

**YÖNETİM PRATİKLERİNİN KAMU
YÖNETİMİNE TRANSFERİ : BİR YÖNETİM
PRATIĞI OLARAK STRATEJİK PLANLAMA**

İsmail GEDİKLİ

Doktora Tezi

Danışman: Doç. Dr. Mustafa KURT

Haziran, 2013

Afyonkarahisar

T.C.
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

YÖNETİM PRATİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE
TRANSFERİ: BİR YÖNETİM PRATIĞI OLARAK
STRATEJİK PLANLAMA

Hazırlayan
İsmail GEDİKLİ

Danışman
Doç. Dr. Mustafa KURT

AFYONKARAHİSAR 2013

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “**Yönetim Pratiklerinin Kamu Yönetimine Transferi: Bir Yönetim Pratiği Olarak Stratejik Planlama**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

03/06/2013

İsmail GEDİKLİ

TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI

JÜRİ ÜYELERİ

Tez Danışmanı : Doç.Dr. Mustafa KURT

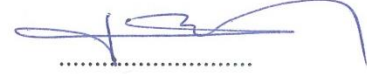
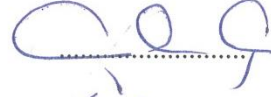
Jüri Üyeleri : Prof.Dr. Belkıs ÖZKARA

: Prof.Dr. Serkan BAYRAKTAROĞLU

: Doç.Dr. Veysel AĞCA

: Doç.Dr. Mustafa FİŞNE

İmza



İşletme Anabilim Dalı Doktora öğrencisi İsmail GEDİKLİ'nin “**Yönetim Pratiklerinin Kamu Yönetimine Transferi: Bir Yönetim Pratiği Olarak Stratejik Planlama**” başlıklı tezini değerlendirmek üzere 21.06.2013 günü saat 14:00'da Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca yukarıda isim ve imzaları bulunan jüri üyeleri tarafından değerlendirilerek kabul edilmiştir

Prof.Dr.Selçuk AKÇAY
MÜDÜR

ÖZET
YÖNETİM PRATİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE TRANSFERİ: BİR
YÖNETİM PRATIĞI OLARAK STRATEJİK PLANLAMA

İsmail GEDİKLİ

AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

Haziran, 2013

Danışman: Doç. Dr. Mustafa KURT

İşletme yönetimi, rekabet ve değişen çevre koşulları içerisinde etkinlik ve verimliliği ön plana çıkaran çeşitli yönetim pratiklerinin üretilmesine zemin hazırlayarak sürekli bir gelişim içerisinde olmuştur. 20. yüzyılın sonlarına doğru yaşanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmelere cevap verme noktasında geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersiz kalması, kamu yönetiminde işletme yönetimi pratiklerinin kullanımını gündeme getirmiş ve tüm dünyada yaygın bir reform hareketinin temeli olarak ortaya çıkmıştır.

Bir işletme yönetimi pratiği olarak stratejik planlama yaklaşımının Türkiye’de kamu yönetimi alanına transferi bu araştırmanın konusunu oluşturmaktadır. Araştırmada stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde uygulanmasının gündeme gelmesi ve yayılım sürecinin ekonomik, kurumsal ve bilişsel dinamiklerinin derinlemesine analiz edilerek sürecin detaylı bir şekilde ortaya konulması amaçlanmıştır. Nitel araştırma yöntemi ile doküman inceleme ve yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla elde edilen veriler analiz edilerek bulgulara ulaşılmış ve yorumlanmıştır. Sonuç olarak, ekonomik krizin tetiklemesiyle birlikte Dünya Bankasının dışsal zorlaması ve bürokratların desteği ile stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanması gündeme gelmiş, değişimin kaçınılmaz olduğunu gören siyaset dünyasının reform hareketine çeşitli sivil toplum kuruluşlarının desteği ile stratejik planlama yaklaşımının yayılımı ve kurumsallaşması gerçekleşmiştir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik planlama, işletme yönetimi, kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, bilginin yayılımı.

ABSTRACT

TRANSFERRING MANAGEMENT PRACTICES TO PUBLIC MANAGEMENT: STRATEGİC PLANNİNG AS A BUSINESS MANAGEMENT PRACTİCE

İsmail GEDİKLİ

AFYON KOCATEPE UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES

DEPARTMENT OF BUSINESS MANAGEMENT

June, 2013

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Mustafa KURT

As a result of changing environmental conditions and competition, business management has evolved steadily underlying efficiency and productivity and caused the invention of management practices. Given the inefficiency of classical public administration to react the economic, political and technologic developments, the use of business management practices in public administration has been brought forward as a worldwide reform movement.

The subject of the study will be the transfer of strategic planning to public management as a business management practice. The application of strategic planning approach in the Turkish public management and detailed analysis of economic, institutional and cognitive dynamics of expansion process will be expressed in this study. The data which has been obtained by means of document research and semi structured interviews has been reached and interpreted by using qualitative analysis method. Therefore accompanied with the economic crisis, World Bank influence and bureaucrat support, the use of business administration practices in public administration has been brought forward and institutionalization and diffusion of strategic planning has been realized by the support of politicians and Non Governmental Organisations.

Keywords: Strategic planning, business management, public administration, new public management, the expansion of information

ÖNSÖZ

Bu araştırmanın tez konusunun seçimi ve yürütülmesi dâhil her aşamasında bilgi ve önerileriyle beni yönlendiren, her daim teşvik edici ve yol gösterici bir yaklaşım sergileyen danışmanım Sayın Doç. Dr. Mustafa KURT'a en derin saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

03.06.2013

İsmail GEDİKLİ

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	ii
TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ

1. YÖNETİM BİLİMİNİN GELİŞİMİ-KAMU VE İŞLETME YÖNETİMİ KAVRAMLARININ ORTAYA ÇIKIŞI.....	4
2. KAMU YÖNETİMİ İLE İŞLETME YÖNETİMİ ARASINDAKİ İLİŞKİ ...	9
3. KAMU YÖNETİMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM VE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI	10
3.1. DEVLET ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI	11
3.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı	11
3.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri	12
3.1.2.1. Bürokrasi Modeline Göre Örgütlenme	12
3.1.2.2. Devletin Kamusal Mal ve Hizmetlerin Üretim ve Dağıtımında Doğrudan Görev Alması	15
3.1.2.3. Siyasetin ve Yönetimin Ayrı Alanlar Olarak Kabul Edilmesi	16
3.1.2.4. Kamu Yönetiminin Özel Sektör Yönetiminden Farklı Olması.....	17
3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ORTAYA ÇIKIŞI.....	18
3.3. YENİ KAMU YÖNETİMİNİ ORTAYA ÇIKARAN FAKTÖRLER.....	20
3.3.1. Bilgi Teknolojilerinde Yaşanan Gelişmeler	20
3.3.2. Küreselleşme.....	22
3.3.3. Ulus-Devlet Anlayışındaki Değişmeler	24
3.3.4. Demokrasi Alanında Yaşanan Gelişmeler	25
3.3.5. Refah Devletinin Çöküşü ve Neoliberalizm	26
3.4.6. Üretim Yapısındaki Değişmeler.....	27
4. YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ	28
4.1. AKTİF KATILIMLI YÖNETİM VE YÖNETİŞİM.....	29
4.2. SONUÇ ODAKLI YÖNETİM	30

4.3. KAYNAK KULLANIMINDA DİSİPLİN	31
4.4. PERFORMANSIN ÖLÇÜMÜ VE YÖNETİMİ	32
4.5. MÜŞTERİ ODAKLILIK	33
4.6. REKABETE VURGU YAPMAK	35
4.7. KAMUDA ÖZEL SEKTÖR YÖNETİM TEKNİKLERİNİN UYGULANMASI.....	36
5. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMINA YAPILAN ELEŞTİRİLER ...	38

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM

1. STRATEJİK YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN DOĞUŞU VE EVRİMİ	41
2. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ	45
2.1. STRATEJİK PLANLAMA EVRESİ.....	46
2.2. STRATEJİLERİN UYGULAMA EVRESİ.....	48
2.3. STRATEJİK KONTROL EVRESİ.....	49
3. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YAKLAŞIM.....	51
4. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİMİ.....	55
4.1. KALKINMA PLANLARINDA ANLAYIŞ DEĞİŞİKLİĞİ.....	56
4.2. STRATEJİK PLANLAMANIN KAMU YÖNETİMİNDEKİ YASAL TEMELİ.....	59
4.2.1 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	60
4.2.2 Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunlarında Yapılan Değişiklikler	62
4.3. STRATEJİK PLANLAMANIN PLANLAMA EVRESİNE İLİŞKİN YAPILAN FAALİYETLER	65
4.3.1. Kalkınma Bakanlığınca Yapılan Hazırlık Çalışmaları	65
4.3.2. Bütçe Sisteminde Yapılan Değişiklikler	70
4.3.2.1. Çok Yıllı Bütçeleme Tekniğine Geçiş	71
4.3.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş.....	73
4.4. STRATEJİK PLANLAMANIN UYGULAMA EVRESİNE İLİŞKİN YAPILAN FAALİYETLER	76
4.4.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Kurulması	76
4.4.2. İç Kontrol Sisteminin Kurulması	79
4.5. STRATEJİK PLANLAMANIN KONTROL EVRESİNE İLİŞKİN YAPILAN FAALİYETLER	82
4.5.1. İç Denetim Sisteminin Kurulması.....	82
4.5.2. Dış Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması.....	85
4.5.3. Kamuoyu Denetimine Etkinlik Kazandırılması.....	88

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YÖNETİM PRATİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE AKTARIMINA
İLİŞKİN ARAŞTIRMA: STRATEJİK PLANLAMA

1. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ	96
1.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU	96
1.2. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	97
1.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ/ORJİNALLİĞİ.....	98
1.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	98
1.4.1. Yönteme İlişkin Yaklaşım	98
1.4.2. Ana kütle ve Örneklem Seçimi	99
1.4.3. Veri Toplama Araçları ve Kullanımı	100
1.4.4. Araştırmanın Sınırlılıkları	102
1.4.5. Araştırma Takvimi.....	102
1.5. GEÇERLİK VE GÜVENİRLİK.....	103
1.6. ARAŞTIRMANIN KURAMSAL TEMELLERİ	106
2. BULGULAR.....	113
2.1. TETİKLEYİCİ YAPISAL DEĞİŞİM	113
2.2. KURUMSAL BAĞLAMIN OLUŞUMU	126
2.2.1. Dünya Bankası.....	126
2.2.2. Bürokratlar	133
2.2.3. Adalet ve Kalkınma Partisi	144
2.2.4. Sivil Toplum Kuruluşları	150
2.2.4.1. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV).....	152
2.2.4.2. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV).....	157
2.2.4.3. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD).....	161
2.2.4.4. Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD).....	166
2.3. KURUMSAL BAĞLAMDA BİLGİNİN YENİDEN ÜRETİMİ.....	168
2.4. BİLGİNİN KURUMSALLAŞMASI.....	187
3. TARTIŞMA	193
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	198
KAYNAKÇA	204
EKLER.....	226

TABLÖLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı/Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Arasındaki Fark	38
Tablo 2. Geçerlik ve Güvenirlik Konusunda Nicel ve Nitel Araştırmada Kabul Gören Kavramların Karşılaştırılması.....	105
Tablo 3. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksiniminin GSYH'ya oranı....	115

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1. Stratejik Yönetim Modeli ve Uygulama Süreci.....	45
Şekil 2. Stratejik Kontrol Süreci.....	50
Şekil 3. Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli.....	54
Şekil 4. Kamu İdarelerinin Sınıflandırılması.....	62
Şekil 5. Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi.....	68
Şekil 6. Stratejik Yönetim Süreci.....	69
Şekil 7. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi.....	75
Şekil 8. Araştırma Takvimi.....	103
Şekil 9. Yönetim Modası Yayılımı Süreci.....	109
Şekil 10. Stratejik Yönetim Süreci.....	175
Şekil 11. Bilginin Kurumsallaşması Süreci.....	194

GİRİŞ

Temel olarak başkaları vasıtasıyla iş görme olarak tanımlanabilen yönetim kavramı işbirliğine dayanan insan davranışlarıyla ilgili olması hasebiyle evrensel bir nitelik taşımakta, her bireyin bir şekilde parçası olduğu bir faaliyetler bütünü temsil etmektedir. İnsanlık tarihi kadar geçmişe götürülebilecek olan yönetim kavramı, ilkel toplum ilişkileri sonrasında ortaya çıkan egemen sınıfın yönetim örgütü olan devlet olgusuyla birlikte daha fazla üzerinde düşünülmesi gereken bir kavram haline gelmiştir. Devletin ortaya çıkmasıyla birlikte devletin yönetimi olarak kamu yönetimi ifadesinin de eski çağlara kadar götürülebileceği çeşitli araştırmacılar tarafından ileri sürülmüştür. Yüzyıllar boyunca çeşitli devlet formları ortaya çıkmış, mutlak devlet olgusu ile birlikte 18. yüzyılda kameral bilim kürsülerinde kamu yönetiminin bilimsel olarak incelenmesinin temelleri atılmış, 19. Yüzyılın sonlarında ise Woodrow Wilson'un kamu yönetiminin siyaset dışında ayrı bir inceleme alanı olduğunu ifade eden araştırmaları sonrasında kamu yönetimi ayrı bir disiplin dalı olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte yeni ticaret yollarının keşfi neticesinde ticari hayatın gelişmesi ve ticaretteki gelişme ile birlikte ciddi sermaye birikiminin sağlanması, arkasından ortaya çıkan sanayi devrimi ile birlikte insanlık tarihinde köklü bir değişim yaşanmıştır. Bu devirde sermaye birikimini elinde bulunduran özel müteşebbisler tarafından büyük fabrikalar kurularak kar güdüsü ile kitlesel üretim faaliyetlerine girişilmiş, daha fazla kar elde edebilmek amacıyla verimlilik üzerine araştırmalar başlamış ve Frederick W. Taylor'un hareket ve zaman etütlerini ortaya koyan çalışmaları ile birlikte işletme yönetimi ayrı bir disiplin dalı olarak ortaya çıkmıştır. Yönetim, kamu yönetimi ve işletme yönetimi olarak ayrı disiplin dalları altında araştırmacılar tarafından incelemeye tabi tutulmuştur. Özellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu yönetiminin farklı çevresel koşullar içerisinde faaliyet gösterdiği ileri sürülerek işletme yönetimi disiplininde elde edilen birikimlere mesafeli durulmuştur. Bununla birlikte tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler neticesinde kamu yönetiminde de etkinlik ve verimlilik temelli işletme yönetimi tekniklerinin uygulanması gerektiği dile getirilmiş ve bu düşünce yeni kamu yönetimi yaklaşımı içerisinde vücut bularak kamu ve işletme yönetimi disiplinlerini birbirlerine yakınsatmıştır.

Sonuç odaklı yönetim, kaynak kullanımında disiplin, performans ölçümü ve yönetimi, müşteri odaklılık ve rekabet gibi daha çok işletme yönetiminde temel alınan değer, süreç ve teknikler, yeni kamu yönetimi yaklaşımı tarafından da kabul görmüş ve işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasına zemin hazırlanmıştır. Bu kapsamda toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, yalın organizasyon, insan kaynakları yönetimi, performans yönetimi gibi birçok işletme yönetimi pratiğinin kamu yönetimine transferi gündeme gelmiştir.

İşletme yönetiminin bir parçası olarak stratejik yönetim/planlama yaklaşımı 1960'larda işletmelerde uygulanmaya başlamış ve günümüze kadar çeşitli evrimlerden geçerek işletme yönetiminin en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı içerisinde de stratejik planlama/yönetim anlayışının kamu yönetimlerinde uygulanmasına ilişkin olarak öncelikle Amerika'da sonrasında ise özellikle Anglo-sakson ülkelerinde ciddi bir eğilim göze çarpmaktadır. IMF, Dünya Bankası, OECD ve benzeri uluslararası kuruluşların önerileri ve/veya zorlamalarıyla stratejik planlama pratiği birçok ülkede kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bu araştırmanın konusu yönetim literatürü içerisinde son yıllarda oldukça popüler hale gelen yönetim bilgisi transferinin Türkiye bağlamında kamu yönetimi özelinde incelenmesidir. Bu çalışma ile stratejik planlamanın kökenleri itibariyle tarihsel süreçte Türk Kamu yönetiminin gündemine girmesi ve yayılım sürecinin ekonomik, kurumsal ve bilişsel dinamikleri ile birlikte derinlemesine analiz edilerek sürecin detaylı bir şekilde ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın konusu ve amacı doğrultusunda tez toplam üç bölümden oluşmaktadır. "Yönetim ve Kamu Yönetimi" başlıklı ilk bölüm Yönetim Biliminin Gelişimi Kamu ve İşletme Yönetimi Kavramlarının Ortaya Çıkışı, Kamu Yönetimi ile İşletme Yönetimi Arasındaki İlişki, Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Temel İlkeleri, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Yapılan Eleştiriler temel başlıklarından oluşmaktadır. "Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim" başlıklı ikinci bölümde ise Stratejik Yönetim Düşüncesinin Doğuşu ve Evrimi, Stratejik Yönetim Süreci, Kamu Yönetiminde Stratejik Yaklaşım, Türkiye'de Kamu Yönetiminde Stratejik

Planlamanın Gelişimi isimli temel başlıklar yer almaktadır. “Yönetim Pratiklerinin Kamu Yönetimine Aktarımına İlişkin Araştırma: Stratejik Planlama” isimli son bölümde ise stratejik planlamanın tarihsel süreçte Türk Kamu yönetiminin gündemine girmesi ve yayılım sürecinin ekonomik, kurumsal ve bilişsel dinamiklerinin ortaya konulabilmesi amacıyla stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde uygulanması gerekliliğine ilişkin ilk değerlendirmelerin yer aldığı Dünya Bankası ile Türkiye tarafından ortak hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR) raporunun hazırlanmasında görev alan kişilerden, stratejik yönetim düşüncesi ile birlikte Türk kamu yönetiminde yapılması gereken paradigmal değişimin teorisini ortaya koyan ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kurulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu üyelerinden ve Türk kamu yönetiminde stratejik planlama faaliyetlerine yönelik süreci takip eden Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Daire Başkanlığı yöneticilerinden seçilen 13 kişi ile önceden hazırlanan yarı-yapılandırılmış görüşme formları kapsamında yapılan görüşmelerden elde edilen verilere, bu verilerle birlikte başta kalkınma planları olmak üzere, hükümet programları, mevcut yasalar, çeşitli kurum ve kuruluşlarca hazırlanan raporlar ve yayınlardan oluşan dokümanların incelenmesi yoluyla elde edilen verilerin sentez edilmesi yoluyla ulaşılan bulgulara ve sonuçlara yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ

1. YÖNETİM BİLİMİNİN GELİŞİMİ-KAMU VE İŞLETME YÖNETİMİ KAVRAMLARININ ORTAYA ÇIKIŞI

Yönetim, işletme disiplini içerisinde bir alt disiplin olarak teoride ve pratikte oldukça dikkat çeken bir başlıktır. Yönetim kavramının tanımlanmasında çok farklı görüşler ortaya atılmış, bu alanda araştırma yapan kişiler kendi bakış açılarına göre değişen tanımlarda bulunmuşlardır. Tanımlama farklılıkları bir kenara bırakılırsa yönetim özü itibarıyla “başkaları vasıtasıyla iş görme” olarak tanımlanabilir (Koçel, 2007:11-12). Dolayısıyla yönetim faaliyetinden bahsedebilmek için birden fazla kişinin ortak bir amaç doğrultusunda işbirliği yapması gerekmektedir. Yönetim işbirliğine dayanan davranışlarla ilgili olduğuna göre, başkalarıyla işbirliği içinde çalışan herkesin yönetim faaliyetinin içinde bulunduğu ve onun bir takım problemleriyle tanışıklığı bulunduğu söylenebilir (Simon, Smithburg ve Thompson, 1996: 3-4).

Bu bölümde üzerinde duracağımız konu yönetim olgusunun nasıl ortaya çıktığı, süreç içerisinde kamu ve işletme yönetiminin nasıl ayrıştığı, iki alan arasındaki etkileşimin nasıl şekillendiği ve bu sürecin hangi aşamaya geldiği olacaktır.

Bir bilimsel disiplin olarak “yönetim”den bahsetmeden önce, yönetimin tarihsel hikayesine odaklanmak konunun daha iyi irdelenmesine yardımcı olacaktır. İlkel toplumdaki ilişkileri bir kenara bırakırsak ilkel toplumdan örgütlü topluma geçiş, yönetim olgusunun ortaya çıkmasında önemli bir unsur olarak gözükmektedir. Örgütlü toplumun oluşmasında ise en önemli iki unsur hayvanların evcilleştirilmesi

ve toprağın işlenerek ürün elde edilmesidir. Yerleşik düzene geçen topluluklar tarım yaparak ve hayvanları evcilleştirerek kendi kendilerine yeterli bir köy ekonomisi oluşturmuşlardır. Çiftçi olarak adlandırılacak bu topluluklar dışında çiftçilik işlerinden hoşlanmayan göçebe topluluklar ortaya çıkmış, bu topluluklarda ise avcılık, ilkel toplum ilişkilerinde olduğu gibi önemli bir yer tutmuştur. Ancak süreç içerisinde çiftçi topluluklar tüketebileceklerinden daha fazla ürün elde ederek artı ürün üretebilirken, ortaya çıkan salgın hastalıklar nedeniyle av hayvanlarının sayısında azalmalar yaşayan göçebe topluluklar yeterli besin kaynaklarına ulaşamama sorunuyla karşılaşmıştır. Bunun üzerine göçebe topluluklar saldırganlaşmış, savaşçı yetenekleri gelişmiş ve çiftçi topluluklara saldırarak bu topluluklar üzerinde egemenliği ele geçirmişlerdir. Egemenliği ele geçiren göçebe topluluklar çiftçi toplulukları koruyan askeri bir sınıf olarak ortaya çıkmış ve çalışmayan bu askeri sınıfın beslenmesi için çiftçi topluluklarının daha fazla artı ürün üretmelerine ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın ortaya çıkmasıyla birlikte savaşlarda esir olarak ele geçirilen tutsaklar köleleştirilerek zorla artı ürün üretmek üzere kullanılmışlardır. Dolayısıyla egemen sınıfın yönetim örgütü yani devlet olgusu ortaya çıkmıştır (Timuroğlu, 2006:1-4).

Tarihsel süreç içerisinde çok çeşitli devlet formları tanımlanmış ve devlet kavramı son derece genel ve soyut bir kavram olarak karşımıza çıkmıştır. Devlet olgusu özellikle siyaset biliminde önemli bir tartışma konusudur. Farklı düşünce akımları devleti farklı şekillerde tanımlamıştır. Marksist görüş devleti sınıfsal farklılıklar üzerinden tanımlarken, Hegel, devletin, evrensel aklı dolayısıyla toplumun genel iradesini yansıttığını iddia ederek devleti, toplumu kavrayan ve birleştiren bir kurum olarak görmüştür (Şaylan: 2003:58).

Devlet olgusu, tarihsel süreç içerisinde sırasıyla geleneksel devlet, feodal devlet, mutlak devlet ve modern devlet süreçlerinden geçerek bugünkü ulus-devlet formuna ulaşmıştır. Geleneksel Devlet tarım toplumuna ait özelliklerin görüldüğü devlet sistemini yansıtırken, feodal devlet birden fazla egemen gücün aynı coğrafyada aynı zaman dilimi içerisinde hâkimiyeti elinde bulundurmasını yansıtmaktadır. 16. yüzyılda ortaya çıkan mutlak devlet ise para ekonomisinin gelişmesi ve bu yolla kentli tüccar sınıfının ortaya çıkmasıyla merkezi iktidar güçlerinin sürekli bir orduya ve bürokrasiye sahip olarak feodal beyliklerin ortadan

kaldırıldığı mutlak gücü temsil etmektedir. Modern devlet ise sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan modernleşme ile birlikte içte ve dışta tam bir egemenliğin oluştuğu, ülkesel ve siyasi bütünlüğün güçlü bir merkezi idare ile bütünlüştüğü bir sistemdir (Şahin, 2007:113-122).

Poggi, modern devleti, devlet kurumlarındaki çalışanların sürekli şekilde, kurallara uygun olarak çalışmalarını sağlayarak, yönetim faaliyetini gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuş karmaşık kurumsal düzenlemeler olarak tanımlamıştır (Poggi, 2001:14).

Modern devlet tanımlamalarında önemli bir isim de Marks Weber'dir. Weber, modern devleti bir siyasal örgüt olarak düzeninin uygulanmasında, idari personeli, fizik güç ve şiddetin meşru kullanım tekeline başarıyla elinde tutan organ olarak tanımlamıştır (Pierson, 2000:23). Devlet olgusu, tarihsel süreçte farklı anlamlandırmalarla kabul edilse de tanımda görüldüğü üzere devletin bir düzen/koordinasyon oluşturma fonksiyonundan bahsedilmektedir. Bu da yönetim işinin yoğun bir şekilde icra edildiğini akla getirmektedir.

Milliyetçi akımların ve demokratik düşüncedeki gelişmelerin etkisiyle ülkesel (topraksal) bir yaklaşım üzerine inşa edilen modern devletler ulus-devlet formuna doğru ilerlemiştir. Ulus-devletlerde topluluğun aynı dili konuşması, aynı tarihi ve kültürel birikimi paylaşması, aynı soydan gelmesi gibi kültürel ve sosyal etkenler ön plana çıkmıştır (Şahin, 2007:122-123).

İkel çağlardan bu yana maddi bir gerçeklik olarak ortaya çıkan devlet olgusu ile birlikte devletin yönetimi olarak kamu yönetimi ifadesinin de eski çağlara kadar götürülebileceği yazında ileri sürülmüş, buna ilişkin olarak da Max Weber'in Mısır ve Çin bürokrasisinden, Skocpol'un ise Çin'deki kamuyönetimsel örgütlenmeden söz etmesi dayanak olarak gösterilmiştir (Akbulut, 2007a:255; Denhardt and Denhardt, 2009:2 ve Kalfa, 2011:405). Devlet olgusu içerisinde toplum, yönetilenler ve yönetenler şeklinde sınıflandırılmış ve bu kapsamda binlerce yıldır bir takım insanlar, devlet yöneticilerinin nasıl davranması ve ne tür bilgi ve becerilere sahip olması gerektiği konusunda incelemeler yapmıştır. Bilinen en eski devletlerde bile ihtiyaç duyulan bilgi ve becerilere sahip yöneticiler yetiştirmek üzere kurumlaşmış bir eğitim sürecinin bulunduğu söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğunda da Enderun

Okulları buna iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Dolayısıyla kamu yönetimi faaliyetlerinin temelleri çok eski çağlara dayandırılabilir (Şaylan, 2000:5-6).

Süreç içerisinde devlet olgusundaki değişimlerle birlikte temel olarak devletin yönetim faaliyetlerinin ifadesi olan kamu yönetimi kavramı da evrimleşerek gelişmiş ve kamu yönetimi disiplini ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi disiplininin bir araştırma alanı olarak değer görmesi ise Almanya’da ve Fransa’da mutlak devletlerin ortaya çıkması ile birlikte ekonomik ve askeri olarak devletin en iyi şekilde nasıl yönetileceği tartışmaları üzerine 1726 yılında Prusya’da Kameral bilim kürsülerinin açılmasıyla birlikte olmuştur (Ergun, 2004:8-9; Kalfa, 2011:406 ve Özer, 2005a:87). Kameralizm, yönetim faaliyetlerinin bilimsel olarak incelenmesinde temelleri atmış olmasına rağmen kamu yönetiminin siyaset dışında müstakil bir alan olarak incelemeye konu olması Woodrow Wilson’un 1887 yılında “Political Science Quarterly” dergisinde yayınlanan “The Study of Administration” (Yönetimin İncelenmesi) makalesi ile olmuş ve bu çalışma birçok yönetim bilimci tarafından kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak ortaya çıkışının belgesi olarak kabul görmüştür (Denhardt and Denhardt, 2009:2; Eryılmaz, 2010:12 ve Kalfa, 2011:406). Wilson, yönetimin siyaset alanının dışında, onun kargaşasından ve çekişmesinden uzak bir alan olduğunu, yönetsel sorunların siyasal sorunlardan farklı olduğunu, yönetim alanının bir iş alanı olduğunu belirtmiştir (Buechner, 1968:6 ve Wilson, 1887:209-210). Wilson tarafından ortaya konan kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olarak incelenmesi gerektiği tezi, akabinde Frank Goodnow, Leonard White, Luther Gulick ve Lyndall Urwick’in katkılarıyla gelişmiş ve siyasetten ayrı bir bilim dalı olarak ortaya çıkmıştır (Ergun, 2004:9).

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında kamu yönetimine ilişkin faaliyetler, yönetim biliminin bağımsız bir disiplin olarak incelenmesine kadar uzanan süreçte önemli bir unsur olarak ortaya çıktığını göstermektedir. Dolayısıyla, yönetim faaliyetlerinin ayrı bir bilim dalı olarak incelenmesini tarihsel süreç içerisinde kamu yönetiminde yaşanan gelişmelerle irtibatlandırmak mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte kamu yönetiminin yanında işletme yönetimi disiplininin de ayrı bir disiplin olarak ortaya çıkışının da kendine özgü koşulları içerisinde açıklanması bu iki alan arasındaki etkileşimi açıklamaya yardımcı olacaktır.

Avcılık ve toplayıcılıktan, tarıma dayalı yerleşik hayata geçiş ile birlikte ilk köklü değişimi yaşayan insanlık tarihi 15. ve 16. yüzyılda yeni bir değişimin başladığı döneme girmiştir. Yeni kıtaların ve toprakların keşfi, yeni ticaret yollarının ortaya çıkarılması ticaret hayatında ciddi bir gelişmeye sebep olmuştur. Ticaret aracılığı ile ciddi manada ekonomik güç elde eden burjuvazi sınıfı özellikle İngiltere’de eski yönetici sınıfının gücünü aşındırmış ve kralın dışında özel mülkiyet elde edilmesine olanak sağlayan “çitleme kanunları” ile birlikte ekonomik serbestiyetinin yanında mülkiyet hakkını da elde etmiştir. Sonrasında 18. Yüzyılda yaşanan sanayi devrimi ile birlikte ise insanlık tarihi ikinci köklü değişimi yaşamıştır (Akbulut, 2007a:292; Önal, 2010:359 ve Özkiraz ve Hamdemir, 2009:63-64). Sanayi devrimi öncesi ekonomi geleneksel-ilkel yöntemlerle yapılan tarıma dayanırken sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan yeni üretim araçları tarımsal üretimi hem hızlandırmış hem de daha ucuz üretmeye başlamış, bu da kırsal alanda insana olan ihtiyacı azaltırken şehirlerde fabrikalarda çalışacak ucuz insan gücü bulunmasına imkan sağlamıştır (Güzel, 2005:277). Fabrikalaşma ile birlikte daha fazla işçi ile daha büyük partiler halinde üretim yapma imkanı doğmuştur. Kitlesele üretim yapabilen fabrikaların akabinde şirketler ortaya çıkmıştır. Fabrikalarda yapılan üretim miktarının artırılması ve bu yolla karlılığın artırılması fabrika sahiplerinin temel amacı olmuştur. Üretimin daha verimli bir halde yapılabilmesi için üretim süreçleri üzerinde araştırmalar yapılmaya başlanmış ve kar güdüsü ile çalışan işletmelerde yeni yönetim süreçlerinin ortaya konulması ile birlikte işletme yönetimi disiplininin ortaya çıkmasına zemin hazırlanmıştır. Bilimsel Yönetim olarak da adlandırılan bu dönemin başlangıcını Frederick Winslow Taylor’un fiziksel süreçler üzerindeki çalışmaları oluşturmaktadır. Sonrasında ise Henry Fayol’un öncülüğünü yaptığı yönetim süreci yaklaşımı ile Max Weber’in öncülüğünü yaptığı bürokrasi yaklaşımı yönetim bilimine katkı sağlamıştır. Klasik teori olarak adlandırılan bu yaklaşımlar sonrasında ise davranışsal yönetim teorileri ve modern yönetim teorileri ortaya atılarak işletme yönetiminde ilerlemeler sağlanmıştır (Koçel, 2007:148-149). Modern kapitalizm olarak adlandırılan bu iktisadi düzen, kazanç ve kâr arzusunu işlerin ve üretimin rasyonel örgütlenmesi temeline dayanan işletmelerle gerçekleştirmeye çalışarak yönetim biliminde bilimsel ilerlemenin zeminini oluşturmuştur (Torun, 2008:17).

Kamu yönetimine paralel olarak özel sektörde de yönetim kavramı odaklanılan bir alan olmuş, Wilson ile hemen hemen aynı dönemde Frederick W. Taylor'un zaman ve hareket etütlerini ortaya koyarak personelin uzmanlaşması yolu ile fabrikalarda verimliliği arttırmaya yönelik çalışmaları başarı ile sonuçlanmış, benzer uygulamaların kamu yönetiminde de uygulanabileceği savunulmuştur (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2007:14). Literatürde sıkça yer alan bu iki disiplin arasındaki geçişlilik hala devam etmekte olup, birbirleri arasında (son dönemlerde daha çok özel sektörden kamu alanına da olsa) sürekli bir bilgi akışına işaret etmektedir.

2. KAMU YÖNETİMİ İLE İŞLETME YÖNETİMİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki ilişkiye bakıldığında faaliyetlerin paydası konumunda olan insana odaklanmak gerekir. En genel haliyle yönetim faaliyeti insani bir faaliyettir. Bu faaliyette esas olan yöneten ve yönetilen iki gurubun olmasıdır ve bu grupları ise beşer oluşturmaktadır. Dolayısıyla temeli insana dayanan yönetim faaliyetinin alt alanlarını oluşturan kamu yönetimi ve işletme yönetiminin inceleme alanları arasında ciddi benzerlikler bulunmaktadır (Eryılmaz, 2010:44). En başta insan davranışlarına ilişkin elde edilen veriler her iki alan içinde önem arz etmektedir.

İşletme yönetimi, müteşebbisin karını maksimize etme temel güdüsü ve rekabetin vermiş olduğu itici güç ile verimlilik ve etkinlik temelinde yeni uygulamalar, pratikler, teknikler geliştirme üzerine çabalarını yoğunlaştırmış ve bu yoğunlaşma üzerine ortaya çıkardığı yeniliklerle ciddi ilerlemeler sağlamıştır (Alvesson and Willmott, 1999:1). İşletme yönetiminde yaşanan gelişmelere kamu yönetimi duyarsız kalamamış ve birçok alanda işletme yönetiminin ilerlemelerinden faydalanarak gelişme göstermeye başlamıştır. İşletme ve kamu yönetimi arasındaki bu yakınlaşmaya rağmen, kamu yönetiminin işletme yönetiminden tamamen ayrı bir bilim dalı olduğunu iddia eden görüşler de literatürde genişçe yer almıştır. Kamu yönetiminin işletme yönetiminden ayrı bir yönetim modeli olduğunu iddia edenlerin ortaya attığı argümanlar şunlardır; kamu yönetiminin siyasal bir çevre içerisinde

hareket ettiği, kamu yararı kavramının işletme yönetiminde yer alan özel faydadan farklı olduğu, özel sektördeki işletmelerin kamu örgütlerinden daha serbest olarak hareket ettikleri, kamu yönetiminde sosyal maliyet kavramının bulunduğu, siyasi liderliğin kamu yöntemini etkilediği gibi gerekçeler ne sürülmektedir (Eryılmaz, 2010:45-50). Kamu ve işletme yönetiminin birbirinden farklı olduğu tezi daha çok geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında kabul gören bir tutum olmasına rağmen, 21. yüzyılda gelişen yeni kamu yönetimi yaklaşımı işletme ve kamu yönetimi arasındaki farklılığın suni olduğunu, kamu ve işletme yönetiminde ortaya çıkan çözüm yollarının hem kamu yönetiminde hem de işletme yönetiminde uygulanabileceğini ve bir birlerinin bulgularından yararlanmaları gerektiğini iddia etmiştir (Tartop ve diğerleri, 2007:39-40). Kamu ve işletme yönteminin birbirlerinden tamamen farklı olduğu düşüncesi ile bu iki alanın birbirlerine yakınsadığı düşüncesi üzerine yürütülen tartışmalar tarihsel süreç içerisinde yaşanan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile yeni kamu yönetimi yaklaşımının parametrelerindeki farklılıklarla açıklanmaya çalışılacaktır.

3. KAMU YÖNETİMİNDE YAşANAN DEĞİŞİM VE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

İşletme yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki ilişkiye baktıktan sonra kamu yönetiminin yaşadığı anlayış dönüşümüne odaklanmak ve sonrasında işletme yönetiminden kamu yönetimine bilgi transferi mekanizmalarını açıklamak yararlı bir temel sunacaktır. Bu çerçevede önce farklı kamu yönetimi yaklaşımlarını tanıtılmak gerekir. Devlet olarak tabir edilen örgütün yönetimini temsil eden kamu yönetimi, zaman içerisinde ortaya çıkan yenilikler ve bunun getirdiği değişim ihtiyaçları sebebiyle farklı yaklaşımlar içerisine girmiştir. Literatürde temel olarak ikiye ayrılan bu yaklaşım geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı olarak ayrılmıştır.

3.1. DEVLET ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Kamu yönetiminin nesnesini oluşturan devlet organı siyaset biliminin ve kamu yönetiminin temel inceleme alanıdır. Siyaset bilimi ve kamu yönetimi açısından farklı anlamlar içerisinde değerlendirilen devlet anlayışı ve bu iki anlayışın bir birine sunmuş oldukları açılımlar birlikte değerlendirildiğinde kamu yönetimine yaklaşımın şekillenmesi daha anlamlı bir görünüme girmektedir. Bununla birlikte iktisadi olarak devletin değişen rolleri hem devlet anlayışını hem de örgütlenme biçiminin belirlenmesi açısından kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Konunun dahi iyi anlaşılabilmesi için sırasıyla geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile yeni kamu yönetimi adı verilen kamu işletmeciliği yaklaşımı içinde buldukları tarihsel koşullar ve devlete yüklenen misyonlar çerçevesinde ayrıntıları ile açıklanacaktır.

3.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

Kamu yönetimi disiplini, ekonomik sistemin yeniden yapılanması süreci içerisinde ortaya çıkan olgu ve gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmiştir (Şaylan, 2000:1). Ekonomi teorisinde yaşanan yenilikler, piyasanın işleyişinde kamu yönetimine roller tanımladığından bu yeni teoriler kamu yönetiminde de karşılık bulmuştur. Onsekizinci yüzyıl içerisinde başlayan sanayi devrimi ve sonrasında elde edilen sermaye birikimi devlet anlayışında klasik iktisadi yaklaşımların doğuşunu tetiklemiştir. Buna göre rekabet ve fiyat mekanizması, özel mülkiyet ve girişim özgürlüğü, fayda ve kar maksimizasyonu bu dönemde önemli unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Bu anlayış içerisinde devlet kesinlikle ekonomiye müdahale etmeyecek, bu alanda sadece rekabeti arttırıcı tedbirler alacaktır. Devletin dışarıdan müdahale etmediği ekonomi fiyat mekanizması vasıtasıyla her zaman dengede ve tam istihdam düzeyinde kalacaktır. Tam istihdam düzeyinde ise tüm üretim faktörleri üretime katılmış olacağı için ekonomide işsizlik söz konusu olmayacak, milli gelir de en üst seviyelere ulaşacaktır. Dolayısıyla kamu yönetiminin örgütlenme modeli de bu anlayış içerisinde dar bir alanda değerlendirilmiştir. Ancak 1929 yılında yaşanan ve özellikle batı dünyasını derinden etkileyen Dünya Ekonomik Bunalımı, klasik

iktisadi anlayışın ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan kamu yönetimi modelinin tartışılmasını zorunlu kılmış, müdahaleci sosyal refah devleti yaklaşımının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu yeni devlet anlayışında devletin konumu ve işleyişi bütünüyle değişmiş, devlet iktisadi, sosyal ve toplumsal alanda en önemli aktör haline gelmiştir. Klasik iktisadi modelde sınırlı bir misyona sahip olan devlet, yeni refah devleti modelinde ise tüm alanlara müdahale eden ve bu bağlamda oldukça geniş bir kamu yönetimi örgütüne sahip bir organ olarak ortaya çıkmıştır (Öztürk, 2006: 17-22).

Ekonomik alanda yaşanan gelişmelerin devlete yüklediği misyonlar ile yönetim biliminde ardi ardına yaşanan bilimsel yönetim yaklaşımı, yönetim süreci yaklaşımı ve nihayetinde bürokrasi yaklaşımı kamu yönetimini doğrudan etkilemiş ve bu yönetim pratikleri geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının bilimsel temellerini oluşturmuştur. Özellikle Marks Weberin ortaya atmış olduğu bürokrasi yaklaşımı ve bunun sonucu ortaya çıkan örgütlenme modeli geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının temelini oluşturmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007:86).

3.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının dahi iyi anlaşılabilmesi için hangi ilke ve düşünceler etrafında şekillendiğinin açıklanması gerekmektedir. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının dört temel ilke ve düşünce etrafında şekillendiği söylenebilir. Bu ilkeler, *bürokrasi modeline göre örgütlenme, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında doğrudan görev alması, siyasetin ve yönetimin bir birinden ayrı olması, kamu yönetiminin özel sektör yönetiminden ayrı bir yönetim biçimi olması* şeklinde sıralanabilir (Eryılmaz, 1999: 84-85).

3.1.2.1. Bürokrasi Modeline Göre Örgütlenme

Bürokrasi kelimesi birden fazla anlam ifade etmesine rağmen, bizim üzerinde duracağımız anlamı ile bürokrasi belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanabilir. Bürokrasi tanımını anlamlı bir biçimde açıklayarak bilimsel temellere oturtan ilk kişi Alman sosyolog Max Weber'dir (Ergun, 2004:38). Weber sosyolog olmasına rağmen siyasal yapı ve yönetim konusunda özellikle bürokrasinin oluşumu

konusunda önemli açıklamalar yapmıştır. Yaptığı açıklamalarla örgüt teorisinin gelişiminde önemli bir dönemeçi oluşturmuştur (Çevik, 2010: 54). Weber'in örgüt yapıları için ortaya atmış olduğu normatif değerlendirmeler kamu ve özel sektör örgütlerinde geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Weber'e göre toplum ve örgütlerde egemenliğin kullanılmasında üç farklı otorite söz konusudur. Bunlar, geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal-ussal otoritedir. Geleneksel otorite, içinde bulunulan toplumun geleneksel ananeleri doğrultusunda otoritenin elde edilmesidir. Burada önemli olan geleneksel olarak ortaya çıkan adetlerle otoritenin elde edilmektedir. Dolayısıyla örgüt ve toplumda otoriteyi elinde bulunduran gücün yetkinliğinin bulunup bulunmadığı sorgulanmamakta, kutsal bir olgu olarak kabul edilmektedir. Karizmatik otorite ise belirli ve istisnai bir kutsallığa, kahramanlığa veya bir kişinin örnek ve olağanüstü özelliklerine dayanmaktadır (Çevik, 2010:55). Ancak karizmatik otorite de istisnai bir otorite olduğu için kalıcı ve akılcı olmayacaktır. Weber, en ideal örgüt biçimi olarak tanımladığı bürokrasinin oluşabilmesi için gerekli olan otoritenin yasalarla veya yetkinin açıkça belirlenmiş kurallar manzumesiyle belirlenmiş otorite olacağını iddia etmiştir. Yasal-ussal otorite olarak adlandırılan bu modeli Weber ideal-tip olarak da nitelemiştir (Ergun, 2004:39).

Bürokratik örgüt yapısının başlıca özellikleri ise, (1) Uzmanlaşmaya dayalı işbölümü, (2) Açık ve net bir şekilde belirlenmiş hiyerarşik bir yapı, bu yapı içerisinde üstlerin her kademedede astları denetlemesi, (3) Her bir hiyerarşik kademedede iş ve işlemlerin nasıl yapılacağı konusunda yöntem ve ilkelerin açıkça ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konulması, (4) Gayrişahsi ilişkiler, (5) İşin gerektirdiği yetenek ve özelliklere sahip personel istihdamı, (6) Otoritenin kaynağını ise yasal-ussal otoritenin oluşturması, şeklinde sıralanabilir (Koçel, 2007:164).

Weber'e göre bürokrasi etkin ve verimli bir örgüt biçimi olarak vazgeçilmezdir. Gerek kamuda gerekse özel sektörde bürokrasi ortadan kaldırılamaz olup, güçlü bir örgüt biçimidir. Bürokratik örgüte hakim olanlar için bürokrasi önemli bir güç kaynağıdır. Bürokrasinin bu gücü rasyonelliğinden, uzmanlığından, güvenilirliğinden ve sürekliliğinden kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2010:221).

Geleneksel kamu yönetimi, weberyan örgütlenme modelini esas alarak büyük-merkeziyetçi, katı bir hiyerarşik yapı içeren, işbölümü ve uzmanlaşmanın

hakim olduğu, biçimselliğın ve kuralların yoğunlukla bulunduğu, mekanik ve yeniliklere kapalı bir yönetim biçimi olarak ortaya çıkmıştır (Al, 2007: 48-60, Gökçe ve Turan, 2008:176).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışınca esas alınan ve uzun süre uygulanan bürokrasi yaklaşımı bugün için kamu hizmetlerinde etkinsizliğin ve verimsizliğin kaynağı, gelişmenin önünde en önemli engellerden biri olarak algılanmaktadır. Weber tarafından ortaya atılan bürokrasi modelinin tarihsel koşulları içerisinde değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Weberyen bürokratik modelde genel olarak ihmal edilen husus bürokrasinin monarşik ve diktatöryal bir yapı içerisinde insanların çalıştırılmasına karşı tepki olarak ortaya çıkan bir örgütlenme modeli oluşudur. Dolayısıyla bürokratik modelin hakim olduğu dönemde alternatiflerinin neler olduğunun anlaşılması bürokratik modelin daha iyi kavranmasında faydalı olacaktır. Weber tarafından ortaya atılan bürokratik modelden önce kamuda ve endüstride rütbeli üst düzey idareci olabilmek için ayrıcalıklı bir sınıftan-soydan gelmenin esas olduğu bir ortam bulunmaktaydı. Bu nedenle imtiyazlı bu sınıflardan gelmeyen nitelikli insan kaynağının atıl pozisyonda durması söz konusuydu. Böyle bir ortamda Weber, bürokratik modelinde yasal-ussal otoriteyi tarif ederek, otoritenin akrabalık ilişkileri ile ortaya çıkmasını değil, yasal-ussal olarak uzmanlığın ve yasaların gerektirdiği şekilde ortaya çıkması gerektiğini vurgulamıştır (Wren and Bedeian, 2009:229-231). Bu açıdan Weber tarafından ortaya atılan bürokrasi modeli tarihsel koşullar içerisinde hem rasyonel hem de evrensel değerler perspektifinde ilerici bir yaklaşımdır.

Bürokrasi ortaya çıktığı dönemden itibaren tüm dünyada hem kamu sektöründe hem de özel sektörde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Bununla birlikte tüm dünyada yaşanan ekonomik, politik ve toplumsal gelişmeler karşısında bürokrasi kendisinden beklenen esnekliği gösterememiş ve bugün için özellikle kamu yönetiminde birçok eleştiri okunun hedefi haline gelmiştir.

3.1.2.2. Devletin Kamusal Mal ve Hizmetlerin Üretim ve Dağıtımında Doğrudan Görev Alması

1929 yılında yaşanan Ekonomik Buhranın ardından özellikle J.M. Keynes'in katkılarıyla refah devleti (welfare state) kavramı öne çıkmıştır. Refah devleti, sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir anlayışı temsil etmektedir. Bu model, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma amacını güderek, müdahaleci, düzenleyici, üretici, yeniden dağıtıcı ve girişimci bir devlet anlayışını ifade etmektedir. Refah devletinin temelleri, 19. yüzyılın ortalarında İngiltere'de temel eğitimi sağlamak amacıyla yapılan yasal düzenlemelere kadar götürülmektedir. Bunun yanı sıra 1883'te sosyalizm dalgasına karşı Bismarck'ın hayata geçirdiği sağlık sigortası uygulamaları ile ABD ve Avusturya'daki devlet mülkiyetli tramvay, gaz ve elektrik şirketlerinin ortaya çıkması da bir başka başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir (Alp, 2009:266). Özellikle Refah Devletinin altın çağı olarak adlandırılan 1945-1975 tarihleri arasında birçok ülkede devletin bizzat üretime katılması sonucu istihdamın artış gösterdiği, sosyal hakların geliştiği ve refah devleti anlayışının yaygınlaşarak kurumsallaştığı görülmüştür (Gökbunar, Özdemir ve Uğur, 2008:158).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında, devlet kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütü (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev almış, mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında standart prosedürler geliştirmiştir. Bu alanda bürokrasi yaklaşımına uygun olarak kamu personelinin görevleri ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuş, kural ve prosedürlere aşırı bağlılık oluşmuştur. Kaldı ki bürokrasi yaklaşımında önemli olan yasal-ussal otoritenin hakim olmasını sağlayan prosedürlerin uygulanmasıydı. Ancak bu hem devletin büyüyerek hantal bir yapıya ulaşmasına hem de prosedür ve normların araç olmaktan çıkarak amaç haline geldiği bir sisteme dönüşmüştür (Eryılmaz, 1999:85 ve Özer, 2006:7). Bu dönemde kamu yönetimi, bürokrasinin hiyerarşik örgütlenme modeli doğrultusunda büyük bir merkezi örgütlenmeye gitmiş, sıkı bir biçimde denetimin sağlanabilmesi amacıyla da katı bir hiyerarşik sisteme bürünmüştür. Birçok sektörde devletin bizzat üreten, dağıtan ve düzenleyen bir örgüt olarak ortaya çıkması

nedeniyle kamu yönetiminde her alanda kural ve prosedürlerden oluşan büyük bir biçimsellik ortaya çıkmıştır.

3.1.2.3. Siyasetin ve Yönetimin Ayrı Alanlar Olarak Kabul Edilmesi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının en temel özelliklerinden birisi de yönetim ve siyasetin iki farklı alan olarak kabul edilmesidir. Buna göre siyaset alanının temsilcisi olan seçilmişler uygulanacak politikaları belirlerken, kamu görevlileri de belirlenen politikalar vasıtasıyla yönetimin idare işlevini yerine getirirler. Siyaset alanı ile yönetim alanı kesin çizgilerle bir birinden ayrılmıştır ve ayrı olması gerekmektedir. Dolayısıyla siyasetçiler ile bürokratlar birbirlerinin alanlarına girmemelidir.

Geleneksel kamu yönetiminin bu özelliğinin teorik temeli Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Woodrow Wilson'un 1887'de yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesinde atılmıştır (Keskin, 2006:1). Wilson'un arkasından Frank Goodnow'da 1900 yılında yayımlanan "siyaset ve Yönetim" başlıklı eserinde siyaset ve yönetimin kesin çizgilerle bir birinden ayrılması gerektiğini savunarak bu anlayışın gelişmesine katkıda bulunmuştur (Ergun, 2004:9).

Wilson makalesinde idare alanının yani yönetim alanının siyasetin telaş ve heyecanından uzak olması gerektiğini belirtirken, iş alanı olan idarenin rasyonel ilkeler çerçevesinde çalışması gerektiğini vurgulamış, ayrıca devlet memurluğunun partizan gayelerin dışına çıkartılması gerektiğini belirterek verimlik ve etkinlik esasları çerçevesinde bu dönemin önemli temsilcilerinden Taylor ve Fayol'un bilimsel yönetim ilkelerine uyumlu bir görüş ortaya koymuştur (Akbulut, 2005:91-92).

Wilson'un siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olması gerekliliğine olan vurgusunda kendisine yakın dönemde İngiltere'de hazırlanan Northcote-Travelyan Raporunda da yer verilmiştir. Bu rapor kariyer anlayışına dayalı modern İngiliz kamu personel sisteminin oluşumunda bir kırılma noktasındır. Raporda dikkat çeken temel öneri ise kamuda işe alımların patronaj ilişkilerinden ayrı açık yarışma sınavlarıyla yapılması gerekliliğidir. Bu sayede siyasal kayırmacılık ortadan kalkacak

yerine kariyer anlayışına bırakarak kamusal işler daha bürokratik yasal-ussallık içerisinde yerine getirilecektir (Al, 2008:63).

Geleneksel kamu yönetiminin bu özelliğine göre idarenin ya da kamu yönetiminin görevi talimatları ve kuralları uygulamaktan başka bir şey değildir, politika ve stratejileri belirleme görevi ise siyasi otoriteye aittir. Siyasi otorite kamusal alanda yapılacak temel politikaları belirleyecek, kamu görevlileri de bu politikaları uygulayacaktır. Dolayısıyla kamu görevlileri politikaların belirlenmesi aşamasında etkin olmayacak, aynı şekilde politikaların uygulanmasında ise siyasiler devre dışı kalacaktır. Kamu yönetiminde siyasi yöneticilere hiyerarşik yapı içerisinde kesin ve mutlak bir itaat görevi verilecek, hiyerarşik yapı içerisinde denetlenebilecektir. Aynı şekilde siyasetçiler ise halk tarafından seçimler vasıtasıyla denetlenecektir (Eryılmaz, 1999:85). Geleneksel kamu yönetimi bu anlayış tarzı ile politika yapma yetki ve görevini siyasetçilerin tekeline bırakmış, vatandaşlara ve bürokratlara politikaların belirlenmesinde aktif katılımı sağlayacak herhangi bir mekanizma önermemiştir. Aynı şekilde belirlenen politikaların uygulanmasında ise bürokratlara geniş bir yetki alanı bırakmıştır. Politikaların uygulanmasında bürokratların yorumları önem kazanmış, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde araç olan kurallar bürokratlarca öncelikli amaç haline getirilmiş ve birçok kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasında engel teşkil etmiş, kamu hizmetlerinde esnekliğin yitirilmesine sebebiyet vermiştir. Bu durum hem vatandaşlar tarafından hem de siyasetçiler tarafından sık sık bürokratik oligarşi tabiri ile eleştirilmiştir.

3.1.2.4. Kamu Yönetiminin Özel Sektör Yönetiminden Farklı Olması

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında kamu yönetiminin özel sektör yönetiminden ayrı bir yönetim biçimi olduğu ileri sürülerek, özel sektör yönetimlerinde uygulanan teknik ve yöntemlerin kamu yönetiminde geçerli olamayacağı savunulmuştur. Bunda da esas olarak kamu yönetiminin içinde bulunduğu siyasal çevrenin farklı güdülerle hareket ettiği, kamu yararı kavramının işletme yönetiminde yer alan özel yarardan farklı bir anlam taşıdığı, ayrıca kamu yönetiminde sosyal maliyet ve siyasal liderlik gibi özel sektör yönetimlerinde yer

almayan unsurların bulunduğu, bunun da iki yönetim alanını ayırttığı iddia edilmiştir (Al, 2007:60-61 ve Eryılmaz, 2010:44-48).

Yine geleneksel kamu yönetiminde hakim olan bürokratik anlayışta memurluk bir meslek olarak ele alınmış ve bu bürokrasi anlayışı memurlar için *iş güvencesi*, *düzenli yükselme* ve *emeklilik hakları* olmak üzere üç temel kazanım sağlamıştır. Buna göre kamu görevlileri objektif sınavlarla göreve alınması esası getirilmiş, ömür boyu istihdam sağlanarak da siyasetin etkisinden uzaklaştırılmaya çalışılmıştır (Eren, 2006:133-134 ve Eryılmaz, 1999:85). Böylece siyasiler kendi partizanca aldıkları personel ile değil bürokratik kurallar çerçevesinde objektif sınavlarla göreve alınan ve ömür boyu istihdam sağlanan memurlarla çalışmak zorunda kalacaktır. Bunun da kamu yönetiminde siyasi etkiyi azaltacağı düşünülmüştür. Buna karşılık özel sektör yönetiminde ise çalışanların etkinlik ve verimlilik temelinde performanslarına göre değerlendirilmesi ve örgüt içerisinde çalışmaya devam edip edemeyeceklerinin buna göre belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Geleneksel kamu yönetimini savunanlar, hem kamu yönetiminin faaliyette bulunduğu alandaki koşulların farklılığından, hem de kamu yönetiminde çalışan bürokratların çalışma biçimlerinin özel sektör çalışanlarından farklı şekilde dizayn edilmesi gerektiğinden yola çıkarak kamu yönetiminin kendine has özellikleri olduğunu ve işletme yönetiminden farklı olarak yönetimin özel bir biçimi olduğunu ileri sürmüşlerdir.

3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ORTAYA ÇIKIŞI

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkışı beklendiği gibi bir takım ekonomik krizlerden beslenmiştir. 1929 yılında yaşanan Ekonomik Buhranın ardından kamu yönetimine hakim olan refah devleti politikaları ile kamu harcamalarında büyük artışlar yaşanmıştır. 1970'lerin ortasında patlak veren petrol krizi ise kamu harcamaları üzerinde olumsuz bir etki yaratmış, küresel manada ülkelerde büyük bütçe açıklarını ortaya çıkarmış ve bu bütçe açıkları borçlanmalarla kapatılmaya çalışılmıştır. Artarak büyüyen bütçe açıkları ve bunun finansmanı için daha fazla borçlanma küresel manada kısır bir döngü oluşturmuş ve kamu yönetiminin mevcut haliyle üstlendiği görevleri sürdüremeyeceği anlaşılmıştır.

Devletler refah devleti uygulamaları sonucu ortaya çıkan bu krizden çıkabilmek için radikal tedbirlere başvurmuşlardır. Refah devleti uygulamaları sonucunda ortaya çıkan ve petrol kriziyle birlikte sürdürülemez hale gelen kamu harcamalarının gelinen noktada azaltılması, eğer azaltılamayacak ise de bu harcamaların finansmanının sağlanabilmesi için hizmetlere zam yapılması ve vergilerin arttırılması gündeme gelmiştir (Eryılmaz, 2010:18).

Kamu yönetimine yön veren refah devleti anlayışının bir manada iflas ettiği anlaşılmış ve kamu yönetiminde yeni arayışlara gidilmiş, bu çabalar neticesinde yeni sağ ya da neoliberal politikalar adı verilen iktisadi yaklaşımlar küresel manada büyük ölçüde kabul görmüştür. Yeni sağ politikaların ortaya koymuş olduğu ekonomik reçeteleri temel alan yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle 1980’li yıllarda geniş bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. Kamu yönetiminde paradigma değişimi olarak adlandırılan yeni kamu yönetimi yaklaşımına akademisyenlerce işletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci hükümet (yönetim), yeni kamu işletmeciliği gibi çeşitli adlar verilmiştir (Bilgiç, 2008:31).

Refah devleti uygulamalarının 1970’lerde ortaya çıkan küresel petrol krizi ile çıkmaza girmesi kamu yönetiminde yeni arayışlara gidilmesine sebep olmakla birlikte, kamu sektörünün daha iyi nasıl yönetilebileceğine cevap aranmış ve kamu harcamalarında verimliliğin arttırılması gündeme gelmiştir. Bu arayışlar, fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan bir yapının kurulması yoluyla elde edilecek sistemin en ideal sistem olarak görülmesine sebep olmuş, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla oluşturulması ve kamu hizmetlerinin becerikli kamu görevlileri vasıtasıyla sunulması, kamu yönetimine yaklaşımda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmıştır. Genelde bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi olarak adlandırılmıştır (Özer, 2005b:3).

YKY anlayışı, temel olarak Performans ölçümünü gündeme getirmekte, klasik bürokratik yapılanmadan yarı otonom yapılanmaya vurgu yapmakta ve girdi kontrolünden çok çıktı kontrolü üzerinde durmakta, ömür boyu istihdam ilkesi yerine dönemlik sözleşmeleri öngörmektedir (Pehlivan ve Gerekan, 2009:54). Yeni kamu yönetimi yaklaşımının daha iyi anlaşılabilmesi için yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran etkenler üzerinde daha ayrıntılı durulmasında fayda bulunmaktadır.

3.3. YENİ KAMU YÖNETİMİNİ ORTAYA ÇIKARAN FAKTÖRLER

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış nedenleri üzerinde farklı görüşler bulunmaktadır. Bir kısım görüşler geleneksel anlayışın özelliklerinden ve eksikliklerinden yola çıkarken diğer bazı görüşler ise hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması zorunluluğu üzerinde durmaktadır. Ancak konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bütüncül bir bakış açısı içerisinde tarihi, ekonomik ve siyasi açılardan çeşitli faktörlerin bir arada düşünülmesi yerinde olacaktır. Bunların yanında özel sektördeki yönetim uygulamaları sonucunda etkinlik ve verimlilikte ciddi artışlar sağlanması da kamu yönetimi anlayışının dönüşümüne ve işletme yönetimi alanından bilgi transferine zemin hazırlamıştır. Bütüncül bir bakış açısı içerisinde yeni kamu yönetimini ortaya çıkaran faktörler aşağıda sırasıyla irdelenmiştir (Bilgiç, 2008:32). Bahse konu faktörler yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasına kendi başlarına etki yaptıkları gibi bir birleri ile etkileşim içinde bulunmuşlardır.

3.3.1. Bilgi Teknolojilerinde Yaşanan Gelişmeler

Bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler her alanı etkilediği gibi kamu yönetimi alanına da önemli etkileri beraberinde getirmiştir. Bilindiği üzere yirminci yüzyılın son çeyreğinde dünyada hızlı bir değişim ve gelişim süreci yaşanmıştır. Bu değişimin temelinde ise bilgi yatmaktadır. Yaşanan bu değişim rüzgarı kritik üretim faktörünün sermayeye dayandığı sanayi toplumunu bilginin kritik üretim faktörü olduğu bilgi toplumuna dönüştürmüştür. Bilginin üretilmesinde ve dağıtımında ise bilgi teknolojileri öncülük etmiştir. Bilgi teknolojisi, bilginin derlenmesi, işlenmesi, saklanması, dağıtımı, yönetimi ve denetimine ilişkin süreçlerle birlikte kullanılan elektronik ağı, iletişim ağını, sistem, donanım ve yöntemlerini içermektedir. Günümüzde bilgi teknolojisi daha çok elektronik bilgi işlem sistemleri (bilgisayar) ile iletişim (telekomünikasyon) teknolojileri kapsamında tanımlanmakta ve bilişim sistemleri adı verilmektedir. Bilgi teknolojileri ile birlikte bilginin elde edilmesi, depolanması, işlenmesi, kullanılabilir hale getirilmesi ve kullanım alanları artmıştır. Bu da bireylerin ve örgütlerin planlama, uygulama ve denetleme kapasitelerini büyük

ölçüde geliştirmiştir. Sanayi toplumunda Taylor'ın hareket ve zaman etütleri temelinde zaman, saat, dakika ve saniyelere bölünmüş iken, bilgi toplumunun simgelerinden birisi olan bilgisayar, milyarda bir saniye içinde yüzbinlerce işlemi yapabilir hale gelmiştir. Bu da bireylerin ve örgütlerin üretim kapasitelerinde akıl almaz yükselişlere sebep olmuştur. Bilişim teknolojilerinde yaşanan bu devrim toplumun tüm kesimleri, özel sektör-kamu sektörü ayrıma yapmaksızın bireysel ve kurumsal olarak büyük değişim ve dönüşümleri tetiklemiştir. Bilginin üretimini ve dağıtımını hızlandıran bilişim teknolojileri yarattığı yenilikler ile tekrar kendisini beslemiş ve kümülatif ve sürekli bir ilerleme kaydetmiştir. Günümüz dünyasında bilişim teknolojilerinin bu ilerlemesini bireysel ve kurumsal olarak takip edebilmek bile büyük bir çabayı gerektirir hale gelmiştir. Yeni olarak alınan bir bilgisayar veya cep telefonu bir haftalık süre içerisinde eski moda hale gelebilmekte, kendisinden çok daha yüksek donanıma sahip yenileri karşısında eskimektedir. Bilişim teknolojilerinde yaşanan bu gelişmeler insana dayılı olarak yapılan ve bedensel emek gerektiren birçok işin bilgisayarlar vasıtasıyla aynı anda sorunsuz bir şekilde yapılabilmesinin yolunu açmış bu da işlem maliyetlerinde inanılmaz düşüşler yaşanmasına sebep olmuştur. Bilgi işlem teknolojileri, geleneksel kamu hizmetlerini sınır tanımaksızın baştan itibaren değiştirmiş ve değiştirmeye devam etmekte olup, organizasyonların yapılarını, işleyişini, hizmetlerin niteliğini, çalışma ilişkilerini derinden etkilemektedir. Günümüzde kayıt tutma, dosyalama, arşiv, takip, ruhsat, sigorta işlemleri, posta idaresi, sağlık, nüfus, imar, kentsel destek sistemleri, emniyet ve eğitim hizmetleri, askerlik ve personel kayıtları, suçluların takibi, istihbarat, veri toplama ve değerlendirme, hava, kara, deniz ulaşım sistemleri, trafik kontrolü, elektrik, içme suyu, doğal gaz hizmetleri, kentsel hizmetlerin otomasyonu ulaşım sistemleri gibi hemen her alanda bilişim teknolojileri yaygın bir kullanım alanı bulmaktadır (Al, 2007:83-89). Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaşmasına paralel olarak, kamu idarelerinin hizmetlerinin teknoloji temelinde yeniden biçimlendirilmesine; bu yolla vatandaşlar, özel sektör ve devletin çeşitli kurumları arasında iletişim becerilerinin artırılmasına dönük çalışmaların bütününe ifade etmek için e-devlet kavramı gündeme gelmiştir (Baştan, 2008:244). Bilgi teknolojileri kurum içinde küresel manada ihtiyaç duyulan bilgi gereksinimini sağlarken, aynı zamanda extranet gibi araçlarla özel ve kamu örgütlerinin karşılıklı bir ilişki

içerisinde bulunduğu ağ ortamında bilgi alışverişini sağlanmaktadır. Buna en iyi örneklerden biri de internet ortamında vergi ve sigorta beyannamelerinin özel sektörden kamu sektörüne aktarılmasıdır. Bu yolla hem kamuda hem de özel sektörde işlem maliyetlerinde düşüşler yaşanmaktadır (Aksoy, 2005:59). Bilişim teknolojilerinde yaşanan bu gelişmeler kamu yönetiminin geleneksel yönetim biçimini de derinden etkilemiş ve değişim ihtiyacını gündeme getirmiş, birçok yeni kamusal örgüt kurulmasına sebep olduğu gibi, birçok bürokratik işlemin ortadan kaldırılmasının kapısını açmış, kamuya alınacak personelin niceliğinde ve niteliğinde değişikliğe gidilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Mevcut bürokratik kamu yönetimi modeli yeniliğe kapalı belirli bürokratik kalıplara sıkışmış olduğu için kamu yönetiminde görev alanlarda paradigma değişimini gerekli kılmış buda mevcut kamu personel rejimi ile mümkün olamamış yeni kamu yönetimi arayışlarına gidilmiştir. Teknolojik ilerlemelerle birlikte hizmetlerin belli bir mekana tabi olarak yerine getirilmesi zorunluluğu kalkmış, internet ortamında hizmetlerin hızlı ve etkin bir şekilde sunulması imkanı doğmuş, bu da beraberinde esnek çalışma sistemlerinin araştırılmasını gerekli kılmıştır. Bilgi iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler bir yandan zaman ve mekan bağımlılığını ortadan kaldırarak kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalmasına neden olurken, diğer yandan bireylerin bilgiye ulaşmasını kolaylaştırarak toplumun bilinçlenme düzeyini arttırmış, neticesinde ise vatandaşlar tarafından kamu yönetimi daha çok sorgulanır bir hale gelmiştir. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde bir yandan kamu hizmetlerinde maliyet avantajı sağlamak amacıyla diğer yandan ise vatandaşların hizmet kalitesindeki talep artışlarını dikkate alarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

3.3.2. Küreselleşme

Yirminci yüzyılın son dönemlerinde üzerinde en çok tartışılan kavramlardan birisi de küreselleşme kavramıdır. İçinde bulunduğumuz yirmi birinci yüzyılda da bu konu üzerindeki tartışmalar bitmemiş, kavram üzerinde çeşitli açıklamalar getirilmiştir. Küreselleşme kavramı üzerindeki yoğun tartışmalara rağmen tanımlama birliği oluşmamış, bu kavrama farklı bakış açılarına göre farklı anlamlar

yüklenmiştir. Küreselleşmeye olumlu bir açıdan bakan kesimler bu kavramı insanlığın teknolojik, ekonomik ve sosyal birikimlerinin sonucunda ortaya çıkan ve daha önce görülmemiş imkanlar sunan, insanoğlunun ulaştığı son ve mükemmel aşama olarak görürken, karşıtları da bu kavramı kapitalist sömürü düzeninin küresel çapta uygulanmasının aracı olarak görmektedir (Çarkçı, 2008:25). Kısaca dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek şekilde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreç olarak tanımlanan küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması ve kabul görmesi olarak değerlendirilebilmektedir (Ener ve Demircan, 2007:207 ve Köse, 2003:4). Dolayısıyla küreselleşme toplumların farklı toplumlara ait kültürleri ve inançları daha yakından tanınması; yeryüzü üzerindeki toplumlar ve ülkeler arasındaki her türlü ilişki ve iletişimin yaygınlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutupların ortak bir noktada buluşarak farklılıkların giderilmesi süreci olarak görülebilir (Hasanoğlu, 2001:70). Küreselleşme bir taraftan mesafeleri ve sınırları anlamsız hale getirirken dünyayı bir küresel köy konumuna indirgemiş, yaygın iletişim ağı aracılığı ile evrensel değerler üreterek bunların yayılmasını sağlamış ve bu yolla homojen bir dünya toplumunun şekillenmesini öncülük etmiştir (Köse, 2004:32). Küreselleşme olgusuna karşı çıkanlar küreselleşmenin alt kültürleri yok ederek tek tip insan modeli çıkardığını, bunun da küresel çapta üretim yapan büyük kapitalist firmaların pazarının genişlemesi anlamına geldiğini iddia etmişlerdir.

Küreselleşme kültürel, ekonomik ve siyasi olmak üzere birden fazla alanda ortaya çıkmış ve toplumları derinden etkilemiştir. Siyasal anlamda küreselleşme devlet–toplum–birey arasındaki ilişki ve rollerin yeniden şekillendirilmesini gerektirmiş, ulus devlet karşısında uluslar üstü mekanizmalarla beraber, sivil topluma yönelik inisiyatif kullanımında demokratikleşme ekseninde bir değişimi zorlamıştır (Demirel, 2006:108). Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri ve sonuçları da derinden olmuştur. Küreselleşme, kamu yönetiminin rolü ve konumunu yeniden tartışmaya açmış ve bu bağlamda yeniden yapılanması ile ilgili kurumsal tartışmaları teşvik etmiş, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kurumlarca desteklenen yeni kamu yönetimi reformları tüm dünya ülkelerinde uygulamaya sokularak kamu yönetiminde yeniden yapılanma girişimlerine başlanmıştır (Gökçe,

2006:204). Küreselleşmenin kamu yönetimi anlayışı üzerinde doğrudan veya dolaylı olarak etkiye bulunduğu, özellikle yönetime katılma konusundaki küresel değerlerin ortaya çıkmasıyla birlikte geleneksel kamu yönetiminin değişime zorlandığı değerlendirilebilir. Toplumunu oluşturan bireylerin farklı ülkelerdeki yönetim sistemlerini kendi yönetim sistemleriyle kıyaslayarak, kamu yönetiminden farklı istek ve taleplerde bulunmaya başlamasının, kamu yönetimi yaklaşımının sorgulanmasına zemin açtığı, devletin kutsallığına ilişkin görüşlerin zayıflamasına sebep olduğu ileri sürülebilir.

3.3.3. Ulus-Devlet Anlayışındaki Değişmeler

Ortaçağdan Aydınlanmaya kadar devletin belirleyici temel unsuru din ve kilise iken Fransız ihtilali, aydınlanma ve seküler hareketler ile egemenliğin kaynağını “millet” yani insanın kendi kendisine yetebileceği düşüncesi almış, dolayısıyla milliyetçilik akımları gelişerek ulus-devlet adı verilen yeni bir devlet anlayışı ortaya çıkmıştır (Uçak, 2006:60). Ortak kültür etrafında toplanan ulus devlet, sınırları belli, daimi bir toprak parçasını kontrol etmekte, merkezi bir yapı içerisinde egemenlik tekeline elinde tutmaktadır. Yapılan ulus-devlet açıklamalarında önemli olan bir nokta ulus ile devlet arasındaki ilişkidir. Ulus kültürel yanı ağır basan çeşitli ortak özelliklere sahip insan topluluğunu nitelerken, devlet topluluğun teşkilatlanmış gücünü nitelese de, bu iki birim birbiriyle oldukça yakından ilişkilidir. Tarihsel olarak bu iki birim, bugün kullandığımız anlamlarıyla, aynı zaman diliminde ortaya çıkmışlar ve birbirini karşılıklı etkileyerek bir birlerinin oluşumlarını desteklemişlerdir. Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle bir ulusun sahip olduğu varsayılan bütün tutum ve davranış tarzlarını, düşünüş ve yaşam biçimini, dilini ve diğer ilişkileri bünyesinde toplayan milli (ulusal) kültürde aşınmalar başlamış, özellikle 1980’lerden sonra “global kültür” kavramı ortaya çıkmıştır. Bu kavram batı dünyasının ekonomik yayılmasıyla eş zamanlı olarak kültürünü diğer ülkelere yayma çabasına karşılık gelmektedir. Bir başka deyişle Batı kendi yerel kültürünü evrenselleştirmeye başlamıştır. Ulus devlet modelinde vatandaş ve dolayısıyla devletin birleştirici ancak diğer ülkelerden farklı olan kültürel unsurları global kültür adı altında aşındırılmıştır (Eken, 2006:248-250).

Küreselleşme ve akabinde ulus devlet anlayışında yaşanan aşınmalar ulusal devletleri zayıflatmış ve gelecekte ulus devletlerin var olup olmayacağı derin tartışmalara konu olmuş ve üzerinde uzlaşma sağlanamamıştır (Acar, 2008:142 ve Akbulut, 2007a:329).

Ulus-devlet kavramını zayıflatan kültürel gelişmeler dışında, finans ve piyasa mekanizmasında yaşanan küresel gelişmeler küresel seviyede güçlü uluslararası şirket ve kurumların ortaya çıkmasına sebep olmuş bu gelişmeler ulus devlet içerisindeki kamu yönetimini yöneten egemen sınıfın egemenliğini paylaşma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Ulus devlet anlayışında yaşanan bu gelişmeler kamu yönetiminin katılımcı bir anlayış içerisinde yeniden yapılandırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

3.3.4. Demokrasi Alanında Yaşanan Gelişmeler

Devlet aygıtının ortaya çıkışından bugüne kadar devleti yönetme gücüne sahip olanlar kendi meşruluğunu kabul ettirebilmek için çeşitli teoriler ortaya atmışlardır. Her dönemde meşruluk farklı teorilere dayandırılmıştır. Devlet aygıtına sahip yönetenler meşruluk kaynağını önceleri gökyüzünde Tanrı anlayışında bulmuşlardır. Mısır krallarının kendilerini tanrı-kral gibi kabul ettirmeleri buna iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Toplumsal bilinçlenmenin artmasıyla birlikte ise meşruluğun kaynağı halk olmuş ve demokratik teoriler ortaya atılmıştır. Demokratik teorilerde bugün için tartışılır hale gelmiştir. Demokrasi çoğunluğun azınlığı tahakküm aracı olduğu gibi çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır (Eren, 2003:56). Demokrasinin egemen olduğu toplumlarda toplumu yönetecek olanları halk seçmektedir. Önceleri halkın tek başına seçimlerde oy kullanarak kendini yöneteceği kişileri seçmesi sonrasında ise pasif bir pozisyonda kalarak seçilmişlerin kararlarına boyun eğmesi şeklinde icra edilen demokrasi anlayışı küreselleşme ve iletişimde yaşanan gelişmelerle çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Farklı ülkelerdeki ileri demokrasi uygulamaları küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojileri vasıtasıyla tüm dünyadaki halkların bilinçlenmesine ve demokrasi anlayışının gelişmesine yol açmıştır. Halkın seçimlere katılması dışında hükümetin karar verme süreçlerinde doğrudan veya dolaylı olarak söz sahibi olması gerektiği vurgulanmıştır (Karaçor, 2009:124).

Halkın karar verme süreçlerine katılabilmesi adına yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve merkezi hükümetin yetkilerini yerel yönetim organlarına devretmesi, sivil toplum kuruluşlarının her kademedeki karar ve uygulamalarda söz sahibi olması gibi çeşitli aygıtlar üzerinde durulmuştur. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında, belli bir bölgede yaşayan kişilerin ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarının doğrudan halk tarafından seçildiği, demokratik, özerk ve katılımcı bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme olarak tanımlanmaktadır. Sivil toplum örgütleri ise üyelerin katılımına olanak veren, demokratik, merkezi yönetimden özerk, temsil ettiği bireylerin çıkarları doğrultusunda yönetenleri denetleyen örgütler olarak tanımlanabilir (Oktay ve Pekküçükşen, 2009:175-176). Yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi ve kamu yönetimi içerisinde etkin rol oynaması talepleri geleneksel kamu yönetimi anlayışının değiştirilmesini zorunlu kılmıştır. Çünkü Geleneksel kamu yönetiminin kendisi çeşitli nedenlerle demokratik taleplerin yerine getirilmesine engel oluşturmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin bürokratik örgütlenme modeline göre bürokratlar seçimle gelmemekte, bürokratik uzmanlığın ve bilginin halkın katılımından daha önemli olduğu anlayışı kamu yönetiminde hakim olmaktadır (Ergun, 2004:333). Ancak demokrasi anlayışının değişimi ile birlikte halkın artan daha fazla demokrasi talepleri ve bu taleplerin yerine getirilebilmesiyle doğru orantılı olarak seçilebilecek olan siyasetçileri etkilemiş ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma için çeşitli arayışlar içerisine girilmiştir.

3.3.5. Refah Devletinin Çöküşü ve Neoliberalizm

1929 yılında yaşanan küresel kriz karşısında batı medeniyeti refah toplumu modelini geliştirmiş, bu model doğrultusunda kamu yönetimi her türlü sektörde başrol oynayan bir aktör konumuna gelmiştir. Devlet toplumsal yapının tüm alanlarında görevler üstlenmiş, girişimci, üreten, dağıtan, düzenleyen bir otorite konumuna gelmiştir. Devlet giderek artan bu görev anlayışı içerisinde aşırı büyük ve hantal bir yapı oluşturmuş, bu büyüklük içerisinde yönetimin sağlanabilmesi için katı bir merkeziyetçilik ve hiyerarşi uygulanmıştır. Refah devleti uygulamaları, kamu yönetiminin büyümesi ve giderek daha fazla kaynak kullanması sonucunu doğurmuş,

bu da ülkelerin bütçe açıklarının artmasına sebep olmuş, bütçe açıkları ise giderek artan borçlanmalarla telafi edilmeye çalışılmıştır (Ergül, 2009:18). Artan borçlanma ve 1970'lerde ortaya çıkan küresel kriz neticesinde refah devleti anlayışının sürdürülemez olduğu anlaşılmış ve devletin asli fonksiyonlarına çekilmesi, girişimci ve üreten aktör olmaması gerektiği fikri ağır basmıştır. Refah devletine getirilen eleştiriler karşısında yeni sağ politikalar adı verilen neoliberal görüşler ortaya çıkmış ve geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Yeni sağ ya da neoliberalizm, 19. yüzyılda liberalizmin çağdaş yorumu olarak değerlendirilmektedir (Özer, 2005a:397). Neoliberal politikalar öncelikli olarak ekonomik alanda uygulanmış, liberal anlayışa uyumlu olarak devletin piyasa üzerindeki etkisi azaltılmış ve piyasanın özgürlüğüne vurgu yapılmıştır. Neoliberal politikaların küresel krizlerden çıkılmasın da öncü olması üzerine neoliberal politikaların kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında temel alınması fikri benimsenmiştir. Bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kamu tercihi teorisi, sorumluluk teorisi, işlem maliyeti teorisi, yönetim ideolojisi teorisi gibi teoriler atılarak geleneksel kamu yönetiminin katı, merkeziyetçi, bürokratik yapısının daha esnek, piyasa tabanlı bahse konu teoriler kapsamında yeniden yapılandırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Özer, 2007:454).

3.4.6. Üretim Yapısındaki Değişmeler

Bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle birlikte bireyler tüm dünyadaki görüş ve ürünlerden haberdar olmuş, yeni ihtiyaçlar edinerek yeni taleplerde bulunmaya başlamıştır. Geleneksel yönetim paradigması içerisinde Taylor, Fayol ve Marks Weber'in katkılarıyla fordist kitle üretimi, uzmanlaşma ve tek tip üretim hakim iken, küreselleşme ile birlikte, insanların, malların, sermayenin ve bilginin dolaşım hızı olağanüstü artmış ve etki alanları genişlemiş, yeni süreçle birlikte, küresel çapta işletmeler, hızlı pazar ve rekabet şartları ile birlikte, üretim, yöntem ve teknolojilerindeki değişikliklerden önemli ölçüde etkilenmeye başlamışlardır. Pazarların daralması, müşterilerin bilinçlenmesi, yeni ihtiyaçların ortaya çıkması gelişen bilişim ve üretim teknolojilerinin ürün çeşitliliğini arttırmasıyla birlikte

üretim hızının da artması, ürünlerin yaşam sürelerinin kısalmasına neden olmuştur (Sayılı, 2008:186).

Toplumun ihtiyaç ve taleplerindeki hızlı değişiklikler üretim yapılarını etkilemiş kitle üretimi yapan örgütler yerine esnek üretim sistemleri ve yapılarının oluşturulması gereğini doğurmuştur. Üretim sisteminin piyasadaki değişikliklere hızlı ve etkili şekilde uyum sağlayabilmesi olarak tanımlan esneklik üretim yapısındaki kritik faktör olarak ortaya çıkmıştır (Civan ve Yıldız, 2004:87). Esnek üretimde tek ve genel amaçlı makineler yerine işgücü ve sermayeden tasarruf sağlayan otomasyon teknolojileri ile donanmış bir üretim süreci söz konusudur. İhtiyaçların değişimini hızlı ve etkili bir şekilde karşılamaya çalışan ileri teknoloji vasıtasıyla biçimlenen yeni iş süreçleri tam zamanlı ve sürekli istihdam ihtiyacını ortadan kaldırmakta, bu doğrultuda gelişen yeni iş ve meslek alanları yanında standart dışı istihdam biçimleri ağırlık kazanmakta, işgücü piyasalarının esnekleşmesine yönelik uygulamalar yaygınlaşmaktadır. İşgücü talebindeki esnekliğin ve dalgalanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan esnek çalışma biçimleri ile geleneksel “belirsiz süreli” hizmet sözleşmelerinden “belirli süreli” dönemsel yada geçici nitelikli hizmet sözleşmelerine doğru bir eğilim ortaya çıkmaktadır (Uyanık, 2008:215). Öncelikle özel sektördeki müşteri talepleri ve buna bağlı olarak üretim yapısında meydana gelen değişiklikler özel sektörde yeni yapılanma modellerinin ortaya çıkmasına sebep olduğu gibi, kamu yönetiminde de değişiklik ihtiyacını ortaya koymuştur. Geleneksel kamu yönetiminde ömür boyu istihdam şeklinde belirli bir konuda uzmanlaşmış personelle görülen hizmetlerin yapısının değişmesi, bu hizmetleri sağlayan personelin yetersizliğini ortaya koymuş, toplumun ihtiyaçlarının giderilmesinde talebe karşılık veremez hale gelinmiştir. Bunun sonucu olarak kamu yönetiminde personel rejiminde köklü ve önemli değişikliklerin yapılması gerekliliği, daha esnek bir personel rejimine doğru kayılması yönünde reform çalışmalarına girişilmiştir.

4. YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ

Sanayi toplumunun örgütlenme modeli olan mekanik ve bürokratik örgütlenme modeli sanayi toplumunda işlevsel olmasına ve bir kısım başarılarla sebep

olmasına rağmen, özellikle bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, küreselleşme, ulus-devlet anlayışının hükmünü kaybetmesi, bu anlayışın yerine yeni sağ politikaların ortaya atılması, üretim yapısının değişmesi, vatandaşların daha katılımcı ve demokratik bir yönetim taleplerinde artışlar yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Al, 2007:131-132). Ortaya çıkan yeni kamu yönetimi ya da kamu işletmeciliği yaklaşımı zamanın ihtiyaçlarına uygun olarak bir kısım temel ilkeleri benimsemiştir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir; (Bilgiç, 2008:107-108; Çarkçı, 2008:80-83; Eryılmaz, 2010:22 ve Özer, 2005a:242-252)

- 1- Aktif Katılımlı Yönetim ve Yönetişim
- 2- Sonuç Odaklı Yönetim,
- 3- Kaynak kullanımında disiplin,
- 4- Performansın Ölçümü ve Yönetimi,
- 5- Müşteri odaklılık,
- 6- Rekabete vurgu yapmak,
- 7- Kamuda özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması.

Yeni kamu yönetimini daha iyi anlayabilmek amacıyla yeni kamu yönetiminin temel ilkeleri aşağıda sırasıyla irdelenmiştir.

4.1. AKTİF KATILIMLI YÖNETİM VE YÖNETİŞİM

Demokrasinin belirleyici unsurlarından biri olan yönetime katılma, örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş yönetilenlerin siyasal karar süreçleri içerisinde yer alarak kararların oluşumunu etkileyebilmesi olarak tanımlanabilir. 21. yüzyılda yönetime katılabilme yurttaş olabilmenin önemli bir ölçütü ve göstergesi konumuna gelmiştir. Yönetime katılma, çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Yapısal olarak yönetime katılma, bireylerin karar verme hiyerarşisi içinde yer alması şeklinde tanımlanırken işlevsel olarak yönetime katılma ise katılım olanaklarını etkin bir biçimde kullanarak yönetimin alacağı kararlarda, yaptığı işlerde etkili olmayı ifade etmektedir (Eroğlu, 2006:192-193). Dolayısıyla işlevsel katılmada hem karar verme süreçlerinde hem de kararların uygulanmasında söz sahibi olunmaktadır. Yeni kamu yönetiminde vatandaşların doğrudan bireysel olarak veya örgütsel olarak sendikalar, sivil toplum kuruluşları, dernekler, vakıflar gibi örgütlerle yönetimin karar alma

süreçleri içerisinde yer alması kabul görmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde yönetimi temsil eden bürokratlar ile seçilmiş siyasiler karar verme süreçleri üzerindeki mutlak hakimiyetlerini kaybetmiş, karar verme süreçlerine halkın daha fazla katılımını kabul etmek zorunda kalmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde yönetime katılmanın kavramsal tanımını açıklamak üzere yönetişim kavramı ortaya çıkmış ve demokrasi anlayışının önemli bir gösterge haline gelmiştir. Yönetişim kavramını ilk olarak kullanan Dünya Bankası'dır. İngilizce "Governance" adı altında yönetişim kavramı Dünya Bankası'nın 1989 tarihli "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlıklı raporunda ilk kez kullanılmıştır (Kalfa ve Ataay, 2008:232). Yönetişim en temel anlamıyla yönetim gücünün yönetilenlerle belirli sınırlar içerisinde paylaşılması olarak tanımlanabilir. Geleneksel kamu yönetiminde yönetim gücünü elinde bulunduran bürokrasi ve siyaset yönetim faaliyetini tek taraflı yerine getirirken, yeni kamu yönetimi anlayışında yönetme güçlerini belirli şekillerde yönetilenlerle paylaşması sonucu yönetişim olgusu ortaya çıkmıştır. Söz konusu bu değişim yönetimden yönetişime doğru sistemli bir dönüşüm olarak da tarif edilmektedir (Kesim ve Petek, 2005:41). Yönetişim kavramının kamu yönetimine getirdiği önemli bir avantaj kamu ve özel sektör kuruluşları ile gönüllü kuruluşların tecrübe ve birikimleri ile kaynaklarını bir araya getirerek sorun çözebilme kapasitelerini arttırmasıdır (Coşkun, 2008:76). Yönetişim vasıtasıyla elde edilen sinerji sorunların çözümünde itici bir güç olmakta bu da kamu yönetiminin etkinliğini arttırmakta, vatandaşların demokrasi taleplerini tatmin etmekte, sorunların paylaşımını ve çözümlerin uygulamasını kolaylaştırmaktadır.

4.2. SONUÇ ODAKLI YÖNETİM

Yeni kamu yönetimi anlayışında yönetimin temel ilkelerinden birisi de sonuç odaklı bir yönetim tarzı olmasıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında bürokratik kurallara uymak en önemli esas olarak kabul edilmiş, zaman içerisinde sonuçlardan çok kurallar ön plana çıkmış ve kurallara uygun hareket etmek ile kamu yönetiminin görevlerini yerine getirdiği düşüncesi hakim olmuştur. Görüleceği üzere geleneksel kamu yönetimi anlayışında amaca ulaşmak için araç konumunda olan bürokratik

kurallar amaç haline gelmiş ve burada bir paradoks oluşmuştur. Kamu yönetiminin aktörleri konumunda bulunan bürokratlar için önemli olan kurallara uymak olmuş, sonuçta elde edilen çıktılar düşünülmemiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kurallara aşırı bağımlılık yönetimin tüm fonksiyonlarında (planlama, örgütleme, yürütme ve denetim) etkisini göstermiş sonuçlar ise önemini yitirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise önemli olan sonuçta ulaşılan yerdir. Kamu yönetiminin her seviyesindeki yönetici kamusal iş ve işlemler sonucunda elde ettiği sonuçlar üzerinden değerlendirmeye tabi tutulmaya başlanmıştır. Dolayısıyla aşırı bürokratik kurallar içinde yöneticilerin sonuçtan uzaklaşmalarının engellenmesi amacıyla yönetici konumundaki personelin inisiyatif kullanabilme alanları genişletilmiştir. Türkiye’de geleneksel kamu yönetiminde kamu harcamaları merkez birimlerin başındaki yöneticilerin iznine tabi iken, yeni kamu yönetimi anlayışında merkezi birim içerisinde yer alan her bir birim yöneticisinin kendi harcama yetkisi tanımlanarak sonuçlar üzerindeki etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

4.3. KAYNAK KULLANIMINDA DİSİPLİN

Kamu yönetiminin yapmış olduğu harcamaların finansmanının en önemli kaynağını vatandaşlardan alınan vergiler oluşturmaktadır. Vergi devletin egemenlik hakkının bir sonucu olarak zora dayalı karşılıksız alınan bir finansman aracıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde kamu harcamaları refah devleti görüşünün etkisiyle birlikte giderek artmış, vergilerle finanse edilen kaynakların kullanımında devlet, bütçe disiplininin kopmuş, kaynak kullanımında savurganlık yaşanmaya başlanmıştır. Ülkemizde de refah devleti uygulamaları çerçevesinde ülke çapında binlerce temeli atılan proje tamamlanamamış, temel atma için harcanan paralar kaynak israfına sebep olmuştur. Küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojilerinin yayılımı ile birlikte toplumda kamusal kaynakların savurgan kullanımı karşısında tepkiler doğmuştur. Demokrasinin gelişmesiyle birlikte halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisi ve yönetimden beklenti ve talepleri her geçen gün artmış, GSMH içindeki oranı % 50'lere kadar yükselen kamusal kaynakların kullanımı sorgulanmaya başlanmıştır. Devletin somut görünen yüzü konumunda olan kamusal harcamaların vatandaşlar tarafından algılanma şekli, vergi

gelirlerinin toplanması üzerinde de önemli bir etki yaptığı görülmüş, kamu yönetimi, kaynakların kullanımında verimlilik ve etkinlik içerisinde kullanıldığı hususunda vatandaşların algısını güçlendirecek bir yönetim tarzı belirlemek zorunda kalmıştır (Akyel ve Köse, 2010:12 ve Demir, 2009:211).

Yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde kamusal kaynakların belirli bir mali disiplin içerisinde stratejik önceliklerin esas alınması suretiyle etkin ve verimli kullanımı konusunda stratejik planlama, program bütçe, çok yıllık bütçeleme gibi çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Bütçe açıkları hoş görülmemiş, bütçede birlik ilkesine aykırı bir uygulama olan ve bütçe disiplinini bozan bütçe dışı döner sermaye ve fon uygulamalarına son verilmiş katma bütçe uygulaması kaldırılarak genel bütçeli, özel bütçeli ve düzenleyici ve denetleyici kuruluş bütçelerini içeren merkezi yönetim bütçesi anlayışı benimsenmiştir (Söyler, 2006:287).

Sonuç olarak yeni kamu yönetimi yaklaşımı kamu yönetiminin kaynakların kullanımında belirli bir disiplin içerisinde hareket etmesi temelinde hareket tarzı belirlemiş, bu kapsamda bütçe uygulamaları geliştirerek, hesap verebilirlik anlayışını kamu yönetimine hakim kılmıştır.

4.4. PERFORMANSIN ÖLÇÜMÜ VE YÖNETİMİ

Belli bir amaca ulaşmak amacıyla dizayn edilen planlar doğrultusunda gelinecek noktayı, nitelik ve nicelik olarak tespit eden kavrama genel anlamında performans denilmektedir. Çalışanların görevleri süresince elde etmekle yükümlü oldukları sonuçları alıp almadıklarının belirli periyotlarla değerlendirilmesi çabalarına ise performans değerlendirme denilmektedir (Özgür, 2008:39). Performans yönetimi, kurumsal planların sonuca dönüştürülmesinde önemli bir stratejik araç konumundadır. Performans yönetimi, performans kriterlerinin tespitini ve planlamasını, çıktıların ölçümünü, performansın değerlendirilmesini ve geliştirilmesini kapsayan çok yönlü bir faaliyettir (Halis ve Tekinkuş, 2008:224-233). 1970'lerden itibaren kamu yönetiminde performansı arttırmak önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması, kamu yöneticilerinin sonuç odaklı olarak çalışmalarının sağlanması, vatandaş memnuniyetinin artırılabilmesi için çalışanların hem bireysel hem de kurumsal

olarak performans kriterleri çerçevesinde değerlendirilmesi ve buna göre teşvik ve cezalandırılmalarının yapılması üzerinde görüş birliğine varılmıştır.

Kamu yönetiminin belirlenen kriterler kapsamında performansının ölçülerek sonuçlarının değerlendirilebilmesi amacıyla performans esaslı bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Performans yönetimi kamu sektörünün kaynakları nasıl kullandığının bir belgesi konumundadır. Bütçe yoluyla belirlenen yönetim stratejilerinin uygulanması amaçlanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında klasik bütçeler kaynaklar bazında girdi temelli hazırlanırken, yeni kamu yönetiminde sonuç odaklı olarak performansın her aşamada değerlendirildiği bir bütçe sistemine geçilmiştir (Altay ve Kaplan, 2006:5).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, sonuç odaklı bir yönetim tarzının oluşabilmesi ve kaynakların hem etkin hem de verimli bir şekilde kullanımını sağlayabilmek amacıyla performans yönetimini kullanma yoluna gitmiş, bu amaçla çeşitli araçları kullanıma sokmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu çalışanları verimlilik ve etkinlik kriterleri içerisinde elde ettikleri performanslar üzerinden değerlendirilmekte ve buna göre cezalandırılma ve ödüllendirilme sistemleri ile karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye’de buna yönelik olarak kamu personel yönetiminde geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde dizayn edilen 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun değiştirilmesi gereği üzerinde durulmakta, çalışanların ücretlerinin performanslarına göre değişebileceği yeni bir personel rejimi üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

4.5. MÜŞTERİ ODAKLILIK

Müşteri, bir kurumun sunduğu mal ve hizmetlerden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenen kişileri kapsayan geniş bir kavram olarak tanımlanabilir (Tak, 2002:144). Geleneksel pazarlama anlayışındaki değişmelerle birlikte müşteri tatmini kavramı ön plana çıkmıştır. Müşteri tatmini öncelikli olarak özel sektör işletmelerinde ön plana çıkan ve pazarlama faaliyetlerinde dikkate almak zorunda oldukları bir değişken olarak ortaya çıkmıştır. İşletme yönetimi açısından müşteri tatmini müşterinin bir ürünü satın almadan önceki beklentileriyle ürün ya da hizmetin satın alınması sonrası elde ettiği performansın karşılaştırılması sonucu müşteride

oluşan doyum düzeyi olarak tanımlanabilir (Gök, 2006:79). Küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojileri, bilginin küresel çapta dağılımını hızlandırmış, tüketicilerin arzu ve isteklerinde hızlı değişikliklere sebep olmuş, toplumsal yapıdaki değişikliklerle birlikte yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarmıştır. Müşterinin ihtiyaçlarını doğru tespit edip, ihtiyaçlara tam ve zamanında cevap verebilen işletmeler önemli rekabet avantajları elde etmişlerdir. Müşteriler kendilerine sunulan mal ve hizmetleri değerlendirirken, alternatif mal ve hizmetlerin özelliklerini göz önünde tutmuşlar ve buna göre mal ve hizmetlere değer biçmişlerdir (Uzkurt ve Torlak, 2007:243). Böyle bir ortamda işletmeler pazar araştırmaları kapsamında müşteriler üzerinde araştırmalar yapmışlar ihtiyaç ve taleplerini tespit ederek buna göre mal ve hizmet üretme yoluna gitmişlerdir.

İşletme yönetiminde ortaya çıkan müşteri tatmini ve buna yönelik çabalar bir süre sonra kamu yönetimini de etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışında vatandaşın gereksinimlerinin tespit edilerek etkin ve kaliteli bir şekilde karşılanması devletin en önemli görevlerinden birisi olmuştur. Bu açıdan kamu yönetiminde kamu hizmetlerini daha kaliteli, etkin ve etkili bir şekilde gerçekleştirmek için bütün dünyada yeni değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Kamu yönetimi kamu hizmetlerinin daha hızlı sunumu ve kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir anlayışa doğru bir eğilim göstermektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı da beraberinde toplam kalite yönetimini ve onun önemli bir parçası olan müşteri odaklı bir yaklaşımı benimsemektedir. Birçok kamu kurumunda toplam kalite standartları kabul edilmiş ve buna yönelik olarak çalışanlar eğitim programlarına tabi tutulmaktadır. Vatandaşların kamu hizmetlerinden beklentileri artmış, daha hızlı ve kaliteli bir hizmet talebi oluşmuştur. Bu gelişmeler kamu yönetimlerini, müşteri (vatandaş) odaklı bir yaklaşımı benimsemeye yöneltmiştir (Sezer, 2008:148).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu kuruluşları vatandaşın tatmin düzeylerini ölçmek amacıyla müşteri tatmin düzeylerini doğrudan ölçme veya ölçtürme yoluna giderek vatandaşın taleplerini ve sunulan hizmetin kalite algısını ölçmeye çalışmaktadır. Yapılan bu araştırmalar neticesinde vatandaşın beklentilerine uygun hizmet sunumu için gerekli çalışmalar yapılarak müşteri (vatandaş) odaklı bir yönetim sergilenmesi yoluna gidilmektedir.

4.6. REKABETE VURGU YAPMAK

Rekabet belli bir amaca ulaşmak için birbiriyle yarışan en az iki aktörün bulunduğu ortamda gösterilen çabaların bütünü olarak tanımlanabilir. Liberal ekonomi anlayışı piyasaların serbestliği ve rekabet koşullarının sağlanmasını fiyat istikrarına ve tam istihdama ulaşabilmenin anahtarı olarak görmektedir. Dolayısıyla rekabet, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında önemli bir araç pozisyonu görmekte, kaynakların en optimal seviyede etkin ve verimli olarak kullanılmasını sağlamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde refah devleti uygulamaları ile uyumlu olarak kamu yönetimi bütün görev alanlarında olmasa dahi birçok faaliyetinde monopol (tekel) pozisyonu içerisinde yer almıştır. Tekel konumundaki kamu yönetiminin zorunlu müşterileri vatandaşlardı (Eren, 2002:66). Tekel konumunda olan kamu yönetimi, herhangi bir rekabet içerisinde olmadığı için kaynakların etkin ve verimli kullanılması hususunda bir farkındalık içerisinde bulunmamaktaydı. Oysaki rekabet gelişmenin en önemli anahtarı konumundaydı.

Refah devleti anlayışının sürdürülemez olduğunun anlaşılması, neo liberal ekonomi yaklaşımını esas alan yeni kamu yönetimi yaklaşımını ortaya çıkarmış, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ise kamu yönetiminin hem ülke içerisinde özel sektörle hem de ülke dışında diğer ülkelerle rekabet yollarının açılmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda kamu kuruluşlarının verdikleri hizmetlerde tekel konumları süratle değiştirilmiş ve rekabete açık bir hale getirilmiştir. Ülkemizde de rekabet kurumu gibi kurumlar kurularak rekabet ortamının tam ve eksiksiz sağlanabilmesi için gerekli çalışmalar yapılmıştır.

Rekabetin olmadığı tekel konumundaki kamu kurumları, kalitesi düşük hizmetleri daha pahalı şekilde vatandaşa sunarken rekabet ortamının geliştirilmesiyle hem hizmetin kalitesi artmış hem de fiyatı düşmüştür. Buna iyi bir örnek olarak Türkiye’de telefon işletmelerinin özelleştirilmesi gösterilebilir. Özelleştirme öncesi tekel konumunda olan kamu yönetimi hizmeti daha pahalı, çeşitliliği olmayan düşük kalitede sunarken, özelleştirme sonrası oluşan rekabet ortamında vatandaşa yansıyan iletişim maliyetleri işin doğal akışı içerisinde ciddi düşümlere sahne olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde kamu yönetimi bir yandan ülke içerisinde rekabet eder pozisyona getirilirken, diğer yandan vatandaşına kaliteli mal ve hizmet sunumu sağlayarak diğer ülkelerle bu konuda yarış halinde bulunmaktadır. Yeni kamu

yönetimi anlayışı küreselleşme ortamı içerisinde ortaya çıkmış bir olgudur. Ulus devlet anlayışının zayıflaması bireylerde vatandaşlık algısını değiştirmiş ülkeler arasında yaşam yerlerini seçme konusunda ciddi bir dolaşım hızı ortaya çıkmıştır. Her ülkenin kamu yönetimi bireylerin dolaşım hızının son derece yüksek olduğu böyle bir ortamda kendi vatandaşlarını sunduğu mal ve hizmetin kalitesini diğer ülkelerin mal ve hizmet sunum kaliteleriyle karşılaştırarak rekabet etme durumunda kalmıştır. Küreselleşen dünyada üretim faktörlerinin ülkeler arasında dolaşım hızının artması sebebiyle, her ülke üretim faktörlerini kendi ülkesine çekebilmek için efektif vergi oranlarını düşürerek diğer ülkelerle rekabet etmeye başlamıştır. Vergi oranlarındaki düşüşler kamu kaynaklarını azaltmakta bu da kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu hale getirerek kamu harcamalarındaki israfın önüne geçmektedir (Göker, 2008:121). Yeni kamu yönetimi anlayışı rekabet ortamını gelişmenin bir aracı olarak görmekte, kamu yönetiminin tekel konumunu mümkün olduğu ölçüde değiştirmekte ve rekabete açmaktadır.

4.7. KAMUDA ÖZEL SEKTÖR YÖNETİM TEKNİKLERİNİN UYGULANMASI

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu yararı, sosyal maliyet vb. gerekçelerle özel sektör ve kamu sektörünün farklı çevre koşulları içerisinde hareket ettikleri, dolayısıyla yönetim tekniklerinin tamamen birbirinden farklı olduğu düşüncesiyle hareket edilmiştir. Bu anlayış içerisinde devleti yönetme gücünü elde eden siyasi iktidarlar toplamış oldukları kamu gelirlerini uzun vadeli stratejik öncelikler doğrultusunda etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde fayda-maliyet analizlerine dayalı olarak harcama yerine, çoğunlukla siyasi kazanç sağlama güdüsüyle etkinlik ve verimliliği gözetmeksizin güncel sorunlara ve taleplere cevap verecek şekilde harcamışlardır. Bununla birlikte halktan gelen taleplerin artışı ve siyasi çıkar hesapları ile birlikte kamu harcamaları sürekli olarak artmış, toplanan kamu gelirleri, kamu giderlerini karşılayamaz hale gelmiş ve sürdürülemez bir ekonomik sonuç ile karşılaşmıştır. Bununla birlikte özel sektörde geliştirilen yönetim pratikleri ile mal ve hizmetlerin üretiminde ciddi performans artışları sağlanırken birim maliyetlerde de ciddi düşüşler sağlanmıştır. Aynı dönemde kamu

yönetimince sunulan hizmetlerde vatandaş memnuniyeti kritik bir öneme sahip değilken, özel sektörde rekabet anlayışı içerisinde müşteri memnuniyeti kavramı ön plana çıkmış ve bu doğrultuda mal ve hizmetlerin sunumunda ciddi kalite artışı sağlanmıştır. Geleneksel anlayış içerisinde kamu yönetimi, hem ekonomik olarak hem de kalite olarak toplumun beklentilerine cevap veremezken, işletme yönetiminin verimlilik, etkinlik ve müşteri memnuniyeti temelinde performansını sürekli arttırması kamu yönetiminin işletme yönetimine olan ilgisini arttırmıştır. 1970'lerle birlikte ise kendini güçlü bir biçimde refah devletinin alternatifi olarak gösteren yeni sağ düşünce içerisinde işletme yönetiminin temel değerleri, yapı ve tekniklerinin kamu yönetiminde egemen olması gerektiği düşüncesi hakim olmuştur (Karcı, 2008:45). İşletme değer ve pratiklerinin esas alındığı yeni kamu yönetimi yaklaşımına kamu işletmeciliği adı verilerek kamu yönetimi ile işletme yönetimine ortak bir atıfta bulunulmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimini, işletmecilik değerleri ile verimlilik, etkinlik, sonuç odaklı, vatandaşa dönük, rekabetçi bir yapıya büründürmeyi esas almıştır. Bu kapsamda toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim yaklaşımı, esnek ve yatay örgütlenme modeli, insan kaynakları yönetimi, performans yönetimi gibi birçok işletme yönetimi tekniği kamu yönetiminde uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

İşletmecilik anlayışının benimsenmesiyle kamu örgütlerinin daha verimli çalışmalarının sağlanması ve özerkliklerinin arttırılması hedeflenmiştir (Karcı, 2008:46). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde bürokratik örgütlenme modeli doğrultusunda personel ömür boyu, statü hukukuna bağlı, güvenceli, kadro ve kıdeme göre belirlenmiş maaş sistemi ile istihdam edilirken, yeni kamu yönetimi anlayışında işletmecilik ilkeleri doğrultusunda sözleşme hukukuna tabi, esnek süreli, performansa ve başarıya dayalı bir ücret sistemi ile istihdam edilmektedir (Eren, 2006:134 ve Eren ve Eken, 2007:181).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı arasında hem düşünce planında hem de uygulamada ciddi farklar bulunmaktadır. Kamu yönetiminde paradigma değişimi olarak adlandırılan bu farklılıklar aşağıdaki tabloda özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı/Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Arasındaki Fark

Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı
Statüye İlişkin Sorular	Etkinlik, verimlilik, rasyonellik ve kaliteye ilişkin sorunlar
Refah Devleti Anlayışı	Sınırlı Devlet Anlayışı (Yeni sağ)
Bürokratik paradigma	Post bürokratik paradigma
Vatandaşa karşı otoriter bir yapı	Vatandaşların müşteri olarak görülmesi
Statünün ön planda tutulması	Etkinlik, Verimlilik, rasyonellik ve kalitenin ön planda tutulması
Değişime kapalı muhafazakar bir yapı	Değişime açık, yenilikçi
Statik durum içerisinde yönetim	Rekabet içerisinde yönetim
Merkeziyetçi bir yönetim tarzı	Adem-i merkeziyetçi bir yönetim
Statüye göre her kese eşit ücret	Performansa göre ücret
Klasik devlet muhasebesi ve bütçesi	Performansa dayalı bütçeleme ve muhasebe sistemi
Dışarıya kapalı ve gizlilik esaslı yönetim yapısı	Vatandaşların bilgi edinme hakkını savunan ve şeffaf bir yönetim yapısı
Kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluğun yerine getirilmesi	Hedeflenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmamasına göre sorumluluğun tespiti
Bütün kuralların kamu yönetimince belirlendiği bir yönetim anlayışı	Kamu yönetiminin kural koyma ve uygulama yetkisini paylaştığı bir yönetim anlayışı

Kaynak: (Çarkçı, 2008: 59-61)

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile yeni kamu yönetimi yaklaşımı arasındaki fark yeni kamu yönetiminde bir kısım yeniliklerin uygulamaya geçmesi şeklinde bir değişim ve dönüşüm hareketi olarak tanımlanacak basit bir anlayış farkı değildir. Aksine kamu yönetimini anlamlandıran varsayımların, işleyişe ilişkin süreçlerin ve beklentilerin bütünüyle eski anlayıştan koparak yeni bir anlayışın hakim olması anlamında paradigma değişimi olarak algılanması gerekmektedir.

5. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMINA YAPILAN ELEŞTİRİLER

Yeni kamu yöntemi yaklaşımı, bu yaklaşımı ortaya çıkaran koşullarla, dayandığı temel ilkeler çerçevesinde açıklanmıştır. Yeni kamu yöntemi yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının yetersizliklerine bir tepki olarak gelişmiş olması nedeniyle birçok taraftar bulmuş olmasına rağmen, bu yaklaşıma ciddi

eleştirilerde oluşmuştur. Bu eleştiriler iki kategoride toplanabilir. Birincisi ideolojik olarak yeni kamu yönetimi yaklaşımına karşı çıkmaktadır. İkincisi ise yeni kamu yönetimi yaklaşımının yönetsel süreçleri ile varsayımlarına ilişkin öngörülere karşı çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimine ideolojik açıdan karşı çıkanlar temel olarak bu yaklaşımın dayandığı yeni sağ ya da neoliberalizm yaklaşımını hedef almaktadırlar. Yeni sağ politikalar ulus-devletlerin egemenliklerini kaybetme süreci olarak tanımlanmaktadır. Küreselleşmiş kapitalist düzene hakim olan güçlerin ulus-devlet oluşumunu yayılımlarına engel olarak gördüklerini, bu nedenle ulus-devlet anlayışını zayıflatmak amacıyla yeni sağ düşünceleri ortaya attıklarını iddia etmişlerdir. Kapitalist düzenin yayılımını kolaylaştıracak politikaları ise IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarla diğer ülkelere ihraç ettiklerini, Avrupa Birliği gibi bölgesel örgütlerin de bunlara destek verdiklerini belirtmişlerdir. Kapitalist düzenin kendi yayılımını piyasa koşulları içerisinde yapabileceğini, bu nedenle ülkeler tarafından uygulanan ve piyasa mekanizmasına müdahale eden anlayışın kapitalist düzenin çıkarlarına ters düştüğünü bu nedenle de tüm ülkelerde küresel çapta piyasa ekonomilerinin uygulanması yönünde çeşitli araçlarla zorlamada bulduklarını belirtmişlerdir. Yeni kamu yönetimi anlayışı da yeni sağ politikalar temelinde kamu düzeninin küresel kapitalist sistemin isteklerine göre uyumlaştırılmasında bir araç olarak görülmüştür (Çavdar, 2006:45-49). Sivil topluma yetki devri, vatandaşların inisiyatifinin artırılması, temsili demokrasinin ötesinde çoğulcu demokrasiye geçilmesi, hiyerarşik yönetim ilişkilerinin yerini yatay ilişkilerin alması gibi kulağa hoş gelen sloganların ise kapitalist düzenin politikalarının ihracında reklam görevi gördüğü, gerçekte alakasının bulunmadığı iddia edilmiştir (Ataay, 2006: 138).

Yeni kamu yönetiminin yönetsel süreçleri ile varsayımları üzerindeki eleştiriler ise oldukça fazladır. Bu eleştiriler üç başlıkta toplanabilir. Birincisi, yeni kamu yönetimi yaklaşımının ekonomik bakış açısı ile kamu hizmetlerine bakılabilmemesinin mümkün olmadığı, vatandaşlara müşteri gözü ile bakılamayacağı, çünkü birçok kamusal hizmetin zorunlu alıcılarının vatandaş olduğunu, örnek olarak suçluların yakalanması, emniyet hizmetleri, ülke güvenlik hizmetleri gibi hizmetlerin tekel konumlarının her zaman devam etmek zorunda olduğu belirtilmiştir. İkincisi, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasının zor ve karmaşık

bir süreç içerdiği, iki sektörün farklı çevre koşulları içerisinde farklı güdülerle hareket ettiği, dolayısıyla özel sektör yönetimine ait tekniklerin kamu yönetimine aktarımının anlamsız olduğu belirtilmiştir. Üçüncüsü geleneksel kamu yönetimi anlayışında Wilson ilkeleri çerçevesinde kamu yönetimi ile siyasetin partizanca tutumların oluşmaması için ayrıldığı, yeni kamu yönetimi anlayışında ise siyaset ile yönetimin katılımcı yönetim anlayışı içerisinde birlikte hareket etmelerinin öngörüldüğü, çeşitli çıkar gruplarının da siyasetin oluşmasında etkin pozisyona getirildiği, dolayısıyla kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik yerine partizanca tutumların sergilenmesi tehlikesinin bulunduğu belirtilmiştir (Özer, 2005a:296-300).

Yeni kamu yönetimine getirilen bir kısım eleştiriler bulunmasına rağmen kamu yönetiminde paradigma değişiminin yaşandığı bir gerçektir. İster gönüllü olsun ister zorlayıcı unsurlarla olsun gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler hızla kamu yönetimlerini bu yeni paradigma çerçevesinde yeniden yapılandırmakta, bir dizi reform hareketlerini başlatmaktadır.

Bu bölümde, tarihsel süreç içerisinde kamu yönetimi ve işletme yönetimi kavramlarının ortaya çıkışı ve yönetim bilimi içerisinde bu iki alanın farklı disiplin dalları olarak incelenmesi, zamanla bir birlerine hangi parametreler çerçevesinde yakınsadıkları açıklanmaya çalışılmıştır. Bir sonraki bölümde ise işletme yönetimi pratiği olarak uygulanan stratejik yönetim/planlama anlayışının ortaya çıkışı, evrimi ve kamu yönetiminde uygulanmasına ilişkin teorik çerçevenin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM

1. STRATEJİK YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN DOĞUŞU VE EVRİMİ

Yönetim faaliyetini insanlık tarihi kadar geriye götürebilmek mümkün iken, yönetimin bir bilim olarak inceleme alanı olmasına ilişkin yapılan araştırmalar ise araştırmacıları Woodrow Wilson'un 1887 yılında yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesine götürmektedir (Keskin, 2006:1). Yönetim biliminin başlangıcı Woodrow Wilson'a dayandırılırken yönetim biliminin özel bir alanı olan işletme yönetimi ise kuramsal olarak Frederick W. Taylor'un 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" başlıklı kitabına dayandırılmaktadır (Leblebici, 2008:105). Görüleceği üzere yönetim olgusunun bilimsel olarak incelenmesi yaklaşık iki asırlık bir tarihe dayanmakta iken stratejik yönetim olgusunun işletme yönetiminin bir alt dalı olarak hangi koşullarda ve ne zaman ortaya çıktığının ortaya konulması stratejik yönetim olgusunun daha iyi anlaşılabilmesini imkan sağlayacaktır.

Stratejik yönetim kavramında, strateji kavramı, yönetim kavramını nitelemekte ve böylelikle yönetim olgusuna farklı bir anlam yüklemektedir. Dolayısıyla strateji kavramının anlamı ve kökeninin önemli olduğu düşünülmektedir. Araştırmacılar strateji kavramının kökenlerini bir yandan eski Yunan generallerinden Strategos'un bilgi ve sanatına yapılan göndermelerle açıklarken diğer yandan Latince'de yol, çizgi anlamına gelen "stratum" kelimesinden türediğine dayandırmaktadırlar (Dinçer, 2007:16; Cummings, 1993:133-135). Strateji kelimesinin işletme yönetimi alanında kullanılmasından çok önceleri askeri alanda kullanılıyor olması strateji kelimesinin askeri bir kavram olarak ortaya çıkma ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Türk Dil Kurumunun Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğünde "*Önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol*"

olarak tanımlanan strateji kavramı Güncel Türkçe Sözlüğünde ise “1. *İzlem*. 2. *Bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askerî güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı*” olarak tanımlanmaktadır.¹

Askeri alanda kullanımı çok eski tarihlere dayanan strateji kavramının yönetim bilimi içerisine girerek stratejik yönetim olgusunu ortaya çıkarması ise araştırmacılar tarafından 1960’lı yıllara dayandırılmaktadır (Herrmann, 2005:113). Askerlik sanatı ile ilgili olan strateji kavramının işletme alanında kullanımına ihtiyaç duyulmasının üzerinde durulması gerekmektedir. Askerlik alanının en önemli ve özel alanı bilindiği gibi savaşlardır. Savaş ise bir birlerini yok etmek amacıyla iki veya daha fazla rakibin acımasızca bir birlerini yok etmek amacıyla yaptıkları karşılıklı faaliyet olarak tanımlanabilir. Strateji kavramı rekabetin en acımasız olduğu askerlik alanında kullanılırken, işletme yönetiminde de kullanılmasında rekabet olgusunun öneminin bulunduğu ileri sürülebilir. Kaldı ki stratejik yönetim eğitimlerinde savaş metaforunun kullanılmasının stratejik yönetimin anlatımını zenginleştirerek faydalı olacağına yönelik araştırmalar yapılarak öneri olarak sunulmuştur (Auderbrand, 2010:413). Pazarlama yönetiminin tarihi evrim süreci rekabetin işletme yönetiminde ortaya çıkardığı değişimi göstermesi açısından önemlidir. Pazarlama yönetiminin tarihi evrimi beş kategoride açıklanmaktadır. Bunlar, takas çağı-barter era, üretim çağı-production era (1900-1930), satış çağı-sales era (1930-1950), pazarlama çağı-marketing era (1950-1990) ve ilişki çağı-relationship era (2000-?) olarak sıralanmaktadır (Vekteryte, Staponkiene ve Tijunaitiene, 2003:222). Satış anlayışı döneminde firmalar için sadece satış yapmak önemli iken ve sadece enerjilerini satışlara yöneltirken, artan rekabet satışların üzerinde baskı oluşturmuş, sadece reklamlarla satışların arttırılamayacağı anlaşılmıştır. Bunun üzerine rekabette ayakta kalabilmek için farklı arayışlar içerisine girilmiş ve firmanın iç çevresinin en önemli aktörü olan müşteriyi merkeze alan pazarlama anlayışı yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Stratejik yönetimin ortaya çıkışı ile pazarlama anlayışında yaşanan değişimlerin karşılıklı etkileşimi araştırmalara konu olmuştur (Webster, 2005:122). Piyasa

1

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.51b77d43e8b461.73947319http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.51b77d43e8b461.73947319, 03.06.2013.

koşulları içerisinde faaliyette bulunan firmalar arasında rekabetin artması ve daha yıkıcı bir hale gelmesi askeri alanda kullanılan strateji kavramının işletme yönetiminde de kullanımını tetiklemiştir.

Strateji kavramını işletme yönetimine sokan ve stratejik yönetim düşüncesinin doğuşunda iki önemli esere atıfta bulunmaktadır. Kenneth R. Andrews'ın "The Concept of Corporate Strategy" isimli eseri ile H. Igor Ansoff'un "*Corporate Strategy: An Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion*" isimli eseri stratejik yönetim düşüncesinin doğuşuna adres olarak gösterilmektedir (Barca, 2009:37 ve Herrmann, 2005:114). Andrews ve Ansoff eserlerinde ağırlıklı olarak firmaların bünyelerinde en başarılı oldukları alanları ön plana çıkarmışlar ve bunun firmanın başarısına olan etkisini incelemiştir (Hoskisson, Hitt, Wan ve Yiu, 1999:419).

Barca, stratejik yönetim yaklaşımını üç dönem içerisinde incelenmesinin gerekliliğini ortaya koyarak bu üç dönemi stratejik planlama anlayışı dönemi (1960-1980), rekabet stratejisi anlayışı dönemi (1980-1990) ve temel yetkinliklere dayalı strateji anlayışı dönemi (1990- devam ediyor) olarak sıralamıştır (Barca, 2009:35).

Stratejik planlama anlayışının hakim olduğu 1960-1980 yılları arasında işletmelerin büyüklükleri de göz önünde bulundurularak klasik bir bakış açısıyla stratejilerin planlı bir şekilde geliştirilerek uygulanması üzerinde durulmuştur. Söz konusu dönemde halen geniş bir kullanım alanına sahip olan SWOT analizi ve Gap (boşluk) analizi gibi yöntemler kullanılmaya başlanmıştır. Ancak 1970'li yıllarda başlayan ve 1980'li yıllarda artarak devam eden hızlı ve köklü değişimlerin yol açtığı belirsizlikler planları anlamsız hale getirmeye başlamış, sadece stratejik planlamalar ile işletmelerin varlıklarını sürdüremeyecekleri, çevrede oluşan değişimlere ayak uydurmakta zorlanacakları ileri sürülerek rekabetçi strateji anlayışı dönemine geçiş sağlanmıştır. Söz konusu dönemin öncüsü ise Competitive Strategy (Rekabet Stratejisi) ve Competitive Advantage (Rekabet Avantajı) adlı eserleri ile Michael E. Porter olmuştur. Porter, söz konusu eserlerinde stratejiye bir plandan daha çok çevre içerisinde yer alan rakiplere karşı nasıl bir rekabet yolu izleneceğine ilişkin geniş bir perspektif olarak bakmıştır. Porter, maliyet liderliği, farklılık ve odaklanma üzerine kurgulu jenerik stratejilerle rekabet temelli bir anlayışı ortaya koymuştur (Barca,

2003:24). Rekabet anlayışı döneminin en önemli özelliği ise işletmelerin iç çevrelerinden çok dış çevresine atıfta bulunması ve rakiplerle mücadeleyi esas almasıdır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise işletmelerin sektörel analizlere dayalı rekabet stratejilerinin yetersizliği gün yüzüne çıkmış, işletmelerin kendi iç bünyelerindeki temel yetkinliklerine dayalı stratejilerin geliştirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Söz konusu dönemin öncüsü ise kaynak okulunun kurucusu Betis Wernefelt'tir (Barca, 2009:36-46).

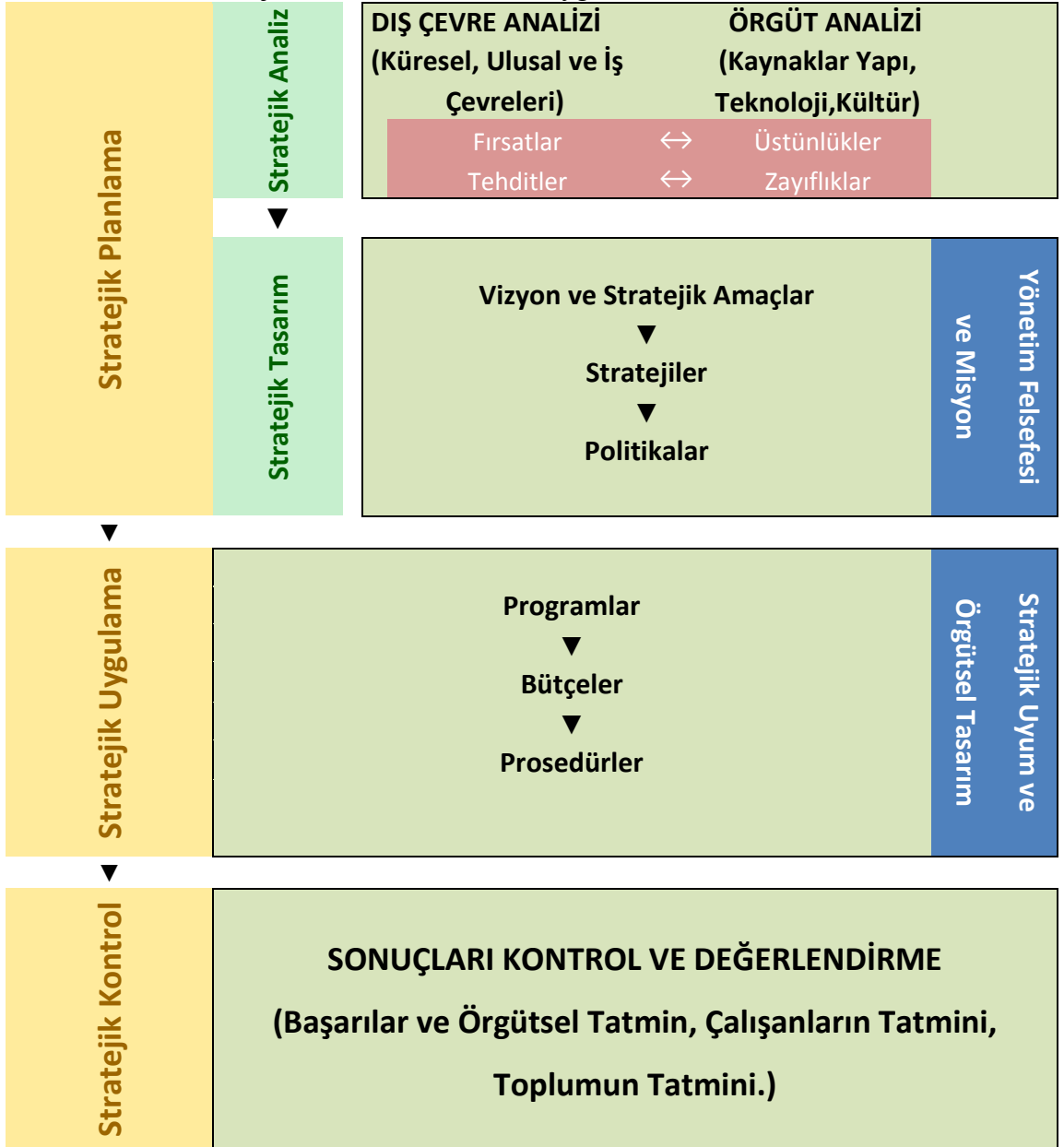
Görüleceği üzere stratejik yönetim anlayışı 1970'lerde işletme içi dinamikler üzerinde yoğunlaşarak planlama üzerine bir yönetim anlayışı sergilerken, 1980'lerde işletme dışı rakiplerin analizine dayalı rekabetçi bir anlayışı benimsemiş, 1990'larda ise tekrar işletme içi temel yeteneklerin esas alındığı bir anlayışa dönmüştür. Hoskisson ve arkadaşları stratejik yönetim anlayışındaki bu değişimi sarkaç metaforu ile açıklayarak sarkacın işletmenin iç çevresi ile dış çevresi arasında gidip gelmesi şeklinde tarif edilmiştir (Hoskisson, Hitt, Wan and Yiu, 1999:421). Stratejik yönetimin gelişim evresinde iç ve dış çevre üzerinde odaklanmanın yoğunluğu değişmiş olmakla birlikte önemli bir özellik gün yüzüne çıkmıştır. Bu da stratejik yönetimin iç veya dış çevredeki bir takım faktörler üzerine duyarlı olduğudur.

Hunter ve O'Shannassy ise strateji çağının doğuşunu ikinci dünya savaşı sonrası 1950'leri adres göstererek, stratejik yönetim düşüncesinin gelişimini (1) *Temel finansal planlama, "basic financial planning" 1950'ler*, (2) *Tahmin temelli planlama, "forecast-based planning" 1960'lar*, (3) *Stratejik planlama, strategic planning 1970'ler*, (4) *Stratejik yönetim, strategic management, 1980'ler*, (5) *Stratejik düşünme, strategic thinking 1990'lar* şeklinde sıralamıştır (Hunter and O'Shannassy, 2007:22). Hunter ve O'Shannassy tarafından ortaya atılan söz konusu aşamalarda stratejik yönetim/düşüncenin basit finansal planlamalarla başlayıp evrimleşerek stratejik düşünce evresine ulaştığı belirtilmektedir. Buraya kadar yapılan açıklamalardan stratejik yönetim yaklaşımının işletme yönetimi disiplininin bir alt dalı olarak 20. Yüzyıl içerisinde ortaya çıkmış oldukça yeni sayılabilecek bir araştırma alanı olduğu anlaşılmaktadır. Stratejik yönetim kavramından ne anlaşılması gerektiği bu yönetim yaklaşımında vücut bulan sürecin incelenmesiyle mümkün olabilecektir.

2. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

Stratejik yönetim süreci anlık bir faaliyet olmayıp, belirli faaliyetlerden oluşan bir süreçtir. Dinçer, stratejik yönetim sürecini, karar almanın veya problem çözmenin özel bir alanı olarak açıklamış ve genel bir yaklaşımla işletme stratejilerinin geliştirilmesi ve seçimi, stratejilerin uygulanması ve stratejik sonuçların kontrolü olmak üzere üç aşamaya ayırmıştır (Dinçer, 2007:39).

Şekil 1. Stratejik Yönetim Modeli ve Uygulama Süreci



Kaynak: (Dinçer, 2007:41)

Stratejik yönetim genel yönetim ilkelerini bünyesinde barındırmakla birlikte, bir takım farklı özelliklere sahiptir. Stratejik yönetim, örgütün uzun vadeli amaçlarına ulaşmakta uygulanan bir yönetim sistemi olması hasebiyle öncelikli olarak üst yönetimin sorumluluk alanına girmekle birlikte, alt birimler ile hiyerarşik üst makamlar arasında sıkı bir koordinasyonu ve alt birimlerin sürece katılımını gerektirmektedir. Bununla birlikte gelecekte örgütün varmayı amaçladığı hedefler doğrultusunda yönetime değer katan gelecek yönelimli bir yönetim sürecidir (Dinçer, 2007:37).

2.1. STRATEJİK PLANLAMA EVRESİ

Stratejik yönetimin başlangıç noktasını oluşturan stratejik planlama evresi, uzun dönemli kararların alınmasına zemin hazırlamak üzere örgütün ve çevresinin anlaşılmasına yönelik analiz süreci ile stratejinin tasarım süreci olmak üzere iki farklı faaliyeti bünyesinde barındırmaktadır. Bunların da ötesinde kimi yazarlarca stratejik bilinç ve stratejistlerin seçimi ve görevlendirilmesi gibi faaliyetler de stratejik yönetim sürecinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Ülgen ve Mirze, 2010:57). Stratejik planlama evresinde örgütün iç ve dış çevresinin analiz edilmesi kritik öneme sahip bir aşamadır. Temelde yapılan faaliyet bilgi toplama ve toplanan bilgilerin analiz sürecine sokularak katma değer oluşturacak şekilde bilginin üretilmesidir. Bu bağlamda toplanacak bilgiler iç çevreye ilişkin toplanacak bilgilerle dış çevreye ilişkin toplanacak bilgiler şeklinde ikili bir kategoriye ayrılmaktadır. İç ve dış çevrenin analize tabi tutulması sonucu elde edilen veriler ışığında örgüt gelecek yönelimli olarak stratejik kararlar alacaktır

Sistem yaklaşımı kapsamında örgütler kendi kendilerine yetebilen varlıklar olmayıp, birçok alanda çevrelerinde yer alan örgütlerle girdi çıktı ilişkisi içine giren varlıklardır. Bunun dışında fiziksel bir çevreye sahip olup, bu çevrenin ortaya koyduğu bir kısım olumlu veya olumsuz durumlar bulunmaktadır. Dolayısıyla örgütler karar verirken iletişim içinde olduğu ve kendi bünyesinin dışında bulunan çeşitli sistemlerin ve örgütlerin kararlarını, iş yapış şekillerini ve isteklerini dikkate almak durumundadır. Dış çevre faktörleri küresel dış faktörleri, ulusal dış çevre faktörleri ve iş çevre faktörleri gibi kategorize edilebileceği gibi (Dinçer, 2007:73),

genel/uzak dış çevre ve sektör/yakın dış çevre faktörleri gibi de kategorize edilebilmektedir. Sektör/yakın dış çevre faktörleri kapsamında örgütün yakından ilişki içerisinde bulunduğu müşterileri, tedarikçileri ve rakipleri hakkında bilgi elde edilerek analiz sürecine sokulmasından bahsedilirken, genel çevre analizi kapsamında ise örgütlerin (1) Politik Çevre ve Unsurları, (2) Yasal Çevre ve Unsurları, (3) Ekonomik Çevre ve Unsurları, (4) Sosyokültürel Çevre ve Unsurları, (5) Demografik Çevre ve Unsurları, (6) Teknolojik Çevre ve Unsurları ve (7) Uluslararası Çevre ve Unsurları hakkında bilgi elde ederek analiz sürecine dahil edilmesinden bahsedilmektedir (Ülgen ve Mirze, 2010:82-93).

Analiz sürecinin diğer bir ayağında ise örgütün analiz edilerek değerlendirilmesi gerekmektedir. İç durum analizi olarak da ifade edilen örgüt analizi ile organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulur. Dış çevre analizi ile ise örgütün maruz kaldığı tehditler ile fırsatlar ortaya konulur.

Dış çevre ve örgüt analizinde kullanılan en önemli araç SWOT analizidir. SWOT kelimesi İngilizce Strength (güçlü), Weakness (zayıf), Opportunity (fırsat) Threat (Tehdit) kelimelerinin baş harflerinin birleşimiyle oluşturulmuş bir isimdir. SWOT analizi ile öncelikli olarak örgütün iç bünyesinin analizi yapılarak güçlü ve zayıf yönleri ortaya konur, arkasından dış çevre analizi yapılarak karşı karşıya kalınan fırsat ve tehditler ortaya konulur (Aktan, 2006:171). Böylelikle örgütün sağlıklı bir karar alabilmesi için değerlendirmeye alınacak her türlü değişkenler tanımlanarak karar vericilere en optimal kararın alınabilmesi için imkan sağlanır.

Örgüt analizi ve dış çevre analizi ile elde edilen bilgiler ışığında hayata geçirilecek ikinci faaliyet alanı ise stratejik tasarımıdır. Stratejik tasarım stratejik analiz süreci ile elde edilen bilgilerin örgüte yön verecek örgütsel değerlere, karar kriterlerine dönüştürülmesi işlemidir. Bu kapsamda örgütün vizyonu, misyonu, politikası, amaç ve hedefleri belirlenir.

Misyon bir örgütün karakteri, kimliği ve varoluş sebebi olarak tanımlanabilir. Misyon örgüt bünyesinde bulunan dört saç ayağının kavramsal açıklamasıdır. Bunlar amaç, strateji, davranış standartları ve değerlerdir. Amaç, örgütün niçin var olduğuna işaret ederken, strateji, çalışma hayatının doğasını, rakipler karşısında bulunulmak istenilen pozisyonu işaret etmektedir. Davranış standartları, iş yaparken uygulanacak

kuralları ve normları ortaya koyarken, değerler ise inançlar ile ahlaki prensipleri ortaya koymaktadır (Smit, 2006:128). Misyon açıklaması örgütün alacağı kararlara ışık tutacak, rehberlik edecek bir faaliyet olması sebebiyle örgütlerde stratejinin tasarımında önemli bir aşamaya işaret etmektedir.

Vizyon ise, örgütün gelecekte ulaşmak istediği noktayı ifade etmektedir. Dolayısıyla örgüt için ulaşılmak istenilen düşsel bir noktadır ve gelecek yörüngelidir. Vizyon ve misyon kavramları pratikte sık sık birlikte kullanılmasına rağmen aralarında temel bir farklılık vardır. Vizyon gelecek yörüngeli iken misyon örgütün şimdiki varoluş sebebiyle ilgili olup daha realist bir açıklamadır (Ülgen ve Mirze, 2010:69).

Politikalar ise, seçilen stratejilerin uygulanmasına rehberlik etmek amacıyla hazırlanan ve daha detaylı olarak hazırlanan rehberlerdir. Örgütün her kademesinde alınacak kararlara rehberlik etmek amacıyla hazırlanmıştır (Dinçer, 2007:43).

Amaç ve hedefler ise misyon ve vizyon bildiriminde ortaya konulmak istenilen yolun daha detaylı ve anlamlı parçalar halinde ortaya konulmasıdır. Stratejik amaç ve hedefler ile uzun vadeli hedeflerin (misyon ve vizyon) parçalara bölünmüş daha yakın stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesi sağlanarak örgüte daha kısa vadede yapabilecekleri konusunda yön verilmesi sağlanır.

Stratejik planlama evresinde bir yandan analizler yapılırken diğer yandan ileride yapılacak faaliyetlere ilişkin tasarımlar ortaya konularak örgütün pusulası belirlenmektedir. Bahse konu bu faaliyetlerin tamamlanmasından sonra ise hazırlanan planların pratiğe dökülmesi aşamasına geçilecektir.

2.2. STRATEJİLERİN UYGULAMA EVRESİ

Stratejik planlama aşamasından sonra oluşturulan stratejilerin uygulanması aşamasına geçilir. Üst yönetimin yakın takibi içerisinde orta ve alt yöneticilerle birlikte bütün çalışanların örgütün stratejilerine bağlı kalarak uygulaması önem arz etmektedir. Uygulama aşaması, stratejik planlama aşamasında seçilen stratejilere uygun olarak hazırlanan planların hayata gerçekleştirilmesine yönelik her türlü yönetim faaliyeti olarak tanımlanabilir (Dinçer, 2007:349).

Genel yönetimin bir parçası olarak stratejik yönetimin uygulama evresinde genel yönetimin tüm argümanları stratejik planlara uygun olarak kullanılır (Sağır, 2010:315). Bu süreçte planlama, örgütlenme, koordinasyon, motivasyon, liderlik, iletişim, bilgi yönetimi, entelektüel sermayenin oluşturulması ve değerlendirilmesi gibi birçok yönetim faaliyeti stratejilerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde uygulanması için kullanılır. Stratejilerin uygulanması aşamasında örgütün her bir alt biriminde stratejik planlara uygun olarak bölüm politikaları oluşturularak alt kademe çalışanlarının stratejik hedefler doğrultusunda çalışabilmeleri için gerekli göstergeler ve iş yapış biçimleri belirlenir. Böylelikle alt birimlerde özel karar durumları için genel kurallar oluşturularak birim faaliyetlerinin ortak bir sonuca yönelik olarak yürütülmesi sağlanır. Sonuç olarak örgütün finansman, pazarlama, araştırma ve geliştirme, insan kaynakları, üretim politikalarının stratejik planlar kapsamında oluşturularak uygulanmasına geçilir. Örgüt stratejik planları çerçevesinde aylık programlar ve yıllık bütçeler hazırlanır ve hazırlanan aylık programlar yıllık bütçe planlarına uygun olarak uygulamaya sokulur (Dinçer, 2007:350-365). Uygulamalarda elde edilen sonuçlar stratejik hedefler doğrultusunda değerlendirilerek gerekli önlemler alınır.

Özetle stratejilerin uygulama evresi, uzun vadeli olarak hazırlanan stratejik planların daha kısa vadeli yıllık ve aylık alt planlara, programlara ve bütçelere dönüştürülmesini ve bunların belirlenen dönemler itibariyle uygulamaya konulmasını ve elde edilen sonuçların üst yönetimce sürekli olarak gözden geçirilmesini kapsamaktadır.

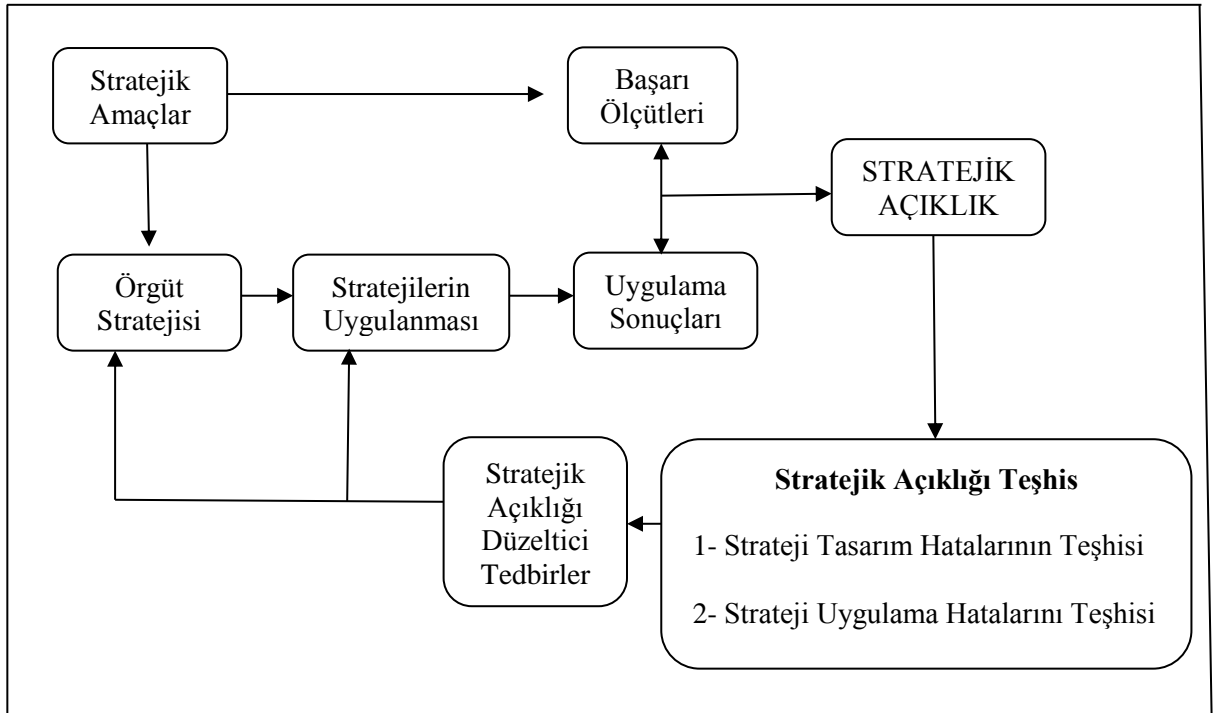
2.3. STRATEJİK KONTROL EVRESİ

Stratejik yönetim sürecinin son aşaması ise uygulanan stratejilerin sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasıdır. Genel olarak denetim, bir örgütün ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısının, işleyişinin ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Köse, 2007:5).

Stratejik kontrol aşaması, örgütler açısından önemli bir veri kaynağıdır. Bu aşamada örgütün önceden belirlenmiş performans kriterlerine ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konularak kurumsal bir performans ölçümü yapılabildiği gibi bunun da ötesinde uygulanan stratejilerin örgüte sağladığı faydalarla birlikte, örgüte yansıyan olumsuz durumlar da ortaya konulabilmektedir. Genel yönetimin de son fonksiyonu olan kontrol fonksiyonu sayesinde örgüt hem bütüncül olarak yönetim sonuçlarını hem de stratejik planların uygulanmasının sonuçlarını değerlendirerek elde ettiği verileri örgüte katma değer katacak bilgilere dönüştürme fırsatı yakalar.

Stratejik kontrol faaliyetleri geriye yönelik (feedback) kontrol ve/veya eş zamanlı (concurrent) kontrol şeklinde yapılabilir. Geriye yönelik kontrol şeklinde yapılması durumunda uygulama sonuçları ortaya çıktıktan sonra önceden belirlenen kriterlerle karşılaştırma yapılması ve sonuçların buna göre değerlendirilmesi ve bu değerlendirmeler sonrasında gerekli olması durumunda düzeltici önlemlerin alınması söz konusu iken, eş zamanlı kontrol de ise stratejik plana ait uygulamanın belirli bir program çerçevesinde sürekli kontrol edilmesi ve buna göre gerekli tedbirlerin alınması söz konusudur (Ülgen ve Mirze, 2010:438-439). Stratejik kontrol sürecini aşağıdaki şekildeki gibi özetleyebiliriz.

Şekil 2. Stratejik Kontrol Süreci



Kaynak: (Dinçer, 2007:376)

Buna göre, stratejik amaçlar doğrultusunda hazırlanan örgüt stratejilerinin uygulanması sonrası, uygulama sonuçlarının önceden belirlenmiş başarı ölçütleri ile karşılaştırılması, bu karşılaştırma sonrası ortaya çıkan farklılıkların stratejik açıklık olarak ortaya konulması, sonrasında ise stratejik açıklığın tasarımdan kaynaklı mı yoksa tasarımın uygulanmasından mı kaynaklı olduğunun teşhis edilmesi gerekmektedir. Stratejik açıklık eğer uygulamada yapılan hatalardan ise stratejinin uygulanmasına ilişkin aşamada gerekli düzeltici tedbirlerin alınması, eğer stratejinin tasarımında hata var ise örgütsel stratejilerin tekrar gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Stratejik kontrol evresi, stratejik yönetime değer katan bir aşamadır. Çünkü yapılan planlamaların gereğinin yerine getirilip getirilmediğinin kontrol edilmesi ve bu kontrol sonuçlarının esas alınarak gerekli tedbirlerin alınması çalışanların stratejik planları ciddiye almasına ve benimsemesine katkı sağlayacaktır.

3. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YAKLAŞIM

Kamu yönetimi, özellikle 1980'lerin başından bu yana işletme yönetiminde ortaya çıkan yönetim tekniklerinin etkisi altında kalmış ve bu teknikler için yeni bir uygulama alanı olmaya başlamıştır. Özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması ile kamu sektöründe etkinliğin ve verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır. Geçmişte Max Weber'in kamu yönetimi için çizmiş olduğu klasik yönetim tarzı, kamu yönetiminin tek referans yönetim aracını oluşturmakta iken yeni kamu yönetimi anlayışında birbirinden farklı birçok özel sektör yönetim teknikleri de kamu yönetiminde uygulama alanı bulmuştur (McBain and Smith, 2010: 1-2).

Toplumunu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarında yaşanan değişimler, bireylerin kamu örgütünün hizmetlerinin kalitesinden ve çeşitliliğinden beklentilerini arttırmaktadır. Bununla birlikte sürekli bir değişim ve dönüşüm içerisinde olan çevresel koşullar kamu yönetimini derinden etkilemekte ve kendini yenileme ihtiyacını gündeme getirmektedir. Süregelen değişim rüzgârları kamu yönetimini sürekli olarak yeniden yapılandırma çalışmalarına konu etmektedir. Özellikle karmaşık toplumsal problemlerdeki artış, finansal sınırlılıklar ve bunları aşmak için yapılması gerekenler ile hızlı ve derinden yaşanan değişim talepleri kamu yönetimi

için büyük problem alanları olarak ortaya çıkmıştır (Koteen, 1997:XIV). Bunlara ulusal ve uluslararası düzeyde yaşanan yoğun rekabetin de eklenmesi gerekmektedir.

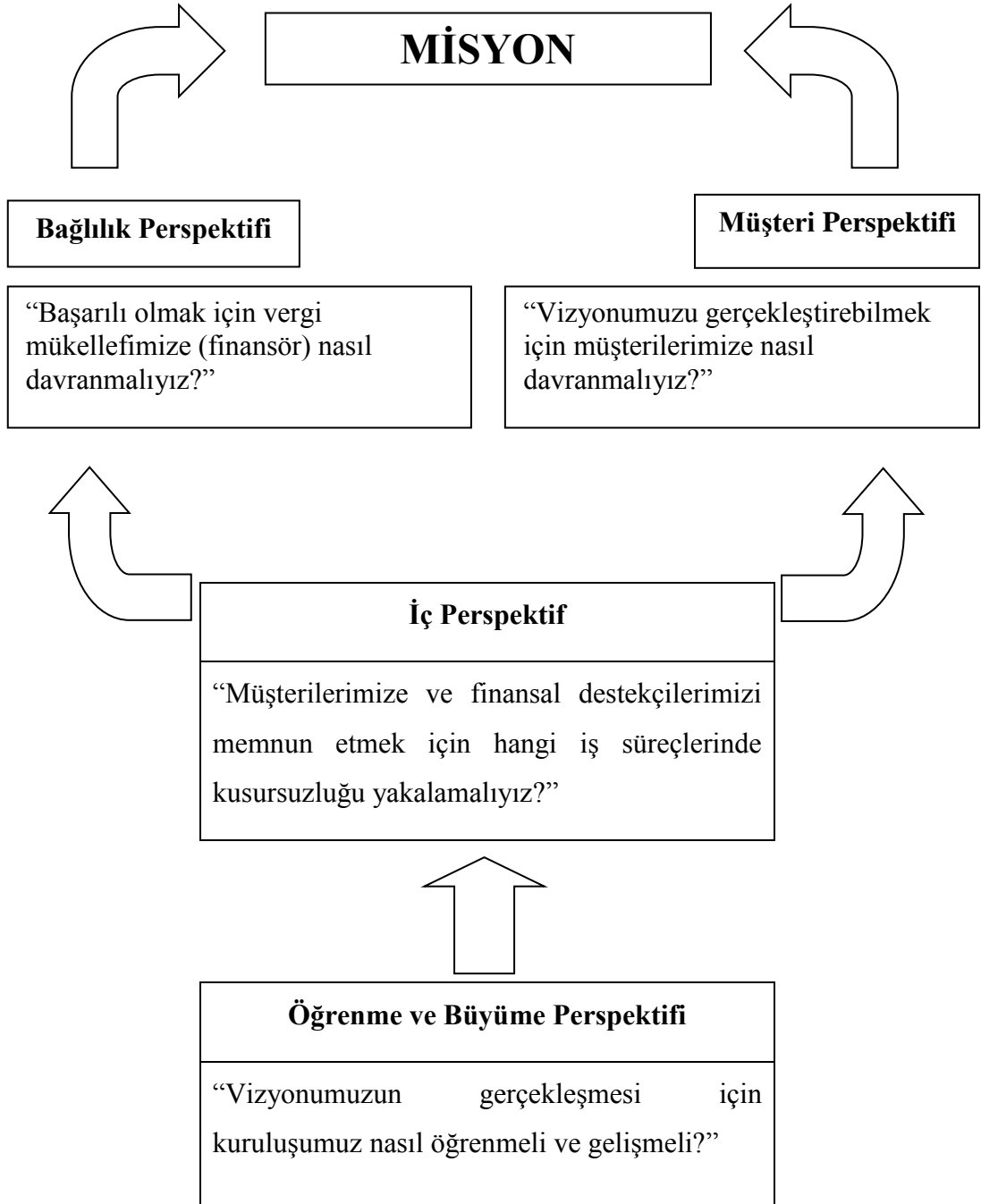
Tüm bu sorun alanlarıyla mücadele ederken kamu yönetiminin nesnel görünümünü oluşturan devletlerin karar alma süreçlerini yeniden gözden geçirmesi ve karar süreçlerinde stratejik bir bakış açısına sahip olması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Devlet düzeyinde kamu yönetimine ve içinde bulunduğu çevresel koşullara stratejik açıdan bakmanın kamu yönetimine bir takım pratik faydalarının olacağı kabul edilmiştir. Bu faydalar şu şekilde sıralanabilir; (1) Kısa vadeli ve acil sorunlara hızlı ve geçici çözümler sunularak uzun vadeli ve kalıcı sorunların ertelenmesi veya göz ardı edilmesinin önüne geçilmesi, (2) Olaylar ve kişiler üzerindeki tartışmalara boğularak küresel değişim ve gelişimin gerektirdiği ilerlemelerde yaşanacak gecikmeleri veya sapmaları engellemesi, (3) Ulusal çapta elde edilen ilerleme ve başarılarla birlikte diğer ülkelerle rekabet içerisinde bulunduğu hususunun farkındalığının artırılmasının sağlanması (Barca ve Balcı, 2006: 30).

Stratejik yönetimin temelde 3 önemli özelliği bulunmaktadır. Bunlar, gelecek referanslı olması (zaman boyutu), rekabet avantajı yaratmaya odaklanması (rekabet boyutu) ve bütüncül bir yaklaşım sergilemesidir (bütüncül boyut). Stratejik yönetimin bu üç temel özelliği kamu yönetiminde stratejik yönetimin ve stratejik planlamanın uygulanmasını gündeme getirmiş ve kamu yönetiminde temel alınan bir yönetim pratiği haline gelmiştir (Barca ve Balcı, 2006:39-40). Stratejik yönetimin zaman boyutu sayesinde kamu yönetimi geleceği referans alarak bulunmak istediği yeri tayin etmekte, böylelikle kısa vadeli geçici sorunlarla uğraşmaktan geri durmakta, çalışanlarını ve müşteri konumundaki vatandaşları geleceğe duyarlı hale getirerek tüm ülkeyi daha ileriye yönlendirmektedir. Hem devlet düzeyinde vizyon ve misyon tanımlarıyla hem de tek tek kamu örgütlerinin vizyon ve misyon tanımlarıyla tüm paydaşlarını ortak bir gelecek tasviri etrafında örgülemektedir. Stratejik yönetimin rekabet boyutu sayesinde ise devlet, bir yandan diğer devletlerle gizli veya açık rekabet içerisinde bulunduğu gerçekliğini gündeminde tutmakta, diğer yandan ise kamu örgütlerini özellikle de kamu yöneticilerini, rekabet ortamının farkındalığında sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmaları ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı benimsemelerini sağlamaktadır. Stratejik yönetimin bütüncül boyutu vasıtası ile devlet tüm kamu örgütlerine ve kamu örgütünün temsilcileri ise

örgütün bütününe bütüncül bakabileceklerdir. Devlet penceresinden bakıldığında devlet/hükümet; ulusal stratejik yaklaşımları geliştiren, bakanlıklar; taktik yaklaşımları geliştiren ve birimler ise operasyonel yaklaşımları geliştiren organlar ve karar mekanizmaları olarak görünmektedir (Barca ve Balcı, 2006:46). Bütüncül boyut vasıtasıyla tüm bu organlar tek bir ortak çaba etrafında bütünleştirilebilmekte ve birbirleriyle uyumlu bir şekilde stratejik amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterebilmektedir.

Literatürde, kamu ve özel sektör örgütlerinde strateji geliştirme modellerinin farklı olması gerektiğini belirten düşünürler olduğu gibi, fark olmaksızın benzer modellerin çalıştırılması gerektiğini ileri süren düşünürler de vardır. Bu kapsamda Kaplan ve Norton tarafından strateji geliştirme yaklaşımı dâhilinde ortaya atılan değer üretim modelinin incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Kaplan ve Norton özel ve kamu örgütleri için farklı modellerin uygulanması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Özel sektör örgütlerinde temelde uygulanan SWOT modelinde örgüt dışından örgüt içerisine doğru bir strateji belirleme yaklaşımı esas iken, Kaplan ve Norton tarafından oluşturulan aşağıdaki modelde örgüt içerisinden dışarıya doğru örgüt stratejisinin belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmakta ve örgütün odağına örgütün misyonunu almaktadır (Barca ve Nohutçu: 2008:351).

Şekil 3. Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli



Kaynak: (Norton ve Kaplan, akt. Barca ve Nohutçu: 2008:352).

SWOT analizinde örgütün çevresini merkeze alarak yapılacak analizler sorası stratejik tasarımın gerçekleştirilmesi ve buna göre uygulama ve kontrol aşamalarına geçilmesi söz konusu iken Kaplan ve Norton tarafından ileri sürülen modelde esas alınması gereken asıl noktanın kurum içi süreçlerin olduğu ileri sürülmekte ve

örgütün iç dinamikleri doğrultusunda stratejik tasarımın gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

4. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİMİ

Türkiye’de kamu yönetimi uzun süreler sorgulanmış, kamu yönetimi sisteminde köklü değişiklikler yapılması gerektiği konusunda yıllar boyunca hem fikir olunmuştur. Her seçim döneminde siyasi partilerin parti programlarında kamu yönetiminde reform gerekliliği üzerinde durulmuş, göreve gelen hükümetlerce de bu ihtiyaç dile getirilmiştir. Bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1962-1963 yıllarında MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) ve 1991 yılında KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) raporları hazırlanmış, ancak uygulamaya çeşitli nedenlerle sokulamamıştır (Barca ve Nohutçu, 2008: 343). Uzun yıllar koalisyon hükümetleriyle yönetilen Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında yapılan seçimlerde tek başına iktidarı elinde bulundurma şansını yakalayan yeni siyasi oluşumun başrolünde kamu yönetiminde önemli reformların hayata geçirildiği değerlendirilebilir.

Gelişmiş ülkelerde 1990’lı yıllarda kamu sektöründe uygulamaya sokulan stratejik yönetim anlayışı, Türkiye’de ilk kez IMF destekli 2000-2002 dönemini kapsayan birinci istikrar programı ile gündeme gelmiştir. IMF destekli bu programın yürütülmesi aşamasında 2001 yılında Dünya Bankası ile ortak hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR)² raporunda, Türk kamu mali sisteminin yönetiminde stratejik planlama konusunda çalışmalar yapılması önerilmiştir (Barca ve Nohutçu, 2008: 344).

² Dünya Bankası tarafından yayınlanan ve kısaca PEIR (Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government) raporu adı verilen bu rapor, stratejik planlamanın ilk kez Türk kamu yönetiminde uygulanması gerektiğini önererek tarihsel bir öneme sahip olmuştur. Raporun hazırlanmasına Dünya Bankası yetkilileri ile birlikte büyük çoğunluğu Türk bürokratlardan oluşan bir ekip önderlik etmiştir. Raporun hazırlanması bir yılı aşkın bir süre almış, raporun hazırlık sürecinde Haziran/2000, Ekim/2000 ve Mayıs/2001 tarihlerinde Ankara’da geniş katılımlı seminerler düzenlenmiş ve bu seminerlerde ortaya çıkan görüşler rapora yansıtılmıştır.

PEIR raporunda 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz incelemeye alınmış ve kamu harcama yönetiminde temel zayıflıkların tespiti yapılmıştır. Ayrıca değerlendirmeler sonucunda Türk kamu harcama yönetiminin gelişmiş ülkelere ortaya konulan standartlar bir yana gelişmekte olan ülkelere ortaya konulan performansın da çok gerisinde olduğu vurgulanmıştır. Stratejik karar verme mekanizmalarının ihmal edilmesi ve hazırlanan bütçelerin stratejik önceliklerinin oluşturulamaması temel zayıflıklar arasında sayılmıştır (The World Bank, 2001b:i-iii).

PEIR raporu sonrasında ise mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programının desteklenmesi amacıyla 12.07.2001 tarihinde Dünya Bankası ile 1.1 Milyar \$ tutarında 28 maddelik I. Program Amaçlı Finans ve Kamu Sektörü Uyum Kredi (PFPSAL I- Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) anlaşması imzalanmıştır (Aydın ve Aksoy, 2007:299; Barca ve Nohutçu, 2008:344 ve Gürer, 2006:100). Söz konusu kredi anlaşması ile Dünya Bankasına Makro Ekonomik Çerçeve, Finans Sektörü Reformu ve Kamu Sektörü Reformu kapsamında 28 maddelik bir taahhütte bulunulmuştur. Kamu sektörü reformu kapsamında kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik planlamanın hayata geçirilmesi öngörülmüştür (Yılmaz, 2003:77). Söz konusu anlaşmaya ait 28 Kasım 2002 tarihli sonuç raporunun Kamu Harcamalarının Yönetimi başlıklı bölümünde politika geliştirme kapasitesinin artırılması konusunda Devlet Planlama Teşkilatının stratejik planlama çalışmalarına ilişkin olarak taslak bir rehber hazırladığından bahsedilerek konunun takibi yapılmıştır (The World Bank, 2002: 15).

Görüleceği üzere stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine kavram olarak girmesi dışsal bir zorlama ile olmuştur. Bunun akabinde ise stratejik planlama konusunda hızlı bir takım gelişmeler olmuştur. Bu gelişmeler başlıklar altında sırasıyla incelenecektir.

4.1. KALKINMA PLANLARINDA ANLAYIŞ DEĞİŞİKLİĞİ

Dünyada ulusal kalkınma planı gibi kavramların literatüre girişi 1917 Sovyet devrimi ile olmuştur. Sosyalist dünya görüşünün bir sonucu olarak Lenin

önderliğindeki hükümet, ülkedeki iktisadi faaliyetleri bir araya toplamak ve özel mülkiyetin olmadığı ülkede toplumsal mülkiyeti merkezi bir planlama anlayışı ile dizayn etmek istemiştir. İlk beş yıllık kalkınma planı Sovyetler Birliğinde 1928-1929 yıllarında uygulamaya girmiş, “*dört yılda beş yıllık plan*” sloganıyla zamanından önce uygulanmıştır Aynı dönemde dünyada hakim olan diğer bir dünya görüşünü yansıtan kapitalist ekonomilerde ise büyük ekonomik buhranların ortaya çıkması ve sonucunda keynesyen müdahaleci anlayışın kabul görmesi, kapitalist dünyada da kalkınma planlarına olan ilgiyi arttırmıştır (Soyak, 2003:169).

Türkiye, Sovyetler Birliğinden sonra merkezi planlamayı uygulayan ilk devlet olarak ortaya çıkmıştır. Planlamaya dayalı devletçi ve korumacı bir anlayışla hazırlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1934 yılında uygulanmaya konulmuştur. Planın hazırlanmasında Sovyetler Birliğinden teknik destek ve kredi desteği sağlanmıştır. Plan, temel tüketim maddelerinin yurt içinde üretilmesini öngören ithal ikameci bir anlayışla hazırlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planına göre daha kapsamlı olarak hazırlanan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı ise 1939 yılında yürürlüğe konulmuştur (Eşiyok, 2009:101). Her iki sanayi planının da temel özelliği devletçilik anlayışı çerçevesinde sanayileşme modelinin öngörülmesi olmasıdır. Osmanlı imparatorluğunda mülk padişaha ait olması nedeniyle özel sektörde sermaye birikimi sağlanamamış, dolayısıyla yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nde sanayileşmede ilerleme sağlanabilmesi için zorunlu olarak devletçi bir anlayış kabul görmüştür.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planları sonrasında ise 10 yılı aşkın bir süre plansız bir dönem olarak Türkiye tarihinde yer almıştır. 1960 ihtilali sonrasında ise 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak kurulmuş ve Anayasa’da kalkınma planlarına yer verilerek kalkınma planlarının düzenli olarak hazırlanarak kurumsallaşması sağlanmıştır. 1963-2013 yılları arasını kapsayan dönemde toplam 9 adet kalkınma planı hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Halen hazırlık aşamasında olan onuncu kalkınma planı Cumhuriyetin yüzüncü yılının anlamına binaen hükümetin 2023 vizyonu doğrultusunda 2014-2018 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır.

İlk yedi kalkınma planı beş yıllık bir perspektifte ayrıntılara girerek merkezi bir planlamayı öngörmüşken, 2001 yılında yürürlüğe giren ve 2001-2005 yılları

arasını kapsayan beş yıllık kalkınma planı “Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” olarak adlandırılmıştır. Planın ikinci bölümünde “Uzun Vadeli Gelişmenin Temel Amaçları ve Stratejisi (2001-2023)” başlığı ile 23 yıllık bir gelecek öngörüsüyle kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır (DPT, 2000:21).

2023 yılının Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunun yüzüncü yılına denk gelmesi, uzun dönemli stratejinin 2001-2023 yılları arasını kapsamasında belirleyici olmuştur. Stratejinin temel amacı *“Atatürk’ün gösterdiği çağdaş uygarlık düzeyini aşma hedefi doğrultusunda, Türkiye’nin 21 inci yüzyılda kültür ve uygarlığın en ileri aşamasına ulaşarak dünya standardında üreten, gelirini adil paylaşan, insan hak ve sorumluluklarını güvenceye alan, hukukun üstünlüğünü, katılımcı demokrasiyi, laikliği, din ve vicdan özgürlüğünü en üst düzeyde gerçekleştiren, küresel düzeyde etkili bir dünya devleti olmasıdır.”* olarak tanımlanmıştır (DPT, 2000:21).

2007-2013 yılları arasını kapsayan dokuzuncu kalkınma planı Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanı olarak tanımlanmış, *“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”*, vizyonu ve uzun vadeli strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlandığı vurgulanmıştır (DPT, 2006:1). Dokuzuncu kalkınma planı ise kendisinden önceki kalkınma planlarından farklı olarak yedi yıllık bir dönem için hazırlanmıştır. Yine dokuzuncu kalkınma planında uzun vadeli strateji (2001-2023) temel alınmıştır. Uzun vadeli bir strateji ve vizyon ile hazırlanan dokuzuncu kalkınma planı kendisinden önceki kalkınma planlarında esas alınan her alanın detaylı düzenlenmesine dayanan anlayıştan, makro dengeleri gözeten, piyasaların daha etkin işleyişine olanak verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren bir strateji anlayışına dayanmaktadır. Plan toplumun tüm kesimleri için uzun vadeli bir perspektif ve hedef birliği oluşturmaya hizmet ederek, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim ve işbirliğine katkı sağlamayı amaç edinmiştir (Kerman, Altan ve Aktel, 2008:144).

Kalkınma planlarının hazırlanmasındaki anlayış değişikliği görüleceği üzere 2001 yılında yürürlüğe konulan sekizinci beş yıllık kalkınma planı ile ortaya

çıkmiştir. Uzun vadeli strateji belgesi ortaya konularak, uzun vadeli öncelikler belirlenmiştir. Sekizinci beş yıllık kalkınma planından sonra yürürlüğe giren dokuzuncu kalkınma planı ise ilk defa yedi yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde uygulamaya konulmuş ve hazırlanmasında uzun vadeli strateji belgesi dikkate alınmıştır. Bununla birlikte dokuzuncu kalkınma planında temel vizyon tespit edilerek toplumun tüm kesimlerinde hedef birliği oluşturulmak amaçlanmıştır. Kalkınma planları sekizinci ve özellikle dokuzuncu kalkınma planlarıyla temel bir üst belge, yol gösterici, rehber bir kaynak oluşturmuş, planda yer alan temel hedeflere her bir kamu kurumunun nasıl ulaşacağını gösteren kurumlara özel stratejik planların hazırlanması ve uygulamaya konulması hedeflenmiştir. Daha önce hazırlanan kalkınma planlarında hemen hemen tüm alanlarda detaylı hedeflerin ortaya konulmasına rağmen, hedeflenenlerin çok azı yerine getirilebilmiştir. Dolayısıyla kalkınma planları güzel hazırlanan ancak daha çok raflarda kalan bir doküman özelliği taşımıştır. Sekizinci kalkınma planı ile başlayan ve dokuzuncu kalkınma planı ile geliştirilerek devam ettirilen yeni anlayışta ise kalkınma planları temel vizyon ve hedefleri ortaya koyan ve bu vizyon ve hedeflerin rehberliğinde kamu kuruluşlarının her birinin plan-bütçe-kontrol ilişkisini de kuracak şekilde stratejik planlarını hazırlanmasını esas alan bir yaklaşım sergilenmiştir.

4.2. STRATEJİK PLANLAMANNIN KAMU YÖNETİMİNDEKİ YASAL TEMELİ

Kamu yönetimi kendine has özellikleri nedeniyle özel yönetimden farklı koşullar altında yönetim faaliyetlerinin yürütüldüğü bir alandır. Kamu yönetiminde karar vermek ve bu kararları uygulamak belirli süreçleri takip etmekle mümkün olmaktadır. Takip edilecek süreçler herkesçe bilinen hukuk normlarıyla ortaya konulmaktadır. Bu hukuk normları anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik vb. düzenleyici işlemlerle ortaya konulmaktadır. Stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanmasına ilişkin yasal zemin kanunlar aracılığı ile sağlanmıştır. Kanun, devletin yetkili organlarınca usulüne uygun olarak hazırlanan ve ilan edilerek uygulamaya konulan genel, soyut ve sürekli nitelikteki kurallardır (Keskin, 2011:37). Stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanmasını zorunlu kılan temel yasa ise

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu kanun ve sonrasında bu kanuna esas olarak ortaya konulan yasal mevzuat sırasıyla incelenecektir.

4.2.1 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türk mali yönetim sisteminin anayasası olarak kabul gören 26.05.1927 tarihli 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, uzun yıllar yürürlükte kalmış ve 24.12.2003 tarih ve 25236 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 01.01.2005 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır (Toprak, 2008:322). Cumhuriyet tarihi kadar eski olan ve yıllarca uygulanan 1050 Sayılı Kanunun, 2005 yılına kadar yürürlükte kalması, kamu yönetiminin tüm mali işlemlerinde söz sahibi olan böyle bir kanunun özüne dokunulmaması dikkat çekicidir. 5018 sayılı kanun Türk kamu mali yönetim sistemi içerisinde yer alan kamu maliyesini, bütçe sistemini, denetim sistemini etkileyen birçok yenilik getirmiştir. Burada en önemlisi ise kamu mali harcama sisteminde esas olması bakımından stratejik planlamanın yasal bir zorunluluk olarak ortaya konulmasıdır. 5018 Sayılı kanuna kadar kamu mali yönetim sisteminde stratejik planlama yapılmamakta, dolayısıyla kaynak tahsisinde önceliklerin ortaya konulacağı bir temel belge bulunmamaktaydı. Kamu yönetimi gibi ürettiği mal ve hizmetlerin toplumun tüm kesimlerine etkisi olan bir yönetim sisteminde bunca yıl stratejik planlamaya geçilmemesi Türkiye için büyük bir eksiklik olarak gözükmektedir. Nitekim 5018 sayılı kanunun gerekçesinde de Kalkınma Planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamamasının büyük bir eksiklik olarak vurgulandığı görülmektedir.

5018 Sayılı Kanunun 3. Maddesinde 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. Kanunun stratejik planlama tanımından da anlaşılacağı üzere stratejik planlar son derece kapsayıcı ve yön verici bir temel belge olarak tanımlanmıştır. Yine aynı kanunun Mali Saydamlık başlıklı 7. Maddesinde stratejik planların tüm kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması şart koşulmuştur. Böylelikle kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların toplumun tüm kesimlerince bilinmesi, böylelikle beklentilerin yönlendirilmesi ve planlama

dönemi sonrası planla ortaya konulan performansın karşılaştırılabilmesinin yolu açılmıştır (5018 KMYKK).

Kanunun 9. Maddesinde kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmaları amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları hüküm altına alınmıştır. Yine aynı madde ile kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir (5018 KMYKK).

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili organ olarak kabul edilmiştir. 03.06.2011 tarih ve 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı kapatılarak yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.

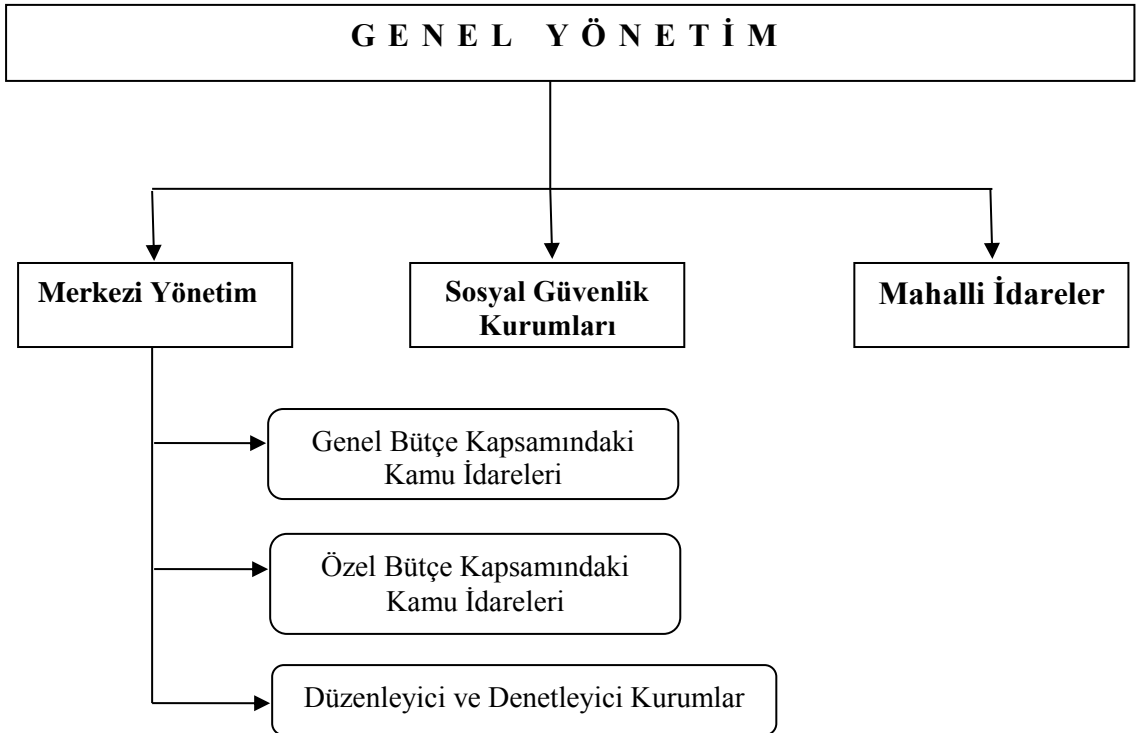
Kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları zorunluluk haline getirilmiştir. Kanun ile stratejik planlar ile bütçelerin kalkınma planlarına ve programına uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından en üst yetkili olarak Bakanların ve idarelerdeki üst yöneticilerin sorumlu olduğu kabul edilmiştir.

Görüleceği üzere 5018 sayılı kanun ile ilk defa Türkiye’de kamu idarelerinin stratejik plan hazırlaması yasal bir zorunluluk haline getirilmiş, stratejik planların hazırlanmasından ve uygulanmasından kamu idarelerinin en üst yöneticileri ile hükümeti temsilen bakanların sorumlu tutulduğu görülmüştür. Stratejik planların hazırlanabilmesi belirli bir kurumsal kapasiteyi gerektirdiği için stratejik planların hazırlanmasını koordine edecek ve süreci yönetecek kurum olarak da kalkınma planlarını hazırlayan Kalkınma Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

4.2.2 Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunlarında Yapılan Değişiklikler

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planların kamu idarelerinde hazırlanması ve uygulanması esas alınmıştır. Burada önemli olan husus kamu idareleri kavramından ne anlaşılması gerektiğidir. Türkiye’de mahalli idareler, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, özel kanunlarla kurulmuş ve özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşların varlıkları, kamu idarelerinden neyin anlaşılması gerektiği konusunda bir tartışma ortaya koyabileceği hesap edilerek 5018 sayılı kanunda, kamu idareleri uluslararası sisteme uygun olarak sınıflandırılmıştır. Kanunun 3. Maddesinde Genel Yönetim Kapsamındaki kamu idareleri olarak, uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler olarak tanımlanmıştır. Uluslararası standartlar esas alınarak kamu idarelerinin sınıflandırılması aşağıdaki şekilden daha iyi anlaşılacaktır.

Şekil 4. Kamu İdarelerinin Sınıflandırılması



5018 sayılı kanununda her ne kadar genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları hususunda düzenleme yapılmış olmasına

rağmen, özellikle mahalli idarelerde stratejik planların hazırlanmasına ve uygulanmasına yönelik gerekli yasal düzenlemeler, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planının hazırlanması büyükşehir belediyesinin görevleri arasında ilk sırada sayılmış, yine 18. maddesinde belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak görevleri Büyükşehir Belediye Başkanının görevleri arasında sayılmıştır. Kanunun 21. Maddesi ile ise Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcılar tarafından sağlanır, denilerek stratejik planın uygulanmasında sorumlulukları olanlar net bir şekilde belirlenmiştir (5216 BBK). Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan düzenlemelerden stratejik planların örgüt içerisinde en üst düzeyde oluşturulması, Büyükşehir Belediyesi Başkanı, genel sekreter ve yardımcılar gibi tepe yönetimine, stratejik planlara uygun olarak faaliyetlerin yürütülmesinde doğrudan sorumluluklar yüklendiği görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. Maddesinde, Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak İl Genel Meclisinin görev ve yetkilerinin en başında sayılmıştır. İl Genel Meclisi, İl özel idarelerinin en üst karar organı konumundadır. Yine aynı kanunun 26. maddesinde, İl Encümeninin görevleri arasında stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek ilk sırada yer almıştır. Kanunun 29. maddesinde ise İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak Valinin görevleri arasında, İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak,

izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak gibi görevler sayılmıştır. Yine kanunun “Stratejik Plan ve Performans Planı” başlıklı 31. Maddesinde, Valinin, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı hazırlayacağı, stratejik planın, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması, stratejik planın ve performans planının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil ettiği ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmesi gerektiği kanuni bir zorunluluk olarak belirlenmiştir (5302 İÖİK). İl Özel İdaresi kanunundan da anlaşılacağı üzere stratejik planların il özel idaresinin faaliyetlerinde ve bütçelerinin belirlenmesinde esas teşkil ettiği, faaliyetlerin stratejik planlara uygun bir şekilde yürütülmesinin zorunluluk haline getirildiği, stratejik planların ise kalkınma planlarına uygun olarak katılımcı bir şekilde il özel idarelerinin en üst düzey organları tarafından hazırlanması ve uygulanması hususunda gerekli düzenlemeleri içerdii görölmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinde ise Belediye Meclisinin görevlerinin arasında ilk sırasında, stratejik planın görüşülerek kabul edilmesinin yer aldığı, yine belediye encümeninin görevlerini düzenleyen 34. maddede stratejik planlar hakkında görüş bildirmenin encümenin görevlerinin arasında ilk sırada yer aldığı, kanunun 38. maddesinde de belediye başkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği yine bu maddeye göre, belediyenin stratejik plana uygun olarak yönetilmesi, belediye idaresinin kurumsal stratejilerinin oluşturulması, bu stratejilere uygun olarak bütçenin, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerinin hazırlanması ve uygulaması, izlenmesi ve değerlendirilmesi, bunlarla ilgili raporların meclise sunulması belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır. Kanunun 41. maddesinde ise Belediye başkanının, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunacağı, stratejik planın, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı, stratejik plan ve performans programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı madde ile nüfusu 50.000’in altında

olan belediyelerde stratejik plan hazırlamalarının zorunlu olmadığı hüküm altına alınmıştır (5393 BK). 5393 sayılı kanun ile de benzeri şekilde stratejik planların hazırlanmasının ve uygulanmasının en üst düzeyde sorumlu organlarca yapılması hüküm altına alınmıştır.

3 Kasım 2002 yılında tek başına iktidara gelen yeni siyasi partinin öncülüğünde kamu yönetiminde ciddi reformlar yapıldığı değerlendirilebilir. Bu reformların önemli bir ayağını oluşturan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu başta olmak üzere, Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Belediye kanunları ile yeni bir yönetim yapılanmasına gidilmiş, bu yeni yönetim anlayışında da kamu kurumlarının yönetiminde kuruluş düzeyinde yapılacak stratejik planların esas alınması temel politika önceliği olmuştur.

4.3. STRATEJİK PLANLAMANIN PLANLAMA EVRESİNE İLİŞKİN YAPILAN FAALİYETLER

Yönetime stratejik yaklaşım bir zihniyet değişikliği gerektirmektedir. Özellikle kısa vadeli, güncel olayların akışında yapılan bir yönetim anlayışından uzun soluklu, stratejik vizyon ve misyonun belirlenmesi, bu misyon ve vizyonun gerçekleştirilebilmesi için stratejik planların yapılabilmesi, günlük olayların etkisinden uzaklaşmayı, gelecek odaklı olmayı gerektirmektedir. Türk kamu yönetimi kısa vadeli güncel siyasi vb. olaylar ışığında bir yönetim sürecinde iken stratejik hedefler doğrultusunda uzun vadeli gelecek yörüngeli rasyonel bir yönetim anlayışına geçilmesinde önemli bir zihniyet değişimi sorunu ile karşı karşıya kalınması kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda kamu yönetiminde, özellikle stratejik planlamanın planlama evresine ilişkin yapılan çalışmalar önem kazanmaktadır. Bu kapsamda yapılan faaliyetler sırasıyla incelenmiştir.

4.3.1. Kalkınma Bakanlığınca Yapılan Hazırlık Çalışmaları

Kamu yönetimi içerisinde yer alan kamu örgütleri, kendilerine atfedilmiş birçok görevi olan kurumlardır. Her ne kadar her birinin kuruluş amaçları, görev ve yetkileri ve tüzel kişilikleri farklı olsa da bir birlerinden ya da toplamda kamu

yönetiminden yalıtılmış kurumlar değildir. Yapacakları faaliyetlerde ve verecekleri kararlarda etkin bir eşgüdümün sağlanması gerekmektedir. Bununla birlikte daha önce stratejik planlama gibi bir çalışma yapmamış, ya da yönetime stratejik açıdan bakma kültürünü edinmemiş olan kurumlara stratejik planlama hazırlama görevi yasal düzenlemelerle çok kısa bir süre içerisinde verilse bile, stratejik plandan beklenen faydanın bu hızla sağlanabilmesi hayal ürünü olacaktır. Stratejik planların istenilen düzeyde hazırlanabilmesi ciddi bir kurumsal kapasite gerektirmektedir. Bu kapsamda stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin takviminin tespitinde, stratejik planların kalkınma planı ve programlarına ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde Devlet Planlama Müsteşarlığı yetkilendirilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı, 1960 yılında kurulmuş ve kuruluş yılından bu yana yaklaşık 50 yıldır planlama yapan, planlama kültürü gelişmiş ve kurumsal kapasitesi yeterli bir kurumdur. Bu açıdan kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasının yürütülmesi görevinin bu kuruma verilmesi rasyonel bir davranış olarak gözükmektedir. Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminin gündemine girmesinde önemli bir yeri olan I. Program Amaçlı Finans ve Kamu Sektörü Uyum Kredi (PFPSAL-1) anlaşmasının sonuç raporunda da Devlet Planlama Teşkilatının stratejik planlama çalışmalarına rehberlik ettiği belirtilerek kanuni olarak herhangi bir yetkilendirme olmaksızın Devlet Planlama Teşkilatının stratejik planlama faaliyetlerini yürütmek amacıyla bir kısım roller üstlenmeye başladığı anlaşılmıştır.

Kamu idarelerinde stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar hakkında 26.05.2006 tarihli resmi gazetede yayınlanan yönetmelik ile Devlet Planlama Teşkilatına verilen görev ve yetkiler detaylandırılmıştır. Kamu idarelerinde politika belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı ve aynı zamanda sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçeleme geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi bu yönetmeliğin hazırlanmasında esas alındığı gerekçede ifade edilmiştir.

Kamu idareleri için yeni ve yenilikçi bir araç olan stratejik planlamanın etkili biçimde hayata geçirilebilmesi amacıyla idarelerin kurumsal kapasitelerine bağlı olarak tedrici bir uygulama stratejisi benimsenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının

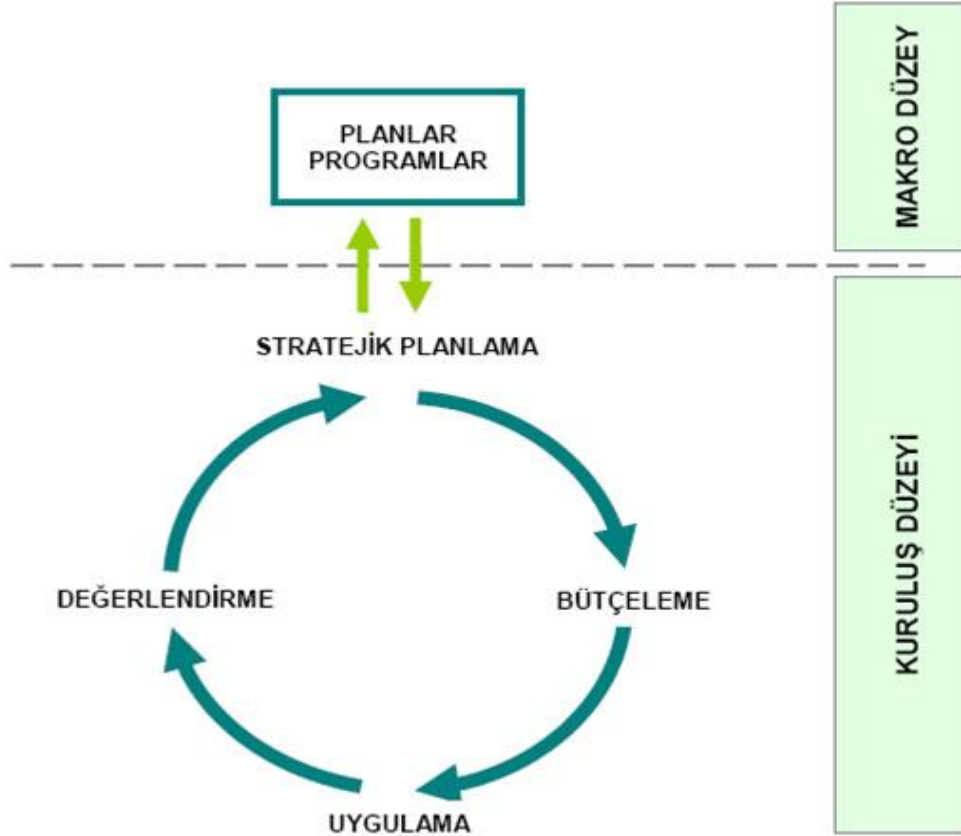
nesnel veri ve bilgilere dayanan bir temelde kurumsal kapasitelerinin tespiti amacıyla, Türkiye İstatistik Kurumu vasıtasıyla kapsamdaki tüm kamu idarelerine yönelik idarelerin kapasiteleri, eğitim ihtiyaçları, algılamaları ve benzeri başlıklarını ölçen bir “Kamuda Stratejik Yönetim Araştırması” gerçekleştirilmiş, araştırma kapsamında kamu idarelerinde görev yapan daire başkanı ve üstü 2241 yönetici ile görüşülmüştür. Araştırma ile ulaşılan örgütsel yapı, misyonun belirginliği, teknik altyapı, mevcut hazırlıklar, bütçe esnekliği, planlı çalışma anlayışı, insan kaynakları, liderlik ve isteklilik, yararlanıcılarla ilişki düzeyi, ürün ve hizmetlerde ölçülebilirlik, rekabet, yönetim kültürü ve örgütsel iletişim bilgileri idarelerin kapasitelerini gösteren kriterler olarak belirlenmiş ve idarelerin bu kriterlere bağlı olarak belirlenen ağırlıklı puanlara göre sıralanması suretiyle gruplar oluşturulmuştur. Bu kapsamda kurumsal kapasite sıralamasına göre ilk 17 kurumun 31.12.2006 tarihine kadar, sonraki 31 kurumun 31.03.2007 tarihine kadar, sonraki 60 kurumun 31.01.2008 tarihine kadar ve en son 40 kurumun ise 31.01.2009 tarihine kadar ilk stratejik planlarını hazırlamaları öngörülmüştür. Stratejik planlama sürecinde kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile diğer tarafların katılımlarının sağlanması ve katkılarının alınması, stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması, ilgili tüm kamu idarelerinin birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışması genel ilkeler olarak tespit edilmiştir. Bununla birlikte stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi, stratejik planlama hazırlık dönemi ve programı, üst yöneticilerin sorumlulukları, stratejik planların kalkınma planı ve programlar ile ilişkilendirilmesi hususları detaylı olarak açıklanmıştır.³

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca kamu idarelerinde stratejik planlama sürecinde rehberlik etmek amacıyla Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu Haziran 2003'te hazırlanmış ve söz konusu kılavuz 2006 yılının Haziran ayında revize edilerek kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur. Kılavuzda, kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve

³ Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete: 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı) ve Gerekeçe

değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak stratejik planlamanın temel bir araç olarak benimsendiği, stratejik planlamanın bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacağı belirtilmiştir. Kuruluş düzeyinde yapılan stratejik planlarla ilgili olarak, ortak hedefler doğrultusunda kamu yönetiminin bütününde eşgüdümünün sağlanabilmesi ve kaynak tahsisinde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için makro düzeyde kalkınma planları, sektörel ve bölgesel planların referans belgeler olacağı belirtilmiştir (DPT, 2006:3-4). Bu çerçevede, kuruluş düzeyindeki stratejik planlama süreci ile makro planlama arasındaki ilişki aşağıdaki gibi kurulmuştur.

Şekil 5. Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi



Kaynak: (DPT, 2006:4)

Kılavuzda ayrıca stratejik planlamanın ne anlama geldiği belirtilerek, kamu idarelerinin stratejik planları hazırlamasına yönelik hazırlık çalışmaları, planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması, organizasyonun oluşturulması, ihtiyaçların tespit edilmesi, iş planının oluşturulması ve hazırlık programının

yapılması şeklinde sıralı bir ayrımı tabi tutularak, yapılması gerekenler bu ayrımlara göre detaylı olarak açıklanmıştır. Sonrasında stratejik planlamanın ilk adımı olan durum analizinin nasıl yapılacağı, misyon ve vizyonun belirlenmesi suretiyle geleceğe bakışlarının nasıl ortaya konulacağı, maliyetlendirme ile izleme ve değerlendirme sürecinde neler yapılması gerektiği ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Stratejik yönetim süreci, kılavuzda aşağıdaki şekilde belirtildiği gibi aşamalı olarak açıklanmış ve kamu kurumlarına uygulamada rehberlik etmesi amaçlanmıştır.

Şekil 6. Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve Programlar • Paydaş Analizi • GZTF Analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun Varoluş gerekçesi • Temel İlkeler 	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> • Arzu edilen gelecek 	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> • Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler 	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri 	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> • Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme 	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none"> • Raporlama • Karşılaştırma 	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none"> • Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi 	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: (DPT, 2006:5)

Kamu idarelerince kılavuz rehberliğinde hazırlanan taslak stratejik planlar Devlet Planlama Teşkilatınca kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk, yönetmelikte, kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk, stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık, diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık açısından değerlendirilmiştir. DPT tarafından yapılacak değerlendirmelerde ABD’de Kamu Hesap Verebilirlik Ofisi (Government Accountability Office) tarafından hazırlanan “Agencies’ Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review” adlı dokümandan faydalanılarak kriter setleri belirlenmiştir. Bu kapsamda merkezi yönetim kapsamında 140 kamu idaresinin taslak planları Mart 2011 itibarıyla DPT tarafından değerlendirilmiş ve kuruluşlara değerlendirme raporu gönderilmiştir.⁴

Devlet Planlama Teşkilatı, yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı stratejik planların hazırlanmasında önemli görevler almış, tüm kamu idarelerine stratejik planların hazırlanmasında rehberlik etmiş ve taslak planları kontrol ederek, makro düzey planlarla birlikte kuruluş düzeyindeki stratejik planların birbirleri arasında uyumun sağlanmasında aktif rol üstlenmiştir. Sürecin yönetilmesinde planlama kültürünün ve kapasitesinin yüksek olması sebebiyle Kalkınma Bakanlığının aktif bir rol üstlenmesi sürecin başarılı bir şekilde sonuçlandırılması açısından önemlidir. Ancak başlangıç aşaması için iyi bir uygulama örneği olsa bile uzun vadede, stratejik planları bizzat hazırlayan kamu kurumlarının yönetime stratejik bakış açısıyla bakma kültürünü içselleştirmeleri ve kurumsal kapasitelerini bu yönde güçlendirmeleri stratejik yönetimden beklenen faydanın sağlanabilmesi için kaçınılmaz gözükmektedir.

4.3.2. Bütçe Sisteminde Yapılan Değişiklikler

Latince kökeni “bulga” ve Fransızca kökeni “bouge” ya da “bougette” olan bütçe kavramı önemli bir hakkın karşılığı olarak anlam bulmaktadır. Mutlak iktidar sahibi krallar ile benzeri otokratik yapılar karşısında toplumu oluşturan halkların iktidar üzerindeki gücünün simgesi ve ürünü olarak bütçe kavramı ortaya çıkmıştır.

⁴ <http://www.sp.gov.tr/degerlendirme.html>, 20.12.2010

Yüzyıllar süren halk mücadeleleri sonunda mutlak iktidarın sınırlandırılmasının bir aracı olarak fonksiyon görmüştür. Halkın temsilcilerinin oluşturduğu parlamenter sistemin gelişmesiyle birlikte mutlak iktidarın harcama ve gelirleri toplama yetkisinin sınırlandırılmasında kullanılmaya başlamış ve “bütçe hakkı” olarak kavramsallaştırılarak halkın en önemli yetkisinin tanımlanmasında kullanılmaya başlanmıştır. İlk defa İngiltere’de 1215 yılında Magna Carta (Büyük Berat) ile vergi toplama yetkisi karşısında krala karşı söz sahibi olunmuş, zamanla bütçe hakkı halkın lehine genişleyerek bugünlere gelmiştir (Akyel ve Baş, 2010:375 ve Yılmaz ve Biçer, 2010:201). Siyasi, hukuki, mali ve denetim fonksiyonu gibi klasik fonksiyonlarının yanında birçok modern fonksiyona da sahip olan bütçe ve onun oluşumunu ve sonucunu gösteren bütün olarak bütçe sistemi önemli bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde stratejik planlamaya geçiş beraberinde kaynakların stratejik planlarla uyumlu olarak tahsis edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyacın görülmesinde de bütçeler elverişli bir araç olarak ortaya çıkmakta ve bütçeler yoluyla uzun vadeli stratejik planların uygulaması yıllık programlara bölünebilmekte ve takibi sağlanabilmektedir. Bununla birlikte stratejik planların bir yıldan daha uzun süreli yapılması ve uygulanması, bütçe sisteminde de buna uygun bir takım değişiklikleri gündeme getirmiştir. Buna ilişkin olarak bütçe sisteminde yapılan değişiklikler sırasıyla incelenecektir.

4.3.2.1. Çok Yıllı Bütçeleme Tekniğine Geçiş

Bir yandan küresel krizler bir yandan vatandaş beklentilerinin artması küresel çapta birçok ülkede kamu mali yönetim alanında yeni ve önemli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Her bir ülkenin kendi yapısal özelliklerine göre farklılık gösterse bile temel alınan esaslar mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtılması ve hizmetlerin sunumunda etkinlik, ekonomiklik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Kamu yönetiminde kaynak dağıtımında ise bütçeler en önemli araç olduğu için bütçe sisteminde esaslı değişiklikler öngörülmüştür. Bunlardan biri de çok yıllık bütçeleme sistemidir. Birçok ülke artık bütçesini belirlerken cari yılı değil, cari yıl ve sonrasını düşünerek bütçelerinde kaynak tahsisi yapmaktadır (Kesik, 2005:130). Dünya Bankası’nca orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan çok

yıllı bütçeleme sistemi, hükümetlerce ortaya konulan kalkınma planları ve bu kalkınma planlarına uygun olarak kurumlarca hazırlanan stratejik planları dikkate alarak, klasik bütçeleme sisteminde olduğu gibi sadece bir yıllık kaynak tahsislerini değil, gelecek üç yıl veya daha fazlasını düşünerek stratejik önceliklerine göre kaynak tahsisini içeren bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde plan, program ve bütçeler arasındaki bağlantı istenilen düzeyde kurulamamıştır. Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası etkin kuruluşlarca da bu durum bütçelerden istenilen sonuçların elde edilememesinin en önemli sebebi olarak görülmüş ve bu kapsamda tüm dünyada orta vadeli harcama sistemine geçilmesi konusunda bir politika izlenilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (The World Bank, 1998:30 ve Arslan, 2006:73-74). Stratejik önceliklerin gerçekleştirilmesi birçok kez birden fazla yılı gerektirmesi ve çok yıllık bütçeleme sisteminin de kaynak tahsisini stratejik önceliklere göre birden fazla yılı esas alarak gerçekleştirmede elverişli bir araç olması birçok ülkede uygulamaya sokulmasına sebep olmuştur.

Ülkemizde de çok yıllık bütçelemeye geçiş 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile olmuştur. Kanunun 9. maddesinde kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmeleri için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ortaya koyulmuştur. Yine 10. madde de kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarının dikkate alınması suretiyle izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği belirtilmiştir. Kanunun 15. maddesinde ise merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerinin gösterileceği, 16. maddesinde ise bütçe hazırlama sürecinin orta vadeli programın Bakanlar Kurulunca kabul edilmesiyle başlayacağı ve orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli planın Maliye Bakanlığınca açıklanacağı belirtilmiştir (5018 KMYKK).

Kamu idarelerinin kalkınma planlarına uyumlu olarak stratejik önceliklerinin yer aldığı stratejik planlar ile bütçe arasındaki uyumun sağlanmasında çok yıllık bütçeleme sisteminin kullanılması esas alınmış, buna ilişkin yasal düzenlemeler 5018

sayılı kanun ile hayata geçirilmiştir. Stratejik planlarda yer alan hedeflere ulaşılmasında yıllık kaynak tahsislerini içeren çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesi, stratejik planlama yaklaşımından beklenenlerin karşılanması hususunda önemli bir altyapı oluşturacaktır.

4.3.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş

Performans esaslı bütçe kavramı ilk defa Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkan bir kavramdır. Özellikle Amerika'da 1950'lerde yapılan reformlarda bütçeleme sisteminde girdilerden çok çıktılar üzerinde odaklanılmasının karşılığı olarak ortaya çıkmıştır (Diamond, 2003:4). Bununla birlikte yaşanan ekonomik krizler sonrasında bütçe sisteminin, yönetim kalitesinin ve faaliyetlerin etkinliğinin artırılması amacıyla girdilerden çok sonuçlar üzerine odaklanan reform anlayışları tüm dünyada 1990'lardan sonra hızla yayılmaya başlamıştır (Perrin, 2002:2). Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sistemi bir diğer adıyla sonuçlara odaklanmış bütçeleme sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, dar anlamda temin edilen kaynaklar ile elde edilmesi beklenen sonuç ve çıktıların gösterildiği bütçeleme sistemi olarak tanımlanabilir (OECD, 2004:5). Geleneksel ya da klasik bütçeleme anlayışında yapılacak faaliyetlerin programının ortaya konularak bu programlar için gerekli kaynakların harcama kalemleri itibarıyla tahsis edilmesi esastır. Dolayısıyla kaynak tahsisinde dikkat edilen kriter yapılacak faaliyetler için gerekli kaynakların sağlanması noktasındadır. Girdi odaklı bu sistemin denetimde ise esas olan kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin yasama organınca ortaya konulan kurallara göre yapılıp yapılmadığı üzerinde odaklanma üzerine kurguludur (Aktan ve Tüğen, 2006:205-206). Performans esaslı bütçeleme sisteminde ise elde edilmek istenilen sonuçlar bütçelerin oluşturulmasında temel alınan değerlerdir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin bileşenleri, (1) Stratejik planlama yaklaşımı ile politikalarla bağlantılı ölçülebilir amaç ve hedeflerin belirlenmesi, (2) Amaç ve hedeflere ulaşılması neticesinde ortaya çıkacak sonuçların öngörülmesi, sonuçların maliyetlendirilmesi ve kaynakların tahsis edilmesi, (3) Amaç ve hedefler doğrultusunda yöneticilere idari ve mali esneklik sağlanması suretiyle performans taahhütlerinin alınması, (4) Gerçekleşmelerin izlenmesi ve başlangıç hedefleriyle

kıyaslanarak değerlendirilmesi, şeklinde dört başlıkta açıklanabilir (Aydemir, 2005:27).

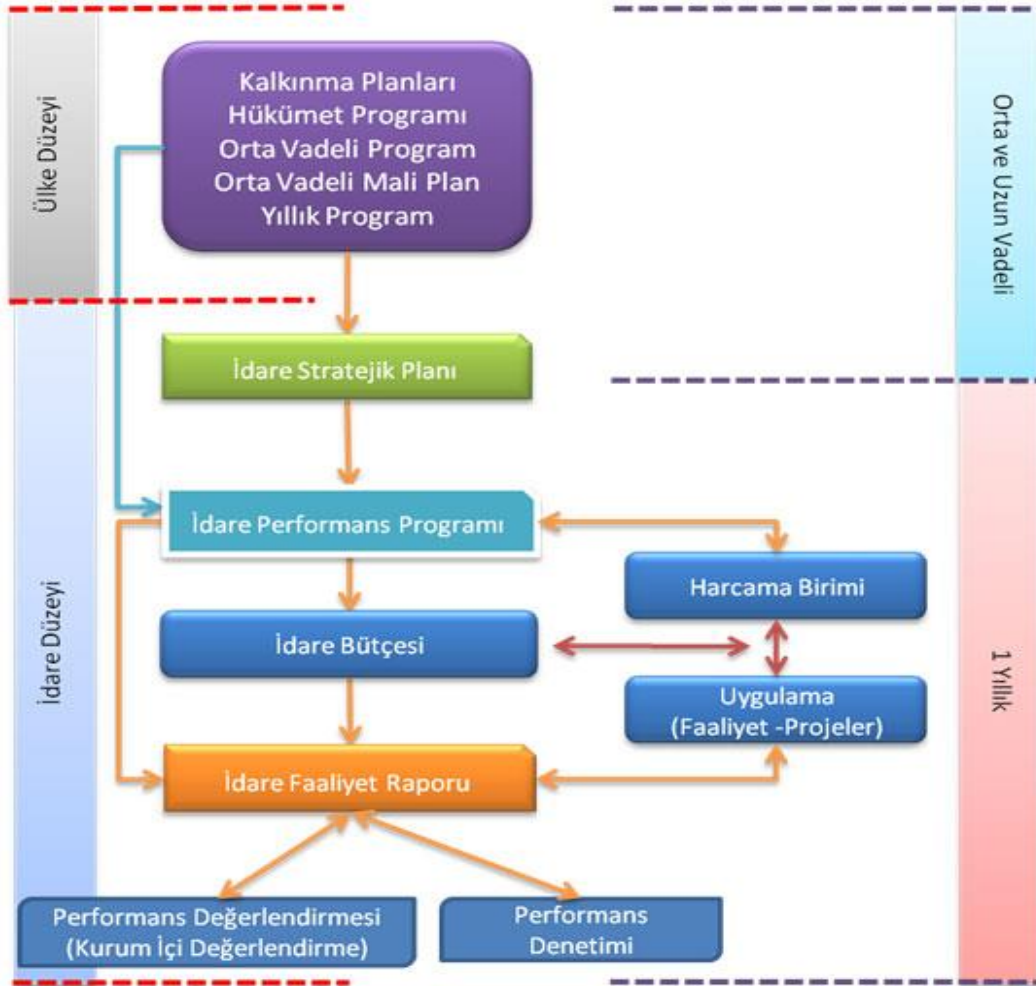
Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçelemeye yoğunlaşmayı girdi odaklılıktan daha çok sonuç odaklılık üzerine kurgulamaktadır. Dünyada uygulamaya konulan üç tip performans esaslı bütçeleme modelinden bahsedilebilir. Bu modeller; (1) Stratejik plana dayalı modeller, (2) Performans sözleşmesine dayalı modeller ve (3) Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller şeklinde sınıflandırılabilir (Erüz, 2005:62-63).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye’de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçmeyi öngörmüştür. Performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini ise stratejik planlar oluşturmaktadır. Orta ve uzun vadeli stratejik planlar vasıtasıyla ortaya konulan önceliklere göre yıllık programların yapılması ve bu yıllık programlar vasıtasıyla elde edilmesi beklenen sonuçların ortaya konularak bütçe ile bağlantısının kurulması ve buna göre kaynak tahsis edilmesi esas alınmaktadır. Kanununun stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlıklı dokuzuncu maddesinde bu husus açıkça ortaya konulmuştur. Buna göre, kamu idarelerinin kalkınma planları, programları, 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 hazırlamaları istenilmiş, ayrıca idarelerin bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ortaya konulmuştur. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlarda düzenleme yapma konusunda da Maliye Bakanlığına yetki verilmiştir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığınca kamu idarelerince hazırlanacak performans programları hakkında yönetmelik ve performans programı hazırlama rehberi yayınlanarak kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur. Yönetmelikte, performans hedefi; kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan

amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak, performans programı ise bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program olarak tanımlanmıştır.⁵

Stratejik planların uygulanabilmesi ve plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurulabilmesi açısından performans esaslı bütçeleme sistemi önemli bir araç vazifesi görmektedir. Türkiye’de oluşturulan sistem içerisinde stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki ilişkiyi aşağıdaki şekil yardımıyla görsel olarak şu şekilde özetleyebiliriz.

Şekil 7. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: (Bumko, 2009:10).

⁵ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 05.07.2008 tarih ve 26927 sayı.

Şekilden de anlaşılacağı üzere Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllarla birlikte hayata geçirilen kamu yönetimi reformlarının önemli bir ayağını oluşturan stratejik planlama yaklaşımının uygulanmasına ilişkin olarak plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin performans bazlı olarak kurulmasına yönelik teorik çerçevenin ortaya konulduğu değerlendirilebilir. Ancak teorik çerçevenin mevzuat temelli olarak ortaya konulması sürecin tamamlandığı anlamına gelmemektedir. Özellikle uzun yıllardır performans temelli olarak çalışmayan bir yapının, kanun değişiklikleri ile birlikte bu sisteme adapte olabilmesi için zihniyet değişimine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle uygulamanın ve sonuçlarının izlenerek pratikte ortaya çıkan neticelerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.4. STRATEJİK PLANLAMANIN UYGULAMA EVRESİNE İLİŞKİN YAPILAN FAALİYETLER

Kaynak dağılımında rasyonelliğin ve etkinliğin sağlanmasında dikkatli ve kapsamlı bir stratejik plan en önemli araçlardan biri olacağı açık olmakla birlikte, uygulamaya geçmeyen planların güzel hazırlanmış bir doküman olmaktan öteye gitmeyeceği ve herhangi bir katma değerde sağlamayacağı bir gerçektir. Dolayısıyla sadece iyi bir stratejik plan hazırlamaya odaklanılmış, uygulamaya yönelik kolaylaştırıcı ve destekleyici argümanların geliştirilmediği bir sistemden beklenen faydalar elde edilemeyecektir.

Bu kapsamda stratejik planların uygulama evresine ilişkin hayata geçirilen bir kısım faaliyetler sırasıyla incelenmiştir.

4.4.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Kurulması

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Türk Kamu Yönetiminde yaşanan değişimin önemli bir parçası olan stratejik yönetim düşüncesi ve onun en somut çıktısı olan stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve denetiminden sorumlu birimlerin bulunmaması gerçeğini değiştirebilmek için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yeni bir birim ihdas edilmiştir. Kanunun 60.

maddesinde mali hizmetler birimi başlığı altında yeni kurulan bu birimlere stratejik planlama ile ilgili olarak şu görevler verilmiştir (5018 KMYKK).

a) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek, b) İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, c) Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.

5018 sayılı kanunda mali hizmetler birimi olarak adlandırılan bu yeni birim stratejik planların hazırlanmasını koordine edecek, sonuçlarını bir araya getirerek raporlayacak, stratejik planların uygulanmasında önemli bir araç olan kurum bütçelerini stratejik planlara uygun olarak hazırlayacak ve kurumun faaliyetlerinin planlara uygunluğunu izleyerek değerlendirecektir.

5018 sayılı kanunda mali hizmetler birimi olarak adlandırılan bu birimin adının Strateji Geliştirme Birimleri olarak adlandırılması ve kamu kurumlarının teşkilat yapısı içerisinde yer alması 5436 sayılı kanun ile gerçekleşmiştir. Strateji Geliştirme Başkanlıkları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı veya Strateji Geliştirme Müdürlüğü şeklinde organizasyon yapısında yer alması kararlaştırılan bu birimlerin görevleri 5436 sayılı kanunda da ayrıca açıklanmıştır.

Strateji Geliştirme Birimlerine ilişkin ilk düzenleme 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da yer almıştır. Ancak bu yasa Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sonrası gündemden düşmüş, ancak bu kanunda topluca yer alan düzenlemeler, ilgili kanunlarda yapılan değişikliklerle zamana yayılarak yapılmaya çalışılmıştır. Ancak hayata geçirilemeyen ilk düzenlemede Strateji Geliştirme Başkanlıklarının yanı sıra Bakanlık Müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşan Strateji Geliştirme Kurullarının da kurulması öngörülmekteydi. Bu kurul bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olacak, kurulun

sekretarya hizmetlerini ise Strateji Geliştirme Başkanlıkları tarafından yürütülecekti (Akdeniz, 2010:464-465).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sonrası ortaya çıkan ve önemli görevler üstlenen Strateji Geliştirme Birimlerinin organizasyon yapısı içerisinde tanımlanması ve görev ve yetkilerinin belirlenmesi tek başına yeterli olmayacaktır. Bu görevi yürütecek hem yöneticilerin hem de diğer çalışanların bilgi ve tecrübe kapasitelerinin geliştirilmesi ve üst yönetimce desteklenmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği ilerleme raporlarında da takip konusu olan bu birimlerin durumu 2009 yılında yapılan bir anketle ölçülmeye çalışılmıştır. Maliye Bakanlığı Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi tarafından 82 Strateji Geliştirme Birimi ve alt birim yöneticisinin katılımıyla gerçekleştirilen anketle bu konuda bilgi sahibi olunmaya çalışılmıştır. Buna göre ankete katılan Strateji Geliştirme Birimi yöneticileri stratejik planlamanın da yer aldığı yeni kamu yönetimi sisteminin olumlu yönlerini, çağdaş yönetim ilkeleri getirmesi, hesap verilebilirlik ve saydamlığın sağlanması, mali disiplini sağlama ve idarelere inisiyatif tanınması olarak sıralamıştır. Olumsuz yönlerini ise bilgi eksikliği, yeni sistemin anlaşılabilmesi, üst yöneticilerin desteğinin olmaması ve personel yetersizliği olarak sıralamıştır.⁶

Avrupa Birliğince finanse edilen OECD ve Avrupa Birliğinin ortak etkinliği olan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Türkiye'nin Kamu Harcamalarının Yönetim Sistemi hakkında yapmış olduğu incelemeler neticesinde 2008 yılında hazırladığı raporda; strateji geliştirme birimlerinin kurumsal kapasite yönünden güçlendirilmesinin önemli olduğunu, bunun da strateji geliştirme birimlerinin operasyonel kapasitesini arttıracığına vurgu yapmıştır. Bunun için strateji geliştirme birimleri arasında bilgi paylaşımını sağlayacak bir iletişim ağının kurulmasını önermiş, Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının bu iletişim ağının kurulmasında anahtar bir rol üstlenebileceği belirtilmiştir (Sigma, 2008:12).

Strateji geliştirme birimlerinin kurulması, stratejik planların hazırlanmasından, uygulanmasına, uygulanmasından kontrolüne kadar olan sürecin iyi işlenmesini sağlayacak bir yapı ihtiyacını gidermiştir. Bu birimler vasıtasıyla

6

<http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF71BE64510F6C8BC96863F99721CA420D>, 03.06.2013.

stratejik planların uygulamaya ilişkin faaliyetleri izlenerek gerekli değerlendirmelerin yapılması ve uygulamanın kolaylaştırılması amaçlanmıştır.

4.4.2. İç Kontrol Sisteminin Kurulması

Yönetimin beş temel fonksiyonundan biri olan kontrol fonksiyonu zaman içerisinde elde edilen tecrübeler ışığında değişik şekillerde icra edilmiştir. İç kontrol sistemi kontrol fonksiyonunun icra edilmesinde önemli bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. İç kontrol sistemi, örgütün stratejik amaçlarına ulaşmasında faaliyetlere yön veren, süreç yaklaşımı ile amaç ve hedeflerden sapmalara yol açacak riskleri önceden tespit ederek bunlara en optimal cevabı vermeyi amaç edinen bir kontrol sistemidir. Yönetim kontrolü olarak adlandırılan iç kontrol sadece kontrol faaliyetleri ve prosedürlerinden oluşmamaktadır. İç kontrol, faaliyetlerin yürütülmesinde benimsenen ve içselleştirilmesi gereken bir yönetim biçimi ve eylemler bütünü olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Aykel, 2010: 85)

İç kontrol, faaliyetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, her türlü mali ve mali olmayan raporların güvenilirliği, yürürlükte bulunan kurum içi ve kurum dışı düzenlemelere uygunluk amaçlarının gerçekleştirilmesi konusunda makul bir güvence sağlayan, organizasyon faaliyetlerinde süreklilik gösteren eylemler bütünü olarak örgüt yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır (Demirbaş, 2005: 169; Güner, 2009: 187-188).

Yönetimin kontrol fonksiyonunu en iyi şekilde yerine getirebilmesi için iyi bir zemin sağlayan iç kontrol sisteminin kurulmasında birçok model ortaya atılmıştır. Hemen hemen özünde farklılık bulunmayan bu modellere farklı isimler verilmiştir. Özel sektör örgütlerinde uygulanmak üzere geliştirilen ancak yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetimine de uyarlanan COSO İç Kontrol Modeli en yaygın model olarak ortaya çıkmıştır. COSO İç Kontrol Modeli dışında Kanada'da CoCo, İngiltere'de Turnbull Cadbury Report, Almanya'da Kontrag Germany gibi modellerde uygulanmaktadır (Saltık, 2007:6-7).

COSO İç Kontrol Modeli ismini Comitte of Sponsoring Organizations of The Treadway Comission'dan almaktadır. COSO, Amerika'da İç Denetçiler Enstitüsü (IAA), Amerikan Yeminli Mali Müşavirler Enstitüsü (AICPA), Amerikan Muhasebe

Derneği (AAA), Muhasebe Yönetim Enstitüsü (IMA) ve Mali Yöneticiler Enstitüsü'nün (FEI) bir araya gelerek oluşturdukları bir komisyondur. Bu komisyonun yürüttüğü çalışmalar neticesinde COSO modeli olarak adlandırılan İç Kontrol Modeli geliştirilmiştir. Bu model uluslararası örgütler ve gelişmiş ülkeler başta olmak üzere yaygın bir kullanım alanı bulmuştur. Avrupa Birliği'nde Türkiye'ye COSO modelini esas alarak iç kontrol sisteminin kurgulanmasını tavsiye etmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik müzakerelerinde 32 sayılı mali kontrol faslında Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yürütülen müzakereler sonucunda uluslararası standartlara uygun bir iç kontrol sisteminin kurulması öngörülmüş ve 5018 sayılı kanununun 56, 57 ve 58. maddelerinde iç kontrolün tanımı, yapısı ve işleyişi açıklanarak yasal temel oluşturulmuştur. Türk kamu yönetiminde de iç kontrol modeli olarak COSO modelinin uygulanması uygun bulunmuştur (Uzunay, 2007:23).

COSO iç kontrol modeli sırasıyla kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme olmak üzere beş ayrı bileşenden oluşmaktadır. İç kontrol sistemi bu beş bileşene ilişkin standartların uygulanmasıyla stratejik planların uygulanmasına önemli bir zemin oluşturmaktadır. Yapılan yasal düzenlemelerle birlikte bu beş bileşene ilişkin yerine getirilmesi gereken standartlar yayınlanmış ve tüm kamu kurumlarınca uygulanması yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

Kontrol ortamı standartlarına göre, örgütün misyonunun yazılı olarak belirlenerek tüm personel tarafından benimsenmesi için gerekli tedbirlerin sürekli bir eylemler bütünü şeklinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere birimlerce yürütülecek görevlerin yazılı olarak tanımlanması ve duyurulması, personelin görev dağılımının oluşturulması, her düzeydeki yöneticilerin verilen görevlerin sonuçlarını izleyebileceği mekanizmalar oluşturması öngörülmüştür. Görüleceği üzere stratejik planlamanın en önemli ayağını oluşturan misyon ve vizyonun belirlenerek örgüt çalışanlarınca sahiplenilmesi konusunda iç kontrol sistemi somut adımlar belirlemekte ve bu adımların sürekli bir şekilde uygulanması ve izlenmesini sağlamaya yönelik mekanizmalar geliştirmektedir. Yine kontrol ortamının sağlanmasına ilişkin olarak da insan

kaynakları yönetiminin, idarenin stratejik amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olması gerektiği vurgulanmıştır.

Risk değerlendirme standartlarına göre ise idarelerin, misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlar hazırlaması ve stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyecek riskleri belirleyerek bu risklere karşı alınacak tedbirleri planlaması öngörülmüştür.

Kontrol faaliyetleri standartlarına göre ise idarelerin her bir faaliyet ve riskleri için uygun kontrol stratejileri ve yöntemlerinin belirlenmesi ve uygulanması öngörülmüştür.

Bilgi ve iletişim standartlarına göre ise kurumun misyon, vizyon ve stratejik amaçları çerçevesinde personelden beklentilerin açık bir şekilde bildirilmesi, yatay ve dikey iletişim sistemlerinin kullanılması yoluyla personelin görüş, öneri ve sorunlarının iletilebilmesi için uygun iletişim olanaklarının kurulması, raporlar vasıtasıyla da her yılbaşında stratejik amaçlar ile hedeflerin yıl bitiminde ise faaliyet sonuçlarının kamuoyuna duyurulması öngörülmüştür.

İzleme standartlarına göre ise iç kontrol sisteminin sürekli tüm çalışanlarla birlikte katılımcı bir biçimde değerlendirilmesi, bu değerlendirmeler sonucunda alınması gereken önlemlerin belirlenerek bir eylem planı çerçevesinde uygulanması ve iç denetim işlevinin yerine getirilmesi öngörülmüştür.⁷

İç kontrol sistemi hem özel sektör hem de kamu yönetimi için vazgeçilmez bir yönetim süreci olarak ortaya çıkmıştır. Sistemi oluşturan bileşenler ve bu bileşenler kapsamında yapılması gereken standartlar sayesinde stratejik planların tüm örgüt çalışanlarınca sahiplenilmesi, stratejik amaç ve hedeflere ulaşmada engel teşkil edebilecek risklerin belirlenerek sürekli bir biçimde bu risklerin uygun araçlarla kontrol altına alınarak etkilerinin minimize edilmesine olanak sağlanacağı öne sürülmektedir. İç kontrol sistemi, stratejik planlar doğrultusunda organizasyonun yapılandırılması ve işleyişini makul güvence altına alan bir sistem olarak stratejik planların etkin bir şekilde uygulanabilmesinde önemli bir görev üstleneceği değerlendirilebilir.

⁷ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, (Resmi Gazete: 26 Aralık 2007 tarih ve 26738 Sayılı).

4.5. STRATEJİK PLANLAMANNIN KONTROL EVRESİNE İLİŞKİN YAPILAN FAALİYETLER

Stratejik planların uygulanmasını müteakip, uygulama sonuçlarının hangi mekanizmalarla nasıl bir süreç içerisinde denetleneceği önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Burada kontrol evresini iki farklı açıdan inceleyebiliriz. Birincisi izleme, ikincisi ise değerlendirmedir. İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilerek raporlanması, değerlendirme ise uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflerle tutarlılığının analizidir (DPT, 2006:45). İzleme stratejik plandaki sapmaları engellemeye yönelik olarak sürekli bir eylem olarak düşünülebilir. Değerlendirme ise stratejik planın uygulama sonuçlarının hedeflerle uyumunun analiz edilmesidir. Değerlendirme, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ve dolayısıyla performansın ölçülmesinde önemli bir aşamadır. Kontrol evresinin iyi tasarlanmadığı bir ortamda stratejik planlara bağlı olarak uygulamanın uzun süreli olarak istenilen düzeyde gidebilmesi mümkün olmayacaktır. Stratejik planlamanın kontrol evresine ilişkin olarak da Türk kamu yönetiminde bir kısım düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerde de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir kısım yönetim pratiklerinden faydalanılarak yeni oluşumlara gidildiği görülmektedir. Bu yenilikler aşağıda sırasıyla incelenecektir.

4.5.1. İç Denetim Sisteminin Kurulması

İç denetim sistemi Amerika'da ortaya çıkmış bir denetim sistemidir. 1940'lı yıllarda özel sektörde uygulanmaya başlanan iç denetim sistemi, örgütlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırması üzerine yaygın bir pratik olarak uygulama alanı bulmuş ve 1941 yılında Amerika'da Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA) kurulmuştur. Daha sonra ise Londra da 1948 yılında iç denetim mesleki birliği kurulmuş ve Avrupa'da da yaygın bir yönetim pratiği olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye'de de özel sektörün öncülüğünde iç denetim uygulamalarına başlanılmış ve 1995 yılında Türkiye İç Denetim Enstitüsü kurularak Uluslararası İç Denetim Enstitüsüne akredite olunmuştur (Erkan, Özdemir ve Karakoç, 2010:86).

Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından zaman içerisinde mesleğin gelişimine yönelik birçok araştırma yapılarak iç denetim sisteminin gelişimine büyük

katkıları sağlanmıştır. IIA tarafından uluslararası iç denetim mesleki uygulama standartları yayınlanmış, iç denetim sisteminin oluşumunda rehber olacak bu standartlar öncelikle özel sektörde olmak üzere tüm dünyada geniş bir kabul görmüştür. IIA önceliğinde tüm dünyada iç denetim mesleğine girmek isteyenler için uluslararası sertifika programları hazırlanmış ve halen yürütülmektedir (Memiş, 2008:77).

IIA tarafından iç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır. İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur (IIA ve TİDE, 2010:4). İç denetim, tanımından da anlaşılacağı üzere uygulamada iki farklı misyon edinmiştir. Birincisi yapılan denetim faaliyetleri sonrası kurumun yönetim süreçlerine ilişkin olarak ilgililere nesnel güvence vermek ve danışmanlık görevini ifa etmektir. Güvence ve danışmanlık hizmetlerinin nasıl ve hangi şartlar altında verileceğine ilişkin standartlar ve uygulamalar ise Uluslararası İç Denetim Enstitüsü vasıtasıyla sürekli olarak geliştirilmekte ve ülkelerdeki meslek birlikler aracılığı ile de gerekli bilgilendirme ve tanıtım faaliyetleri yürütülmektedir. IIA tarafından yayınlanan uluslararası mesleki standartlara göre, iç denetçilerin uyması gerekli olan etik kurallar, dürüstlük, tarafsızlık, gizlilik ve yetkinlik olarak sıralanmıştır. Bunun dışında iç denetim mesleğinin icrasına ilişkin nitelik ve performans standartları belirlenerek yayınlanmıştır.

İç denetim, amaç ve görev itibarıyla diğer denetim sistemlerinden daha geniş kapsamlı bir denetim sistemidir (Aslan, 2010:66). İç denetim, mali nitelikteki faaliyetler ile birlikte mali nitelikte olmayan faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik açısından gözden geçirilerek değerlendirilmesinin yapıldığı, örgüt içerisindeki kontrollerin etkinliğinin değerlendirildiği, bununla birlikte herhangi bir faaliyete ilişkin kontrol önlemi bulunmayan riskli alanlara ilişkin önerilerin geliştirildiği sistematik bir denetim sürecidir.

Türkiye’de iç denetim sistemi öncelikli olarak özel sektörde gelişme göstermiştir. Türk kamu yönetimindeki denetim sistemi ise teftiş kurulları adı altında örgütlenmiş ve Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana varlıklarını sürdürmüştür. Türk

kamu yönetim ve denetim sistemi merkezi ve üniter devlet yapısını esas alan kıta Avrupası hukuk sistemine göre kurulmuştur. İç denetim sistemi ise Anglosakson sistemi içerisinde gelişmiş bir denetim sistemidir (Karatepe, 2010:94-95). Mevcut Kıta Avrupası sistemine göre dizayn edilmiş ve somut çıktıları Teftiş Kurulları olan denetim sistemi istenilen düzeyde verimlilik sağlayamamış, Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakereleri esnasında da denetim sistemindeki zayıflıklar 32 sayılı mali fasılda gündeme gelmiş ve denetim sisteminin Avrupa Birliği'nce de kabul edilen iç ve dış denetim şeklinde yeniden yapılandırılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda 5018 sayılı kanunun 63. Maddesinde iç denetim tanımlanmıştır. Buna göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (5018 KMYKK). Yine ilgili düzenlemelerde iç denetçinin görevlerine, nitelik ve atanma şartlarına, iç denetim standartlarına ve mesleki ahlak kurallarına yer verilmiştir.

5018 sayılı kanunda iç denetimin iç denetçiler vasıtasıyla yapılacağı hüküm altına alınmış olmasına rağmen, Kıta Avrupası hukuk sistemine göre kurulan teftiş kurulları da bu süreçte varlıklarını sürdürmüştür. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde denetim sisteminde bir çift başlılık gözükmekte olup, bunun da kaynak israfına sebep olduğu ve çeşitli görev çakışmalarına sebep olacağı değerlendirilmektedir (Şahin, 2008:300).

Bununla birlikte kamu yönetiminde ilk defa uluslararası standartları olan bir denetim sistemine geçiş önemli bir kazanım olarak göze çarpmaktadır. İç denetim faaliyetlerinin uluslararası standartlar çerçevesinde yürütülmesi ve denetim birimleri arasındaki işbirliğini arttırmak amacıyla İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuş ve ilk defa Türk kamu yönetimi içerisinde yer alan denetim birimleri merkezi bir uyumlaştırma birimine kavuşmuştur. İç Denetim Koordinasyon Kurulunca iç denetim mesleğine ilişkin ikincil ve üçüncül düzeyde düzenlemeler yayınlanarak uygulamaya sokulmuştur.

Daha çok mali denetimler üzerine odaklanmış ve herhangi bir risk analizi yapmaksızın siyasi otoritenin veya üst yöneticinin onayı ile denetim yapan teftiş kurulları yerine, risk analizlerine dayalı olarak denetim planını ve denetim programını dizayn eden iç denetim sistemi stratejik planların denetlenmesinde de önemli bir görev ifa edecek şekilde tasarlanmıştır. Kamu İç Denetim Koordinasyon Kurulunca yayınlanan Kamu İç Denetim Rehberine göre iç denetim uygulamaları sistem denetimi, uygunluk denetimi, mali denetim, performans denetimi ve bilgi teknolojisi denetimi olmak üzere beşe ayrılmıştır (İDKK, 2008:35-64).

5018 Sayılı Kanunda iç denetçilerin görevleri arasında, idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, **stratejik planlara** ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek olduğu sayılarak Türk kamu yönetiminde ilk defa yönetim faaliyetlerinin stratejik planlara uygun yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesinde yetkili birimlere atıfta bulunulmuştur. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde yer alan kurumların stratejik planlara uygun olarak faaliyetlerini yürütüp yürütmediklerinin denetlenmesinde görevli kurumsal bir yapı tanımlanmıştır. Yeni oluşturulan iç denetim sistemi içerisinde yapılacak sistem denetimleri ile iç kontrol sisteminin stratejik planlarda yer alan stratejik amaçlara ulaşmayı sağlayacak şekilde dizayn edilip edilmediği, yine stratejik amaçlara ulaşmayı engel olabilecek risklere karşı yeterli etkinlikte cevap verip vermediği sistematik olarak değerlendirilecek, uygunluk denetimi ile ise idarenin faaliyetlerinin stratejik planlara uygunluğu değerlendirilecek ve nihayet performans denetimleri ile de stratejik planlarda yer alan hedeflere ulaşma düzeyi değerlendirilerek gerekli öneriler geliştirilecektir.

4.5.2. Dış Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

Dış denetim, adından da anlaşılacağı üzere kurum dışında yer alan yetkili kişi ve kurumlarca yapılan denetim olarak adlandırılabilir. Özel sektörde özellikle halka açık şirketlerin bağımsız dış denetim firmaları aracılığı ile denetlenmesi ve denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması suretiyle paydaşların haklarının korunması amaçlanmıştır. Kamu kurumlarında iç denetim birimlerinin yer almasına rağmen, iç

denetimin kurum içerisinde en üst yöneticiye bağılı olarak görev yapması, bağımsızlık ve tarafsızlığını riske atabileceğı, dolayısıyla kurum yöneticilerinden tamamen bağımsız bir organca dış denetim yapılması genel kabul görmüş bir ilkedir. Dış denetim bir yandan daha bağımsız bir denetim anlayışı sağlarken, iç denetimin de usulüne göre yapılıp yapılmadığını denetleyecek mekanizmaları içerisinde barındırmaktadır.

Kamu dış denetiminin uluslararası literatürde verilen adı yüksek denetimdir. Yüksek denetim kurumları genellikle ülkelerin anayasaları veya yasaları vasıtasıyla kurulmuş en üst denetim organıdır. Bu nedenle yüksek denetim adı ile anılmaktadır. Yüksek denetimin amacı, sağlıklı bir mali yönetime katkıda bulunmak, kamu yönetimini destekleyerek performansını iyileştirmek, saydamlığı arttırmak, hesap verilebilirliği ve güvenilirliği sağlamak, yönetimin güçlenmesine katkı sağlamak, halkın kamu yönetimine olan güvenini arttırmak, ulusal ve uluslararası hedeflere ulaşmayı katkı sağlamaktır (Akyel, 2010:7).

Türk kamu yönetiminde dış denetim/yüksek denetim anayasal bir kurum olan Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay Osmanlı İmparatorluğunda ıslahat hareketleri kapsamında 1862 yılında Divan-ı Muhasebat adıyla kurulmuştur (Akyel ve Baş, 2010:377). Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Sayıştay adı altında yüksek denetim görevini ifa etmiştir. Küreselleşme ile birlikte saydamlık, hesap verilebilirlik ve halkın yönetime katılma taleplerinin artması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerdeki artışlar kamu yönetimindeki denetim faaliyetlerinin etkinliğini sorgular hale getirmiş ve bu konuda birçok araştırmaya konu olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde işletme yönetiminde önemli bir güdüleyici olan etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik temelinde kamu yönetiminin bağımsız dış denetime tabi olması için bir kısım düzenlemelere gidilmiştir.

Avrupa Birliği'ne adaylık süreci içerisinde Türk kamu mali kontrol sisteminin Avrupa Birliği Mevzuatına uyumuna ilişkin katılım öncesi strateji belgelerinde Sayıştay'ın dış denetim görevini yeterli etkinlikte yerine getiremediğı ve performans denetiminde yoğunlaşamadığı hususları sık sık gündeme getirilmiş ve bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin yapılması istenilmiştir (Bilge, 2010:311). Türk kamu yönetiminde dış denetim organı olarak Sayıştay'ın denetim fonksiyonunu istenilen düzeyde yerine getirememesi, bu konudaki uluslararası standartlarda bir denetim

anlayışının bulunmaması dış denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi ihtiyacını ortaya koymuş ve bu kapsamda Sayıştay denetimine dış denetim adı altında ilk kez 5018 sayılı kanunda yer verilerek yeniden düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olarak tanımlanmıştır. Burada dikkat çeken unsur Sayıştay denetiminin kapsamında yapılan genişlemedir.

5018 sayılı kanunda önce yürürlükte bulunan 832 sayılı Sayıştay Kanununda Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir denilerek, Sayıştay'ın görevi gelir, gider ve malların denetlenmesi ile sınırlı tutulmuşken 5018 sayılı kanunda ise kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi olarak tanımlanmıştır.

Görüleceği üzere ilk defa dış denetim organı olarak Sayıştay'a denetim görevini ifa ederken kamu kurumlarının faaliyetlerinin, karar ve işlemlerinin kurumsal amaç ve hedeflerle planlara uyumlu olup olmadığının da denetlenmesi görevi verilmiştir. Yine aynı düzenlemede kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi hususunda da dış denetim birimi olarak Sayıştay'ın görevlendirildiği anlaşılmıştır. Sayıştay'ın yeniden tanımlanan görevlerinin uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarının dikkate alınması suretiyle yapılması da hüküm altına alınarak, denetim faaliyetlerinin kalitesinin artırılması amaçlanmıştır.

5018 sayılı kanunla uyumlu olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 03.12.2010 tarihinde kabul edilen 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile de Sayıştay'ın görev, yetki ve sorumlulukları yeni denetim anlayışına uygun olarak detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile de özel kanunlarla çeşitli kamu

kurumlarına Sayıştay denetiminden muafiyet tanınmasına ilişkin maddeler kaldırılarak Sayıştay'ın denetim yetkisi hem nitel hem de nicel olarak arttırılmıştır.

Kamu kurumlarının faaliyetlerini yerine getirirken iş ve işlemlerinde stratejik planlara uyumlu olarak yapıp yapmadıklarının denetlenmesi, stratejik planlardan istenilen faydanın sağlanmasında önemli bir aşama olarak görülmektedir. İdarelerden tamamen bağımsız yüksek denetim organlarınca faaliyetlerin stratejik planlara uyumunun denetlenmesi stratejik planların etkinliğini arttıracığı tabiidir. Dış denetimin yeniden örgütlenmesi kapsamında yapılan düzenlemelerle, kamu idarelerinin mali ve diğer yönetim faaliyetlerini stratejik planlarda yer alan amaç, hedef ve stratejilere uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin ve bu faaliyetler sonucunda elde edilen çıktılarının değerlendirilmesi suretiyle de kamu örgütlerinin performansının ortaya konulmasının ve neticesinde hesap verilebilirliğin temelleri atılmıştır.

4.5.3. Kamuoyu Denetimine Etkinlik Kazandırılması

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızla gelişmelerin etkisiyle küreselleşmenin tüm dünyada etkisini hızlandırması, birçok kavramın yeniden tanımlanmasına sebep olmuştur. İktidarların meşruluğunu halkın oylarından aldığı demokrasi kavramı da bu süreç içerisinde gelişerek farklılaşmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında demokrasi halkın oyları ile seçilen iktidarın ülkeyi yönetmesi ve sonrasında tekrar seçimlere kadar halkın pasif pozisyonda kalması şeklinde bir uygulama alanı bulmuş, ancak zaman içerisinde birçok etkenin bir araya gelmesiyle bu uygulama biçimi sorgulanarak dönüştürülmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacın cevabı olarak ortaya çıkan ve/veya çıkarılan yeni kamu yönetimi anlayışında ise vatandaşın yönetime ve yönetimin denetimine aktif olarak katılması, yönetişimin geliştirilmesi esas olmuştur.

Demokrasilerde, iktidarı elinde bulunduran siyasal hükümetlerin halka vermiş oldukları sözlerin somut çıktılarını oluşturan kalkınma planları, stratejik plan ve programlarının uygulama sonuçlarının kamuoyu tarafından denetlenmesi büyük önem arz etmektedir. Egemenliğin ve devletin gerçek sahibi olan halka vekâleten iş başında bulunan siyasilerin ve halka hizmet eden kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olan personelin iş ve işlemlerinin önceden tespit edilen amaç ve hedeflerle

uyumlu olup olmadığının denetlenmesi ve denetim sonuçlarına göre gerekli ödüllendirme ve cezalandırmaların yapılabilmesi, yolsuzluklarla mücadele edilebilmesi sadece parlamentoların, denetim kuruluşlarının, adli makamların ve kolluk kuvvetlerinin vasıtasıyla gerçekleşebilecek bir şey değildir. Bu ancak toplumun tüm kesimleriyle birlikte bilinçlenerek harekete geçmesiyle mümkün olacaktır (Polat, 2006:41).

Belli bir zaman dilimi içerisinde, belli bir sorun karşısında önemli sayıda kişinin ortak kanaatlerinin siyasi iktidarı etkileyecek şekilde ifade edilmesi şeklinde tanımlanabilecek olan kamuoyunun oluşumu için üç önemli kriterin varlığı gerekmektedir. Bunlardan birincisi bireye bakan yönü ile toplumu oluşturan bireylerin sorgulayıcı bir zihinsel yapıya sahip olması, ikincisi ise düşünen sorgulayan bireylerin görüş ve düşüncelerini, tepkilerini açıkça ortaya koyabilecekleri demokratik bir ortamın bulunması ve sonuncusu ise fikirlerin yayılmasını kolaylaştıran iletişim araçlarının yaygın olarak kullanılabilir olmasıdır. Bu bilgiler ışığında ise kamuoyu denetimi, halkın ortak çıkarlar etrafında yönetimin karar ve uygulama sonuçlarını hem geçmişe hem de geleceğe dönük olarak etkilemesi, halkın örgütlenerek kamusal yönetimin icraatlarını takip etmesi, etkili, ekonomik ve verimli olmayan ya da adaletten yoksun eylem ve işlemlerine karşı tepkisini, eğilimini ve isteklerini açıkça ortaya koyması olarak tanımlanabilir (Altun ve Kuluçlu, 2005:24-31). Bu kapsamda bir ülkede demokrasinin gelişimi yönünde yapılacak tüm düzenleme ve faaliyetler kamuoyu denetiminin etkinliğinin artırılmasına doğrudan etkisi bulunacaktır.

Türkiye’de stratejik planların kontrol evresine yönelik olarak kamuoyu denetiminin etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak gerek ülke vatandaşlarının taleplerinin zorlamasıyla gerekse Avrupa Birliğine tam üyelik çabaları kapsamında dış zorlama ile birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin tamamının burada açıklanması mümkün olmamakla birlikte önemlilik düzeyi yüksek olanlar şu şekilde sıralanabilir.

- 1- Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması,
- 2- Bilgi edinme hakkının tanınması ve genişletilmesi,
- 3- Faaliyet ve denetim sonuçlarının raporlanması,
- 4- Kamu denetçiliği sisteminin getirilmesi,

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun artırılması: Mali saydamlık, harcamalar, gelirler, hak ve yükümlülükler dahil kamu yönetiminin tüm bilgilerinin ve ayrıca geleceğe yönelik tahminlerinin açık, anlaşılır, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulması olarak tanımlanabilir (Aktan ve Çoban, 2006:17; Yılmaz ve Tosun, 2010:7). Mali saydamlıktan söz edebilmek için kamuoyuna açıklanan bilgilerin belirli özellikleri taşıması gerekmektedir. Bunlar açıklanan bilgilerin erişilebilir, ilgili, nitelikli ve güvenilir olmasıdır (Bilginoğlu ve Maraş, 2011:60). Dolayısıyla bir ülkede mali saydamlığın sağlanabilmesi için bir kısım mekanizmaların geliştirilmesi, düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Hesap verme sorumluluğu ise esas olarak bir kişinin yapmış olduğu eylemler ve faaliyetler nedeniyle bir otoriteye karşı sorumlu olmasıdır (Taner, 2012:31). Türk kamu yönetiminde de mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi adına önemli düzenlemeler getirilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlanmış ve bu amaçla; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması yasal bir zorunluluk olarak kabul edilmiştir. Hesap verme sorumluluğu ise her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olması ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmaları şeklinde tanımlanmıştır (5018 KMYKK). Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi adına yapılan bu düzenlemeler ile kamu yönetiminde paradigma değişimi yaşanmış, daha önce kamuoyuna açıklanmayan mali sürece ilişkin iş ve işlemler hakkındaki

bilgilerin bu ilkeler ışığında kamuoyuna açıklanması ve hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi hedeflenmiştir. Mali saydamlığın sağlanabilmesi ve kamu hesaplarının daha iyi anlaşılabilmesi için tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiş, analitik bütçeleme sistemi getirilmiştir. Bununla birlikte bütçenin kapsam alanı genişletilerek, daha önce bütçe dışında kalarak bütçe hesaplarına girmeyen birçok kamu kurumuna ait bütçeler bütçenin kapsamına sokulmuştur. Hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi adına ise en önemli gelişme performans esaslı bütçeleme sisteminin getirilmesi olmuş, yine 5018 sayılı kanunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılması konusunda bakanların Başbakana ve TBMM'ye karşı, üst yöneticilerin bakana, mahalli idarelerde ise sorumluların meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiş, kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerinin yapılmasında görevli ve sorumlu olan harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilerinin sorumlulukları açıkça ifade edilmiştir.

Bilgi edinme hakkının tanımlanması ve genişletilmesi: Kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi için halk tarafından kamu yönetimine ilişkin bilgilere zamanında ve açık olarak erişilebilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda 2003 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yayımlanarak vatandaşların demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak bilgi edinme haklarını kullanmalarının önü açılmıştır (Anameriç, 2004:172). Halka hesap verme sorumluluğunun ve dolayısıyla kamuoyu denetiminin önemli bir unsuru olan nitelikli ve güvenilir bilginin elde edilebilmesi için bu bilgilerin verilmesinde görevli, yetkili ve sorumlu olanların tanımlanması, bilgi verme yükümlülüğüne ilişkin sürecin tanımlanması gibi önemli alanlarda düzenlemelere gidilerek halkın kamu yönetimine ilişkin bilgilere ulaşmasındaki engeller kaldırılmıştır. Kanunun yürürlüğe girdiği ilk yıl olan 2004 yılında 347.959 adet bilgi edinme başvurusu yapılmışken, halkın bilinçlenmesi ile birlikte artan bu talep 2011 yılında 1.423.636'ya ulaşmış, toplam başvuruların % 87,5'lik kısmını oluşturan 1.244.995 başvuruya olumlu cevap verilmiştir (Demirkıran, Eser ve Keklik, 2011:185-186; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, 2011). Yıllarca kamu yararı adına kamu yönetimine ait bilgilerin ilgili veya ilgisiz olarak gizlilik gerekçesiyle açıklanmaması kamu gücünü elinde bulunduran otoritelerin denetlenmesinde önemli bir engel oluşturmuştur. 2000'li yıllarda ancak

elde edilen bu hakkın gereği gibi yerine getirilebilmesi için zihinsel değişime ihtiyaç bulunmaktadır. Bu hakkın kullanımına ilişkin rakamlar bu zihinsel dönüşümün olumlu yönde ilerlediğine ilişkin değerlendirmeleri desteklemektedir.

Faaliyet ve Denetim Sonuçlarının Raporlanması: Kamu kaynaklarının etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde mali saydamlık ve hesap verilebilirliği esas olarak elde edilebilmesi ve kullanımı için gerekli belgelerin yazılı olarak ilgili makamlara sunulması ve kamuoyuna düzenli olarak duyurulması olarak tanımlanabilecek raporlamanın genel amacı paydaşlarına güvenilir, tarafsız ve tutarlı bilgiler sunarak onların bilgilendirilmesini ve doğru karar vermelerini sağlama olarak ifade edilebilir (Söyler ve Çolak, 2012:146-147).

Kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi adına, kamu yönetiminin yıllık olarak yapmış olduğu faaliyetlerin sonuçlarının raporlanması büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda 5018 sayılı kanun ile üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanması, üst yöneticinin, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas olarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklaması, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına göndermesi, mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneğinin yine Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilmesi, İçişleri Bakanlığının, bu raporları esas olarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlayarak kamuoyuna açıklaması, raporun birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına göndermesi, merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçlarının, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilmesi ve kamuoyuna açıklanması, Sayıştay'ın da mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin de bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim

ve hesap verme sorumluluklarını üst yönetici ile birlikte ilgili bakanla görüşmesi hüküm altına alınmıştır.

İdare faaliyet raporlarında, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakların, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilerin de yer aldığı malî bilgilere yer verilmesi ve raporların stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenmesi de yasal bir zorunluluktur.

Görüleceği üzere mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi amacıyla kamu yönetiminde ilgili idarelerin faaliyet sonuçlarını kapsamlı bir şekilde yayınlaması, Sayıştay'ın da bu rapordaki bilgilere göre hazırlayacağı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu TBMM'ye sunmasının yolu açılmıştır. Böylelikle kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli koşullar sağlanmıştır.

Kamu denetçiliği sisteminin getirilmesi: Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak adlandırılan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ilk defa 1713 yılında İsveç'te kurulmuş ve 1809 yılında İsveç anayasasına girerek anayasal bir kurum hüviyeti almıştır. Kamu denetçiliği kurumunun ilham kaynağının ise Osmanlı İmparatorluğu olduğu kabul edilmektedir. Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı XII. Karl, 1700'li yılların başında Poltova Savaşında yenilmesinin ardından Osmanlı İmparatorluğuna sığınmış ve beş yıl boyunca Edirne'de kendisine tahsis edilen konakta kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda devletin en büyük kadısı ve bütün kadıların üstü sayılan kadı-ul kuzat ünvanı ile çalışan Başyargıçlık görevi bulunmaktaydı. Başyargıcın görevi, Sultan dahil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken İslam hukukunun uygulanmasını güvence altına almaktı. Bunu yaparken Başyargıç halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerini kötüye kullanmasına karşı korumuş oluyordu. İsveç Kralı XII. Karl'ın bu uygulamadan esinlenerek ülkesinde ombudsmanlık sisteminin temelini oluşturduğu kabul edilmektedir (Efe, 2011:4; Kestane, 2006:132).

Ombudsman, gücünü parlamentodan alan, yönetimin denetlenmesi görevine ve yetkisine haiz, bağımsızlık içinde çalışan bir organdır. Kamu yönetiminin sürekli genişleyen ve karmaşıklaşan yönetsel faaliyetlerine karşı halkın şikayetleri artmış,

ancak halkın arzu, istek ve şikayetlerini dile getirecekleri mekanizmaların kullanımının zor olması, birçok aşamada belli bir ekonomik güç gerektirmesi ve uzun beklemelelere sebep olması, yeni bir mekanizmanın oluşturulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Arklan, 2006:85-86; Köseoğlu, 2010:32). Bu ihtiyaca cevap olarak da kamu denetçiliği kurumu ortaya çıkmış ve tüm dünyada geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Kamu denetçiliği kurumunun temel özellikleri, bağımsızlık ve tarafsızlık, ulaşılabilirlik, profesyonellik, geniş araştırma yetkisi, hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi ve kamuya karşı sorumluluk olarak sıralanabilir. Kamu denetçiliği kurumu, bağımsız ve tarafsız bir yapı olarak düzenlenmiş, ilke olarak vatandaşların şikayetlerini hiçbir şekil şartına bağlı olmaksızın alıp inceleyen, profesyonel bir şekilde çalışan, geniş bir araştırma yetkisine sahip olan ve araştırma sonuçlarına göre uygun çözümler önerme yetkisine haiz ve sorumluluğu kamuya karşı olan bir kurumdur. (Arklan, 2006:87-89).

Türkiye’de de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kamu denetçiliği Kurumunun kurulması öngörülmüş ve 15.06.2006 tarihinde 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış, ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Sonrasında 5548 Sayılı yasa olarak tekrar mecliste kabul edilerek yasallaşmış, ancak bu sefer de Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarihli kararıyla Anayasa’ya aykırı olduğu belirtilerek iptal edilmiştir (Kahraman, 2011:367). Türkiye için kamuoyu denetiminin genişletilebilmesi açısından önemli bir düzenleme olan bu düzenleme uzun bekleyişler ardından Anayasa Mahkemesinin iptal kararında yer alan gerekçelerle ilgili gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra, 14.06.2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilerek 29.06.2012 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun gerekçesinde dünyada ve ülkemizde kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmelere paralel olarak kamu hizmetleriyle ilgili olarak Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın yönetimden kaynaklanan şikâyetlerinin en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunluluk olduğu belirtilmiş, bu kapsamda temelini Osmanlı İmparatorluğundan alan kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına karar verildiği belirtilmiştir.⁸ Yapılan düzenleme ile kamu denetçiliği kurumu kurulmuş, çalışma şekilleri, yetki, görev ve sorumluluklar tanımlanmıştır. Kamu yönetiminin yeniden

⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçesi, <http://www.kamudenetcisi.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi-ve-komisyon-raporlari/>

yapılanmasında önemli bir aşama olan kamu denetçiliği kurumunun kurulması kamuoyu denetiminin etkinlik kazandırılmasında önemli bir misyon yüklenecektir. Halkın kamu yönetimi ile ilgili şikayetlerini doğrudan herhangi bir yükümlülüğe girmeden yapabileceği, uluslararası standartlarda böyle bir kurumun bulunması, halkın kamu denetimini daha kurumsal olarak yapmasında önemli bir vasıta görevi göreceği değerlendirilebilir.

Kamu yönetiminin birincil ve en önemli görevi halkın beklenti ve ihtiyaçlarına zamanında ve etkin olarak cevap verebilmektir. Bu görevi hakkıyla yerine getirebilmek amacıyla stratejik planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Stratejik planlama yaklaşımı is tüm paydaşların katılımı ile kendisinden beklenen faydayı sağlayabilecek bir yaklaşımdır. Dolayısıyla en önemli paydaş olarak ortaya çıkan halkın stratejik planlamanın hem planların oluşumu aşamasında, hem uygulanmasında hem de sonuçlar üzerinde belirleyici olması büyük önem arz etmektedir. Halkın kamu yönetiminin denetiminde aktif bir rol üstlenmesi yeni kamu yönetimi yaklaşımının en önemli başarı faktörüdür. Siyasilerin ve bürokratların kendi bireysel çıkarları doğrultusunda kamu gücünü kullanımının engellenmesinde de en etkili araç hiç şüphesiz kamuoyu denetimi olacaktır. Türk kamu yönetiminde kamuoyu denetimini arttırmak amacıyla son on yıl içerisinde yapılan ve yukarıda bahse konu olan düzenlemeler azımsanmayacak öneme sahiptir. Bununla birlikte bu türden kültürel ve zihinsel dönüşümü gerektiren anlayışların sadece kanuni düzenlemelerle sağlanılabileceğini düşünmek gerçekçi değildir. Bu kapsamda kültürel ve zihinsel dönüşümün sağlanabilmesi için eğitim sisteminin buna uygun yeniden dizayn edilmesi, bilgilendirme ve tanıtım faaliyetlerinin planlı ve programlı bir şekilde yürütülmesi ve toplumun örgütlü bir şekilde kamu yönetiminin tüm faaliyetlerinde yer almasının teşvik edilmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİM PRATİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE AKTARIMINA İLİŞKİN ARAŞTIRMA: STRATEJİK PLANLAMA

1. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

1.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU

1980'li yıllardan itibaren egemen olmaya başlayan işletme yönetimi pratiklerinin ve ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanması gerektiği üzerine kurgulu yönetim anlayışı, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ya da kamu işletmeciliği olarak kavramsallaştırılmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kendi başına bir yönetim anlayışının transferinin nesnesini oluştururken, işletme yönetimi pratiklerinin kamu yönetimine aktarımı da bu transferin içerisinde önemli bir bileşen olarak ortaya çıkmaktadır. Dünyada özellikle son 30 yıldır egemen olan bu yeni yönetim yaklaşımı, kamu ve işletme yönetimi ayrımını sorgular hale getirmiş, iki alanı bir birine girift bir hale getirmiştir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, Anglosakson bir yönetim yaklaşımı olarak diğer coğrafyalarda yer alan özellikle gelişmekte olan çevre ülkeler için bir uluslararası politika transferinin konusunu oluşturmakla birlikte, bu transfer sürecinin bir bileşeni olarak işletme yönetim pratiklerinin kamu yönetimine transferi ise var olan bilginin bir örgüt yapısından diğer bir örgüt yapısına (işletme yönetiminden kamu yönetimine) aktarımını oluşturmaktadır. Kurumsal teori kapsamında yönetim bilgisinin ülkeler arasındaki yayılımı, koşulları, etkenleri ve aktörleri birçok araştırmanın konusu olmuş ve literatürde yer almıştır (Alvarez, 1998:13, Arias and Gullien, 1998:110, Mazza, 1998: 164, Newell, Robertson and Swan, 1998: 182,

Common, 2001). Yine yeni kamu yönetimi yaklaşımı içerisinde yönetim pratiklerinin kamu yönetiminde uygulanmasına ilişkin çeşitli araştırmalar literatürde yer almıştır (McBain and Smith, 2010:1).

Bu araştırmanın konusu ise yönetim literatürü içerisinde son yıllarda oldukça popüler hale gelen yönetim bilgisi transferinin Türkiye bağlamında kamu yönetimi özelinde incelenmesidir. Özellikle Kuzey Amerika merkezli yönetim bilgisi üretimi ve yayılımı son yüzyıl boyunca sürmüştür, son dönemde diğer coğrafyalardan küçük girişimler olsa dahi Kuzey Amerika merkezli yönetim bilgisi üretiminin hala alanı domine ettiği görülmüştür (Tsui, 2004:492). Kuzey Amerika ve diğer merkez sayılabilecek bölgelerden diğer çevre ülkelere yönetim bilgisi transferi birçok akademik çalışmanın konusu olmuş, akademisyenler değişik ülkeler bağlamında bu aktarımı ayrıntılı olarak irdelemeye çalışmışlardır. Bu çalışma ise bir işletme yönetimi pratiği olarak ortaya çıkan stratejik planlama yaklaşımının Türkiye’de kamu yönetimi alanına transferini konu almaktadır.

1.2. ARAŞTIRMANIN AMACI

Yönetim bilgisinin çeşitli bağlamlarda yayılımı birçok çalışmanın konusunu olmuştur. İlgili çalışmalar farklı alan ve coğrafyalara bilginin yayılımına odaklanırken bu çalışmanın amacı **bir yönetim pratiği olarak stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetimi alanına transferini Türkiye bağlamında açıklamaktır**. Stratejik planlamanın kökenleri itibariyle tarihsel süreçte Türk kamu yönetiminin gündemine girmesi ve yayılım sürecinin ekonomik, kurumsal ve bilişsel dinamikleri ile birlikte derinlemesine analiz edilerek sürecin detaylı bir şekilde ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu ana amaç temelinde çalışmanın bazı alt amaçlarından bahsedilebilir:

1. Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki dönüşüm çabalarını sistematik olarak irdeleyerek 1980 sonrası neoliberal politikaların yönetim bilgisi transferine etkisini, özellikle 2001 krizi sonrasında yapılan reform hareketlerini temel olarak açıklamak,
2. Yönetim pratiklerinin coğrafyalar arası transfer mekanizmalarını incelemek,

3. PEIR raporuyla 2001 yılında başlayan süreçte bir yönetim pratiği olarak stratejik planlamanın kamu yönetimine transfer sürecini ilgili mekanizmalar, aktörler ve bağlamı ayrıntılı olarak tarif ederek ortaya koymak.

1.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ/ORIJİNALLİĞİ

Literatürde örgütleri daha etkili ve verimli kılmak amacıyla üretilen işletmecilik bilgisinin uluslararası yayılım sürecinin dinamiklerini açıklamaya yönelik araştırmalar olmasına karşın, Türkiye'nin kendine özgün koşulları içerisinde bu aktarımı derinlemesine analiz eden araştırmalar (Özen, 2000) oldukça sınırlıdır. Bunun yanında **stratejik planlamanın Türkiye bağlamında transferi** gerek özel sektör gerekse kamu sektörü açısından incelenmemiş olup ihmal edilmiş bir alan görünümündedir. Bu araştırmanın orijinal yanı literatürde yer alan yukarıda tarif edilmiş olan boşluğu doldurma iddiasında olmasıdır.

1.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

1.4.1. Yönteme İlişkin Yaklaşım

Bu araştırma, amacı itibariyle keşfedici bir araştırmadır. Bu amaca ulaşmak için ise nitel araştırma yöntemi uygulanmıştır. Nitel araştırma yöntemi pozitivist-akılcı paradigmanın tersine pozitivist ötesi-yorumlayıcı bir paradigmanın desteklediği bir araştırma yöntemidir. Nitel araştırma, gözlem, görüşme, örnek olay araştırması ve doküman inceleme gibi nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konmasına yönelik nitel bir sürecin izlendiği bir araştırma türü olarak tanımlanabilir. Nitel araştırma yöntemi, gerçekliğin nesnel değil oluşturulduğunu kabul eder ve araştırmacının olay ve olguları yakından izlemesini ve katılımcı bir tutum sergilemesi gerektiğini varsayar. Araştırma konusu olgu ve olayları açıklamayı, aktörlerin bakış açısını anlamayı ve derinlemesine betimleme yapmayı amaçlar. Nitel araştırmada, araştırmacı nicel araştırmalarda olduğu gibi olay ve olguların dışında, yansız ve nesnel değil, olay ve olgulara dahil, öznel bir bakış açısı sergileyen bir rol

üstlenir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 31-49). Bir yönetim pratiği olarak stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminin gündemine girmesinin altında yatan temellerin anlaşılabilmesi için süreçte aktif rol alan bireylerin görüşlerinin alınarak derinlemesine analiz edilmesi ve bu analizin mevcut dokümanlar ile tutarlılığının incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu sürecin tüm yönleriyle birlikte ele alınarak ortaya konulması için en iyi araştırma yönteminin nitel araştırma yöntemi olacağı değerlendirilmiş ve bu yöntem uygulanmıştır. Araştırmada araştırmaya konu olan fenomenle ilgili olan kişilerin belirlenmesi ve bu kişilerin görüşleri hakkında veri toplanması ve analiz edilmesi olarak tarif edilen paydaş analizinden faydalanılmıştır. Paydaş analizi ile birlikte doküman incelemesi yoluyla elde edilen veriler ile yarı-yapılandırılmış görüşmeler yoluyla elde edilen verilerin daha önce belirlenen başlıklar altında özetlenerek yorumlanması (Altunışık, Coşkun, Bayraktaroğlu ve Yıldırım, 2007:252-268) şeklinde tarif edilen betimsel analiz yöntemi kullanılarak zaman zaman veri kaynaklarından alıntılar yapılmak suretiyle bulgular tanımlanmış ve yorumlanmıştır.

1.4.2. Ana kütle ve Örneklem Seçimi

Stratejik planlama yaklaşımının Türk Kamu Yönetiminde uygulamaya girmesi gerekliliği ilk defa Dünya Bankası ile Türkiye tarafından ortak hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) ile olmuştur. Dolayısıyla PEIR raporunun hazırlanmasında görev alan kişiler ile birlikte stratejik yönetim düşüncesi ile birlikte Türk kamu yönetiminde yapılması gereken paradigmal değişimin teorisini ortaya koyan ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kurulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu üyeleri ve Türk kamu yönetiminde stratejik planlama faaliyetlerine yönelik süreci takip eden Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Daire Başkanlığı yöneticilerinden oluşan yaklaşık 45 kişi ana kütle oluşturmuştur. Anakütle listesinde yer alan bu kişilerden araştırmacı ile birlikte danışman öğretim üyesinin mutabakata vardığı 13 kişinin her biri ile hazırlanan görüşme formu kapsamında ortalama 1,5-2,5 saat arası görüşme yapılmış, bu görüşmelerde elde edilen veriler kayda alınarak araştırmada kullanılmıştır. Çalışma nitel bir araştırma olduğundan,

çalışmanın iddiasına cevap verme niteliğine sahip aktörler/kişilerin tespitinde araştırmacının önsezileri/değerlendirmeleri önem kazanmaktadır. Bu nedenle oldukça geniş bir sürece ait yine geniş bir perspektifte değerlendirebilecek aktörler/kişilerin bulunduğu bu araştırmanın veri toplama sürecinde alternatif veri kaynaklarından potansiyelleri en yüksek olanların tespiti bir strateji olarak seçilmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında stratejik planlamanın kavramsal olarak Türk kamu yönetiminde bir araç olarak kullanılmasında başlangıç olarak kabul edilen ve Dünya Bankası ile ortak olarak hazırlanan PEIR raporunda Türk tarafının ekip lideri olarak görev yapan Hazine Müsteşar Yardımcısından, Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim düşüncesi dahil paradigmat değişimin teorisini ortaya koyan, buna ilişkin sürece yön veren önemli yayınların ortaya çıkmasında rolü olan Başbakanlık Müsteşarı/Başbakanlık Başdanışmanına, kamu örgütlerinde stratejik planlamanın mevcut durumunu takip eden, kurumları bu kapsamda merkezi olarak gözetleyen, uygulamaya yön veren ve danışmanlığını yapan kurumun mevcut daire başkanından, stratejik planlamanın kamu yönetimine aktarılmasında oluşturulan kesit çalışma gruplarının başkanlarına kadar geniş bir perspektifte araştırma açısından nitelikli veri sağlama imkan ve potansiyeli olan kişilerle görüşmeler yapıldığı değerlendirilmektedir.

1.4.3. Veri Toplama Araçları ve Kullanımı

Bu çalışmada benimsenen yöntem ve yaklaşıma bağlı olarak veri toplama araçları olarak yarı-yapılandırılmış görüşme ve doküman incelemesi kullanılmıştır. Nitel araştırmada doküman incelemesi tek başına bir araştırma yöntemi olabileceği gibi araştırmanın geçerliliğini arttırmak üzere diğer nitel araştırma yöntemleriyle birlikte ek olarak kullanılabilir bir yöntemdir. Araştırmanın konusuna uygun ve amacına ulaşmayı sağlamak için, stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetimine kavramsal olarak ne zaman konu edinildiğinin anlaşılabilmesi için başta **kalkınma planları olmak üzere, hükümet programları, mevcut yasalar, çeşitli kuruluşlarla ortaklaşa hazırlanan raporların özgün hallerine ulaşılmış ve söz konusu dokümanlar detaylı bir şekilde incelenerek araştırmanın amacına ulaşmasına sağlayacak veriler keşfedilmeye çalışılmıştır.** Söz konusu

dokümanlardan elde edilen veriler kapsamlı bir betimsel analizine tabi tutularak görüşme yoluyla elde edilen verilerle karşılaştırılmış ve sentez edilerek araştırmanın bulguları sunulmuştur.

Araştırmada kullanılan bir diğer veri toplama aracı olan görüşme, önceden tasarlanmış ve belirli bir amaç için yapılan soru sorma ve cevap alma tarzına dayalı karşılıklı etkileşim içinde bulunulan bir iletişim süreci olarak tanımlanabilir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 119). Doküman analizi yoluyla elde edilen bilgiler ışığında araştırmanın amacına ulaşmada görüşülmesi gerekli olan kişilere ait bir evren oluşturulmuş ve görüşmede irdelenmesi gereken konular ve sorular belirlenmiştir. Bu amaçla bir görüşme formu hazırlanmıştır. Görüşme sorularının hazırlanmasında soruların kolay anlaşılabilmesine, odaklı ve açık uçlu sorular olmasına, soruların herhangi bir yönlendirmeye sebep olmamasına ve belli bir mantıksal süreç taşımaya dikkat edilmiştir. Araştırmacı tarafından hazırlanan taslak yarı yapılandırılmış görüşme formu danışman öğretim üyesinin görüşüne sunulmuş ve danışman öğretim üyesinin görüş ve önerileri doğrultusunda gerekli görülen revizyonlar yapılarak kullanıma hazır hale getirilmiştir. Görüşme formu hazırlandıktan sonra ise görüşülecek kişilerin iletişim bilgilerine ulaşılmış (telefon ve/veya elektronik posta) ve kendileriyle irtibat kurularak konu hakkında bilgi verilmiş ve görüşme talebinde bulunulmuştur. Görüşme talebine olumlu cevap veren kişilere görüşme öncesinde araştırma konusuna ilişkin bilgiler elektronik posta yoluyla gönderilerek bilgi edinmeleri sağlanmıştır. Görüşme esnasında görüşme formunda belirlenen soru sırasına genelde uyulmuş olmakla birlikte, görüşmenin gidişatına göre soruların sıralamasında değişiklikler olmuştur. Bununla birlikte görüşme esnasında daha detaylı bilgi ihtiyacının ortaya çıktığı durumlarda çeşitli sondalar ile konunun detaylarına inilmeye çalışılmıştır. Sorular görüşülen kişilerde tedirginlik oluşturmaması amacıyla sohbet tarzında gündeme getirilmiş ve görüşme esnasında teşvik edici bir üslup takınılmıştır. Araştırmanın tarafsızlığını sağlamak amacıyla görüşülen kişiler karşısında yansız bir tutum sergilenmiş ve verilen cevapların içerik yönünden yönlendirilmesinden kaçınılmasına özel önem verilmiştir. Görüşmelerin bir kısmı ses kayıt cihazına kaydedilmek, bir kısmı ise not alınmak suretiyle kayıtlara geçirilmiştir. Görüşmelerden elde edilen veriler betimsel analizine

tabi tutulmuş ve doküman incelemesinden elde edilen verilerle sentez edilerek araştırma sonuçlandırılmıştır.

1.4.4. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu başlık altında çalışmanın bazı sınırlılıklarından bahsedilebilir. Stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde yayılımını konu alan bu araştırmada Dünya Bankası yetkilileri ile Türk bürokratlardan oluşan ekip tarafından hazırlanan ve Dünya Bankası tarafından yayınlanan PEIR raporu önemli bir yer tutmaktadır. Söz konusu raporun hazırlanmasında görev alan Türk ekibinde yer alan kişilerden seçilen örneklem kapsamındaki kişilerle yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmışken, zaman ve mekan kısıtları nedeniyle Dünya Bankası uzmanları ile görüşülememiştir. Yine literatürde Türkiye bağlamında benzer çalışmaların çok az olması çalışmanın sonuçlarının kuramsal bağlama dayalı olarak tartışılmasında kısıt oluşturmaktadır. Bununla birlikte halen stratejik planlama yaklaşımını uygulayan kamu kurumlarına özel bir anket çalışması ile bizzat uygulayıcıların görüşlerinin alınarak araştırmanın bulgularının desteklenmesinin yararlı olacağı değerlendirilebilir.

1.4.5. Araştırma Takvimi

Araştırma literatürdeki kaynakların incelenmesi, çalışmanın yaklaşımının belirlenmesi, araştırma stratejisinin tespiti, veri toplama araçlarının geliştirilmesi, verilerin toplanması, bulguların kategorizasyonu ve tartışma metinlerinin/sonuçların yazımı aşamalarıyla tamamlanmıştır. Sürece ilişkin temel adımlar zaman boyutuyla birlikte aşağıda gösterildiği şekildedir.

Şekil 8. Araştırma Takvimi



1.5. GEÇERLİK VE GÜVENİRLİK

Bilimsel araştırmalarda sonuçların inandırıcılığı, araştırmanın en önemli ölçütlerinden biri olarak kabul edilir. Buna ilişkin olarak geçerlik ve güvenilirlik en yaygın ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Geçerlik, araştırmanın sonuçlarının doğruluğunu konu edinerek iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Dış geçerlik, araştırmadan elden edilen sonuçların benzer durumlara ve ortamlara aktarılabildiğine, i geçerlilik ise araştırma sürecinde izlenen yolun gerçeği çıkarabilme yeterliliğine odaklanmaktadır. Güvenirlikte araştırmanın sonucunun tekrar edilebilirliği üzerinde durularak iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Dış güvenilirlik, elde edilen araştırma sonuçlarının benzer ortamlarda tekrarlanıp

tekrarlanmayacağına, iç güvenilirlik ise aynı verilerle başka araştırmacıların aynı sonuca ulaşıp ulaşmayacağına odaklanır. Araştırmacıdan araştırma deseninin geçerliğinin ve güvenilirliğinin sağlanması beklenir. Özellikle nicel araştırmalarda bunun için belirlenmiş ayrıntılı yöntemler ve istatistiksel testler bulunmaktadır. Nicel araştırmacılar tarafından nitel araştırmalara bu şekilde belirlenmiş ayrıntılı yöntem ve istatistiksel testlerin bulunmaması sebebiyle eleştiriler getirilmektedir (Yıldırım ve şimşek, 2011:255).

Nicel araştırmacıların, geçerlik ile karşılaştırıldığında güvenilirlik üzerinde daha fazla çaba sarf ettikleri, bunun nedeninin de geçerliğin tam olarak elde edilmesinin güçlüğünden kaynaklandığı, yüzde yüz güvenilirlik elde etmenin kuramsal olarak mümkün olmasına rağmen geçerliğin bu oranda elde edilmesinin mümkün olmamasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Kirk and Miller, akt Yıldırım ve şimşek, 2011:256). Nitel araştırmanın temel özelliği ise güvenilirlik karşısında geçerlik konusunda önemli avantajlara sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Nitel araştırmada araştırmacının sahip olduğu esneklik geçerlik konusunda önemli kazanımlar sağlamaktadır. Geçerliği sağlayabilmek amacıyla araştırma sürecinde yeni stratejiler belirleyebilmesi, elde edilen bilgilerin teyit edilebilmesi amacıyla farklı veri toplama yöntemlerine başvurulabilmesi önemli avantajları beraberinde getirmektedir (Yıldırım ve şimşek, 2011:256).

Bu kapsamda nitel araştırmalarda iç geçerliğin sağlanması amacıyla Miles ve Huberman tarafından geliştirilen sorular bu çalışmada aşağıda verildiği şekilde sınanmıştır (Miles ve Huberman, akt. Yıldırım ve şimşek, 2011:257).

- Araştırmanın bulguları, verinin elde edildiği ortam dikkate alındığında anlamlı olduğu değerlendirilmiştir.
- Bulguların kendi içerisinde anlamlı ve tutarlı olduğu, ortaya çıkan sonuçların anlamlı bir bütün olduğu yorumlanmıştır.
- Araştırmadan elde edilen bulgular, doküman inceleme ve yarı-yapılandırılmış görüşme yöntemleri kullanılmak ve farklı dokümanların incelenmesi ve farklı kişilerle görüşülmesi suretiyle elde edilmiştir.
- Elde edilen bulgular, daha önce oluşturulan kuramla uyumludur, bu kuram da veri toplamada rehber olmuştur.

- Elde edilen bulguların teyidi için stratejiler geliştirilerek uygulanmıştır. Bulgular araştırmaya katılan bireyler tarafından gerçekçi bulunmuştur.

Nitel araştırmalarda dış geçerliğin sağlanması amacıyla Miles ve Huberman tarafından geliştirilen sorular da bu çalışmada aşağıda verildiği şekilde sınımlanmıştır (Miles ve Huberman, akt. Yıldırım ve Şimşek, 2011:258).

- Araştırma örnekleme, ortamı ve süreçleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır.
- Araştırma sonuçları, araştırma kuramı ile tutarlıdır.
- Araştırmanın bulguları benzer ortamlarda test edilebilir.

Bununla birlikte Yıldırım ve Şimşek, Nitel araştırmalarda Geçerlik ve Güvenirlik konusunda nicel ve nitel araştırmalarda kabul gören kavramları karşılaştırarak kullanılacak stratejileri belirlemiştir.

Tablo 2. Geçerlik ve Güvenirlik Konusunda Nicel ve Nitel Araştırmada Kabul Gören Kavramların Karşılaştırılması

Ölçüt	Nicel Araştırma	Nitel Araştırma	Kullanılan Yöntemler
Araştırma sonuçları yoluyla gerçeğin doğru temsili	İç geçerlik	İnanırcılık	Uzun süreli etkileşim. Derinlik odaklı veri toplama Çeşitleme Uzman incelemesi Katılımcı teyidi
Sonuçların uygulanması	Dış geçerlik (genelleme)	Aktarılabirlik (Transfer edilebilirlik)	Ayrıntılı betimleme Amaçlı örnekleme
Tutarlılığı sağlama	İç güvenirlik	Tutarlık	Tutarlık incelemesi
Nesnel, yansız olma	Dış güvenirlik (tekrar edilebilirlik)	Teyit edilebilirlik	Teyit incelemesi

Kaynak: (Erlandson, Harris, Skipper ve Allen, akt. Yıldırım ve Şimşek, 2011:265).

Bu kapsamda araştırmanın geçerliğini sağlamak üzere, yapılan görüşmelerde mümkün olduğu sürece görüşme sürelerinin uzun sürmesi sağlanmış, derinlik odaklı

şekilde veri toplanmış, veri kaynaklarında, veri toplama yöntemlerinde ve araçlarında çeşitliliğe gidilmiştir. Araştırma konusu hakkında genel bilgiye ve nitel araştırma yöntemleri konusunda yeterli birikime sahip olan danışman öğretim üyesine araştırma çeşitli boyutlarıyla inceletilmiş ve alınan geri bildirimler ışığında araştırmanın niteliği arttırılmıştır. Araştırma süresince elde edilen bulgular bir kısım katılımcılara açıklanmış ve teyit alınmıştır. Araştırma bulgularının yazımında sıklıkla ham verilerin yorum katmaksızın sunulması stratejisi izlenmiş ve örneklem seçiminde amaçlı örneklem yoluna gidilmiştir. Araştırma süresince elde edilen ham veriler ile veri toplama araçları, araştırmacı tarafından yapılan kodlamalar saklanmış ve danışman öğretim üyesinin teyit incelemesine sunulmuş ve araştırma sonuçları ile tutarlılığı teyit edilmiştir.

1.6. ARAŞTIRMANIN KURAMSAL TEMELLERİ

Kamu yönetiminin yaşamış olduğu evrim, devlet olgusunun tarihte geçirmiş olduğu evrimle doğrusal ilişkilidir. Yüzyıllar boyunca devlete atfedilen anlam ve mana değıştikçe devlet aygıtının yönetim faaliyetine adını veren kamu yönetimi de değışmiş ve dönüşmüştür. Bugünkü manada devlet en temel anlamıyla belli sınırlar içerisinde yaşayan insan topluluğu, kurumsallaşmış bir siyasi otorite ve zorlama gücüne sahip bir kurum olarak anlaşılmaktadır (Aktan, 1995:26). Burada önemli bir husus devlete olan ihtiyacın kaynağının ne olduğudur. Niçin belli sınırlar içerisinde yaşayan insanlar devlet adı verilen bir kurum altında yaşama ihtiyacı duymuşlar ya da böyle bir kurum altında yaşamaya zorlanmışlardır. Esasında bu ihtiyacın veya zorlamanın kaynağı veya sebepleri kamu yönetiminin de evrimleşme nedenleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bu evrimleşme ve devlet olgusunun tarihsel süreçte geçirdiği değışimlere özet olarak birinci bölümde girilmiş olup, burada tekrar yapmaya gerek duyulmamıştır. Ancak anlaşılması gereken husus devlete yüklenen anlamlar değıştikçe kamu yönetiminden beklentilerin de değıştiği ve aralarında doğrusal bir ilişki bulunduğuudur. Bugün kamu yönetiminde yaşanan değışimi anlayabilmek için ise bir önceki dönemde ortaya çıkan devlet anlayışını ve bu anlayışın ortaya çıkardığı krizleri anlamak gerekmektedir. Bugün hakim olan neo-liberal anlayıştan önce hakim olan refah devleti anlayışı 1929'da yaşanan ekonomik bunalımlar üzerine çıkış yolu

olarak görülmüş ve tüm dünyada uygulama alanı bulmuştur. Refah devleti anlayışı içerisinde, devlet müdahaleci, düzenleyici, geliri yeniden dağıtan ve kamusal mal ve hizmetlerin yanında özel mal ve hizmetleri de üreten bir aygıt olarak algınmış ve bu algı içerisinde devlette kendisinden beklenenleri karşılamaya çalışmıştır (Özer, 2005:133). Dolayısıyla da kamu yönetiminin faaliyet alanı kamusal ve özel malların üretimi ile birlikte genişlemiş ve devlet adı verilen kurumda ciddi bir büyüme yaşanmıştır. Kamu yönetiminin işlem alanları genişlerken, halkın beklentileri de giderek artmış, devletler bu beklentilerin karşılığını vermeye çalışırken mevcut kaynakların yetersizliği ile karşılaşmıştır. Mevcut kıt kaynaklar ile karşılanamayan geniş halk kitlelerinin talepleri karşısında devletler borçlanmalar yoluyla kaynak ihtiyaçlarını gidermeye çalışmış ancak sonucunda finansal darboğazlara girilmiş ve nihayetinde yaşanan büyük ekonomik krizler neticesinde devletlerin refah devleti anlayışı içerisinde yönetilemeyeceği sonucuna ulaşılmış ve yeni arayışlar içerisine girilmiştir. Esasında refah devleti anlayışı temelde toplumun faydasını sürekli olarak arttırmayı amaçlamıştır. Ancak toplumsal refahı arttırırken unutilan ya da görmezden gelinen kritik konu, kaynakların kıtlığı hususudur. Kıt kaynakların varlığı, toplumsal faydayı arttırırken bu kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması, dolayısıyla ihtiyaçların tümünün değil, kıt kaynakların vermiş olduğu imkanlar dâhilinde stratejik önceliği bulunan ihtiyaçların karşılanması gerektiği sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla kamu yönetiminin faaliyet alanları ile birlikte kaynak kullanımındaki etkinlik, verimlilik ve ekonomiklikte sorgulanması gerekli olan bir alan olarak ortaya çıkmıştır. Etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ise esas olarak işletme yönetimi bilimi ile ilişkili kavramlardır. Refah devleti anlayışının ortaya çıkardığı krizlerden çıkmak ve kamu yönetimini işletme yönetimi biliminden aldığı araçlar ile daha etkin ve verimli bir şekilde yeniden dizayn etmek üzere ortaya çıkan yeni yaklaşım ise neo-liberal ekonomi yaklaşımıdır. İşletme yönetimi biliminin kamu yönetimi disiplini içersin de kendisine yer edinmesi ise neo-liberal ekonominin iki temel varsayımına dayandırılmıştır. Birincisi, kıt toplumsal kaynakların tahsisinin piyasa koşulları içerisinde daha etkin yapılacağı, ikincisi ise ussal işletme yönetimi pratiklerinin hem örgütlenmede hem de faaliyetlerin yürütülmesinde verimliliği arttıracığı değerlendirmeleridir (Akbulut, 2007: 73). Tarihsel süreçte kamu yönetiminde yaşanan krizler yeni bir yönetim

bilgisinin ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu yeni yönetim bilgisi ihtiyacının karşılanmasında ise temel kaynak olarak işletme yönetimi bilgisi ve pratikleri görülmüştür. Bu yeni liberal ekonomi anlayışının sonucu olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı temelde işletme yönetimi pratiklerinin kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik mekanizmaların oluşturulması olarak karşımıza çıkmıştır. Bu yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde işletme yönetimi pratiklerinin kamu yönetiminde uygulamaya konulması başta Amerika, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zellanda'da uygulamaya geçmiş, sonrasında ise İskandinavya ülkeleri ile Kıta Avrupa'sında yaygınlaşmıştır (Özer, 2005:265). Türkiye de dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm hareketinden çevre ülke olarak ciddi manada etkilenmiş ve yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle kamu yönetiminde değişimin sürekli gündemde olduğu bir ülke haline gelmiştir. Özellikle 2001 ekonomik krizi ile öncelikle ekonomik alanda yaşanan büyük yıkımlar siyaset alanında da etkisini göstermiş ve bu manada yeni kamu yönetimi reform hareketi adına köklü yapısal değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda bir işletme yönetim pratiği olarak stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulamaya girmesi ve gelişiminin kurumsal, ekonomik ve bilişsel düzeyde çözümlenmesi çevre ülkelere örnek olması ve Türk kamu yönetimi açısından yaşananların keşfedilmesi adına önemli bir araştırma alanı olacağı düşünülmüştür.

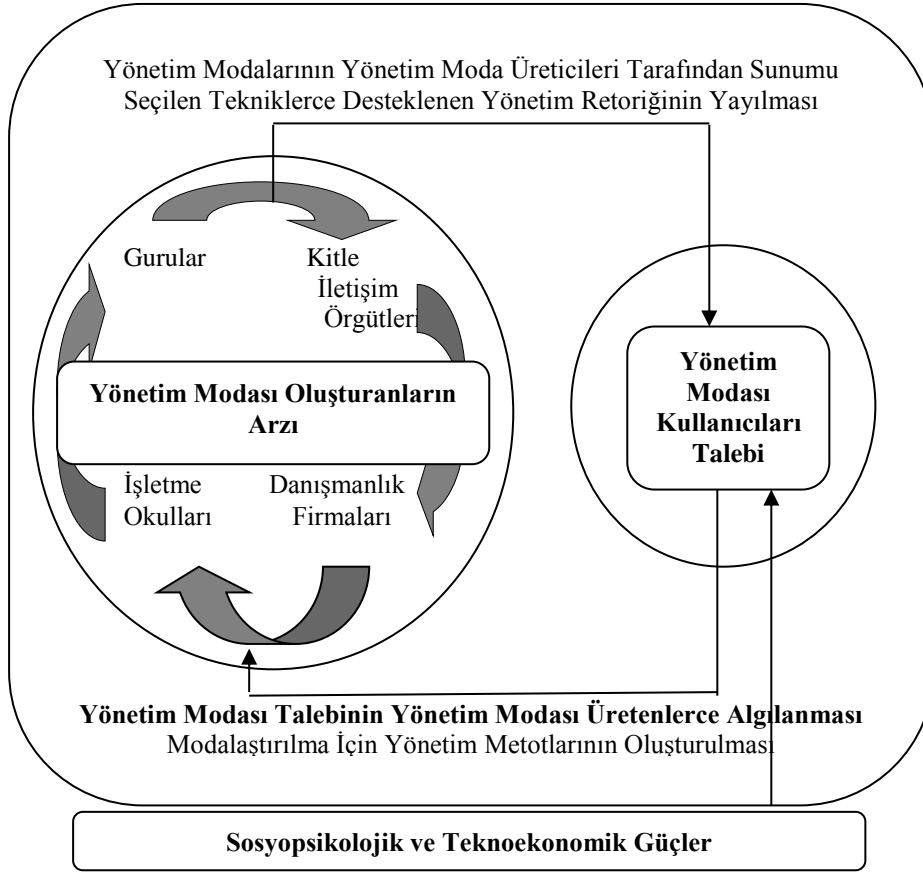
Kamu yönetimi açısından yukarıdaki gelişmeler ve değerlendirmeler mümkünken diğer bir odaklanması gereken konu da **küresel ölçekte yönetim bilgisinin kamu kesimine transferi ve buna ilişkin mekanizmalardır**. Literatürde birçok çalışma bu konuya odaklanmakta, çeşitli bağlamlarda yönetim bilgisinin transfer mekanizmalarını, bu mekanizmayı etkileyen dinamikleri, iş dünyası ve kamusal alan açısından transferin doğasını açıklamaya çalışmaktadır.

Amerika kökenli yönetim bilgisinin diğer ülkelerde yayılım süreçlerine ilişkin görgül araştırmalara literatürde son dönemlerde sıklıkla rastlanılmaktadır. Öncelikle Kuzey Amerika temelli bilginin Avrupa ve diğer ülkelere yayılımı, sonrasında ise TKY ve benzeri Japon yönetim yaklaşımlarının öncelikle iş dünyasında ve sonrasında kamu yönetiminde yayılımı şeklinde incelenmiştir. Kostova (1999), organizasyon tekniklerinin uluslararası tranferine ilişkin sosyal, örgütsel ve ilişkisel

bağlamdan oluşan üçlü bir kuramsal model önererek transfer sürecinin başarısını incelemiştir.

Abrahamson (1996) ise yönetim pratiklerinin yayılımını dört aşamalı moda metaforu ile açıklamıştır. Buna göre (1- creation) yeni yönetim pratikleri ilk önce ortaya çıkarılmakta, (2- selection) daha sonra üretilen bu yeni yönetim pratikleri içerisinde moda belirleyicileri tarafından seçim yapılmakta, (3- processing) seçilen bu yeni yönetim pratikleri moda belirleyicileri tarafından pazarlama mantığı ile işlenmekte, (4-dissemination) son aşamada ise moda belirleyicileri tarafından işlenen bu yönetim pratiklerinin çeşitli araçlar vasıtasıyla yayılımı yapılmaktadır.

Şekil 9. Yönetim Modası Yayılımı Süreci



Kaynak: (Abrahamson, 1996:265, akt. Kurt ve Görmüş, 2010:70).

Şekilden de görüleceği üzere yönetim guruları, kitlesel medya organizasyonları, danışmanlık firmaları ve akademisyenlerden oluşan yönetim

modası belirleyicileri tarafından arz edilen yeni yönetim teknikleri moda kullanıcıları tarafından talep edilmekte ve yönetim pratiklerinin yayılımı sağlanmaktadır.

Bu yayılım sürecinin kurumsal temellerini açıklayan diğer bir araştırmacı ise Alvarez'dir. Alvarez'in işletmecilik bilgisinin üretimi ve yayılımına ilişkin "The Diffusion and Consumption of Business Knowledge" isimli eserinde işletmecilik bilgisinin üretimi ve yeni üretilen bu bilgilerin uluslararası ve örgütler arası dağılımına ilişkin süreçler çeşitli aktörler ve bağlamlar kapsamında açıklanmaktadır (Alvarez, 1998). Uluslararası literatürde de geniş kabul gören Alvarez'in görüşleri, Şükrü Özen tarafından literatüre dört aşamalı bir model olarak aktarılmıştır (Özen, 2000:304). Buna göre; yönetim bilgisinin uluslararası yayılım sürecinin aşamaları sırasıyla,

- Tetikleyici yapısal değişim,
- Kurumsal bağlamın oluşumu,
- Kurumsal bağlamda bilginin yeniden üretimi,
- Bilginin kurumsallaşması,

şeklinde açıklanmıştır. Literatürde kabul gören bu modelin Türk kamu yönetiminde bir işletme yönetimi pratiği olarak stratejik planlamanın yayılım sürecini açıklamada elverişli bir model olduğu görülmüş ve bu model üzerinden bu yönetim bilgisinin yayılım süreçleri Türk kamu yönetiminin kendi özgün koşulları çerçevesinde keşfedilmeye çalışılmıştır.

Tetikleyici Yapısal Değişim: Farklı ülkeler ve coğrafyalar arası bilgi transferleri araştırmalarının kökenini sosyolojide toplumların modernleşmesi araştırmalarına kadar götürebiliriz. Sosyolojide genel olarak kültürel değişim adı altında incelenen bu alan yönetim pratiklerinin yayılımının temellerini oluşturması açısından önemli bir kaynak olarak kabul edilebilir. Yönetim pratikleri tek başlarına rasyonel olarak etkin ve verimli bir araç olarak kabul edilse bile, bu yönetim bilgisinin üretildiği ülkenin kendi kültürel değerlerinden soyut olduğunu iddia etmek son derece güçtür. Böyle bir yönetim bilgisinin diğer coğrafyalara transferinde ise transfer edilen ülkenin bir takım kültürel kısıtları ile karşı karşıya kalması, direnç gösterilmesi kaçınılmazdır. Toplumların değişimi üzerine araştırma yapan modernleşme teorisyenleri Karl Marks'tan Daniel Bell'e kadar birçok araştırmacı

toplumlardaki yaygın değişim hareketlerini ekonomik gelişmelere bağlamışlardır (Inglehart and Baker, 2000:19; Mikl-Horke, 2004:100). Kültürel değişimin nedenleri bizim araştırma alanımızın dışında olmasına rağmen, sosyoloji alanında yapılan araştırmalardan elde edilen ve bizim açımızdan anlam ifade eden sonuç, değişimin en zor olduğu alan olarak kabul gören kültürel değişimin kaynağında ekonomik gelişmelerin yer almasıdır. Araştırmamızın kuramsal temelinin birinci aşamasında yer alan tetikleyici yapısal unsur, Alvarez tarafından ekonomik ve politik krizler olarak kavramlaştırılmıştır (Alvarez, 1998:46, Özen, 2002:107). Bu kapsamda, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe her hangi bir yönetsel sorunun yaşanmadığı, çalışanların, yöneticilerin ve müteşebbislerin üretim faaliyetlerinden ve sonrasındaki çıktılarının paylaşımından şikayetçi olmadığı, piyasaların düzgün işlediği, halkın devletten olan beklentilerinin karşılandığı bir toplumda, bireylerden veya örgütlerden bir değişim talebinin gelmesi ya da sahip oldukları yönetim değerlerini, kurumlarını ve pratiklerini sorgulamaları mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla toplumların ve örgütlerin kendilerini sorgulamaları ve var olan yönetim pratiklerini değiştirme çabası içerisine girmelerini tetikleyecek en önemli unsur, beklentilerin karşılanamaması ve memnuniyetsizlikler olacaktır. Ekonomik ve politik krizler ise bu tetikleyici unsurların kavramsal ifadeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bilgiler ışığında araştırmamızın kuramsal temelleri kapsamında stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasının arkasında yatan tetikleyici yapısal unsurların neler olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

Kurumsal bağlamın oluşumu: Bir ülkede ya da toplumda yeni bir yönetim bilgisinin transfer edilebilmesi için tetikleyici yapısal değişikliklerin (ekonomik ve politik krizler) olması tek başına yeterli olmamaktadır. Alvarez'in yönetim bilgisinin uluslararası alanda yayılımına ilişkin ortaya koyduğu modele göre bu yönetim bilgisinin transfer edilmesine yardımcı olacak, öncü olacak, yeni yönetim bilgilerini üretecek, yayılımını sağlayacak ve tüketecek sosyal aktörlere, sivil toplum kuruluşlarına, derneklere, vakıflara, bilim adamlarına, iş adamlarına, politikacılara, siyasetçilere, bürokratlara, akademisyenlere vb. ihtiyaç bulunmaktadır. Bu sosyal aktörlerin, sosyal ve toplumsal konumları/statüleri, bireysel/örgütsel etkileme güçleri/potansiyelleri bu yeni bilginin yayılımında kurumsal bağlamı oluşturmaktadır (Alvarez, 1998: 45-46, Özen, 2002:107). Dolayısıyla bir ülkede veya toplumda, yeni

bir yönetim bilgisinin yayılabilmesi için bu yeni yönetim bilgisine ihtiyaç olabilecek tetikleyici unsurlar (krizler) dışında, bu bilginin toplumda kabul görmesine ve bilginin yayılımına aracılık edecek bireylere, örgütlere ve toplum üzerinde etki gücü olacak aktörlere ihtiyaç bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminde daha önce uygulanmayan stratejik planlama pratiğinin, uygulamaya geçmesinde öncü olan, bu konuda kamu yönetimini ve kurumlarını etkileyen kurumsal bağlamın neler ve/veya kimler olduğunun ortaya konulmasına, bu kurumsal bağlamın nasıl ve hangi koşullarda bu yeni yönetim pratiğinin kamu sektöründe uygulamaya geçmesinde etkin olduğunun bilimsel olarak ortaya konulmasına/keşfedilmesine çalışılacaktır.

Kurumsal bağlamda bilginin yeniden üretimi: Bilginin tek başına soyut bir kavram olması, bilgiye verilen anlamında toplumdan topluma, bireyden bireye değişmesine yol açtığı bir gerçektir. Dolayısıyla soyut bir kavram olarak bilginin her yeni toplumsal yapıda, ülkede, örgütte, o ülkenin, toplumun, örgütün kendi özgün yapısı ve doğası çerçevesinde dönüşebileceği ve yeniden üretileceği literatürde dile getirilmektedir (Alvarez, 1998, Özen, 2002:108). Bununla birlikte kurumsal bağlamı oluşturan aktörlerin/öncülerin kişisel ve/veya örgütsel çıkarları, inançları, değer yargıları, toplumda var olan ideolojiler, transfer edilen bilginin yeniden üretiminde etkili olabilmektedir. Bu kapsamda bir yönetim bilgisi olarak stratejik planlama pratiğinin Türk Kamu yönetiminde edindiği veya atfedildiği konumun, anlamın ortaya konulması gerekmektedir. Kurumsal çerçevenin bu aşamasında stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde hangi konumda yer bulduğu, nasıl bir anlam ifade ettiği kurumsal bağlamı oluşturan aktörlerin görüşleri ile birlikte bu bilginin tarif edildiği dokümanların incelenmesi yoluyla açıklanmaya çalışılacaktır.

Bilginin kurumsallaşması: Bilginin transfer mekanizmasının son aşamasını oluşturan bu aşamada ise tetikleyici yapısal değişimler altında oluşan kurumsal bağlamın bilgiyi yeniden üretmiş olması ile birlikte bu yeniden üretilen bilginin transfer edilen alan içerisinde kabul gören bir bilgi, inanç haline dönüşmesi yani kurumsallaşması söz konusudur. Bu kapsamda stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde kabul gören bir yönetim bilgisi olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. BULGULAR

Bir işletme yönetimi bilgisi olarak stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetimine aktarılmasında izlenen süreç, yukarıda detaylarıyla verilen bilginin kurumsallaşmasına ilişkin kuramsal model çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır. Bilginin kurumsallaşmasına ilişkin dört aşamada ortaya çıkan kuramsal modelin her bir aşamasında, araştırmacı tarafından doküman incelemesi ve yarı-yapılandırılmış görüşmeler yoluyla elde edilen bulgular sırasıyla açıklanacaktır.

2.1. TETİKLEYİCİ YAPISAL DEĞİŞİM

Küreselleşme ile birlikte küresel çapta yaşanan ekonomik değişim ve dönüşümler ülkeleri de tek tek derinden etkilemiştir. Türkiye’de bu küresel değişim ve dönüşümlerden oldukça yoğun bir şekilde etkilenmiştir. Yakın tarihe baktığımızda bu değişimde önemli bir kırılma noktası 24 Ocak 1980 kararları ile yapılan temel ekonomik yapısal değişimlerdir. Daha önce ithal ikamesine dayalı büyüme modeli ile korumacı ve refah devleti anlayışına uygun bir ekonomik politika uygulayan Türkiye, 1970’lerde tüm dünyada yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle birlikte gelişme gösteren neo-liberal ekonomi anlayışı temelinde bir kısım değişim ve dönüşümlere gitmiştir. Neo-liberal ekonomi anlayışı, devletin en temel görev alanlarına çekilmesini ve hemen her alanda doğrudan hizmet sunumundan vazgeçmesini, devletin küçültülerek, adalet, güvenlik ve dış politika gibi ana-temel işlevlerinde etkinleştirilmesi, serbest piyasa koşullarının egemenliğinin sağlanması, çalışma şekillerinin esnekleştirilmesi, kamusal mal ve hizmet üretimi alanının olabildiğince daraltılması fikirlerini savunmaktadır (Acar ve Gül, 2008:256). Türkiye’de bu anlayış çerçevesinde 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte liberal ekonomi yaklaşımı içerisinde birçok yapısal değişiklik yapmıştır. Bunlar; reel faiz uygulamasına geçilmesi, bankacılık sektörünün yeniden düzenlenmesi ve faaliyet gösteren yabancı banka sayısının artırılması, Sermaye Piyasası Kanununun çıkarılarak sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, yeni finansal kurumlar ve araçlar oluşturulması, kamunun finansman ihtiyacının Merkez Bankası kaynakları yerine Hazine tarafından iç borçlanma yoluyla karşılanması, temel mal ve hizmet

kapsamının daraltılması, katma değer vergisi uygulamasının başlatılması, ihracata yönelik teşvik uygulanması, ithalat kotalarının kaldırılarak ithalatın serbestleştirilmesi, yabancı sermaye girişinin kolaylaştırılması, tarımsal destekleme kapsamındaki ürün sayısının azaltılması, KİT tanımının yeniden yapılarak statülerinin belirlenmesi, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurularak özelleştirme faaliyetlerinin başlatılması, mahalli idarelerin etkinliğini ve yetkilerini artırmak için genel bütçeden aldıkları payın artırılması ve büyükşehir belediyelerinin kurulması şeklinde sıralanabilir (Köse, 2002:121). Türkiye neo-liberal ekonomi anlayışı çerçevesinde 1980 ve 1990'larda başta ekonominin serbestleştirilmesi adına birçok değişikliği yaparken, kamu kurumlarının örgütlenme ve yönetiminde yapısal değişikliğe gitmemiştir. Ekonominin serbestleşmesi yoluyla özel sektörde ortaya çıkan rekabet, özel sektörün gelişmesine, yabancı sermaye yatırımlarının artmasına neden olmuştur. Türkiye'de faaliyet gösteren uluslararası firmaların sayısının artmasıyla birlikte yerel piyasadaki rekabet hızlanmış ve bunun neticesinde verimlilik ve etkinliğin arttırılmasına yönelik yeni yönetim tekniklerinin kullanımına ilişkin çabalar artmıştır. Bu kapsamda toplam kalite yönetimi, yalın organizasyonlar, stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi gibi modern yönetim teknikleri özel sektörde gerek yerel firmaların uluslararası firmalarla ortaklıkları, gerekse uluslararası yönetim bilgisi pazarından yönetim modalarını kendine uyarlamaya çalışan yerel firmaların çabalarıyla geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Özel sektörde yaşanan bu gelişmeler karşısında kamu örgütleri modern yönetim tekniklerinden uzak kalmış, merkeziyetçi, katı bürokratik bir yapı içerisinde vatandaşa hizmet etmeye çalışmışlardır. Ancak kamu yönetiminde başta kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanamamasından kaynaklanan sıkıntılar yılların birikimi ile birlikte önce Nisan 1994 krizine sonrasında ise ikiz krizler adı verilen ve hem ekonomik hem de siyasi olarak ciddi etkileri olan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Türkiye'nin ekonomik olarak dip noktaya vurduğu Şubat 2001 krizi, ekonomi ve siyaset dünyasında yıkıcı etki göstermiş ve kamu yönetiminde reform ve yeniden yapılandırma gereksiniminin ertelenmesini mümkün kılmayacak bir noktaya ulaştırmıştır. Şubat 2001 krizinin kamu yönetiminde köklü reform hareketlerini tetiklemesindeki etkisini, Türkiye'de ekonomik alanda yaşanan çöküşün resmi rakamlarıyla açıklamak mümkündür.

2001 Şubat krizi, esas olarak finansal bir kriz olarak adlandırılmış ve etkisini daha çok finansal sistem üzerinde göstermiştir. Kriz öncesi Türkiye ekonomisinde var olan iç ve dış borç stokunun yüksek seviyesi, reel faiz oranlarının yüksekliği, enflasyon oranının yüksek seyretmesi, sıcak para hareketleri, istikrarsız büyüme gibi yapısal sorunlar finans sektörü üzerinde özellikle bankacılık sistemi üzerinde doğrudan etkide bulunmuştur. Örnek olarak, devlet yönetimini elde eden hükümetler var olan kıt kaynaklarının üzerinde, popülist yatırımlarla kamu açıklarına sebebiyet vermiş, bu açıkların büyük bir kısmı bankalar tarafından finanse edilmiş ve bankalar ise bu finansmanı elde ettikleri dış finansman kaynakları ile karşılamışlardır. Dolayısıyla bankalar devletin kamu açıklarını dış finansman kaynakları ile finanse eden aracı kurumlar haline gelmiş, gerçek manadaki bankacılık faaliyetlerinden uzaklaşmışlardır. Yıllarca biriken bu borç yığını finanse edilemez boyutlara gelince de kriz ortaya çıkmış ve bu süreçte 1999-2003 yılları arasında 20 banka Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'na devredilmiş, 8 bankanın faaliyetine son verilerek tasfiye edilmiş ve 11 banka birleşmesi gerçekleşmiştir (Yiğitoğlu, 2005:118-119.) Bu dönemde kamu kesimi borç gereksiniminin gayri safi milli gelire oranı kriz öncesi dönemde sürekli olarak artmış ve 2001 yılında zirve yapmıştır.

Tablo 3. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksiniminin GSYH'ya Oranı

Yıllar	Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi (KKBG) /GSYH
1990	5,5
1991	7,5
1992	7,9
1993	7,7
1994	4,6
1995	3,7
1996	6,5
1997	5,8
1998	7,1
1999	11,6
2000	8,9
2001	12,1

Kaynak: BUMKO, <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>

Bununla birlikte Türkiye 1983-2003 yılları arasında ortalama büyümedeki artış oranı % 4,1’iken, kamu açıklarının artış oranı ortalaması ise % 8,5 olmuştur. Dolayısıyla 1980 sonrasındaki dönemde Türkiye’nin kamu açıkları hızla büyürken, buna kıyasla büyüme rakamları çok düşük seviyelerde kalmıştır (Tarı ve Kumcu, 2005:175). 2001 yılı Cumhuriyet tarihimizin en derin ekonomik kriz yılı olarak tanımlanmış, ekonominin ikinci dünya savaşındaki küçülmenin ardından en büyük daralmayı yaşadığı, Türkiye’nin GSMH’sının kriz yılında 50 milyar dolar kayıpla karşılaştığı, tüm taşların yerinden oynadığı önemli bir kriz yılı olduğu vurgulanmıştır. Şubat 2001 krizi sonrasında; ekonomi % 8,5–9 oranında küçülmüş, kişi başına gelir 725 dolar gerilemiş, onlarca banka ve yüzlerce işyeri kapatılmış, 1,5 milyon kişi işsiz kalmış, %30’lara düşen enflasyon %70’i aşmış Hazinesinin faiz ödemeleri, %101 artmış, iç borç stoku bir önceki yıla göre dört kat artmıştır (Turan, 2011:73). Cumhuriyet tarihinin en büyük krizlerinden birini yaşayan Türkiye ciddi bir yol ayrımına gelmiş ve 14 Nisan 2001 tarihinde “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adı verilen IMF ve Dünya Bankası destekli yeni bir ekonomik programa başlamıştır. Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında krizin başlıca nedenleri sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulmamış olması gösterilmiştir. Yeni programın temel amacı kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönülmeyecek şekilde **“kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaktır”**, şeklinde tarif edilmiş ve eski düzene dönmenin artık gerçekten mümkün olmadığı özellikle vurgulanmıştır (TCMB, 2001:1). Görüleceği üzere cumhuriyet tarihinin en büyük krizlerinden biri olarak tarif edilen Şubat 2001 krizi sonrası uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında ekonominin yeniden yapılandırılmasından önce kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına vurgu yapılmakla, kamu yönetimi alanında yapılacak birçok yeniliği tetikleyen unsurun 2001 Şubat krizinin olduğu ortaya koyulmaktadır.

Yine programın 28. Maddesinde programın temel ilkelerine şu şekilde yer verilmiştir (TCMB, 2001:12).

- (i) Programımız öngörülen hedeflere ulaşılması ve ekonominin yeniden yapılandırılması konusunda kesin bir siyasi taahhüdü ve desteği içermektedir.
- (ii) Kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.
- (iii) Bütün bunlarla, katlanılan fedakarlıkların boşa gitmesinin önlenmesi ve piyasalarda güven ortamının yeniden sağlanması amaçlanmaktadır.

Programın temel ilkelerine bakıldığında iki husus araştırmamız açısından önem arz etmektedir. Birincisi ekonominin yeniden yapılandırılması konusunda kesin bir siyasi desteğe vurgu yapılması, ikincisi ise kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması hususudur. İleride daha da detaylarıyla açıklayacağımız üzere stratejik planlama, Türk kamu yönetiminde kaynak tahsis süreçlerinde etkinliğin sağlanmasında bir araç olarak gündeme gelmektedir. Yine programın nihai amacı,

...ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak kaynak kullanma sürecindeki verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücümüzü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak halkımızın geleceğe umutla bakmasını ve refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olacaktır.

şeklinde tarif edilerek kaynak kullanma sürecinde verimliliği arttırmaya vurgu yapılmakta, dolayısıyla stratejik planlama ihtiyacına dolaylı bir atıfta bulunmaktadır.

2001 krizinin Türk kamu yönetimindeki yapısal değişiklikleri ne derece tetiklediğini anlayabilmek için krizin hemen sonrasında yürürlüğe konulan Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uzun dönemli perspektifinin ortaya konulmasında fayda bulunmaktadır (TCMB, 2001:30).

71. Son 25 yılda yaşadığımız kronik yüksek enflasyon ve kamu açıkları Türkiye'nin potansiyelini tam olarak kullanmasını ve atılım yapmasının önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Avrupa Birliği'ne tam üyelik perspektifinden bakıldığında Türkiye'nin en kısa sürede enflasyon sorununu kalıcı bir biçimde çözmesi, kamu dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturması ve istikrarlı bir büyüme ortamına girmesi zarureti vardır. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının nihai hedefi ekonomide böyle bir yapısal dönüşümü gerçekleştirmektir.

72. Programda öngörülen yapısal reformların uygulamaya geçirilmesi ekonomide etkinliği artıracak, bunun sonucunda mevcut kaynaklarla sürdürülebilir bir büyüme performansı yakalanabilecektir. Yapısal reformların sonucunda devletin işleyişi köklü bir şekilde değiştirilecektir. Böylece, devletin kamu maliyesini bozan ve kaynak kullanımında etkinliği azaltan eski alışkanlıklarına geri dönmesi engellenmiş olacaktır.

73. Kamu finansman dengesinin kalıcı bir biçimde iyileştirilmesi neticesinde devletin eğitim, sağlık, teknoloji ve sosyal harcamalara yeterli kaynakları tahsis etmesi mümkün hale gelecektir. Böylelikle, Uzun Vadeli Strateji’de hedeflenen toplam faktör verimliliği artışı gerçekleştirilebilecek, dünya hasılasından daha yüksek pay alınması, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, yoksullukla mücadele ve bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması sağlanabilecektir.

74. Türkiye, yapısal reformlar gerçekleştirerek enflasyonu tek haneli rakamlara kalıcı olarak indirecek, kamu açıklarını sürdürülebilir düzeyde tutacak ve ilgili diğer kriterleri sağlayarak hem Avrupa Birliği’ne hem de Avrupa Para Birliği’ne üyelik için gereken yükümlülükleri yerine getirmiş olacaktır.

75. 21. Yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlıklı bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır. Güçlü ekonomiyi güven içinde çalışan bir özel sektör, **etkin bir devlet** ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır. Özlemimiz, hedefimiz ve Türkiye’nin hak ettiği de budur.

Buradaki ifadeleri incelediğimizde, programın nihai hedefinin yapısal bir dönüşümün sağlanması olduğu, yapılacak yapısal reformlarla devletin işleyişinin köklü bir biçimde değiştirileceği, kaynak kullanımında etkinliği azaltan eski uygulamaların terk edileceği, kamu finansmanında dengenin sağlanması suretiyle devletin üretken ve verimli alanlara yeterli kaynak tahsis edebileceği, üretken ve güçlü bir özel sektör tarif edilirken, devletin yasal denetleme görevini yapan etkin bir devlet olarak tarif edildiği anlaşılmaktadır. Türkiye’de yaşanan 2001 Şubat krizinin ülkenin önünde önemli bir kırılma noktası oluşturduğu, hemen sonrasında IMF ve Dünya Bankasının desteği ile oluşturulan programda da bu kırılma noktasının önemli yapısal değişiklikleri tetiklediği anlaşılmıştır. Burada dikkat çeken bir diğer unsur ise 2001 krizi ile birlikte neo-liberal ekonomi anlayışı çerçevesinde devletin, özel sektörü denetleyen bir aygıt olarak tanımlanması, buna karşılık özel sektörün ise üretken bir güç olarak tarif edilmesidir. 2007-2013 yılları arasında kapsayan 9. Kalkınma Planında da 2001 yılında yaşanan kriz sonrasında uygulamaya konulan istikrar programı ve yapısal reformlar ile Türkiye’de ciddi bir dönüşüm süreci başladığı belirtilmiştir (DPT, 2006b:13). Yine 9. Kalkınma Planı Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, dünyada yaşanan gelişmelerin yanında, Türkiye’de yaşanan ekonomik ve mali krizlerin, kamu yönetimi alanında reform ihtiyacının daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmasında önemli bir etkisi olduğu vurgulanmıştır (DPT, 2006c:8). 2001 krizinin ardından 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimlerle iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisinin seçim beyannamesinde de, ülkenin, iç ve dış yatırımcılar

açısından cazibesini kaybettiği, bunun sonucunda da Türkiye'nin ürkütücü boyutlarda mali ve beşeri sermaye kaybına uğradığı, iyi yetişmiş nitelikli insanların arasında bile işsizliğin had safhaya ulaştığı, bu umutsuz tablonun, 2001 yılının Şubat ayında meydana gelen emsali görülmemiş ekonomik kriz ile zirve noktasına ulaştığı, krizin ekonomik ve sosyal maliyetinin çok yüksek olduğu, iç ve dış borç yükünün inanılmaz bir şekilde büyüdüğü, yüzbinlerce iş yerinin kapandığı, milyonlarca insanın işini kaybettiği, ekonominin bütünüyle Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Dünya Bankası'nın yönetimine terkedildiği, daha da önemlisi, insanların devlete ve siyaset kurumuna güveninin sarsıldığı, geleceğe ilişkin umutların kırıldığı belirtilerek Şubat 2001 krizi, Cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak tanımlanmıştır. Seçimlerden sonra temel hak ve özgürlükler başta olmak üzere, demokrasi, sivil toplum, hukuk ve adalet alanında çeşitli reformlar yapılacağı, devletin değişim rolü kapsamında yönetimin kapsamlı olarak yeniden yapılandırılacağı ifade edilmiştir.⁹ Türkiye'de 2001 krizinden hemen sonra iktidara gelen AKP, seçimlerden önce yayınlamış olduğu seçim beyannamesiyle, krizi Cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak tarif ederek, ülkenin içinde bulunduğu sıkıntılardan çıkış yolunun yönetimin kapsamlı olarak yeniden yapılandırılmasında olduğunu vurgulamıştır. Seçim sonrası ise söz konusu parti 58. hükümeti kurmuş ve seçim beyannamesinde ifade bulan kamu yönetiminde köklü değişiklikleri planlı bir şekilde yapabilmek adına 2003 yılında kamuda yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmış ve bu çerçevede yapılacak değişimin felsefesini ve teorisini ortaya koyan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" isimli yayını hazırlamış ve kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamakla görevli T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı vasıtasıyla yayınlatarak kamuoyuna deklare etmiştir.

Söz konusu yayında da krizin etkilerine vurgu yapılarak, dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle Türkiye'de son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışının ve yapısının dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir zorunluluğun olduğu ifade edilerek, krizin Türk kamu

⁹ Adalet ve Kalkınma Partisi, Ak Parti Seçim Beyannamesi, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/SE%C3%87%C4%B0M%20beyanname-KISALTILMI%C5%9E.doc>, 03.06.2013.

yönetiminde yeniden yapılandırmayı tetikleyen, bu konudaki ihtiyacı belirginleştiren en önemli unsur olduğu vurgulanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:14). 2001 Şubat krizinin Türk kamu yönetiminde birçok değişikliği tetikleyen bir unsur olarak ortaya çıktığı kalkınma planları, ekonomik programlar, siyasi partilerin seçim beyannameleri ve kriz sonrası göreve gelen hükümet programlarının incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Türkiye Ekonomi Politikaları Vakfı tarafından yayımlanan politika notunda 2001 krizi ve sonrasında yaşananlar şu şekilde açıklanmaktadır (TEPAV, 2010).

Şerden hayır çıktı: 2001 krizi, kamu mali yönetim sistemimizi yeni baştan tasarladı

...Türkiye, 2001 krizinden sonra, kamu mali yönetimi sistemini yeni baştan tasarlamıştır. Aralık 2003 tarihinde çıkartılan, 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile, bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, mali kontrol sistemi yenilenmiş-iç denetim uygulamasına geçilmesi öngörülmüş, stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, orta vadeli bir perspektif getirilmiş ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin kurumsal alt yapısı güçlendirilmiştir. Mart 2002 tarihli, 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile, kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve Türkiye kamu maliyesi tarihinin, daha geçenlerde kaldırılan, ilk mali kuralı getirilmiştir. Nisan 2002 tarihli, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarında yeni baştan tasarlanmıştır. Bunların yanı sıra enerji-tarım, sağlık, sosyal güvenlik gibi sektörel alanlarda da, kamu maliyesi sisteminde şeffaflığı amaçlayan oldukça kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışının uygulanması dahil birçok yeniden yapılandırma çabasında, bu çabanın felsefesini ve teorik çerçevesini ortaya koyan Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli kitabı hazırlayan en önemli kişi olarak öne çıkan ve daha sonra Başbakanlık Başdanışmanlığı, Başbakanlık Müsteşarlığı, Milletvekilliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı gibi önemli görevlerde bulunan ve ihtisas alanlarından biri de stratejik yönetim olan **Prof. Dr. Ömer Dinçer**, Türkiye'nin 2001 yılında yaşamış olduğu krizle ilgili olarak, “Türkiye çok ciddi bir ekonomik krizdeydi. Sadece ekonomik krizde değildi, siyaset krizindeydi, ayrıca sosyal olarak da kriz içerisindeydik. Yani pek çok alanda krizimiz vardı bizim.”¹⁰ diyerek Türkiye'nin yaşamış olduğu 2001 krizini ekonomik bir

¹⁰ 10.04.2013 tarihli görüşme.

krizin ötesinde siyasi ve sosyal bir kriz olarak tanımlayarak, krizin ne denli derin bir etkisinin olduğuna vurgu yapmıştır.

Stratejik Planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanmasını zorunlu kılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hazırlanmasında görev alan Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan ve ilk defa Türk kamu yönetiminde kaynak tahsisinde etkinlik sağlayacak bir araç olarak stratejik planlardan bahsedilen Public Expenditure Institutional Review (PEIR) raporunun hazırlanmasında Maliye Bakanlığı adına görev alan **Ahmet Kesik**'te Türkiye'de reform çabalarının her zaman kriz yıllarında tetiklendiğini, yani Türkiye'nin özellikle kamu yönetimi reformlarını kriz yıllarında hatırladığını, Türkiye'nin başta 2001 yılında yaşamış olduğu ekonomik krizlerin kamuda kaynak tahsis etkinliğinin sağlanmasındaki verimsizliği gün yüzüne çıkardığını, bunun da stratejik planlama gibi kaynak tahsis etkinliğini sağlayacak araçların kamu yönetiminde kullanılması gerektiği düşüncesini tetiklediğini ifade etmiştir.¹¹

Stratejik Planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanmasını zorunlu kılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hazırlanmasında görev alan, stratejik planlama pratiğinin tüm kamu yönetiminde uygulamasını izleyen koordine eden Devlet Planlama Teşkilatında o dönemde Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapan ayrıca Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan ve ilk defa Türk kamu yönetiminde kaynak tahsisinde etkinlik sağlayacak bir araç olarak stratejik planlardan bahsedilen Public Expenditure Institutional Review (PEIR) raporunun hazırlanmasında görev yapan **Birol Aydemir** ise yapılan görüşmede şunları ifade etmiştir.¹²

Bütün dünyada, ülkelerde temel reformlar bir krizden sonra ortaya çıkar. Kriz görmeden, toplumlar büyük çalkantılardan geçmeden herhangi bir konuda reform yapabilmeleri, ciddi değişimler yapabilmeleri mümkün değildir. Yani politik ekonominin, siyasetin, toplumsal yaşantının doğası gereği ancak kriz zamanları, büyük çalkantılar zamanları, büyük olaylar sonrası toplumlar ciddi büyük reformları yapıyor. Dolayısıyla bu sadece stratejik planlama yaklaşımı için değil bütün reformlar için aynı şeyi söyleyebiliriz. 1980 krizi olmasaydı 24 Ocak kararları, uygulamaları ülkeye girebilir miydi? Giremezdi. 1994, 1997, 2001 krizi peş peşe 10 yılda 3 tane kriz yaşamasaydık. 2001 yılındaki krizde olduğu gibi ta en dibe vurmasaydık, biz reform yapabilir miydik? Yapamazdık. Buda aslında kriz sonrası reform çabalarının bir parçası, ürünüdür.

¹¹ 12.04.2013 tarihli görüşme.

¹² 10.04.2013 tarihli görüşme

Biol Aydemir, 2001 krizinin yaşanmamış olması durumunda stratejik planlama anlayışının Türk kamu yönetiminde uygulanması dahil diğer reform hareketlerinin de yapılamayacağını vurgulamıştır.

Kamu yönetimi yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı çalışmalarında görev alan ve Milli Eğitim Bakanlığında Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapan **Biol Ekici**'de 2001 yılında yaşanan krizin, stratejik planlama anlayışının Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlaması dahil diğer reform hareketlerinin başlamasında önemli bir tetikleyici unsur olduğunu ifade etmiştir.

Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan ve ilk defa Türk kamu yönetiminde kaynak tahsisinde etkinlik sağlayacak bir araç olarak stratejik plandan bahsedilen Public Expenditure Institutional Review (PEIR) raporunun hazırlanmasında görev alan ve halen Hazine Müsteşarlığında Uzman olarak görev yapan **Caner Okyay**'da yapılan yarı-yapılandırılmış görüşmede özetle; kriz ortamında bir şok yaşandığını, insanların değişmek gerektiğine o günkü konjonktür gereğince inandıklarını, çünkü yapabilecekleri çok fazla bir şeyin olmadığını, belirtmiştir.¹³

Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan ve ilk defa Türk kamu yönetiminde kaynak tahsisinde etkinlik sağlayacak bir araç olarak stratejik plandan bahsedilen Public Expenditure Institutional Review (PEIR) raporunun hazırlanmasında Türk ekibinin başkanı olarak görev yapan eski Hazine Müsteşar Yardımcısı **Ferhat Emil**'de yapılan görüşmede stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulamaya girmesiyle ilgili olarak,¹⁴

2001 krizi olmasaydı normal şartlar altında böyle bir şeyi proaktif olarak bürokrasi yazsaydı da çizseydi de, kanuna dönüşmesi mümkün olmazdı. Kanuna dönüşmüş olsa bile uygulamada bunun ikincil mevzuatını yazmak mümkün olmazdı. Rafa kalkacak bir kanun olurdu. Kriz, tetikleyen bir unsur olarak bunun için en önemli fırsatı sunmuştur..... krizler bürokrasiye bir fırsat getirmiştir. Bence bizim gibi ülkelerde, krizlerde olduğu gibi bir yerlerde bizim bir acıyı hissetmemiz gerekiyor maalesef duvara toslamak dedikleri şey. Aslında planlar proaktif ön alan şeylerdir. Riski en aza indirme şeyleridir. İnsanlar görüyorlar yolda bir şeyler var çarpacaklar ama yine de hızlı gidiyorlar. Çarpınca da hızlı gitmememiz lazımdı diyorlar. Ne yazık ki bizde krizlere reaktif tepkiler veriyoruz. Kriz olmadan önce ön almak yerine kriz olduktan sonra anlıyoruz.....

¹³ 12.04.2013 tarihli görüşme

¹⁴ 11.04.2013 tarihli görüşme

diyerek, 2001 yılında yaşanan krizin stratejik planlama aracının gündeme gelmesinde önemli bir tetikleyen unsur olduğunu, Türkiye gibi ülkelerde krizler olmadan bu tür yeniliklerin gündeme gelmediğini, kriz olmaksızın böyle bir çalışma yapılmış olsa dahi uygulamaya geçmesinin çok zor olduğunu, dolayısıyla bu tür yeni bilgilerin kamu yönetiminde uygulamaya geçmesinde krizlerin bir fırsat oluşturduğunu ifade etmiştir.

Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan ve ilk defa Türk kamu yönetiminde kaynak tahsisinde etkinlik sağlayacak bir araç olarak stratejik planlardan bahsedilen Public Expenditure Institutional Review (PEIR) raporunun hazırlanmasında görev yapan eski Hazine Müsteşar Yardımcısı **Hakan Özyıldız**'da Türkiye'de bilgili ve yetenekli bir bürokrat kesim olduğunu, ancak bu bürokratların çağdaş yönetim uygulamalarının Türkiye'de uygulanmasında fırsat bulamadığını, 2001 yılında yaşanan krizlerin bunların uygulanabilmesi için fırsat oluşturduğunu, Stratejik planlama pratiğinin de böyle bir kriz ortamında Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulduğunu belirtmiştir.¹⁵

5018 sayılı Kanunla birlikte stratejik planlamanın merkezi uyumlaştırma birimi rolü verilen, bu çerçevede, kamu idarelerinde stratejik planlama pratiğinin etkinleştirilmesi amacıyla, ikincil mevzuat ve kılavuz hazırlanması, kamu idarelerince hazırlanacak olan planların incelenmesi ve görüş oluşturulması, kurumların bilgilendirilmesi ve kurumsal kapasitelerinin oluşturulması, araştırma, anket ve yayın benzeri faaliyetler yapılması/yaptırılması görevlerini yürüten ve Kalkınma Bakanlığı bünyesinde kurulan Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanı **Kutluhan Taşkın**'da, stratejik planlamayı bir ihtiyaç olarak daha krizden önce görmüş olmalarına rağmen, bunu oluşturan şartların oluşmaması nedeniyle bu ihtiyacı giderecek düzenlemelerin yapılamadığını, 2001 yılında yaşanan kriz ile birlikte kamu harcamalarındaki etkinsizliğin “bıçağın kemiğe dayanması” şeklinde tezahür ederek somutlaştığını, bunun da bu alanda atılması gereken adımlar için uygun bir ortamın oluşmasına vesile olduğunu ifade etmiştir.¹⁶

3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonrası iktidara gelen siyasi parti tarafından kurulan ve Başbakanlığını Abdullah Gül'ün yaptığı 58. Hükümet

¹⁵ 11.04.2013 tarihli görüşme

¹⁶ 10.04.2013 tarihli görüşme.

döneminde kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında oluşturulan teknik ekibin başkanlığını yapan ve daha sonra kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında oluşturulan komisyonlarda görev yapan, eski Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, Başbakanlık Müsteşarı ve halen Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarlığı yapan **Mehmet Emin Zararsız** Türkiye’de yakın tarih içerisinde yaşanan krizler ve özellikle de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle ilgili olarak şunları ifade etmiştir.¹⁷

Türkiye, 1980 öncesi dönemlerde yaşamış olduğumuz büyük ekonomik sıkıntılardan meşhur tabiriyle 70 sente muhtaç hale gelmiş bir devlet ve bütçe yapılarından sonra bir toparlanma sürecine girmiş ve Turgut Özal’ın özellikle ilk dönemlerinde ekonomi alanında liberalleşme çabaları hızlanmıştır. Bu çabalar çerçevesinde ekonomi yönetiminin de buna uygun hale getirilmesi yönündeki çalışmalardan sonra yine istikrarsız siyasal dönemlerle beraber ortaya çıkan gelişmeler neticesinde ekonomik sıkıntılar yakın tarihe damgasını vurmuştur. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte hemen arkasından yaşanan 2000 ve 2001 büyük ekonomik krizleri, Türkiye’de değişim ve dönüşüm için kırılma noktası oluşturmuştur. Türkiye’nin yakın dönemde yaşamış olduğu bu krizlerin arasına baktığımızda ise özellikle rahmetli Özal’ın ilk yıllarında ekonomi yönetiminde önemli değişim ve dönüşümler yaşanmış, ancak kamu yönetimi alanında yapılan değişim ve dönüşüm çabaları maalesef ekonomi yönetimi dışındaki kurumlara kaydırılıp genişletilememiş, dolayısıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabalarında bütünlük sağlanamamıştır. Bununla birlikte küreselleşmenin hızlanması ile birlikte doğu blokunun çökmesi ve sonrasında küresel ölçekte yaşanan gelişmeler, bütün ülkelerin kamu yönetimi anlamında kendi sistemlerini gözden geçirmeleri ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Gerek federal devletlere bakın, gerek üniter devletlere bakın gerek gelişmiş devletler olarak bakın gerekse gelişmekte olan geri kalmış devletler olarak bakın hemen hepsinde yönetim alanında ciddi bir değişim çabalarının başladığını ve bir takım önemli değişim ve dönüşümlerin yaşandığını görüyorsunuz. Dünya bu çalışmaların içerisinde seyrediyor iken çok az bir kısmı itibarıyla biz bu çalışmaların arkasında bazı küçük çalışmalar gerçekleştirebilmişiz. Türkiye, özellikle 1990’lı yıllarda koalisyon hükümetlerinin peş peşe kurulup yıkıldığı istikrarsızlık ortamında bu gibi çalışmalara çok fazla zaman ayırmamıştır. Ta ki meşhur 2000-2001 krizlerine kadar. Büyük değişimler, dönüşümler yönetim alanındaki değişimler genellikle ülkelerde yaşanan büyük krizlerden sonra gündeme gelmiş ve o çerçevede bir takım değişimler dönüşümler yaşanmıştır. Türkiye’nin yaşamış olduğu 2000 ve 2001 krizleri de, Türkiye’de artık ertelenemeyecek noktaya gelen reform hareketlerini tetikleyen önemli bir unsur olmuştur.

Mehmet Emin Zararsız’ın ifadelerinden de 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizin Türkiye’de daha önceleri yapılması gereken ancak çeşitli nedenlerle yapılamayan reform ve yeniden yapılanma çabalarına zemin hazırlayan, zorlayan, tetikleyen bir unsur olduğu anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanunla birlikte stratejik planlamanın merkezi uyumlaştırma birimi rolü verilen, bu çerçevede, kamu idarelerinde stratejik planlamanın

¹⁷ 13.04.2013 tarihli görüşme.

etkinleştirilmesi amacıyla, ikincil mevzuat ve kılavuz hazırlanması, kamu idarelerince hazırlanacak olan planların incelenmesi ve görüş oluşturulması, kurumların bilgilendirilmesi ve kurumsal kapasitelerinin oluşturulması, araştırma, anket ve yayın benzeri faaliyetler yapılması/yaptırılması görevlerini yürüten ve Kalkınma Bakanlığı bünyesinde kurulan Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesinde Uzman olarak görev yapan **Muhammed Fatih Yıldırım'da** Türkiye'de 2001 yılında yaşanan krizin etkisiyle stratejik planlama pratiği de dahil olmak üzere kamuda yeniden yapılanmanın gündeme geldiğini, krizin insanları belki % 20-30 fakirleştirdiğini, insanların artık bir 10 yıl dışımızı sıkalım da ülke düzleşe çıksın gibi bir anlayışa gelmiş olduğunu, kriz vesilesiyle bu reformların olmazsa olmaz olduğunun görüldüğünü, ifade etmiştir.¹⁸

Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde oluşturulan komisyonlarda Başbakanlık temsilcisi olarak görev yapan eski vali, milletvekili ve halen T.C. Ziraat Bankası Yönetim Kurulu Üyesi olan **Mustafa Çetin'de** kriz ile ilgili olarak özetle, sadece Türkiye'ye özel olarak değil krizlerin diğer ülkelerde de birçok değişime neden olduğunu, değişimin içinde hükümetlerin değişiminin de olduğunu, Türkiye'nin yaşamış olduğu 2001 krizinin de o zamana kadar var olan siyasi yapıları yerle bir ettiğini, krizin hem ekonomik alanda hem de siyasi alanda müthiş bir deprem meydana getirdiğini, hemen akabinde 2002 yılının sonunda yapılan seçimde daha önce parlamentoda olan 3 partinin parlamento dışında kaldığını, Türkiye'nin daha önce yapması gereken bir kısım yeniden yapılanma çabalarının yapılmaması nedeniyle krizlerin ortaya çıktığını, 2001 krizinin geciken değişim ve dönüşüm çabalarını tetiklediğini, belirtmiştir.¹⁹

Türkiye, 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte ekonomik alanda ciddi bir dönüşüm başlatmış, ancak 1990'lar boyunca hüküm süren siyasi istikrarsızlık nedeniyle özellikle kamu yönetiminde yapılması gereken ivedi reform hareketlerini yapamamıştır. Kamu yönetiminde reform hareketlerinin gecikmesi ise cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak tanımlanan 2001 krizine zemin hazırladığı anlaşılmıştır. 2001 yılında yaşanan kriz ülkenin ekonomik anlamda dip noktaya vurması olarak tanımlanmış ve kamu yönetiminin temelli olarak elden geçirilerek

¹⁸ 10.04.2013 tarihli görüşme

¹⁹ 09.04.2013 tarihli görüşme.

değişim ve dönüşümüne zemin hazırladığı ileri sürülmüştür. Bu çalışmanın temel aldığı Alvarez (1998), bilginin yayılımına ilişkin ortaya attığı kuramda, ekonomik ve politik krizlerin rolüne ilişkin olarak bilginin yayılımını sağlayacak aktör ve kaynakların tek başına bilginin yayılımını sağlayamayacağını belirtmiş, bilginin yayılımının sağlanabilmesi için bu aktör ve kaynakların sosyal ve tarihsel dinamikler içerisinde bir araya gelmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Bu kapsamda 2001 yılında yaşanan kriz tetikleyici bir yapısal değişim unsuru olarak stratejik planlama yaklaşımının yayılımında önemli bir tarihsel dinamik oluşturduğu değerlendirilebilir.

2.2. KURUMSAL BAĞLAMIN OLUŞUMU

Türkiye’de Cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak tarif edilen 2001 krizinden sonra sosyal, siyasal ve ekonomik alanda ciddi bir yıkım olmuş ve akabinde yapılan 3 Kasım 2002 seçimleriyle birlikte yeni kurulan ve ilk defa seçimlere giren bir siyasi parti birinci parti olarak çıkmış, daha da önemlisi parlamentoda mutlak çoğunlukla temsil etme şansını elde etmiştir. Kriz, önemli bir değişim unsuru olarak stratejik planlama dahil Türk kamu yönetimin de birçok yeni uygulamanın hayata geçirilmesinde önemli bir zemin oluşturmuştur. Ancak kriz gibi büyük değişim ve dönüşümleri tetikleyen unsurların yeni bilgi ve pratiklerin yeni bir yönetim alanında uygulamaya sokulmasında önemli fırsatlar sunmuş olmasına rağmen tek başına bu yeni bilgi ve pratiklerin yayılımı için yeterli olmamaktadır. Bilginin yayılımının sağlanabilmesi, bu yeni bilgi ve pratiklerin yayılımını sağlayacak kurumsal bağlamın da oluşması ile mümkün olabilecektir. Bu çerçevede bazı aktörlerin öne çıktığı ve önemli roller üstlendiği değerlendirilebilir. Türk kamu yönetiminde stratejik planlama pratiğinin yaygınlaşmasında etkili olan ve kurumsal bağlamı oluşturan bu temel aktörler sırasıyla incelenmiştir.

2.2.1. Dünya Bankası

Başlıca uluslararası finans kuruluşları olan Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ile birlikte 44 ülkenin katılımıyla 1 Temmuz 1944 tarihinde ABD’nin New Hampshire eyaletinin Bretton Woods şehrinde yapılan bir

konferans ile kurulmuştur. Bu nedenle de bu kuruluşlara “Bretton Woods Örgütleri” ya da “Bretton Woods ikizleri” denilmektedir. Dünya Bankası, Türkiye ile birlikte etkili bir devlet için bütçe kurumları üzerinde reform çalışmaları kapsamında 2000 yılında yapmış olduğu çalışmaları Turkey Public Expenditure and Institutional Review (PEIR) adı altında 20 Ağustos 2001 tarihinde yayınlamıştır. PEIR raporunun hazırlık aşaması kriz öncesinde başlamış olmakla birlikte yaşanan ekonomik krizin etkisiyle raporun önemi artmıştır.

PEIR raporunda özet olarak Türkiye'nin raporun yazıldığı dönem içerisinde bir ekonomik krizle yüz yüze geldiği, bu krizin derin köklerinin ise kamu kurumlarının karar verme mekanizmalarının içerisinde bulunduğu, kamu politikalarının oluşturulması, kaynak tahsisi ve bütçenin uygulama süreçlerinde köklü değişiklikler yapılmaması durumunda ekonomik iyileşmenin kırılgan ve kısa vadeli olacağı, Türkiye'deki kamu harcama yönetiminin performansının gelişmiş ülkelerin çoğunun göstermiş olduğu standartlar bir yana gelişmekte olan ülkelerin çoğunun ortaya koymuş olduğu standartların da altında olduğu vurgulanmıştır. Hükümetler ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından verilecek stratejik kararların desteklenmesinde bütçe sisteminde var olan zayıflıkların kamu harcamalarının yönetimine ciddi zarar verdiği, bu hususun Türkiye'de daha önce uygulanan beş yıllık kalkınma planlarındaki amaçlara ulaşma derecesindeki zayıflıklardan da anlaşıldığı, Türkiye'de beş yıllık kalkınma planlarının yapıldığı ancak bu planlarda yer alan önerilerin maliyetlerine bu planlarda yer verilmediği, dolayısıyla planlarla bütçe arasında sağlıklı bir ilişki kurulamadığı, planlarda oluşturulan politikaların bizzat bakanlıklar tarafından yapılan sık değişikliklerle ihmal edildiği, bütçelerin isteğe bağlı politika amaçlarını geliştirme araçları olmadığı, uzun vadeli amaçlar doğrultusunda önceden tasarlanan hedeflere ulaşmak amacıyla kullanılması gereken araçlar olduğu, Türkiye'de bütçenin mali yılla yani on iki ay ile sınırlı olduğu, mevcut bütçe ve kararların sonuçlarının daha sonraki yıllara etkisini de hesaba katan çok yıllık bir bütçeleme anlayışının bulunmadığı, OECD ülkelerinde çok yıllık bütçelemeyi kullanmayan nadir ülkelerden biri olduğu vurgulanmıştır (The World Bank, 2001b:i-iv).

Dünya Bankası tarafından yayınlanan PEIR raporundan Türkiye'nin içinde bulunduğu krizin temel kökenlerinin kamu yönetiminin karar verme

mekanizmalarında yer alan zayıflıklarda yattığı, planlama yapıldığı ancak planlarda yer alan politikaların maliyetlerine ve kaynaklarına ilişkin herhangi bir açıklamanın yer almadığı, bununla birlikte kaynak tahsislerinde de bir yıllık sürecin dikkate alındığı, sonraki yıllara ilişkin herhangi bir projeksiyonun yer almadığı anlaşılmıştır.

Dünya bankası PEIR raporunda Türk kamu yönetimindeki eksikliklere ilişkin teşhislerde bulunduktan sonra bir sonraki adımda ise yapılması gerekenlere atıfta bulunduğu, buna göre; Türkiye'nin kurumsal reformları başlatmak zorunda olduğu, bu tür reformların doğası gereği istenilen sonuçlarının alınabilmesi için uzun soluklu çabalara ihtiyaç duyduğu, geçmişte olduğu gibi kısa vadeli alınacak mali önlemlerin Türkiye'nin yapısal sorunlarına çare olmayacağı, yapılacak reformlara karar verirken daha önce benzer şekilde sorunlar yaşayan ve yapmış oldukları reformlarla başarı sağlayan Fransa, Avustralya, İsveç, İngiltere ve Yeni Zellanda gibi ülkelerin tecrübelerinin de Türkiye için rehber olabileceği, bu ülkelerde Türkiye ile benzer şekilde ortaya çıkan problemlerin kamu yönetimlerinde değişimi tetiklediği, mali disiplinin sıkılaştırıldığı, çok yıllık bütçeleme sistemi aracılığıyla politikalar ile bütçe arasındaki bağlantının güçlendirildiği, yönetim ve örgüt kültürünü değiştirebilmek amacıyla uzun soluklu çabalara girişildiği belirtilerek bu ülkelerde yaşanan tecrübelerin aktarıldığı görülmektedir (The World Bank, 2001b: x-xvii).

PEIR raporunda, Türk kamu yönetiminde özellikle kaynakların tahsisinde etkinliğin artırılması, planlarda yer alan hedefler ile bu hedeflere ulaştıracak kaynakların maliyetleri arasındaki ilişki kurulabilmesi ve nihayetinde politika oluşturma kapasitesinin artırılabilmesi için stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde kullanılması tavsiye edilmiş ve buna ilişkin olarak da tüm bakanlıklar ile kamu kurumlarına stratejik planlarını hazırlamalarında yardımcı olacak bir rehberin Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanması, bakanlıklar ve kamu kurumları tarafından da bu rehberin esas alınması suretiyle stratejik planlarının hazırlanması önerilmiştir (The World Bank, 2001: xxiii).

PEIR raporu, Türkiye'de kamu harcamaları ve kurumsal gözden geçirme amacıyla yazılan aslında herhangi bir uygulama zorunluluğu bulunmayan bir öneri olarak hazırlanmış olmasına rağmen, raporun hazırlanması aşamasında ortaya çıkan kriz ile birlikte bu raporda yer alan öneriler doğrultusunda hükümetin finans ve kamu

sektöründe yapacağı reformları desteklemek amacıyla 2001, 2002 ve 2003 yıllarında Dünya Bankası ile Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan-PFPSAL adı altında imzalanan üç adet anlaşmayla raporda yer alan önerilerin uygulamaya sokulması Türkiye açısından bir zorunluluk haline gelmiştir.

Dünya Bankası, Türkiye ile imzalamış olduğu kredi anlaşmalarına stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasına yönelik taahhütleri de sokarak stratejik planlamanın ilk defa Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasında baş aktör haline gelmiştir.

Bu durum Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Daire Başkanlığının internet sitesinde şu şekilde açıklanmıştır.²⁰

Türkiye’de stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEIR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme) raporu ile olmuş, 2001 yılında imzalanan PFPASAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi) anlaşması ile somut bir politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. Söz konusu taahhüt kapsamında kamu kuruluşlarında politika oluşturma kapasitesinin artırılması ile politikaların orta vadeli ve somut hedeflere dayalı olarak belirlenebilmesi amacıyla, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek ve bu çerçevede kamu kuruluşlarına yardımcı olacak bir stratejik planlama kılavuzunun o zamanki adı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı olan Kalkınma Bakanlığı sorumluluğunda hazırlanması kararlaştırılmıştır....

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte Dünya Bankası yayınlamış olduğu bu rapor ile birçok yeni bilgi ve pratiğin Türk kamu yönetiminde uygulanmasının gündeme gelmesinde ve bu bilgi ve pratiklerin yayılımında kurumsal bağlamın önemli bir unsuru olmuştur.

Dünya Bankasının stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasındaki rolüne yönelik olarak dönemin aktörleri kendileri ile yapılan yarı-yapılandırılmış görüşmelerde şunları ifade etmiştir.

Ahmet Kesik, stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminin gündemine girmesinde Dünya Bankasıyla birlikte hazırlanan PEIR raporunun esas oluşturduğunu ifade etmiştir.²¹

Birol Aydemir, stratejik planlama yaklaşımını krizin ortaya çıktığı günlerde gündeme aldıklarını, Dünya Bankası’yla ortak hazırladıkları PEIR raporunda ilk kez

²⁰ <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>, 03.06.2013.

²¹ 12.04.2013 tarihli görüşme.

yer verdiklerini, Dünya Bankası ile yapmış oldukları anlaşmanın koşullarından biri haline getirilmemiş olması durumunda stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanmasını zorunlu hale getiren kanunların meclisten geçirilmesinin mümkün olmadığını, ifade etmiştir.²²

Caner Okyay, Türkiye'nin IMF ile olan ilişkilerinde, Dünya Bankası ile ilişkilerinde, genellikle batı ile ilişkilerinden çok şey kazandığını, standartları öğrendiğini, iş yapma biçimini öğrendiğini, kültürünü öğrendiğini, PEIR raporunun da bu anlamda bir kazanım olduğunu, ancak bu tür uluslararası kuruluşların etkinliğinin finansal darboğazımızın olması durumunda gün yüzüne çıktığını, belirtmiştir.²³

Hakkı Hakan Yılmaz, Türkiye'de bütçelerin bir yıllık, kalkınma planlarının ise beş yıllık olarak hazırlandığını, plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin çok zayıf olduğunu, bunun da çok ciddi temel bir sorun oluşturduğunu, entelektüel bir tartışmanın ötesinde çok ciddi mali sorunlar ve krizler yaşandığını, O dönemde Dünya Bankasının orta vadeli harcama sistemini, sektörel bütçelemeyi, mikro kurumsal planlama ihtiyacını gündeme soktuğunu ve kurumsal düzeyde planlara olan ihtiyaca vurgu yaptığını, bu kapsamda stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulanmasının faydalı olacağını bu raporda yer aldığını, raporun hazırlık çalışmaları esnasında ortaya çıkan kriz ve akabinde Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye verilecek kredinin şartlarından biri haline getirilmesiyle birlikte de uygulamasının zorunluluk haline geldiğini, ifade etmiştir.²⁴

Ferhat Emil, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların Türkiye'de reform hareketlerinin başlamasında öncül bir rolünün olduğunu, stratejik planlama pratiğinin kamu sektöründe uygulamaya girmesinde de Dünya Bankasının öncül bir rol oynadığını, Dünya Bankası, IMF ve benzeri uluslararası örgütlerin uygulamayı zorunlu hale getirecek argümanları kullanmaması durumunda bu tür yeni ve faydalı pratiklerin uygulamaya geçmesinin mümkün olmadığını, siyasetçilerin sadece bürokratlardan gelecek bu tür önerileri dikkate almadığını, ifade etmiştir.²⁵

²² 10.04.2013 tarihli görüşme.

²³ 12.04.2013 tarihli görüşme.

²⁴ 11.04.2013 tarihli görüşme.

²⁵ 11.04.2013 tarihli görüşme.

Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Daire Başkanı Kutluhan Taşkın ise stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde kullanıma girmesinde Dünya Bankasının etkisi hususunda şunları söylemiştir.²⁶

Stratejik planlama pratiğinin Dünya’da kamu yönetimlerinde uygulanmaya başlamasını aslında 1980’li yıllara kadar götürebiliyoruz. Tüm dünyada bunu görüyoruz. 1980’lerde Regan, Teacher yaklaşımı, 1990’larda ABD’de Bill Clinton’ın yardımcısı Al Gore’un yaklaşımı olarak. Tüm dünyada onar yıllık dönemlerde yeni bir kamu yönetim anlayışı ortaya konuluyor. Türkiye’de ise dışa açılmaya kadar götürebiliriz. 24 Ocak 1980 kararlarından sonra Türkiye önemli bir dışa açılma deneyimi yaşadı. Birçok şey hızlı değişti. Bunun kamu yönetimine de yansımaları oldu. Türkiye’de kamu yönetimi her zaman daha hantal, birçok gelişmeyi geriden takip eden bir yapısı vardı. Ama 1980’lerden sonra dışa açılma, özellikle 1990’lı yıllardan sonra tüm dünyadaki birbirlerine yakınlaşmadan dolayı, kamu yönetimi ile özel sektör arasındaki yakınsama da arttı. Dolayısıyla ben bunu yeni kamu yönetimi yaklaşımına kadar götürebilirim. Özel sektörde uygulanan bu yaklaşımın kamu yönetimine adapte olmasına kadar götürebilirim. Türkiye’de kurumsal düzeyde ise bunu PEIR raporuna kadar götürebiliriz. Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşlar PEIR raporu örneğinde olduğu gibi bir takım uygulamalar ile Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde iyi gitmeyen bazı yaklaşımları disipline etmeye çalışıyorlar. Bunu da raporlarında belirtiyorlar. Dünya Bankası ile ortak hazırlanan PEIR raporu da bunlardan biri. Bu raporlarda bir takım tespitlerde bulunuluyor. Aslında raporda birlikte bir yol haritası, çok geniş olarak yapılması gerekenler anlatılmıyor. Ama genelde biz Türkiye’de kamu yönetiminde stratejik planlamanın uygulama başlamasını Dünya Bankası ile ortak hazırlanan PEIR raporuna dayandırıyoruz.

Mehmet Emin Zararsız ise özellikle 2000-2001 krizinden sonra Türkiye’de kamu yönetiminin önceden belli vadelerde kısa vadeli, orta vadeli ve uzun vadeli olarak yapılması gereken konularda planlama yapabilmesi ve bu planlamaya uygun bütçeleme sisteminin uygulamaya geçirilmesi, kaynak plan uyumluluğunu sağlamak suretiyle Türkiye ekonomisinin yönetiminin geliştirilebilmesi amacıyla çok ciddi bir yönetim değişimine ihtiyaç olduğunun ortaya çıktığını, ancak o zaman ki şartların bunun tam olarak uygulamaya geçirilmesine fırsat vermediğini, bazı bağımsız idari otoritelerin kurulduğunu, Türkiye’de kamuda stratejik yönetime geçiş anlamında bir takım çalışma raporlarının ortaya konulduğunu, bunların önemli bir kısmının Dünya Bankası kaynaklı olduğunu, dolayısıyla kamuda stratejik yönetime geçiş çalışmalarının da Dünya Bankası ile yapılan çalışmalar neticesinde başladığını, ifade etmiştir.²⁷

²⁶ 10.04.2013 tarihli görüşme.

²⁷ 13.04.2013 tarihli görüşme.

Muhammed Fatih Yıldırım ise stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde uygulanması gerekliliğinin ilk kez Dünya Bankası ile ortak hazırlanan PEIR raporunda zikredilmeye başlandığını belirtmiştir.²⁸

PEIR raporunun hazırlanmasında görev alan Nahit Bingöl ise şunları ifade etmiştir.²⁹

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde gündeme gelmesinde PEIR raporu önemli bir rapordur, önemli bir etkidir. Sadece bizim açımızdan değil, Dünya Bankasınca da iyi uygulama örneği seçilmiştir. Gerek içeriği, gerek yöntemi bakımından sonuç doğurmuş bir rapordur. Bu biraz da raporu hazırlayan kişinin yaklaşımı ve üslubu ile ilgilidir. Sadece Dünya bankası değil Türkiye üyeleri de konuya yapıcı bir şekilde ekip ruhu ile yaklaşmıştır. Türk tarafı da bir takım reform ve değişimlerin yapılması gerektiğine inanan bir ekipti. Hazinesen Ferhat Emil Bey Türk tarafının liderliğini yürütüyordu. Dünya Bankasından gelen Uzmanda Anand Rajaram adında bir beydi. O adamcağızda hakikaten konuya yapıcı yaklaşan nesnel yaklaşan birisiydi. Tabi rapor nereden baksanız Dünya Bankasının standart analitik araçlarından biridir. Bu ne demek, Dünya Bankasınca yaygın kabul görmüş bir takım kavramların, kuralların, ilkelerin başvuru çerçevesi olarak kullanıldığı bir yapıya oturuyor. ...Dünya Bankası'nın genellikle kamu harcama gözden geçirme raporları olur. Public Expenditure Review olur, bu rapor bir de Public Expenditure Institutional Review'dır. Kamu harcamaları ve kurumsal boyutunu ele alan daha kapsamlı bir rapordur. Bu doğrultuda kamu harcama yöntemini bir kamu mali yönetim sisteminin cevap vermesi gereken 3 unsur açısından değerlendirmiştir. Toplam mali disiplinin sağlanması, tahsisat etkinliği ve harcamalarda etkinlik. Dünya Bankası o raporunda stratejik planlamayı mali yönetim perspektifinde ele alıyor ve bunu üçüncü bileşeninde konumlandırıyor. Harcama etkinliğini sağlamak üzere bir araç olarak ele alıyor. Kaldı ki raporun stratejik planlamaya yaklaşımı, stratejik planlamanın tüm potansiyelini Türkiye bağlamında ele alıp, analiz edip değerlendirmekten uzak, sadece böyle bir araç var bunu kullanırsanız, sizin harcama etkinliğinizde yardımcı olan bir öneriye dayanıyor. PEIR raporu bir öneridir ancak önerinin ötesine geçmiştir. O zaman ki kriz konjonktüründe, o rapor hazırlanırken ve o dönemde bir kriz meydana geldi. Dünya Bankası o raporun bulgularını ve tavsiyelerini, o zaman bize verdiği ikraz anlaşmasının hükümleri haline getirdi. PFPSAL anlaşması. O zamanlar IMF de gelip geliyordu asıl kaynakta IMF'ydi. Dünya Bankası o zaman IMF ile birlikte tam bir koordinasyon içerisinde çalışıyorlardı. Birbirlerine hep atıfta bulunuyorlardı. Dünya Bankası, kendi ikraz anlaşmasına PEIR'in bulgularını ve şartlarını hüküm haline getirdi. Dolayısıyla, PEIR raporu önerinin ötesine geçmiştir. Eğer o ikraz anlaşması olmasaydı bu derecede bir uygulama etkisi olmazdı raporun.

Kurumsal bağlamın oluşması aşamasına ilişkin olarak ilgili dokümanların incelenmesi sonucu elde edilen bilgilerle, dönemin aktörlerinin görüşleri birlikte değerlendirildiğinde, stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde uygulanması gerekliliği üzerinde ilk kavramsal yaklaşımın Dünya Bankası ile birlikte

²⁸ 10.04.2013 tarihli görüşme.

²⁹ 09.04.2013 tarihli görüşme.

ortak hazırlanan PEIR raporu ile gündeme geldiği, PEIR raporunun öneri olarak yazılmış olmasına rağmen, raporun hazırlık aşamasında yaşanan kriz ile birlikte raporda yer alan önerilerin Dünya Bankası ile imzalanan ikraz anlaşmasının hükümleri haline getirilerek Türkiye için uygulanması zorunlu şartlar haline getirildiği anlaşılmıştır. Bu çalışmanın temel aldığı Alvarez (1998), bilginin yayılımına ilişkin ortaya attığı kuramda, bilginin yayılımını sağlayacak aktör ve kaynakların gerekliliğine atıfta bulunmuştur. Arias ve Gullien (1998:120)'de Alvares'in çalışmasında organizasyon tekniklerinin uluslararası transferine ilişkin önerilerinde ulus-devletlerin ekonomik, politik ve askeri olarak diğer devletlere olan bağlılığının artmasıyla birlikte organizasyon tekniklerinin transferinin de arttığını belirtmiştir. Bu bağlamda Türkiye yaşamış olduğu kriz ile birlikte düşmüş olduğu ekonomik sıkıntılar nedeniyle uluslararası finans kuruluşlarının ekonomik desteğine ihtiyaç duymuş ve bu kapsamda Dünya Bankası da Türkiye'ye finansal destekte bulunmuştur. Dünya Bankası, vermiş olduğu bu ekonomik desteğin karşılığında stratejik planlama yaklaşımı da dahil bir takım yeni yönetim tekniklerinin Türk kamu yönetiminde uygulamaya geçmesini şart koşarak kurumsal bağlamın önemli bir unsuru olduğu değerlendirilebilir.

2.2.2. Bürokratlar

Dünya Bankası, stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulamaya girmesinde önemli bir rol üstlenmiş ve bu rolü PEIR raporu ve akabinde Türkiye ile imzalanan PFPSAL anlaşmaları vasıtasıyla yerine getirmiştir. PEIR raporunun incelenmesi neticesinde ise dikkat çekici olan unsurun Türk ekibinin 18 kişiden oluşması, buna karşılık Dünya Bankası üyelerinin ise 8 kişiden oluşmasıdır. Dolayısıyla raporun oluşmasında görev yapan ekibin büyük bir kısmı Türk bürokratlardan oluşmuştur. Bu bürokratların altısı Devlet Planlama Teşkilatında, altısı Hazine Müsteşarlığında, dört tanesi Maliye Bakanlığında, ikisi ise Sayıştay'da görev yapan bürokratlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte PEIR raporunda, özellikle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporuna atıfta bulunularak bu raporda yer alan analiz ve bulgulardan faydalandığı ifade edilmiştir

(The World Bank, 2001b:i). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunun incelenmesi neticesinde ise PEIR raporunda stratejik planlama aracının kullanılmasına temel gerekçe olarak sunulan Türk kamu yönetimindeki bütçeleme sisteminde özellikle plan-program-bütçe arasındaki ilişkinin zayıflıkları olmak üzere kamu mali yönetimindeki mevcut kurumsal yapı ve sorunlara yer verildiği ve kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerekliliğine vurgu yapıldığı anlaşılmıştır (DPT, 2000b). Söz konusu rapor tamamen Türk bürokratlarınca hazırlanmış bir rapordur. Daha da önemlisi Özel İhtisas Komisyonu raporunu yazan komisyonun başkanı olan Ferhat Emil'in aynı zamanda PEIR raporunu yazan Türk ekibinin de başkanı olmasıdır. Ferhat Emil dışında özel ihtisas komisyonunda görev alan bir kısım bürokratların aynı zamanda PEIR raporunun yazılmasında da görev aldığı anlaşılmıştır.

PEIR raporunun yazılmasında görev alan Ferhat Emil ve Hakkı Hakan Yıldız tarafından hazırlanan ve TESEV aracılığı ile yayınlanan Mali Saydamlık İzleme Raporunda bu hususla ilgili olarak şu ifadelere yer verilmiştir (Emil ve Yılmaz, 2004: 24-25).

Mali saydamlık konusunda başlangıçta bu şekilde gelişme gösteren inisiyatiflerin daha formel bir nitelik kazanması "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" çalışmalarını kapsayarak kurulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" tarafından hazırlanan rapor ile mümkün olmuştur. Bürokrasiden, akademisyenlerden ve sivil toplum örgütlerinden 50'ye yakın katılımcının katkısı ile hazırlanan rapor ülkemizde kamu harcama sisteminin sorunları ve bunun mali saydamlığa yansımaları konusunda uzun bir aradan sonra ilk kez sistematik tespitler yapan ve çözüm önerileri getiren rapor özelliği taşımaktadır. Bürokrasinin bu sürece katkısı bununla sınırlı kalmamıştır. Uluslararası kuruluşların 2000 yılından itibaren konuya eğilmeleri sonucunda hazırlanan iki rapor da esasen Özel İhtisas Komisyonu raporu ekseninde konuyu değerlendiren raporlar olma özelliği taşımıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu raporlardan birincisi Temmuz 2000'de yayınlanan "IMF Turkey-Review of Fiscal Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues / Türkiye - Mali Saydamlık ve Seçilmiş Kamu Harcama Yönetimi Konularının Gözden Geçirilmesi Raporu" diğeri ise Dünya Bankasınınca Ağustos 2001'de yayınlanan ve kısaca PEIR olarak bilinen "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi-Turkey, Public Expenditure and Institutional Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government" isimli çalışmadır. IMF raporu esas olarak IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü temelinde bir değerlendirme yaparken, Dünya Bankası raporu kamu harcama yönetim sisteminin süreçlerine eğilen bu konudaki aksaklıkları tespit eden ve buna göre üç yıllık bir stratejik eylem planı çerçevesinde çözümler getiren bir özellik taşımaktadır. Özellikle Dünya Bankası raporunun hazırlanmasında Özel İhtisas Komisyonunda görev alan katılımcılar ile DPT, Hazine, Maliye, Sayıştay

başta olmak üzere harcamacı kuruluş temsilcileri de yoğun bir biçimde görev almış ve rapor böylece sadece bir Dünya Bankası raporu olmanın ötesinde yerli katma değer in oldukça yüksek bir biçimde yansıtıldığı bir rapor olma özelliği taşımıştır.

Dolayısıyla hem PEIR raporunun hem de bu raporda bahse konu olan Özel İhtisas Komisyonu raporunun incelenmesi neticesinde, Türk bürokratların raporun hazırlanmasında ciddi katkılarının olduğu, bu nedenle stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulama alanı bulmasında Dünya Bankası ile birlikte kurumsal bağlamı oluşturan ikinci bir unsur olarak bürokratların ortaya çıktığı görülmektedir.

Bürokratların bu süreç içerisinde almış oldukları roller konusunda raporların yazımında görev alan bürokratlarla yapılan yarı-yapılandırılmış görüşmeler neticesinde aşağıdaki bilgilere ulaşılmıştır.

Konuyla ilgili olarak Ahmet Kesik, PEIR raporunun hazırlanmasında görev alan kişilerin büyük çoğunluğunun Türk bürokratlardan oluştuğunu, PEIR raporunda görev alan arkadaşlar olarak ve öncesinde Sekizinci Kalkınma Planının hazırlanmasında görev alan arkadaşların, kaynakların etkin tahsis edilememesi hususunda zaten problemlerin farkında olduğunu, ancak Türk bürokratlarca tespit edilen bu probleme yönelik çözümlerin o zamana kadar olan siyasi iradeye kabul ettirilemediğini, ancak Dünya Bankası raporlarına girmesini sağlayarak siyasi iradenin de bu hususu dikkate almasının sağlandığını, dolayısıyla Dünya Bankasının diktesi değil, Türk bürokratların önerilerinin de bu yönde olduğunu, O zaman heyecanlı bir Türk bürokratları grubunun bulunduğunu, bu insanların heyecanının oraya yansması olduğunu, kendisinin 1997 yılından itibaren Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminde ciddi problem olduğunu ve bir reforma ihtiyaç olduğunu yazan çizen bir kişi olduğunu, bu konuyu düşünmeye 2000 yılında Dünya Bankası ile başlamadıklarını, 1997 yılında ABD’den döndüğünü, mevcut duruma baktığını, krize baktığını, sıkıntılara baktığını, bu konuyla ilgili yazmaya başladığını, belirtmiştir.³⁰

Birol Aydemir ise stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulanmasında bürokratların etkisi hususunda şunları söylemiştir.³¹

Biz Dünya Bankası ile birlikte PEIR raporunu ve sonrasında PFPSAL anlaşmasını hazırlarken stratejik planlamanın bunların içerisine girmesini biz istedik. Niçin? Yani dünya bankası istiyor biz de kabul ediyoruz. Niçin? Çünkü kredinin bir parçası

³⁰ 12.04.2013 tarihli görüşme.

³¹ 10.04.2013 tarihli görüşme.

haline getiriyorlar, yani hayata geçirme şartımız oluyor. Eğer biz bunu Dünya Bankasının şartlarından biri haline getirmemiş olsaydık. Bunu meclisten geçirme şansımızda yoktu. Dünyadaki kamu yönetimlerine baktığımızda stratejik planlama bir anglo-sakson uygulamasıdır. Bizim kamu idaremiz ise kıta Avrupası örneğidir. Bizde 2000’li yıllardan sonra uygulamaya geçen bağımsız üst kuruluşlar gibi, stratejik planlama gibi, bilgi edinme kanunu gibi, ombudsman gibi uygulamalar anglo-sakson kültürünün uygulamalarıdır. Biz Türkiye olarak değişime başladık ama bu değişimi şimdiye kadar kimse ciddi olarak oturup düşünüp, karar vermedi. Biz kıta Avrupası sisteminden Anglo-sakson sistemine geçelim mi? Geçmeyelim mi? Biz bunu tartışmadan fiilen defacto olarak anglo-sakson uygulamalarını getirdik. Nasıl getirdik? Stratejik planlama bunlardan biridir. Ombudsman bunlardan biridir. Bilgi edinme kanunu bunlardan biridir. Bağımsız düzenleyici denetleyici kuruluşlar bunlardan biridir. Kim getirdi hepsini biz getirdik. Nasıl getirdik. Dünya Bankası ve IMF bu uygulamaların başarılı olduğunu görünce tüm dünya ülkelerine gittiğinde program yaptığı, kredi anlaşması yaptığı, rapor yaptığı ülkelere öneriyor. Bize de önerdi. Biz bunun üzerine çalıştık. Ya bu iyi midir? Kötü müdür? Ben bugünkü bakanımız Cevdet Bey’le birlikte İrlanda’ya gittim. İrlanda’yı 1990 yılların sonunda 2000’li yılların başında külliye inceledik. İrlanda o zamanlar bir mucizeydi. Dünyadaki en başarılı ülkelerden biriydi. Niçin bu ülke başarılı, ne yapmış idi diye bütün gittik inceledik. Bilgi edinme kanunu getirdik. Cevdet Bey ile birlikte tercüme ettik. Cevdet Bey çok iyi bir İngilizceye sahiptir. O tercüme etmiştir. Ben Daire Başkanıydım. Cevdet Bey planlama uzmanıydı. Bak bütün bu reformları biz getirdik, bu memlekete. Ve biz bunu literatüre soktuk. Ama biz nereden öğrendik. Bizde bunları IMF ve Dünya Bankasıyla birlikte çalışarak öğrendik. Ama biz onların her dediğini kabul ettik mi? Hayır. İnceledik, gördük, kendi ülkemizin şartlarına uyarlamaya çalıştık. Bize adapte etmeye çalıştık. Yani ne biz onları, nede onlar bizi kullandı. Karşılıklı olarak faydalandık. Win-Win durumu. Onlar size bir şey öneriyor. Siz bakıyorsunuz evet uygundur. Ya da şu şu şartlarda uygundur, şu şekilde yapmazsak daha iyidir diye. Yapa yapa bir noktada buluşuyorsunuz. He her zaman böyle midir? Ha, bazen şartlar onların bazı şeyleri dikte etmesini de sağlamıştır. Ama bu konularda inanın dikte değil, karşılıklı anlaşma ile olmuştur. Karşılıklı üzerinde anlaşarak birlikte yapılmıştır. PEIR raporunu planlama yazmıştır. Çünkü o raporun içerisinde yer alan bendim. En iyi ben biliyordum. Onu biz yazdık. Bütün içini biz doldurduk. Dünya Bankası kendi şablonunda kaleme aldı. Her şeyi biz verdik.

Konuyla ilgili olarak Birol Ekici ise bir bürokrat olarak Ömer Dinçer’in rolünü ön plana çıkararak şunları ifade etmiştir.³²

Kamu yönetimi reformlarının en acısı Yeni Zelanda’da yaşanmıştır. En azından kamu yönetiminde public admistrationdan new public managementa geçilmesi önemli bir gelişmedir. Birisi tamamıyla Max Weber’in bürokrasi yaklaşımına göre çalışır, diğeri ise işletme yönetiminden etkilenecek çalışır. Şimdi yıllarca Türkiye’de bir alanda değişimi yakalayabilmek için, bir kurumu veya bir kişiyi şikâyet etmemek gerekir. Toplumun zihniyeti değişmesi gerekiyor. Bundan 20 sene önce bir ülkede cep telefonu üzerinden değişim yapabileceğinize inanır mıydınız? Belli bir toplumsal gelişme gerekiyor. Yıllarca kamu yönetiminde hizmet alımı yasaktı bizde. Hizmet alımı yapmaya kalktığınız zaman Yargı tarafından engellenmiştir. Bugün gülümsüyoruz ama 20 yıl önce biz olamaz, burası gizli, girilmez derdik. Aslında kamu yönetimindeki değişim ve dönüşümde sadece siyasi istikrarsızlığı veya o yılki

³² 09.04.2013 tarihli görüşme

hükümetleri suçlamak doğru değil, toplumun tümüyle değişimi ve zihniyetinin değişmesi gerekiyor. Karşımızda Adalet Bakanlığı var, orada da temizlik işleri hizmet alımıyla yapılmaktadır. Bundan 20 yıl önce orada görevli bir kısım hakimler bu işlemlerin yanlış olduğuna inanıyor ve kararlarıyla karşı çıkıyorlardı belki. Ama bugün onlarda kabul ediyorlardı. Kamu yönetiminde bütüncül bir bakış açısı ilk defa Ömer Dinçer zamanında yapılmıştır. 2003 yılındaki reform isteği sonucunda 1930 yıllardan beri 1938'den beri değişiklik yapılmaya çalışılmış ancak değişiklik yapılamamıştır. Ancak o kanunu değiştirecek gücü sağlayamamışlardır belki.

Konuyla ilgili olarak Caner Okyay ise şunları ifade etmiştir.³³

... Bürokrasi modern anglo-sakson literatüründe civil servant'tır. Yani kamu hizmetlisidir. Vergi mükellefinin hizmetindedir. Efendim kıta Avrupa'sından ve bizim Osmanlı geleneğinden gelen şeyde de memur emir alan, amir de emir veren demektir. Bürokrasi köle bürokrasidir ve sultana bağlı olduğu için çünkü adalet mülkün temeli dediğimiz zaman oradaki mülk mal anlamında değil Farsça anlamda mülk sultana ait olan başta devlet her türlü taşınır taşınmaz ülkenin adı mülktür. Mülkiye oradan geliyor. Öyle olduğu için dışarıdaki sokaktaki vatandaşa hesap verme geleneği yoktur. Biz o şeyden geliyoruz doğruya doğru biz oradan geliyoruz bunu ulusal bürokrasiye çevirebilmek için ulusal burjuvazininin olması lazım o ayrı bir sorunsal o ne ölçüde vardır o da ayrı bir mevzu şimdi böyle bir ortamda bir de şöyle bir sorun var. Seçimler 1982 anayasasından sonra 5 seneye çıkarıldı seçimin etkisi kırılmak istendi yani hükümet geliyor bir senede kadrosunu oluşturuyor. İşi öğreniyor ikinci, üçüncü sene icraat yapacak dördüncü sene seçim var seçim ekonomisi uygulanıyor. Beş yıla çıkardılar sonra biliyorsunuz Anayasa değişikliği ile dörde indirdiler. Şimdi milletvekilinin, milletvekili kötü ben iyiyim değil ben de milletvekili olsam ben de öyle düşüneneğim hani bir filozofun dediği gibi insanların bilinçleri sosyal durumunu belirlemez. Sosyal durumu bilincini belirler. Şimdi milletvekilinin dört senelik bir optimizasyonu var. Adam dört senelik bir refah fonksiyonu var onu en çok maksimize etmeye çalışıyor çok da normal. Seçilemezse 4 sene sonra ona politikacı olarak hayat yok. Sizin yapmanız gereken strateji kavramı, strateji son yıllara kadar en çok askerler kullanırdı. Bunlar uzun dönemli işler 4 seneyi aşan işler ve kısa dönemde maliyetleri var. Adam milletvekili x partisi y partisi hiç önemli değil haklı olarak o al vere? Ödünleşemeye? trade off'a girmek istemiyor. Doğru, onun optimizasyonu, onun fayda fonksiyonu açısından baktığımızda mantıklı çünkü ona maliyeti var bu dört senede bunu alamayacak yani şimdi ben yapacağım diyor milletin canı yanacak diyor ben oy kaybedeceğim diyor gelene dışsallık olacak bu bir mikro analiz ve onun açısından doğru bir analiz bunun için onu suçlayamayız. Şimdi bu böyle olunca milletvekilinin bir numaralı danışmanı icracı kurulu eli ayağı olan bürokrasi ne kadar bilgili yetkin yeterli kapasiteli modern çağdaş olursa olsun onu zaten adam görüyor fiyatlıyor, milletvekili seçimle gelmiş bir insandır riski en azından biliyordur. Onu zaten biliyor, teknik modellemeyi bilmiyor, adını bilmiyor jargonunu bilmiyor ama neyin ne olduğunu adam biliyor görüyor. Bürokrat istediği kadar bastırın onu etkileyemez. PEIR raporu bu anlamda kullanıldı, PEIR raporunda olması gereken yazıldı ki IMF ve Dünya Bankası kullanarak bu kuruluşların raporunda da bunlar yazdı deyip siyaseti harekete geçirme noktasına gelindi... Ama şu var finansal kısıtınız olursa bu süreci yaptırabiliyorsunuz politikacıya, bakın şimdi Türkiye IMF'le anlaşmasını devam ettirmiyor artık. Mayıs'ta son taksiti de ödeyip çıkmış olacağız biz, yani işin o boyutu var finansal kısıtınız IMF, Dünya Bankası Bretton Woods kuruluşları veya atıyorum herhangi bir kalkınma bankası, bunların politikalarını Türkiye'nin

³³ 12.04.2013 tarihli görüşme.

uygulayabilmesi için sizin de onlardan finansman almanız gerekiyor. Finansal kısıtınız olmanız gerekiyor finansal kısıtınız olmadığı zaman onların da etki çarpanı sıfırlanıyor.

Stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlamasında Türk bürokratların rolü üzerine Ferhat Emil ise şunları söylemiştir.³⁴

...Burada aslında hem PEIR'de olsun hem 8. Kalkınma Planı komisyonun da görev alan arkadaşlar olarak. Türkiye'deki mali yönetim bürokrasisinin yani DPT, Hazine ve Maliye olarak belli bir bilgi birikimi vardır. Ve bu bilgi birikiminden bu işler artık böyle gitmiyor, yeni bir şeyler yapalım ihtiyacını en çok hisseden kurumlardır. Niçin bu üç kurumun teknik kadrosu da ortaya çıkan krizlerden, yanlışlardan dolayı en fazla bunun hani biz zaten bunun buraya gideceğini biliyorduk. Ama buraya gitmesini engelleyemedik. Demenin hem sorumluluğunu, bir şeyler yapılmasını, durumdan vazife çıkarmasını bilecek teknokratlardır. O zaman ki DPT'den gelen arkadaşlar planlamanın özünden gelen arkadaşlardı. Maliye'dekiler Hazine'dekiler de benzer şekilde işin özünden gelmekteydi. Bu insanların bir kurumsal hafızası vardı. Bu kurumsal hafıza alınan kararların sonuçlarını görebilecek, değerlendirebilecek bir entelektüel birikimi arkadaşlara vermişti. Bizim şanslı yanımız neydi. Bu üç kurumun kadrolarının şanslı yanı IMF'de gelse, Dünya Bankası'da gelse, OECD'de gelse muhatap olan bu ekipti. Dolayısıyla hani yurt dışında eğitim görmenin, dünyayı görmenin konulara bakmanın belki botton line hatta bir ortak faydası vardı ama bu arkadaşların çoğu gittiği ülkelerde hep profesyonellerle çalıştı. Bu yabancı kuruluşlarla sürekli temasta bulunmanın bir şeyi var. Görüyorsunuz ki bu adamlar teknik olarak sizden çok daha bilgili değiller. Bu size bir güven veriyor. Sizin eksikliğiniz ne, sizin sözünüzü siyasetçi dinlemiyor. Geçmişe baktığınız zaman 1980'li yıllarda mali yönetimin düzenlenmesiyle ilgili herhangi bir girişim yoktur. 1980, 1990'ların ortalarına kadar. Bunun sebebi çok basittir. Türkiye'deki bütçe reformlarına bakarsanız, bir 1970'li yılların başında program bütçe, bütçe reform grubu kurulmuştur. Onun dışında 1980'li yıllar bürokrasinin egemenliğinin kırıldığı yıllardır. Özal, mali disiplin yanlısı bir insan değildi. Mali disiplin yapısını olabildiğince parçalayan bir sistem içerisinde kuralsızlığın teşvik edildiği yerde bütçe reformu yapamıyorsunuz. O dönemlerde neo-liberal bir şekilde dışa açılma, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması konuşuldu ama herhangi bir mali disipline ilişkin konuşma olmamıştır. Bütçe reformları ne zaman gündeme gelmiştir. 1994 krizinden sonra bizim algımız bütçe saydamlığı ve şeffaflığı üzerineydi. 1994 krizinden sonra IMF ile yeni bir program yapıldığında Dünya Bankası devreye girdiğinde, kamu mali yönetiminde de bir şeyler yapılması gerektiği, IMF ve Dünya Bankası ile yapılan görüşmelerde bir ihtiyaç olarak ortaya çıktı. İlk olarak PFMP (Public Financial Management Program) diye bir program başlatıldı. Fakat maliye bu programı çok benimsemedi. Biz hazinede nakit yönetimi programını oradan getirdik koyduk. Bu anlamda bizim kafamızdan geçen bir takım meselelerin çözümü yabancı ülkelerdeki expertizle paralellik gösteriyor. O zaman biz bundan faydalanmak zorundayız fikri doğdu. Bu 5018 sayılı yasa olsun stratejik plan konsepti olsun kamu mali yönetimin bir bütün olarak derlenip toparlanması ile ilgili olarak fikri hazırlık bu üç kurumda çok önceleri vardı. Ama bunu bir reform boyutunda yasal daha sonra uygulamaya dönüştürebilecek siyasi ilgi ve destek, siyasetçinin bilinci yoktu. Kime neyi anlatacaksınız. Bunun hayata geçmesi Dünya Bankası ve IMF'in programları

³⁴ 11.04.2013 tarihli görüşme.

vasıtasıyla olmuştur. ...Yani bir ölçüde Dünya Bankası'nın raporlarında anlaşmalarında olsun ya da IMF niyet mektuplarında olsun, yazılanların çoğu onların dayatması değil, bizim tercihlerimizdir. Sizin sakalınız yok ki sözünüz dinlensin durumunuz var. Bunu şöyle yapalım diyorsunuz, siyasetçiler yok diyorlar yapmıyorlar. Olmuyor. Sonuçlar ortaya çıkıyor. O zaman yapılması gerekiyor. Nasıl yapacağız? İşte, bir mektubun altına imza atıyorlar, ne niyet mektubu ya da bir program kredisinin altına imza atıyorlar. Heyet gelir, sizle bizle konuşur. Sonra kendi kafasına göre rapor yazar. Sizde bakarsınız orasını şöyle yapın, burasını böyle yapın diye. Bu bir yöntemdir. Bizim tercih ettiğimiz yöntem Proses Oriented denilen süreç yöntemidir. O süreç yöntemi de rapor işte geliyorlar konuşuyorlar, en azından bir sene içerisinde 4 kere 5 kere her kademede seminer ve workshop yaptık. Bizim yaptığımız seminerlere, workshoplara köy hizmetlerinden de, DSİ'den de insanlar gelip sorunlarını anlattılar. Kendileri bunlara nasıl çözüm bulunabilir onları anlattılar. Yani bizim toplantılarımızda 60-70 kişilik tartışmalar oluyordu. Yabancı uzmanlarda oluyordu. Yani kapalı kapılar altında 3 bürokrat 5 bürokrat karşından da 2 yabancı gelmiş şeyi yok. Bir süreçti. Onlar bir şey yazıyorlar bize gönderiyorlar. Biz burada tartışıyoruz. Gönderiyoruz. Yani bir zaman boyutu içerisinde normalde birkaç ayda yazılacak rapor bizde bir yılın üzerinde bir sürede hazırlanıp içselleştirilen bir rapordur. Önerilerimiz kendi içimizde çok tartışılıp gönderilmiş, onlar başka ülke deneyimleri ile zenginleştirip bize geri gönderdikleri bir interaktif bir süreç içerisinde hazırlanmış bir rapordur. Adı Dünya Bankasından çıkmıştır ama standart bir dünya bankası raporu değildir. Önemli olan 8. Kalkınma planı özel ihtisas komisyonudur. O tamamen zaten yerli malı bir üretilmiştir. Orada herkesin çok değerli katkıları oldu. Hakan Hakan Yılmaz raportördü çok katkısı oldu. Her kademden çok insanın katkısı oldu. O grup halen bir araya gelir, tartışır. Öyle bir zihni ve fikri birliğin, entelektüel birliğin stratejik planlama konseptinin hazırlanmasında etkin olduğu açıktır. Dolayısıyla stratejik planlama anlayışının Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasında en etkili aktör geniş ölçüde o zaman görevde bulunan Türk bürokratlarıdır. İhtiyacı onlar buluyor. Deprem erken uyarı sistemleri vardır ya. Maliye, DPT ve Hazine bürokrasisi bu yönüyle düşünülebilir. O bürokraside geleneksel kültürden gelen kurumsal hafızayı özümseyen bürokrasidir.

Süreçte rol alan Hakkı Hakan Yılmaz ise stratejik planlama uygulamasında bürokratların rolüyle ilgili olarak şunları söylemiştir.³⁵

Bizim bütçemiz bir yıllık, kalkınma planımız beş yıllıktır. Plan, program ve bütçe arasındaki ilişki çok zayıftır. Bu çok ciddi temel bir sorundu. Bu tabii entelektüel bir tartışma değildi. Çok ciddi mali sorunlar, krizler yaşamışsınız. O dönemde Dünya Bankasının tartışmaya koyduğu orta vadeli harcama sistemi, sektörel bütçeleme, mikro planlara ihtiyaç var aslında. Kurumsal düzeyde planlara ihtiyaç var. Buna stratejik planlama dersiniz, başka bir şey dersiniz. Bunlar Türk bürokratlarca bilinen ama siyasilere kabul ettirilemeyen şeylerdi. Dünya Bankası raporlarına girmesini Türk bürokratlar sağlayarak bu süreçte etkin bir rol oynamışlardır.

Hakan Özyıldız ise Türk kamu yönetiminde görev yapan bürokratların genel olarak nitelikleriyle birlikte PEIR raporunun hazırlanmasındaki rolü ile ilgili olarak şunları söylemiştir.³⁶

³⁵ 11.04.2013 tarihli görüşme.

...Bürokrasinin kendi içerisinde kurumlar arası rekabet vardır zaman zaman. Çekişmelere neden olur. DPT ile hazine güç kavgalarında biz DPT'yi eleştirirdik, DPT bizi eleştirirdi. İkimiz Maliyeyi eleştirirdik gibi. Bu tür şeyler şimdi de var. Bunlar bir yere kadar normaldir ve desteklenmesi lazımdır. Rekabet kurumlara canlılık verir ancak yıkıcı oluyorsa engellemek lazım. 1994 krizi sonrası dönemde kriz ile ilgili olarak Tansu Çiller'e 2-3 çözüm modeli önerilmişti o dönemde. Mesela biz bir model önermiştik. Merkez bankası başka bir model önerdi. DPT bize yakın bir model önermişti gibi. Doğal olarak teknokratlar kendi zaviyesinden çözüm modelleri öneriyorlardı. Bu doğal bir şey. Bizim götürdüğümüz yapının içerisinde 2001 de yapılan uygulamaların çoğu iskelet olarak vardı. Mesela kamu bankalarının görev zararı meselesi vardı. Ondan sonra sosyal güvenlik reformu meselesi. Her ne kadar uzman olmasak da Hazine olarak bir reform ihtiyacı olduğunun farkındaydık. Şimdi bunları ortaya koyduğumuzda şimdi ne yapacağız diye herkesin el yordamıyla yaptığı şeylerdi. Burada artık bir parantez açayım. Bizim dönemimizdeki bürokrasinin şöyle bir özelliği vardı. Yurtdışına yüksek lisansa ilk gönderilenleriz biz. Bizden önce giden abilerimiz var ama onlar düzensiz gitmişler. Biz ilk düzenli gönderilenleriz. Yurt dışına gittiğimizde biz hepimiz şunun farkındaydık. Bu fakir ülkenin parasıyla gidiyorduk ve binlerce dolar ödeniyordu oradaki masraflarımız okul vs. için. Çoğumuzda, yani gidenlerin %95-97'sinde bunun karşılığını bu millete ödeme fikri vardı. Nasıl ödeyeceksin? Ne yapıp da ödeyeceksin? Hatta bir arkadaşımın sözünü unutmam. Bari gidelim de boş vaktimizde ağaç dikelim. Bu vesileyle ödemiş olalım diyen içinde ateş olanlar vardı. Biz bu fikirden hareketle yenilikler konusunda ne yapılabilir. Kendi ülkemiz için ne yapılabilir diye tartıştık. Farklı kuruluşlardan arkadaşlar bir araya geldiğinde bile bu konuları tartıştık. Yurt dışında eğitim gören ve kamu yönetiminde belli bir etki gücüne sahip bürokratlar olarak Türkiye'de bir takım işlerin değişmesi gerektiği sonucuna ulaştık. Bunların görülmesinin şöyle faydaları oldu. 2001 krizi gündeme geldiğinde, biz zaten başlık olarak konuyu biliyorduk. İddialı bir cümle söyleyeyim. Kemal Derviş geldiğinde rapor yazılmıştı zaten. Herkes Kemal Derviş raporu dedi. Bu tür şeyler normaldir. Bir pazarlama taktiğidir. Ama biz Kemal Derviş geldiğinde raporu yazmıştık. Bitmişti o program. Şimdi buradan stratejik planlamaya dönersek. Bu tartışmalarda şunu öğrendik devlet aslında olmalı mı tartışmasına girdik. Kapitalist devlet nasıl olmalı tartışmaları başladı. Var olan tartışmalardan biz de klasik ikileme girdik. Müdahaleci mi olmalı yoksa düzenleyici denetleyici mi olmalı. Bu tartışmadan yola çıktık. Eğer müdahaleci olmak istiyorsa, devlet klasik planlama modelini uygulamalı. Ama düzenleyici ve denetleyici bir devlet düşünülüyorsa o zaman stratejik planlama gerekli. Niçin? Stratejik planlama dediğiniz şeyin özünde var olan kalkınma modeli içerisinde bütün kıt kaynakların harekete geçirilmesi sistemi. Bunu en iyi nasıl yapabilirsiniz, nasıl götürebilirsiniz, bunu tartışmak lazım. Şimdi eğer devlet bir müdahaleyi edecekse başka, denetleyecekse neyi nasıl ve ne anlamda denetleyecek ve yön gösterecekse hangi strateji içerisinde düzenleme yapacak. Bunu tartıştık uzun uzun sonuçta bunun kararını doğal olarak siyasetçiler verecek. İşin acı tarafı biz bunu o zaman siyasetçilere anlatamadık. Dünya Bankası ile ortak hazırlanan PEIR raporunda ve sonrasında ikraz anlaşmasında koşul haline getirilince ilerleme sağlanabildi. Ben bizden öncekileri rahmetle yâd ediyorum. Bizi yurt dışına yüksek lisansa göndererek bürokrasinin önünü, ufkunu açtılar. Biz IMF ve Dünya Bankası uzmanları ile karşı karşıya geldiğimizde bütçenin ne olduğunu, şeffaflığın ne olduğunu, mesela bütçe açık tanımlarını biz anlatmışızdır. Sonuçta Türkiye Hazine müsteşarlığını ABD hazine müsteşarlığından daha kapasiteli kişilerin çalıştığı bir kurum şeklinde tarif edecek noktaya gelmişlerdir. Bu her şeyi doğru iyi yaptığımız anlamına gelmez. Ama biz stratejik planlama konusunda ısrarcı olduk ve

³⁶ 11.04.2013 tarihli görüşme.

bu konuda DPT'nin içerisinde bir grup arkadaş bize büyük katkıda bulundular. Evet, Dünya Bankası bize önermiştir, etkisi olmuştur, ancak bizimde ihtiyaç duyduğumuz bir araç olduğu için kabul görmüştür. Burada ayrıca bir parantez açayım zaman zaman bürokrasi geçmişte yapıyordu, halende yapıyor zannederseniz. Siyasileri ikna etmek amacıyla IMF ve Dünya Bankasını kullanmıştır. Teftiş Kurullarının ilk birleşmesi gerektiğini söyleyen bir hesap uzmanıdır. IMF'ye ilk söyleyendir. IMF uzmanları gidip gelip Başbakanı ikna etmişlerdir. Yurt dışında iyi uygulama örneklerini gören etkili bürokratlar ülkenin kendine göre çıkarına gördükleri uygulamaları krizleri de fırsat bilerek IMF ve Dünya Bankası gibi kurumları siyasileri ikna etmek amacıyla kullanmışlardır.

Konuyla ilgili olarak Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Daire Başkanı Kutluhan Taşkın ise bir bürokrat olarak özellikle Ömer Dinçer'in rolünü ön plana çıkararak şunları söylemiştir.³⁷

Aslında Türkiye'de birçok yeni yapılan uygulamanın kalkınma planlarında nüvelerini bulabilirsiniz. Kalkınma planlarına bakıldığında birçok soruna ve bu sorunların çözümlerine ilişkin nüveleri bulabiliriz. Siyasi partilerin hükümet programlarına bakıldığında da bunu görebiliyoruz. Birçoğu kalkınma planlarından esinlenerek hükümet programlarını yapıyorlar. Ancak bu iş için bir irade gerekiyor. Sayın Bakanımız Ömer Dinçer'i bir şans olarak görüyoruz. Yani stratejik planlamayı bir ihtiyaç olarak görsek de, bunu oluşturan şartların oluştuğunu söylesek de kriz gibi, kamu harcamalarında etkinsizliğin bıçağın kemiğe dayanması gibi, işte 2001 krizinden sonra paralel birçok alanda reform ihtiyacı çıkması gibi, ama bunların stratejik plan gibi bir araçla derli toplu kurumsal bir düzeye indirilmesi için biraz işletmecisi bir bakış açısı, biraz akademik bir bakış açısı ve bu gereğin arkasında duracak bir irade gerekiyor. Bu anlamda Başbakanlık Müsteşarlığına Ömer Dinçer'in gelmesi bu açıdan bunu tamamlayıcı bir etken oldu.

Konuyla ilgili olarak Mehmet Emin Zararsız ise özetle Türkiye'de, dünyadaki gelişmiş ülkeler ile Türkiye arasındaki gelişmişlik açığını kapatmak için ilk olarak reform yapılması gereken alanın kamu yönetimi alanı olduğunun farkına varıldığını, aslında bu farkına varışlığın yeni bir farkına varışlık olmadığını ama farkına varılmışlıkla birlikte kararlılığın 2002 yılından sonra gerçekleştiğini, bunun ilk adımlarının aslında 2002'den önce çalışmalarını başlatılmış olan Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu tasarı taslağı ile ortaya konulduğunu, stratejik yönetimi ilk yasal dayanağa ulaştıran kanunun da bu kanun olduğunu, 2003 yılı Nisan ayında Ömer Dinçer'in Ankara'da Başbakan Başmüşaviri olarak görev almasıyla başlayan süreçten itibaren daha organize bir şekilde çalışmanın başlatıldığını, stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarının da bu çalışmalarla birlikte çok daha önemli hale geldiğini, Ömer Dinçer'in başkanlığında kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarında görev almak üzere çeşitli kurumlarda görevli bürokratlardan oluşan

³⁷ 10.04.2013 tarihli görüşme.

bir ekibin mevzuat çalışmaları yaparken önce bir durum tespiti ve bunun felsefesine dayalı bir çalışma yapılması gerektiğini fark ettiklerini ve buna yönelik çalışma yapıldığını, dünyada çeşitli ülkelerde yapılan çalışmalarda beyaz kitap adı altında yayınlanan dokümanlara benzer bir çalışma yapıldığını ve Başbakanlık olarak yayınladığını, Ömer Dinçer'in Başbakanlık Başmüşaviri resmi sıfatıyla Ankara'da bu işlerden sorumlu kişi olarak Başbakan tarafından yetkilendirildiğini ve onun başkanlığında bürokratlardan oluşan bir komisyonun bu işleri yürüttüğünü, belirtmiştir.³⁸

Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Daire Başkanlığında uzman olarak görev yapan Muhammed Fatih Yıldırım'da özellikle bu süreçte bürokratlardan Ömer Dinçer'in rolünü ön plana çıkararak şunları söylemiştir.³⁹

Stratejik planlamaya yönelik ilk kılavuzun hazırlandığı tarih 2003 yılıdır. Ancak bu kılavuzun hazırlık çalışmaları 2001 ve 2002 yıllarında yapılmıştır. Ömer Dinçer, Başbakan Başdanışmanı olarak görevlendirilmesinden sonra stratejik Yönetim konusunda bir katalizör görevi görmüştür. Bu konuda ihtisas sahibidir. Başbakan başdanışmanı sıfatıyla çalışmaları yürütmüştü. Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz ile birlikte "Değişimin yönetimi için yönetimde değişim" isimli dokümanı yazdı. Bu reformun altyapısını politikasını oluşturan bir dokümandır.

Konuyla ilgili olarak Mustafa Çetin'de özetle, stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik çalışmaların yapıldığı süreçte Ömer Dinçer'in Başbakanlık Müsteşarı olmaması durumunda bu kavramın bu ölçüde kamu yönetiminde kullanılamayacağını, belirtmiştir.⁴⁰

Stratejik yönetim ve planlama yaklaşımı ile birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına ilişkin olarak Ömer Dinçer, yapılan görüşmede şunları açıklamıştır.⁴¹

...Aslında siyasetin özellikle Ak partinin iktidara geldiği duruma bakacak olursanız. Türkiye çok ciddi bir ekonomik krizdeydi. Sadece ekonomik krizde değildi, siyaset krizindeydi de ayrıca. Sosyal olarak kriz içerisindeydik. Yani pek çok alanda krizimiz vardı bizim. Küresel düzeyde çok çatışma alanları arasında bir yerlerdeydik. O yüzden siyaset, aslında yönetim kültürünü ve kamu yönetiminin değişmesi fikrini önceliklendirecek durumda değildi. Onun için esas öncelikli olan ekonomik krizin biran önce çözülmesiydi. Türkiye'de siyasi bir istikrarın sağlanmasıydı. Peki, kamu yönetiminde reform nereden çıktı. O doğrudan doğruya belki de benim siyaseti forse etmemle doğrudan ilgili bir hadiseydi. Ben başdanışmandım. Sonra Başbakanlık

³⁸ 13.04.2013 tarihli görüşme.

³⁹ 10.04.2013 tarihli görüşme.

⁴⁰ 09.04.2013 tarihli görüşme.

⁴¹ 10.04.2013 tarihli görüşme.

Müsteşarıydım. Ve Türkiye'nin hem ekonomik krizden kurtuluşunun, hem siyasi istikrarının, hem sosyal krizden kurtuluşunun arkasındaki temel dinamiğinin yönetimin kalitesinin artırılmasından geçtiğine inanıyordum. O yüzden siyaseti ve siyasi aktörleri yani hükümeti, Ak partiyi, meclis gurubunu bu anlamda ikna etmiştim. Ve dolayısıyla Başbakanlık Müsteşarı olarak bunu devam ettirebiliyordum. Ve ben orada olduğum sürece herkes bunun öneminin farkındaydı. Herkes bu yapılanların her birinin sonuç alacağına inanıyordu. Dolayısıyla hükümet bunu kendi projesi olarak, kendi programı olarak ortaya koyup Türkiye'nin bir kurtuluş reçetesi olarak öngörmemişti. Hükümete bizim dışarıdan duyurduğumuz bir şeydi. Dolayısıyla da ben Başbakanlık Müsteşarı olduğum sürece bu devam etti.

Kurumsal bağlamın oluşmasına ilişkin olarak Alvares (1998:41), özellikle kamu politikalarının oluşması aşamasında bilginin transferinde bürokratların önemli bir taşıyıcı görevi gördüğünü belirtmiştir. Alvares'in bürokratların transfer mekanizmasındaki görevine ilişkin açıklamalarıyla uyumlu olarak PEIR raporunun, PEIR raporunun atıfta bulunduğu 8. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu raporlarının ve sonrasında kamu yönetiminde yapılacak değişimlerin felsefesini ortaya koyan ve Başbakanlıkça yayımlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" isimli yayının incelenmesi ile birlikte bu süreçte görev alan aktörlerin görüşlerinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde; stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulamaya girmesinde Dünya Bankası ile birlikte bürokratların da kurumsal bağlamı oluşturan önemli aktörlerin içerisinde yer aldığı değerlendirilebilir. Bürokratların stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde uygulanması ve yayılmasında ciddi roller üstlendikleri, PEIR raporunun hazırlanmasında görev alan bürokratların o dönemki siyasi iradeyi zorlayabilmek adına Dünya Bankasıyla birlikte bu kavramların Türk kamu yönetiminde uygulanması gerektiğine ilişkin raporların yayınlanmasında öncü rol üstlendikleri, bunun da ötesine geçerek ikraz anlaşmalarının şartları haline getirdikleri, hemen sonrasında yapılan seçimler neticesinde değişen hükümetle birlikte stratejik yönetim konusu ihtisas alanı olan Başbakanlık Başmüşaviri ve Başbakanlık Müsteşarı olarak görev yapan Prof. Dr. Ömer Dinçer'in başkanlığındaki bürokratlardan oluşan ekibin stratejik yönetim ve planlama anlayışı ile birlikte bağlantılı birçok yeni yönetim tekniğinin kamu sektöründe yaygın bir şekilde uygulanmasında öncü rol üstlendikleri değerlendirilebilir.

2.2.3. Adalet ve Kalkınma Partisi

2001 yılının Şubat ayında yaşanan ekonomik kriz sonrasında Türkiye’de siyasi kriz de baş göstermiş ve erken seçim kararı alınarak 03 Kasım 2002 tarihinde yapılmıştır. Genel seçimler sonrasında ise ilk defa seçimlere katılan Adalet ve Kalkınma Partisi birinci parti olarak çıkmış, daha da önemlisi mecliste hükümeti tek başına kurabilecek milletvekili sayısına da ulaşmıştır. Türkiye’de en son Turgut Özal’ın genel başkanlığını yaptığı Anavatan Partisi 1987 yılında yapılan seçimlerde tek başına hükümeti kurabilecek milletvekili sayısına ulaşmış ve sonrasında ise 1991–2002 yılları arasındaki on bir yıllık dönemde mecliste çoğunluğu sağlayarak herhangi bir siyasi parti hükümeti kuramamıştır. Bu dönemde çoğunluğu koalisyon ve kısa süreli olmak üzere on bir hükümet kurulmuştur. Koalisyonu oluşturan partilerin siyasi kimliklerindeki farklılıklarla birlikte görev sürelerindeki kısalık bu on bir yıllık süre içerisinde yapısal reformların yapılamamasına ve peş peşe yaşanacak ekonomik krizlere zemin hazırlamış ve toplumda siyasi partilere ve siyasete olan güven zedelenmiştir. Buna ilişkin olarak halkın siyasal sisteme ve partilere olan güven erozyonunun 1990’larda başladığı ve artan bir trend ile 2000’li yıllarda dibe vurduğu pek çok kamuoyu araştırmasıyla ortaya konulmuştur (Akgün, 2001:4). 2002 yılında yapılan seçimlerden önce yapılan 1999 seçimlerinde Demokrat Sol Parti, Milliyetçi Hareket Partisi, Fazilet Partisi, Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisinden oluşan beş parti mecliste temsil edilirken, 3 Kasım 2002 seçimlerinde bu partilerin hiçbiri mecliste temsil yetkisi elde edememiş ve ilk defa seçimlere giren Adalet ve Kalkınma Partisi birinci parti, Cumhuriyet Halk Partisi’de ikinci parti olarak mecliste temsil yetkisini elde etmişlerdir.

Adalet ve Kalkınma Partisi, kamu yönetiminin verimsizliğine ve bu alandaki reform ihtiyacına seçim beyannamesindeki ve sonraki dönemde ürettiği metinlerdeki retorikle vurgular yapmıştır. Örneğin 3 Kasım 2002 seçimlerinden önce yayınladığı seçim beyannamesinde yönetimin yeniden yapılandırılması başlığı altında şu açıklamalara yer vermiştir.⁴²

⁴² Adalet ve Kalkınma Partisi, *Ak Parti Seçim Beyannamesi*, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/SE%C3%87%C4%B0M%20beyanname-KISALTILMI%C5%9E.doc>, 03.06.2013.

Demokratik bir devlet anlayışı ile rekabetçi bir piyasa arasında tamamlayıcılık ilişkisi bulunmaktadır. Toplumların temel ihtiyaçlarının karşılanmasında, devlet, piyasa ve sivil toplum işbirliği kaçınılmaz hale gelmiştir. Halkımızın temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanan mevcut devlet yapımız;

- Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıdadır,
- Toplumsal denetim ve katılıma kapalıdır,
- Kırtasiyecisi, şekilci ve verimsizdir,
- Hızla büyümekte ve hantallaşmaktadır,
- Yolsuzluğa açıktır ve siyaseti yozlaştırmaktadır.

Kamu yönetimi sistemimizin çağdaş yönetim anlayışına uygun bir şekilde dönüştürülmesi gerekmektedir. AK PARTİ, bu dönüşümü sağlama kararlılığında

Seçimlerden sonra Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından kurulan hükümet Başbakanlık bünyesinde kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarını başlatmış ve 2003 yılının Ekim ayında “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1-Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışmayı yayınlamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından kurulacak hükümetlere rehberlik eden ve yönetimde yeniden yapılandırmanın felsefesini ve teorik çerçevesini ortaya koyan bu çalışmada öncelikle kamu yönetimini değişime zorlayan nedenler ortaya konulmuş, gelişmiş ülkelerden örnekler verilmiş, Türkiye’deki değişime olan ihtiyaç vurgulanmış ve sonuç olarak yeniden yapılandırmanın temel ilkelerine yer verilmiştir.

Stratejik yönetim ve planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulanmasına ilişkin faaliyetler 2002 seçimlerinden önce başlamış olmakla birlikte bu çabaların başlamasından sonra iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından da bu çalışmalar desteklenmiş ve “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1-Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışmada yeniden yapılandırmanın temel ilkelerinden biri stratejik yönetime geçiş olarak adlandırılmış ve bu başlık altında şu açıklamalara yer verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:130-131).

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. ...Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır. ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan bu yapının ülkemize uyarlanması pilot uygulamalar yapılarak başlatılacaktır. ...Stratejik yönetim yaklaşımı pilot uygulamalar gerçekleştirildikten sonra tüm kamu kuruluşlarına aşamalı olarak yaygınlaştırılacaktır. Bu çalışmaların meyveleri alındığında kamu kuruluşları sorun

üreten ve gündelik sorunlar altında bunalan bir yapıdan kurtularak, hızlı değişim karşısında stratejik bir bakış açısı ile öncelikli alanlara yoğunlaşan ve çözüm üreten bir yapıya geçeceklerdir.

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından kurulan hükümetin Başbakanlık gibi en üst seviyede bir organ eliyle yayınlamış olduğu yeniden yapılandırma çalışmalarına ilişkin rehber çalışmada stratejik plan, stratejik yönetim ile birlikte ele alınmış ve bu yönetim yaklaşımının uygulanmasına yönelik olarak güçlü bir siyasi iradenin varlığına vurgu yapılmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisinin stratejik yönetim ve planlama pratiğinin kamu yönetiminde yayılmasındaki rolüne ilişkin olarak dönemin aktörleri ile yapılan yarı-yapılandırılmış görüşmelerden elde edilen bilgiler aşağıda açıklanmıştır.

Stratejik planlama pratiğide dahil olmak üzere kamu yönetiminde yapılan reformlarda siyaset dünyasının rolüne ilişkin olarak Ahmet Kesik şunları ifade etmiştir.⁴³

Stratejik planlamanın uygulamaya geçmesinde başı bürokratlar çekmiştir. Ancak burada vurgulanması gereken temel bir nokta vardır. Bu da 2002 seçimlerinden önceki ve sonraki durumdur. 2002 seçimlerinden önce direnen bir siyasetçi kesimden, seçimlerden sonra bürokrasinin önünü açan siyasi bir yapı oluştu. Bürokrasinin, bürokratin önünü açan bir siyasetçi yapısı ortaya çıktı. 2002 seçimlerinden önceki siyasi yapı döneminde her şey yanlış tepe taklak gidiyordu. İpin ucu kaçmıştı. Tutacak bir yer bulamıyorlardı. ... düşünün topluca makro olarak meseleye baktığınızda dokunmanız gereken yüz tane alan var. Adam diyor ki Birisine dokunsam, ikisine dokunsam ne olacak. Dokunsam ne olacak. Zaten dokunacak bir ortam da yok koalisyon hükümetleri var. Adam her yerlerden sıkıştırılıyor. Adamın dokunacak ne bir ortamı var, ne bir siyasi yapı var, ne bir bürokratik yapı var. Bürokraside bir anlamda artık siyasetçileri yanında göremediği için, inancını yitirmişti. Bu bir bakanın demesiyle olacak bir şey değildi. Bütün olarak siyasetçilerin sahip çıkabilecekleri bir şeydi. Siyasetçilerin ise gündeminin çok farklı olduğunu görüyorduk. Bir bakanlar kurulunu düşünün, stratejik yönetimi düşünüyorsak herkesin aynı yöne bakması gerekiyor. Herkes farklı yöne baktığı için kimse bu tür konuları masaya getiremiyordu. Koalisyon hükümetlerinin ülkeye verdiği zararlar diyebiliriz. Herkes farklı yöne bakıyordu. Örneğin, MHP'li bir bakanın başında bulunduğu Tarım Bakanlığına bu işi söyleyemezsiniz. kim söyleyemez bunu ANAP'lı bir bakanın başında bulunduğu bakanlık söyleyemez. Yani bürokratlar da başlarında buldukları bakan ve partisine göre gardını öyle almışlardı.

Mehmet Emin Zararsız ise özetle, Kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu reform hareketlerinin 3 Kasım 2002 seçimlerinden önceki istikrarsız koalisyon hükümetleri nedeniyle yapılamadığını, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi

⁴³ 12.04.2013 tarihli görüşme.

uluslararası kurumların zorlamalarıyla kamu yönetiminde bir kısım yenilikler yapılmış olmasına rağmen, kamu yönetiminde köklü ve bütüncül bir yeniden yapılanma faaliyetine girişilemediğini, 3 Kasım 2002 seçimleriyle birlikte yeni bir partinin güçlü bir oy oranıyla iktidara geldiğini, iktidar partisinin, almış olduğu oy oranı, mecliste kanunları geçirebilme gücünü elde etmesi, seçimlere giderken yayınladığı seçim beyannamesi, seçimlerden sonra ortaya koyduğu hükümet acil eylem planı ile Türkiye'nin çok ciddi bir manada kamu yönetimi reformu gerekliliğine ve bu reformun hangi parametreler içerisinde yapılacağına dair unsurlara da işaret etmek suretiyle güçlü bir siyasi irade koyduğunu, tek başına bir partinin hükümet ediyor olmasının birçok avantajının ortaya çıktığını, Ömer Dinçer'in başkanlığında yapılan kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında ortaya çıkan ürünlerin hayata geçirilmesinde hükümetin ve parlamentonun üstlendiği rolün de önemli olduğunu, alınan kararların kısa bir sürede hayata geçirilebildiğini, dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte işletme yönetimi ve kamu yönetimi kavramlarının bir birlerine yaklaştığını, kamuda etkinlik ve verimliliğin öneminin arttığını, bu kapsamda stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi uygulamaların büyük önem kazandığını, 2002 seçimlerinden sonra çıkan güçlü siyasi irade ile birlikte bu uygulamaların yasal temelini oluşturan 5018 sayılı kanunun meclisten geçirilebildiğini, 3 Kasım 2002 tarihinden önce var olan koalisyon hükümetlerinde koalisyon pazarlıklarıyla harcanan enerjinin neticesinde krizler gibi acı tecrübelerle karşılaşıldığını, 3 Kasım 2002 seçimleriyle birlikte Türkiye'de oluşan siyasi atmosfer ve ortamın Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en önemli bir dönüşüm zamanını oluşturduğunu, yeni seçilen siyasi iradenin kendisinden önce yaşanan acı tecrübelerden de faydalanarak Türkiye'nin önüne yeni bir vizyon koyduğunu, ifade etmiştir.⁴⁴

Mustafa Çetin ise özetle, Ak partinin iktidara gelmesiyle birlikte Ömer Dinçer'in öncülüğünde kamu yönetiminde ciddi bir değişim ve dönüşüm yaşandığını, stratejik yönetim ve planlama pratiğinin kamu yönetiminde yaygın bir biçimde uygulama alanı bulmasında Ak partinin, özellikle de Ömer Dinçer'in büyük katkıları olduğunu, ifade etmiştir.⁴⁵

⁴⁴ 13.04.2013 tarihli görüşme.

⁴⁵ 09.04.2013 tarihli görüşme.

Stratejik yönetim ve planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanmasında önceleri bürokrat sonrasında ise siyasetçi olarak öncül görev üstlenen Ömer Dinçer ise şunları ifade etmiştir.⁴⁶

...Paradigmatal bir değişim olmaksızın Türk kamu yönetimi içerisinde stratejik yönetimi uygulamanız mümkün değildir. Niçin? Çünkü Türk kamu yönetim sistemi, temelde günlük sorunlar üzerine odaklanmıştır. Günlük meseleleri çözmeye çalışır ve geçmişı de denetler. Yine mevcut kamu yönetimi anlayışının yani bürokrasi anlayışının esas vurgusu, meseleyi nereden ele aldığı ve nereye kadar getirdiğı üzerinedir. Başarı, bunun üzerine kurgulanır. Yani diyelim ki siz kamuda bütçenizi işte bir önceki yıl ne kadardı, ondan önceki yıl ne kadardı, bu yıl ne kadar yaptınız diye konuşursunuz. Okullaşma oranınızı bundan 5 yıl önce ilkokullarda okullaşma oranı ne kadardı, 3 yıl önce ne kadardı, şimdi ne kadar diye bakarsınız. Halbuki stratejik yönetimin temel vurgusu gelecek üzerinedir. Günün üzerine değildir. Gelecekte dış dünya nereye gidiyor. Çevre nasıl bir şekil alacak, benim içinde bulunduğum sektör nasıl değişecek, ben o sektörde nerede durmak istiyorum. Bu sorulara cevap üreteceksiniz ve ona göre bir yer belirleyeceksiniz. Bu meçhul bir yerdir, hayaller üzerine de kurgulanır. Ondan sonra siz bütün kaynaklarınızı buna tahsis edeceksiniz. Hâlbuki kaynak tahsisini bugüne kadar mevcut şartlar içerisinde yapmaya alışmış bir bürokrasi, gelecekte biraz da içerisinde hayal olan bir tasarım için kaynak tahsisi yapmayı başarabilir mi? O yüzden de kamu bürokrasisinin bu anlamda da stratejik yönetim anlayışında da paradigmat bir değişime ihtiyacı vardı. Gözünü günlük meselelerden uzaklaştırıp, geleceğe çevirmesi gerekiyordu. İşte modern yönetim bunu da ifade eden bir şeydir. O yüzden biz ne yaptık? Stratejik yönetimi uygulama konusunda çok ısrar ettik. Türk yönetim sistemini günlük uygulamalarının dışına çıkarmak ve günlük uygulamaları bir gelecek tasavvuru üzerine yapmak konusunda ısrar ettik. ...Sürekli gelişme fikri yerleşmeye başladı. Burada Ak Partinin parti olarak zihniyeti de çok önemli. Çünkü Ak Parti topluma hizmet etmeyi ve halk odaklılığı kendine hedef seçti. Ben bunu birazcık Ak partili yöneticilerin dini değerleri, kültürel değerleri ile irtibatlandırıyorum. İkincisi siyasette istikrarın bunun üzerinde olduğunu görmüş olmalarına bağlıyorum. İki tane temel faktör var. Dini ve kültürel değerler, bu peygamber efendimizin bir hadisiyle alakalıdır "Toplumun efendisi, o topluma hizmet edendir." Biliyorsunuz. Peygamber efendimiz bir gün bir toplantı esnasında etrafındaki sohbete gelen sahabelere su ikram ederken, dışarıdan bir başka kabilenin reisi görüşmek üzere, salona buldukları odaya geliyor. Ve tanımadığı için yüksek sesle bu toplumun efendisi kim diye soruyor. Peygamber efendimiz o zaman cevap veriyor, diyor ki: bu toplumun efendisi topluma hizmet edendir diyor. Çünkü kendisi de o esnada hizmet ediyordu. Su dağıtıyordu. Şimdi bu Ak partili tüm yöneticilerin bildiğı bir şeydir. Menkıbedir. Bu onların benimsediğı bir şeydi ama ayrıca birde toplumsal gerçeklik vardı. Toplum da kendisine hizmet edenleri el üstünde tutuyordu. Ve Ak partiyi kuranlar İstanbul Büyükşehir Belediyesindeki hizmet anlayışında bunu fark etmişlerdi. Hizmet ettiler. İki taraflı gördüğünüz gibi. Değer olarak zaten siz buna yatkınsınız. İki, siz bu değeri uygulamaya koyduğunuzda, buradan da siyasi olarak bir sonuç elde ediyorsunuz. Bu bence ikisi birbirini pekiştiren bir durumdur. Ak parti bu boyutuyla aslında modern kamu yönetiminin bazı temel taşlarını üzerinde bulunduruyordu.

⁴⁶ 10.04.2013 tarihli görüşme.

Kamu yönetiminde reform çalışmalarında ön plana çıkan Ömer Dinçer, kamu kurumlarının geçmişi baz alarak değil geleceği hesaba katarak yönetilmesi gerekliliği üzerine vurgu yaparak stratejik yönetimin gelecek yönelimli olma özelliğini dikkate vermiştir. Bununla birlikte Adalet ve Kalkınma Partisinin halk odaklı olarak çalışmasının arkasındaki temel değerleri dini değerler ile açıklayarak kültürel faktörleri ön plana çıkarmıştır.

Kurumsal bağlamın oluşmasına ilişkin olarak Alvares (1998:41), özellikle kamu politikalarının oluşması aşamasında bilginin transferinde bürokratlarla birlikte siyasetçilerinde önemli bir taşıyıcı görevi gördüğünü belirtmiştir. Bu çerçevede, 2001 yılının Şubat ayında yaşanan ekonomik kriz Türkiye’de sadece ekonomik alanda değil, siyaset alanında da önemli bir değişimi tetiklemiştir. Krizin akabinde yapılan seçimlerle birlikte daha önce parlamentoda temsil edilen siyasi partilerin tamamı parlamento dışı kalmış ve ilk defa seçimlere giren bir siyasi parti mecliste tek başına hükümeti kurabilecek çoğunlukla iktidara gelmiş ve hemen akabinde kamu yönetiminde köklü reform hareketlerine başlamıştır. Stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulanmasına ilişkin ilk faaliyetlerin yürütüldüğü aşamada iktidara gelen bu partinin seçim beyannameleri, hükümet programları ve kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin araştırma raporlarından oluşan dokümanların incelenmesi neticesinde elde edilen bilgiler ile dönemin aktörleri ile yapılan görüşmelerden elde edilen bilgiler birlikte değerlendirildiğinde, Adalet ve Kalkınma Partisinin stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasında önemli bir rol üstlendiği ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde herhangi bir yeni yönetim yaklaşımın uygulama alanı bulabilmesi her şeyden önce yasal bir düzenleme gerektirmektedir. Bu yasal düzenlemeler ise parlamenter sistemlerde iktidar partisinin desteği ile olabilmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi, seçimlerden önce kamu yönetiminde çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmasına ilişkin olarak reform hareketlerine başlayacağını deklare etmiş, seçimler sonrasında ise seçim beyannamesine uygun olarak yayınlamış olduğu hükümet programında stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetiminde uygulamaya geçirileceğini belirtmiş ve sonrasında gerekli yasal düzenlemeleri yaparak bu pratiğin kamu yönetiminde uygulamaya geçmesinde ve yayılımında önemli bir rol üstlenmiştir.

2.2.4. Sivil Toplum Kuruluşları

Kurumsal bağlamın oluşumundaki aktörlerden bir diğeri de sivil toplum kuruluşları olarak kabul edilebilir. Sivil toplum kuruluşları, devlet örgütlenmesinin dışında, toplumun bir kısım çıkarlarını gerçekleştirmek için oluşturulan, gönüllülük esasına dayanan ve kar amacı gütmeyen, program ve söylem geliştirebilecek yeterlilikte ekonomik, ideolojik ve örgütsel kapasiteye sahip sosyal gruplar veya kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Özellikle 1980'lerde yayılım gösteren Neo-liberal yaklaşımla birlikte önemi artan yönetim anlayışı çerçevesinde sivil toplum kuruluşları kamusal bir güç olarak devletin rolünün sorgulanmaya başlamış, devleti temsil eden resmi otoritenin politika oluşturma aşamasında paydaş konumuna gelerek politikaları yeniden oluşturacak, değiştirecek ya da sınırlayacak gücü elde etmiştir (Bayhan, 2002:6, Emini, 2013:43). Sivil toplum kuruluşlarının kurumsal bağlamın oluşumundaki rollerine ilişkin değerlendirme, yapılan yapı-yapılandırılmış görüşmelere ve doküman incelemelerine bağlı olarak aşağıdaki şekilde sunulabilir.

Stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılmasında sivil toplum kuruluşlarının aldıkları roller konusunda görüştüğümüz kişiler, yapılan yarı-yapılandırılmış görüşmelerde sırasıyla şunları ifade etmişlerdir.

Konuyla ilgili olarak Ahmet Kesik özetle, Kamu sektörü anlamında 2007 ve 2008 yıllarında yaptıkları çalışmalarla TEPAV'ın katkısı olduğunu, TESEV'in de faydalı çalışmaları olduğunu, TESEV'in, bu çalışmalar yapılırken doğrudan katılmasa bile yayınladığı raporlarla bir farkındalık oluşturarak dikkatleri bu konu üzerine çektiğini, özellikle public governance isimli bölümleri vasıtasıyla çıkan raporların dikkatleri bu konu üzerine çektiğini, TOBB ve TÜSİAD gibi diğer önemli sivil toplum kuruluşlarının bu konuda bir çalışmalarını hatırlamadığını, ancak TOBB'un TEPAV'ı kurarak TEPAV aracılığı ile bu konuya destek olduğunun söylenebileceğini ifade etmiştir.⁴⁷

Konuyla ilgili olarak Ferhat Emil ise özetle, TESEV ile 2003 ile 2005 yılları arasında yönetim direktörü olarak çalıştığını, TESEV'in stratejik planlama konusuna teknik boyutta bir desteği olmamasına rağmen demokratikleşme,

⁴⁷ 12.04.2013 tarihli görüşme.

saydamlık, şeffaflık gibi kendi ajandasının el verdiği müddetçe bu konuya destek verdiğini, TESEV'den sonra TEPAV'da da görev aldığını, TEPAV'da 2013 yılı ocak ayına kadar mali izleme raporlarını hazırladıklarını, bu raporlarla bütçeyi izlemeyi amaçladıklarını, TEPAV'ın da zaman zaman stratejik planlama ile ilgili çalışmalar yaparak destek olduğunu, ifade etmiştir.⁴⁸

Konuyla ilgili olarak Kutluhan Taşkın ise özetle, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin yaygınlaşması, bir kültür haline dönüşmesi uygulamaya dönüşmesi, dönüp dolaşım harcamaların etkinliğini sağlayacağını, hesap verebileceğini düşünen kişinin savurgan harcama yapmayacağını, bunun aile içerisinde de böyle olduğunu, Kalkınma Bakanlığı olarak stratejik planlamanın katılımcılık boyutunu TEPAV ile birlikte çalıştıklarını, TEPAV'da bu konuda bir kapasite oluştuğunu, uygulamada çok yakın bir çalışmalarının olmamasına rağmen TESEV'in de dolaylı olarak desteklerinin bulunduğunu, ifade etmiştir.⁴⁹

Konuyla ilgili olarak Muhammed Fatih Yıldırım ise Türkiye'de örgütlü ve güçlü sivil toplum kuruluşlarının çok az olduğunu, bunun da ülkemiz adına bir kayıp olduğunu, stratejik planlama konusunda da sivil toplum kuruluşlarının farkındalığının ve desteğinin çok sınırlı olduğunu, Kalkınma Bakanlığı olarak TEPAV ile stratejik planlamanın farklı boyutlarında birlikte çalıştıklarını, ifade etmiştir.⁵⁰

Konuyla ilgili olarak Mustafa Çetin ise kamuda stratejik planlama ve yönetim yaklaşımını da içine alan reform hareketlerine TESEV ve MUSİAD gibi sivil toplum kuruluşlarının yapmış oldukları yayınlarla destek verdiklerini, o dönemde Tarhan Erdem, İsmet Berkan ve Yücel Sayman gibi önemli kişilerin de açıkladıkları görüşlerle bu reform hareketlerine destek verdiklerini, ifade etmiştir.⁵¹

Konuyla ilgili olarak Ömer Dinçer ise yapılan görüşmede özetle, stratejik yönetim yaklaşımının da yer aldığı kamu reformlarının bütününe yönelik olarak sivil toplum kuruluşlarından yeterli desteğin alındığının söylenmesinin zor olduğunu, pek çok sivil toplum kuruluşu ile üniversiteler ile görüştiklerini, akademik camianın,

⁴⁸ 11.04.2013 tarihli görüşme.

⁴⁹ 10.04.2013 tarihli görüşme.

⁵⁰ 10.04.2013 tarihli görüşme.

⁵¹ 09.04.2013 tarihli görüşme.

bilim adamlarının kamu yönetiminde yapılmak istenilen değişimin gerekli olduğunu düşündüklerini, ancak bu reform hareketini Ak partinin kamuoyunun gündeme getirmesinden rahatsız olduklarını, çünkü ideolojik olarak farklı yerde durduklarını, ikincisi, batılı ülkelerle irtibatlı olan ve dünyadaki gelişmeleri takip eden sivil toplum örgütleri mesela TÜSİAD gibi, sivil toplum örgütleri bu yapılan reform hareketlerinin doğru olduğunun farkında olmalarına ve kapalı kapılar ardından destek vermelerine rağmen kamuoyuna bu desteklerini açıkça ifade etmediklerini, yerel sivil toplum örgütlerinin Ak parti yanlısı ise destek olduklarını, aksi takdirde gözü kapalı hayır dediklerini, yani rasyonel davranılmadığını, ifade etmiştir.⁵²

Stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulamaya başlamasında ve kamu örgütlerinde yayılmasında Dünya Bankası, bürokratlar ve iktidardaki siyasi parti önemli aktörler olarak ortaya çıkmakla birlikte, bir kısım sivil toplum kuruluşları da yayınladıkları yayınlar, raporlar, düzenledikleri seminerler ve yaptıkları basın açıklamaları ile bu bilginin kamu yönetiminde uygulanmasını doğrudan veya dolaylı olarak destekleyerek stratejik planlama pratiğinin yayılımında rol üstlenmişlerdir.

Sivil toplum kuruluşları kapsamına Türkiye’de binlerle ifade edilebilecek kuruluş girebilir. Burada kamu yönetimine ilişkin yapmış oldukları yayınlarla toplumun geneline mesajlar verebilen ve stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulamaya geçmesinde görüşlerine başvurduğumuz kişilerce isimleri zikredilen Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) ve Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneğinin (MUSİAD) faaliyetleri sırasıyla incelenecektir.

2.2.4.1. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)

TEPAV, işadamı, bürokrat ve akademisyenler tarafından kurulan ve Aralık/2004’te faaliyete geçen bir vakıftır. TEPAV, politika önerileri geliştirmenin yanı sıra bazı alanlarda projeler geliştirerek, bu projelerin tamamlanmasına katkıda

⁵² 10.04.2013 tarihli görüşme.

bulunmaktadır. TEPAV, uygulanmakta olan kamu politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar yapmakta ve bu çalışmaları destekleyecek eğitim programları ve toplantılar organize eden bir sivil toplum kuruluşudur. Ekonomi, yönetim ve dış politika başlıkları altında üç adet çalışma alanı bulunmaktadır. Bu kapsamda 10 adet araştırma enstitüsü kurum bünyesinde faaliyet göstermektedir. Bu enstitülerinden birisi de Kamu Politikaları Eğitim ve Araştırma Enstitüsü'dür.⁵³

Stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanmasını ve yayılımını desteklemek amacıyla TEPAV tarafından yapılan çalışmaların önemli görülenleri sırasıyla incelenecektir.

TEPAV, stratejik yönetim ve planlama anlayışının da içinde yer aldığı "Kamu Yönetiminde Reform Mevcut Durum ve Beklentiler" başlığı altında 07 Kasım 2006 tarihinde yuvarlak masa toplantısı yapmıştır. Söz konusu toplantıya Mehmet Emin Zararsız, Ahmet Kesik, Zekeriya Şarbak, Ercan Topaca ve Kayhan Kavas gibi kamuda yeniden yapılandırma çalışmalarına ilişkin kurulan komisyonda görev yapan kişiler, stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik PEIR raporunda görev yapan Ahmet Kesik ile birlikte TESEV gibi diğer sivil toplum kuruluşlarından kişiler katılmış ve toplantıda reformların sürdürülebilirliği ve önümüzdeki dönemlerde yapılması gerekenler gündeme getirilmiştir. Toplantıda, kamu reformu mali, idari ve demokratik/siyasi reformlar olmak üzere üç alanda birbiriyle ilişkili değişim çabası olarak tanımlanmış, mali reform kapsamında stratejik plan uygulamasının kritik başarı faktörlerinden biri olarak ön plana çıkmış, siyasa-plan-bütçe-performans ilişkisinin ne durumda olduğu, stratejik planlama uygulamasında oluşan darboğazların neler olduğu gibi konular tartışılmıştır.

Toplantı sonucunda ortaya çıkan görüş ve değerlendirmeler değerlendirme notu olarak TEPAV tarafından yayınlanmıştır. Bu değerlendirme notunda stratejik planlamanın diğer faktörlerle birlikte sistemin temelini oluşturduğu, stratejik planlamaya ilişkin yasal mevzuatın oluşmuş olmasına rağmen içeriğine ilişkin daha çok çalışılması gerektiği, stratejik planlamanın da içerisinde yer aldığı reform

⁵³ <http://www.tepav.org.tr/tr/html/250/Hakkinda/>,03.06.2013.

hareketine desteğin ve farkındalığın artırılması için çaba sarfedilmesi gerektiği vurgulanarak kurumsal bağlamın oluşumuna katkı sağlanmıştır. (TEPAV, 2006).

...Kamu reformu konusunda dış faktörlerden talep gelmekte ancak içerden ciddi bir talep bulunmamaktadır. Reformun güçlü bir toplumsal talep çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve eğer bu yoksa farkındalık yaratılması gerekmektedir. Aynı zamanda reform motivasyonu yüksek, cesur bürokrat ve siyasetçilere ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumlarda bu nitelikte bürokratların eksikliği hissedilmektedir. ... Reform sadece iktidar partisi tarafından desteklenmekte ve kısıtlı bir merkez bürokrasisi eliyle yürütülmeye çalışılmaktadır. Sorunlar reformun daha geniş paydaşlarca benimsenmemesinde ve uygulanmamasına yoğunlaşmaktadır. Reformun sahiplenilmesi ve kanunlarla amaçlananların hayata geçirilmesi için sivil toplumun ve akademik dünyanın desteğinin alınması gerekmektedir. Burada talebin beklenmemesi, talebin yaratılması gerektiği unutulmamalıdır....Bütçe dairesi başkanlıklarının kapatılması ve genel bütçe dışındaki saymanlıkların kurumlara devredilmesi ve iç denetçilik ile ilgili teşkilatlanma çalışmaları, stratejik plan, performans programı ve etki analizleri sistemin temelini oluşturuyor. Kamuda stratejik yönetimin sağlanmasına ilişkin çalışmalar önceki hükümet döneminde başlatılmakla beraber mevcut dönemde de bu alana çok önem verildi. Stratejik plan ve performansa dayalı yönetim anlayışı ile ilgili yasal altyapı merkez yönetim ve yerel yönetimler için oluşturuldu. Ancak planların içeriğine ilişkin daha çok çabanın sarf edilmesi gerekmektedir. Belli bir mantık sırası içinde uzun yıllar içinde benimsenmesi ve mali yönetimin doğal bir parçası olması gereken stratejik plan, performans esaslı bütçeleme gibi yönetim araçları bir anda ve yeterli yönlendirme olmadan uygulanmaya çalışılmaktadır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hazırlanırken yerel yönetim boyutu ihmal edildi. Büyük kamu kuruluşlarının yanı sıra küçük ölçekli belediyeler de aynı yasaya tabi oldu ve altından kalkamayacakları yükümlülüklerle karşı karşıya kaldılar. Stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, iç denetim, mali kontrol gibi yükümlülüklerin 3225 belediyede her hangi bir geçiş dönemi olmadan ve etkin bir yönlendirme bulunmaksızın uygulanması ne kadar gerçekçidir? Stratejik plan çerçevesini yerel yönetimler için daha farklı algılamak gerekir. Çünkü yerel yönetimlere ekonomiyi, sanayiye ve ticareti geliştirme görevleri de verilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin stratejik planları diğer kamu kuruluşlarının yapmakla yükümlü olduğu “kurumsal” plandan öte bir kalkınma planı olmak durumundadır. Yerel yönetimler, kanunun zaman sınırlaması ve yetersiz yönlendirme sonucu hızla stratejik plan yaptılar. Ancak bunlar kanunda belirtilen katılımcı yöntemlere hiç uygun olmamış, planlar genellikle ihale edilmiştir.

TEPAV, Yönetişim Etütleri Programı kapsamında Mart/2007’de “İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme” başlığı altında bir çalışma (TEPAV, 2007) yayınlamaya katılımcı bütçeleme ile stratejik plan arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği konusunda bir model önererek, stratejik plan uygulamalarının geliştirilmesine katkıda bulunmuştur.

TEPAV, Nisan/2011 tarihinde “Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi” başlığı altında yayınladığı politika notunda şunları ifade etmiştir (TEPAV, 2011:3-4).

2001 sonrası gerçekleşen gerek mali yönetim reformu gerekse de yerel yönetimler alanında yapılan mevzuat değişiklikleri bir ölçüde bu eğilimlerin yansımalarıdır. 2001 krizinden sonra Türkiye'de uygulanan kamu yönetimi reformlarının özünde modern kamu yönetiminin olmazsa olmaz unsuru olan **stratejik yönetim zihniyeti** yatmaktadır. Modern kamu yönetimi, klasik merkeziyetçi-hiyerarşik yönetim tarzı yerine daha fazla yetki devreden, girdilerin yanı sıra çıktılarla ve sonuçlarla ilgilenen, bu anlamda performansa odaklı ve hesap verebilen, şeffaf, katılımcı ve meselelere orta vadeli bir perspektiften bakabilen bir yönetim zihniyetini yansıtmaktadır. 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu yönetimini dönüştürmeye yönelik çabalar ivme kazanmıştır. Bu reform kapsamında yapılması hedeflenenler:

- Orta vadeli programlar çerçevesinde ulusal önceliklerin belirlenmesi;
- Merkezi ve yerel yönetim birimlerinin kendi stratejik planlarını hazırlamaları; bu stratejik önceliklere ve işbirliklerine uygun bir bütçeleme yapılması;
- Bu öncelikler ve kaynak kullanımı arasında etkinlik ve verimlilik dikkate alınarak bir performans ilişkisi kurulması;
- Kurumların kendi stratejik amaçlarına uygun çıktılar üretecek şekilde kurumsal yapılanmalarını tamamlamaları (strateji başkanlıkları-iç denetçilik vb.) ve Kurumların mali yönetim ve performans açılarından bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmesi olarak özetlenebilir.

TEPAV, yayınlamış olduğu söz konusu politika metninde stratejik yönetim zihniyetinin kamu yönetimi reformlarının özünde yer aldığını, bunun da modern kamu yönetiminin olmazsa olmazı olduğunu belirtmekle stratejik planlama ve yönetim yaklaşımının kamu yönetiminde uygulamaya geçmesine vermiş olduğu güçlü ve kararlı bir biçimde sergileyerek kurumsal bağlamın oluşumuna aktif katkı sağlamıştır.

TEPAV, 2005 yılında Ankara Vilayeti Stratejik Planının oluşturulmasına teknik destek vermek amacıyla Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) ve Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü (TÜSSİDE) ile birlikte bir çalışma grubu oluşturmuş ve çalışmaların zeminini oluşturacak bir iş planı geliştirilmiştir. TEPAV çalışma grubunun koordinatörlüğü görevini yürütmüş ve söz konusu stratejik plan 2006 yılında yayınlamıştır (TEPAV, 2005:26, TEPAV, 2006:28).

TEPAV, Dünya Bankası Enstitüsünün ortaklığıyla 2006 yılında yerel yönetimlere yönelik stratejik planlama eğitim seminerleri düzenlemiş, söz konusu seminerlere il özel idareleri ile belediyelerin temsilcileri katılmıştır (TEPAV, 2006: 30).

TEPAV, modern kamu yönetiminin temel dayanağı olarak stratejik yönetim anlayışını adres göstermiş ve kamu kuruluşlarının, orta vadeli bir perspektifte hedef ve önceliklerini belirlemesi ve buna ilişkin kaynak tahsisinde farklı alternatifler

arasından önceliklere dayalı tercihler yapmasının zorunlu olduğunu belirterek, 2007 yılında kamu kurumlarına yardımcı olmak amacıyla “Çok Amaçlı Karar Verme” eğitim seminerleri düzenlemiş ve söz konusu seminerlere çeşitli kamu kurumlarından uzman ve yöneticilerin katılımı sağlanmıştır (TEPAV, 2007b:28).

TEPAV, Ağustos/2010-Mart 2012 döneminde yürütülen ve Birleşik Krallık Stratejik Program Fonu-Avrupa’yı Birleştirme Programı tarafından desteklenen, ana yararlanıcısı Devlet Planlama Teşkilatı olan ve hedef kitlesi stratejik plan yapmakla yükümlü merkezi yönetim kuruluşları olan “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi”ne destek vererek proje kapsamında görüşmeler ve stratejik planlama birimleriyle yapılan anket çalışmasına dayalı olarak mevcut durum raporunun hazırlanmasında ve katılımcılık alanında referans kitapların Türkçeye çevrilmesine destek vermiştir. Proje kapsamında çeşitli eğitim faaliyetleri, paneller ve atölye çalışmaları düzenlemiştir.⁵⁴

Bunların yanında, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti ortak finansmanıyla, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişimin Geliştirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi isimli bir proje başlatılmıştır. Proje, 1 Ağustos 2011 ile 31 Ekim 2013 tarihleri arasındaki dönemde yürütülerek tamamlanacaktır. Bu proje yerel düzeyde katılımcı stratejik yönetişimin desteklenmesi için Türkiye’deki yerel yönetimlerin kapasitesini geliştirerek, yerel yönetim reformunun kapsamını genişletmeyi hedeflemektedir. Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planlama Dairesi Başkanlığı da projenin stratejik planlamaya ilişkin faaliyetleri kapsamında bileşen ortağıdır. TEPAV’da söz konusu projenin yürütülmesinde İçişleri Bakanlığı’na teknik destek sağlamaktadır. Stratejik planlama ile ilgili olarak; Projenin amaçlarında, seçilmiş ve atanmış yerel yöneticilerin, analitik araçların kullanımı konusunda eğitimi yoluyla yerel yönetimlerin stratejik planlama kapasitelerinin geliştirilmesine yer verilmiştir.⁵⁵

Yukarıda detaylarıyla açıklandığı üzere, TEPAV, stratejik planlama ve yönetim pratiğinin kamu yönetiminde kullanımını yaygınlaştırmak, bu konuda farkındalığı arttırmak, teknik destek vermek amacıyla çeşitli eğitim seminerleri, paneller, atölye çalışmaları ve toplantılar düzenlemiş ve çeşitli projelerde görev

⁵⁴ <http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/51>,03.06.2013.

⁵⁵ <http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/74>,03.06.2013.

almıştır. TEPAV'ın söz konusu faaliyetleri ile stratejik planlama bilgisinin yayılımında önemli bir rol üstlenerek kurumsal bağlamı oluşturan unsurlardan biri olduğu değerlendirilebilir.

2.2.4.2. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV)

TESEV, 1994 yılında kurulmuş, vizyonunu toplumun karşı karşıya bulunduğu sorunlara çözüm seçenekleri oluşturmak hedefiyle araştırmalar yürüten bir düşünce üretim merkezi olarak tanımlanmış bir sivil toplum kuruluşudur. Bu vizyonu çerçevesinde çeşitli akademik araştırmalar yaparak siyaset yapıcılarını etkilemeye çalışmaktadır. Vakıf, esas amacını ise Türkiye'nin demokratikleşmesine katkıda bulunmak olarak tanımlamıştır. TESEV, faaliyetlerini Demokratikleşme Programı, Dış Politika Programı ve İyi Yönetişim Programı adı altında üç çalışma alanında sınıflandırmaktadır.⁵⁶

TESEV özellikle İyi Yönetişim Programı kapsamında yapmış olduğu araştırmalar sonucunda elde ettiği bulguları kamu politikasının oluşturulmasına etki eden kişilerle, özellikle de siyasetçiler, akademisyenler ve gazetecilerle paylaşmak amacıyla rapor, görüş yazısı yayınlamakta, konferans, seminer ve atölye çalışmaları düzenlemektedir.

Burada özellikle stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanmasını ve yayılımını desteklemek amacıyla TESEV tarafından yapılan çalışmaların önemli görülenleri sırasıyla incelenecektir.

TESEV, İyi Yönetişim Programı kapsamında 2004 yılında Mali Saydamlık Gözleme Raporları yayınlamaya başlamıştır. Bu çalışmalardaki amaç da kamuoyunun gelişmelerden haberdar kılınması ve siyaset mekanizması üzerinde demokratik bir denetim mekanizmasının oluşturulması olarak açıklanmıştır. TESEV tarafından yayımlanan Mali Saydamlık Gözleme Raporunda stratejik planlamanın yasal temele kavuştuğu 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ayrı

⁵⁶ <http://www.tesev.org.tr/tr/hakkimizda>,03.06.2013.

bir alt başlık altında incelenerek şu ifadelere yer verilmiştir (Emil ve Yılmaz, 2004:5-42).

Kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformlar esas olarak üç temel amacın gerçekleştirilmesine yönelik çabalar olarak görülmektedir. Bunlar, makro mali disiplinin sağlanması, stratejik amaçlara ve önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve stratejik amaçlara göre dağıtılan kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılması olarak ele alınabilir. Bu çerçeveden hareketle hazırlanan ve Aralık 2003'de TBMM'den geçerek kanunlaşan tasarı mali yönetim, bütçe ve mali kontrol sistemini yeniden yapılandırmayı amaçlamaktadır.....Kanun, uygulamaya yönelik mekanizmaların tanımlanmasındaki eksikliklere rağmen kaynakların etkin kullanımını sağlayacak ortamın yaratılmasında saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna özel önem vermekte ve bunları mali yönetim sürecinin önemli bir parçası olarak görmektedir. Kanunla bütçe hazırlama süreci yeniden tanımlanmakta ve kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını sağlamaya yönelik olarak modern kamu mali yönetim sisteminin gereği olan yeni mekanizmalar getirilmeye çalışılmaktadır. Harcama sürecinde yeni bir yaklaşımla iç mali kontrol sistemi güçlendirilmekte, harcamacı kuruluşlara yetki devri öngörülmekte ve sorumluların yetki ve görevleri yeniden tanımlanmaktadır.....Kanun mevcut haliyle kendisinden beklenen amaçları sağlama konusunda istenen düzeyde görülmemekle birlikte uzun süredir ihtiyaç duyulan bir girişimin başlatılması açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.....II:Stratejik Amaç ve Önceliklere Göre Kaynak Tahsisi Perspektifinden : Kanun bu konuda da bazı önemli açılımlar getirmektedir. Bu kapsamda merkezi idare bütçe kanununun orta vadeli bir anlayışla (üç yıllık) hazırlanması ilkesi getirilmektedir. Bütçe hazırlıkları başlangıcının Haziran/Temmuz aylarından Mayıs ayına çekilmesi, bütçe ödenek tavanlarının yine bu aylar içinde harcamacı kuruluşlara iletilmesi kuruluşların öngörülü bir ortamda bütçe yapmalarına imkan verir gibi gözükmektedir. Bütçe hazırlıklarında idarelerin performans hedeflerini esas alacakları, stratejik planlama anlayışı çerçevesi ve performans dayalı bütçe sistemi mantığı içinde bütçelerin hazırlanmasının hükme bağlanması da ödenek tavanları içinde kalınarak önceliklerin daha iyi belirleneceği altyapıyı sağlaması açısından kanunun eskisine oranla doğru bir çizgide olduğuna işaret etmektedir.....

TESEV tarafından yayınlanan raporda, söz konusu kanunun bir kısım eksiklikleri bulunmakla birlikte önemli bir adım olduğu, stratejik planlama pratiğinin kamu mali yönetiminde uygulanmasının olumlu bir gelişme olduğu belirtilmektedir.

TESEV, stratejik planlama anlayışının içerisinde yer aldığı kamu sektörü reformuyla ilgili tanıtım etkinliklerini gözlemlemiş ve Kamu Sektörü Reform Yasalarıyla ilgili olarak çeşitli görüş bildirimleri hazırlamıştır. Bu çerçevede Ocak 2004'te TESEV Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarı üzerine bir rapor hazırlayarak bu raporu karar vericilere tanıtmış, Mahalli İdareler Kanun Tasarıları hakkındaki raporlarını da Mart 2004'te tamamlayarak raporu bürokratlara, politikacılara ve akademisyenlere tanıtmak amacıyla Ankara'da bir toplantı düzenlemiştir. TESEV, yine stratejik planlama yaklaşımının da içinde yer aldığı kanunlarla ilgili olarak

“Cumhurbaşkanı’nın Veto Tartışmaları Işığında Kamu Sektörü Reformu Raporu”nu kamuoyuna açıklamış, raporu valilere, belediye başkanlarına, Yüksek Mahkeme üyelerine, Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı bürokratlarına Ankara’da düzenlenen bir toplantıyla tanıtmıştır. Bu yasa taslaklarını hazırlayan bürokratların da içinde bulunduğu katılımcılar, Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçelerini tartışmıştır (TESEV, 2005:21). TESEV, Ekim/2004 tarihinde yayınladığı, “Sayın Cumhurbaşkanı’nın Geri Gönderme Gerekçelerinin Işığı Altında Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu” isimli raporunda reform yasalarından ilke olarak vazgeçilemeyeceğine vurgu yaparak raporun sonuç kısmında “Reformun gerekliliği konusundaki ortak anlayış içerisinde bu kanunun kısa sürede sonuçlandırılacağına inanıyoruz” ifadelerine yer vererek stratejik planlama uygulamasının da yer aldığı kamu reformuna destek verdiğini açıklamıştır.⁵⁷

TESEV, kamu yönetiminde stratejik yönetim ve planlama pratiğinin uygulanmasında önemli bir adım oluşturacak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Hakkında 2004 yılında kurumsal görüşünü açıklamıştır. TESEV tasarı hakkında “Tasarı, kamu yönetimi reformlarının hayata geçirilmesi için ülkemizin ne zamandır ihtiyacı olan siyasi iradeyi ortaya koymaktadır.” diyerek açıkça reform çabalarına destek vermiştir. Yine raporun görüş ve öneriler kısmında stratejik planlama pratiği ile ilgili olarak şu ifadeler yer vermiştir.⁵⁸

Bu tartışma sürerken, üzerinde tüm paydaşların anlaştığı alanlarda –bakanlıkların stratejik planlar hazırlaması, performans göstergelerinin saptanması, sektöre özel yerleşme politikalarının hazırlanması, saydamlık ve hesap verme mekanizmalarının nasıl olacağına detaylandırılmasına biran önce başlanmalıdır. Bunlar bir başbakanlık genelgesi ile düzenlenebilir, üstelik kısa süre önce çıkan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu stratejik plan ve performans göstergelerinin hazırlanmasını ve saydamlık ve hesap verme mekanizmalarının oluşturulmasını zaten zorunlu kılmaktadır.

TESEV söz konusu görüşleri ile stratejik planlama pratiğinin uygulanmasına yönelik detaylandırmanın biran önce başlamasını isteyerek, uygulamanın hızlandırılmasına gayret göstermiştir.

⁵⁷ TESEV, <http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/24db8eb3-3ac4-4eb7-86a3-e2d21e269db3/say%C4%B1n%20cumhurba%C5%9Fkan%C4%B1n%C4%B1n%20geri%20g%C3%B6nderme%20gerek%C3%A7leri%20ve%20kamu%20y%C3%B6netimi%20reformu.pdf>, 03.06.2013.

⁵⁸ <http://yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/tese.pdf>, 03.06.2013.

TESEV Yönetim Kurulu Üyesi Yılmaz Argüden, TESEV tarafından yayımlanan İyi Yönetişim Bülteninde yayınladığı yazısında şu ifadelere yer vermiştir (Argüden, 2006:2).

TESEV'in öncelikli çalışma alanlarından biri olan "İyi Yönetişim Programı" (a) yerindenlik ve etkililik ilkelerinin sağlıklı olarak hayata geçebilmesi için yerel yönetimlerin stratejik planlama süreçlerinin kalitesini artırmak; (b) katılımcılığı sağlayacak örgütlenme ve süreçlerin oluşturulmasını sağlamak; (c) şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık ilkelerinin ve anlamlı bir katılımın sağlanabilmesi için gerekli olan bilgilere ulaşılabilirliği artıracak ve bilgilerin analiz edilerek kararlara girdi sağlayacak şekilde düzenlenmesine yönelik metodolojiler oluşturmak üzere çalışmaktadır.

TESEV Yönetim Kurulu Üyesi Yılmaz Argüden bu ifadeleriyle TESEV'in kurumsal olarak yerel yönetimlerin stratejik planlama hazırlık aşamalarına destek vermek amacıyla çaba sarf ettiğini belirtmektedir.

TESEV İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam Proje Direktörü Fikret Toksöz'de TESEV tarafından yayımlanan İyi Yönetişim Bülteninde yayınladığı yazısında şu ifadelere yer vermiştir (Toksöz, 2006:5)

TESEV, iyi yönetim anlayışının kamu ve kamuoyu tarafından benimsenmesi amacıyla, bu kavramın ortaya çıkışından bu yana, bu konuda çalışmalar yürütmektedir. TESEV, 2002'den sonraki Kamu Yönetimi Reformu sürecinde, bu sürece etkin biçimde katılmıştır. Bu amaçla, çeşitli disiplinlerden gelen bilimadamları ve uzmanlardan oluşan bir İyi Yönetişim Kurulu oluşturmuştur. Bu Kurul, Kamu Yönetimi Reformu tasarıları üzerine ayrıntılı rapor hazırlayarak, bu raporu hükümet ve muhalefet yetkilileri ile paylaşmış ve kamuoyuna açıklamıştır. Yerel yönetim reformuna ilişkin yasaların yürürlüğe girmesi ile birlikte, TESEV bu yasaların uygulanmasına yardımcı olmak üzere, sivil toplumun güçlendirilmesine ilişkin bir proje hazırlayarak Dünya Bankası'na sunmuştur. "Daha İyi Yerel Hizmet Sunumu İçin Sivil Toplumun Güçlendirilmesi" projesi, hem hükümet hem de Dünya Bankası tarafından uygun görülmüş, bunun üzerine proje Mayıs 2005 tarihinde uygulamaya konmuştur. Proje, dört bileşenden oluşmaktadır: Sivil Toplum Katılımının Sağlanması, Stratejik Plan Hazırlanması, Kamu Harcamalarının Analizi ve Hizmet Memnuniyet Araştırmaları. Projenin altı pilot ilde uygulanması öngörülmüştür. Bu iller Kars, Diyarbakır, Sivas, Ankara, Yalova ve Çanakkale'dir. Projenin amacı, sivil toplumun, buldukları illerde yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılmalarına olanak sağlamak ve katıldıkları zaman da, katılımı anlamlı kılmaktır. Başka bir deyimle, sivil toplumun karar alma süreçlerine etkinleri kullanarak kamu yönetiminin halkın ihtiyaçlarına cevap verecek biçimde davranmasına özendirilmesidir. Projenin kapsamı, sadece pilot iller ile de sınırlı değildir. Pilot uygulamalarının sonuçları, bu illerin çevresindeki illerle ve Türkiye kamuoyuyla paylaşılacaktır.

TESEV, Dünya Bankası ile birlikte ortak proje yaparak, yerel yönetimlerin stratejik planlama kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. TESEV, "Daha İyi Yerel Hizmet için Sivil Toplum Kapasitesinin Güçlendirilmesi" projesi

kapsamında Kars, Yalova ve Sivas illerinde katılımcı stratejik planlama çalışmaları yürütmüştür (Aslan, 2007:10).

TESEV, bahse konu faaliyetleriyle kurumsal olarak stratejik planlama yaklaşımının da yer aldığı kamu yönetiminde reform çabalarına destek vermiş, stratejik planlama ve yönetim pratiğinin kamu yönetiminde kullanımını yaygınlaştırmak için özellikle de yerel yönetimlerin kapasitelerini geliştirmek amacıyla çeşitli projeler yürüterek raporlar yayınlamıştır. TESEV'in bahse konu faaliyetleri ile stratejik planlama bilgisinin yayılımında aktif bir rol üstlendiği, bu kapsamda kurumsal bağlamı oluşturan diğer bir unsur olduğu değerlendirilebilir.

2.2.4.3. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)

1971 yılında kurulan TÜSİAD, kuruluş nedenini kriz üreten kapalı ekonomik sisteme iş dünyasının tepkisi olarak açıklamaktadır.⁵⁹ TÜSİAD vizyonunu insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamak olarak açıklamıştır. TÜSİAD, Türk iş dünyası adına, bu çerçevede oluşan görüş ve önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, hükümete, diğer devletlere, uluslararası kuruluşlara ve kamuoyuna doğrudan ya da dolaylı olarak basın ve diğer araçlar aracılığı ile iletmeyi ve bu amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturmayı hedeflemiştir.⁶⁰

TÜSİAD'ın açıklamalarından da anlaşılacağı üzere TÜSİAD, liberal ekonomik yaklaşımı benimseyen bir iş adamları derneğidir. Dolayısıyla 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte Türkiye'de başlayan ekonomik serbestleşme hareketlerini desteklemiş, liberal ekonomi anlayışı ile bağlantılı reform hareketlerinin doğal destekçisi konumunda bulunmuştur. TÜSİAD, sadece ekonomik olaylarla ilgilinmemiş düşüncü ve inanç özgürlüğünün, laik hukuk devletinin ve katılımcı demokrasinin sağlanmasına katkı vermeyi kendisine amaç edinerek, ekonomik amaçlar dışında sosyal ve toplumsal olaylarla da ilgilenmiştir.

⁵⁹ <http://www.tusiad.org.tr/tusiad/tarihce/tusiad-retro/>

⁶⁰ <http://www.tusiad.org.tr/tusiad/tusiadin-vizyonu/>

Adalet ve Kalkınma Partisi de iktidara gelmeden önce yayınladığı seçim beyannamesinde serbest piyasa ekonomisinden yana olduğunu açıkça dile getirerek şu açıklamada bulunmuştur.⁶¹

Cumhuriyet döneminde, devlet öncülüğünde sanayileşme, planlı kalkınma, liberal ve dışa açık büyüme gibi çeşitli ekonomik kalkınma modelleri uygulanmıştır. Yaşanan tecrübeler, serbest piyasa sistemi içinde işleyen, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve şeffaflığın hakim olduğu ekonomilerde daha sıhhatli bir gelişme ve kalkınmanın sağlandığını göstermektedir.

AK PARTİ, ekonomik faaliyetlerin nihai amacının insanların yaşam kalitesinin yükseltilmesi olduğuna inanır.

Milletimizin teşebbüs gücü, ekonomik gelişmenin en önemli kaynağıdır. Devletin ekonomideki temel rolü, piyasalarda serbest rekabet koşullarını sağlamak ve teşebbüs gücünün önündeki engelleri kaldırmaktır.

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet ve oluşan yeni normlar, gelişmekte olan ülkeler için yeni tehditler olduğu kadar fırsatlar da oluşturmaktadır. Bu süreçte, evrensel standartlara uygun, açık ve net olarak tanımlanmış bir hukuk düzeni, güvenilir ve işleyen bir adalet mekanizması, garanti altına alınmış mülkiyet hakları ülkemize önemli üstünlükler sağlayacaktır.

TÜSİAD ile Adalet ve Kalkınma Partisinin ekonomik görüşleri arasında paralellik oluşmuş, dolayısıyla iktidar partisinin yapacağı kamu yönetimi reform hareketlerine TÜSİAD'ın doğrudan veya dolaylı olarak destek vermesinin beklenilmesi gerçekçi bir yaklaşım olmuştur.

Bu beklentilerle uyumlu olarak TÜSİAD, stratejik planlama yaklaşımında içerisinde yer aldığı kamu yönetiminde reform hareketlerine çeşitli yayınlarla destek vererek kurumsal bağlamın oluşumuna katkı sağlamıştır. Buna ilişkin elde edilen bulgular aşağıda sırasıyla açıklanmıştır.

TÜSİAD, 3 Kasım 2002 seçimlerinin hemen arkasından Aralık/2002'de "Kamu Reformu Araştırması"nı yayınlayarak kamuoyuna açıklamıştır. Raporun sonuç bölümünde şunlara yer verilmiştir (TÜSİAD, 2002a: 153-156).

Türkiye'de bir kamu reformuna olan gereksinim yaklaşık yarım yüzyıldır tartışılmaktadır. Bu uzun süre boyunca tartışmaların odaklandığı konular değişik dönemlerin önceliklerine göre farklılaşmıştır. Ama bir kamu reformu gereksinimi her dönemde, önemi gittikçe artan bir sorun olarak gündemdeki yerini korumuştur. Kamu yönetiminin örgütlenmesinde değişik dönemlerde yapılan düzenlemeler hiçbir zaman beklentileri karşılayan bir reform düzeyine ulaşamamıştır. Bugün Türkiye ekonomik ve siyasal istikrar bakımından tarihinin en olağandışı dönemlerinden birini

⁶¹ Adalet ve Kalkınma Partisi, Ak Parti Seçim Beyannamesi, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/SE%C3%87%C4%B0M%20beyanname-KISALTILMI%C5%9E.doc>, 03.06.2013.

yaşarken, bir yandan da kamu yönetimi çok uzun süredir birikerek iyice ağırlaşmış yeniden yapılanma sorunlarıyla karşı karşıyadır.

Türkiye’de kamuoyunun bir kamu reformu gereksinimine ilişkin eğilimlerini saptamayı amaçlayan bu araştırma öncelikle, bugünkü konjonktürde devletin yeniden yapılanması gereksinimi ile ülkedeki bunalım koşullarının ayrılamaz biçimde iç içe geçtiğini ortaya koymuştur. ...bu araştırmanın en önemli sonucu, Türkiye’de bir kamu reformunun (devletin kaynaklarını daha verimli ve etkin biçimde kullanmasının ötesinde) her şeyden önce ve bugün belki her zamankinden fazla, toplumun devlete karşı güveninin elde edilmesi ve artırılması için zorunlu olduğudur.....Ekonomik bunalımın yurttaşları kamu yönetiminin bir bütün olarak işleyişini sorgulamaya yönelttiği ve bu sorgulamanın hemen her alanda devlete karşı güvensizliği bilinç düzeyine çıkardığı söylenebilir...Türkiye’de artık, odağında kamu yönetiminin yer aldığı genel bir güven bunalımının geliştiği söylenebilir. Devlete yönelik güvenin bu ölçüde aşındığı, yurttaş hukukunun bu ölçüde güvencesiz hissedildiği koşullarda yurttaşlar kendilerini "kamu hizmetlerinin müşterisi" olarak bile görememektedirler. O kadar ki "kamu hizmeti" kavramı yurttaşların çoğunun zihninde somut ve anlamlı bir çağrışım uyandırmamaktadır. Kaldı ki yurttaşlar devletin de onları müşteri olarak önemsemediğini düşünmektedirler. Doğal olarak, kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerden memnun değildirler. Ama aynı zamanda bu kurumların hizmet sunarken kendilerine karşı çok kötü davrandığı, onların gereksinimlerine ve eleştirilerine duyarlı olmadığı, onların nabzını tutmaya ve daha iyi yaşamaları için çözüm üretmeye çalışmadığı kanısındadırlar.....

Bu algılama ve beklentiler, doğal olarak yurttaşların, kamu kurumlarının işleyişinin yeniden düzenlenmesi yönünde güçlü bir istem dile getirmelerinde yansımaları bulmaktadır. Bu yeniden düzenlemenin köklü bir biçimde gerçekleştirilmesini isteyenler çoğunluktadır. Köklü bir reform beklentisi kişisel yaşam koşullarından, ülkenin toplumsal-ekonomik durumundan ve hak arama yollarının işlememesinden en çok şikayetçi olan alt SES gruplarında özellikle güçlüdür. Dolayısıyla, bugün Türkiye’de bir kamu reformu öncelikle toplumdaki güven bunalımının aşılması ve devlete yönelik güvensizliğin giderilmesi için bir zorunluluk, ama aynı zamanda toplumun daha kaliteli ve daha adil biçimde paylaşılan kamu hizmeti beklentisini karşılamanın da bir gereğidir. Bir kamu reformu projesinin yurttaş beklentilerinin en çok yoğunlaştığı alanlarda odaklanması ve bu öncelikler dikkate alınarak toplumla paylaşılması, projeye geniş bir toplumsal desteğin elde edilmesini sağlayacaktır...Bugün toplum için güncel ve öncelikli olan, devletin hangi alanda olursa olsun kaliteli hizmet üretecek biçimde yeniden yapılanması, tutumlu kaynak kullanması, harcamalarının halkın denetimine açık olması, hukuka uygun davranmaya özen göstermesi, yaptığı işlemlerden dolayı topluma hesap vermesi, toplumun beklentilerine ve söz hakkına duyarlı hale gelmesidir. Bu bağlamda kamu istihdamının liyakat, performansın ödüllendirilmesi, profesyonellik ilkeleri temelinde yeniden düzenlenmesi güçlü bir destek bulmaktadır.

Yurttaşlar kamu kurumlarının sivil toplum tarafından denetlenmesinin de kamunun daha iyi işlemesini sağlamak bakımından büyük önem taşıdığı kanısındadırlar. Bu amaçla kurulacak yerel sivil örgütlere bireysel katkıda bulunma eğilimi azımsanmayacak düzeydedir.

TÜSİAD, seçimlerden hemen sonra yayınladığı söz konusu rapor ile kamu yönetiminde köklü şekilde reform hareketlerine başlanılmasının zorunluluğunu güçlü ve açık bir şekilde dile getirmiş, bu reform hareketinin temelinde de neo-liberal

ekonomik yaklaşım doğrultusunda kamu yönetiminin rekabete açılması, devletin temel görev alanlarına çekilerek küçültülmesi, vatandaşa müşteri yaklaşımının sergilenmesi, performans yönetimi gibi yaklaşımların yer alması gerektiğini belirtmiştir. TÜSİAD'ın yayınlamış olduğu bu rapor ile stratejik planlamanın da yer aldığı kamu reformlarının hayata geçirilmesi öncesinde kurumsal bağlamın oluşumuna katkı sağılarak reform hareketlerini meşrulaştırıcı bir rol izlediği ileri sürülebilir.

TÜSİAD, benzer şekilde yıllık olarak yayınladığı “Türkiye Ekonomisi 2002” başlıklı yazısında reform hareketlerini destekleyecek şekilde şu ifadelere yer vermiştir (TÜSİAD, 2002b:23).

...kamu reformunun, yönetim anlayışından istihdam politikasına, kamunun ekonomideki rolünün tekrar dizayn edilmesinden özel sektörü ekonomik büyümenin merkezine koyacak bir büyüme stratejisine kadar geniş bir perspektifte kararlılıkla uygulanması gerekmektedir. Yapısal reformların en önemli ayağı kamu kesimi reformudur. Bu reformun özünde serbest piyasa ekonomisinin hukuki ve kurumsal çerçevesinin güçlendirilmesi, siyasetin ekonomiye müdahalelerinin azaltılarak etkin bir kaynak dağıtım mekanizmasının hayata geçirilmesi ve kamu sektörünün faaliyet alanlarının sınırlanarak verimlilik ekseninde yeniden yapılandırılması yatmaktadır. Bu reform süreci başarılı olamadığı takdirde kemikleşmiş bütçe açıkları ve bunun yarattığı finansman baskısını kalıcı olarak azaltma imkanı bulunmamaktadır. Hükümetin kamu maliyesini düzeltmek amacıyla yapısal reformlarda kararlı bir tutum sergilememesi, bekleyişler aracılığıyla enflasyonla mücadeleyi de imkansız hale getirecektir. Kamu kesimi reformu, yaratacağı siyasi nüfuz kaybı nedeniyle bir önceki koalisyon hükümetinde ciddi engellemelere maruz kalmıştır.

TÜSİAD'ın söz konusu çalışmada, etkin bir kaynak dağıtım mekanizmasının hayata geçirilmesini dile getirerek, kaynakların etkin dağıtılması kapsamında gündeme gelen stratejik planlama yaklaşımına dolaylı bir atıfta bulunduğu değerlendirilebilir.

TÜSİAD, 2003 yılında yayınladığı “Türkiye Ekonomisi 2003” isimli çalışmasında da kamu reformlarının takipçisi olmuş şunları dile getirmiştir (TÜSİAD, 2003:46-47).

Orta vadede kamu maliyesini kalıcı olarak iyileştirilmesi için gereken mali disiplinin sağlanabilmesi adına, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ve vergi tabanının genişletilmesi, şeffaf ve rasyonel bir kamu mali yönetim anlayışının oluşturulması ve harcama reformunun sağlanması kamu açısından öncelikli uygulamalar olmalıdır....Bu çerçevede, IMF ile gözden geçirmelere de konu olan KİT'lerdeki atıl istihdamın azaltılması, doğrudan vergi reformunun ikinci aşamasının tamamlanmasına ilişkin çekincelerin ortadan kaldırılması, kamu mali yönetim ve

kontrol kanununun kabul edilmesi ve sosyal güvenlik reformu çalışmalarında ivme kazanılması önemini korumaktadır.

TÜSİAD, söz konusu raporunda Türk kamu yönetiminde stratejik planlama yaklaşımının uygulamaya sokulmasına ilişkin kamu mali yönetim ve kontrol kanununun yasalaşması gerektiğine dikkat çekerek kurumsal bağlamın oluşumunda aktif olarak rol almıştır.

TÜSİAD, Türkiye ekonomisine ilişkin olarak 2004 yılına ilişkin raporunda da benzer ifadelerle kamu yönetimi reformlarının devam ettirilmesi gerekliliği üzerinde durarak (TÜSİAD, 2004), reform hareketlerinin yanında güçlü bir şekilde yer alarak kurumsal bağlamı oluşturan temel aktörlerin arasında yer almıştır.

TÜSİAD, 2005 yılında yayınladığı “2006 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi” başlıklı yayınında da şu ifadelere yer vermiştir (TÜSİAD, 2006:44-45).

.....Olumlu bir diğer gelişme, 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe girecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanunu olmuştur. Bilindiği gibi, 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi konularında köklü değişiklikler getirmiştir. Bu çerçevede, bütçe türleri yeniden tanımlanmış, genel ve katma bütçe ayrımına son verilerek; genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahalli idare bütçesi şeklinde yeni bir ayrıma gidilmiştir. Söz konusu kanuna göre, genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşan “Merkezi Yönetim Bütçesi” Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından karara bağlanacaktır. Başka bir deyişle, bugüne kadar genel bütçe kanunu ve katma bütçe kanunu adlarında iki ayrı bütçe kanunu görüşülürken, artık Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu adında tek bir bütçe kanunu görüşülecektir.... Bu düzenleme, ekonomiye yön vermek açısından önemli politika araçlarından biri olan ve bu işlevini geçmiş yıllarda büyük ölçüde yitirmiş olan bütçenin, daha sağlıklı bir yapıya kavuşmasında atılmış önemli bir adımdır. Bütçe dışı fonlar, kamu bankaları, KİT’ler ve sosyal güvenlik kuruluşları aracılığıyla oluşturulan ilave harcama kaynakları gibi toplam kamu kesimi harcamalarının takibini imkânsız hâle getiren eski bütçe formatı yeni düzenlemeyle daha transparan ve takip edilebilir duruma gelecektir. Yeni bütçe düzenlemesi ekonomik birimlerin ileriye dönük beklentilerini şekillendirmelerini kolaylaştırması açısından da önemlidir. Mali disiplinin kaybedileceği beklentisi ekonomik istikrarın en büyük tehditlerden biri olduğu için çok yılı kapsayan yeni bütçe biçimi, mali disiplin sağlandığı sürece, söz konusu riski de azaltacaktır. Bu kanun doğrultusunda 27 Aralık 2005 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen 2006-2008 bütçesi de üç yıllık bir formatta hazırlanmıştır.

TÜSİAD, 2005 yılında yayınlamış olduğu söz konusu çalışmayla stratejik planlamanın uygulamaya sokulmasında temel yasal dayanak olan 5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesini olumlu bir gelişme olarak tanımlayarak kurumsal bağlamın oluşumuna katkıda bulunmuştur.

TÜSİAD'ın özellikle “Türkiye Ekonomisi” başlıklı yıllık yayınları ile stratejik planlama yaklaşımının da içerisinde yer aldığı reform hareketlerine sürekli bir şekilde destek verdiği, bu hususta kamuoyunun farkındalığını arttırarak siyasetçileri cesaretlendirdiği ileri sürülebilir. TÜSİAD'ın bahse konu faaliyetleri ile stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasında kurumsal bağlamın önemli bir aktörü olarak ortaya çıktığı değerlendirilebilir.

2.2.4.4. Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD)

MÜSİAD, Türkiye’de küçük ve orta ölçekli işletmelerin bir araya gelerek 1990 yılında kurdukları bir dernektir. Üyelerine eğitim, seminer gibi çeşitli araçlarla destek veren MÜSİAD, muhafazakâr görüşe sahip iş adamlarının üye olduğu bir dernek olarak görülmektedir. 2002 yılı seçimlerinden sonra iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisinin de kendisini muhafazakâr demokrat olarak tanımlaması nedeniyle bu iki oluşum arasında görüş birliği bulunduğu ileri sürülmektedir (Beriş, 2008:40-41).

MÜSİAD, stratejik planlama yaklaşımı dahil kamu yönetiminde yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarına vermiş olduğu destekle kurumsal bağlamın oluşumuna katkı sağlamıştır.

MÜSİAD tarafından üç ayda bir yayınlanan Çerçeve Dergisinin Mart/2004 tarihli 31. Sayısı “Kamu Reformu İçin Hükümet Düğmeye Bastı” başlığı altında basılarak, “1970’lerden sonraki petrol krizinden sonra dünyanın birçok ülkesi, çareyi kamu reformunda buldu. Ancak Türkiye’deki statükocu çevreler, son yıllarda art arda yaşanan derin krizlere rağmen yönetim yapı ve anlayışının değişmesine direnç gösteriyor” görüşüne yer verilmiştir (MÜSİAD, 2004:15). Bir başka yazıda ise aşağıdaki ifadelerle yer verilerek stratejik planlama anlayışının da içerisinde yer aldığı reform hareketlerine destek verilmiştir (Arı, 2004:55).

Uluslararası uygulamalarda, “Kamu yönetimlerinin modernizasyonu” ya da “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması”, devlet reformu projelerinin ortak temalarıdır. Dünya genelinde uygulanan devlet reformlarının bazı ana bileşenleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Yeniden yapılandırmanın vatandaş ekseninde şekillendirilmesi; kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların gereksinimleri ve kamu yönetiminden

- beklentileri konusunda devletin daha duyarlı politika izlemesi ve bunun gerçekleştirilmesinin kamu kurum ve kuruluşlarının birincil amacı haline getirilmesi,
- Kamu yönetiminde piyasa temelli çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması,
 - Stratejik yönetim anlayışının kamu yönetiminde uygulanması,.....

MÜSİAD, Çerçeve Dergisinin Ekim/2007 tarihli 44. Sayısını da geniş oranda kamuda yeniden yapılanma çabalarına ayırmış ve yayınlanan yazılarda kamuda yeniden yapılanmanın niçin gerekli olduğu üzerinde durularak, yapılan reform hareketlerine destek verilmiştir. Dergide, kamuda yeniden yapılandırma faaliyetlerine ilişkin kurulan komisyonun başkanlığını yapan Ömer Dinçer'in Samsun'da yapmış olduğu konuşma, Anlayış Dergisi'nde çıkan söyleşisi ve kendisiyle yapılan görüşmelerden yararlanılarak hazırlanan özet metin yayınlanmıştır. Bu metinde şu ifadeler yer verilmiştir (Dinçer, 2007:17-18).

...Bu yönetimde paradigma değişimi demektir. Şeffaf, hesap veren, aslında varlığını hizmet ettiği halktan aldığı farkında olan, denetlenebilir ve karşındaki insanlara güvenen bir yönetim modeli öngörüyoruz. Biz yepyeni bir toplum yönetim sistemi oluşturmuyoruz. Cumhuriyet'le birlikte oluşturduğumuz modern yönetim anlayışı, değişen çevre şartları karşısında yeni şekillere ve uygulamalara sahne olmaya başlıyor. Biz dünyada önemli bir devlet ve rekabet edebilir bir ülke olmak istiyoruz..... Bahsettiklerimin hepsi zihniyetle ilgili bir değişimi de içermektedir. Önce kamu yönetiminde bir zihniyet değişikliği olması üzerinde durduk. Çünkü insan zihni değişmeksizin reform olmaz. Bu tip bir değişim kararı verirken aslında bizim üç karar alanımız olmalıdır. Bir tanesi çevresel değişikliklerdir. Küresel anlamda, ekonomik, sosyal, siyasi, hukuki, teknolojik olarak ne tür değişim ve gelişmeler oluyor, dünya nereye gidiyor bir on – yirmi yıl sonra nasıl ve hangi tür yeni değerler ortaya çıkacak? Bunları bilmeye tahmin etmeye ihtiyaç var. İkinci alan ulusal alandır. Bu alanda da mevcut yapımız, başarılar, başarısızlıklar, sahip olduğumuz imkânlar, imkansızlıklar, fırsatlar, potansiyeller, kaynak yetersizlikleri, üstünlüklerimiz, zayıflıklarımızı bilmeye ihtiyaç var. Üçüncü alanda toplumun incelikleri, hassasiyetlerimiz, maddî ve manevî değerlerimiz, inanışlar vardır. Bütün bunlar bizim belki rasyonel alanda ortaya çıkan alternatifler içerisinde, seçmemize yardımcı olacak öğeler olarak ortaya çıkar..... Zihniyet Değişimi: Bürokrasinin azaltılması, finansmanın azaltılması, adem-i merkezî yapılandırılması gibi kavramlardan bahsedilmiştir. Biz bu değişimi ele alırken ana fikir olarak; a) İyi yönetim b) Stratejik Yönetimi c) Performans Denetimini ve bunun ötesinde halka güveni esas aldık.....

MÜSİAD özellikle yayın organı olan Çerçeve Dergisi aracılığı ile stratejik planlama ve yönetim anlayışının kamu yönetiminde uygulanmasını da kapsayan yeniden yapılanma faaliyetlerini gündemde tutmuş ve olumlu yönlerini ön plana çıkararak destek vermiş ve böylelikle meşrulaştırıcı bir rol oynamıştır. MÜSİAD'ın bu faaliyetleri ile stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde kullanımının

yayılımında kurumsal bağlamı oluşturan bir unsur olarak yer aldığı değerlendirilebilir.

2.3. KURUMSAL BAĞLAMDA BİLGİNİN YENİDEN ÜRETİMİ

Stratejik planlama pratiği öncelikli olarak özel sektör firmalarında rekabet üstünlüğü elde etmek amacıyla uygulama alanı bulmuş bir yönetim pratiğidir. Küresel gelişmelerle birlikte kamu yönetiminde hakim olan paradigma çerçevesinde üretilen hizmetlerin etkinsizliği ve verimsizliği tüm dünyada kamu yönetiminde paradigma değişimi gereğini ortaya çıkarmış ve bu değişiminin bir parçası olarak özel sektör pratiklerinin kamu yönetiminde uygulamaya sokulması yaklaşımı içerisinde stratejik planlama pratiğinin de kamu yönetiminde uygulanması gündeme gelmiştir. Türkiye’de kamu kurumlarında stratejik planlama pratiğinin etkinleştirilmesi amacıyla Kalkınma Bakanlığı bünyesinde kurulan Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, bu süreci resmi internet sitesinde şu şekilde ifade etmiştir.⁶²

20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini de derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Yaşanan bu değişim ve dönüşümde küreselleşme, hızlanan teknolojik gelişme, devletler arasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek derinleşmesi, toplumların ihtiyaç ve beklentilerinin çeşitlenmesi, demokratikleşme akımları, karar alma süreçlerinde katılımcılık ve sivil toplum bilincinin gelişmesi gibi etmenler önemli rol oynamaktadır. Çevrede meydana gelen bu gelişmelere bağlı olarak kamu kesimi ve özel sektör arasındaki sınırlar aşınmış ve kamu ile özel sektörün yakınsamasına tanık olunmuştur. Hemen hemen tüm ülkelerde vatandaşlar özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu kesiminde de uygulanmasını talep etmeye başlamışlardır. Genel olarak özel sektör uygulamalarının kamu hizmet sunumu süreçlerinde kullanılması tüm dünyada yaygın bir reform eğilimi olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, daha çok özel sektörde yaygınlık kazanmış olan stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları kamu yönetimine de taşınmıştır. Bu konuda en yaygın ve bilinen ilk örnek Amerika Birleşik Devletlerinde 1993 yılında kabul edilen Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu (Government Performance and Result Act) ile getirilen sistemdir. Kanun 10 yıllık bir geçiş süreci içinde tüm kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamasını öngörmüştür.

Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığının açıklamalarından da anlaşılacağı üzere stratejik planlama pratiği tüm dünyada özel sektör pratiklerinin kamu yönetimine aktarılmasına ilişkin reform hareketinin bir sonucu olarak ortaya

⁶² <http://www.sp.gov.tr/tr/html/56/Kamuda+Stratejik+Yonetim/>,03.06.2013.

çıkıştır. Stratejik planlama pratiğinin kamu yönetimlerinde uygulanmasına ilişkin ilk ve yaygın örnek ise Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış ve buradan diğer ülkelere örnek teşkil etmiştir. Dolayısıyla kurumsal olarak stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulması bir yandan özel sektör pratiklerinin kamu yönetimine transferini oluştururken, diğer yandan bilginin uluslararası yayılımını da içermektedir. Bilginin soyut bir kavram olması nedeniyle kendisine verilen anlam da toplumdaki topluma, kültürden kültüre değişmektedir. Araştırmamızın bu bölümünde stratejik planlama pratiğine ilişkin yerel bağlamda yaşanan bilgi üretimi süreci ayrıntılı olarak açıklanacaktır. Öncelikli olarak stratejik planlama pratiğinin uygulamaya sokulması sürecinde üretilen dokümanlar kronolojik sıralama ile incelenecek, sonrasında bu belgelere stratejik planlamanın nasıl nüfuz ettiği aktörlerin görüşleri de eklenerek çözümlenecektir. Bu çerçevede PEIR raporuyla başlayacak olan sıralama, hükümetin acil eylem planı ile devam edecektir.

Stratejik planlamanın Türkiye bağlamına transferine yönelik temel belge daha önce de ifade edildiği üzere Dünya Bankası ile ortak hazırlanan PEIR raporudur. PEIR raporunda stratejik planlama bizzat bir kavram olarak öne çıkarılmış, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesinde bir araç olarak öngörülmüş, bu araç vasıtasıyla da planlarda yer alan hedefler ile bu hedefler için tahsis edilecek kaynakların maliyetleri arasında ilişki kurulabilmesi amaçlanmıştır (The World Bank, 2001: xxiii). PEIR raporunda gündeme geldiği şekliyle stratejik planlama, kaynak tahsis etkinliğinin artırılmasını sağlamak üzere kullanılması tavsiye edilen teknik bir araç olarak anlamlandırılmaktadır. PEIR raporunda kullanılması önerilen stratejik planlama PFPSAL anlaşması ile uygulanması somut olarak taahhüt edilen bir uygulama aracı haline gelmiştir.

PFPSAL anlaşması sonrası 3 Kasım 2002 tarihinde iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından kurulan 58. Hükümet, 03 Ocak 2003 tarihinde Acil Eylem Planı'nı yayınlamış ve bu plan kapsamında yapılacak olan faaliyetleri Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu ile Sosyal Politikalar başlıkları altında dört grupta sınıflandırmıştır. Kamu Yönetimi Reformu başlığı altında 26. maddede kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda yapılan açıklamalarda şu şekildedir (T.C. 58. Hükümet, 2003:29-30).

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyona), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır. ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan bu yapının ülkemize uyarlanması pilot uygulamalar yapılarak sağlanacaktır.

PEIR raporunda kaynak tahsis etkinliğini sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere kullanılması önerilen stratejik planlama, 58. Hükümet tarafından ortaya konulan Acil Eylem Planında kuruluşların varlık nedenlerinin ortaya konmasını sağlayacak, politika ve önceliklerini buna göre tasarlayabilecek, performans göstergelerinin geliştirilmesi suretiyle kurumsal başarının ölçülebileceği, katılımcı bir anlayışla hazırlanması suretiyle iç ve dış paydaşların memnuniyetini arttıracak, kuruluş bütçelerinin hazırlanmasına dayanak teşkil edecek bir yönetim pratiği olarak anlamlandırıldığı değerlendirilebilir. Böylelikle stratejik planlama, PEIR raporunda önerildiği şekliyle salt kaynak tahsisinde etkinlik sağlamak değil, bunun ötesinde anlamlar ifade eden bir uygulama olarak tanımlanmıştır. Acil Eylem Planında dikkat çekkin bir diğer vurgu ise ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan bu uygulamanın Türkiye'ye uyarlanmasından söz edilmesidir. Dolayısıyla stratejik planlamanın Türkiye'de uygulanmasında ABD başta olmak üzere diğer ülke uygulamalarının örnek alındığı, bilginin uluslararası transferinin konusunu oluşturduğu sonucuna varılabilir.

58. Hükümet tarafından ortaya konulan Acil Eylem Planından sonra Yüksek Planlama Kurulunun 04.07.2003 tarih ve 2003/14 sayılı "2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Hazırlık Çalışmaları" başlıklı kararında şu ifadelere yer verilmiştir.⁶³

Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlama Çalışmaları

25. Kamu kesiminde yapılan reform çalışmaları kapsamında, kamu kuruluşlarının ilk aşamada VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler çerçevesinde kendi stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerinin bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu ve hedefleri doğrultusunda oluşturmaları hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda 2004 yılı bütçesi hazırlıkları çerçevesinde;

a) DPT Müsteşarlığı, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu ilgili tüm kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunacaktır.

⁶³ Yüksek Planlama Kurulunun 04.07.2003 tarih ve 2003/14 sayılı Kararı, (Resmi Gazete: 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı)

b) DPT Müsteşarlığı, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere 2003 yılında aşağıda sıralanan kuruluşlarda pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarını başlatacaktır.

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi)
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

c) Pilot kuruluş düzeyinde başlatılacak stratejik planlama çalışmalarının bir proje kapsamında ayrıntılandırılması ve faaliyet programının belirlenmesi, faaliyetlerin yürütülmesi ve çalışmanın pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde sonuçlandırılmasından DPT Müsteşarlığı yetkili ve sorumludur.

d) DPT Müsteşarlığı, kuruluşlar tarafından yürütülecek pilot çalışmaları yönlendirecek, izleyecek, değerlendirecek, çalışmaların sonuçlarına bağlı olarak Stratejik Planlama Kılavuzunu güncelleyecek, yaygınlaştırma aşamasına yönelik olarak gerekli kurumsal ve mevzuat düzenlemeleri ile diğer ilişkili faaliyetleri gerçekleştirecektir.

e) Pilot kuruluşlar stratejik planlarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 itibarıyla tamamlayacaktır. DPT Müsteşarlığı tarafından incelenmesini müteakip Yüksek Planlama Kurulunun onayına sunulacak olan bu planlar, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına temel teşkil edecektir.

Yüksek Planlama Kurulunun bahse konu kararı ile stratejik planlamanın uygulamaya sokulmasına yönelik olarak kamu kurumlarını yükümlülük altına sokan ilk mevzuat yürürlüğe sokulmuştur.

24 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ekinde yer alan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nın ekonomik kriterler bölümünde idari reform kapsamında Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş başlığı altında 58. Hükümetin Acil Eylem Planında stratejik planlama pratiğinin uygulanmaya sokulmasına ilişkin ifadelerin Avrupa Birliğine karşı da ifade edildiği anlaşılmıştır.⁶⁴

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Haziran/2003’de Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanarak kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Stratejik planlama pratiğinin Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasına yönelik ilk kanun olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

⁶⁴ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete: 24.07.2003 tarih ve 25178 sayılı.

Kanunu da yine ayın yıl içerisinde 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilmiştir.⁶⁵

Kanunun 3. maddesinde stratejik plan şu şekilde ifade edilmiştir.

.....n) 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 planı....

Kanunun 7. maddesinde ise Mali Saydamlık başlığı altında stratejik planların hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık olmasının hüküm altına alındığı görülmektedir.

Kanunun 9. Maddesinde ise şu ifadelere yer verilmiştir.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

Madde 9- 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.

Kanunun ilgili maddesiyle kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları bir yasal zorunluluk haline gelmiştir. Aynı maddede stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak idareler ile stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitinde Devlet Planlama Teşkilatının yetkilendirildiği görülmektedir. 5018 sayılı kanun ile Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar dışındaki tüm kamu idareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü hale getirilmiştir.

Söz konusu kanunun 9. Maddesinin gerekçesinde ise şu ifadelere yer verilmektedir.⁶⁶

Madde 9- Bu madde ile Türk kamu mali yönetim sisteminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışının uygulamaya konulması amaçlanmıştır. Madde, son yıllarda hızla uygulama alanı bulan iki anlayışın Türk mali sisteminde uygulanmasını öngörmek suretiyle hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından önemli bir aşama oluşturmaktadır.

⁶⁵ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete: 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı.

⁶⁶ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>, 03.06.2013.

Söz konusu kanunun gerekçesinin incelenmesi neticesinde ise stratejik planlama pratiğinin kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlama yanında hesap verebilirliğe olan katkısına da vurgu yapıldığı görülmektedir.

18.02.2006 tarih ve 26084 tarihli Resmi Gazetede Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayınlanmış ve bu yönetmelikle kamu idarelerinde stratejik planlama pratiğinin uygulanmasında görevli ve yetkili olan Strateji Geliştirme Birimlerinin görevleri şu şekilde açıklanmıştır.

MADDE 6 — Stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu kapsamında yürütülecek görevler şunlardır:

- a) İdarenin stratejik planlama çalışmalarına yönelik bir hazırlık programı oluşturmak, idarenin stratejik planlama sürecinde ihtiyaç duyulacak eğitim ve danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak ve stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek.
- b) Stratejik planlamaya ilişkin diğer destek hizmetlerini yürütmek.
- c) İdare faaliyet raporunu hazırlamak.
- d) İdarenin misyonunun belirlenmesi çalışmalarını yürütmek.
- e) İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek.
- f) Yeni hizmet fırsatlarını belirlemek, etkililik ve verimliliği önleyen tehditlere tedbirler almak.
- g) Kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve yararlanıcı memnuniyetini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.
- h) İdarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek.
- i) İdarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmek.
- j) İdare faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplamak, tasnif etmek, analiz etmek.

26.05.2006 tarih ve 26179 Sayılı Resmi Gazetede “Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yayınlanmış ve bu yönetmelikte stratejik planlama pratiğinin uygulanmasına yönelik olarak şu ifadelere yer verilmiştir.⁶⁷

Genel ilkeler

MADDE 5 – (1) Stratejik planlama sürecinde;

- a) Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.
- b) Çalışmalar, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür.
- c) Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur....
- ç) İlgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışır.

⁶⁷Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete Tarihi: 26.05.2006 Resmi Gazete Sayısı: 26179).

Strateji planlama pratiğinin uygulanmasında temel alınacak genel ilkeler incelendiğinde, stratejik planların katılımcı bir anlayışla, hizmetten yararlanan vatandaşların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili diğer kişilerin katılımlarıyla hazırlanmasının gerekliliğine vurgu yapıldığı görülmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerine rehberlik etmek üzere ilk sürümünü Haziran 2003'te hazırlamış olduğu "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nu Haziran/2006'da güncelleyerek internet sitesinde ilan etmiştir.

Söz konusu kılavuzda stratejik planlama pratiğinden şu şekilde bahsedilmiştir (DPT, 2006a:1).

Kamu kesiminin mali ve idari sorunları dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri giderek önem kazanmaktadır. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmek temel başlıklar olarak ortaya çıkmıştır. Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak "stratejik planlama" temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik planlama; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacaktır. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.

Kılavuzda yer alan ifadelerin incelenmesi neticesinde; stratejik planlama pratiği kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacak, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesine hizmet edecek temel bir araç olarak tarif edildiği, bunların yanı sıra stratejik planlama pratiğinin kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacağı belirtilerek stratejik planlama pratiğine yeni bir anlam kazandırıldığı değerlendirilebilir.

Kamu idarelerine stratejik planlarını hazırlamada rehberlik edecek kılavuzda, kılavuzun stratejik yönetim döngüsünün bütününe kapsadığı ifade edilerek, her ne kadar stratejik planlama olarak adlandırılrsa da bu kavramın stratejik yönetim sürecinin bütününe kapsayacak şekilde algılandığı değerlendirilmektedir (DPT, 2006:4).

Stratejik yönetim süreci ise şu şekilde görselleştirilmiştir.

Şekil 10. Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none">• Plan ve Programlar• Paydaş Analizi• GZTF Analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none">• Kuruluşun Varoluş gerekçesi• Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none">• Arzu edilen gelecek	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none">• Orta vadede ulaşılabacak amaçlar• Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none">• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none">• Detaylı iş planları• Maliyetlendirme• Performans programı• Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none">• Raporlama• Karşılaştırma	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none">• Geri besleme• Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi• Performans göstergeleri• Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: (DPT, 2006a:5).

Şekilden de anlaşılacağı üzere stratejik planlama, sadece kaynak tahsisinde stratejik önceliklerin tespitinde kullanılan bir araç olarak değil, stratejik öncelikler doğrultusunda kaynak tahsisinin yanında, belirlenen amaçlara ulaştıracak faaliyetlerin belirlenmesi ve dönemsel olarak plana göre ulaşılan sonuçların performans kriterleri çerçevesinde değerlendirilmesi ve ölçülmesini de kapsayan daha geniş bir çerçevede algılandığı sonucuna ulaşılabilir.

Kılavuzda stratejik planlamadan ne anlaşılması gerektiği şu şekilde alt başlıklarla gösterilecek şekilde ifade edilmiştir (DPT, 2006a:7-8).

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.

Bu çerçevede stratejik planlama:

Sonuçların planlanmasıdır: Girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır.

Değişimin planlanmasıdır: Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara göre uyarlanması gerekir.

Gerçekçidir: Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.

Kaliteli yönetimin aracıdır: Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.

Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur: Sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.

Katılımcı bir yaklaşımdır: Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.

Diğer yandan stratejik planlama:

Günü kurtarmaya yönelik değildir: Uzun vadeli bir yaklaşımdır.

Bir şablon değildir: Kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araçtır.

Salt bir belge değildir: Stratejik planın hazırlanması, gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Planın sahiplenilmesi ve eyleme geçirilmesi gerekir. Asıl olan stratejik plan belgesi değil, stratejik planlama sürecidir.

Sadece bütçeye dönük değildir: Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir....

PEIR raporunda bütçe hazırlık sürecinde kaynakların etkin ve rasyonel olarak tahsis edilmesinde kullanılmak üzere önerilen stratejik planlama, zaman içerisinde sonuçların planlanması, değişimin planlanması, kaliteli yönetimin aracı, hesap verme sorumluluğuna sağlamaya yönelik bir pratik olarak ifade edilerek stratejik planlama pratiğine ilişkin bilgi yeniden üretilerek anlamlandırılmıştır.

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında ise stratejik planlama uygulamalarından beklentiler şu şekilde açıklanmıştır (DPT, 2006b:95)

694. Kamu idarelerinde yönetim kalitesinin geliştirilmesi için yönetim kararlarının orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçeleme geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini temin etmek üzere Plan döneminde tüm kamu

idareleri stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koyacaklardır. Bu süreç kuruluş bazında takvimlendirilecektir.

Dokuzuncu Kalkınma Planında da stratejik planlamadan beklentiler, bütçelemenin geliştirilmesi yanında yönetim kalitesinin artırılması, katılımcılık, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, hesap verebilirlik, amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı yönetim anlayışı olarak ifade edilmiştir.

Katılımcılık ve kamu hizmetlerinin arzında hizmetten yararlananların yani vatandaşların taleplerine olan duyarlılığın artırılması beklentileriyle birlikte stratejik plan pratiğinin demokrasinin gelişiminde de rol oynayacağı ima edilmiştir. Stratejik plan ile demokrasi arasında kurulan bu ilişki 26.03.2011 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumunda Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanı Anıl Yılmaz tarafından yapılan sunumda kurumsal düzeyde stratejik yönetimden beklenenler geleceğe yönelme, yön çizme, kurumsal amaçların sürekliliği, çalışanları ve çalışmalarını ortak hedeflere yönlendirme, stratejik yönetim kültürünün oluşturulması, yararlanıcı odaklılık, şeffaflık ve demokratiklik olarak ifade edilerek⁶⁸ stratejik plan ile demokrasi arasındaki algılama daha açık bir şekilde dile getirilmiştir.

T.C. Başbakanlık tarafından yayımlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” kitabında da hükümet programında yer aldığı şekliyle stratejik yönetim ile ilgili olarak şu ifadeler yer verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:130).

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır. ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan bu yapının ülkemize uyarlanması pilot uygulamalar yapılarak başlatılacaktır.

T.C. Başbakanlık tarafından yayımlanan ve Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma başlığı altında yayınlanan söz konusu kitapta da katılımcılık, vatandaş ve çalışanların memnuniyetine atıflar bulunmakta, başta ABD olmak üzere diğer

⁶⁸ <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/32UpE+AnilYILMAZ5018Sempozyum.pdf>.

ülkelerde uygulanan stratejik planlamanın ülkemize uyarlanmasından (transferinden) bahsedilmektedir.

Kamu yönetiminde stratejik planlamanın uygulamaya sokulması amacıyla PEIR raporundan sonra Devlet Planlama Teşkilatı içerisinde oluşturulan stratejik planlama çalışma gurubunda görev alan Volkan ERKAN tarafından yazılan ve DPT tarafından yayımlanan “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler” isimli çalışmada da, stratejik planlamadan beklenenler yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde incelenmiş ve stratejik planlamanın katılımcılık boyutunda temsili demokrasinin sınırlılıklarını aşmada önemli bir araç olabileceği, böylelikle katılımcı ve müzakereci demokrasinin gelişimine önemli bir katkı yapabileceği belirtilmiştir (Erkan, 2008:48).

Benzer bir şekilde TESEV Yönetim Kurulu Üyesi Yılmaz Argüden, TESEV tarafından yayımlanan Kasım/2006 tarihli İyi Yönetişim isimli dergide temsili demokrasinin yetersizliklerini aşmak üzere tüm dünyada katılımcı demokrasiye doğru bir eksen kayması olduğunu, bir tarafın diğer tarafı yönettiği ilişkinin yerine, karşılıklı etkileşimin ortaya çıkardığı bir yönetim yapısı olan yönetişimin katılımcılığın sağlanmasında kritik başarı faktörü olduğunu, demokrasinin gelişmesi adına TESEV’in öncelikli çalışma alanlarından biri olan “İyi Yönetişim Programı” kapsamında yerel yönetimlerin stratejik planlama süreçlerinin kalitesinin artırılmasının amaçlandığını, ifade etmiştir (Argüden, 2006: 1-2).

TESEV Yönetim Kurulu Üyesi Argüden’in ifadelerinden stratejik planlama pratiğinin demokrasiye yapacağı katkılardan dolayı TESEV tarafından desteklendiği sonucuna ulaşılabilir.

Stratejik planlama yaklaşımına ilişkin olarak yukarıda detayları ile incelenen dokümanlar aracılığı ile bilginin yeniden üretimine ilişkin elde edilen bulgular açıklanmıştır. Bunun yanı sıra stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulamaya geçmesinde rol alan kişiler ile yapılan yarı-yapılandırılmış görüşmelerde “bilginin yeniden üretimi”ne karşılık gelebilecek bulgular ise aşağıda sırasıyla açıklanacaktır.

Ahmet Kesik konuyla ilgili olarak şunları ifade etmiştir.⁶⁹

⁶⁹ 12.04.2013 tarihli görüşme.

Bugünkü stratejik plan tartışmalarıyla, o gün zikredilen stratejik plan tartışmaları farklıydı aslında. PEIR'deki vurgu stratejik plan dokümanı üzerine değil, kaynak tahsis etkinliğini, kaynak kullanımındaki etkinliği sağlamaya yönelik kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik bir strateji mantığı idi. Doküman değildi. 2003 te pilot uygulamalar başladığında bizim aklımızda doküman yoktu. Ama daha sonra bu adım adım 5018 sayılı kanun ile birlikte stratejik plan çalışmaları başlayınca, bu dokümana dönüştü. Dokümana dönüşmesinden daha tehlikeli bir şey oldu. O da şimdi biz bir kurumun içinde bulunduğumuz bir sektör var. İçinde bulunduğumuz bir camia var. Sadece kuruma özgü stratejik planlar hazırlanmaya başladık. Yani iç ve dış paydaşlarıyla, çevresiyle, çevresel dinamikleriyle, içsel dinamikleriyle bir küle olarak sektöre bakan plan değil, sadece kuruma odaklanan bir plan hüviyetine büründü ki bu da başka bir eksiklik bence. Diğer kurumlarla karşılıklı etkileşimleri, dinamikleri dikkate almıyor. Uluslararası alanda kabul edilen stratejik plan Türkiye'ye özgü olarak dar kalıplarda algılandı.

PEIR raporunun yazımında görev alan Ahmet Kesik, stratejik planlama pratiğinin PEIR raporunda kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması amacıyla gündeme geldiğini, dokümana dönüşmesinin ise sonradan olduğunu, stratejik plan pratiğinin uygulanmasında da bir takım sıkıntılar olduğunu ifade etmiştir.

Biol Aydemir, ise konuyla ilgili olarak şunları ifade etmiştir.⁷⁰

Biz zamanında program bütçe mantığını uygulayamadık. Biz sıfır tabanlı bütçeyi mi konuşmadık, performans bütçeyi mi konuşmadık. Bir sürü bütçe pratiği konuştuk. Maksat bütçedeki verimliliği arttırmaktı. Yani bütçe ile birlikte harcamalardaki etkinliği arttırmaktı. Kamu açısından daha iyi hedefler koymak ve bu hedefleri gerçekleştirmektir. Yapamadık. Yapamayınca, işte bu arayışların bir sonucu olarak performans bütçe gündeme gelmiştir. Stratejik planlamanın çıkış sebebi performans bütçedir. Ama stratejik planlama performans bütçeden çok daha geniş bir kavramdır. Konuşmalar oradan başladı. Zihinsel dönüşüm buradan başlamış...Dünya Bankası, stratejik planlama pratiğinin uygulanması için bize çok daha uzun bir zaman önerdi. Fakat biz bu pratiğin bizim için çok faydalı olacağını düşündüğümüz için bize önerdikleri süreden daha kısa sürede ve daha iyisini yaptık. Kendileri bile hayret ettiler. Bunu nasıl yaptınız diye. Biz stratejik planlamaya ilişkin Devlet Planlama Teşkilatı içerisinde bir ekip kurduk. Bu ekibin başkanlığını belli bir süre ben yaptım. Diğer daire başkanlıklarında görev yapan uzmanlardan oluşan 8-10 kişilik bir ekip kurduk. Bu ekip aylarca çalışarak tüm dünyadaki stratejik planlama uygulamalarını inceledi. Birçok ülkeyi ziyaret ettik. İrlanda, Fransa, İngiltere ve başka ülkelere gittik. Bütün ekip bu alandaki kitapları aylarca inceledi. Daha sonra pilot kuruluşlar seçildi. Stratejik planlama kılavuzunu hazırladık. Pilot kurumlarda ben dahil bütün ekip görev aldı. Her pilot kuruluşa iki uzman tayin ettik. Onlarla birebir çalıştılar. Biz bu işi böyle başlattık. ... stratejik planlama yaklaşımı neredeyiz? Nereye gideceğiz? Nasıl gideceğiz? Sorularının cevabının açıklandığı bir yaklaşımdır. Bu 3 soruya cevap verir. Sonra gidip gitmediğini tespit için performans göstergeleri belirler. Sonra bunları uygulamadan sonra izler ve değerlendirir. Sen buralara hangi faaliyetlerle gideceğini ortaya koyarsın. Sonra bunları bütçelersin. Yani senin bütçen stratejik planlara dayanır. Stratejik planda yer vereceğin hedefleri ve faaliyet projelerini bütçelendirmen gerekmektedir. Ancak bugün bütçe ile stratejik plan arasındaki bağlantı kurulamamıştır. Bizim bütçemiz şu anda girdi odaklıdır. Biz

⁷⁰ 10.04.2013 tarihli görüşme

kaynak kullanımına bakarız. Biz çıktıya bakmayız. Performans bütçede çıktıya bakılır. O yüzden de 5018 sayılı yasa, girdi üzerindeki baskıyı kaldırır bırak der sen onu. Karışma adama fazla ama sen çıktıyı sorgula. Bu kaynakla ne yaptığını sorgula der. Bu başarıya ulaştı mı ulaşamadı mı, bu hedefi yerine getirdi mi getiremedi mi? Ne kadar getirdi sen ona bak der. Ama biz halen girdi odaklıyız. Girdi odaklı yaklaşımdan çıktı odaklı yaklaşıma geçemedik. Bu ciddi bir zihniyet değişimidir. Biz sadece kâğıt üzerinde ancak güzel stratejik planlar yapıyoruz. Bütçe bağlantısı yok, gerçek performans programı olmaktan çok uzak. Buna göre denetim yok, buna göre sorgulama yok, hesap verebilirlik yok. Her şey kâğıt üzerinde...

Birol Aydemir'de stratejik planlamanın bütçe verimliliğini sağlamak üzere gündeme geldiğini, bütçe verimliliğini sağlamak üzere birçok bütçe sisteminin tartışıldığını, sonunda ise performans bütçe sistemi tartışmalarının yaşandığını, bu bağlamda stratejik planlamanın gündeme geldiğini, ifade etmiştir. Ahmet Kesik ile Birol Aydemir'in görüşleri birlikte değerlendirildiğinde stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasında esas olan alının bütçede kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik teknik detaylara Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde uzmanlardan oluşan bir ekip tarafından karar verildiği, bu ekibin çeşitli ülkelere ziyaretlerde bulunduğu ve iyi uygulama örneklerini yerinde incelediği, söz konusu alandaki kaynakları incelediği ve teknik detaylara karar verdiği anlaşılmıştır. Dolayısıyla stratejik planlamanın teknik detaylarının farklı ülkelerdeki örneklerden yararlanılarak belirlendiği sonucuna ulaşılabilir.

Ferhat Emil ise konuyla ilgili olarak şunları ifade etmiştir.⁷¹

Stratejik planlamanın 5018'de bizim mevzuatımıza girmesindeki temel ihtiyaç, önceliklendirme, kaynakların öncelikli yatırımlara dağıtılması meselesidir. Bundan önceki planlama anlayışında da yapılması gereken bu aslında. Ama bir nedenle yapılamıyor. Bir vade problemi aslında bu. Burada en büyük şey siyasette aslında. Siz siyasi iktidarsınız. Bir daha seçilebilmeniz için yatırımlarınızı o kısa ömrünüzde yapıp sonuçlarını da yine o ömür süreniz içerisinde alırsanız devamlılığınızı sağlayabilirsiniz. Plan buna elvermiyor. Bugün için çok önemli bir altyapı yatırımını yapmanızın size bir siyasi getirisi yok. Şimdi yapıp da şimdi sonucunu alabileceğiniz şeyleri yapabiliyorsunuz. Dolayısıyla planlar zaman içerisinde çok sık revize ediliyor. Bizim planlarımızda revize edilir, programlarımız da revize edilir. Ve bu konuda siyasetçilere çok yetki verilir. Sık sık yatırımları revize ederseniz, plan ile bütçe arasındaki bağlantıyı koparırsınız. Dolayısıyla biz 2000'li yıllara geldiğimizde karşımızda çok önemli bir problemi görmüştük. Yarım kalan bitmeyen yatırımlar. Niçin yatırımlar kalıyor. Yapılan planlama ile kaynak dengelemesi arasındaki orantısızlıktan kaynaklanıyordu. Bir nedeni bu. İkinci nedeni yatırımlar planlansa dahi zaman içerisinde sık sık revize edilip, boyutunun büyümesi ile bütçenin ona

⁷¹ 11.04.2013 tarihli görüşme.

ayak uyduramaması söz konusu. O zaman tabağınıza çok şey alıyorsunuz ve bitiremiyorsunuz bu yemeği. Şimdi bu sorun alanı o zamanlar yapılan çalışmalarda 5.000 küsur bitmemiş yatırım stoku vardı. Bütün olayların arkasında iki şey var. Siyasetçi o harcamaları yapmak ister. En fazla oyu maksimize edecek şekilde bu harcamaları yapmak ister. Bunun karşısında planı savunacak olan bürokrasidir. Zaman içerisinde DPT'nin PEIR raporunda da geçmiştir. Gatekeeper rolü kapı bekçiliği rolü vardır. Şimdi bu fonksiyonu yatırım revizeleri nedeninden dolayı gitmiştir. Ve büyük bir bitmemiş yatırım stoku vardır. Böyle bir yatırım stokuna her sene 3 kuruş 5 kuruş para veriyorsunuz. Ve bu bitmeyen yatırım stokunun üstüne yeni yeni yatırımlara başlanıyor. Her seçim döneminde. Bu bir kere geçmişteki tarihsel planlama konseptine siyasetlerin bir türlü ısınmamasından, kaynak planlaması hususunun siyasetlerin işlerine gelmemesinden kaynaklanmaktadır. Bunu önleyecek bürokratik yapıda zaman içerisinde aşındırılmıştır.... Bu kapsamda düşünersek, stratejik planlama konsepti PEIR raporundaki tartışması bu yatırımları nasıl önceliklendirilmesi gerektiği boyutunda ele alındı. 5018 sayılı kanun yazılırken stratejik planlama bizim için hep mali disiplini sağlamanın bir aracı olarak görülmüştür. Kamu mali yönetiminde bir sıralama vardır. Mali disiplin, kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımı, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı, sonra da denetim işidir. Bu sıralama içinde mali disiplin, klasik bütçe konsepti olarak bulunmuştur. Hemen bunun altında stratejik öncelikler. Bir yanda bütçe tavanınız var. O tavanın içine kaynakları nasıl stratejik olarak yerleştireceksiniz. Stratejik öncelik işi stratejik planlama işine bir yol vermiştir. İkincisi de, mali disiplinin bir boyutu olarak orta vadeli çerçeve dediğimiz kavram içinde çok yıllık bir şekilde bütçenin yapılması işi var. Bütçenizi 3 yıllık yapacaksınız. Bugünden aldığımız kararların ileriye yönelik olarak da sonuçlarını göstermek istiyorsanız. O zaman 5 yıllık makro planlar yerine, her bir kurumun bu çerçeve içerisinde kendisine seçtiği öncelikleri gösterdiği bir plana daha ihtiyaç vardır. Stratejik plana işte bu yüzden ihtiyaç duyulmuştur.

PEIR raporunun yazımında Türk ekibinin başkanlığını yapan Ferhat Emil'de Birol Aydemir ve Ahmet Kesik'in görüşleriyle uyumlu olarak stratejik planlama pratiğinin kaynakların stratejik önceliklere dağıtılması konusunda gündeme geldiğini ifade etmiştir.

Hakkı Hakan Yılmaz ise stratejik planlama pratiğinin uygulamaya sokulma şekline ilişkin şunları ifade etmiştir.⁷²

Devlet Planlama Teşkilatında stratejik planlamanın uygulanmasına ilişkin bir çalışma gurubu kuruldu. Bu guruba başta ben başkanlık yaptım. Dünyadaki uygulamalara bakıldı. Stratejik planlama pratiğini en iyi uygulayan başta Amerika olmak üzere diğer ülkeler, bizim PEIR raporu, ondan önce özel ihtisas komisyonundaki temel tespitler incelendi. Bunlardan yola çıkarak raporlar oluşturduk. Benden sonra göreve devam eden arkadaşlar ülkeleri gezerek bu konuda bilgi aldılar. Sonrasında ise rehber hazırlandı....

Kutluhan Taşkın ise konuyla ilgili olarak şunları ifade etmiştir.⁷³

⁷² 11.04.2013 tarihli görüşme.

⁷³ 10.04.2013 tarihli görüşme.

Stratejik planlama, Kalkınma Bakanlığının uzun yıllardan beri Türkiye’de oluşturduğu planlama kültürünün kurumsal düzeyde belirginleşmesi anlamına geliyor. Stratejik planlamanın kalkınma planlarından ayrılan birçok özelliği var. Sonuçta bu bir planlama yaklaşımı, bunu makro düzeyde kalkınma planı şeklinde de yapsak kurumsal düzeyde de yapsak bu nereye ulaşmak istediğimizi önceden belirleyerek, ona ilişkin alacağımız yolu ve tedbirleri ortaya koyan disiplinli bir yaklaşım. Dolayısıyla genel düzeydeki planlama yaklaşımının kurumsal düzeye yaklaşması, bilginin hızlı bir şekilde yayıldığı bu dönemde bilginin tüm kurumlara yayılması ve böylece artık eskiye nazaran merkezi kurumların daha az yorularak bir takım politikaları kurumlar aracılığı ile uygulamasını sağlayan bir araç olarak görüyorum. Bunları formal bir tanım olarak değil, bakış açımızı yansıtmaları açısından söylüyorum. Çünkü bunların her biri birer araç, asıl olan daha az zamanda daha çok etkin, verimli işler uygulamayı ortaya koyabilmektir. Dolayısıyla stratejik plan, kurumsal düzeyde, yerinde, kaynağında o işin yapılmasını sağlayabilecek bir kültür aynı zamanda....stratejik planlamanın temelde geldiği nokta kamu harcamalarının etkinleştirilmesi, çünkü kamu harcamaları ne kadar etkin harcanırsa, uygulamada sonuçlara ne kadar daha iyi ulaşırsa, daha az kaynakla daha fazla çıktı alınır o kadar iyi. Artık kurumsal düzeyde politikaların geliştirilmesi ve uygulanması, o kültürün uygulayıcıların kaynağında yerleştirilmesi ihtiyacı hâsıl oldu. Yani merkezi olarak biz kalkınma planlarına yazıyoruz, kurumlar bunu uygulasin, Maliye Bakanlığı bütçeyi kendisi yapıyor, kurumlar bunu uygulasin değil, kurumlarla birlikte kurumların kendi ihtiyaçlarını daha iyi bileceği düşünülerek, böyle bir yaklaşım seçildi. Katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin yaygınlaşması, bir kültür haline dönüşmesi uygulamaya dönüşmesi, dönüp dolaşım harcamaların etkinliğini sağlayacaktır. Hesap verebileceğini düşünen kişi savurgan harcama yapamaz, bu aile içerisinde de böyledir. Başka kurumlarda da böyledir.... Stratejik planlamanın içeriği, teknik detayları, burada pişti, yani mutfağı Devlet Planlama Teşkilatıydı. Burada teknik bir grup oluşturuldu. PEIR raporunda görev alanlardan bir grup oluşturuldu. Stratejik planlama kılavuzunun atası olan ilk taslak hazırlandı. Bu grup tarafından başarılı ülke örnekleri incelendi. Bizim planlama deneyimiz çerçevesinde bunlar nasıl adapte edilebilir, onlar tartışıldı. ...2000 yılında stratejik planlama gurubu oluşturuldu, stratejik planlama kılavuzunun taslağı için, daha sonra 2004 yılının başında 28 kişilik ikinci bir grup oluşturuldu yine bu grup kesit bir gruptu. İlk grupta sayın bakanımız ve müsteşar yardımcımız Erhan Usta vardı, Hakan Yılmaz vardı. Yine Birol Aydemir vardı. Volkan Erkan’da yine o gruptaydı. 2004 tarihindeki gruptaki başkan Nahit Bingöl’dü. Bende o gruptaydım. Kesit bir grup olmasının esprisi, matris bir yapı vardı. Formal değil esnek bir çalışma yaklaşımı vardı. Bu grup 8 tane pilot çalışmayı yaptı. Ben hudut ve sahiller genel müdürlüğüne yönelik çalıştım. Pilot çalışmalardan sonra, 5018 sayılı kanunun yönetmeliklerinin neler olması konusunda çalışıldı. Daha sonra 2005 yılında Stratejik Planlama Daire başkanlığı kuruldu. İlk daire başkanlığını Nahit Bingöl yaptı. 2010 yılında Kurumsal ve Stratejik yönetim daire başkanlığı kuruldu.

Kutluhan Taşkın ile Hakkı Hakan Yılmaz’ın ifadelerinden Türk kamu yönetiminde stratejik planlama yaklaşımının uygulamaya geçmesi sürecinde teknik detaylara Devlet Planlama Teşkilatı içerisinde oluşturulan kesit çalışma gruplarınca karar verildiği, bu çalışma gruplarının üyelerince başarılı ülkelere ziyaretler

düzenlendiği ve buradan elde edilen tecrübeler ışığında uygulamaya ilişkin detaylara karar verildiği anlaşılmıştır.

Konuyla ilgili olarak Mehmet Emin Zararsız şu görüşleri ifade etmiştir.⁷⁴

...Özellikle 2000-2001 krizinden sonra Türkiye’de kamu yönetiminin önceden belli vadelerle, kısa vadeli, orta vadeli ve uzun vadeli olarak planlama yapabilmesi ve bu planlamaya uygun bütçeleme sisteminin uygulamaya geçirilmesi ve kaynak plan uyumluluğunu sağlamak suretiyle Türkiye ekonomisinin yönetiminin geliştirilebilmesi amacıyla çok ciddi bir yönetim değişimine ihtiyaç olduğunun ortaya çıkmasıyla birlikte stratejik planlama çalışmaları başlamıştır... Peki, stratejik yönetimle ya da stratejik planlamayla kamu yönetimi arasındaki ilgi ne olmalı şimdi stratejik yönetim belirli vadeler itibarıyla çok genel hatlarıyla ifade edeceğim yapılması gereken şeylerin bir ideale geçmesi, ortaya konması işte kısa vadede şu orta vadede şu uzun vadede şu hedeflerin gerçekleşmesi öngörülür. Ondan sonra da o sonuçların gerçekleşmesi için yapılması gereken yıllık programlar yaparsınız ve tabii bir kamu aygıtını yönetiyor iseniz ve hedefler belirlediyseniz bir bütçe gerekliliği söz konusu olmaktadır. Bütçe kamu idaresinin en temel hatta parlamentonun varlık sebebi olarak ortaya konan aygıtlardan bir tanesidir. Bir hedefe gitmek için harcanması gereken hem maddi kaynakların, hem manevi kaynakların planlamasında stratejik yönetimle bütçe kaynak planlamasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Şayet gelişmeleri iyi okuyabiliyor, dünyadaki gelişmeleri kısa süre içinde ülkemizde kavrayabiliyor ve onların da önüne geçebilecek bir takım planlamaları yapıyorsanız. Bu sistemi iyi uygulayan hiçbir devletin bugün dünya liginde geri kalması düşünülemez nitekim bu konularda hem planlama faaliyetlerinin hem de kaynak dağılım faaliyetinin hem de planlamayla kaynak dağıtımında ortaya çıkan uygulamaların kararlılığında her hangi bir gevşeme vs. söz konusu olmasa hiçbir devletin gelişmişlik indeksleri anlamında geri kalması düşünülemez.... stratejik yönetim öncelikle üst yönetim pozisyonunda olan yöneticilere büyük bir görev yüklüyor...sabahleyin geldim aklıma bir fikir geldi bunu hayata geçiriyorum gibi bir yaklaşımla ertesi günde bir başkasının aklına bir başka fikir gelir senin fikrini ortadan kaldırır onun fikrini hakim kılar olmaz stratejik yönetim bunun gibi araştırılmadan verilecek anlık kararların önüne geçen en önemli aygıtlardan bir tanesidir. Bununla birlikte varmak istediğiniz uzun vadeli hedefi önceden görülebilir bir şekilde ortaya koyabilmenize imkân sağlıyor daha da önemlisi o konulmuş hedeflere gidebilme konusunda belirlemiş olduğunuz faaliyetlerin, yıllık programların düzgün ve zamanında yerine getirilip getirilmediğini denetleme imkânı veriyor size hesap verilebilirliği ortaya koyuyor.... Stratejik planlama uygulamasının olmadığı dönemlerde alınan o anlık kararlar sonucunda çabalarımız oldu ve bu çabalar tamamen çöpe atılan heba edilen israf edilen çabalar oldu ve bunlar sadece insan kaynaklarının çabaları olarak kalmadı mali kaynakların da israf edilmesine yol açan çok uygulamalar gerçekleşti. Bunların bütün hepsinin önüne geçebilmek adına iyi bir planlama iyi bir denetim mekanizması ve kişilerin sorumlu mevkide bulunan kişilerin hesap vermesinin önünde bulunan engellerin kaldırıldığı hesap verebilir bir idare oluşturulması açısından stratejik yönetim stratejik planlama adına ne dersiniz önemli bir fonksiyon görmektedir. Özel sektörde stratejik yönetim diye ifade ediliyor kamu sektöründe stratejik planlama diye ifade ediliyor gerçi son zamanlarda stratejik yönetim şeklinde 5018 ile birlikte yerleşmeye başladı...

⁷⁴ 13.04.2013 tarihli görüşme.

Mehmet Emin Zararsız'da stratejik planlamayı kamu idarelerinin anlık kararlarla yönetilmesi sonucunda ortaya çıkan verimsizliğin ortadan kaldırılması adına fonksiyon gören, hesap verebilirliği sağlayan bir araç olarak tanımlamıştır.

Konuyla ilgili olarak Muhammet Fatih Yıldırım ise özetle, daha önce hazırlanan kalkınma planları vb. üst politika dokümanlarında her ne kadar kuruluşlardan katkı alınsa da uygulamada kuruluşlara istenilen mesajların verilemediğini, bu kapsamda stratejik planlamanın üst politika dokümanlarının daha iyi uygulanabilmesinde kuruluşların kendi kaynaklarını değerlendirerek kendi planlarını hazırlaması için yapılan orta vadeli bir doküman olarak ortaya çıktığını ifade etmiştir.⁷⁵ Muhammet Fatih Yıldırım da stratejik planlamanının kalkınma planlarının uygulamaya geçmesinde yardımcı olacağı fonksiyonu ön plana çıkararak bir tanımlama getirmiştir.

Konuyla ilgili olarak Mustafa Çetin'de kamuda uygulamaya sokulan yeni tekniklerin maliyetleri azaltma fonksiyonu üzerinde durarak şunları ifade etmiştir.⁷⁶

Demokratikleşmeye doğru dünya evrimleştikçe kamu yönetimlerinin sorumluluğu artmaktadır. Bir yandan sanayiden, ulaşımdan çekilirken devletin belli alanlardaki sorumluluğu artmaktadır, yeni görevler almaktadır. Kamu yönetiminde vatandaş kalite, hızlilik ve kendisine güvenilmesini istiyor. Kamu yönetiminde sorumluluk arttıkça, kamunun giderleri de artmaktadır. Kamunun giderleri arttıkça kamuyu nasıl finanse edeceğiz. O zaman yönetimi rasyonelleştirmemiz gerekiyor. Yani yönetimde maliyetin yani stratejik planlamanın gözetilmesi gerekiyor. Sadece üretimle kamuyu yönetmenin imkânsız hale geldiğini görüyorsunuz. Kamu yönetiminde maliyeti düşürmek üretimi arttırmak kadar önemli görülüyor. Mesela İngiltere'de yaygın olarak görüyoruz. ABD'de Al Gore başkan yardımcısı, yeni Zelanda, Avustralya, yani anglo-sakson ülkelerinin öncülük ettiği bir değişim bulunmaktadır. Bu değişim kamunun artan maliyetlerini karşılamak amacıyla kaçınılmaz hale gelmiştir. Kamuda bilgiyi devreye sokmazsanız maliyetler artar, uzmanlık, süreçlerin kısaltılması, toplumun bilgilendirilmesi kavramları devreye girmektedir. Çünkü siz bir anlamda topluma bilgi edinme kanunu ile etik kanunu ile kamunun idare üzerindeki denetimini ve gözetimini arttırmak istiyoruz diyorsunuz. Yani siz kamuoyunun kırbacını sırtınızda hissetmek istiyorsunuz. Senin denetimin benim üzerimde ne kadar fazla olursa ben o kadar başarılı olurum, maliyetleri düşürürüm diyorsunuz. E-devlet gibi projelerle maliyetlerin düşürülmesi amaçlanmaktadır. Popülizmin azaltılması amaçlanmıştır.

Konuyla ilgili olarak PEIR raporunun yazılmasında görev yapan ve sonrasında stratejik plan çalışma gurubuna ve daire başkanlığına başkanlık eden Nahit Bingöl ise şunları ifade etmiştir.⁷⁷

⁷⁵ 10.04.2013 tarihli görüşme.

⁷⁶ 09.04.2013 tarihli görüşme.

PEIR raporu kamu harcama yöntemini bir kamu mali yönetim sisteminin cevap vermesi gereken 3 unsur açısından değerlendirmiştir. Toplam mali disiplinin sağlanması, tahsisat etkinliği ve harcamalarda etkinlik. Dünya Bankası o raporunda stratejik planlamayı mali yönetim perspektifinde ele alıyor ve bunu üçüncü bileşeninde konumlandırıyor. Yani harcama etkinliğini sağlamak üzere bir araç olarak ele alıyor. Kaldı ki raporun stratejik planlamaya yaklaşımı, stratejik planlamanın tüm potansiyelini Türkiye bağlamında ele alıp, analiz edip değerlendirmekten uzak, sadece böyle bir araç var bunu kullanırsanız, sizin harcama etkinliğinizde yardımcı olan bir öneriye dayanıyor.... Burada aslında raporun önerdiği şey sadece şuydu, kamu kurumlarına stratejik planlama konusunda yardımcı olmak üzere kılavuz hazırlaması isteniyordu. Hepsi bu. Bu kılavuz hazırlanarak bu şart aslında yerine getirilmişti. Sadece şartın yerine gelmesi adına yapılmıştı. O zamanki raporda bile önemli olanın böyle bir aracı kullanıma sunmanın mekanik önemi üzerinde değil resmin bütünü üzerinde tam etkinlik sağlamak üzerinde duruyordu. Bunun şu önemi var, biz bir kılavuz hazırlayalım, buna uygun bir şeyler yapalım ama bu sadece görünür de olmasın, gerçek anlamda bir potansiyel taşıyorsa, yani işte biz yönetimimizi her zaman olageldiği gibi yapalım üstüne birde stratejik plan hazırlayalım yönü yoktu. Hem raporun hem de kılavuzu yapanların. Zaman içerisinde tabii konunun evrildiği yöne bakıldığında öyle bir damar gelişti. Bu da kaçınılmaz. Çünkü böyle bir evrensel bir özelliği olan araçları, politikaları transfer veya ithal ettiğiniz zaman bu konjonktürden, bağlamdan, ihtiyaçlardan bağımsız olmuyor. Yani bütün şartları, kritik başarı faktörlerini sağlayalım da sonra bunu uygulayalım diyemiyorsunuz, şartlar kendini dayatıyor. Tüm dünya da olduğu gibi.

Nahit Bingöl, PEIR raporunda stratejik planlamanın harcamalarda etkinliğin sağlanması aşamasında gündeme geldiğini, bu nedenle stratejik planlamanın tüm potansiyelini yansıtmadığını, hem PEIR raporunu yazanların, hem de stratejik planlama kılavuzunu yazanların işin mekanik boyutu üzerinde durmadığını, yani alışlagelen yönetim şeklinin devam ettirilmesinin yanında bir de stratejik planlama yapalım diye bir çabanın içine girilmediğini, ancak zaman içerisinde böyle bir anlayışın geliştiğini, bununda bu tür araçların, uygulamaların transferinde kaçınılmaz olduğunu, tüm dünyada olduğu gibi ülkenin içinde bulunduğu konjonktürün, bağlamın ve ihtiyaçların bu tür araçların uygulamasında belirli özellikleri dayattığını ifade etmiştir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla kurulan komisyona başkanlık yapan Prof. Dr. Ömer Dinçer ise stratejik yönetim/planlama konusunda şu ifadelerle yer vermiştir.⁷⁸

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın ana konsepti, esas teması ne olmalıdır sorusuna cevap için çok uğraştık ve sonunda biz esas konsept olarak bu değişimin ana teması olarak zihniyet değişimini tespit ettik. Paradigmalar bir değişimi, bir zihni değişimi öngördük. ABD’de değişimin konsepti kamu harcamalarının

⁷⁷ 09.04.2013 tarihli görüşme

⁷⁸ 10.04.2013 tarihli görüşme.

azaltılması üzerineydi. Fransa'da değişimin konsepti yetki devri üzerineydi. Belçika ve Portekiz'de bürokrasinin azaltılması üzerineydi. İrlanda da stratejik planlamanın üzerineydi, stratejik yönetim üzerine kurgulanmıştı. Ama biz Türkiye'de doğrusu bu tip yönetim uygulamalarından herhangi birisinin üzerine değil, paradigmal düzeyde zaten sorun olduğu için zihniyet değişimi üzerine kurguladık. Zihniyet değişmezse sizin stratejik planlama ile ilgili uygulamayı getirip koymanız, çok fazla bir şeyi değiştirmez. Bunun en bariz ve anlaşılabilir örneği, aslında kamu idarelerinde TKY uygulamalarıdır. Bürokrasi temelde katı bir hiyerarşiyeye sahiptir. En yukarıdakinin emri kesin bir emirdir, aşığıya doğru bu gider. Hiç kimsenin katılımı söz konusu değildir. Dolayısıyla alt kademedekiler kendi yöneticilerinin ne söyleyeceğini merak ederler ve onun ağızının içine bakarlar tabiri caiz ise. Artı daha önce belirttiğim gibi ürettiğiniz hizmeti alacak olan kişilerin memnuniyeti söz konusu değildir. Onların istek ve ihtiyaçlarına yönelik sizin sunduğunuz hizmetin aynı faydayı sağlayıp sağlamadığı düşünülmez bile. Yani çoğu zaman halk için halka rağmen iş yapılabilir. Böyle bir yapı içerisinde Türk bürokrasinde birçok kamu idaresi TKY uygulaması yapar. Peki, sizce bunun bir mantığı olabilir mi? Bir, TKY katılım üzerine kurulmuştur. Yani bir takım vardır. Yönetici takımın lideridir ve takımın üyeleri birlikte sorunları görüşürler, çözerler ve aralarında bir hiyerarşi yoktur. İki, kalite fikri üzerine kurgulanmıştır. Bir hizmeti bir kerede doğru yapma üzerine kurgulanmıştır. Hâlbuki Türkiye'de hizmetler doğru yapılsın diye değil, hukuka uygun olarak yapılsın diye öncelikle tasarlanır. Üçüncüsü, TKY'de müşteri odaklı olmaktır esas olan. Bunun kamu yönetimindeki tercümesi halk odaklı olmaktır. Halkın istek ve ihtiyaçlarını öne almadığınız, çoğu kez halkın neyi istemesi gerektiğini düşündüğünüz bir ortamda bu mümkün müdür? Ve nihayet memnuniyeti ölçmektedir. Hizmeti alanların bundan ne derece memnun olduğunu, istediğiniz faydayı üretip üretmediğinize bakmanız gerekir. Kamu idaresi paradigmal olarak bütünüyle farklı bir kurguya sahip bir alanda uygulama yapmaya niyetlenir ve bu asla gerçekleşmez. Şimdi dolayısıyla bu çelişkiyi görmeyen bir yapıyı sizin anlamanız, anlatmanız ona yeni paradigmaları söylemeniz çok zordur. O yüzden biz başlangıç olarak zihniyet değişimini vurguladık. Zihniyet değiştikten sonra ancak pek çok şey yapılabilirdi. Bizim kamu reformu da bununla ilgiliydi.... Paradigmal bir değişim olmaksızın Türk kamu yönetimi içerisinde stratejik yönetimi uygulamanız mümkün değildir. Niçin? Çünkü Türk kamu yönetim sistemi, temelde günlük sorunlar üzerine odaklanmıştır. Günlük meseleleri çözmeye çalışır ve geçmişini de denetler. Ve yine mevcut kamu yönetimi anlayışının yani bürokrasi anlayışının esas vurgusu, meseleyi nereden ele aldığı ve nereye kadar getirdiğı üzerinedir. Başarı bunun üzerine kurgulanır. Yani diyelim ki siz kamuda bütçenizi işte bir önceki yıl ne kadardı, ondan önceki yıl ne kadardı, bu yıl ne kadar yaptınız diye konuşursunuz. Okullaşma oranınızı bundan 5 yıl önce ilkokullarda okullaşma oranı ne kadardı, 3 yıl önce ne kadardı, şimdi ne kadar diye bakarsınız. Hâlbuki stratejik yönetimin temel vurgusu gelecek üzerinedir. Günün üzerine değildir. Gelecekte dış dünya nereye gidiyor. Çevre nasıl bir şekil alacak, benim içinde bulunduğum sektör nasıl değişecek, ben o sektörde nerede durmak istiyorum. Bu sorulara cevap üreteceksiniz. Ve ona göre bir yer belirleyeceksiniz, bu meçhul bir yerdir, hayaller üzerine de kurgulanır. Ve ondan sonra siz bütün kaynaklarınızı buna tahsis edeceksiniz. Hâlbuki kaynak tahsisini bugüne kadar mevcut şartlar içerisinde yapmaya alışmış bir bürokrasi, gelecekte biraz da içerisinde hayal olan bir tasarım için kaynak tahsisi yapmayı başarabilir mi? O yüzden de kamu bürokrasisinin bu anlamda da stratejik yönetim anlayışında da paradigmal bir değişime ihtiyacı vardı. Gözünü günlük meselelerden uzaklaştırıp, geleceğe çevirmesi gerekiyordu. İşte modern yönetim bunu da ifade eden bir şeydir. O yüzden biz ne yaptık? Stratejik yönetimi uygulama konusunda çok ısrar ettik. Türk yönetim sistemini günlük

uygulamalarının dışına çıkarmak ve günlük uygulamaları bir gelecek tasavvuru üzerine yapmak konusunda ısrar ettik.

Ömer Dinçer, Türkiye’de kamu yönetiminde özellikle son on yılda yaşanan yeniden yapılanma çalışmalarının temelde zihniyet değişimi üzerine kurgulandığını, zihniyetin değiştirilmemesi durumunda modern yönetim tekniklerinin uygulanmasının bir sonuç getirmeyeceğini, kendisinin de başında bulunduğu reform çalışma gurubunun da bu düşünceyle hareket ederek zihniyet değişiminin sağlanması üzerine çaba sarf ettiğini, bu kapsamda stratejik yönetimin uygulanması gerektiği hususunda çok ısrar ettiklerini, stratejik yönetim vasıtasıyla yönetim sistemini günlük uygulamaların dışına çıkarmak ve bir gelecek tasavvuru üzerine çalışmalara yön vermek konusunda ısrarcı olduklarını belirtmiştir.

Stratejik planlama yaklaşımı PEIR raporunda ilk kez Türk kamu yönetiminde uygulanması gündeme geldiğinde, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak üzere bir araç olarak anlandırılmış, bu araç vasıtasıyla stratejik öncelikler doğrultusunda kaynakların tahsis edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Dolayısıyla daha çok mali yönetim kapsamında plan-bütçe ilişkisinin kurulabilmesinde teknik bir araç olarak fonksiyon görmesi üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanması aşamasında kurumsal bağlamda bilgi yeniden üretilerek, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramlarla ilişkilendirilmiş, değişimin planlanmasında ve kaliteli yönetimin sağlanmasında önemli bir araç olarak tanımlanarak, Türkiye’nin demokratikleşmesine katkı sağlayacak bir pratik olarak takdim edilmiştir.

2.4. BİLGİNİN KURUMSALLAŞMASI

Kurum ve kurumsallaşma tanımları büyük ölçüde sosyoloji bilimi içerisinde yapılmış kavramlardır. Sosyoloji disiplinde örgütlerin kendi başlarına sosyolojik bir olgu olarak incelenmeye değer görülmesinin tarihi çok eskilere değil, 1940’lara tekabül ettiği söylenebilir (Tolbert and Zucker, 2005:170). Sosyoloji içerisinde yapılan araştırmalar neticesinde, örgütler içinde buldukları çevrenin değer yargılarını etkileyebilen ve/veya içinde buldukları çevrenin değer yargılarından kurumlarından etkilenen sosyal varlıklar olarak temeyyüz etmişlerdir. Bu

çalışmaların büyük bir kısmı kurumsal teori içerisinde yer bulmuştur. Kurumsal teorinin gelişmesinde önemli katkıları olan Selznick, kurumsallaşmayı, bir yönetim pratiğinin, organizasyon yapısının veya tekniğinin belirli bir zaman ve süreç içerisinde değer aşılama ve içsel bir değer yükleme yoluyla kalıcı hale getirilmesi olarak tanımlamış ve kurumsallaşma yoluyla bilginin, pratiğin, tekniğin, yapının vb. kalıcı olarak kabul görmesine vurgu yapmıştır (Scott, 1987:494). Herhangi bir yönetim bilgisinin, pratiğinin veya tekniğinin herhangi bir coğrafik alanda, sektörde veya benzer örgütler içerisinde kalıcı hale gelip kabul görmesi bilginin yayılımının son aşamasını oluşturmaktadır. Kurumsal teori, örgütlerin, kendilerini faaliyette buldukları alanda kabul gören, umulan veya standart olan prosedürlere ve uygulamalara adapte olmaya sevk eden yüksek derecede kurumsallaşmış bir çevre içerisinde geliştiklerini ifade etmektedir. Kurumsallaşmış bu çevre içerisinde örgütleri birbirlerine benzemeye yani izomorfizme sevk eden üç temel faktör vardır. Bunlar, zorlayıcı güçler-coactive forces, taklitçi süreçler-mimetic processes ve normatif süreçler-normative processes'dir (Pastor, Meindl and Hunt, 1998:204-206, Bolat ve Seymen, 2006:244).

Yönetim pratiklerinin veya tekniklerinin yayılımında iki farklı perspektif ortaya çıkmaktadır. Birincisi, temeli klasik yönetim yaklaşımına dayanan örgütlerin, yeni yönetim pratiklerini maliyet analizi temelinde sağlamış oldukları etkinlikler nedeniyle uygulaması üzerinde duran teknik rasyonalite yaklaşımı, bir diğeri ise Meyer ve Rowan ile Berger ve Lucman'ın görüşleri doğrultusunda oluşan kurumsal teori kapsamı içerisinde örgütlerin belirli standart yönetim pratiklerini ve tekniklerini teknik rasyonaliteden değil, çevrenin örgüt üzerinde uyguladığı çeşitli baskılar nedeniyle uygulaması ve bu yolla bilginin yayılımının sağlanması yaklaşımıdır (Pastor, Meindl and Hunt, 1998:202-203). Stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde yayılımı ve kurumsallaşması teknik rasyonaliteden daha çok kurumsal teori kapsamında anlamlı bulunmaktadır.

Araştırmanın bu aşamasında Türk kamu yönetiminde stratejik planlama pratiğinin kurumsallaşması, kurumsal teori kapsamında incelenecektir.

PEIR raporuyla öneri olarak gündeme gelen stratejik planlama, Dünya Bankası ile imzalan PFPSAL anlaşmasının bir şartı olarak uygulanması zorunlu olan

bir araç haline gelmiştir. Bununla birlikte PEIR raporunun ve PFPSAL anlaşmasının hemen sonrasında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından kurulun 58. hükümet, hükümet programında ve Acil Eylem Planında, kamu kuruluşlarında kuruluş düzeyinde stratejik plan pratiğinin uygulanacağını deklare etmiş ve hemen arkasından 04.07.2003 tarih ve 2003/14 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile 8 pilot kuruluş seçilmiş ve bu kuruluşlarda stratejik plan çalışmalarının başlamasına karar verilmiştir. Söz konusu YPK kararı ile ilk defa kamu kurumlarının bir kısmına stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bununla birlikte pilot olarak belirlenen bu kurumlarda ortaya çıkan tecrübeler ışığında tüm kamu kurumlarının stratejik plan hazırlama yükümlülüklerinin ortaya konulmasının amaçlandığı hem 58. Hükümet programından hem de YPK kararından anlaşılmaktadır. Hemen akabinde 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. Maddesinde şu ifadeler yer verilmiştir.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

Madde 9- 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.

.... Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir....

Bahse konu kanun ile kamu idarelerinin stratejik plan pratiğini uygulamaları yasal bir zorunluluk haline gelmiştir. Kanun ile stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kurumlar ile sürece ilişkin takvimin belirlenmesinde Devlet Planlama Teşkilatının yetkili kılındığı anlaşılmaktadır.

Bu kanunun hemen akabinde 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. Maddesiyle Büyükşehir Belediyelerinin, 04.03.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. Maddesine göre İl Özel idarelerinin ve 5393 Sayılı Belediye Kanununun 41. Maddesine göre de nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin stratejik plan hazırlamaları yasal zorunluluk haline gelmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi gazetede yayınlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in ilgili maddelerinde şu ifadelere yer verilmiştir.

Geçiş takvimi

MADDE 6 – (1) Stratejik planlama çalışmalarının bu Yönetmelik kapsamındaki tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılması ekteki aşamalı geçiş takvimi dâhilinde yürütülecektir. Kapsamdaki kamu idareleri ilk stratejik planlarını geçiş takvimine uygun olarak en geç 31/1/2009 tarihine kadar hazırlamakla yükümlüdür. Kamu idareleri hazırlık döneminde kaydettikleri gelişmeye bağlı olarak, geçiş takviminde belirtilen tarihten önce de ilk stratejik planlarını hazırlayabilir.

Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi

MADDE 7 – (1) Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.

(2) Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.

(3) Ayrıca;

a) Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması hâlinde ilgili kamu idaresinin,

b) Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin,

c) Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,

ç) Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin,

d) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde ilgili kamu idarelerinin,

stratejik planları yenilenebilir.

(4) Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, yukarıdaki şartların oluşmasını müteakip en geç üç ay içinde alınır. Bu kararı takip eden altı ay içinde stratejik plan yenilenir.

(5) Stratejik planların yenilenmesinde bu Yönetmelik hükümlerine uyulur. Güncelleştirilme durumunda ise Müsteşarlığa ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir.

Yönetmelik ekinde yayınlanan kamu idarelerinde stratejik planlamaya geçiş takvimine göre stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin dört guruba ayrıldığı ve her bir gurubun hazırlayacakları stratejik planların Devlet Planlama Teşkilatına gönderileceği son tarihin belirlenerek takvimlendirildiği anlaşılmıştır.

Konuyla ilgili olarak Ahmet Kesik özetle, bugün artık stratejik planlama pratiğinin tüm kamu kurumları tarafından uygulanmasının yasal zorunluluk olduğunu, uygulamada yönetim süreçlerine tam olarak nüfus eden bir stratejik plan uygulaması olmasa bile yasal olarak stratejik planların kamu kurumları tarafından hazırlanarak uygulandığını, stratejik plan uygulamaları ile uzun vadeli bir bakış açısının, gelecek perspektifli kaynak tahsis süreci algılamasının oluşması konusunda büyük bir adım atıldığını, belirtmiştir.

Konuyla ilgili olarak Birol Aydemir ise özetle, 5018 sayılı kanunun yasalaşması ile birlikte stratejik planlama yaklaşımının kamu idarelerince uygulanmasının yasal zorunluluk haline geldiğini, kendilerinin Devlet Planlama Teşkilatı olarak pilot uygulamalar ile birlikte elde edilecek tecrübeler ışığında stratejik planlama pratiğinin daha geniş bir zaman içerisinde kamu kurumlarında uygulanmasının zorunlu hale getirilmesini istediklerini, ancak o dönem Ömer Dinçer'in ısrarı ile mahalli idarelerin çok erken stratejik planlama uygulamasına geçme durumunda kaldığını, bunun da geçiş aşamasında bir takım sıkıntılara sebebiyet verdiğini, mahalli idareler tarafından hazırlanan stratejik planların niteliklerinin düşük olduğunu, ancak bunun bir geçiş süreci olduğunu, bu süreç içerisinde tüm kamu idarelerinin stratejik planlarını yaptıklarını, belirtmiştir.⁷⁹

Konuyla ilgili olarak Kutluhan Taşkın ise özetle, 5018 sayılı yasa ile birlikte belirlenen kamu idarelerinde stratejik planlamanın uygulanmasının yasal olarak zorunluluk arz ettiğini, kamu kurumları tarafından daha önce bilinmeyen bu yaklaşımın yaygınlaşması ve uygulanması konusunda ilk dönemler bir kafa karışıklığının oluştuğunu, ancak Türkiye özelinde bakıldığında sürecin çok kısa bir zaman içerisinde benimsendiğini, birinci planlamayı tamamlayıp ikinci planlamaya geçen kuruluşlar olduğunu, kurumların birçok şeyi ilk planlama safhasında danışmasına rağmen artık danışmadıklarını, ayrıca daha ileri düzeyde danışmanlık istediklerini, danışmanlık yaptıkları için benimsemedeki artışı gözlemlediklerini, stratejik plan uygulamaları ile şeffaflık konusunda önemli adımlar atıldığını, artık hem kurumların hem de merkezi olarak kendilerinin internet sitelerinde stratejik planları yayınladıklarını, benzer şekilde faaliyet raporlarının da yayınlandığını, kurumlarda bir katılımcılık kültürünün oluştuğunu, hesap verebilirlik konusunda bir takım sıkıntıların olduğunu, ancak yasa gereği yükümlü olan tüm kamu idarelerinin büyük bir çoğunluğunun stratejik planlarını hazırladıklarını, belirtmiştir.⁸⁰

Konuyla ilgili olarak Muhammed Fatih Yıldırım ise özetle, kamuda stratejik planlama pratiğinin uygulanmasında önemli mesafeler kat ettiklerini, şu an için kamuda stratejik plan denildiği zaman herkesin zihninde ortak bir kavramın oluştuğunu, bugün için vizyon ve misyonun ne olduğunun, stratejik planların niçin

⁷⁹ 10.04.2013 tarihli görüşme.

⁸⁰ 10.04.2013 tarihli görüşme

hazırladığının farkında olduğunu, ancak davranış kalıplarının buna göre değiştirilmesinde zorlandığını, bunun da yavaş yavaş değiştiğini, tüm dünyada bu tür içselleştirme problemlerinin yaşandığını, belirtmiştir.⁸¹

Konuyla ilgili olarak Mustafa Çetin ise özetle, hazırlanmasında görev yaptığı 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama pratiğinin uygulanmasının yasal bir zorunluluk haline geldiğini, bu kanunla birlikte Devlet Planlama Teşkilatının belirlediği takvime uygun olarak stratejik planların, yükümlü olan tüm kamu idarelerince hazırlanarak yürürlüğe konduğunu ve bu uygulamanın kurumsallaştığını, belirtmiştir.⁸²

Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığının kendisine bağlı olduğu Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Erhan USTA “Kamuda Stratejik Planlama Deneyimi” başlıklı konuşmasında şu ifadeleri kullanmıştır.⁸³

Kamu idarelerinde stratejik plan uygulamasında gelinen noktaya bakıldığında; merkezi yönetim kapsamında Nisan 2010 itibarıyla stratejik plan hazırlaması gereken 145 merkezi kamu idaresinden 136’sı stratejik planlarını uygulamaya geçirmişlerdir. 2011 yılı bütçe hazırlıkları çerçevesinde söz konusu kuruluşlar stratejik planı esas alan performans programı hazırlayacaktır. Yönetmeliğin yayımından sonra kurulan 26’sı üniversite olmak üzere 34 kamu idaresinde de stratejik plan hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ekinde 148 kamu kuruluşunun stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulduğu, bunlardan Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın stratejik planlarını hazırlamadıkları bunların dışında kalan kamu idarelerinin tamamının stratejik planlarını hazırladıkları Muhammet Fatih Yıldırım tarafından ifade edilmiştir.

Bilginin kurumsallaşması kapsamında yapılan doküman incelemesi ile yarı-yapılandırılmış görüşmelerin birlikte değerlendirilmesi neticesinde; stratejik planlama pratiğinin kamu idarelerinin büyük bir çoğunluğunda yasal bir zorunluluk gereği uygulandığı ve uygulamaya devam edilerek devamlılık sağlandığı, kamu idareleri için devamlılığı olan bir yönetim pratiği olarak ortaya çıktığı değerlendirilebilir.

⁸¹ 10.04.2013 tarihli görüşme

⁸² 09.04.2013 tarihli görüşme

⁸³ <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/51/>

Kurumsal teori kapsamında, örgütlerin, faaliyette buldukları alanda kabul gören, umulan veya standart olan prosedürlere ve uygulamalara adapte olmaya kendilerini sevk eden yüksek derecede kurumsallaşmış bir çevre içerisinde buldukları çalışmanın daha önceki bölümlerinde ifade edilmiştir. Kamu kurumlarının özel sektör kurumlarından ayrı olarak kanunun kendisine vazettiği görevleri yine kanunun vazettiği şekilde yapma gibi oldukça şekillendirici bir çevre içerisinde faaliyetlerini devam ettirdikleri de bir gerçektir. Kurumsallaşmış bu çevre içerisinde örgütleri uyguladıkları benzer yönetim teknikleri ve yapıları nedeniyle birbirlerine benzemeye yani izomorfizme sevk eden üç temel faktörden taklitçi ve normatif süreçlerde örgütler her ne kadar üzerlerinde bir baskı hissetse de göreceli olarak takdir haklarının bulunduğu kabul edilirken, zorlayıcı güçlerde çevrenin kendisi üzerinde uyguladığı resmi veya gayri resmi baskılarda böyle bir takdir yetkisinin bulunmadığı açıktır. Kanun ve bu kanunun yetkili kıldığı mercilerce belirlenen kamu örgütlerinin stratejik planlamayı uygulamama gibi bir tercihlerinin olmadığı, sonuç olarak stratejik planlamanın resmi zorlamalar ile kamu örgütleri arasında uygulama alanı bulduğu ve örgütler arasında benzeşmeye sebebiyet verdiği, stratejik planlama pratiğinin de yaşanan bu süreç sonucunda, her ne kadar süreç tam anlamıyla tamamlanmamış da olsa, kurumsallaşarak uygulama devamlılığı olan bir bilgi haline geldiği değerlendirilebilir.

3. TARTIŞMA

Doküman inceleme ve yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla elde edilen verilerden betimsel analiz yoluyla ortaya çıkan bulgular kuramsal çerçeve içerisinde bir önceki bölümde açıklanmıştır. Bu bölümde ise elde edilen bulguların kuramsal çerçeve ile bütünlük arz edecek şekilde diğer ülkelerde yapılan araştırmalarla zenginleştirilerek tartışılması sağlanacaktır.

Çalışmanın bilginin yayılımına ilişkin esas aldığı kuramsal çerçeve Alvarez (1997)'in çalışmasıdır. Bilginin yayılımına ilişkin Alvarez'in görüşleri çerçevesinde Özen tarafından literatüre aktarılan kuramsal çerçeve aşağıdaki gibi görselleştirilebilir.

Şekil 11. Bilginin Kurumsallaşması Süreci



Tetikleyici Yapısal Değişim:

Alvarez (1997) tarafından geliştirilen modelde bir bilginin yayılımının sağlanabilmesi için bilginin yayılımını sağlayacak aktörlerin tarihsel ve sosyal bir dinamik içerisinde bir araya gelmesi gerekmektedir. Alvarez tarafından bu tarihsel ve sosyal dinamikler dış yönlendirici etkenler başlığı altında ekonomik ve politik krizler olarak ortaya koyulmuştur. Stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetiminde Türkiye özelindeki yayılımına ilişkin olarak yapılan araştırmada da Türkiye'nin 2001 yılında yaşamış olduğu ekonomik krizin kamu yönetiminde kapsamlı bir reform hareketinin başlangıcını oluşturduğu açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak tanımlanan 2001 krizi stratejik planlama yaklaşımın kamu yönetiminde uygulama alanı bulmasında tetikleyici bir unsur olarak yer almıştır. Alvarez tarafından ortaya atılan kuramsal modelde de ekonomik krizlerin tetikleyici bir unsur olarak karşımıza çıktığı dikkate alındığında, araştırma bulgularının kuramsal modeli desteklediği değerlendirilebilir. Benzer şekilde, Özen (2000) tarafından yapılan ve Türkiye'de Toplam Kalite Yaklaşımının yayılımını konu alan araştırmada da 1980 yılında yaşanan ekonomik kriz tetikleyici bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Her iki araştırmanın bulguları birlikte değerlendirildiğinde, ekonomik krizlerin Türkiye özelinde yeni yönetim pratiklerinin yayılımında etkili bir tarihsel ve sosyal dinamik oluşturduğu sonucuna varılabilir.

Kurumsal Bağlamın Oluşumu:

Alvarez, bilginin yayılımına ilişkin kuramsal modelinde bilginin yayılımını sağlayacak tetikleyici unsurlar olarak ekonomik ve politik krizleri adres göstermekle birlikte, bu yeni bilgi ve pratiklerin yayılımının sağlanabilmesi için çeşitli aktörlerin varlığına da işaret etmiştir. Stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde yayılımına ilişkin olarak yaptığımız bu araştırmada Dünya Bankası, bürokratlar, Adalet ve Kalkınma Partisi ile sivil toplum kuruluşları (TEPAV, TESEV, TÜSİAD ve MÜSİAD) kurumsal bağlamı oluşturan aktörler olarak ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası, yayınlamış olduğu öneri şeklindeki raporlarla Türk kamu yönetiminde stratejik planlama yaklaşımının uygulanması gerekliliği üzerinde durmuş, ancak sonrasında yapılan kredi anlaşmalarının içerisine stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasını gerektiren hükümler koyarak dışsal bir zorlayıcı güç olarak kurumsal bağlamın önemli bir bileşeni konumuna gelmiştir. Bürokratlar ise stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde normatif bir biçimde uygulanmasını faydalı görmüşler ve Dünya Bankasının raporları ile anlaşmalarının içerisine girmesinde etkin bir rol oynamışlardır. 2001 krizinin hemen arkasından iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi ise krizden çıkış olarak kamu yönetiminde köklü reform hareketlerinin yapılması gerekliliği üzerinde durmuş ve reform hareketlerine girişmiştir. Stratejik planlama/yönetim anlayışının kamu yönetiminde uygulamaya sokulması da bu reform hareketinin önemli bir bileşeni olarak ortaya çıkmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarının başına Başbakanlık Başdanışmanı/Başbakanlık Müsteşarı sıfatıyla Ömer Dinçer'i getirmiş, Ömer Dinçer'in başkanlığında oluşturulan komisyon kamu yönetimindeki reform hareketlerine bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşmış ve siyasetçilerin desteği ile birlikte bazı reform hareketinin başlamasına ve sonuçlanmasına katkıda bulunmuştur. İhtisas alanlarından biri de stratejik yönetim olan Ömer Dinçer'in başkanlığındaki komisyonun görev yaptığı dönem içerisinde stratejik planlama/yönetim yaklaşımının kamu yönetiminde yayılımı önemli bir ivme kazanarak devam etmiştir. Siyaseti temsilen Adalet ve Kalkınma Partisinin kamu yönetiminde birçok alanda giriştiği reform hareketine, politika yapıcıları etkilemek ve kamuoyunda farkındalığı arttırmak amacıyla kurulmuş TEPAV ve TESEV gibi vakıflarca düzenlenen eğitim, seminer ve toplantılarla destek verilmiştir. Benzer

şekilde, iş dünyasını temsilen TÜSİAD ve MÜSİAD gibi işadamları dernekleri de yayınlamış oldukları rapor, dergi vb. yayınlarla reform hareketlerini destekleyecek bir retorik oluşturarak kurumsal bağlamın oluşumuna katkı sağlamışlardır. Alvarez (1997) tarafından oluşturulan modelde kurumsal bağlamı oluşturan aktörler arasında siyasetçiler ve bürokratlar yer almışken, uluslararası finansal kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları yer almamıştır. Araştırmamızda siyasetçiler ve bürokratlar kurumsal bağlamı oluşturan önemli aktörler olarak ortaya çıkarak Alvarez'in kuramını desteklemiştir. Bununla birlikte, uluslararası finansal kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları da bilginin yayılımında rol alan aktörler olarak kurumsal bağlamı oluşturan diğer unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Bu çalışma temelinde kurumsal modele katkı olarak kayda geçmesi gereken; özellikle kamu sektöründe bilginin yayılımında uluslararası finans kuruluşları (Dünya Bankası, IMF vb) ile çeşitli amaçlarla kurulan sivil toplum kuruluşlarının da kurumsal bağlam içerisinde dikkate alınması gerektiğidir.

Kurumsal Bağlamda Bilginin Yeniden Üretimi:

Alvarez, bilginin kurumsallaşmasına ilişkin kuramsal modelinde kurumsal bağlamın oluşumundan sonra kurumsal bağlamı oluşturan aktörler arasındaki ilişkiler vasıtasıyla bilginin yeniden üretiminin, tüketiminin ve dağılımının sağlandığını ifade etmiştir (Alvarez, 1997). Bilginin kurumsallaşmasına ilişkin olarak bu araştırmada elde edilen bulgular ışığında stratejik planlama yaklaşımı, Türk kamu yönetiminde kaynak tahsis etkinliğinin sağlanmasında fonksiyon görmek üzere gündeme gelen teknik bir araç olarak tanımlanırken, süreç içerisinde plan-bütçe-program arasındaki bağlantının kurulmasındaki fonksiyonelliğinin ötesinde katılımçılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin, kaliteli yönetimin ve değişimin planlanmasının sağlanmasında kullanılması gereken önemli bir yönetim pratiği ve en nihayetinde Türkiye'nin demokratikleşmesine katkı sağlayacak bir araç olarak takdim edilmiştir. Dolayısıyla araştırmanın bu aşamasında ortaya çıkan bulguların Alvarez tarafından ortaya atılan kuramsal modeli desteklediği değerlendirilebilir.

Bilginin Kurumsallaşması:

Alvarez, bilginin yayılımına ilişkin kuramsal modelinin son aşamasını (outcome) sonuç/çıktılar olarak başlıklandırarak bu aşamada yönetim fikrinin

dağılımının, kurumsallaşmasının ya da sürekli bir şekilde kullanılmasının sağlandığını ifade etmiştir (Alvarez, 1997). Araştırmada elde edilen bulgular ışığında stratejik planlama yaklaşımı, Türk kamu yönetiminde yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde kamu örgütlerinde kullanımı zorunlu bir yönetim yaklaşımı haline gelerek uygulama devamlılığı olan bir yönetim pratiği haline geldiği ileri sürülebilir. Berry ve Wechsler (1995) tarafından Amerika'da yapılan bir araştırmada, araştırmaya katılan devlet kurumlarının % 60'ının stratejik planlama yaklaşımını kullandıkları ortaya koyulmuştur. Yine bu kurumlarda stratejik planlama yaklaşımının uygulamaya konulmasında etkin olan faktörler araştırılmış ve sonuçta bu faktörler sırasıyla üst yöneticinin diğer ajanslarda/kurumlarda elde ettiği deneyim, kurumların kendi planlama ofislerinin tavsiyeleri ve valiliklerin emri gereği şeklinde ortaya çıkmıştır. Amerika'da yapılan söz konusu araştırma sonuçlarına göre stratejik planlama yaklaşımının kamu örgütlerinde uygulamaya sokulması öncelikle kendi içsel dinamikleri çerçevesinde olmuşken, Türkiye'de stratejik planlama yaklaşımının kamu örgütlerinde uygulamaya sokulması yasal bir zorlama sonucu olmuştur. Bu farklılığın stratejik planlama yaklaşımının içselleştirilmesi üzerindeki etkisinin ayrıca araştırılmasının literatüre ve pratiğe katkısı olabileceği değerlendirilebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yönetim, belli bir amaç doğrultusunda birden fazla bireyin bir araya gelerek yürütmüş oldukları faaliyetler bütünü olarak tanımlandığında yönetim faaliyetlerinin geçmişi insanlık tarihi kadar geriye götürülebilir. Eski çağlarda avcılık ve toplayıcılıkla uğraşan toplumlar da bile insanlar birbirleriyle iletişim kurmuş ve belli amaçlar doğrultusunda iş bölümü yapmıştır. Yönetim faaliyetinin geçmişi çok eskilere dayanmış olmasına ve temelde insan ilişkilerine dayanmış olmasına rağmen bilimsel olarak incelenmeye başlanması ancak 19. Yüzyılın sonlarında gerçekleşebilmiştir. İlkel toplumlar bir kenara bırakılmış olsa bile, gelmiş geçmiş tüm toplumlarda bütün bireylerin aile, çalışma, askerlik, eğitim, siyaset vb. alanlarda resmi ya da gayri resmi ilişkilerinde paydaş olduğu yönetim faaliyetlerinin bir bilim dalı olarak incelenmeye başlanmasıdaki gecikme dikkat çekicidir. Kamu yönetiminin siyaset dışında ayrı bir alan olarak incelenmesi gerektiğine ilişkin Woodrow Wilson'un çalışması yönetim biliminin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, yönetim bilimi, devletin yönetim fonksiyonu olan kamu yönetimi anlamında ilk kez bilimsel olarak incelenmeye başlanmıştır. Devletin oluşumuna ilişkin güç teorileri çerçevesinde devlet egemen sınıfın yönetim aygıtı olarak ortaya çıkmış ve monarşik yönetim tarzları devlet yönetimine mutlak olarak egemen olmuştur. Bununla birlikte, yeni kıtaların ve toprakların keşfi, yeni ticaret yollarının ortaya çıkarılması yoluyla ticari hayatın gelişmesi zengin burjuvazi sınıfının doğuşuna vesile olmuş, özellikle İngiltere'de "çitleme kanunları" ile birlikte özel mülkiyet hakkının elde edilmesi sağlanarak egemen sınıfın gücü aşındırılmıştır. 18. Yüzyılda yaşanan Fransız devriminin ortaya çıkardığı özgürlük, eşitlik ve kardeşlik gibi kavramlarla birlikte egemen sınıfın temsilcisi olan mutlak monarşiler devrilip yerine cumhuriyet kurulmuş ve yakın dönemde ortaya çıkan sanayi devrimi ile birlikte özel teşebbüsler hızla gelişerek sahip oldukları üretim araçları ile fabrikalaşmayı başlatmış ve fabrikalaşma ile birlikte daha fazla işçi ile daha büyük partiler halinde üretim yapma imkanı doğmuştur. Fabrikalarda üretimin daha verimli bir halde yapılabilmesi için üretim süreçleri üzerinde araştırmalar yapılmaya başlanmış ve kar güdüsü ile çalışan işletmelerde yeni yönetim süreçlerinin ortaya konulması ile birlikte işletme yönetimi disiplininin ortaya çıkmasına zemin

hazırlanmıştır. Bilimsel Yönetim olarak da adlandırılan bu dönemin başlangıcını Frederick Winslow Taylor'un fiziksel süreçler üzerindeki çalışmaları oluşturmuş, sonrasında ise Henry Fayol'un öncülüğünü yaptığı yönetim süreci yaklaşımı ile birlikte sürekli olarak gelişme ivmesi kazanmıştır. Yönetim, kamu yönetimi ve işletme yönetimi olarak ayrı iki disiplin dalları altında araştırmacılar tarafından incelemeye tabi tutulmuş, geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu yönetiminin farklı çevresel koşullar içerisinde faaliyet gösterdiği ileri sürülerek işletme yönetimi disiplininin elde edilen birikimlere mesafeli durulmuştur. Bununla birlikte tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler neticesinde kamu yönetiminde de etkinlik ve verimlilik temelli işletme yönetimi tekniklerinin uygulanması gerektiği dile getirilmiş, bu düşünce yeni kamu yönetimi yaklaşımı içerisinde yer bularak kamu ve işletme yönetimi disiplinlerini birbirlerine yakınlaştırmış ve özellikle işletme yönetiminden kamu yönetimine bilgi transferine olanak sağlamıştır. Bu kapsamda işletme yönetiminde geliştirilen toplam kalite yönetimi, yalın organizasyon, stratejik yönetim, sanal organizasyonlar gibi modern yönetim tekniklerinin kamu yönetimine aktarımı gündeme gelmiştir. İşletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde genişçe uygulama alanı bulduğu bu yeni kamu yönetimi anlayışına kamu işletmeciliği adı verilmiştir.

Bu araştırmanın konusu, yönetim literatürü içerisinde son yıllarda oldukça popüler hale gelen yönetim bilgisi transferinin Türkiye bağlamında kamu yönetimi özelinde incelenmesidir. Özellikle Kuzey Amerika merkezli yönetim bilgisi üretimi ve yayılımı son yüzyıl boyunca sürmüş, son dönemde diğer coğrafyalardan küçük girişimler olsa dahi Kuzey Amerika merkezli yönetim bilgisi üretiminin hala alanı domine ettiği görülmüştür. Bu çalışma ise bir işletme yönetimi pratiği olarak ortaya çıkan stratejik planlama yaklaşımının Türkiye'de kamu yönetimi alanına transferini konu almaktadır. Stratejik planlamanın kökenleri itibariyle tarihsel süreçte Türk Kamu yönetiminin gündemine girmesi ve yayılım sürecinin ekonomik, kurumsal ve bilişsel dinamikleri ile birlikte derinlemesine analiz edilerek sürecin detaylı bir şekilde ortaya konulması amaçlanmıştır.

İşletmecilik bilgisinin üretimi ve yeni üretilen bu bilgilerin uluslararası ve örgütler arası dağılımına ilişkin süreçleri çeşitli aktörler ve bağlamlar kapsamında "The Diffusion and Consumption of Business Knowledge" isimli eserinde Alvarez

kuramsal olarak açıklanmıştır. Uluslararası literatürde de geniş kabul gören Alvarez'in bilginin yayılımına ilişkin görüşleri, Şükrü Özen tarafından literatüre (1) Tetikleyici yapısal değişim, (2) Kurumsal bağlamın oluşumu, (3) Kurumsal bağlamda bilginin yeniden üretimi, (4) Bilginin kurumsallaşması şeklinde dört aşamalı olarak aktarılmıştır. Literatürde kabul gören bu modelin Türk kamu yönetiminde bir işletme yönetimi pratiği olarak stratejik planlamanın yayılım sürecini açıklamada da uygun bir model olduğu görülmüş ve bu model üzerinden bu yönetim bilgisinin yayılım süreçleri Türk kamu yönetiminin kendi özgün koşulları çerçevesinde keşfedilmeye çalışılmıştır. Çalışma keşfedici bir araştırma olması nedeniyle bu amaca ulaşmayı sağlayabilecek en uygun araştırma yönteminin nitel araştırma yöntemi olmasına karar verilmiş, benimsenen yöntem ve yaklaşıma bağlı olarak veri toplama aracı olarak yarı-yapılandırılmış görüşme ve doküman incelemesi kullanılmıştır.

Kuramsal çerçeveye uygun olarak yürütülen bu çalışmada tetikleyici yapısal değişim konusunda elde edilen bulgular neticesinde ortaya çıkan sonuçlar şu şekilde açıklanabilir. Türkiye, 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte ekonomik alanda ciddi bir dönüşüm başlatmış, ancak 1990'lar boyunca hüküm süren siyasi istikrarsızlık nedeniyle özellikle kamu yönetiminde yapılması gereken ivedi reform hareketlerini yapamamıştır. Kamu yönetiminde reform hareketlerinin gecikmesi ise cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak tanımlanan 2001 krizine zemin hazırladığı anlaşılmıştır. 2001 yılında yaşanan kriz ülkenin ekonomik anlamda dip noktaya vurması olarak tanımlanmış ve kamu yönetiminin temelli olarak elden geçirilerek değişim ve dönüşümüne zemin hazırladığı değerlendirilebilir. Bu çalışmanın temel aldığı Alvarez (1998), bilginin yayılımına ilişkin ortaya attığı kuramda, ekonomik ve politik krizlerin rolüne ilişkin olarak bilginin yayılımını sağlayacak aktör ve kaynakların tek başına bilginin yayılımını sağlayamayacağını belirtmiş, bilginin yayılımının sağlanabilmesi için bu aktör ve kaynakların sosyal ve tarihsel dinamikler içerisinde bir araya gelmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Bu kapsamda 2001 yılında yaşanan krizin tetikleyici bir yapısal değişim unsuru olarak stratejik planlama yaklaşımının Türk kamu yönetiminde yayılımında önemli bir tarihsel ve sosyal dinamik oluşturduğu değerlendirilebilir. Alvarez, ekonomik ve politik krizleri ön

plana çıkarırken, araştırmamızda Türk kamu yönetimi açısından bilginin yayılımının tetikleyen unsur olarak ekonomik krizin ön plana çıktığı ileri sürülebilir.

Bir ülkede ya da toplumda yeni bir yönetim bilgisinin transfer edilebilmesi için tetikleyici yapısal değişikliklerin (ekonomik ve politik krizler) olması tek başına yeterli gelmemektedir. Avarez'in yönetim bilgisinin uluslararası alanda yayılımına ilişkin olarak ortaya koyduğu modele göre bu yönetim bilgisinin transfer edilmesine yardımcı olacak, öncü olacak, yeni yönetim bilgilerini üretecek, yayılımını sağlayacak ve tüketecek sosyal aktörlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu sosyal aktörlerin, sosyal ve toplumsal konumları/statüleri, bireysel/örgütsel etkileme güçleri/potansiyelleri bu yeni bilginin yayılımında kurumsal bağlamı oluşturmaktadır. Araştırmamızın bu safhasında elde edilen bulgular ışığında, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama yaklaşımının uygulamaya geçmesinde ve sonrasında yaygın bir kullanım alanı bulmasında etkili olan temel aktörler Dünya Bankası, bürokratlar ve Adalet ve Kalkınma Partisi ile birlikte TEPAV ve TESEV gibi politika önerileri geliştiren vakıfların ve TÜSİAD, MÜSİAD gibi işadamları tarafından oluşturulan derneklerin ön plana çıktığı görülmüştür. Dünya Bankası, yayınlamış olduğu raporlar ile bilginin transferine meşruluk sağlarken, Türkiye özelinde yapmış olduğu kredi anlaşmalarının hükümlerine stratejik planlama yaklaşımının uygulanmasına yönelik maddeleri koyarak zorlayıcı bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Bürokratlar ise normatif olarak stratejik planlama gibi modern yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasının faydalı olacağını düşünerek, bu yaklaşımın uygulamaya geçmesinde siyaseti zorlayan aktörler olarak ortaya çıkmış, uygun siyasi zeminin bulunması sonrası ise uygulamanın yayılımında öncü rol oynamışlardır. Adalet ve Kalkınma Partisi ise seçim beyannamelerini kamu yönetiminde değişim ve reform üzerine kurgulamış, seçimler sonrası kurduğu hükümetlerde de kamu yönetimi reformlarını merkeze alarak stratejik planlama yaklaşımının tüm kamu yönetiminde uygulanmasını sağlayacak yasal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. TEPAV ve TESEV gibi politika üreten ve politika yapıcıları etkilemeye çalışan vakıflar da yayınladıkları rapor, bülten vb. araçlarla stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetiminde uygulanmasına destek vermişler, stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetiminde yaygın bir biçimde uygulanabilmesini sağlamak üzere kamu kuruluşları da dahil olmak üzere çeşitli kuruluşlarla ortak

projeler yürüterek teknik destek sağlamışlardır. TÜSİAD ve MÜSİAD gibi iş adamları dernekleri de rasyonellik ve verimlilik temelinde stratejik planlama yaklaşımının da içerisinde yer aldığı kamu yönetimi reformlarını yapmış oldukları yayınlarla destek vermişlerdir. Alvarez çalışmasında, bilginin transferinde rol alan aktörleri, profesyonel meslek grupları, bürokratlar, siyasetçiler, akademik toplum, entellektüeller olarak sıralamıştır. Araştırmamızda Alvarez'le uyumlu olarak siyasetçiler ve bürokratlar kurumsal bağlamı oluşturan önemli unsurlar olarak ortaya çıkmakla birlikte, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları da Alvarez'den farklı olarak bilginin yayılımında rol alan aktörler olarak ortaya çıktığı ileri sürülebilir.

Kurumsal bağlamda bilginin yeniden üretilmesi aşamasında araştırmamızda elde edilen bulgular ışığında stratejik planlama yaklaşımının PEIR raporunda ilk kez Türk kamu yönetiminde uygulanması gündeme geldiğinde, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak üzere bir araç olarak anlamlandırıldığı, bu araç vasıtasıyla stratejik öncelikler doğrultusunda kaynakların tahsis edilmesinin amaçlandığı, dolayısıyla daha çok mali yönetim kapsamında plan-bütçe ilişkisinin kurulabilmesinde teknik bir araç olarak fonksiyon görmesi üzerinde durulduğu söylenebilir. Bununla birlikte stratejik planlama pratiğinin kamu yönetiminde uygulanması aşamasında kurumsal bağlamda bilgi yeniden üretilerek, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramlarla ilişkilendirilmiş, değişimin planlanmasında ve kaliteli yönetimin sağlanmasında önemli bir araç olarak tanımlanarak, Türkiye'nin demokratikleşmesine katkı sağlayacak bir pratik olarak takdim edilmiştir.

Kurumsal teori kapsamında, örgütlerin, faaliyette buldukları alanda kabul gören, umulan veya standart olan prosedürlere ve uygulamalara adapte olmaya kendilerini sevk eden yüksek derecede kurumsallaşmış bir çevre içerisinde bulunmaktadır. Kamu kurumlarının özel sektör kurumlarından ayrı olarak kanunlarla şekillenen zorlamaya dayalı bir çevre içerisinde faaliyetlerini devam ettirdikleri de bir gerçektir. Kurumsallaşmış bu çevre içerisinde örgütleri uyguladıkları benzer yönetim teknikleri ve yapıları nedeniyle birbirlerine benzemeye yani izomorfizme sevk eden üç temel faktörden taklitçi ve normatif süreçlerde örgütler her ne kadar üzerlerinde bir baskı hissetse de göreceli olarak takdir haklarının bulunduğu kabul

edilirken, zorlayıcı güçlerde çevrenin kendisi üzerinde uyguladığı resmi veya gayri resmi baskılarda böyle bir takdir yetkisinin bulunmadığı açıktır. Kanun ve bu kanunun yetkili kıldığı mercilerce belirlenen kamu örgütlerinin stratejik planlama pratiğini uygulamama gibi bir şanslarının olmadığı, sonuç olarak stratejik planlama yaklaşımının resmi zorlamalar ile kamu örgütleri arasında uygulama alanı bulduğu ve kamu örgütleri arasında benzeşmeye sebebiyet verdiği, stratejik planlama pratiğinin de yaşanan bu süreç sonucunda kurumsallaşarak uygulama devamlılığı olan bir bilgi haline geldiği değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, yaşanan ekonomik krizin tetiklemeyle birlikte oluşan değişim atmosferinde başlangıçta Dünya Bankasının dışsal zorlaması ve bürokratların desteği ile stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetiminde uygulanması gündeme gelmiş, sonrasında ise değişimin kaçınılmaz olduğunu gören siyaset dünyasının bu yaklaşımı tüm kamu yönetiminde hayata geçirme çabasına çeşitli sivil toplum kuruluşlarının desteği ile yayılım sağlanarak bilginin kurumsallaşmasının gerçekleştiği değerlendirilebilir.

Stratejik planlama yaklaşımı kamu örgütleri arasında yaygın bir kullanım alanı bularak kurumsallaşmasını sürdüren bir bilgi olmasına rağmen, yönetime stratejik yaklaşımın bir zihniyet değişikliği gerektirdiği açıktır. Yıllardır verimsiz yönetim faaliyetlerinin yürütüldüğü iddia edilen bürokratik ve siyasi bir kültüre sahip olan Türk kamu yönetiminin stratejik planlama/yönetim anlayışını rasyonel esaslar ışığında içselleştirip içselleştirilmediğinin araştırılmasının bu çalışmanın sonuçlarını derinleştirerek hem literatüre hem de pratiğe önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Abrahamson, E. (1996). Management Fashion, *Academy of Management Review*, Vol 21, No 1, 254-285.
- Acar, E. (2008). Küreselleşme ve Ulus Devletin Geleceği, *Memleket Siyaset ve Yönetim Dergisi*, Cilt 3, Sayı 8, 127-148.
- Acar, İ. A. ve Gül, H. (2008). 1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm, 22. *Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı* içinde (254-282), Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Yayınları.
- Adalet ve Kalkınma Partisi, *Ak Parti Seçim Beyannamesi*, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/SE%C3%87%C4%B0M%20beyanname-KISALTILMI%C5%9E.doc>, 03.06.2013.
- Akbulut, Ö. Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akbulut, Ö. Ö. (2007a). *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akbulut, Ö. Ö. (2007b). Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, Cilt 31, Sayı. 254, 73-86.
- Akdeniz, İ. (2010). Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, 463-475.
- Akgün, B. (2001). Türkiye’de Siyasal Güven: Nedenleri ve Sonuçları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 56, Sayı 4, 1-23.
- Aksoy, B. (2005). Bilgi Teknolojilerinin Yarattığı Örgütsel Değişim: Nasıl Bir İnsan Kaynakları Yönetimi, *Bilgi Dünyası*, Cilt 6, Sayı 1, 58-77.
- Aktan, C. C. (1995). *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Aktan, C. C. (2006). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama. C. C. Aktan, (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* içinde (167-204). Ankara: Seçkin Kitapevi.

- Aktan, C. C. ve Çoban, H. (2006). Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri. C. C. Aktan, (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* içinde (13-40). Ankara: Seçkin Kitapevi.
- Aktan, C. C. ve Tüğen, K. (2006). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* içinde (205-215). Ankara: Seçkin Kitapevi.
- Akyel, R. (2010). Türkiye’de İç Kontrol Kavramı, Unsurları ve Etkinliğinin Değerlendirilmesi, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 1, 83-98.
- Akyel, R. (2010). Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, 1-22.
- Akyel, R. ve Baş, H. (2010). Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştay’ın Anayasal ve Yargısal Konumu, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, 374-387.
- Akyel, R. ve Baş, H. (2010). Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştay’ın Anayasal ve Yargısal Konumu, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, 374-387.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010), Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetim Gerekliliği, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, 9-45.
- Al, H. (2007). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Vadi Yayınları.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi Ülke Deneyimleri*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Alp, S. (2009). Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör, *Maliye Dergisi*, Sayı: 156, 265-279.
- Altay, A. ve Kaplan, E. (2006). Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü, *Maliye Dergisi*, Sayı 151, 1-15.
- Altun, M. ve Kuluçlu, E. (2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, 23-51.

- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2007). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı* 5. Baskı, Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Alvarez, J. L. (1998). Social Tradition and the Spread and Institutionalization of Knowledge for Action. J. L. Alvarez, (Ed.), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge* içinde (13-57). London: Macmillan Press Ltd.
- Alvesson, M. and Willmott, H. (1999). *Critical Management Studies 2. Baskı*, London: SAGE Publications Ltd.
- Anameriç, H. (2004). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kurumsal Bilgi Yönetimi İlişkisi, *Bilgi Dünyası*, Cilt 5, Sayı 2, 168-186.
- Argüden, Y. (2006). Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim. *TESEV İyi Yönetişim Bülteni*, Sayı 1, 1-3.
- Arı, S. (2004). Devletin Yeni Rolü, *Çerçeve Dergisi*, Sayı 31, 52-55.
- Arias, M. E. and Guillen M. (1998). The Transfer of Organizational Techniques Across Borders: Combining Neo-Institutional and Comparative Perspectives. J. L. Alvarez, (Ed.), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge* içinde (110-137). London: Macmillan Press Ltd.
- Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Selçuk İletişim Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, 82-100.
- Arslan, M. (2006). Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, C. C. Aktan, (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* içinde (73-96). Ankara: Seçkin Kitapevi.
- Aslan, B. (2010). Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 77, 63-86.
- Aslan, M. (2007). Sihirli Kavram: “Katılımcı Stratejik Planlama”. *TESEV İyi Yönetişim Bülteni*, Sayı 2, 10-11.
- Ataay, F. (2006). Türkiye’de Yönetişim ve Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı 1, 121-140.

- Audebrand, L. K. (2010). Sustainability In Strategic Management Education: The Quest For New Root Metaphors, *Academy of Management Learning & Education*, Vol 9, No 3, 413-428.
- Aydemir, B. (2005). Stratejik Yönetim ve Bütçe. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma (24-32)*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayınları.
- Aydın, M. D. ve Aksoy, S. Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması: Haccattepe Üniversitesi Örneği, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, 293-322.
- Barca, M. (2003). *Economic Foundations of Strategic Management*, Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Barca, M. (2009). Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi, Ankara Sanayi Odası Asomedyası Dergisi, 34-52.
- Barca, M. ve Balcı, A. (2006). Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, 29-50.
- Barca M. ve Nohutçu, A. (2008). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun, (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (337-362) İkinci Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Baştan, S. (2008). E-Devlet Yapılanması Ekseninde Kamusal Enformasyon ve İletişim Teknoloji Projelerinin Önündeki İtici ve Kısıtlayıcı Etkenler, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 14, 241-266.
- Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 26, No 1, 1-13.
- Bedk, 2011 Yılı Genel Değerlendirme Raporu, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 03.06.2013.
- Belediye Kanunu, (2005). 5393 Sayılı Belediye Kanunu (Resmi gazete: 13/7/2005 Sayı : 25874)

- Beriş, H. E. (2008). Türkiye’de 1980 Sonrası Devlet Sermaye İlişkileri ve “Parçalı Burjuvazi”nin Oluşumu. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, Cilt 19, Sayı 69, 33-45.
- Berry, F. S. Ve Wechsler, B. (1995). State Agencies’ Experience with Strategic Planning: Findings From a National Survey, *Public Administration Review*, Vol 55, No 2, 159-168.
- Bilge, S. (2010). Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, 301-325.
- Bilgiç, V. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun, (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (27-46) İkinci Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bilgiç, V. (2008). Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm, B. Parlak, (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar İçinde* (95-118), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bilginoğlu, M. A. ve Maraş, G. (2011). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi ile Analizi, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, Cilt 11, 59-73.
- Bkk, (2003). Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete: 24.07.2013 tarih ve 25178 sayılı.
- Bolat, T. ve Seymen, O. A. (2006). Yönetim ve Örgüt Düşüncesinde Kurumsalcılık, Yeni Kurumsalcılık ve Kurumsal Eşbiçimlilik, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 223-254.
- Buechner, J. C. (1968). *Public Administration*, California: Dickenson Publishing Company.
- Bumko, (2009). Performans Programı Hazırlama Rehberi, <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/4587,performansrehberfinalpdf.pdf?0>, 03.06.2013.
- Bumko, <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>, 03.06.2013.

- Bumko, 2009 yılı Kamu İdareleri Strateji Geliştirme Birimleri Anket Sonuçları, <http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF71BE64510F6C8BC96863F99721CA420D>, 24.05.2012
- Burt, P. (2002). Implementing The Vision: Addressing Challenges To Results-Focused Management And Budgeting, OECD Meeting, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/2497163.pdf>, 03.06.2013.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2004). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (Resmi Gazete: 23/7/2004 tarih ve 25531 sayılı)
- Civan, M. ve Yıldız, F. (2004). Esnek Üretim Sistemini Uygulayan İşletmelerde Maliyet Muhasebesi Uygulaması, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı 22, 87-93.
- Common, R. (2001). *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*, Aldershot: Ashgate Company.
- Coşkun, S. (2008). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun, (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (67-82) İkinci Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Cummings, S. (1993). Brief Case: The First Strategists, *Long Range Planning*, Vol 26, issue 3, 133-135.
- Çarkçı, A. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi Çağında Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar*, İstanbul: Erguvan Yayınevi.
- Çavdar, T. (2006). Türkiye’nin Ulusal Egemenliğini Yitirme Süreci, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı 1, 41-56.
- Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Demir, İ. C. (2009). Kamusal Harcamaların Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Araştırma, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, 210-226.
- Demirbaş, M. (2005). İç Kontrol ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 7, 167-188.

- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: “Etkin Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 60, 105-128.
- Demirkıran, Ö., Eser, H. B. ve Keklik, B. (2011). Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, *Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 169-192.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V., (2009). *Public Administration An Action Orientation* Sixth Edition. USA: Thomson Wadsworth.
- Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Market Economies, IMF Working Paper, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>, 03.06.2013.
- Dinçer, Ö. (2007). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Çerçeve Dergisi*, Sayı 44, 16-19.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dpt, (2006a). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dpt, (2000). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Dpt, (2006b). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Resmi Gazete: 01.07.2006 tarih ve 26215 sayılı.
- Dpt, (2006c), Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik07_kamuharcama/07kamuharc.pdf, 03.06.2013.
- Dpt, (2000b). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara:DPT Yayınları.

- Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanının AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Yönü, *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, 1-29.
- Eken, H. (2006). Küreselleşme ve Ulus Devlet, *Selçuk Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Sayı 16, 243-262.
- Emil, F. ve Yılmaz H. H. (2004). *Mali Saydamlık İzleme Raporu*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Emini F. T. (2013). Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 36, 43-56.
- Ener, M. ve Demircan, E. S. (2007). Müdahaleci Devlet Anlayışının Erozyonu: İktisat ve Maliye Politikalarında Değişim-Türkiye Örneği, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 13, 205-234.
- Eren, V. (2002). Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak “Hizmet Karşılaştırması” Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 2, 61-75.
- Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 58, Sayı 1, 55-70.
- Eren, V. (2006). Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, 131-153.
- Eren, V. ve Eken, M. (2007), Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları-Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Bir Değerlendirme. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, (Ed.), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar* içinde (173-193). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ergül, Y. T. (2009). Neoliberalizm İkilemi: Büyük Devlet ya da Azalan Toplam Karlar, *Eskişehir Osmangazi İİBF Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 17-27.

- Erkan, M., Özdemir, S. ve Karakoç, M. (2010). Avrupa Birliği Sürecinde Kamuda İç Denetim: Pamukkale Üniversitesi Örneği, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, 85-109.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Eroğlu, H. T. (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, 191-206.
- Erüz, E. (2005). Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma (61-73)*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına, *Liberal Düşünce Dergisi*, Cilt 4, Sayı 15, 84-88.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi 3*. Baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eşiyok, B. A. (2009). Sanayi Planlarından 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planına Bir Dönüşümün Kısa Bir Öyküsü, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Cilt 4, Sayı 11, 86-131.
- Gök, O. (2006). Endüstriyel Pazarlamada Müşteri Tatmini ve Ölçümü: Bir Kavramsallaştırma Çabası, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, 77-94.
- Gökbunar, R., Özdemir, H. ve Uğur, A. (2008). Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 158-173.
- Gökçe, G. (2006). Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, 203-230.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, *Selçuk Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 9, Sayı 15, 175-200.

Göker, Z. (2008). Vergi Rekabetinin Kamu Harcamalarına Etkisi ve Harcama Rekabeti, *Maliye Dergisi*, Sayı 154, 121-134.

Güner, M. F. (2009). Kamu İdarelerinin Etkin Yönetiminde İç Kontrol Uygulamalarının Rolü, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, 183-195.

Gürer, H. (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, 91-105.

Güzel, S. (2005). İşgücü Birikim Süreci: Fabrika İşçiliğinin Oluşumu, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 276-288.

Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2008). Kamuda Performans Yönetimi, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun, (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (223-255) İkinci Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Hasanoğlu, M. (2001). Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 43, 68-82.

Herrmann, P. (2005). Evolution Of Strategic Management: The Need For New Dominant Designs, *International Journal Of Management Reviews*, Vol 7, No 2, 111-130.

Hoskisson, R. E., Hitt, M. A., Wan, W. P. and Yiu, D. (1999). Theory and Research In Strategic Management: Swings Of A Pendulum, *Journal Of Management*, Vol 25, No 3, 417-456.

<http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF71BE64510F6C8BC96863F99721CA420D>, 03.06.2013.

<http://www.sp.gov.tr/degerlendirme.html>, 20.12.2010.

<http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>, 03.06.2013.

<http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/51/>, 03.06.2013.

<http://www.sp.gov.tr/tr/html/56/Kamuda+Stratejik+Yonetim/>, 03.06.2013.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.51b77d43e8b461.73947319http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.51b77d43e8b461.73947319, 03.06.2013.

<http://www.tepav.org.tr/tr/html/250/Hakkinda/>, 03.06.2013.

<http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/51>, 03.06.2013.

<http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/74>, 03.06.2013.

<http://www.tesev.org.tr/tr/hakkimizda>, 03.06.2013.

<http://www.tusiad.org.tr/tusiad/tarihce/tusiad-retro/>, 03.06.2013.

<http://www.tusiad.org.tr/tusiad/tusiadin-vizyonu/>, 03.06.2013.

Hunter, P. and Q'Shannassy, T. (2007). Contemporary Strategic Management Practice in Australia: "Back to the Future" in the 2000s, Singapore Management Review, Vol. 29, No 2, 21-36

İIA ve TİDE, (2010). *Uluslararası İç Denetim Standartları Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi*, İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları.

Inglehart, R. & Baker, W. E. (2000). Modernization, Cultural Change and The Persistence of Traditional Values, *American Sociological Review*, 65 (1). 19-51.

İDKK, (2008). *Kamu İç Denetim Rehberi*, Ankara.

İl Özel İdaresi Kanunu, (2005). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (Resmi Gazete: 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı)

Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 355-373.

Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 403-417.

Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, 229-240.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (Resmi Gazete: 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı)

- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçesi, <http://www.kamudenetcisi.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi-ve-komisyon-raporlari/>, 03.06.2013.
- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, (Resmi Gazete: 26 Aralık 2007 tarih ve 26738 Sayılı).
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, (Resmi Gazete: 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı).
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete: 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı).
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (2003). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Resmi Gazete: 24.12.2003 Tarih ve 25326 sayılı.)
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>, 03.06.2013.
- Karaçor, S. (2009). Yeni İletişim Teknolojileri, Siyasal Katılım, Demokrasi, *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 121-131.
- Karatepe, K. (2010). Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde “reform” ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 34, Sayı 268, 93-123.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 2008, 40-64.
- Kerman, U., Altan, Y. ve Aktel, M. (2008). Dönüşen Devlette Yerelleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir Analiz, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 3, 125-152.
- Kesik, A. (2005). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Sayı 1, 127-142.
- Kesim, H. K. ve Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 39-58.

- Keskin, A. (2011). Kanun Tasarısı Hazırlıklarının Hazırlanması Sağlık Bakanlığı Örneği, İ. Neziroğlu ve F. Bakırcı, (Ed.), *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu İçinde* (37-42), Ankara: TBMM Yayınları.
- Keskin, N. E. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, 1-28.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), *Maliye Dergisi*, Sayı 151, 128-142.
- Koçel, T. (2007). *İşletme Yöneticiliği* 11. Baskı, İstanbul: Arıkan Basım Yayın Dağıtım Ltd. Şti.
- Kostova, T. (1999). Transnational Transfer of Strategic Organizational Practices: A Contextual Perspective, *Academy of Management Review*, Vol 24, No 2, 308-324.
- Koteen, J. (1997). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in An Era of Limits* Second Edition, USA: Greenwood Publishing Group Inc.
- Köse, H. Ö. (2003). Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 49, 1-44.
- Köse, H. Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, 3-42.
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünya’da ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Köse, S. (2002). 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması. *Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 119-128.
- Köseoğlu, Ö. (2010) Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 79, 31-79.
- Kurt, M. ve Görmüş, A. Ş. (2010). Yönetim Bilgisinin Yerel Yeniden Üretiminde Kurumsal Çevrenin Etkisi: Danışmanlık Firmalarının Ürünleri Üzerine Bir

- Araştırma, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, 67-82.
- Kurt, M. ve Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi, *Afyon Kocatepe İİBF Dergisi*, Cilt 9, Sayı 11, 81-109.
- Leblebici, D. N. (2008). Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 21, 99-118.
- Mazza, C. (1998). Popularization of Business Knowledge Diffusion: From Academic Knowledge to Popular Culture. *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge* içinde (110-137). London: Macmillan Press Ltd.
- McBain, L. & Smith, J. (2010). Strategic Management in The Public Sector, E-Leader Singapore. http://www.g-casa.com/conferences/singapore/papers_in_pdf/mon/McBain.pdf, 03.06.2013.
- McBain, L. and Smith, J. (2010). Strategic Management In The Public Sector, *E-Leader Singoper*, 1-11.
- Memiş, M. Ü. (2008). Etkin ve Başarılı Bir İç Denetim için Gerekli Koşullar, *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı 85, 75-91.
- Mikl-Horke, G. (2004). Globalization, Transformation and The Diffusion of Management Innovations, *Journal for East European Management Studies*, Vol 9, Number 2, 98-122.
- Newell, S., Robertson, M. & Swan, J. (1998). Professional Associations as “Brokers”, Facilitating Networking and the Diffusion of New Ideas: Advantages and Disadvantages. J. L. Alvarez, (Ed.), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge* içinde (182-200). London: Macmillan Press Ltd.
- OECD, (2004). *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Policy Brief.

- Okday, E. ve Pekküçükşen, Ş. (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 16, 173-186.
- Önal, N. E. (2010). Klasik Politik İktisattan Günümüze Büyük Toprak Sahipliği ve Toprak Rantı. H. Kapucu, M. Aydın, İ. Şiriner, F. Morady ve Ü. Çetin (Ed.), *Politik İktisat ve Adam Smith içinde* (359-366), İstanbul: Yön Yayınları.
- Özen, Ş. (2000). Kurumsal Kuram Işığında TKY'nin Türkiye'deki Yayılım Sürecinin Dinamikleri, *8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildirim Kitabı*, 303-319.
- Özen, Ş. (2002). Toplam Kalite Yönetiminin Türkiye'de Yeniden Kurgulanması: Koşul Bağımlı Türdeşleşme Tezinin Bir Testi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, 105-142.
- Özer, M. A. (2005a). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2005b). Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59. 3-46.
- Özer, M. A. (2006). Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, 3-22.
- Özer, M. A. (2007). Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen, (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları Teoriden Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar* içinde (446-474), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özgür, B. (2008). Kamuda Yönetici Performansının Bütüncül Değerlendirilmesi (Yeni Bir Model Önerisi), *Maliye Dergisi*, Sayı 154, 38-51.
- Özkiraz, A. ve Hamdemir, B. (2009). Anayasacılık Hareketleri, Kapitalizm ve Osmanlı, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, 59-78.
- Öztürk, N. (2006). Ekonomide Devletin Değişen Rolü, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 1, 17-38.

- Pastor, J. C., Meindl, J. & Hunt, R. (1998). The Quality Virus: Inter-Organizational Contagion in the Adoption of Total Quality Management, J. L. Alvarez, (Ed.), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge* içinde (201-218). London: Macmillan Press Ltd.
- Pehlivan, A. ve Gerekan, B. (2009). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Muhasebe, *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, 53-62.
- Pierson, C. (2000). *Modern Devlet*, (D. Hattatoğlu çev), İstanbul: Berdan Matbaası.
- Poggi, G. (2001). *Modern Devletin Gelişimi*, (Ş. Kut ve B. Toprak çev). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Polat, N. (2006). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim. C. C. Aktan, (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* içinde (41-55). Ankara: Seçkin Kitapevi.
- Sağır, M. (2010). Stratejik Yönetim Sürecinde Ürün Stratejilerinin Kullanımı ve Önemi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 24, 311-321.
- Saltık, N. (2007). İç Kontrol Standartları, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4042,ickontrolstandartlaripdf.pdf?0>, 03.06.2013.
- Sayıştay Kanunu (1967), 832 Sayılı Sayıştay Kanunu, (Resmi Gazete: 27.02.1967 tarih 12538 sayılı)
- Sayıştay Kanunu (2010), 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, (Resmi Gazete: 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı)
- Saylı, H. (2008). Geleneksel Yönetim Paradigmasının Sınırlayıcı Alanlarına Karşı Post-Modern Yönetim Paradigmasının Geliştirici Alanları, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, 181-200.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory, *Administrative Science Quarterly*, Vol 32, 493-511.

- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, 147-171.
- SIGMA, (2008). “Turkey Public Expenditure Management System Assessment May 2008”, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/37/52/41638823.pdf>, 24.05.2012.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. and Thompson, V. A. (1996). *Kamu Yönetimi*, (C. Mihçioğlu çev). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Smit, P. J. (2006). *Strategic Plannign Readings 2*. Baskı. Johannesburg: Juta & Co Ltd.
- Soyak, A. (2003). Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 167-182.
- Söyler, İ. (2006). Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 16, 283-300.
- Söyler, İ. ve Çolak, M. (2012). Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sisteminde Raporlama, *Maliye Dergisi*, Sayı 162, 145-154.
- Şahin, K. (2007). *Küreselleşme Tartışmaları Işığında Ulus Devlet*, İstanbul: İlgı Kültür Sanat Yayıncılık.
- Şahin, Ü. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda İç Denetim Sistemi, *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 15, 289-302.
- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 2, 1-21.
- Şaylan, G., (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni işlevi*, Ankara: İmge Yayınları.
- T.C. 58. Hükümet, (2003). *Acil Eylem Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>, 03.06.2013.
- Tak, B. (2002). Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı Yönetim Anlayışına Geçiş Aracı Olarak Vatandaş Tatmin Araştırmaları ve Bursa Halkına Yönelik

Görgül Bir Çalışma, *Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 21, Sayı 2, 143-159.

Taner, A. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 85, 27-50.

Tarı, R. ve Kumcu F. S. (2005). Türkiye’de İstikrarsız Büyümenin Analizi (1983-2003 Dönemi), *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (9),1, 156-179.

TCMB, (2001). *Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 03.06.2013.

TEPAV, (2005). 2005 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.tepav.org.tr/upload/mce/genel/yillik_raporlar/tepav_yillik_faaliyet_raporu_2005.pdf, 03.06.2013.

TEPAV, (2006). 2006 Yılı Faaliyet Raporu 2007 Yılı İş Programı, http://www.tepav.org.tr/upload/mce/genel/yillik_raporlar/tepav_yillik_faaliyet_raporu_2006.pdf, 03.06.2013.

TEPAV, 2010 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.tepav.org.tr/upload/mce/genel/2011/tepav_faaliyet_raporu_2010_son.pdf, 03.06.2013.

TEPAV, (2007). İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, 03.06.2013.

TEPAV, (2007b), Faaliyet Raporu 2007, http://www.tepav.org.tr/upload/mce/genel/yillik_raporlar/tepavepri2007faaliyetraporubasili.pdf, 03.06.2013.

TEPAV, (2006). Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf, 03.06.2013.

- TEPAV, (2010). *Mali Kural Nasıl İşler?*, Ankara:TEPAV Politika Notu, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1279030398-8.Mali_Kural_Nasil_Isler.pdf, 03.06.2013.
- TEPAV, (2011). Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1302293855-7.Yeni_Nesil_Bolgesel_Planlama_Deneyimi_Uzerine_Bir_Yonetisim_Cercevesi_Onerisi.pdf, 03.06.2013.
- TESEV, (2005). *Çalışma Alanları 2004 Yıllık Rapor*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, http://www.tesev.org.tr/Content/pdf/Tesev_2004.pdf
- TESEV, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Hakkında TESEV Görüşleri, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/tese.pdf>, 03.06.2013.
- TESEV, Sayın Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Gerekçelerinin Işığı Altında Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu, , <http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/24db8eb3-3ac4-4eb7-86a3-e2d21e269db3/say%C4%B1n%20cumhurba%C5%9Fkan%C4%B1n%C4%B1n%20geri%20g%C3%B6nderme%20gerek%C3%A7eleri%20ve%20kamu%20y%C3%B6netimi%20reformu.pdf>, 03.06.2013.
- The World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington D.C.
- The World Bank (2001a), Long Agreement-Programmatic Financial and Public Sector Special Adjustment Loan, http://www_wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/8BA80CBEE27EAB4485256F0300171506/1_0/Rendered/PDF/8BA80CBEE27EAB4485256F0300171506.pdf
- The World Bank (2001b), Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government (PEIR), Report No:22530-TU.
- The World Bank (2002), Implementation Completion Report On A Loan In The Amount Of US\$ 1.1. Billion To The Republic Of Turkey For A Programmatic Financial And Public Sector Adjustment Loan, Report No:

25277,

[http://www-](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/08/000012009_20030908162753/Rendered/PDF/25277.pdf)

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/08/000012009_20030908162753/Rendered/PDF/25277.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/08/000012009_20030908162753/Rendered/PDF/25277.pdf)

Timuroğlu, V. (2006). Mitolojide Devlet Bilgisi, Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Sayı 1, 1-40.

Toksöz, F. (2006). Yönetimden Yönetişime. *TESEV İyi Yönetişim Bülteni*, Sayı 1, 4-5.

Tolbert P. S. & Zucker, L. G. (2005). The Institutionalization of Institutional Theory. S. R. Clegg and C. Hardy, (Ed.), *Studying Organization Theory & Method* içinde (169-184), London: Sage Publications.

Toprak, D. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, 313-333.

Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Torun, İ. (2008). Max Weber'e Göre İktisadi Zihniyetin Rasyonalizasyonu, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 8, Sayı 15, 15-34.

Tsui, A. S. (2004). Contributing to Global Management Knowledge: A Case for High Quality Indigenous Research, *Asia Pacific Journal of Management*, 491-513.

Turan, Z. (2011). Dünyadaki ve Türkiye'deki Krizlerin Ortaya Çıkış Nedenleri ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 56-80.

TÜSİAD, (2002a). *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

TÜSİAD, (2002b). *Türkiye Ekonomisi 2002*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

TÜSİAD, (2003). *Türkiye Ekonomisi 2003*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

TÜSİAD, (2004). *Türkiye Ekonomisi 2004*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

- TÜSİAD, (2005). *2006 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi: İstikrardan Sürdürülebilir Büyümeye*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Uçak, S. (2006). Milli Devletler, Küreselleşme ve Avrupa Birliği, *Uludağ Üniversitesi Felsefe Dergisi*, Sayı 6, 59-70.
- Uyanık, Y. (2008). Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, 209-224.
- Uzkurt, C. ve Torlak, Ö. (2007). İşletmelerin Müşteri Değeri Yaratma Çabaları Üzerinde Öğrenme ve Pazar Odaklı Kültürün Etkileri, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, 239-257.
- Uzunay, V. (2007). Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Kamu İç Kontrol Sistemi ve Bu Alanda Yapılan Düzenlemeler, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4044,kamuicmalikontrolpdf.pdf?0>, 03.06.2013.
- Ülgen, H. ve Mirze, S. K. (2010). İşletmelerde Stratejik Yönetim, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Vekteryte, M., Staponkiene, J. and Tijunaitiene, R. (2003). The Evolution and Peculiarities of Relationship Marketing Concept In The Changinig Marketing Philosophy and Management Practice, *Organizaciju Vadyba: Sisteminiai Tyrimai*, Vol. 28, 213-228.
- Webster, F. E. (2005). A Perspective On The Evolution of Marketing Management, *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol 24, Sayı 1, 121-126.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, Vol.2, No.2, 197-222.
- Wren, D. A. and Bedeian, A. G. (2009). *The Evolution of Management Thought* Sixth Edition. USA: John Willey & Sons INC, ,
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yılmaz, A. “Kamu Kurumları Düzeyinde Strateji Yönetimi” Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Sunumu,

<http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/32UpE+AnilYILMAZ5018Sempozyum.pdf>, 03.06.2013

Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, 201-225.

Yılmaz, H. H. ve Tosun, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği, *Yasama Dergisi*, Sayı 14, 5-23.

Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50, 67-86.

YPK, (2003). *Yüksek Planlama Kurulunun 04.07.2003 tarih ve 2003/14 sayılı Kararı*, (Resmi Gazete: 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı).

YPK, (2004). *Yüksek Planlama Kurulunun 19.07.2004 tarih ve 2004/37 sayılı Kararı*, (Resmi Gazete: 20.07.2004 tarih ve 25528 sayılı).

EKLER

EK-1. Görüşme Metni

GÖRÜŞME SORULARI

(Kişi ID) *Görüşme Tarihi* 2013

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı/Soyadı :

STRATEJİK PLANLAMA

1. Sizin için stratejik planlama genel anlamda ne ifade ediyor?
2. Stratejik planlama yöntemi/yaklaşımının benimsenmesi ve kullanımı açısından Türkiye'nin göreceli durumunu nasıl değerlendirirsiniz?
3. Stratejik planlama yaklaşımının (iş) kültürümüzle uyumu konusunda ne dersiniz?

TETİKLEYİCİ YAPISAL DEĞİŞİM

1. Ülkemizde Stratejik planlama ilk kez ne zaman telaffuz edilmeye başlandı?
2. Stratejik planlamaya niçin ihtiyaç duyuldu?
 - 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan liberalleşme politikalarının rolü?
 - 1994 Krizinin rolü
 - 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin rolü?
 - Kamu örgütlerinde uzun süredir ortaya çıkan verimsizlik ve şikayetlerin rolü?
 - Vatandaş beklentilerindeki artışların rolü?
3. Stratejik planlamanın gündeme gelmesi sizce geç ya da erken midir?
 - Geçse bu gecikmenin sebepleri nelerdir?
 - Bürokratik direnç?
 - Çok parçalı koalisyon hükümetleri? (Kalıcı, planlı değişimler için kararlı adımlar atılamaması)
 - Siyasi rant?
4. Finansal krizlerin stratejik planlamaya geçişte rolü var mıdır? Açıklayınız
5. Finansal krizler dışında kamuoyu, iş dünyası vb etkenlerin rolü var mıdır? Açıklayınız
6. Stratejik planlama öncesi bu yaklaşımı ima eden ön uygulamalar (pratik ya da mental anlamda) yaşanmış mıdır? Açıklayınız

7. Tüm dünyayı etkisi altına alan bilgi toplumu ve küreselleşme olgularının kamu yönetiminin stratejik planlamaya anlayışını gündeme almasında etkisi var mıdır? Açıklayınız?

8. Türkiye’de yaşanan ekonomik krizler köklü ve kalıcı çözümler için fırsat sunmakta mıdır?

- Evet ise bunu örneklerle açıklayabilir misiniz?

KURUMSAL BAĞLAMIN OLUŞUMU

1. Stratejik planlamanın gündeme gelmesinde önemli kişiler/aktörler kimlerdir? Açıklayınız?

2. Hükümet değişikliğinin Stratejik Planlama uygulamasının gelişmesinde etkisi var mıdır? Açıklayınız?

3. Global ekonomik aktörlerin (IMF, WB, vb.) rolü var mıdır? Açıklayınız?

- 1995 yılında Dünya Bankasıyla ortaklaşa yürütülen Kamu Mali Yönetim Projesinin rolünü değerlendirir misiniz?

- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonunun rolünü değerlendirir misiniz?

- Şubat/2001 krizi sonrası Dünya Bankasıyla ortak olarak hazırlanan Kamu harcamaları ve kurumsal gözden geçirme (PEIR) raporunun etkisini değerlendirir misiniz?

4. Siyasal aktörlerin (AB ya da spesifik ülkeler) rolünü değerlendirir misiniz?

5. İş dünyasının rolünü değerlendirir misiniz?

6. Medyanın rolünü değerlendirir misiniz?

7. Bürokrasinin stratejik planlama yaklaşımının transferinde kabulü nasıl olmuştur?

8. Akademinin rolünü değerlendirir misiniz?

9. Kamuoyunun rolü nedir? Nasıl etkilemiştir?

- Sivil Toplum Kuruluşlarının rolünü değerlendirir misiniz?

10. Stratejik planlamanın transferini benimsemeyen kurumlar/aktörlerden bahseder misiniz?

- Nasıl bir direnç göstermektedirler?

11. Sizce stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetimine transferi sürecinde bu uygulamanın iş dünyasındaki başarısı önemli bir referans mıdır?

12. Stratejik planlama, özel sektörden gelen bir yaklaşım olduğu için Türkiye’de kamuya aktarımında özel sektör tecrübelerinden yararlanılmasına dönük uygulamalar oldu mu? Olduysa kimler aktif rol aldı?

13. Stratejik planlamanın uygulanması ihtiyacı için en öncelikli üç sebep sizce nedir?

14. Stratejik planlama anlayışı geniş kitlelerce kamu yönetimde uygulanması istenilen bir yönetim pratiği olarak ortaya çıkmazken, dünyada ve ülkemizde yaşanan

değişimler karşısında ortaya çıkan vatandaş taleplerinin karşılanmasında bir yöntem olarak kamu yönetimine aktarılmasında etkili olan aktörleri sıralayabilir misiniz?

- IMF, Dünya bankası gibi kuruluşların dayatmaları?

- Kamu yönetiminde yaşanan verimsizliğin ortaya çıkardığı yeni yöntem arayışları?

- Akademik dünyanın önerileri?

BİLGİNİN YENİDEN ÜRETİMİ

1. Stratejik planlamanın yasallaştırılması sürecinde ülkemize özgü dinamikler dikkate alınıp revizeler yapıldı mı?

2. Stratejik planlama ile ilgili mevzuat/yönerge vb. metinlerin yazılmasında kimler rol almıştır?

3. Spesifik olarak tüm bileşenleriyle mevcut stratejik planlama modelinin benimsenmesinin sebepleri nedir? Başka modellerde incelenip mi karar verildi, yoksa önerilen model üzerinden mi çalışıldı?

4. Kalkınma planlarının statikliği ile stratejik planlarda ideal olarak olması gereken dinamikliğin ortaya çıkardığı olumsuzluklar ve gerilimler nelerdir? Uygulamaya yansıyan sorunlar nedenlerdir?

5. Kalkınma planlarında yaşanan deneyimlerin stratejik planlamanın yeni bir pratik olarak önerilmesi sürecinde rolü nedir?

6. Stratejik planlama yaklaşımının evrensel olarak amaçları ile Türkiye'deki kurgusu arasındaki çatışma veya çakışma noktaları nelerdir?

7. Gelişmiş ülkelerde ve akademik dünyada kabul edilen ve uygulanan Stratejik planlama pratiği ile Türkiye'de uygulanan stratejik planlama anlayışının tasarımında veya uygulamasında ne farklılıklar var mıdır?

- Varsa bunlardan bahsedebilir misiniz?

8- Stratejik Planlama anlayışının Türkiye'de kurgulanmasında ve uygulanmasında ülkemize özgü siyasi ve bürokratik kültürün etkisini değerlendirir misiniz?

9. Yönetim alanında çok sayıda etkinlik sağlayıcı yöntem olmasına karşın niye diğerlerinin yaygın ve güçlü bir şekilde değil de stratejik planlamanın benimsendiğini değerlendirir misiniz?

BİLGİNİN KURUMSALLAŞMASI

1. Stratejik planlama anlayışının şu anda kamu alanında/yönetiminde kabul edilen bir yaklaşım olduğunu düşünüyor musunuz?

2. Stratejik planlama anlayışı bütüncül bir sahiplenme ve bakış açısıyla uygulanması durumunda netice alınabileceği düşünüldüğünde, siyasilerin, üst yöneticilerin, alt kademe yöneticilerinin ve kamu çalışanlarının SP yaklaşımını benimseyip içselleştirdiğini düşünüyor musunuz?

- Cevap hayır ise nedenleri? Neler yapılabileceği?

3. Stratejik planlama anlayışının kamu yönetiminde ve kamuoyu nezdinde kabul edilme ve ya içselleştirilme sürecinde eksiklik bulunup bulunmadığını açıklar mısınız?
4. Kamu yönetiminde ortaya çıkan değişim ihtiyacının ortadan kaldırılması için kitlesel tepkiler olmaksızın, IMF, Dünya Bankası ve AB vb örgütlerin Türk kamu mali yönetiminde değişim için stratejik planlamayı adres göstermesi, stratejik planlamanın kamuoyu, bürokrasi ve siyaset dünyasında içselleştirilmesinde bir problem oluşturmakta mıdır? Nasıl?
5. Stratejik planlamanın kamu yönetiminde geleceğine ilişkin değerlendirmeleriniz nelerdir?

EK-2

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : İsmail GEDİKLİ

Anabilim Dalı : İşletme

Eğitim Bilgileri

Lisans : Erciyes Üniversitesi İİBF Fakültesi İşletme Bölümü Kayseri-1999

Yüksek Lisans (1) : Dumlupınar Üniversitesi-Yönetim ve Organizasyon Kütahya-2007

Yüksek Lisans (2) : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Kamu Yönetimi Ankara-2008

İş/İstihdam

Ziraat Bankası-Müfettiş

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü-Müfettiş

Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı- İç Denetçi (CGAP: Uluslararası Kamu İç Denetçisi)

Yabancı Dil ve Puanı : İngilizce, KPDS: 92 (2009 Kasım Dönemi)