset-yönetim ayrımı yerine değer-gerçek ayrımını ortaya koymuş ve siyaseti değerlerin, yönetimi ise gerçeklerin belirlediğini öne sürmüştür. Ayrıca, Simon (1946), "İdarededeki Atasözleri" adlı makalesinde, Luther Halsey Gulick başta olmak üzere bazı yönetim bilimcilerin, POSDCORB şeklinde tanımladıkları yönetimin temel

işlevleri için, iş bölümü (uzmanlaşma), iş eşgüdümü (denetim alanı, tek efendi, teknik verimlilik) ve basamaklılık (liderlik, temsil, işlevsel tanım) şeklinde ifade edilen yönetimin temel ilkelerini, her zaman tersi söylenebilecek atasözlerine benzeterek eleştirmiştir. Dwight Waldo (1948), "İdari Devlet" adlı kitabında, kamu idaresinin siyasi değerlerden uzak bir sosyal bilim olarak ele alınması düşüncesini eleştirmiştir. Dwight Waldo (1990), "Bürokrasi ve Demokrasi: Uzlaşmayı Uzlaştırmak" adlı makalesinde, Thomas Woodrow Wilson ve Frank Johnson Goodnow'un ortaya koyduğu siyaset ve idarenin ayrılabilirliği yönündeki düşünceleri eleştirerek, kamu yönetiminin gerçek dünyadaki sorunları çözmeye çalışarak, zamanımızın siyaset kuramının yaratılmasına önemli seviyede katkı sağladığı yönündeki görüşü savunmuştur.

Yeni Kamu İdaresinden Yeni Kamu Yönetimine: Devletin Yeniden İcadı

H. George Frederickson'a (1980) göre, Dwight Waldo'nun "çalkantılı zaman" olarak tanımladığı 1960'ların sonunu ve 1970'leri kapsayan dönemin bir ürünü olarak nitelendirdiği, devlet yapısındaki büyüme ve o dönemde yaşanan krizler sonucunda, dönemin kritik sorunlarına uzak kaldığı düşünülen "Kamu İdaresi"nin yerine, değerleri ve etiği 1970'lerin önemli meseleleri olarak ele alan "Yeni Kamu İdaresi" anlayışı ortaya konmuştur. Kamu kesimi açısından, Max Weber'in bürokrasi ve John Maynard Keynes'in ekonomi teorilerinin 21. asrın koşullarında eskisi gibi işlev göremediği düşüncesini doğuran şartların, politikacıları reform hareketlerine zorladığı değerlendirilmektedir. Bunun sonucunda, devletin küçülerek güçlenmesi şeklinde ifade edilebilecek, "Yeni Sağ" ve "Neo-liberal" yaklaşım ortaya çıkmıştır. Ancak, bu yaklaşımlar sosyal kaygıları bir kenara bırakmakla eleştirilmişlerdir.

David Osborne ve Ted Gaebler (1992), "Devletin Yeniden İcadı" adlı eserlerinde, bürokratik model yerine girişimci eylemlerin gerekliliğine işaret ederek, kamu idarelerinin, işletme yönetimi benzeri tekniklerle yeniden yapılandırılması ve yönetilmesi fikriyle, "Yeni Kamu Yönetimi" nin çerçevesini çizmişlerdir. Bu yaklaşımda, "kürek çekme, dümeni tut" anlayışıyla, sonuç yönelimli kamu yönetimi vurgulanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde, söz konusu yaklaşımdan etkilen-

diği bilinen Başkan Clinton (1993) döneminde, federal devletin işleyiş biçimini yeniden yapılandırmak için çalışılırken, “Ulusal Performans Gözden Geçirmesi”nde federal eylemler gözden geçirilmiş ve reformist bir yaklaşımla işletme yönetimi tekniklerinin, kamu kesiminde yol gösterici olacağı varsayımıyla, kamu yönetiminde kullanılabileceği savunulmuştur. Robert B. Denhardt (2003) ise, ortaya koyduğu “Yeni Kamu Hizmeti” sınıflandırmasında, katılımcı yönetim modelinin yeni biçimi olarak, bürokrasi-şirket-STK üçlüsüne dayalı yönetim anlayışını savunmaktadır.

Nihayetinde, tüm bu devleti yeniden keşfetme çabalarının, birer örgüt olarak kamu idarelerinin nasıl yönetilmeleri gerektiğine dair fikirleri, belirsizliğin hüküm sürdüğü ortamlarda istedik sonuçlara ulaşabilmek için alınması gereken kararları ve yapılması gereken eylemler için nasıl bir yolun izlenmesi gerektiğine dair görüşleri etkilediği değerlendirilmektedir.

Stratejik Yönetim Düşüncesi

Günümüzde, stratejik yönetim, özel veya kamu kesimi ayrımı yapılmaksızın uygulanmaktadır. Stratejik yönetim, “strateji planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, daha sonra da stratejilerin uygulanmadan önce, amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmenin üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren faaliyetler toplamı” olarak tanımlanmaktadır. Üst düzey yönetimin bir fonksiyonu olması, gelecekle ilgili olması, örgütü bir sistem olarak görmesi, örgütsel amaçlarla toplumsal çıkarları bağdaştırması ve alt kademe yöneticilerine rehberlik etmesi stratejik yönetimin özellikleridir.

Barca (2009), stratejik yönetim düşüncesinin, tarihsel şartlarla birlikte ele alınıp değerlendirildiğinde; düşüncelerin ortaya çıktıkları çevresel koşulların bir ürünü olduğunu, tarihsel akış içinde ilerleyen düşüncelerin yeni stratejik anlayışlar getirdiğini, oluşan yeni stratejik anlayışların stratejinin nasıl geliştirilmesine yönelik yaklaşımların değişiminin gözlenebildiğini, hiçbir düşünce mükemmel olmadığından önceki düşüncenin eksikliklerini giderdiğini ve kendi sınırlılıklarını gösterdiğini ifade etmiştir. Bu kapsamda, strate-

jik yönetim düşüncesinin gelişmesine katkı sağlayan bilim insanlarından ve ortaya koydukları kavramsal katkılardan kısaca bahsetmenin faydalı olabileceği değerlendirilmektedir.

Peter Ferdinand Drucker (1954), “Yönetim Uygulaması” adlı eserinde, yöneticinin amaç ve görevlerini tanımlayarak, “hedeflerle yönetim” kavramını ortaya koymuştur. Hedeflerle yönetim yaklaşımı, tüm örgütün aynı hedeflere yönelik çalışmasını sağlamak ve söz konusu hedeflere ulaşmak için yönetenler ve çalışanlarca ne yapılması gerektiğini belirlemek için izlenen bir süreç şeklinde özetlenebilir. Ancak, belirlenen hedeflere ulaşmada, faaliyet gösterilen ortamın değişkenliği göz önünde bulundurulmalıdır. Değişimin yaşam üzerindeki etkilerine dikkat çeken Drucker (1969), “Devamsızlık Çağı” adlı eserinde, yeni teknolojileri, ekonominin küreselleşmesini, çoğulculuğun artmasını ve bilginin yayılmasını devamsızlığın kaynağı olarak tanımlamıştır.

Alvin Toffler (1970), artan değişim hızı yönündeki eğilimi tanımladığı, “Gelecek Şoku” adlı eserinde, artan değişim hızı nedeniyle, sosyal ve teknik olguların yaşam döngüsünün gitgide kıaldığından bahisle, insanların, bu değişim hızını kontrol etmeyi öğrenmezlerse, büyük bir uyumsuz çöküşe mahkûm olduklarını savunmuştur. H. Igor Ansoff (1972), stratejik yönetim kavramını ilk kez kullanan kişi olarak kabul edilmektedir. Ansoff, giderek karmaşıklaşan bir çevrede çalışan firmalar için stratejik planlama ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu bağlamda, ihtiyaç duyulan söz konusu stratejik planlamanın aşamaları; amaçların belirlenmesi, örgüt ve çevre analizi, stratejik alternatiflerin belirlenmesi, stratejilerin değerlendirilmesi ve strateji seçimi olarak sıralanabilir.

Ayrıca, Toffler (1980), “Üçüncü Dalga” adlı eserinde, üçüncü dalganın, değişimin sonucunda “bilgi toplumu”na dönüşen, hizmet sektörünün gelişimi ile tanımlanan, medeniyetin üçüncü aşaması olduğunu vurgulamıştır. Bu kapsamda, yaşanan devamsızlık çağında, uyumsuz çöküşü önleyebilmek için, kamu idarelerinin, hizmet hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak stratejilerin belirlenmesi gerekir.

Strateji geliştirme sürecinde, daha isabetli kararlı alabilmek için stratejinin farklı tanımlarını dikkate almak



fayda sağlayacaktır. Bu bağlamda, Henry Mintzberg (1988), beş tip strateji tanımlamıştır; bilinçli ve tasarlanan bir süreç ürünü olarak strateji bir plandır (strategy as plan), rakibin alt edilebilmesi için yapılması gereken manevraları belirleme işi olarak strateji bir manevra kabiliyetidir (strategy as ploy); örgütün faaliyet gösterdiği çevredeki yerini belirleyen bir özelliği yansıttığı için strateji bir konumdur (strategy as position); düşünceleri tutarlı davranışlara dönüştüren eylemlerin akışındaki bir desen olarak strateji bir modeldir (strategy as pattern); örgütün gücünü ve zayıflığını ortaya koymak amacıyla örgütün içine bakma anlayışı olarak strateji bir bakış açısıdır (strategy as perspective).

Richard Pascale (1990), sürekli değişimin, işletmelerin kendilerini sürekli olarak yeniden icat etmesini, yapılandırmasını gerekli kıldığını öne sürmüştür. Howe (1993), "Kurumsal Strateji" adlı eserinde, "stratejik yönetim ve stratejik yönetim sürecinin, örgütün ne yapması gerektiği ve nereye gitmesi gerektiği hakkında kararlara ulaşılmasıyla ilgili" olduğunu ifade etmiştir. Bu bağlamda, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına uygun olarak, bir işletme gibi ele alınan kamu idareleri, sürekli değişimin etkisiyle yeniden yapılandırılırken stratejik yönetim sürecinden faydalanılmalıdır.

Adrian Slywotzky'nin (1996), "Değer Göçü" olarak tanımladığı ve iş çevrelerindeki koşullarda ve beklentilerde yaşanan değişimler, "müşteriler için anlam ifade eden ve bunlara sahip olan işletmelere kârlılık ve rekabet üstünlüğü kazandıran değerlerin bir işletmeden diğerine ya da bir sektörden diğerine kayması"nda yansıtıldığından, değer yaratma fikrinin değişimlerle uyumlu olarak güncelleştirebilmesi için bu değişimlerin ve değerlerin iyi analiz edilmesi gerekir.

Clayton Cristensen (1997), "Yenilikçinin İkilemi" adlı eserinde tanımladığı, mevcut durumu geliştiren "sürdüren yenilikler" in aksine, mevcudu değiştiren ve yeni değer yaratan bir kavram olan "bozucu yenilikler" in yaşandığı şartlarda başarılı olabilmek için, yöneticilerin, çevrede meydana gelen değişimi takip etmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, örgütlerin, iç ve dış yeterliklerini oluşturmaları ve geliştirmeleri gerekmektedir. David J. Teece, G. Pisano ve A. Shuen (1997), "Dinamik Yetenekler ve Stratejik Yönetim" adlı makalede, hızlı biçimde değişen çevrelerde,

iç ve dış yeterlikleri oluşturma yeteneği çerçevesinde, kaynak temelli stratejik yönetim anlayışını ortaya koymuşlardır.

Charles Handy (2000) ise, hem bireylerin hem de toplumların, değişimin olumsuzluklarını giderebilmek ve değişimden mümkün olduğunca yararlanabilmek için, değişim gerçeğini kabul etmelerinin ve değişimi anlamaya çalışmalarının gerekliliğini savunmaktadır.

Ancak, sürekli değişim ortamı, örgütler için belirsizlik yaratmaktadır. Moynihan'a göre (2005), üç tür belirsizlik vardır; "aslı belirsizlik," "stratejik belirsizlik" ve "kurumsal belirsizlik." Aslı belirsizlik, karşılaşılan sorun hakkında bilgi eksikliği veya kesin olmayan aşırı bilgi yükü nedeniyle oluşur. Stratejik belirsizlik, ağbağları oluşturan aktörlerin "stratejik otonomilerini" belli seviyede korumaları nedeniyle oluşur. Kurumsal belirsizlik ise; kendi algılamaları, kuralları ve hedefleri olan, farklı tip örgütlerden oluşan aktörlerin koordine çabasından kaynaklanır. Stratejinin amacı, belirsizlik ortamında, belirlenen amaçlar doğrultusunda verilen kararlara, istenilen sonuçlara ulaşılmasını sağlamaktır. "21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları" adlı eserinde, Drucker (1999), "strateji, bir işletmenin amacı doğrultusunda fırsatçı olmasına imkân tanımakta" olduğunu ifade etmiştir.

Rekabetle başa çıkabilmenin stratejinin özünde olduğunu kabul eden Michael E. Porter'a göre, rekabet koşullarında, strateji geliştirme sürecinde değerlendirilmesi gereken beş kuvvet vardır. Porter'ın "Beş Kuvvet" modelini şekillendiren bu beş kuvvet; mevcut firmalar arasındaki rekabet, müşterilerin pazarlık gücü, ikame ürünlerin oluşturduğu tehditler, tedarikçilerin pazarlık gücü ve pazara yeni girenlerin oluşturduğu tehditlerdir. Alfred Chandler'e göre, strateji belirleme, işletmelerin uzun dönemli amaç ve hedeflerini belirlemeleri ve bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli kaynakların tahsisi suretiyle uygun eylem programlarını hazırlamalarıdır. Stratejik yönetim anlayışı kapsamında, strateji belirleme çabasının stratejik planlamayı gerektirdiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, bu noktaya kadar belli bazı bilim insanlarının görüşleri doğrultusunda aktarılmaya çalışılan stratejik yönetim anlayışının evrimleşme dönemlerini incelemek için, Barca (2009)'nın makalesinde betimledi-

ği sınıflandırmanın, bir çerçeve çizilmesinde faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, Barca (2009), 1960-1980 yılları arasındaki dönemi, stratejik planlama anlayışı dönemi olarak nitelendirmektedir. Bu dönemin, giderek büyüyen işletmelerin kontrollerini sürdürme ve kararları arasında koordinasyonu sağlama sorunlarıyla ilişkilendirerek, stratejik yönetim düşüncesinin ortaya çıkmasıyla başladığını ileri sürmektedir. 1970'li yıllara kadar, piyasalarda yaşanan istikrar nedeniyle oluşan pazar büyümesinden yararlanan işletmelerin iş stratejileri, bağlı oldukları şirketlerin stratejik planlarıyla birlikte ele alınmıştır. Yazara göre, 1970'lerden sonra yaşanan ekonomik krizlerin ve sabit para kur sisteminin sona ermesi, piyasalardaki hareketliliği arttırmıştır. Tüm bu gelişmelerin, geçmiş verilere ve olaylara bakarak geleceği tahmin etmeye çalışan analitik/planlamacı yaklaşımın gücünü zayıflattığını belirten yazar, işletmelerin, tahminlere dayalı planlara ilaveten, senaryo tasarımıyla geleceği öngörmeye çalıştıklarını ileri sürmektedir.

Barca (2009), 1980-1990 yılları arasındaki dönemi, rekabet stratejileri dönemi olarak tanımlamaktadır. Yazara göre, 1980'lerden sonra, Pozisyon Okulu, doğrudan rakiplerin dışında, dolaylı ve potansiyel rakiplerin de hesaba katıldığı, sınırları genişletilmiş bir rekabet anlayışıyla, pazarda nasıl bir rekabet pozisyonu alınması gerektiğine ilişkin, maliyet liderliği ile farklılaşma ve odaklaşma kavramlarını içeren üç jenerik strateji olduğunu öne sürmüştür. Yazar, bu dönemde kullanılan strateji planlama usulünün, sektör analizi, stratejik alternatiflerin belirlenmesi, yönetim ve örgütlenme ile değer zincirinin belirlenmesi olduğunu ifade etmiştir. Ancak, yazar, bu dönemdeki, rekabet stratejileri arasında net bir tercih yapmayan şirketlerin, sektör ortalamasının altında başarı göstermeye mahkûm olduğu yönündeki anlayışa eleştirel bir yaklaşım getirmiştir.

Barca (2009), 1990'dan günümüze kadar olan dönemi ise, temel yetkinliklere dayalı strateji dönemi olarak adlandırmaktadır. Kaynaklara Dayalı Okul'un yaklaşımını ele aldığı bu dönemde, yazar, ekonominin karakteristiğini; artan değişim hızı, işletmelerin karşılaştıkları belirsizlik, karmaşa ve ölçeği genişleyen ve yoğunluğu şiddetlenen rekabet olarak ele almıştır. Yazar, bilgi ve bilgi yönetimine ilişkin çalışmaların, bu dönemdeki anlayışın temeli olduğu görüşünü savunmaktadır. Ancak, yazara göre, bu yaklaşımın en büyük eksikliği, işletme-

lerin, temel yetkinliklerini nasıl belirleyebileceğini ve yönetebileceğini ortaya koymaması olmasıdır.

Türkiye'de Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim Açısından Güncel Durum

Chester Barnard'a göre, iyi ve isabetli karar verme, "yönetimsel kararlar verme sanatı, ilgisiz hususlarda karar vermemek, erken karar vermemek, etkin olması mümkün olmayan karar vermemek ve başkasının vermesi gereken kararları vermemekten ibarettir." Karar verme ile planlama arasında sıkı bir ilişki olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda, planlama, "belirli bir sonucu elde etmek için kaynakların en akılcı biçimde kullanılmasına hizmet eden bir araçtır." Stratejik yönetimin bir fonksiyonu olan stratejik planlama, "örgütün amaçlarına ulaşmak için, hangi faaliyetlerin başarılması gerektiğinin belirlenmesi süreci(dir)."

Hal Griffin Rainey (2003), stratejik yönetim prosedürlerinin planlama ve örgütlenme safhasıyla başladığını ifade etmiştir. Rainey'nin tanımlamasına göre, genel olarak, süreci yöneten stratejik yönetim grubu, sürece kimin dahil olacağına, stratejik analizlerin nasıl yapılacağına ve grubun neyi başarmak istediğine dair bir muhabakata varmalıdır. Bu stratejik yönetim grubu, nominal grup tekniği gibi bir prosedürü izleyerek, paydaşlar, fırsatlar ve tehditler vb. konularda görüşlerini listeler. Grup, örgütün geçmişi ve şimdiki durumunun değerlendirmesiyle, örgütün misyonunun genel ifadesini ortaya çıkarmaya çalışır. Bu misyon ifadesi, örgütün genel amacını ve temel değerlerini ortaya koyar. Sonra, stratejik yönetim grubu, birçok analiz tekniğinden istifade ile örgütün değerlendirmesini yapar. Burns ve Stalker, Emery ve Trist ile Lawrence ve Lorsch tarafından yapılan araştırmalar, örgüt ile çevresi arasındaki sıkı bağı ve yüksek seviyedeki etkileşimi ortaya koymuştur. Bu nedenle, yapılan değerlendirmeler, hem örgütün hem de çevresinin analizini kapsmalıdır. Örneğin, grup, GZFT analizi olarak tanımlanan yöntemle, örgütün dış çevresini ve geleceğini göz önünde bulundurarak, güçlü ve zayıf yönleri ile fırsatlar ve tehditleri değerlendirir. Söz konusu analiz sonucunda, stratejik yönetim grubu, örgütün, istenen geleceğe ulaşmasını etkileyebilecek karşıt kuvvetler veya değerler arasındaki çatışmaları içeren, stratejik meselelerin bir listesine ulaşır. Müteakiben, stratejik yönetim grubu, söz konusu meseleleri yönetmek için planlar geliştirir.



Bu kapsamda, ülkemizde, stratejik yönetim konusunda en son yapılan düzenlemelerden biri, 10.12.2003 tarihinde kabul edilen, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılmıştır. Stratejik yönetim anlayış ve kavramlarını içeren düzenlemeler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu iç kontrol sistemi düzenlenmiştir. Söz konusu kanun, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, “kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.” Ancak, tüm kamu idareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, yükümlü tutulacak kamu idarelerini tespitine yetkili kılınmıştır. Bu kanunda, “stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, kamu idareleri, “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanan bütçelerini, “stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.” Bu kanun, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanmasını amaçlamaktadır.

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanun gereği oluşturulan iç kontrol sistemi, yönetim (governance) anlayışını gerekli kılmaktadır. Yönetişim sanatı, “kamuda, toplum adına sorumlu sahipliğin yerine getirilmesi” anlamını taşır ve “yetki, yönlendirme ve kontrolün uygulanması” hususlarını içerir. Söz konusu kanunda tanımını bulan “iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıt-

larının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” şeklinde tanımlanmıştır.

Anıl Keskin (2006)'e göre, “iç kontrol sistemi, örgütsel hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda ve özellikle faaliyetlerin etkinliği, kaynakların ekonomik ve verimli kullanımı, yürürlükteki politikalara, prosedürlere, kanunlara ve yönetmeliklere uygunluğu, sahtecilik, kanuna aykırılık veya yolsuzluk sonucu ortaya çıkanlar da dâhil olmak üzere varlıkların ve menfaatlerin her türlü kayba karşı korunması, bilgilerin, hesapların ve verilerin doğruluğu ve güvenilirliği, hususlarında makul güvence sağlamak üzere örgüt bünyesinde tesis edilmiş sistemler ağının bütünü kapsar.” Bu sistem dâhilinde, “risk odaklı, mali olmayan süreçler için belirlenen kontrol faaliyetleri kurum yöneticilerinin belirsizlikleri daha iyi yönetebilmelerini sağlayarak, kurumun daha etkin bir şekilde yönetilmesine yardımcı olmaktadır.” Sonuç olarak, “iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı(nın), etkin bir yönetimin inkâr edilemez koşullarından biri” olduğu ve bu sistemin, “...kurumun amaçlarına ulaşmasını bir bütün olarak destekle(diği)” değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, kamu kesiminde uygulanan yönetimin, işletme yönetim tekniklerine benzeştirilmesi sürecinde, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli biçimde sunumu yönündeki çabalara, stratejik yönetim anlayışının etki ettiği değerlendirilmektedir. İşletme yönetimi alanından doğan stratejik yönetim düşüncesi, kamu kaynaklarını kullanan kamu yönetimi açısından da önemli bir yaklaşımdır. Ancak, kamu yöneticileri, bu alandaki düşüncelerin eksiklikleri ve sınırlılıkları ile kendi faaliyet gösterdikleri alanların işletmelerin tecrübe ettiklerinden farklı olan yanlarını da göz önünde bulundurarak, strateji geliştirmelidirler.

Ayrıca, 5018 sayılı Kanun gereği oluşturulan iç kontrol sisteminin gerektirdiği, yönetim (governance) anlayışında, yönetim kavramında ön planda tutulan yöneten yönetilen ayrımının yerine, çok yönlü etkileşim ön plandadır. Ancak, Türkiye’de işletmelerde

bile “kurumsal yönetim bilincinin daha tam olarak oluşmadığı” da göz önünde bulundurulmalıdır. Buradan hareketle, bu bilincin yerleşmesi için zaman ve çaba harcanmasının gerekli olduğu ortadadır. Barca (2009), değişen çevre şartlarında yeni strateji anlayışları gelişebileceğinden, başarılı olmak için öğrenme yarışına katılmanın gerektiğini savunmaktadır.

Bu süreçte, Edward Lorenz (1972)’in ortaya koyduğu ve “kelebek etkisi” olarak ifade edilen etkileşim neticesinde, “tüm kompleks ve doğrusal olmayan sistemlerde, büyük ve hesaplananların ötesinde farklı değişikliklerin ortaya çıktığının” kabulüne dayanan “kaos teorisi” bağlamında, tecrübe edilen değişim dalgası ile başa çıkılması ve değişimin başarıyla yönlendirilmesi için, geliştirilen stratejinin yüzleşilen değişime uygun olması gereklidir.

Kaynaklar:

1. Al-Habil, W. (2010). The Development of The Concept of The “One Best Method” In Public Administration. *Journal of Public Administration And Policy Research*. Vol. 2(6), Aralık, s.96-102.
2. Altuntuğ, N. (2007). Küresel Rekabet Ortamında Ayırt Edici ve Sürdürülebilir Üstünlükler Bağlamında Temel Yetenek Tabanlı Stratejiler ve Bir Uygulama. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Isparta
3. Asunakutlu, T. & Coşkun, B. (2000). Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt. 2, Sayı: 4, 19-27.
4. Barca, M. (2009). Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi. Ankara Sanayi Odası. Asomedy, Dosya, Sayı Nisan/Mayıs/Haziran 2009, s.34-52
5. Alles, M. (2002). A Critical Analysis of the “Innovator’s Dilemma”: Why Should New Technologies Cause Great Firms to Fail? *The International Journal of Digital Accounting Research*, Vol. 2, No. 4, s.235-266
6. Çalışkan, B. (2008). Bilişim Toplumuna Ana Akım ve Eleştirel Yaklaşımlar Bağlamında Çevrimiçi Gazete Kullanıcılarının Sosyo-Ekonomik Koşulları ve Etkileşim Ölçümleri Üzerine Bir Araştırma. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Gazetecilik Anabilim Dalı Bilişim Bilim Dalı, İstanbul.
7. Erkan, V. (2008). Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
8. Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık, s.3-15
9. Evans, K.G. (1998). Governance, Citizenship, and the New Sciences Lessons from Dewey and Follett on Realizing Democratic Administration. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Virginia Polytechnic Institute and State University. Blacksburg, Virginia
10. Frederickson, H.G. (1980). *New Public Administration*. Foreword. University of Alabama Press, Alabama. <http://www.questia.com/read/9025269/new-public-administration> Erişim tarihi: 30 Aralık 2012.
11. Gökçe, O. & Kutlu, Ö. (2002). Amerikan ‘Hükümetin Yeniden Keşfi’ (‘Reinventing Government’) Reformu Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 3, s.63-91
12. Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim. *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, s.61-85
13. Güler, A.G. (2005). Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir? BAG, Yaklaşımları Sınıflandırmak, Çalışma notu. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kysiniflan.pdf>.
14. Erişim tarihi: 30 Aralık 2012.
15. Kökdemir D. (2003). Belirsizlik Durumlarında Karar Verme ve Problem Çözme. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, Ankara.
16. Moynihan, D.P. (2005). Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. La Follette School Working Paper No. 2005-028
17. Rainey, H.G. (2003). *Understanding & Managing Public Organizations*. 3rd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
18. Rosenbloom, D.H., & Kravchuk R.S. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (sixth edition)
19. Shrader, R.W. & McConnell, M. (2002). Security and Strategy in the Age of Discontinuity: A Management Framework for the Post-9/11 World. <http://www.strategy-business.com/article/11439?gko=f0413>. Erişim tarihi: 30 Aralık 2012.
20. Simon, H.A. (1946). İdaredeki Atasözleri. Çev.: Mümtaz Soysal. *AÜSBF Dergisi*, Cilt 11, Sayı 4, 1956, s.85-109
21. Sucu, M.E. (2010). Kobi’lerde Stratejik Yönetim ve Bir Araştırma. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
22. Tecee, D.J., Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities And Strategic Management. *Strategic Management Journal*, Vol. 18(7), Ağustos, s.509-533
23. Toffler, A. (1970). *Future Shock*. Bantam Books, New York.
24. Tortop, N., İsbir, G., Aykaç, B., Ayman, H. & Özer, M.A. (2012). *Yönetim Bilimi*. Nobel Yayıncılık. Ankara
25. Umar, K.A. (2005). The Impact of Strategic Management on Mergers and Acquisitions in a Developing Economy: A Case Study of Nestle and Lever Brothers PLC. Department of Business Administration Faculty of Administration, Ahmadu Bello University, Zaria.
26. Waldo, D. (1990). *Bureaucracy and Democracy: Reconciling the Irreconcilable in F. S. Lane, ed., Current issues in public administration*. New York: St. Martin’s Press,.
27. 5108 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun (2003). T.C. Resmî Gazete (25326). <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>. Erişim tarihi: 30 Aralık 2012.