

STRATEJİK YÖNETİMİN KAMUDA UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE

İlkay TOSUN*

Öz

İşletme alanından aktarıldığından bu yana yaklaşık 35 yıldır kamu yönetiminde uygulanan stratejik yönetim, teknik analiz, paydaş katılımı ve esnek yapısıyla önemli yenilikler sunmaktadır. Ancak kamusal amaçlarla çelişen doğası ve performans artırmadaki belirsizlikler nedeniyle uygulanabilirliği hâlâ tartışmalıdır. Literatürde çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiş olsa da kalıcı çözümler sağlanamamıştır. Bu çalışma, stratejik yönetimin doğduğu ABD ve İngiltere'deki deneyimlerden hareketle, kamu-özel çelişkisine daha az sahip Anglosakson gelenekteki sorunlar ve çözüm arayışları ekseninde stratejik yönetimin kamuda uygulanabilirliğini tartışmaktadır. Çalışma ABD ve İngiltere'deki uygulama sorunları ve bu sorunları aşmak üzere literatürün geliştirdiği yanıtlara odaklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Yeni Kamu İşletmeciliği, Anglosakson Yönetim Geleneği.

ON THE APPLICABILITY OF STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Abstract

Strategic management, which has been implemented in public administration for nearly 35 years since its transfer from the field of business, offers significant innovations with its technical analysis tools, stakeholder engagement mechanisms, and flexible structure. However, its applicability remains contested due to its conflicting nature with public goals and uncertainties in improving performance. Although various solutions have been proposed in the literature, no permanent resolution has been achieved. This study discusses the applicability of strategic management in the public sector by focusing on the Anglo-Saxon tradition, where the public-private contradiction is less pronounced. It examines the challenges experienced in the United States and the United Kingdom -where strategic management originated in public administration- and explores the relevant body of literature developed to address these challenges.

Keywords: Strategic Management, Strategic Planning, New Public Management, Anglo-Saxon Administrative Tradition.

* Arş. Gör. Dr., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ilkaytosun@aksaray.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3380-7591.

Giriş

1980’li yıllardan bu yana kamu yönetimi alanı, karmaşık ve hızla değişen bir dünyaya uyum sağlamak için kendini yeniden tanımlamak üzere yeni anlayışlarla güncellenmektedir. Bu güncellemeler çoğunlukla işletme alanından transfer edilen yaklaşımlarla sağlanmaya çalışılmaktadır. 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında benimsenen ve başlangıçta 'yeni' olarak nitelendirilen yaklaşımlar, günümüzde artık ilk dönemlerindeki kadar yenilikçi, heyecan verici ve belirsizlik içeren özellikler taşımamaktadır. Bu durum, söz konusu yaklaşımların dünyanın farklı bölgelerinde çeşitli bağlamlarda uygulanmış ve bu uygulamaların sonuçlarının sistematik biçimde değerlendirilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, bu yaklaşımlar artık kuramsal düzeyde tartışılmanın ötesine geçmiş, ampirik verilerle desteklenen, olumlu ve olumsuz yönleriyle daha nesnel biçimde analiz edilebilen politika ve yönetim araçları haline gelmiştir.

Stratejik yönetim de işletme alanından kamuya aktarılan bir yaklaşım olarak gündeme geldiğinden bu yana yaklaşık 35 yıllık bir sürede stratejik planlama aracı vasıtası ile ülkelerde yaygın bir nitelik kazanmıştır. Devletin faaliyet alanının kısıtlanması ve düzenleyici işleve çekilmesi, planlamanın toplumsal ve kültürel yönler de dahil olmak üzere bütüncül bir bakış açısıyla ele alındığı yaklaşımın etkisini yitirmesine yol açmıştır. Esnek, parçalı, çok aktörlü, piyasanın kırılabilirliğine karşı inisiyatif alanları tanımlanmış çevre analizini de plana dahil eden bir yaklaşım olarak stratejik planlama öne çıkmıştır. Stratejik planlamanın yeni makroekonomik koşullarda hem krizlere yanıt verebilme hem de fırsatları yakalama kapasitesi vadedmesi, özellikle Amerikan kamu yönetiminde büyük heyecan uyandırmış ve uygulamaya konulmasını sağlamıştır. Ancak stratejik planlama sadece bir araçtır ve asıl önemli olan yaklaşım stratejik yönetimdir.

Bu çalışmada işletme alanından aktarım bir sorunsal olarak ele alınmakla birlikte çeyrek yüzyılı aşan sürede kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamalarının pek çok faydası da ortaya çıkmıştır. SWOT ve PESTLE analizi gibi faydalı teknik uygulamaları, uzun dönemli istikrarlı bir perspektif sunması, izleme ve değerlendirme aşamalarına verilen önemle uzun dönemli stratejilerde esnek biçimde kısa vadeli düzenlemelerin yapılabilmesi, strateji oluşturma sürecinde katılımcı anlayışı derinleştirilmesi, sürecin kurum bazlı yönetiminde açık görev ve yetki paylaşımı ile kamuya etkin bir örgütlenme modeli

sunması, somut aşamalarının bulunması nedeniyle de yasa, prosedür ve rehberlerinin hızlıca oluşturulabilmesi ile kamuda şeffaf ve etkin olduğu kadar takip edilebilir ve kalıcı bir işleyiş zemini kurmuştur. Kanımızca stratejik yönetimin kamuda uygulanmasının en önemli faydalarını bunlar oluşturmaktadır.

Türkçede aynı terimle ifade edilse de stratejik yönetimin (*strategic management*) kamuya özgü (*administration*) olmayan bir işletme yönetimi (*management*) yaklaşımı olduğu unutulmamalıdır. Stratejik yönetimin işletme kökenli olması nedeniyle, kamuda stratejik yönetimin benimsenmesi süreci bazı zorluklarla karşılaşmıştır. Bu zorluklar literatürde tartışılrsa da kamuda gündeme geldiğinden bu yana geçen yaklaşık 35 yıllık sürede hala etkili ve kalıcı çözümlere ulaşamadığı kamuda stratejik yönetimi literatürünün özellikle son on yıllık araştırmalarında sıklıkla yer almaktadır. Temel zorluk, kamusal ve özel amaçların ayrılmasına dayanmaktadır. Stratejik yönetim, kârı maksimize etmeyi ve rekabet avantajı elde etmeyi amaçlayan özel sektör kuruluşları için tasarlanmış bir reçete olarak ortaya çıkmıştır. Amaçsal kuruluşu itibariyle çok yönlü ve karmaşık kamusal ihtiyaçlara yanıt vermekten uzaktır. Bu çalışmada, kamuda stratejik yönetim literatürünün ilk olarak ortaya çıktığı Anglosakson deneyiminden yararlanılarak temel sorunlar ve çözüm önerileri analiz edilmektedir. Ayrıca, en yaygın stratejik yönetim uygulamalarına ve bu uygulamalara ilişkin ABD ve İngiltere'nin deneyimlerine odaklanılmaktadır.

Bu çalışma ülkemizde ve dünyanın çeşitli yerlerinde uygulanan stratejik yönetim anlayışına ilişkin geniş literatürü, araştırmanın amacı itibariyle ihmal etmekte ve belirli bir deneyime mercek tutmaktadır. Yalnızca stratejik yönetim anlayışının doğduğu ve uzun zamandır köklü biçimde uygulandığı ülkelerdeki literatüre odaklanmaktadır. Bunun ilk nedeni, Anglosakson geleneği oluşturan ve günümüz kamu yönetimi anlayışlarında baskın olarak yönlendirici hale gelen ABD ve İngiltere'nin stratejik yönetim anlayışının kamudaki ilk uygulayıcıları olarak kurucu rolünün bulunmasıdır. Bilindiği gibi, stratejik yönetimin işletme alanında ortaya çıkışına da bu ülkeler kaynaklık etmektedir. Çalışmada bu ülkelerin seçilmesinin ikinci nedeni, stratejik yönetimin kamuya işletme alanından aktarımında kamu- özel çelişkisinin bu ülkelerde daha az olması diğer bir ifade ile kamu ve özel arasındaki makasın daha az açık olması nedeniyle işletme alanından kamuya aktarımda daha az zorlukla karşılaşılmış olmasıdır. Kamu yönetim geleneği ve yerleşik bürokrasisinin tarihsel kökleri özel sektörden keskin biçimde ayrılabilen Kıta Avrupası ülkelerinde stratejik

yönetimin kamuda uygulanabilirliği noktasında kamu-özel arasındaki keskin farklılıklar nedeniyle pek çok ikincil sorun tespit etmek mümkündür. Literatürde sıklıkla yer alan, stratejik yönetim anlayışına görece daha uyumlu ülkelerde bile stratejik yönetimin kamuda uygulanabilirlik sorunları yaşadığı tespit edilmektedir. Anglosakson ülkelerde yaşanan bu uygulama sorunları ve bunlara getirilen çözüm önerilerine odaklanılan bir çalışma gerçekleştirilmesi, sorunların yalnızca stratejik yönetim anlayışını sonradan transfer eden ülkelere kaynaklanmadığını da örtülü biçimde ortaya koymaktadır. Böylelikle stratejik yönetim uygulamalarının kamuda uygulanabilirliğini sadece bir aktarım sorunu olarak ele almaktan daha geniş bir bakış açısı elde edilmektedir. Diğer yandan, aktarım sorunsalı dışarıda bırakıldığından Anglosakson geleneğin kendisinde doğan kavramları yine olduğu yerde irdelemek, kökensel temel paradigmatik açılımları daha detaylı biçimde ortaya koymayı sağlamaktadır. Kamuda stratejik yönetim alanının doğduğu ve geliştiği ülkelerde kapsamlı bir literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak ABD ve İngiltere deneyiminden hareketle literatürün stratejik yönetimin kamuda benimsenmesine ilişkin sorunlara ne ölçüde yanıt getirebildiği sorusu yanıtlanmakta ve çözüm önerileri ortaya konmaktadır.

1. Kamu için Stratejik Yönetim Nedir?

Stratejik yönetim, örgütsel düzeyler boyunca dikkati ortak hedeflere ve konulara odaklayan, iç yönetim süreçlerini dış ortamda istenilen sonuçlara bağlayan ve günlük kararları daha uzun vadeli stratejik hedeflere dönüştüren bir bütünleştiricidir (Poister & Streib, 1999: 308). Güçlü bir stratejik yönetim, bir devlet kurumu için sürekli değişen iç ve dış şartlara göre kısa ve uzun vadeli yön almayı sağlamaktadır. Kamuda stratejik yönetimin uygulanmasına ilişkin ilk kapsamlı çalışmalardan birini ortaya koyan Poister ve Streib, toplumsal ihtiyaçlar, politik eğilimler ve makroekonomik koşullardaki değişikliklerin stratejik öncelikleri de sürekli güncelleyeceği varsayımından hareketle kamuda esnek bir stratejik yönetim öngörmektedir (Poister & Streib, 1999: 309). Kamunun stratejik yönetimle ileriye dönük, esnek ve etkili yanıtlar geliştirmesi, değişiklikleri önceden tahmin etmesi ve gerçekleştikten sonra da bunlara üretken kalarak uyum sağlaması mümkün olabilmektedir.

Stratejik planlama, etkili bilgi toplanması, takip edilecek misyonun ve yol boyunca ele alınacak konuların netleştirilmesi, stratejik alternatiflerin geliştirilmesi, araştırılması ve mevcut kararların

gelecekteki sonuçlarına vurgu yapılmasını gerektirmektedir. Stratejik planlamadan beklenen iletişim ve katılımı kolaylaştırması, farklı çıkarları ve değerleri barındırması, akıllıca ve makul analitik karar vermeyi teşvik etmesi ve başarılı uygulama ve hesap verebilirliği sağlamasıdır (Bryson J. , 2011: 6).

Stratejik yönetimin yaygın kabul edilen tanımlarından birisi, kamu değeri kavramını öne çıkarmaktadır. *“Bir kuruluş (veya başka bir kuruluş) genelinde stratejik planlama ve uygulamanın, misyonunun yerine getirilmesini, görevlerin yerine getirilmesini, sürekli öğrenmeyi ve sürdürülebilir kamu değeri yaratılmasını geliştirmek için sürekli olarak uygun ve makul bir şekilde bütünleştirilmesi”* olarak tanımlanmaktadır (Bryson, Berry, & Yang, 2010). 1980'lerin başlarına kadar, kamu sektöründeki stratejik planlama, öncelikle askeri stratejiye ve büyük ölçekte devlet kurma uygulamasına uygulanmakta iken gitgide yaygınlaşmaya başlamıştır (Bryson J., 2011: 8).

Stratejik planlamanın araçsal konumu yükselterek literatürde bazen stratejik yönetimle eşanlamlı kullanılmaktadır. Bu görüşe sahip yazarlar, stratejik planlamaya kamu yönetiminin tümünü şekillendirme gücüne sahip çekirdek nosyon anlamı atfetmektedirler. Stratejik yönetimin önemli savunucularından Bryson kitabının “stratejik planlama ne değildir?” başlığında net bir yanıt vermektedir: *“Her derde deva değildir.”* (Bryson J., 2011: 15). Bryson etkili şekilde kullanıldığında stratejik planlamanın kamu değeri yaratan, kuruluşun misyonunu ilerleten, paydaşları tatmin eden bir araç olduğunu belirtmekle birlikte liderliğin yerine geçebilecek bir araç olmadığını da altını çizmektedir. Liderlik “doğru şeyleri yapmak” iken, yönetim ise “şeyleri doğru yapmak” ile tanımlandığında fark ortaya çıkmaktadır. Liderlik, doğru şeylerin ne olduğu noktasında stratejik planlamaya perspektif sağlamakta iken stratejik planlama ise bu perspektifle misyonu, vizyonu, hedefleri ve yaratılacak kamu değerini netleştirmekle ilgilidir. Yönetim ise optimal maliyetle stratejiler ve eylemler yoluyla bu şeylerin iyi bir biçimde gerçekleştirilmesiyle ilgilenecektir (Bryson J., 2011: 15-16). Stratejik yönetimin inisiyatif alma ve yönlendirme boyutları liderliğin kendisi ile karıştırılmasına yol açabilmektedir. Stratejik yönetimde liderlik becerileri ön plana çıkmaktadır. Yetenekli liderler kamu kuruluşu için paydaşların katılımı ile vizyon oluşturarak örgütün kaynaklarını bu vizyon doğrultusunda stratejileri gerçekleştirmeye kanalize etmekte ve örgüte ve hedeflere bağlılık yaratmaktadır (Poister & Streib, 1999: 324).

Bryson ve ark., stratejik planlama ve yönetimi eşdeğer görerek her ikisini de içeren şu tanımı yapmaktadır. Stratejik planlama veya yönetim denildiğinde “*icra edilme biçimleri aracılığıyla zaman içinde korunan ve değiştirilen, düzenleme ve anlamlandırma ilkeleriyle bir arada tutulan insan ve insan dışı aktörlerin tipik olarak karmaşık birleşimlerini içeren, kısmen rutinleştirilmiş stratejik düşünme, eyleme geçme ve öğrenme davranışları*”nın anlaşılması gerektiğini belirtmektedirler (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 3).

Stratejik yönetime ilişkin diğer bir tanım, “*bir kuruluşun uzun vadeli amaç ve hedefleri belirlemesi, bu hedeflere ulaşmak için eylemlerin ve kaynakların yönelimi ve bir kuruluşu çevresiyle eşleştirme süreci*” olmasıdır (Hansen & Jacobsen, 2016). Kamu yönetimi literatürü genellikle kamu ve özel kuruluşların stratejik yönetim açısından farklılık gösterdiğini savunmaktadır. Kamu kuruluşlarının çok daha karmaşık ve diğer kamu örgütlenmeleri bağlı olarak işlevlerini yerine getirmeleri stratejik yönetim sürecini çok bileşenli hale getirmektedir. Özel sektörde rekabet gücü olarak anlamını bulan stratejik yönetim amacı, kamuda işbirliğine odaklanmaktadır.

Literatürde stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları birbirinin yerine sıklıkla kullanılsa da Poister ve Streib, kavramların eş anlamlı olmadıklarını orta koyan ayırt edici tanımlar getirmektedirler. Stratejik planlama, “*bir kuruluşun karşılaştığı en temel sorunları belirlemek ve bunlara yanıt vermekle ilgilenen bir "büyük resim" yaklaşımıdır*” (Poister & Streib, 1999: 309). Stratejik yönetim ise planlamanın özelliklerini içermekle birlikte “*kuruluşu sürekli olarak stratejik biçimde yönetmekle ilgili olduğundan çok daha karmaşık bir geçiş sürecidir*” (Poister & Streib, 1999: 310). Stratejik planlama stratejik yönetimin temel bir aracı olsa da çok daha kapsamlı bir kaynak yönetimi, uygulama ve kontrol süreçlerini içeren stratejik yönetimin kendisi değildir. Stratejik yönetim, stratejilerin uygulanması ve performansın ölçülmesinin yanı sıra eğilimleri izleme ve ortaya çıkan sorunlara stratejik yanıtlar geliştirmekle de ilgili olarak çok daha geniş bir anlayışı yansıtmaktadır. Stratejik yönetimin stratejik planlama dışında da araçları bulunmaktadır. Eylem planları, performans yönetimi süreci, bütçeleme sistemi, örgütsel yapıdaki değişiklikler, program ve proje yönetimi, paydaş katılımı gibi araçlarla sürekli izlenen şartlar ve çevreye göre (çoğu kez güncellenerek) stratejilerin uygulanması sağlanmaktadır. Böylelikle stratejik yönetim doğrusal olarak planlama-uygulama- değerlendirme süreci olmaktan çıkmaktadır (Poister &

Streib, 1999: 323). Kanımızca stratejik yönetim stratejik planlamadan çok daha geniş bir kavramdır. Stratejik planlama, stratejik yönetim anlayışı içerisinde uygulama alanı olan en temel araç olarak kullanılmaktadır. Öyle ki planlama anlayışının stratejik planlama teknikleri ve çerçevesine uygun olarak gerçekleşmediği örgütlerde misyon, vizyon ve stratejiler geliştirmeye yönelik bir doğrultu benimsenmiş olsa dahi stratejik yönetimden söz edilemez. Stratejik yönetim ayrılmaz biçimde stratejik planlamayı içerse dahi aralarında birinin anlayış diğerinin bu anlayış içindeki teknik olmasından kaynaklanan kapsam farkı bulunmaktadır; stratejik yönetim kapsamı itibariyle stratejik planlamadan çok daha geniştir.

Temel kaynaklarda *“bir kuruluşun ne olduğunu, ne yaptığını ve neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel kararlar ve eylemler üretmek için disiplinli bir çaba”* (Bryson J., 2011: 6) olarak tanımlanan stratejik planlama bu tanımla itibariyle kamu yönetimi için gerçek bir buluş mudur? Soruyu detaylandırmak gerekirse bir kuruluşun ne olduğu, ne yaptığı ve neden yaptığı gibi soruları açık bir biçimde yanıtlayabilmek ve yanıtları daha da geliştirebilmek için stratejik yönetime ihtiyaç kesin midir? Her kuruluş yasal prosedürler ve resmi bilgilerle zaten bu soruların yanıtı oluşturan bir çerçeveye sahiptir. Kanımızca stratejik planlamanın bu tanımla oldukça geniş ve ayırt edici yönlerini belirtmekten uzaktır. 1980’lerden bu yana olan serüveninde kamuda stratejik yönetim literatürü ve bir derece kadar da uygulaması, stratejik planlamanın ayırt edici yönlerini belirginleştirmiştir. Başlarda stratejik planlamayı inşa etmeye ve uygulamaya koymaya odaklanılırken; stratejik planlamanın, bütçeleme, performans ve iyileştirme girişimlerini yönlendirdiği veya en azından güçlü bir şekilde etkilediği daha kapsamlı bir çerçeveye ulaşılmıştır. Kamuda stratejik yönetimin yeni odak noktaları, stratejik yönetim sürecinin kaynakları ve çıktıları üzerinde doğrudan hak sahibi görülen veya bunlardan dolayı olarak etkilenen paydaş katılımı ve performans yönetimi olmuştur. Paydaş katılımını iyileştirme ve performans ölçümü noktasında bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımları öne çıkmaktadır (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 2).

2. Stratejik Yönetimin Kamuya Entegrasyonu

Stratejik yönetimin kamuya aktarılmasının arka planına bakıldığında, devletin alanının 1970’lerin kriz ortamına yeni yanıtlar bulmak üzere değiştirilmesi ve klasik planlama anlayışının bu değişime ayak uyduramaz hale gelmesi yatmaktadır. Bu bağlamda stratejik

yönetim “yönetim kapasitesine ağır talepler getiren planlama, programlama ve bütçeleme sistemi (PPBS) gibi belirli yönetim modellerinde hayal kırıklığına bir tepki” olarak da görülmektedir (Johnsen, 2015: 244). Bürokrasi alanının kısıtlanması, daha küçük ve özerk bir örgütlenme tipine geçilmesi, ademi merkeziyet gibi pek çok reform birleşeni stratejik yönetimin artan kullanımına eşlik etmiştir

Stratejik yönetim, 1985’ten bu yana ABD kamu sektöründe yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Bu sürecin başlangıcıyla ilgili iki kitap öne çıkmaktadır: Olsen ve Eadie’nin (1982) “*The Game Plan: Governance with Foresight*” (Oyun Planı: Öngörüyle Yönetişim) ve Sorkin, Ferris ve Hudak’ın (1984) “*Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide*” (Şehirler ve İlçeler için Stratejiler: Bir Stratejik Planlama Rehberi) isimli çalışması. Her iki çalışma da devlet destekli proje araştırmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Oyun Planı kitabı, Amerika Devlet Planlama Ajansları Konseyi tarafından fonlanmıştır (Olsen & Eadie, 1982). Sorkin ve arkadaşlarının kitabı ise Konut ve Kentsel Gelişim Departmanına bağlı Politika Geliştirme ve Araştırma Ofisi tarafından yürütülen ulusal bir projenin sonuçlarını içermektedir (Sorkin, Ferris, & Hudak, 1984). Böylelikle ABD’de kamuda stratejik yönetim devlet politikası olarak teşvik edilmiştir. Konuyu teorik bir tartışma bağlamında ilk ele alan çalışma ise Barry (1986) tarafından kaleme alınan “*Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations*” (Kâr Amacı Gütmeyen Organizasyonlar için Stratejik Planlama Çalışma Kitabı)dır. Kitap, kamu kuruluşlarına değil sadece kâr amacı gütmeyen kuruluşlara finansman kesintileri ve artan rekabetle karşı karşıya kalındığında beş aşamalı planlamayı, vizyon geliştirmeyi, sorun ve fırsatları ele alma stratejilerini kullanarak hedeflerine nasıl ulaşabileceklerini göstermektedir. Ayrıca sonuçları ölçmeye yarayacak çalışma sayfaları da vererek stratejik yönetim uygulamalarını bu tip kuruluşlara tanıtmakta ve rehberlik etmektedir (Barry, 1986). Kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla birlikte kamu örgütlerini de gündeme alan ilk çalışma ise iki yıl sonra kaleme alınan Bryson’ın (1988) “*Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*” (Kamu ve Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar için Stratejik Planlama) kitabı olmuştur¹.

Günümüzde stratejik yönetim hem Anglosakson hem de Kıta Avrupası sistemlerinde yaygın biçimde benimsenmiştir. Literatürdeki

¹ Bu makalede ilgili kitabın güncelleştirilmiş dördüncü baskısından (2011) yararlanılmıştır.

tartışmalar iki ana ekseninde toplanmaktadır: İlki, sosyal ve mali baskılar nedeniyle kamu yönetiminin stratejik düşünceyle yeniden yapılandırılması gerektiğini savunanlar; ikincisi ise stratejik yönetimin özel sektöre özgü doğası nedeniyle kamuya tam olarak uyum sağlayamadığını ileri süren eleştirel yaklaşımdır.

Stratejik yönetim dünyada yaygınlaşsa da mevcut bulgular ağırlıklı olarak ABD ve İngiltere gibi birkaç ülkeye, özellikle de yerel yönetimlere dayanmaktadır (Walker, 2013: 683). Walker'a göre, bu çalışmalar performans ile strateji ilişkisini ölçen güçlü araçlar sunmadığı gibi, strateji tercihlerinin nasıl yapıldığını da yeterince açıklayamamıştır ve çeşitli tipolojilerin varlığı kamuya uyarlanma noktasında önemli bir katkı sunmakla birlikte, örgütsel performansın genel ölçütlerine dayanması nedeniyle derinlemesine analizden uzaktır (Walker, 2013: 683).

Amerikan kamu yönetimine dahil olmasından bu yana stratejik yönetim araştırmaları çoğunlukla stratejik yönetimin teorik çerçevesine odaklanmış gibi görünürken, çok daha azı bir uygulama olarak stratejik yönetimle ilgilenmektedir (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 11). Sınırlı ampirik araştırma bulgularına göre stratejik yönetimde başarılı uygulamalar genellikle Amerikan kamu kurumlarına aittir. Kamu kurumlarının performanslarının iyileştirilmesine stratejik yönetimin doğrudan katkı verdiği sonuçları sadece Amerikan deneyimi için geçerli görünmektedir (Berry & Wechsler, 1995). Berry ve Wechsler, ABD'de yürüttükleri ulusal bir anket araştırmasında kamu kurumlarının kullandığı stratejik planlama süreçlerinin türleri ve stratejik planlama hedef ve sonuçlarıyla ilgili kapsamlı sonuçlara ulaşmışlardır. 1992 yılında yirmi programatik ve düzenleyici alandaki tüm devlet kurumlarına gönderilen ve 1995'te tamamlanan ankette, yüzde 56'lık bir yanıt oranı elde edilmiştir. Yanıt veren kurumların yaklaşık %60'ı stratejik planlama kullandığını, %9'u ise kullanmayı planladığını belirtmiştir. Federe devletlerin üçte biri stratejik planları için 5 yıllık bir zaman dilimi benimserken, diğerleri 1 ila 4 yıl arasında değişen süreler kullanmıştır. Katılımcıların %26'sı kurumlarının hiçbir zaman stratejik planlama yapmadığını ve yapmayı da planlamadığını ifade ederken, %5'i daha önce stratejik planlama yapılmış ancak artık uygulanmadığını bildirmiştir. Planlamanın bırakılmasındaki başlıca neden, kurum liderinin değişmesidir; bunu bütçe kısıtlamaları ve personel değişiklikleri izlemiştir. Katılımcıların %88'i, stratejik planlamaya başlama kararının kurum liderliği tarafından eyalet çapında bir yetki olmadan alındığını belirtmiştir. Yalnızca %12'si eyalet

düzeyinde yetkilendirmelerden söz etmiş; bunun %8'i eyalet ya da federal yasaya, %3'ü valilik emrine, %1'i ise zorunlu yönetsel düzenlemelere atıfta bulunmuştur. Berry ve Wechsler'e göre, bu bulgular stratejik planlamanın diğer eyalet çapındaki reformlardan farklı olarak kurumların kendi inisiyatifleriyle başlatıldığını göstermektedir (Berry & Wechsler, 1995: 160).

Stewart'a göre Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), kamuda stratejik yönetimi teşvik etse de hem teoride hem de Westminster² sistemlerinde siyasetin rolünü göz ardı eden yönetsel bir yaklaşım sunmaktadır (Stewart, 2004: 16). Peki, Westminster merkezli ülkelerde stratejik yönetim neden sorunludur? 1980 sonrası Avustralya, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık'ta reformlara rağmen Westminster sisteminin geleneksel yapısı büyük ölçüde korunmuştur. Bu sistem, üst düzey kamu yöneticilerine stratejik hareket alanı tanımayacak kadar sınırlı yetkiler vermektedir. Kamu yönetimi, bakanların siyasi yetkileri ve yasalarla tanımlı süreçlerle sıkı biçimde sınırlandırılmıştır. ABD'den farklı olarak, Westminster ülkelerinde YKİ reformları *“raporlama ve hesap verebilirlik süreçleriyle kurumları performans hedeflerine sıkı biçimde bağlamakta; stratejiye ise değişim yönetimi aracı dışında çok az yer bırakmaktadır”* (Stewart, 2004: 17). Literatürde stratejik yönetimin etkinliğine ilişkin performans ölçümlerinin İngiltere ve ABD'den geldiğini belirten Boyne ve Walker, literatürde herhangi bir araştırma verisi bulunmasa da Çin ve Vietnam gibi oldukça merkezileşmiş siyasal sistemlerdeki stratejik yönetimi reaktör stratejisine yerleştirmektedirler. Bunun nedenini bu tip ülkelerde performans değerlendirme anlarında örgütsel hiyerarşinin bir sonraki seviyesine uyum sağlamanın birincil önemde olmasına bağlamaktadırlar (Boyne & Walker, 2020: 190).

Bryson, ABD ve diğer ülkelerde stratejik planlamanın amacını, kamu ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda *“kamu değeri yaratımına yardımcı olmak”* şeklinde tanımlamaktadır (Bryson J., 2011: 8). Bryson'a göre ABD'de kamusal değer üretimi, herkes için yaşam, özgürlük ve mutluluk arayışını geliştirmek, daha mükemmel bir birlik inşa etmek ve gelecekte de kurumların olumlu etkilerini sürdürebilmesini sağlamak anlamına gelir. Bryson ABD'de ve

² Westminster modeli, Birleşik Krallık ve Avustralya başta olmak üzere çeşitli ülkelerde uygulanan demokratik parlamenter sistemine verilen isimdir. Bu sistem ismini İngiltere Parlamentosu'nun merkezi olan Westminster Sarayı'ndan almaktadır.

dünyanın diğer ülkelerinde stratejik planlamanın amacını kamu ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda “kamu değeri yaratılmasına” yardımcı olmak olarak yanıtlamaktadır (Bryson, 2011: 8). Bryson, ABD’de kamu değerine bağlı olarak öne çıkan stratejik planlama için şöyle demektedir (Bryson J., 2011: 8):

“Amerika Birleşik Devletleri'nde kamusal değer yaratmak, herkes için yaşamı, özgürlüğü ve mutluluk arayışını geliştirmek ve aynı zamanda daha mükemmel bir birliği teşvik etmek anlamına gelir. Bu, kurumlarımızın ve çabalarımızın olumlu etkilerinin belirsiz bir gelecekte de devam etmesini sağlamak ve dünyanın her zaman bulduğumuzdan daha iyi durumda kalması için yapmamız gerekenleri değiştirmemiz anlamına geliyor. Stratejik planlama, Abraham Lincoln’ün İlk Açılış Konuşmasında söylediği gibi, “doğamızın iyilik meleklerini” dinlemekle ilgilidir; en iyi ve en asil umutlarımızı ve hayallerimizi organize etmek, onları makul ve eyleme geçirilebilir hale getirmek ve onları hayata geçirmekle ilgilidir. Bu anlamda stratejik planlama “aşkınlığın üretimi” ile ilgilidir ve ilhamını “gerçek Amerikan Rüyası”nın en derin kaynaklarından bulur. Bunun ötesinde, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ve diğer yerlerdeki stratejik planlamanın amacı, uygulayıcılarına ve yararlanıcılarına “önem peşinden koşmasına” kısacası kamusal değer yaratmalarına- yardımcı olur.”

Yukarıdaki geniş alıntı tüm dünyada yönetsel bir reçete olarak sunulan stratejik yönetimin ilk ve esas olarak Amerikan yönetim gerçeklikleriyle ve çıkarlarıyla uyumlu bir perspektif sunduğunu göstermektedir. Oysa 1990’lara gelindiğinde stratejik yönetim sadece Amerika idari reform gündemi olarak değil aynı zamanda uluslararası ölçekte de reform hareketi olarak teşvik edilmiştir.

ABD’de reformlar, Osborne ve Gaebler’in (1992) kitabı *Reinventing Government* kitabının temel prensiplerine göre inşa edilmiştir. Hükümetin reform girişimi de Hükümeti Yeniden İcat Etme Ulusal Ortaklığı (*National Partnership for Reinventing Government- NPR*) olarak adlandırılmıştır. Başkan B. Clinton, Mart 1993'te “*hükümeti yeniden icat etmeyi*” planladığını belirterek, “*Amacımız tüm federal hükümeti daha az masraflı ve daha verimli hale getirmek ve ulusal bürokrasimizin kültürünü rehavet içinde ve hak sahibi olmaktan çıkarıp onu inisiyatif ve güçlendirmeye doğru değiştirmektir.*” demecini vermiştir (National Partnership for Reinventing Government, 2024). 1993 Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası (Government Performance and Results Act), tüm federal kurumlar tarafından stratejik planlama yapılmasını içererek ve kurumları daha kapsamlı bir stratejik yönetim düzlemine geçmeye teşvik etmiştir (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 2). 1993 tarihli reformlardan bu yana stratejik planlama

Amerikan kamu sektöründe tüm federal bölümler ve kurumlarda oldukça yaygın ve kapsamlı hale gelmiştir.

Anket çalışmaları stratejik planlamanın benimsenme oranının da yüksek olduğunu göstermektedir. Yukarıda sözü edilen Berry ve Werhcsler'in gerçekleştirdiği ulusal çaptaki anketi destekleyici biçimde 1994 yılındaki bir araştırmasında da Berry stratejik planlamanın benimsenmesindeki yaygınlıktan söz etmektedir. Bu çalışmasında benimsenme sıklığının detaylarını ortaya koymak için devlet kurumlarının neden stratejik planlamayı benimseyip kurumsal bir yenilik olarak hayata geçirdiklerini araştırmıştır. Araştırma sonuçları itibariyle dört açıklama geliştirmiştir: valilik yönetimlerinin direktifleriyle, güçlü mali koşullar altında, kurumlar özel sektör işletmeleri ile yakın çalıştığı zamanlarda ve son olarak stratejik planlamayı zaten benimsemiş olan komşu federe devlet kurumlarının sayısı arttığında stratejik planlama benimsenmektedir (Berry F. S., 1994: 327-328).

1999 yılında yapılan bir çalışma, “yeniden icat” reformlarının eyalet düzeyindeki etkilerini değerlendirmiştir. Stratejik planlama, yönetsel reformlar arasında en yüksek uygulanma oranına sahip reform olarak öne çıkmıştır (Brudney, Hebert, & Wright, 1999: 23). Araştırma, eyalet hükümetleri arasında uyumlu bir “yeniden icat” hareketinin sürmediğini göstermektedir. 50 eyaleti kapsayan ve 93 kurum türünde 1200'den fazla kamu kurumu başkanına gönderilen anketle yeniden icat reformları olarak sunulan 11 unsurun³ benimsenme düzeyi ölçülmüştür (Brudney, Hebert, & Wright, 1999: 19). Stratejik planlama, %39,3 oranla en çok benimsenen reform olurken, %79,4 oranında kısmen uygulandığı belirtilmiştir. Ancak kısmi uygulama kapsamında stratejik planlama, %81,5 oranla müşteri hizmetlerine yönelik eğitim programlarının ardından ikinci sırada yer almıştır. Ayrıca, kurum

³ 11 Hükümeti Yeniden İcat Reformu: 1- Müşteri hizmetlerini geliştirmek için eğitim programları (%20.4) , 2- Açık misyon ifadeleri üretmek için stratejik planlama (%39.3), 3- Çalışanları güçlendirmek için kalite iyileştirme programları (%16.7), 4- Sonuçları ölçmek için kriterler (%14.3), 5- Karar vermede ademi merkeziyetçilik(%12.4) , 6- Müşteri memnuniyetini ölçmek için sistemler (%11.7), 7- Hiyerarşik seviyelerde azalma (%16.6), 8-Tedarikte daha fazla takdir yetkisi (%7.1) 9-İnsan kaynakları kurallarının basitleştirilmesi (%5), 10- Büyük programların özelleştirilmesi (%5.2), 11- Fonları taşımak için daha fazla takdir yetkisi (%5.4). (Anket sonuçlarına göre benimsenme oranları parantez içinde verilmektedir.) (Brudney, Hebert, & Wright, 1999, s. 23)

yöneticilerinin %40'ından azı stratejik planlamayı tam olarak uyguladıklarını ifade etmiştir (Brudney, Hebert, & Wright, 1999: 28).

ABD'de stratejik planlamaya ilişkin iki ulusal araştırmaya ek olarak, 25000'in üzerinde nüfusa sahip belediyelerde de bir anket çalışması yapılmıştır. 1247 üst düzey belediye yetkilisine (şehir yöneticileri, baş idare memurları, finans direktörleri) gönderilen anket, %41 yanıt oranı ile 512 yöneticinin görüşlerine dayanmaktadır. Bu yöneticilerin %44'ü son beş yılda şehir genelinde stratejik planlama başlattıklarını belirtirken, %56'sı böyle bir uygulamaları olmadığını ifade etmiştir. Araştırmayı yürüten Poister ve Streib, yaklaşık 10 yıl önce yaptıkları benzer çalışmada bu oranın %38 olduğunu hatırlatarak, büyük bir artış olmadığını vurgulamışlardır. Ayrıca, önceki ankette stratejik planlamaya dair detayların azlığı nedeniyle yöneticilerin planlama kullanımını olduğundan fazla bildirmiş olabileceklerini belirtmişlerdir. Bu nedenle, %44'lük oran, şehir düzeyinde stratejik planlama kullanımında yalnızca %6'lık bir artışı yansıtmaktadır (Poister & Streib, 2005: 47).

Bilim insanları tarafından yapılan saha araştırmaları ve devlet kurumları tarafından hazırlanan raporlarda stratejik planlama şablonunun benimsenip uygulanmasına rağmen strateji geliştirmek gibi temel kriterler bile kamu örgütleri tarafından karşılanamadığı ortaya konmaktadır. Ayrıca yaygın uygulama sonuçları olarak federal yöneticilerin sonuç odaklı hedefler belirleme, dış paydaşların sürece katılımını sağlama gibi temel konularda zorlandığı tespit edilmiştir (Poister T. H., 2010: 247).

Stratejik yönetime ilişkin erken tartışmalara katkı olarak Bryson, Freeman ve Roering, 1986'da "Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Yaklaşımlar ve Yönergeler" başlıklı çalışmalarında, stratejik düşünmenin kamu yönetiminde merkezî hale gelmesi gerektiğini vurgulamış ve araştırmalar için 10 temel boyut tanımlamışlardır (Bryson, Freeman, & Roering, 1986: 79). Bryson, Berry ve Yang ise 2010 yılında, Amerikan deneyimine dayanan kapsamlı incelemelerinde bu on sorunun halen geçerliliğini koruduğunu, ayrıca dört yeni boyutun daha ortaya çıktığını belirtmişlerdir. Çalışma, son 25 yılda stratejik yönetime dair hemen hemen tüm bulguları derleyerek, araştırmaların bu temel sorunlarda ortaklaştığını ve stratejik yönetimin başarısının hâlâ tartışmalı olduğunu ortaya koymuştur. Yazarlar, 1986'daki bulgulara kıyasla "büyük ama eşit olmayan bir ilerleme" yaşandığını vurgulamışlardır (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 11). Onlara göre bu

eşitsizlik, teoriyle uygulama arasındaki dengesizlikten kaynaklanmakta; stratejik yönetim teorik düzeyde yoğun biçimde çalışılırken, uygulama boyutuna odaklanan araştırmalar oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu durum, teorik gelişmelere karşın uygulamada ilerlemenin daha yavaş seyrettiğini göstermektedir. Kamu Sektöründe Stratejik Planlama ve Yönetimi Gelecek Araştırmaları için On Yönerge (1986) ve araştırmacıların yeni eklediği dört sorunsal şöyledir (2011) (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 5):

1. Hükümetlerin stratejik planlama konusunda daha fazla deneyim ve bilgiye ihtiyacı vardır.
2. Strateji modellerinin çoğu koşulsuzdur, çünkü modelin sınır koşullarını veya her birinin belirli durumlarda nasıl uygulanması gerektiğini açıkça belirtmezler.
3. Stratejik planlamanın çoğu süreç modeli, stratejik konuların nasıl tanımlanacağı konusunda fazla rehberlik sağlamaz.
4. Stratejik konular belirlendikten sonra bunlarla başa çıkmak için spesifik stratejilerin nasıl formüle edileceğine ilişkin sorular devam etmektedir.
5. Stratejik planlama modellerinin çoğu resmi veya açık bir şekilde politik değildir, ancak yine de kamu sektörü tipik olarak açık ve meşru bir şekilde politik bir ortamdır.
6. Kamu sektöründe çoğul, muğlak ve sıklıkla birbiriyle çelişen amaç ve hedeflerle nasıl başa çıkılacağına ilişkin sorular devam etmektedir...İlgili bir soru da kamu kurumları için misyon beyanlarının her durumda hazırlanmasının gerekip gerekmediğidir.
7. Stratejik planlama modellerinin çoğu, araç ve süreçlerin nasıl ilişkilendirileceği konusunda net değildir. Araçların çoğu aslında işleme aykırıdır.
8. Çoğu model için uygun analiz veya uygulama birimi belirsizdir.
9. Literatür, farklı kamu kuruluşları arasında strateji oluşturma konusunda işbirlikçi çabalara nasıl girileceği konusunda özellikle yardımcı değildir.
10. Stratejik planlamanın uygun rolü nedir?

Dört yeni araştırma yönü:

1. Kamu stratejik yönetimi modelleri, uygulamanın doğasına daha fazla önem vermelidir.
2. Stratejik yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak kurumsal öğrenmenin ve bilgi yönetiminin yapılandırılmasına ve kolaylaştırılmasına daha fazla önem verilmelidir.
3. Strateji bilgisinin nasıl geliştiğine ve uygulamada nasıl kullanıldığına daha fazla dikkat edilmelidir.
4. Bilgi ve iletişim teknolojisi hükümet stratejilerine daha iyi entegre edilmelidir.

Şekil-1: Stratejik Planlama ve Yönetimi Gelecek Araştırmaları için On Yönerge (1986) + Dört Yeni Öneri (2010)

Şekil-1 kamuda stratejik yönetimin uygulanabilirlik sorunlarını 1986 yılından 2010 yılına değin uzun bir süreçte izlemeyi sağladığı için önem taşımaktadır. Şekil- 1’de gösterildiği gibi, en başarılı uygulama

sonuçlarını veren ve stratejik yönetimle uyumu yüksek derecede yakalayan Amerikan kamu yönetiminde dahi 1986'da belirlenen on sorunsal üzerinde yeterli aşama kaydedilemediği gibi yaklaşık 25 yıl içinde yeni sorunlar da eklenmiştir.

3. Temel Açmaz: Kamusal ve Özelin Çelişen Doğası

ABD ve İngiltere'yi inceleyen literatürde kamunun doğasına odaklanan çalışmalar geniş yer tutmaktadır. Bunlardan kamu sektöründe stratejileri ele alan Llewellyn ve Tappin'in çalışmasında, "neden kamu sektöründe stratejiler nispeten geç bir zamanda ortaya çıkmıştır?" sorusuna yanıt aranmaktadır. Sorunun yanıtının pek çok öncülü bulunmaktadır. İlk olarak rekabet avantajını güvence altına almaya çalışan stratejiler kamu hizmetlerinin sağlanmasında devletin tekel olması veya piyasa koşullarında bulunuyorsa bile çok az rekabet olması nedeniyle ilgi çekmemiştir. Çalışma ikinci olarak, kamu kuruluşlarının değişime dirençli içe dönük yapılar olmasından söz etmektedir. Böylelikle stratejik hamleler için bir alan oluşmamıştır. Son olarak ise, kamu hizmeti alanının tutarsız taleplerle örülü sıklıkla çözümsüz sorunlarla yüz yüze gelmesi gerekçe gösterilmektedir. Yazarlara göre kamu sektöründe strateji bu özelliklere dikkat edilmeden oluşturmuştur (Llewellyn & Tappin, 2003: 957-958).

Stratejik yönetim, YKİ reformlarının bir sonucu olarak kamu kuruluşlarında öne çıkmıştır. YKİ'nin literatürdeki baskınlığına rağmen stratejik yönetimin kamuda nasıl uygulandığı ve uygulama için hangi araçların kullanıldığına ilişkin çok az çalışma bulunmaktadır (Höglund, Caicedo, Mårtensson, & Svärdesten, 2018: 823). Stratejik yönetimi kamuya dahil etmek doğası gereği zorluklar içermektedir. Stratejik yönetimin çekirdeği, kâr elde etme ve rekabet avantajı sağlama amaçlarına dayanan özel sektör teorileri ile oluşturulmuştur. Bu nedenle stratejik yönetimi kamuya dahil etmek kolay değildir.

YKİ kamu sektöründe yaygın biçimde uygulansa da özel sektör modellerinin kamuya ne ölçüde uyarlanabileceği ve bu uyarılmanın kamu yönetimi sorunlarını gerçekten çözüp çözemeyeceği hâlâ tartışmalıdır (Williams & Lewis, 2008: 654). Williams ve Lewis, İngiltere'deki yedi kamu projesinde, değer ve paydaş algılarını değerlendirmek için iki stratejik yönetim tekniğini —değer zinciri analizi ve paydaş analizi— sistematik biçimde uygulamışlardır. Çalışmalarında, özel sektör modellerinin kamuya dikkatle uyarlanması gerektiği sonucuna ulaşmışlardır. Değer zinciri, birincil (lojistik, üretim, satış, hizmet) ve destek faaliyetleri (altyapı, insan kaynakları,

teknoloji, tedarik) ile kuruluşların işlevselliğini analiz eder. Yazarlar, bu modelin kamu hizmetlerinde hem algılanan hem de gerçek verimliliği artırabileceğini ve işlev temelli yönetim anlayışını süreç temelli yaklaşıma dönüştürebileceğini savunmaktadır. Bunun temel gerekçesi, kamu sektörünün özel sektöre kıyasla daha karmaşık bir paydaş yapısına sahip olmasıdır (Williams & Lewis, 2008: 657).

“Bir kurumu etkileyebilecek veya engelleyebilecek kişi ve gruplar” olarak tanımlanan paydaşların analizi, yazarlarca stratejinin kavramsallaştırılmasında temel unsur olarak görülmekte ve kamuya değer zincirinden daha kolay uyarlanabilir sayılmaktadır. Yine de bu tekniklerin, kamuya özgü yönler dikkate alınmadan uygulanması, stratejik yönetimin başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açacaktır. Yazarlar, stratejik yönetimin kamu sektörüne tek tip bir model olarak aktarılmasının kamu kuruluşlarının karmaşıklığını göz ardı ettiğini ve gerekli uyarlamalar yapılmadan verilen eğitimlerin, uygulamaların ve harcanan kaynakların başarısızlıkla sonuçlanmasının kaçınılmaz olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca strateji faaliyetlerinin, hedeflerin belirlenmesi, benimsenmesi ve eylem planlarının oluşturulması süreçlerinde çeşitli kurumsal paydaşların katılımını gerektirdiğinin altını çizmektedirler (Williams & Lewis, 2008: 656-666).

Özel sektör açısından strateji, rekabetçi pazarlarda rakipleri geçmenin yollarını sunmaktadır. Kamu sektöründe ise kuruluşların performanslarını ve hizmet sunumunu iyileştirebilecekleri bir araç olarak kavramsallaştırılmaktadır. Örneğin kamu kuruluşları performansı geliştirmek temel amacı olmadığı için kolayca yeni pazarlara giremez veya bu uğurda coğrafi konum değiştiremez. Kamu kuruluşları tekel yetkilerine ve zayıf piyasa görülerine sahiptirler. Ayrıca hareket alanları politik ve yasal kısıtlamalarla da sınırlıdır. Boyne ve Walker’a göre tüm bu özellikler nedeniyle kamu sektörü stratejik yönetimle uzak bir görüntü çizse de yeni hizmetlerin sağlanması, yeni müşteri gruplarının kapsamı ve hizmetlerin kamunun kendi içinde veya özel sektörle işbirliği içinde sunulması gibi ürün ve süreç yenilikleri de dahil olmak üzere bir dizi stratejik seçenek mevcuttur. Böylece strateji kavramı özel sektör kadar kamuda da uygulanabilir hale gelmektedir (Boyne & Walker, 2020: 185-186).

Johanson’a göre özel sektörün strateji tartışmaları rekabet yoluyla pazar payının elde edilmesi ve büyümeye büyük önem verilmesi ekseninde şekillendiğinden kamu sektörü bağlamında her zaman yararlı değildir. Ancak yazar kamu kuruluşları için hedef ayrılığı bulunmasını

ana konu olarak görmemektedir. Ona göre kamu kuruluşları kendi politikalarını uygulamak için özel sektördeki yönetim tekniklerini zaten benimsemişlerdir. Kamu yönetimi ve işletme alanındaki amaç farklılığı yerine stratejik yönetiminin özü olarak yön ve hedeflere odaklanmayı tavsiye etmektedir (Johanson, 2009: 873). Johanson “ajans” (agency) olarak ifade bulan Avrupa’daki kamu örgütlenmelerini temel almaktadır. Siyasi yönetimden bir dereceye kadar özerklik; siyasi karar yoluyla önceden belirlenmiş stratejik yön; bütçeleme özerkliği; finansmanın kendi gelirleri ve tahsis edilen katkılarla sağlanması gibi temel özellikleri bulunan ajanslar piyasa benzeri özellikler gösterse de stratejik yönetimin uygulanmasında ayırt edici yönleri sahiptirler.

Hansen ve Ferlie kamuda stratejik yönetimin hangi tip kamu kuruluşlarında daha kolay uygulanacağına ilişkin bir yanıt geliştirmişlerdir. Bu göre kamu örgütlenmelerinde YKİ’nin bir sonucu olarak gelişen üç özelliği aramak gerekmektedir: İdari özerklik derecesi, performansa dayalı bütçeleme ve piyasa benzeri koşulların varlığı (Hansen & Ferlie, 2014: 4-5). İlk olarak kurumların daha fazla hareket özgürlüğü olduğunda stratejik yönetim modellemeleri için daha fazla alan bulunmaktadır. Aksi durumda, geleneksel yapılarda her şeyin düzenlenmiş ve belirli olması stratejik yönetimin alanını kısıtlamaktadır. İkinci olarak, performansa dayalı bütçeleme yaygın olduğunda stratejik yönetim yaklaşımları daha uygulanabilir hale gelmektedir. Bütçenin performansa bağlı olması kurumların hayatta kalma potansiyellerini şekillendirdiğinden, performansı yükseltecek biçimde stratejiler geliştirme eğilimi artmaktadır. Son olarak piyasa benzeri koşullarda rekabet ortamı, varlıklarını devam ettirebilmek için kuruluşları stratejik yönetime teşvik etmektedir (Hansen & Ferlie, 2014: 6, 15). Yazarların baz aldığı Anglosakson yönetimin keskin bir görüntüsü olan İngiltere’de bile geleneksel kuruluşlar ile YKİ tipi kuruluşlar yan yana yer almaktadır. Bunların içinden YKİ reformlarının derinleştiği kuruluşlarda stratejik yönetimi daha elverişli bulmaktadırlar. İlgili makalenin sonuçları arasında yer almasa da makalede ortaya konulan analiz, stratejik yönetimin kamu yönetimini tümüyle kapsayacak biçimde genelleşmesinin ve hatta adlandırmayı ortadan kaldıracak biçimde kamu yönetiminin yerini almasının mümkün olmadığını kanıtlamaktadır.

Elbanna v.d. Kanada’da 150’den fazla kamu hizmeti kuruluşu üzerinde yaptıkları çalışmada, resmi stratejik planlamanın strateji uygulama başarısının belirlenmesinde oynayabileceği rolü araştırmışlardır. Yazarlar stratejik planlama sürecinin katılımı artıran

yönleri nedeniyle başarı elde etmenin mümkün olduğu sonucuna varsalar da ölçümlerindeki sınırlılıklar uygulamayı geliştirme önerileri getirmelerini önlemiştir (Elbannaa, Andrews, & Pollanenc, 2015: 21). Ancak açık şekilde üst yönetim ekibinin oluşturduğu planlar, düzgün ve tam olarak yürütüldüğünde ortaya çıkaracağı örgütsel sonuçların yönetim tarafından alınan kararlara *dönüştürülmesinin “kamu kuruluşlarının (en azından faaliyet gösterdikleri demokratik olarak zorunlu kılınmış yetki veren ortamın sınırları içinde) kendi kaderlerinin efendisi olduğuna dair bir miktar güven hissetmeyi sağlayacağını”* belirtmektedirler (Elbannaa, Andrews, & Pollanenc, 2015: 3).

YKİ stratejik yönetim anlayışını kamuya kazandırır da kamuda uygulanabilirlik açısından çelişen yönler de yaratmıştır. Kimi yazarlara göre “YKİ’nin dış verimlilik pahasına iç verimliliğe güçlü olarak odaklanması ve daha uzun vadeli ve sonuç odaklılık pahasına kısa vadeli, çıktı odaklı, ölçülebilir sonuçlarla ilgilenmesi” stratejik yönetimin kamudaki etkinliğini olumsuz etkilenmiştir (Höglund, Caicedo, Mårtensson, & Svärdesten, 2018: 823). Stratejik yönetim bir örgütün çevresiyle bütünlüğünü sağlamak ve uzun vadeli perspektif sunmayla ilgilenmektedir. YKİ’nin yönetime ait şeyleri parçalı, mikro ve yerel düzeyde algılama çabası ile çelişen bir yöndür. YKİ ile stratejik yönetim arasında mutlak uyum olduğu önkabulü literatür tarafından sorgulanmaya açılmalıdır.

Bryson’a göre kamuda stratejik yönetime geçiş “zorunluluğu” sektörler arasındaki bulanıklaşma ve ulus üstü küresel modelin belirginleşmesi ile doğrudan ilgilidir. Kamu, özel ve kâr amacı gütmeyen sektörler arasındaki sınırların aşınmasını kamu yönetimine yeni bir biçim vermenin gerekliliği olarak sunmaktadır. Bryson bulanıklaşmayı ulus- ulusüstü ve sektörler arası olmak üzere iki şekilde tanımlamaktadır: “*Ulusal egemenlik çok uluslu şirketlere, uluslararası kuruluşlara ve uluslararası ittifaklara ‘sızdı’. Egemenlik, işletmelere ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara ‘sızdı’.*” (Bryson J., 2011: 5)⁴. Bu bulanıklaşmayı, hiçbir kuruluşun tam olarak sorumlu olmadığı ancak her birinin kısmi sorumlu rol oynadığı ve birbirini etkilediği yeni bir stratejik yönetim düzenine geçmenin gerekçesi olarak görmektedir. Stratejik planlama aracı tam olarak bu belirsizliği netleştirme aracı olma işlevini yerine getirecektir (Bryson J., 2011: 5-6).

⁴ İç tırnak kullanımı alıntı yapılan yazara aittir.

Stratejik planlamanın kamuya uygulanması noktasında dikkat edilmesi gereken hususlar bulunmaktadır. Bu noktalardan birisi kamu yöneticilerinin paydaşlarla örgütsel hedeflere ulaşmak için işbirliği yapmaları ve hedefleri paydaşların perspektif ve ihtiyaçlarını yansıtacak şekilde belirlemeleri gerekmektedir (Bryson, Crosby & Bryson, 2009: 174). Bryson ve arkadaşları (2009) stratejik yönetimde paydaş katılımının öneminin vurgulanması ile kapsayıcı, katılımcı ve demokratik kamu yönetimine ulaşmanın mümkün olabileceğini öne sürmektedirler (Bryson, Crosby & Bryson: 203). Stratejik yönetimde katılımın hem mevcut durumunun analiz edilmesi hem de artırılmaya dönük teşvik edilmesi önem taşımaktadır. Stratejik planlama faaliyetlerine kimin, nasıl, neden ve hangi sonuçlarla ilgili olarak dahil olduğuna odaklanmak gerekmektedir. Katılımın öne çıkarılması stratejik yönetimin dizili sıra süreçler yönetimi olmaktan çok, ilişkisel olarak var olan yapısını desteklemektedir. Stratejik planlama bir örgütün ne olduğunu, ne yaptığını ve neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel kararlar ve eylemler üretmek için katılımı organize eden ve stratejik eylem için fikirler oluşturan birbirine bağlı bir dizi faaliyet gerektirmektedir (Bryson, Crosby & Bryson, 2009: 180).

İşletme alanı için stratejinin ne olduğu açıktır; rekabette başarı elde etmek temel amaçtır. Strateji özel örgütlenmelere bu amaca ulaşmak için rakiplerden gelen zorlukları tahmin edip bunlarla başa çıkma yetisi kazandırır. Bu nedenle özel sektörde stratejik yönetimin faydaları çok daha iddialı bir biçimde ele alınmaktadır. Kamuda ise stratejik yönetimin faydalarına ilişkin çekinceler bulunmaktadır. Bu nedenle stratejik yönetimi kamuya uyarlamanın yolları temel tartışma konusudur (Stewart, 2004: 16) Stewart'a göre bu yaklaşımı Amerikan yönetimi üzerine analizler yapan bilim insanları takip etmektedir. Stratejik yönetimin kamuda başarısını mümkün gören bu çalışmaların ABD'ye odaklanmış olması Amerikan modelinde politik olan ve yönetsel olan arasında da yakın bir özdeşleşme bulunmasından kaynaklanmaktadır. İngiltere için ise bürokratik stratejinin teşvik edilmek bir yana kısıtlanması gerektiği sonuçlarına varılmıştır. İngiliz vaka çalışmalarına bakıldığında stratejik planların formüle edilmesi ve uygulanmasına yönelik sorunlar raporlanmaktadır (Stewart, 2004: 16-17).

Boyne ve Walker'ın çalışması (2020), kamuda stratejinin önemli olduğuna ilişkin üç varsayım ortaya koymaktadır. İlki performansın salt teknik ve kurumsal ortamlar, yapılar ve süreçler gibi iç örgütsel özellikler ile belirlenmediğidir. Aynı zamanda dış dinamikler diğer bir

ifadeyle çevresel faktörler de göz önünde bulundurulmalıdır. İkinci varsayım, iç ve dış paydaşlar için tanımlanabilir bir strateji oluşturmak stratejiyi performansa bağlayan nedensel mekanizmaları inşa edebilecektir. Örneğin, kurumsal çevreyi oluşturan güçlü gruplar tarafından benimsenen stratejiler daha fazla finansal ve politik desteğe yol açabilmektedir. Son olarak, stratejik yönetimin kamu kuruluşlarına göre değiştiği varsayımdır. Özetle, yazarlara göre, çevresel ve örgütsel değişkenlerin etkisi dikkate alınarak ve kamu kuruluşlarına göre değişme kapasitesi göz önünde bulundurularak kurulan bir stratejik yönetim çerçevesi performansla doğrudan bağlantılı bir öneme sahiptir (Boyne & Walker, 2020: 186-187).

Sonuç

Kamu-özel amaç ayrımı detaylandırıldığında rekabetçi stratejilerin neden kamunun doğasına aykırı olduğu anlaşılmaktadır. Özel sektör müşteri çekmek için düşük maliyet ve ürün farklılaştırma gibi yöntemleri kullanarak rekabet avantajı stratejisi oluşturmaktadır. Oysa kamuda bu tip bir sorun hiçbir zaman geçerli olmamıştır; kamuda talep çekmek yerine aşırı talebi doğru biçimde karşılama amacı söz konusudur. YKİ bakış açısı kamu-özel ayrımında sektör olarak paylaşımın piyasa başarısızlığı ile şekillendiği varsayımına dayanmaktadır. Buna göre bir kamu hizmeti piyasa başarısızlığı sonucunda ortaya çıkmakta ve devlet tarafından karşılanmaktadır. Kamu yönetimi ve işletme alanlarını, işletme alanının yaklaşımları teorik egemen çerçeveyi oluşturacak şekilde yakınlaştırma girişimleri, piyasa başarısızlığına dayanan temel varsayımları ile çelişmektedirler. Piyasanın olmadığı ve olamayacağı alanı kamu tamamlıyor ve bu yolla var oluyorsa piyasa ajanları için türetilmiş stratejik yönetim dizgesinin hiçbir değişikliğe uğramadan kamuda uygulanmasının mümkün olduğu görüşü nasıl ortaya çıkmıştır? Kamu sektörü bir hizmet sunumu için ortam elverişsiz olduğunda bu hizmetten vazgeçemez. Bu durumda rekabet avantajına dayanan stratejilerle açıkça ilgisizdir. Temel sorun kamunun işletme bakış açısıyla tanımlanması meselesidir. Devlet ve yönetsel nesnesi kamu yönetimi işletme kavramlarının gölgesinden kurtularak tanımlanmalı ve analiz edilmelidir. Kamu sektörü için hizmet sunumu, “elverişsiz ortam” gibi bir iktisadi kâr maksimizasyonu niteliğine ihtiyaç duymadan analizi edilmelidir. Kamu yönetimi araştırmacıları ve uygulayıcılarının kendi kavram setleri ile yola çıkması, sonradan uyarlanan stratejik yönetim gibi yaklaşımların daha sağlıklı entegrasyonunu veya en kötü ihtimalle başarısız olacaksa sonuçları baştan keşfedilerek devletlere zaman ve kaynak israfı

yaptırmadan vazgeçilmesinin yolunu açacaktır. Teorik açıdan ise kamu yönetimi akademisyenleri ilgilerini işletme fabrikasında tamamlanarak gelmiş paketin açılıp anlaşılmasına vermek yerine kamu yönetimi fabrikasının içinden onun hammaddeleri ile ürünler oluşturmaya zaman ayırabileceklerdir. Stratejik yönetim anlayışı ve onun planlama aracı uygulamada yaygınlaşsa da gerçek etkilerinin neler olduğu belirsiz kalmıştır. Stratejik sorunları çözmeye yardımcı olmak için günümüzde birçok araç ve teknik mevcut olsa da her birin tam olarak nasıl ve ne zaman en faydalı olduğunu tespit etmek hala çözüme kavuşturulamamış bir sorundur. Bryson ve arkadaşlarına göre pratikte stratejik konuların nasıl belirleneceği konusunda hala rehberliğe ihtiyaç vardır (Bryson, Berry, & Yang, 2010: 11). Belirsizlik, paydaş katılımı mekanizması üzerinden stratejik yönetimin politik yönlerini anlamak açısından da devam etmektedir.

Literatürde stratejik yönetimin kamudaki başarısı büyük oranda ABD deneyimine dayandırılmaktadır. Ancak bu çalışmada ortaya konduğu üzere, stratejik yönetimin kamu kurumlarında başarıyla uygulanmasının önünde hem kurumsal hem de sistemsel engeller mevcuttur. Başta Berry ve Wechsler'in ampirik bulguları olmak üzere birçok çalışmada, stratejik planların benimsenmiş olmasına rağmen uygulama derinliği, sürdürülebilirliği ve etkisi tartışmalıdır. Westminster tipi yönetim sistemlerinde yöneticilerin stratejik hareket alanının sınırlı olması, stratejiyi yalnızca teknik bir süreç haline getirmekte, onun siyasi bağlamla olan ilişkisini zayıflatmaktadır. Bu noktada stratejik yönetim, idealize edilmiş bir yönetim aracı olmaktan çıkarak, bağlama duyarlı, dinamik ve çoğulcu bir yapıya bürünmelidir.

Stratejik yönetim kamu alanına dahil edildiğinden beri temel sorunsal, kamunun çok farklı ve bazen de birbiriyle çelişkili görünen hedef ve misyonlara sahip olmasıdır. Literatürün 35 yıllık serüveni değerlendirildiğinde bu konuda stratejik yönetimi kamuya uygun hale getirecek tartışmalar ve öneriler geliştirilememiştir. Özel sektörün açık ve tekil hedeflerine göre kurgulanmış stratejik yönetim anlayışı olduğu haliyle kamuda sürdürülmeye çalışılmaktadır. Aynı sorun kamusal örgütlenmenin doğası için de geçerlidir. Somutlamaya daha uygun olduğu için stratejik yönetim ve planlama için en etkin örgütsel yapının ne olduğuna ve örgütsel seviyeler içinde stratejik yönetimin nasıl bir dağılımla görev yetki paylaşımına dönüşmesine ilişkin sorulara literatür tarafından bir yanıt geliştirilmiş olması beklenilebilir. Ancak bu konuda da literatürde çok az şey bulunmaktadır. Bu bağlamda literatürün stratejik yönetimi, kamu yönetimi alanının temel

boyutlarıyla baştan ve yoğun değişikliklere de uğrayabileceği kabul edilerek ele alması gerekmektedir. Kamusal amaçlarla çelişme, amaçların özel sektöre benzetilmesi yoluyla aşılabilecek bir sorun değildir. Devletin yönetim aracı olarak kamu yönetimini ele almak ve onu işletme alanından değil, tarihsel olarak çok daha geniş bir olgu olarak tanımlamak stratejik yönetimin başarısızlığı sorununu aşmak için ilk hareket noktası olmalıdır. Böylelikle teorik güncellemelerle ilk kez gündeme geldiği için yenilikçi bir katkıymış gibi sunulan eksik bırakılmış yönlerin en baştan göz önünden kaçırılmaması sağlanabilecektir. Örneğin kamuda stratejik yönetim düşüncesine siyaset kurumunun da kendi ajandasının olduğu ve bu ajandanın strateji süreçlerini etkilediği gerçekliğini sonradan eklemek işletme alanının penceresinden bakıldığında sonradan keşfedilmeye uygun görünse de kamu yönetimi alanında zaten, ilk başta, analize katılması gereken bir faktördür.

Literatürde sıklıkla yer alan, görece daha uyumlu ülkelerde bile stratejik yönetimin kamuda uygulanabilirlik sorunları yaşadığı tespitinden hareketle, Anglosakson ülkelerde yaşanan uygulama sorunları ve bunlara getirilen çözüm önerilerine odaklanılması sorunların yalnızca anlayışı sonradan transfer eden ülkelere kaynaklanmadığını da örtülü biçimde ortaya koymaktadır. Diğer yandan, aktarım sorunsalı dışarıda bırakıldığından Anglosakson geleneğin kendisinde doğan kavramları yine olduğu yerde irdelemek, kökensel temel paradigmatik açılımları daha detaylı biçimde ortaya koymayı sağlamaktadır.

Stratejik yönetimin kamuda yaygınlaşması, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) reformlarıyla hız kazanmış, ancak bu reformların kısa vadeli çıktılarla sınırlı kalması stratejik yönetimin uzun vadeli ve kapsayıcı doğasıyla çelişmiştir. Literatürde, özel sektöre özgü modellerin kamuya doğrudan aktarılmasının yeterli olmadığı, bu araçların kamu yönetiminin karmaşık doğasına uygun biçimde yeniden yapılandırılması gerektiği yönünde güçlü bir görüş birliği oluşmuştur. Williams ve Lewis'in paydaş analizi ve değer zinciri yaklaşımı, bu ihtiyacın altını çizen önemli örneklerdendir.

Çalışmada ortaya konan bir diğer temel bulgu, stratejik yönetimin yalnızca bir araç ya da yöntem olarak değil, kamu yönetiminin temel değerleriyle uyumlu yeni bir düşünme biçimi olarak ele alınması gerektiğidir. Özellikle Bryson'ın vurguladığı “kamu değeri” kavramı, stratejik yönetimin kamuya özgü hedeflerle nasıl

bütünleştirilebileceğini göstermektedir. Ancak kamu değerinin soyut ve çoğulcu yapısı, stratejik yönetimi kolayca ölçülebilir ve mekanik süreçler haline getirme eğiliminde olan uygulayıcılar için önemli bir zorluk teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, stratejik yönetim kamuda uygulanabilir bir araçtır; ancak bu uygulanabilirlik, otomatik bir aktarım sürecinden çok, bağlama özgü yeniden kurma çabasını zorunlu kılmaktadır. Kamusal bağlamın siyasi, kurumsal ve kültürel özellikleri göz önünde bulundurulmadan stratejik yönetimin kamu yönetiminde istenilen etkiyi yaratması mümkün değildir. Bu bağlamda stratejik yönetimin geleceği, yalnızca yönetim tekniklerinin iyileştirilmesinde değil, aynı zamanda kamu değerinin nasıl üretileceği, korunacağı ve meşrulaştırılacağına dair daha derinlemesine düşünsel çerçeveler geliştirilmesinde yatmaktadır.

Kaynakça

- Barry, Bryan W. (1986), *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organization*, (Amherst H. Wilder Foundation).
- Berry, Frances S. (1994), “Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning”, *Public Administration Review*, 54(4), s. 322-330.
- Berry, Frances & Barton Wechsler (1995), “State Agencies Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey”, *Public Administration Review*, 55(2), s. 159-168.
- Boyne, George A., & Richard M Walker (2020), “Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead”, *Public Administration Review*, 70, s. 185-192.
- Brudney, Jeffrey L., F. Ted Hebert & Deil S. Wright (1999), “Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform”, *Public Administration Review*, 59, s. 19-30.
- Bryson, John (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, (New York: Willey).
- Bryson, John, M., Frances S. Berry & Kaifeng Yang (2010), “The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions”, *The American Review of Public Administration*, 20(10), s. 1-27.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby & John K. Bryson (2009), “Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as Way of Knowing: The Contributions of Actor- Network Theory”, *Public Management Journal*, 12(2), s. 172-207.
- Bryson, John M., R. Edward Freeman & William D. Roering (1986), “Strategic Planning in the Public Sector: Approaches and Directions”, *Strategic*

- Perspectives on Planning Practice*, (Der: Barry Checkoway), (Lexington: MA Lexington Books): 65-85.
- Elbannaa, Said, Rhys Andrews & Raili Pollanenc (2015), "Strategic Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada", *Public Management Review*, s. 1-26.
- Höglund, Linda, Mikael H. Caicedo, Maria Mårtensson & Fredrik Svärdsten (2018), "Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making", *International Public Management Journal*, s. 822-849.
- Hansen, J. R., & E. Ferlie (2014), "Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology", *Public Management Review*, 18(1), s. 1-19.
- Hansen, Jesper R., & Christian Jacobsen (2016), "Changing Strategy Processes and Strategy Content in Public Sector Organizations? A Longitudinal Case Study of NPM Reforms' Influence on Strategic Management", *British Journal of Management*, 27, s. 373-389.
- Johanson, Jan Erik (2009), "Strategy Formation in Public Agencies", *Public Administration*, 87(4), s. 872-891.
- Johnsen, Age (2015), "Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons?", *Financial Accountability & Management*, 31(3), s. 243-268.
- Llewellyn, Sue, & Emma Tappin (2003), "Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness", *Journal of Management Studies*, 40(4), s. 955-982.
- "National Partnership for Reinventing Government", [https://en.wikipedia.org/wiki/National_Partnership_for_Reinventing_Government#:~:text=In%20March%201993%2C%20President%20Bill,entitlement%20to%20initiative%20and%20empowerment.%22,\(20.04.2024\).](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Partnership_for_Reinventing_Government#:~:text=In%20March%201993%2C%20President%20Bill,entitlement%20to%20initiative%20and%20empowerment.%22,(20.04.2024).)
- Olsen, John B., & Douglas Eadie (1982). *The Game Plan: Governance with Foresight*, (Washington: Council of State Planning Agencies).
- Poister, Theodore H. (2010), "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance", *Public Administration Review*, 70(1), s. 246-254.
- Poister, Theodore H., & Gregory D. Streib (2005), "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", *Public Administration Review*, 65(1), s. 45-56.
- Poister, Theodore H., & Gregory D. Streib (1999), "Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes", *Public Productivity & Management Review*, 22(3), s. 308-325.
- Sorkin, Donna L., Nancy B. Ferris & James Hudak (1984), *Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide*, (Washington: Public Technology Ins.).
- Stewart, Jenny (2004). "The Meaning of Strategy in the Public Sector", *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), s. 16-21.

Walker, Richard M. (2013), “Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from the Miles and Snow Framework”, *Public Administration Review*, 73(5), s. 675-685.

Williams, Wil, & Duncan Lewis (2008), “Strategic Management Tools and Public Sector Management”, *Public Management Review*, 10(5), s. 653-671.

Extended Abstract

Strategic management, initially developed in the private sector, has been implemented in the public sector for over three decades. While its adoption has brought about significant innovations in public administration—such as improved stakeholder engagement, long-term policy consistency, and an emphasis on performance—its compatibility with the public sphere remains contentious. This study explores the applicability of strategic management in public administration, particularly within the context of the Anglo-Saxon tradition, by analyzing theoretical debates, empirical findings, and typological frameworks. The focus is not only on the successes of strategic management, but also on the conceptual and practical challenges that arise when a model rooted in private sector logic is transferred into the domain of public governance.

The paper begins with a conceptual clarification between strategic planning and strategic management. Although these terms are often used interchangeably, they represent different levels of institutional function. Strategic planning refers to the formulation of key decisions and goals that guide an organization’s direction, while strategic management encompasses both planning and the continuous execution of those strategies across all organizational levels. John Bryson defines strategic management as the integration of planning and action to fulfill organizational missions, support learning, and generate sustainable public value. This definition underscores the dynamic, process-oriented nature of strategic management, which goes beyond mere document production and emphasizes iterative learning, stakeholder alignment, and mission-centered outcomes.

Despite these potential benefits, an ontological question arises: Do public organizations, which already operate within clear legal and institutional frameworks, truly require strategic management to clarify their mission, tasks, and operations? Public agencies are already structured by laws, political oversight, and administrative mandates. If strategic management merely rationalizes what already exists, why has it become so dominant in the field of public administration? The literature often bypasses this fundamental question, favoring instead managerial and procedural perspectives.

To better understand the rationale for the public sector’s adoption of strategic management, the study examines the United States as a pioneering example. The strategic management movement in the U.S. gained momentum in the 1980s and 1990s, particularly through reform initiatives such as the National Performance Review (NPR) under the Clinton administration. Key legislative efforts like the Government Performance and Results Act of 1993 institutionalized strategic planning across federal agencies. This legislative context provided a formal basis for performance measurement, goal-setting, and long-term planning. However, these reforms were influenced by a specific ideological and cultural context—namely, the American emphasis on efficiency, decentralization, and market-based governance.

Foundational texts like Olsen and Eadie's *The Game Plan* (1982) and Sorkin, Ferris, and Hudak's *Strategies for Cities and Counties* (1984) illustrate the early diffusion of strategic thinking into local governance structures. These works, funded by government agencies, reflect the intentional promotion of strategic planning as public policy. Similarly, Bryson's *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (1988) played a critical role in introducing strategic concepts into nonprofit and government management. These efforts helped establish strategic management not only as a technical process but also as a normative framework—one that aligns public action with long-term societal goals.

Nevertheless, applying strategic management in the public sector has proven far from straightforward. One of the core challenges lies in the incompatibility between public service values—such as equity, accountability, and collective interest—and strategic management's roots in private sector objectives like profit and competitiveness. Scholars such as Stewart (2004) argue that, particularly in Westminster-based systems like the UK, Australia, and New Zealand, strategic management offers a managerial lens that downplays the importance of politics and democratic deliberation. In these systems, where ministerial authority and legal procedure tightly structure administrative action, the flexibility required for strategic maneuvering is often lacking.

Moreover, empirical studies show that while strategic planning is widely adopted, its depth and impact vary significantly. For instance, Poister and Streib's municipal-level surveys indicate that although nearly half of city managers report using strategic plans, only a fraction implement them comprehensively. Brudney, Hebert, and Wright's analysis of "reinventing government" reforms in U.S. states reveals similar patterns: strategic planning often ranks high in visibility but lower in sustained execution.

Further complicating the picture is the lack of robust measurement mechanisms linking strategy to performance. As Walker (2013) notes, many studies fail to provide clear evidence on how strategic choices translate into organizational outcomes. Typological models have been adapted to the public context, but they often rely on aggregated performance data and lack the granularity needed to account for the complexity of public service delivery.

In conclusion, while strategic management has evolved into a widely accepted framework in public administration, its transfer from the private sector remains fraught with conceptual, practical, and normative tensions. The literature increasingly acknowledges that strategic management must be redefined within the specific parameters of public governance, rather than imposed as a universal solution. This study contributes to that effort by situating strategic management within its historical, institutional, and theoretical context and by critically assessing its applicability across diverse administrative traditions.