



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSAL DÖNÜŞÜM
VE STRATEJİK LİDERLİK

Hazırlayan

Ramazan ELMA

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

KARAMAN – 2010



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSAL DÖNÜŞÜM

VE STRATEJİK LİDERLİK

Hazırlayan

Ramazan ELMA

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Mehmet İNCE

KARAMAN – 2010

KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSAL DÖNÜŞÜM
VE STRATEJİK LİDERLİK

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 04 / 06 / 2010

Jüri Üyeleri (Ünvanı, Adı Soyadı)	İmzası
Başkan : Yrd. Doç. Dr. Hasan GÜL
Üye : Yrd. Doç. Dr. Mehmet İNCE (Danışman)
Üye : Yrd. Doç. Dr. Mehmet ALAGÖZ

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 24/05/2010 tarih ve 10/105 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. H. Bahadır AKIN

Mühür
İmza

ÖNSÖZ

Küreselleşme sihirli bir değnek gibi dokunduğu her şeye yeni bir şekil verirken, hem ulus devlet kavramını hem de ulus devletin klasik yönetim anlayışını ve kurumlarını olanca hızıyla değiştirmektedir. 1950'lerden beri demokratik batı sisteminin ayrılmaz bir parçası olan Türkiye de bu süreçten belirgin bir şekilde etkilenmektedir.

1980'lere kadar kendi içsel dinamikleriyle idari yapısındaki eksiklikleri düzeltmeye çalışan Türkiye, 1980'den 1990'a kadar ekonomik anlamda dönüşümler yaşarken 1990'dan bu yana özellikle İMF, DB, OECD ve Avrupa Birliği gibi oluşumların etkisiyle hem siyasal sisteminde hem de idari yapılanmasında önemli değişimler, deyim yerindeyse bir kabuk çatlatma yaşamaktadır. Bu çalışmada, ülkemiz kamu yönetim sisteminin yaşamakta olduğu kurumsal dönüşüm süreci ve stratejik liderliğin bu dönüşüm süreci içerisindeki rolü ve önemi incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmamın birinci bölümünde Strateji ve Stratejik Planlama kavramları ele alınarak Stratejinin; Vizyon, Misyon, Plan ve Yönetim gibi kavramlarla ilişkisi incelenmiştir. İkinci bölümde Türk kamu yönetimindeki değişim, idari reformlar ve AB uyum süreci gibi öne çıkan kavramlar incelenirken; üçüncü bölümde Türkiye'deki kurumsal dönüşümün örnekleri masaya yatırılmıştır. Dördüncü bölümde ise kurumsal dönüşümü yürüten ve yöneten stratejik liderliğin analizi yapılmıştır.

Burada yüksek lisans öğrenimin boyunca bana büyük emekleri geçen değerli hocalarımdan bahsetmeden geçemezdim. Öncelikle, bana desteğini hiçbir zaman esirgemediği için Danışman Hocam Sn. Yrd. Doç. Dr. Mehmet İNCE' ye sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca çok değerli katkılarından dolayı; Kamu Yönetimi A.B.D. Başkanı Sn. Yrd. Doç. Dr. Hasan GÜL' e, Sn. Yrd. Doç. Dr. Mehmet ALAGÖZ' e, Sn. Yrd. Doç. Dr. Ercan OKTAY' a ve son olarak ta sevgili eşime çok teşekkür ederim.

ÖZET

Liderlik ve strateji kavramları genel olarak önemli amaçların iki başat ögesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Birisi amaçlar, hedefler, misyon gibi diğer kavramlarla bütünleşik bir şekilde yapılanın ne şekilde yapılacağını ortaya koyarken; lider ve liderlik kavramı yapılanların iradi kaynağını ortaya koyar.

Son dönemlerdeki küresel ölçekli değişimlere bağlı olarak ülkemizin içinde olduğu değişim sürecinin hangi dayanaklara sahip olduğunun ele alınması gerekmektedir. Ülkemiz yönetim yapısındaki değişimin dinamiklerine baktığımız zaman öz olarak öne çıkan kavramlar 1980'lerden itibaren Dünya Bankası, OECD, IMF gibi küresel kuruluşlarca birer reçete olarak ileri sürülen yönetişim, desentralizasyon, reform, yeni kamu yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi kavramlardır. Bu yönüyle ülkemizde görülen değişimin kendisi de reçetesi de ülkenin kendine özgü dinamiklerine uzak bir görünüm sergilemektedir.

Çalışma küresel trendlerin tüm dünya ülkelerini olduğu gibi ülkemizi de etkilediği bir süreçte yaşanan yapısal değişimlerin arka planını ele alan bir çalışma olarak özellikle 2002'den itibaren hız kazanan kurumsal dönüşümleri yönlendiren ana stratejiyi ele almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Stratejik Liderlik, Stratejik Planlama, Yeni Kamu Yönetimi, Düzenleyici Reform, Dönüşüm.

ABSTRACT

The terms strategy and leadership are usually regarded as the two principals of significant goals. While the former one presents how a specific goal to be reached integrated with the terms aims, targets and missions, the latter one and leader presents the voluntary source of the actions.

Associated with the recent global scaled changings, which base the changing period through which our country is passing has should be dealt with. When we consider the dynamics leading changes in our country's governing structure, the principal terms have been governance, decentralization, reform, new public administration and total quality management, which have been recommended as recipe by global institutions like World Bank, OECD and IMF since 1980. However, not only its recipe but also the changing itself seems to be for from being suitable to the dynamics peculiar to our country.

This study deals especially with the main strategy which directs institutional transformation gainig speed since 2002 as a study dealing with the background of structural changings in a period in which global trends affect our country like all other countries in the world.

Key words : Public Management, Strategic Leadership, Strategic Planning, New Public Administration, Regulatory Reform, Transformation.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
ÖZET	II
ABSTRACT	III
İÇİNDEKİLER	IV
KISALTMALAR LİSTESİ	VI
GİRİŞ	1
I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	10
I.1. Strateji, Stratejik Plan, Stratejik Planlama ve Stratejik Düşünce	12
I.1.1. Strateji	12
I.1.2. Stratejik Plan.....	17
I.1.3. Stratejik Planlama	18
I.2.4. Stratejik Düşünce	22
I.2. Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi	22
I.2.1. Vizyon	23
I.2.2. Misyon.....	25
I.2.3. Politika	26
I.2.4. Taktik	27
I.2.5. Program, Plan, Planlama	28
I.2.6. Yönetme (Yönetim), Stratejik Yönetim.....	29
II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ VE ÖNE ÇIKAN KAVRAMLAR	34
II.1. Türk Kamu Yönetiminde Değişim Çabalarının Tarihçesi	35
II.1.1. İdari Reformlar	35
II.1.2. Düzenleyici Reformlar	46
II.1.2.1. Düzenleyici Reformlar Döneminin Öne Çıkan Kavramları.....	46
II.1.2.1.1. Kamu İşletmeciliği / Yeni Kamu Yönetimi Kavramı	48
II.1.2.1.2. Toplam Kalite Yönetimi	54
II.1.2.1.3. Düzenleyici Kuruluşlar	58
II.1.2.1.4. Yönetişim	61
II.1.2.1.5. Yerelleşme.....	68
II.1.2.2. Kamu Yönetimindeki Yeni Yaklaşımların Türk Kamu Yönetimine Yansımaları	74
II.2. Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümün Temel Dinamikleri	74
II.2.1. Dış Faktörler.....	75
II.2.1.1. Küresel Trendler/Yönelimler	75
II.2.1.2. Küresel Kuruluşların Etkileri	80
II.2.1.3. AB Uyum Süreci	82
II.2.2. İç Faktörler	84
II.3. Türk Kamu Yönetimindeki Dönüşüm Çabalarının Yasal Çerçevesi	85
III. TÜRKİYE’DEKİ KURUMSAL DÖNÜŞÜM ÖRNEKLERİNİN ANALİZİ	92
III. 1. Devlet Mekanizmasına (Merkezi İdare) İlişkin Değişim ve Dönüşümler.....	92
III.1.1. Yasal Altyapıya İlişkin Değişiklikler	92
III.1.2. E-Devlet Kapısı Projesi	96
III.1.3. Kayıt Dışı İle Mücadele Çabaları.....	97
III.1.4. Kamu Mali Sistemindeki Yeniden Yapılanma Çalışmaları.....	105

III.1.4.1. Maliye Teşkilatı'ndaki Dönüşüm.....	105
III.1.4.2. Denetim Sistemine İlişkin Değişim ve Dönüşüm	106
III.1.5. Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yönelik Reformlar.....	113
III.1.6. Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları.....	122
III.2. Yerel Yönetimlerdeki Değişim ve Dönüşümler	123
III.3. Uygulamadaki Stratejik Planlama Anlayışının Analizi.....	125
IV. TÜRKİYE'DEKİ KURUMSAL DÖNÜŞÜMÜ YÜRÜTEN VE YÖNETEN	
STRATEJİK LİDERLİĞİN ANALİZİ.....	132
IV.1. Liderlik Tipolojisi	132
IV.1.1. Liderliği Açıklayan Teori ve Yaklaşımlar.....	138
IV.1.1.1. Özellikler Yaklaşımı.....	139
IV.1.1.2. Davranışsal Yaklaşım.....	140
IV.1.1.3. Durumsallık Yaklaşımı.....	140
IV.1.1.4. Liderliği Açıklamaya Yönelik Yeni Yaklaşımlar	142
IV.1.1.4.(1). Dönüşümcü-Yenilikçi (Transformasyonel) Liderlik	142
IV.1.1.4.(2). Etkileşimci Liderlik Yaklaşımı.....	144
IV.1.2. Liderlik Türleri.....	145
IV.1.2.1. Karizmatik Liderlik.....	145
IV.1.2.2. Otokratik Liderlik.....	146
IV.1.2.3. Demokratik Liderlik.....	146
IV.1.2.4. Tam Serbesti Tanıyan Liderlik	147
IV.2. Stratejik Liderlik	147
IV.2.1. Stratejik Liderlik Nedir?.....	148
IV.2.2. Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Gereği.....	155
IV.2.3. Stratejik Liderin Özellikleri.....	157
IV.2.4. Stratejik Liderin Diğer Lider Tiplerinden Farklılıkları.....	159
IV.2.5. Stratejik Liderin Kurumsal Dönüşümlerdeki Rolü ve Önemi	160
IV.3. Kamu Yönetim Sistemlerindeki Dönüşüm Stratejileri	163
IV.3.1. Piyasacı Strateji.....	163
IV.3.2. Yönetimsel Strateji.....	164
IV.3.3. Program Stratejisi.....	164
IV.3.4. Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi.....	164
IV.4. Türkiye'nin Strateji Arayışları ve Dönüşüm Uyguladığı Stratejileri.....	165
V. SONUÇ.....	172
KAYNAKÇA.....	179

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AID	: Amerikan Yardım Programı
BAĞ-KUR	: Bağımlılar Kurumu
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
BYSP	: Beş Yıllık Sanayi Planı
ÇSGB	: Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
ÇUŞ	: Çok Uluslu Şirketler
DB	: Dünya Bankası
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
EMS	: Emekli Sandığı
GATT	: General Agreement Trade Treaty (Genel Tarife Ve Ticaret Anlaşması)
GİB	: Gelir İdaresi Başkanlığı
GSMH	: Gayrı Safi Milli Hâsıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KADİM	: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
Kİ	: Kamu İşletmeciliği
KİK	: Kamu İhale Kanunu
KKÇ	: Kalite Kontrol Çemberleri

KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletmeler
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MB	: Maliye Bakanlığı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PUMA	: Public Management (Kamu Yönetimi)
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
SDP	: Sağlıkta Dönüşüm Projesi
SGDB	: Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlıkları
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SGKM	: Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru
SGKMD	: Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Derneği
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TDK	: Türk Dil Kurumu
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUBİTAK	: Türkiye Bilimsel Ve Teknik Araştırmalar Kurumu
YAYED	: Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Son yirmi yılın en önemli kavramlarından birisi olan küreselleşme ile gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak ilgisi olan ve küreselleşmenin yarattığı veya zorladığı değişimlere bir şekilde atıfta bulunan hemen her bilimsel çalışma, adeta büyük resmin içine yerleştirildiği tuvali anlatırcasına artık “Beylik” kabul edilebilecek kavramlara vurgu yaparak başlamaktadır. Çağımızın içinde bulunduğu köklü değişim süreci, sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik alanlardaki inanılmazı güç değişim hızı, post modern toplum, 1980’den itibaren görülen değişimler, bilgi toplumu, reform, bu kavramların en sık kullanılanlarıdır. Biz de tasvirine bu şekilde başlanan söz konusu büyük resmin bize ait boyutlarından birisini ele aldığımız için geleneği bozmak istemiyoruz.

Tek değişmeyen şeyin değişim olduğu ve küreselleşmenin yarattığı dalgaların zaman ve mekân algılarını değiştirdiği, toplumu ve toplumsal yapıları kökünden değiştirdiği günümüzde, kamu yönetimi yapılarında da değişiklik artık bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişim ve dönüşümün adeta bir yarışa dönüştüğü günümüzün bilgi toplumu çağında büyük hedefleri olan hiçbir toplum ve devlet bu arayışların dışında kalamamaktadır.

ABD, AB, Japonya gibi gelişmiş ülkelerin yanında Çin, Hindistan gibi yelkenine henüz rüzgâr dolduran ülkelerin ve siyasal sistemlerin hem toplumsal dinamikleri, hem de toplumun üst yapısı olan devleti kökünden değiştirme arayışlarının bir sonucu olarak yeni bir kurumsallaşma ve yönetimde yeniden yapılanma anlayışı ortaya çıkmıştır.

Bu rekabet ortamında, önemli çabaların içinde olduğu görülen ülkemiz de hem birçok yeni kurum oluşturmuştur hem de mevcut kurumlarını geleceğin toplumuna uygun bir dönüşüme uğratma çabası içine girmiştir. Ancak küreselleşme, rekabet, e-devlet, bilgi

toplumu, vatandaş odaklı hizmet/devlet, bilgi ve iletişim teknolojileri gibi kavramların havada uçtuğu bir ortamda bu adımları ortaya çıkaran gerekçeleri ve akli doğru bir şekilde tespit etmek gerekir.

Toplumsal problemlerin çözümünde ve beklentilerin karşılanmasında Türk kamu sektörü yeterince etkin olamamaktadır. Yönetimsel problemler, devletin ve kamu yönetiminin işlevsel faaliyetlerde bulunmasını engellemektedir. Özel sektör tarafından yaygın olarak kullanılan stratejik yönetim ve stratejik liderlik kavramları artık kamu sektörü içinde vazgeçilmez hale gelmiştir. Kamu yönetiminin kendine özgü bir takım amaçları ve özel sektörden farklı bir hizmet anlayışı bulunmaktadır. Çoğu zaman kamu yönetimi, hizmetlerinde kâr amacı gütmeyen ve sosyal kaygıları ön plana çıkarmak zorunda kalır. Ancak kamu sektörünün bu özelliği stratejik yönetim uygulamalarından yararlanmamasına gerekçe olarak gösterilemez. Stratejik yönetim özel sektör için önemli olduğu kadar kamu sektörü için de aynı ölçüde önemlidir. Zaten bu çalışmanın en başta gelen amaçlarından bir tanesi kamu yönetiminde stratejik yönetim ve stratejik liderliğin önemini farkına varılmasını sağlamaktır.

Son yıllarda ülkemizde de neredeyse her kamu kurumunun bir değişime imza attığı ve her değişimin son zamanların moda terimi "**Stratejik Plan**" gölgesinde gerçekleştirildiği bir ortamda yaşanan bu kurumsal dönüşümün hamurunda gerçek anlamıyla strateji ve stratejik liderliğin ne kadar yer tuttuğunu bilmek önemlidir. Çünkü tarihten beri büyük adımlar hep bir stratejinin ürünü olarak yapılmış hamlelerin meyveleridir. Bu bakımdan son yıllardaki çabaların ilerleyen zamanda nasıl bir sonuç olarak karşımıza çıkacağını, bu çabalar ve arkasındaki aklın olgun bir ilişki içinde incelenmesi kayda değer bir katkı olacaktır.

Bu bakımdan Türkiye’de kamu yönetimi yapısındaki tarihsel nitelikli yapılanma çabalarının hatırlatılmasının yanında son on yıla damgasını vuran yönetsel zihniyetin ve bu zihniyetin hangi kurumlarda ne gibi amaçlara yönelik olarak neleri nasıl değiştirdiğinin ele alınması bu araştırmanın okuyucuya sunacağı en büyük hizmettir.

Araştırmacının bu araştırmanın nihayetindeki en büyük beklentisi; AB uyum süreci ve küreselleşme gibi ulus üstü dinamiklerin dünyada neredeyse her ülkeyi kabuğunu çatlatmaya zorladığı bir dönemde Türkiye’nin yaşadığı bu kabuk çatlatma esnasında neleri doğru, neleri yanlış yaptığını tespit ederken, nelerin eksik kaldığını da göstererek okuyucuya sunabilmektir.

Küreselleşme son yıllarda içeriğini etkilemediği neredeyse hiçbir kavram bırakmamıştır. Büyük resmi betimleyen temel etkenin küreselleşme olduğu günümüzde, özellikle son yıllarda Türkiye de dünyadaki değişim ve dönüşümlere yetişebilmek için çok önemli kurumsal yeniliklere imza atmaktadır.

Bu çabanın temel belgesi olan 2023 Vizyonu ile bu değişim ve dönüşümün gereklilikleri ortaya konmuş bu çerçevede son on yılda Türkiye’nin aşağı yukarı tüm kamu kurumlarında bu vizyona uygun yasal ve kurumsal değişikliklere imza atılmıştır. Böylesi geniş çaplı bir dönüşümün belirli bir strateji olmadan ve bu strateji içinde şekillenen planlar, programlar olmadan gerçekleşmesi mümkün değildir.

Ayrıca bu vizyonu ve vizyonun hareket noktasını yaratan kuşkusuz ki; devletin dinamikleri içinde yerleşik yöneticilerin uhdesinde taşıdığı ancak birebir tespiti mümkün olmayan liderlik vasfıdır. Bu noktada yaşanan bu geniş çaplı dönüşümün; onu ortaya koyan liderlik, liderliğin ürettiği strateji ve bu stratejinin kurumsal yapıyı şekillendiren yasal metinlerin hareket noktası olan vizyon ile belirli bir ilişki ve bütünlük içinde incelenmesi gerekmektedir.

Cumhuriyet 100. yaşına doğru yaklaştıkça devletin genel yapısına ve kurumlarının biçimine ilişkin yeniliklerin ve arayışların sayısı hızla artmaktadır. Önemli bir heyecan dalgasını da içinde barındıran bu değişim ve dönüşümün dinamikleri, gidilen yolun doğruluğunun sağlıklı bir şekilde anlaşılabilmesi için en çok incelenmesi ve sorgulanması gereken konulardan birisidir. Ayrıca bu değişimin nedenleri, şekli, getirdikleri ve götürdükleri bir bütün olarak ele alınarak sorgulanmaya muhtaçtır.

Çünkü söz konusu olan devlet ve onun temel kurumları ve kuruluşları olunca ortaya konan her yenilik devletin zihniyetinde, yapısında, birey-devlet ilişkisinde, devlet ile diğer devletlerarasındaki ilişkinin biçiminde ve içeriğinde yapılan/gidilen köklü bir değişiklik ve geri dönüşü olmayan bir yol demektir.

Devlet bir hizmet birimi olarak bu değişimler sonucunda vatandaşına sunduğu hizmetin sunum şeklini, içeriğini, bu hizmetin bedelini ve bu hizmetin vatandaşlara sağlayacağı faydanın bireyler arasındaki dağılımını köklü bir biçimde değiştirmektedir.

Devletin niteliklerinin ve hukuksal biçiminin vatandaşın hayat alanını biçimleyen ve sınırlayan bir veri olduğu sosyal ve siyasal düzen içinde, devletteki her değişiklik vatandaşın hayat alanında yapılan bir değişiklik demektir. Bu bakımdan devletin yapısındaki her değişiklik vatandaşın sahip olduğu maddi/manevi değerlerde bir artma ya da azalma demektir. Ayrıca bu değişiklikler devletin temel vasıflarını ortaya koyan zihniyetin de köklü bir değişimini işaret eder. Zihniyet değişimi bu dönüşümün bir sonucu değil etkili elemanıdır. Yani bu dönüşüm, yönetsel kesimdeki zihniyet değişiminin kurumsal yapıya yansımalarıdır.

Bu çalışmanın genel amacı; öncelikle stratejik liderliğin ne olduğunu, ne şekilde ortaya çıktığını, ülke kaderindeki etkin rolünü ortaya koymak, daha sonra ise bu liderliğin bir ürünü olarak son zamanlarda artan bir eğilim olarak kendini fazlaca

hissettiren vizyon arayışlarının kamu yönetimine bir yansıması olan kurumsal dönüşümü akademik mantık silsilesi içinde incelemektir.

Bu ana hedefin bir öznesi olarak; kamu otoritesi içindeki varlığını gözlemlemenin oldukça zor olduğu strateji, stratejik liderlik, stratejik liderliğin gerekliliği, stratejik liderliğin doğası ve etkisi gibi kavramları enine boyuna tartışmak ve kamu kurumlarında stratejik liderliğin rolünü etraflıca ele almak bu çalışmanın ilk amaçlarındandır. Çünkü özel sektör söz konusu olduğu zaman lider, liderlik, yönetme, yönetici, strateji, stratejik liderlik gibi kavramlar ile ilgili hem yüzlerce hatta binlerce çalışma hem de onlarca tanım bulabilmek mümkündür. Bu yüzden bu kavramların özel sektörü ilgilendiren yönüne ilişkin resmi çizilebilir oldukça kolaydır. Özel sektör yapılanmasında patron ve onun amaçları ortada iken; onun personelinin bu amaçları kısa ya da uzun vadede gerçekleştirecek yol haritalarını ve yöntemlerini üretmeleri daha kolaydır. Ancak söz konusu olan patron-işçi ilişkisinin dışında bir yapılanma biçimine sahip olan kamu yönetim yapısı olunca durum değişmektedir. Kamu idaresinde hem sıkıcı prosedürler hem de yetenekleri köreltici zihniyet gibi negatif bir anlamda kullanılan bürokrasi kavramının varlığını da göz önüne alırsak hiyerarşik yapılanma içinde özel sektöre ait görünen kavramların varlığına ilişkin işaretlerin tespiti gereklidir.

Araştırmanın yukarıdaki genel amacının içinde kalmak koşuluyla diğer temel amacı “Kurumsal Dönüşüm, Yapısal Değişiklik, Yeniden Yapılanma, Kamusal Değişim” gibi kavram ve bu kavramlar çerçevesinde ülkemizde atılan adımları ele almaktır. Ana çerçevesi 2023 Vizyonu olan bu değişim arayışlarının ele alınmaması böylesi bir çalışmanın temel eksikliği olarak kabul edileceği için; bu çerçevede kamu kurumlarındaki değişim süreci ayrı bir bölüm halinde ele alınarak Türkiye’de yaşanan kurumsal değişim ve

dönüşümün mevcut görünümü analiz edilerek mümkün olduğunca net bir durum tespiti yapılacaktır.

Bu durum tespitinin bir gereği olarak;

5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Yasası, Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarının (SGDB) kurulması, kamu kurumlarına kendi iç denetim sistemi kurma hakkının verilmesi, ülkemizdeki mali denetim sistemlerinin reforma tabi tutulması çalışmaları, Maliye Bakanlığı bünyesindeki Muhasebat Genel Müdürlüğü ile Gelir İdaresi Başkanlıklarında gerçekleştirilen değişiklikler ve planlanan değişimler, Sosyal Güvenlik Sistemindeki devrim niteliğindeki değişimler, Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele (KADİM) Projesi, E-Devlet Uygulamaları, yerel yönetimlere ilişkin reformlar, AB Uyum Süreci ve bu çerçevede gerçekleştirilen diğer yönetsel yapı değişiklikleri araştırmanın imkânları ölçüsünde ele alınacaktır.

Bütün bu çabalar yaşanmakta olan köklü bir dönüşümün parçasıdır. Her kurumsal yapının bir lider sayılabileceği ama hiyerarşinin gereği olarak tepede sınırlı sayıda liderin bulunduğu ülkemizde bu dönüşümün strateji ve liderlik boyutunun ele alınarak değişimin temel dayanağı olan vizyon ve misyonların ortaya konması gerekmektedir. Bu çerçevede ulaşılmak istenen vizyonun gerektirdiği üst hedeflerin neler olduğunun tespiti ve beklenen başarının gerçekleşme olasılığını süreç tamamlanmadan daha şimdiden analiz edilmesi ortaya konan vizyona ulaşabilmek açısından önemli bir adım olacaktır. Bu yüzden bu çalışma iki temel amaç ile bu amaçların altında sıralanmış birçok ikincil amacı bir arada barındıran bir akademik değerlendirme ve yol gösterici belge olma iddiasındadır.

Fakat bu çalışmanın özel olarak tasarlanmış asıl amacı; kamudaki kurumsal dönüşüm ile stratejik liderlik arasındaki ilişkiyi tanımlayarak; her kurumsal dönüşümün bir

şekilde güçlü bir stratejik liderliğe ihtiyacı olduğunu ortaya koymaktır. Bu bağlamda ülkemizdeki liderliğin bu dönüşüm için gerektirdiği yeterliliğe sahip olup olmadığını sosyal bilimlerin kaidelerine uygun olarak incelemektir.

20. yüzyılın son yıllarından itibaren Sovyetlerin çöküşü ile yeni bir dünya şekillenmektedir. Bu yenedünya düzeninde gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelerde de geleceğin haritasında yer alabilmek için yeni arayışlar ortaya konmaktadır. Her ülke gibi ülkemizde kendi geleceğine ilişkin güçlü ve önü açık bir vizyon ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu çerçevede “Gelecekte nasıl bir ülke ve toplum olmak istiyoruz?” sorusuna cevap olabilecek birçok adım atılmaktadır.

Son yıllarda birçok değişimi etkileyen AB Uyum Süreci, bu çabaların genel çerçevesinin oluşturulmasında önemli bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan AB ölçeğindeki kurumsal dönüşüm çabalarının çalışmanın sınırları ölçüsünde ele alınması, AB'nin başarısını bir ölçüt olarak kabul eden Türk Kamu Yönetimindeki değişim sürecinin dünü, bugünü ve yarınının incelenmesi geleceğe ilişkin projeksiyonların bize neler kazandırabileceğinin tespiti açısından oldukça önemlidir.

Ayrıca idari bilimler içindeki işletme ana bilim dalının bir özel sektör fenomeni olarak adeta tekelinde tuttuğu strateji kavramının devlet yönetimindeki unutulmuş varlığının özet olarak ta olsa ortaya konması kamusal yapılanmada bu kavramın etkin bir şekilde kullanılmasının önünü açabilmek için önemlidir. Çünkü strateji köken itibarıyla askeri taktiklerin bir toplamı olarak tarihin başlangıcından beri devletlerarası ilişkilerde görülen üstün zekâyı simgeleyen hamlelerinin adıdır. Bunun yanında çok zaman uzun vadeli hedefleri simgeleyen çabaların adı olarak karşımıza çıkan strateji, kamu yönetiminde sıklıkla kullanılsa da her daim var olan bir kavramdır. Günlük davranışları bir kenara

koyarsak; devletin kendi egemenliğindeki bireyleri ile olan ilişkilerini de başka toplumlarla olan ilişkilerini de en iyi ifade edecek olan kavram kuşkusuz stratejidir.

Bu bakımdan 2000'lerin getirdiği küresel eğilimlere uygun olarak uzun vadeli projeksiyonları hedefleyen çabaların içerdiği stratejinin onu örten tartışmalardan ayrı tutularak ortaya konması ve bu stratejilerin ortak amaçları ile bu stratejik bileşimi hedef olarak kamu kurumlarının ve toplumun önüne koyan stratejik liderliği kendi kavramsal gerçeklerine uygun olarak incelemek gerekmektedir. Bu çerçevede Türkiye'deki değişim ve dönüşümlerdeki stratejik bütünlüğün de incelenerek yapılan çalışmaların iyi yanlarının yanında eksik yanlarının da tespit edilmesi ve eksikliklerin giderilebilmesi için bir öneriler listesinin yapılması, küresel güç oyununun yeniden kurgulandığı günümüzde milli bir görev olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu alanda bizim için yol gösterici kabul edilebilecek çalışmalara gelince;

Başbakanlığın 2003 yılında başlattığı "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları çerçevesinde "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT)" hazırlama komitesi adına Prof. Dr. Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz'ın birlikte yapmış olduğu çalışmada (Dinçer ve Yılmaz, 2003); öncelikle kamu otoritelerini ve yönetimlerini değişime zorlayan koşullar ele alınarak, uluslararası değişimin profili çıkarılmıştır. Çalışma içerisinde yeni anlayışların uygulandığı ülkeler ele alınarak örnekler ve uygulamalar gösterilmiştir. Daha sonra ise Türkiye'de değişimi gerekli kılan koşullar ele alınarak yapılması gereken "Yeniden Yapılanma" çalışmalarının çerçevesi izah edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bizim için öne çıkan tarafı ele aldığı konulardan ziyade çalışmanın resmi bir sıfatının olmasıdır. Çalışma, Başbakanlık tarafından hazırlanmış olup, ülkemizde gerçekleştirilmek istenen yeniden yapılandırma arayışlarının hükümet cephesinden profilini ortaya koymaktadır.

Bu yönüyle bu çalışma 2002 yılından bu yana hükümette olan siyasi ekibin gerçekleştirmeye çalıştığı değişimi topluma izah eden bir “Manifesto” niteliğindedir.

Akbulut (2005), yaptığı çalışmada kamu yönetiminde işletmecilik ilkelerinin uygulanabilirliğini tartışmıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde batıda ortaya çıkan anlayışların getirdiği ilkelerin Türk Kamu Yönetimindeki uygulanabilirliği üzerine analizlerde bulunduğu çalışmada, kamu yönetiminde piyasacı işletmecilik ilkelerinin verimli bir şekilde nasıl uygulanabilirliği sorunu ele alınmıştır.

DPT'nin hazırlanmış olduğu Bilgi Toplumu Stratejisi Belgesi (2006), kurumsal dönüşüm ve ortaya konan kamusal liderliğin anlaşılabilirliği açısından önemli bir doküman olarak karşımıza çıkmaktadır. DPT, ülkemizin, olaylara en bütüncül bakan kurumu olarak 21. yüzyıl hedeflerinin çerçevesini oluşturan ana kuruluştur. Bu bakımdan kurumun bu çalışması, devletin geleceğe ilişkin projeksiyonlarını birinci elden görme ve tanıma olanağı vermektedir. Çalışmada, Türkiye'deki kurumsal dönüşümün dinamikleri ve yapılması gerekenler ele alınmaktadır.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu yönetimi; kamusal faaliyeti ve bu faaliyeti yürüten örgütü ifade eder. Bu faaliyetin ve örgütün incelenmesi ise kamu yönetimi disiplininin uğraş alanıdır (Acar, 1992:9). Strateji ve onunla ilgili kavramların pek çoğu doğrudan bir organizasyonu ilgilendirdiği ve literatürde bu organizasyon için genellikle piyasa mekanizmasının kâr amacı güden bir elemanı olan örgüt anlamında kullanıldığı için ***bizde bu çalışmamızda “Örgüt” ifadesini kullanırken kamu kesimi – özel kesim ayrımı yapmadan “Örgüt” ifadesini kullanmak durumundayız.*** Çünkü bu kavramlara ilişkin tanımların çoğu özel sektör üzerinden yapılmıştır. Ancak gerek özel kesim gerekse kamu kesimi örgütlerinin bileşenleri birbirini karşıladığı için yapılan tanımın diğerine uyarlanmasında tarafımızca önemli bir sakınca yoktur.

Günümüz kamu yönetimi anlayışını ele alan çalışmalarda birkaç konu belirgin bir şekilde öne çıkmaktadır. Bunların başlıcaları; yönetsel irade (liderlik), stratejiler, kaynağı küreselleşme olan bir takım dinamikler ve bu değişimin ülkelere yansması ile bu yansımının etkileridir.

Bu çerçevede bu çalışmanın kapsamı yukarıdaki dört önemli hususu içine alacak şekilde belirlenmiştir. Bunların her biri ayrı bir çalışmanın konusu olabilecek hacimde konular olmasına karşın belirgin bir bütünlük içerisinde, küresel trendler eşliğinde dönüşen kamu idaresi ve genel olarak devlet yapısının değişimini ele alan bu çalışmada kapsam şu dört unsuru içerecek şekilde belirlenmiştir:

- 1- Strateji ve Liderlik Olgusu,
- 2- Türk Kamu Yönetimindeki Değişim Sürecini Etkileyen Dinamikler,
- 3- Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm Uygulamalarından Öne Çıkan Örnekler
- 4- Türkiye’deki Değişim ve Dönüşümün Liderlik ve Stratejik Boyutları.

Araştırma Yöntemi;

Çalışmada kullanılan yöntem; bilgi ve verilerin derlenmesi ve analiz edilmesi, bunların yorumlanarak çalışmanın savlarını açıklayıcı sonuçları ortaya koyacak şekilde kıyaslamalar ve değerlendirmeler yapılması şeklindedir. Ayrıca veri tarama ile elde edilen bilgilerin analizinde ileri sürülen düşüncelerin ve yapılan tartışmaların doğruluğu, mümkün olduğunca yasal mevzuatın ve kurumların kendilerini tanımladıkları kurumsal kimlikleri ile uyumlu olup olmadığı da kontrol edilmiştir.

Çalışma matematiksel niteliği olmayan bir çalışma olduğu için veri derleme zorluğu yaşanmamıştır. Çalışma için somut veri niteliğindeki bilgi ve belgeler daha ziyade yasal mevzuatın bir parçası olan kanun, yönetmelik, tebliğler gibi hukuki metinlerdir. Bu metinler aynı zamanda yapılan kurumsal değişikliğin çerçevesini ve içeriğini belirleyen belgeler olduğu için çalışmada kurumlarla ilgili olarak ortaya konan iddiaların temel ispatlayıcılarıdır. Bu nedenle temel veri havuzu Türk yönetim yapısını biçimlendiren mevzuatımızdır.

Bir diğer önemli veri kaynağı ise; modern dünyadaki gelişmişliğin birincil çıtası olarak kabul edilen Avrupa Birliği'nin özellikle Türkiye'yi ilgilendiren hukuki metinleridir. Metinlere ve kurumsal yapıya ilişkin bilgiler, kamu kurumlarının resmi internet sitelerinden derlenmiştir. Çalışmanın bir diğer veri kaynağı ise gerek Türk Mevzuatı'nın gerekse AB Mevzuatı'nın birer yorumu ve analizi olan bu konudaki akademik nitelikli çalışmalardır.

I.1. Strateji, Stratejik Plan, Stratejik Planlama ve Stratejik Düşünce

I.1.1. Strateji

Örgütsel yapıları ele alan günümüz çalışmalarında artık en sık kullanılan ve vurgu yapılan kavramların başında “Strateji, Stratejik Düşünce, Stratejik Yönetim, Vizyon, Misyon, Amaçlar, Hedefler, Lider, Liderlik” ve benzeri ifadeler gelmektedir.

Strateji, liderlik, değişim, dönüşüm gibi kavramlar; özel sektör söz konusu olduğunda çok rahat tarif edilebilen hatta somutlaştırılabilen ve birbiri ile ilişkilendirilebilen kavramlar iken bu kavramlar ile kamu yönetimi yapısı veya kamu otoritesi arasında ilişki kurmak istediğimizde karşımıza oldukça sofistike (karmaşık, yanıltıcı) bir durum çıkmaktadır.

Bu bakımdan özellikle özel sektörün vazgeçilmez kavramlarından biri haline gelen strateji ve liderlik ile ilgili tanımlamalar yaparken kamu sektörü – özel sektör ayrımı yapmaksızın her iki kavramda bir yönetim faaliyeti bileşeni/elemanı olarak ele alınmaktadır. Durum böyle olunca kaçınılmaz olarak özel sektöre ilişkin tanımlardan kamu yönetimine, kamu yönetimine ilişkin tanımlardan özel sektör tanımlarına geçişler söz konusu olmaktadır. Bu nedenle tanımların hangisinin özel kesime hangisinin kamu kesimine ait olduğuna ilişkin kesin sınırlar koymak zorlaşmaktadır. Buna karşın birkaç farklı tanımla buraya alarak konuya girmek yerinde olacaktır.

Strateji; köken olarak çoğu kaynaklarda Eski Yunanca’daki Stratos (ordu) ve Ago (yönetmek, yön vermek), Latince Stratum (yol, çizgi, nehir yatağı) ya da Yunanlı General Strategos’un adına ve askeri özelliklerine atıflar yapılarak içeriği açıklanmaya çalışılan bir kavramdır (Aydın, 2007: 154; Bayraktar ve Yıldız, 2007: 287; Odabaş, 2004: 83–84).

Ayrıca strateji kelimesini Çinli savaş stratejisti Sun Tzu'nun "Savaş Sanatı" isimli eserine dayandıran pek çok görüşte vardır. Bir diğer büyük savaş stratejisi yazarı Prusyalı General Carl Von Clausewitz de strateji kavramı ile yapılan kavramsal açıklamalarda referans gösterilen önemli bir isim olarak kabul edilmektedir (Geyik ve Barca, 2007: 661).

Etimolojik kökenini bir kenara bırakırsak strateji kelimesi ile ilgili olarak ilk söylenebilecek şey; çok eskiden beri askeri alanda kullanılan bir kelime olup sonuç alıcı harekâtların planlanması, kimin hangi ihtiyacının nasıl karşılanacağı konusunda mantıklı ve tutarlı tercihlerde bulunarak performansı artırıcı rehber anlamına geldiğidir (Bayraktar ve Yıldız, 2007: 287). Tarih boyunca askeri bir kavram olarak kullanılan strateji, savaşta sonuca varabilmek için tarafların şartlara uygun bir şekilde askeri gücünü elverişli olarak yerleştirmesi bilimi ve sanatı olarak ta tanımlanabilir (Güçlü, 2003: 66; Aydın, 2007: 154–155).

Askeri anlamının dışında strateji kelimesinin ortaya çıkışı öncelikle iş dünyasında olmuştur. Özellikle Neumann ve Morgenstern tarafından yapılan tanımlar bu dönem için öne çıkan tanımlardır. Bu dönemde strateji; Oyun Teorisi olarak ta bilinen ve kişinin faydasını maksimize etmek için ortaya koyacağı rasyonel davranışların bir bileşeni olarak ifade edilen "Faydalarını maksimuma çıkarmak isteyen iki oyuncunun rakiplerinin davranışlarını hesaplayarak, olasılıklara göre en uygun ve seri kararları almaları" olarak tanımlanmıştır (www.enerji2023.org, e.t: 12.05.2009). Özellikle işletme yönetimi açısından ele alırsak, günümüzde daha da genişleyen ve gelişen strateji tanımı ise tıpkı askerlik alanında olduğu gibi amaçlara ulaşmak için eldeki kaynakları en iyi şekilde kullanarak uzun dönemli açık ve genel bir işletme planı yapmak şeklinde yapılabilir (Eren, 2009: 3).

Bir diğer tanım ise stratejiyi, geleceğe nasıl ve hangi yollardan ulaşılacağını gösteren genel planlama (Aktan, 2008: 5) olarak ifade etmektedir. Bir başka tanıma göre strateji; bir kurumun, devletin ya da bir organizasyonun yuruttuğu siyasete uygun biçiminde seçtiği hedeflere ulaşmak amacıyla aldığı önlemler ve bu konuda her aracın kullanılmasdır (Güçlü, 2003: 66; Aydın, 2007: 155). Gunumuzde ise strateji; değişimi yaratmak ya da yönetmek isteyen bir yöneticinin elindeki en önemli araç olarak belirmektedir (Aydın, 2007: 154). Bu tanıma göre strateji değişime bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca stratejinin sınırlılıklarını belirleyen temel faktör hedeflere ulaşmak için kullanılabilicek olan imkanlardır. Bu yüzden strateji hedeflerle imkanları bağdaştırma sanatı olarak ta tanımlanmaktadır (DPT, 2002: 5; Dülger, 2002: 186).

Strateji kelimesi ile ilgili olarak Türk Dil Kurumu'nun (TDK) sozlugunde (www.tdk.gov.tr, e.t: 15.10.2009) “Bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı” ve “Önceden belirlenmiş bir amaca ulaşmak için izlenen yol” tanımlarına yer verilmektedir.

TDK'nun ilk tanımında da goruileceği gibi, geçmişte askeri bir kavram olmasına karşın gunumuzde strateji artık sadece savunma siyaseti ile sınırlı anlamlar içeren bir kavram değildir. Devletin askeri, siyasi ve ekonomik her türlü faaliyetini, toplumun refahını sağlamaya, toplumun talep ve eğilimlerini karşılamaya yönelik olduğu için gunumuzdeki strateji kavramını psikolojik, iktisadi, ideolojik, askeri ve idari konuların hepsinde kullanılmaktadır (Güçlü, 2003: 66–67).

Strateji genel anlamıyla izlenecek yol anlamına gelip, hem geçmişin kalıplarını hem de geleceğin planlarıdır (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009). Ancak kamu yönetimi açısından strateji; köklü bir değişim ya da yeniliğin

gerçekleştirilmesi çabalarının formülasyonu olarak görülmektedir (Aydın, 2007: 155). Her hangi bir örgüt içinse strateji birçok yazar tarafından; tüm fiziksel ve insan kaynaklarının aynı amaca dönük olarak birlikte hareket etmesini sağlamak üzere gerekli yol, yöntem ve araçların belirlenmesi, planlanması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve bir eylem birliği sağlama süreci olarak tanımlanmaktadır (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 408).

Amaç ve hedeflerle strateji kavramı bazen birbirine karıştırılmaktadır. Mesela bazı kurumlarımızın Stratejik Planlamalarına koydukları gibi “Kurumsal kimliği olan bir arşiv sistemine geçmek” (Bayraktar ve Yıldız, 2007: 291) şeklinde bir strateji olamaz. Bu ancak bir amaçtır. Strateji ise; bu ve/veya benzeri amaçları gerçekleştirmek için ortaya konan davranışlar, planlar ve öngörülerin toplamıdır. Zaten ülkemizde ilk hazırlanan stratejik plandaki bu ve benzeri gariplikler stratejik plan kavramının ilgililerince yeterince anlaşılmadığını ve henüz bu anlayışın yerleşmediğini göstermektedir. Bu çalışma birazda bu ve benzeri yetersizliklerin giderilmesine duyulan ihtiyaçtan doğmuştur.

Strateji bilinçli bir çaba olmanın yanında mutlaka büyük ve köklü planlar yapma anlamına gelmeyebilir. Kimi zaman küçük ve tedrici adımlar ve değişikliklerle uzun vadede bir amaca ulaşmak ta hedeflenebilir (O. Yılmaz, 2002: 26–27). Gandhi böylesi bir yöntem için gösterilebilecek önemli bir örnektir. Çünkü Gandhi bir aktivist ve eylem adamı olmaktan ziyade eylemsizlikle (pasif direniş) stratejisini başararak tarihe mal olmuş bir şahsiyettir.

Strateji her ne kadar genel bir kavram olsa da ülkelerin bekası ve hayati önemdeki hedefleri için söz konusu edilen stratejiler milli stratejiler olarak ayrı bir yere sahiptir. Milli strateji, bir milletin barışta ve savaşta, milli menfaatlerini geliştirmek ve milli hedeflere ulaşmak için siyasi, askeri, iktisadi, teknolojik, sosyal ve kültürel güçlerini geliştirmek ve kullanmak bilimi ve sanatıdır (www.caginpulisi.com.tr, e.t: 10.05.2009).

Strateji, bir veya aynı anda birbirini bütünleyen birkaç ortak amaca yönelmiş birden fazla eylemi içine alan planlar, taktik ve yöntemler bütünü olarak ta tanımlanabilmektedir. Ayrıca strateji büyük riskleri de göze almayı gerektirir (Güçlü, 2003: 66-69).

Strateji ve stratejik yönetim konusundaki çalışmaları ile bilinen Ansoff ise stratejiyi ikili bir tanımlama ile ele almaktadır. O'na göre strateji saf strateji ve karma (genel) strateji olmak üzere iki türdür. Saf strateji; işletmenin bir hareketi veya belirli hareketler dizisidir. Karma strateji ise; işletmenin bir durumda hangi tür saf stratejiyi seçeceğini gösteren istatistikî bir karar kuralıdır (Güçlü, 2003: 67).

Buraya kadar söylenenler stratejinin kavramsal boyutu ile ilgili olmasına karşın stratejilerin organizasyonların işleyişine de önemli yansımaları söz konusudur. Bu konuda tanımlara ilişkin ilk başlarda verdiğimiz iki ünlü ismin ürettikleri strateji kavramının çeşitli ülkelerin işletmelerinin strateji anlayışlarına yansımalarına bakmak yeterlidir. Çinli firmalar, Doğulu bir stratejist olan Sun Tzu'nun strateji anlayışını benimseyerek yüceltirken, Avrupalı firmalar bir Avrupalı stratejist olan Clausewitz'in strateji anlayışını benimsemekte kendilerine rehber olarak kabul etmektedir (Geyik ve Barca, 2007: 662-672).

Günümüzde örgütler çok çeşitli nedenlerle değişik düzeylerde plan hazırlamaktadırlar. Örgütleri plan yapmaya iten en önemli faktör, şüphesiz varlıklarını sürdürebilmek ve daha iyi bir gelecek tasarlama kaygısıdır. Bu nedenle planlama, yönetimin fonksiyonlarının ayrılmaz bir parçasıdır ve karmaşıklığı ve riski karşılamak için her örgüt plan yapmak zorundadır (Can, 1996: 8).

Stratejinin bir yönetim aracı olarak kullanılması ancak stratejilerin bir plana bağlanmasıyla mümkün olur. Bu bakımdan hangi yönetim tipi olursa olsun, her yönetimin

stratejiyi uygulamaya koyması stratejik planlama yapabilmelerine ve bu planlamalarını bir stratejik plan ile somutlaştırmalarına bağlıdır. Bu aşamadan sonra stratejik planlar birer yönetim aracıdır (Bircan, 2002: 14).

I.1.2. Stratejik Plan

Her yönetsel yapının bugünkü ve gelecekteki faaliyetleri ile ilgili olarak yaptığı çeşitli planlar vardır. Bu planlar birbirinden farklı niteliklere sahip olup içeriklerine göre farklı şekillerde adlandırılır. “uzun vadeli strateji, ufuk planı, perspektif planı” gibi farklı isimlerle adlandırılan planların hepsi birbirinden farklı şeyleri ifade etmektedir. Dış dünyaya ilişkin fırsat ve tehditlerin değerlendirilmeye alındığı planlar ise stratejik plan olarak kabul edilir (Dülger, 2002: 186).

Stratejik plan; vizyon, misyon, hedefler, stratejiler, gerçekleştirme planı, izleme ve değerlendirme olmak üzere yedi (7) temel bileşenden oluşur (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009).

Stratejik planları genel olarak diğer tüm planlama türlerinden ayıran en temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Özdemir, 1999: 36):

Stratejik planlar; örgütün diğer tüm birimlerinde yapılan planların üzerinde ve onlar için bir başvuru kaynağı, rehber olma özelliğindedir. Stratejik planlama örgütün genel amaç ve hedeflerini belirlediğinden diğer bütün planlar, örgütün stratejik planına uygun, onunla çelişmeyecek bir şekilde hazırlanmalıdır. Bu bakımdan stratejik planlar örgütün Anayasası, diğer planlarda bu anayasa çerçevesinde yapılan kanunlar, ikincil mevzuatlar olarak ifade edilebilir.

Stratejik planlar diğer tüm planlardan daha esnek yapıdadır. Stratejik planların yeniliklere ve beklenmeyen durumlara uyum sağlaması daha kolaydır. Çünkü diğer planlar

var olan durumun devam etme olasılığı üzerine hazırlanmışken, stratejik planlar iç ve dış çevreden kaynaklanabilecek tüm değişimleri ve umulmadık durumları hesaba katarak hazırlanır.

I.1.3. Stratejik Planlama

Stratejik planlama; temel hedeflere ulaşabilmek için belirlenen stratejiye uygun bir şekilde ayrıntılı uygulama planlarını da içeren sistemli çalışmaların bütünüdür (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009). Ülkemizdeki stratejik planlama konusunda yerleşmiş olan anlayışın ve bunun uygulamaya yansımalarının örneklerinin de tartışılacağı ve bu anlayışa ilişkin doğruların ve yanlışların neler olduğunu ele alan tartışmalar III. Bölüm'de ele alınacağı için burada sadece "Stratejik Planlama" kavramı üzerinde durulmuştur.

Stratejik planlama; kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahiptir. Gelişigüzel olmayıp sistemli bir yapıdır.

Dülger'e göre (2002: 186) Stratejik planlama; "Dışa duyarlı, dolayısıyla paydaşların katılımını arayan, hedefe odaklı, dolayısıyla önceliklerin belirlenmesini ve bilinmesini anahtar sayan, fırsatların farkında olmaya dönük, dolayısıyla esnek plan yönetimi gerektiren, sonuçları ölçülebilen göstergelere dayalı, dolayısıyla uyum için taktik geliştirmeye araç veren bir plan yaklaşımıdır".

Stratejik planlama kısaca kurumun bulunduğu noktadan amaçladığı noktaya varmasını sağlayan işlemler topluluğu olarak tanımlanabilir (Bayraktar ve Yıldız, 2005: 289). Stratejik planlama örgütte görev alan her kademedeki kişinin katılımını esas alır ve örgüt, yöneticinin tam desteği ile şekillenen faaliyetlerden oluşur (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 403).

Bir başka tanıma göre ise stratejik planlama; örgütün neyi, niçin yaptığına ve ne olduğuna rehberlik eden ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çabadır (Odabaş, 2004: 85–86). Bu yönüyle stratejik plan bir ürün ya da sonuç olmaktan ziyade birçok çabayı kapsayan bir süreçtir (Bircan, 2002: 17).

Günümüz kamu yönetimi anlayışında stratejik planlama kavramı devlet kurumlarının piyasaya göre şekillenmesi amacının uygulamadaki bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre stratejik planlama ile devletin kurumlarının uzun vadeli hareketleri piyasa aktörlerinin çıkar ve beklentilerine göre biçimlendirilmektedir. Bu biçimlemenin bir gereği ve sonucu olarak stratejik planlama teknik bir düzenleme değil bir yüksek politikadır (Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED), 2007: 1).

Stratejik planlama kavramı, toplam kalite anlayışının bir parçası olup “Şu anda neredeyiz?”, “Nerede olmak istiyoruz?”, “Olmak istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” ve “Gelişmemize yönelik yol haritamızı nasıl belirleyebiliriz?” sorularına yanıt arar (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 404).

Stratejik planlama bir defa yapılan bir işlem değildir. Ortaya çıkan fırsatlara göre tekrarlanan bir süreçtir. Bu nedenle sadece stratejik planlama yapmak yeterli değildir. Plan yapmanın yanında yöneticilerin stratejik düşünme ve vizyon geliştirme niteliklerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir (Can, 1996: 13).

Stratejik planlama, örgütün 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 (<http://www.sp.gov.tr> e.t. 30.03.2010).

Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar (Gürer, 2006: 92).

1- Biz örgüt olarak neyiz?

(Hangi işteyiz? İnsan kaynaklarımızın niteliği ve nicelikleri nelerdir? Yönetim şeklimiz ve tekniklerimiz neler? Müşterilerimiz kimler?)

2- Biz ne olmak istiyoruz?

(Hangi alanda iş yapmak istiyoruz? İnsan kaynaklarımızı hangi seviyeye getirmek istiyoruz? Teknolojimizi nasıl geliştireceğiz?)

3- Hedeflerimize nasıl ulaşacağız?

(İnsan kaynakları, teknoloji, finansman ve yönetim stratejilerinin hedeflere ulaşmak için nasıl kombine edileceği bu aşamada belirlenecektir)

Stratejik planlamanın örgütlere-kamuya sağlayacağı faydalar konunun uzmanı birçok yazar tarafından literatürde genişçe ifade edilmiştir. Bu yararlılardan öne çıkanlar şunlardır (Bryson, 1995: 7; Gürer, 2006: 95-96);

Stratejik planlamanın örgüte sağlayacağı yararlılardan ilki ve belki de en açık potansiyel yararı stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğini geliştirmesidir. Bu fayda; sırasıyla örgütün dış ve iç çevresi ve çeşitli aktörlerin ilgileri hakkında daha sistemli bilgi toplamaya, örgütsel öğrenmenin artmasına, örgütün gelecekteki yönünün aydınlanmasına ve örgütsel önceliklerin oluşturulmasına rehberlik eder.

İkinci olarak, stratejik planlama karar vermede iyileştirmeler sağlar. Stratejik planlama dikkatini bir örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine yoğunlaştırır ve anahtar karar vericilerin bu konuda neler yapmaları gerektiğini hesaplamalarına yardımcı olur. Stratejik planlama böylece örgütlere, stratejik amaçlarını tanımlamalarında ve açıkça bildirmelerinde, gelecek sonuçların ışığında bugünün kararlarını almalarında,

karar vermede tutarlı ve savunulabilir temel geliştirmeleri ve sonrasında ortaya çıkan kararları düzeyler ve işlevler üzerinden koordine etmelerine yardım eder. Stratejik planlama örgütlerin kontrolü altındaki alanlarda en üst düzeyde sorgulama yapabilmelerine yardım eder.

Örgüt misyonu ve gelecek üzerine sistemli bir düşünme süreci olan stratejik planlamanın örgütlere-kamuya sağlayabileceği diğer yararlar şu şekilde sıralanabilir (Gürer, 2006: 96-97);

- Stratejik planlama, uzun vadeli düşünmeye ve etkili stratejiler geliştirmeye yardımcı olur.
- Stratejik planlama, örgütün gelecekte takip edeceği yönü berraklaştırarak çatışmaları azaltır ve ortak amaçlar doğrultusunda kaynakların etkili kullanılmasına yardımcı olur.
- Stratejik planlama, örgütsel öncelikler arasında bir sıralama yapılmasına ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaya yardım eder.
- Stratejik planlama, bugün alınan kararların yarının beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olur.
- Stratejik planlama, karar verme için tutarlı ve meşru bir temel oluşturur.
- Stratejik planlama, örgütün birimleri arasında uyum sağlamanı yardımcı olur.
- Stratejik planlama, önemli örgütsel problemlerin çözümüne yardımcı olur.
- Stratejik planlama, kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayarak örgütsel performansın artmasına yardımcı olur.

I.2.4. Stratejik Düşünce

Yukarıda söylendiği şekliyle stratejiler geliştirebilmek ancak stratejik düşünme yeteneği ile mümkündür. Stratejik düşünme, kişinin ya da liderin geleceğe ilişkin sürekli yenilenen düşüncelere sahip olmasını gerekli kılan bir olgudur. Etkili bir liderlik için liderin stratejik düşünmenin avantajlarından faydalanması gerekmektedir (Leblebici, 2008: 68).

Stratejik düşünce/düşünme; karmaşık ve soyut kavramları derinlemesine ve sistematik olarak düşünebilme ve analiz edebilme, bir olaya bütün olarak bakabilme, yaratıcı bir bakış açısı ile soyut bir durumu başkalarının anlayabileceği şekilde ifade edebilme kapasitesi ve yeteneğidir (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009).

Stratejik düşüncede karar alınırken kararın bugünkü etkilerinin yanında alınan bu kararın geleceği nasıl etkileyeceği de göz önüne alınır. Stratejik düşünce çok boyutlu düşünmeyi gerektirir. Bunun için stratejik liderlerin en başta gelen özelliği stratejik düşünebilmeleridir.

I.2. Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi

Günümüzde dış çevre çok hızlı bir şekilde değişmektedir. Bu anlamda stratejinin temel amacı örgütün kaynak ve kabiliyetleri ölçüsünde çevreye uyumun sağlanmasıdır. Strateji sürekli değişen, belirsiz ve dolayısıyla riskli olan çevrede örgüte bir yön kazandıracaktır. Bu açıdan bakıldığında örgütlerin başarısızlıklarının temel nedeni strateji yokluğu veya strateji yanlışlığıdır. Çünkü belirsizlik ortamında stratejilerden yoksun olan bir örgüt için başarısızlık kaçınılmazdır (Özdemir, 1999: 33-34).

Strateji kelimesine anlam kazandıran çeşitli kavramlar vardır. Doğası gereği strateji bu kavramlardan ayrı düşünülemez. Birbirinin mütememmim cüzü sayılabilecek bu

kavramlar; Vizyon, Misyon, Politika, Plan, Program, Taktik, Yönetme, Stratejik Yönetim şeklinde sıralanabilir.

1.2.1. Vizyon

Etimolojik kökeni “görmek” olan vizyon, geleceğe ilişkin bir “gaye, amaç, ideal, mefkure/ülkü veya öngörü” anlamlarına gelmektedir (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009). Geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefler olarak ta ifade edilebilecek olan vizyon, organizasyonel yapının ulaşmak istediği geleceğin genel resmidir (Aktan, 2008: 5).

Türk Dil Kurumu (TDK) vizyon kelimesini; (www.tdk.gov.tr, e.t: 15.10.2009) görünüm, ülkü, sağgörü, gösterim ve ileri görüş gibi kimi birbirine yakın kimisi ise tamamen farklı anlamlarla açıklamaktadır. Ancak çalışma açısından öne çıkan tanım, mecaz anlamıyla kullanılan “ileri görüş/görüşlülük” şeklindeki tanımdır.

Özellikle sanayi planları ile çok organize bir planlama ve strateji geliştirme anlayışının hâkim olduğu 1930’lu dönemlerde Türkiye çok önemli hamleler gerçekleştirmiştir. Hatta bu dönemde yaşanan 1929 Ekonomik Buhranı’na rağmen Türkiye’nin bu yıllardaki ortalama büyümesi % 7’nin üzerinde seyrederken günümüz sanayisinin belkemiği olan kuruluşlar hep o dönemde yaratılmıştır. Ancak Türkiye belli bir süre sonra enerjisini ve heyecanını kaybederken birçok alanda bağımlı bir ülke haline gelmiştir.

Türkiye’nin 60–70 yıl önce çok ilerisinde olduğu ülkelerin bugün gerisinde kalmış olmasının ve 1930’lardaki coşkunun bir daha hiç yakalanamamış olmasının çeşitli sebepleri vardır. Bu sebeplerin başında; siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının, özel sektörün, Sivil Toplum Kuruluşları’nın (STK), üniversitelerin ve ülkede söz sahibi

olan diğer kurum ve kuruluşların yani ekonomik, siyasi, sosyal ve idari tarafların üzerinde mutabakata vardıkları bir ÷lke vizyonunun olmaması gelir (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009).

÷lkeleri, kurumları ve/veya kuruluşları geleceğe güçlü bir şekilde taşıyacak olan en önemli araç herkes tarafından paylaşılan (kabul edilip benimsenen), sürükleyici, arzu edilen ve ulaşılabilir (ütöpik olmayan) vizyondur (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009). Bu yönüyle vizyon bir mıknatısın yarattığı çekim gücünün etkisine benzer şekilde ÷lkenin tüm dinamiklerini aynı merkeze toplayarak bir güç alanı ve sinerji yaratılmasını sağlamaktadır. Vizyon ÷lkenin tüm kurumlarının, ÷lkenin ortak geleceğine (÷lke kaderi) ortak bir bakış açısıdır. Bu bakımdan önemli düzeyde uzlaşmaya/konsensüse ihtiyaç vardır.

Aşağıda liderlik konusu incelenirken de göreceğimiz üzere vizyon, lidere ilişkin bir nitelik olarak karşımıza çıkmaktadır. Başarılı liderler bir vizyona sahip olan liderler olarak kabul edildiğine göre vizyon liderlik için önemli bir kriterdir. Aynı zamanda liderin başarısının onun ortaya koyduğu vizyonun benimsenmesiyle ilişkilendirilmesi bize “kişilerin, liderin vizyonunu benimsemesi, onu kendi ortaya koyduğu bir vizyon gibi kabullenmesi” gerektiğini göstermektedir. Buna bir örnek olarak Amerikalı siyahî lider Martin Luther King’in “**Bir rüya görüyorum...**” şeklindeki sözleri ile formüle ettiği vizyonun milyonlarca kişi tarafından bir ortak rüya olarak benimsenmesini gösterebiliriz (Leblebici, 2008: 66). Böylesi bir ortak düş olgusuna kendi tarihimizden ve tarihin en büyük liderlerinden birisi olan Atatürk’ten örnek verecek olursak;

Atatürk’ün “**İstikbal Göklerdedir**” sözü önemli bir vizyoner niteliğe sahiptir. Sınırlı sayıdaki tayyarenin 1. Dünya Savaşındaki (Çanakkale ve Büyük Taarruz’da) muhabere ve muharebe (haberleşme ve harp) kabiliyetlerini gören Atatürk; Birinci Dünya

Savaşı ile artık kara savaşları döneminin bittiğinin hesabını yapmış ve önümüzdeki çağda harp üstünlüğünün havada gerçekleşeceğini öngörerek Türk Milletine çok önemli bir ufuk açmıştır.

Vizyon, örgütler açısından ele alındığında örgütün neyi başarmak istediğini ortaya koyar. Gelecekte yaratılmak istenen durumun zihinsel ifadesi olarak değerlendirilen vizyon örgütlerdeki stratejik planlama sürecinin de ilk aşamasını oluşturur. Günümüz örgüt kültüründe kabul edilebilir bir vizyonun benimsenmesi ve içselleştirilmesi ilk koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Vizyonun diğer özellikleri ise “çalışanları heyecanlandırıp onlara güç vermeli, etkileyici ve güçlü bir içerik taşımali, örgütün istediklerini ve paydaşları tarafından nasıl görülmek istediğini ortaya koyabilmeli, üretilen hizmetlerin yaşam kalitesini nasıl artırabileceğini açıkça gösterebilmeli ve müşteri odaklı olmalıdır” şeklinde sıralanabilir (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 405).

I.2.2. Misyon

Latince missio kelimesinden türetilen misyon; aslında göndermek anlamında olup günümüzdeki kullanılışıyla “üstlenilen bir görev” anlamına gelmektedir (Leblebici, 2008: 66). Örgütün varlık nedeni olarak karşımıza çıkan misyon, örgütün temel gereksinimlerini ve sorunlarını ortaya koyar. Bu bakımdan stratejik planlamalar, ortaya çıkan misyonlar çerçevesinde yapılır (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 406).

“Biz niçin varız?” sorusunun yanıtı olarak ta kabul edilen misyon, ulaşılmak istenen hedefe yani vizyona yönelik görev ve kararlılığın ifadesi olarak ta tanımlanabilir (Aktan, 2008: 5). Drucker’e göre ise misyon belirlemek bir örgütün stratejik yönetiminin en önemli görevidir (Güçlü, 2003: 70).

Atatürk'ün Sakarya Savaşına kadar savunmada kalan Türk Ordusu'na, Başkomutanlık Meydan Muharebesinden sonra söylediği; “**Ordular! İlk hedefiniz Akdenizdir!. İleri!**.” sözü misyon belirleme konusunda çok önemli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır (Leblebici, 2008: 67). Çünkü 1699'dan bu sözün söylendiği güne kadar Türk Orduları hep savunmada kalmış ve Sakarya Meydan Muharebesi, Yakın Türk Tarihi için savunma savaşlarını sona erdiren ve Türk Orduları'nın ilk defa saldırı savaşı yapacağı bir konuma geçtiği bir dönüm noktasıdır. Duruma bu açıdan bakınca ifade içindeki Akdeniz kavramı ve İleri komutu, geniş bir düşsel alanı ve askeri taktikler ve strateji açısından büyük bir kırılmayı ifade etmenin yanında şimdiye kadar hep savunmada kalmış olan Türk Ordusu'na verilmiş yeni bir görev (misyon) olarak karşımıza çıkmaktadır.

I.2.3. Politika

Birbiri ile sıklıkla karıştırılan iki kavramdan birincisi olan politika belirlenmiş amaçlara ulaşmak için izlenen bir yol iken; strateji amaçların ve yönelmelerin genel bir toplamıdır. Ayrıca politika yeter ölçüde tanımlanmış ve gerekli bilgilerle donatılmış belirliliğin temel veri olduğu bir ortamda alınan ve devamlılığı olan kararların toplamıdır. Fakat strateji her şeyin önceden tahmin edilemediği, kısmen belirsizliğin hâkim olduğu koşullarda alınan kararlar bütünüdür (Güçlü, 2003: 68, Küçüksüleymanoğlu, 2008: 408-409).

Dinçer'e göre ise politikalar bir karar verme rehberi, strateji ise bu politikalar doğrultusunda amaçların oluşturulması ve kararların verilmesidir. Yani politikalar arzulanan prensiplerken, stratejiler bu prensipleri gerçekleştirebilmek için kullanılacak olan araçlardır (Aydın, 2007: 156). Politikalar örgüt üyeleri için rehberlik amaçlı kurallar

dizisi olarak öne çıkmaktadır. Stratejinin içerisinde var olan muğlâklığa karşın politikalar önemli bir belirlilik hali içerir ve devamlılık içeren kararlardan oluşur. Stratejiler koşullara göre değişiklik gösterebilirken, politika bir defa belirlendikten sonra pek bir değişikliğe uğramaz. Aynı zamanda politika stratejiye nazaran “fazla mesai veya hastalık hallerinde çalışan personele uygulanan ücret politikası” örneğinde olduğu gibi daha özel durumları ifade eden ve verileri bilinen durum ve sorunları çözmeye yöneliktir. Ancak strateji daha geneldir ve stratejiler hem daha geneldir hem daha esnektir (Eren, 2009: 4; Küçüksüleymanoğlu, 2008: 409).

Netice olarak politika ve strateji birbirlerine tanım olarak çok benzeşmelerine rağmen strateji, politikayı da kapsayan, politikanın üzerinde ve bir eylemden ziyade tasarlama, ileriye öngörebilme/sezme (Güçlü, 2003: 68) ile izah edilebilecek bir kavramdır.

I.2.4. Taktik

Taktikler, stratejinin gerçekleşmesine yardımcı ayrıntılar ve programlardır. Bu bakımdan taktik, stratejiye göre daha özel ve daha kısa fikirlerden oluşur. Strateji bir düzen ve nizam tasarlayan düşünsel bir işlem iken taktik ise harekete geçme ve uygulamanın ayrıntılı düzenidir. Sonuç olarak taktik, stratejinin bir parçası ve onun gerçekleşmesi için vazgeçilmez önemde bir araçtır (www.enerji2023.org, e.t: 12.05.2009; Güçlü, 2003: 69).

Örgüt yönetimi açısından değerlendirecek olursak stratejiler; kritik başarı faktörleri üzerine oluşturulduğu için, örgüt için kritik sorunlar belirlenmeli, “kaynaklar ve zaman” bu sorunları öncelikli tutarak dengelenmelidir (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 408). Kimi zaman uygulanan taktikler ana stratejiye aykırı gibi görünse de bir bütünlük içinde değerlendirildiğinde taktikler; amacı düşmanı yenmek olan ordunun kimi birimlerinin ani

geri çekilmelerinde olduğu gibi stratejinin gerçekleşmesi için ortaya konan birbirinden farklı ve ayrıntılı araçlardır (www.enerji2023.org, e.t: 12.05.2009).

I.2.5. Program, Plan, Planlama

Program, yapılacak olana ilişkin süreleri belirlemek, ayrıntılı faaliyetlerin yer ve zaman gösterilerek kim tarafından nasıl yapılacağını göstermek olarak tanımlanabilir. Programlar bariz bir belirlilik hali içerir ve bir olayın en ince ayrıntılarını; yer, zaman, şahıs ve usul göstererek nasıl yapılacağını belirtir. Programlar ancak kısmi riskleri içerir ve kısa sürelidirler ve daha alt kademe kadrolar tarafından gerçekleştirilecek işler için yapılırlar. Programların stratejilerden ayrıldığı en önemli noktalardan bir tanesi programların tek bir defada kullanılmak üzere hazırlanmış planlardan oluşmasıdır (Güçlü, 2003: 69).

İşletmenin çevresi ve çevresel koşulları ile sıkı sıkıya ilişkili olan plan; amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve neyin nasıl yapılacağını saptanması olarak ta tanımlanabilir. Ayrıca plan kavramı genel olarak strateji, politika, yöntem ve program gibi kavramların hepsini içine alan bir niteliğe sahiptir ve stratejide olduğu gibi içinde önemli ölçüde risk unsuru barındırır (www.enerji2023.org, e.t: 12.05.2009; Güçlü, 2003: 70).

Planlama ise yakın ya da uzak geleceğin araştırılması ve bunu karşılamak için bir eylem yolları dizisinin geliştirilmesi şeklinde tanımlanabilir (Strong, 1983: 58). Neyin nerede, ne zaman, nasıl ve niçin yapılacağını bir cevabı olan planlama ileriye dönük bir faaliyet olan planlama, amaçlara ulaşmak için neyin nasıl yapılacağını tespitidir (Bayraktar ve Yıldız, 2005: 288).

I.2.6. Yönetme (Yönetim), Stratejik Yönetim

Liderin bir faaliyeti olan yönetme kavramı ile stratejik yönetim kavramlarını, birbirlerinden farklarını ortaya koyacak şekilde ele alıp bunların strateji ile ilişkisini açıklamak gerekmektedir.

Yönetme (yönetim); örgütün amaçları doğrultusunda personeli çalıştırabilme veya çalıştırmadır. Yönetme; emretmek, kumanda etmek, karar vermek ve uygulamak anlamına da gelir. Ayrıca bir kuruluşun tüm çalışmalarını uygulama ve başarıyı artıracak biçimde, uyumlu hale dönüştürme olarak ta ifade edilebilir (Tortop, 1982: 117).

Evrensel bir kavram olarak yönetim, en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün organizasyonlarda var olan bir işlevdir (Berberoğlu, 2002: 97–98; Güçlü, 2003: 63) ve insan ve diğer kaynakları mümkün olan en iyi şekilde birleştirerek, örgütsel amaçlara etkin ve verimli bir şekilde ulaşma sürecini ifade eder (Güçlü, 2003: 63).

Bir grup faaliyeti ve bir sosyal olgu olan yönetimi genel bir ifade ile belirli bir işbirliği ve ilişki sistemi içinde bir araya gelen insanların, ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere yapacağı faaliyetlerin düzenlenmesi süreci (Berberoğlu, 2002: 98) olarak tanımlamak ta mümkündür. Bir diğer kaynakta yönetim; değişen çevrede sınırlı kaynakları etkili bir şekilde kullanarak organizasyon amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmak için başkalarıyla birlikte çalışmak olarak tanımlanmaktadır (Koparal; 2003: 3–4). Kayıkçı'ya göre ise yönetim; “kişilerin çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda planlama, örgütleme, personel alma, koordine etme, raporlama ve bütçeleme aracılığıyla yönlendirilmesi” sürecidir (Kayıkçı, 2007: 165).

Stratejik yönetim ise;

Aktan'ın (2008: 6) John M. Bryson'dan yaptığı aktarıma göre stratejik yönetim; bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği

hedefleri ortaya koyan yönetim tekniğidir. Aktan'ın kendisi ise stratejik yönetimi, "Bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder" şeklinde tanımlamaktadır (Aktan, 2008: 6).

Dinçer tarafından örgütlerde özel bir yönetim biçimi ve genel yönetim anlayışından önemli farklılıkları olan bir yönetim tarzı olarak ifade edilen stratejik yönetim; etkili stratejiler geliştirme, uygulama ve sonuçları değerlendirerek kontrol etmeye dönük kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Aydın, 2007: 156).

Batılı yazarlara yaptığı göndermelerle kavramın içeriğini açıklamaya çalışan Çevik ise stratejik yönetim olgusu ile ilgili olarak (Aydın, 2007: 158);

- Uzun dönemlilik,
- Genel bir hiyerarşik düzenin varlığı ve gerekliliği,
- Stratejik yönetimin örgüt dışı niteliği,
- Stratejik yönetimin kendiliğinden gelişmeyeceği,
- Kamu idareleri söz konusu ise siyasal otorite kullanımının gerekliliğini,

temel ilkeler olarak sıralamaktadır.

Stratejik yönetim olgusunun kamu yönetiminde uygulama alanı bulması Hinterhuber ve Popp'a göre ancak yöneticilerin sadece iyi bir yönetici değil aynı zamanda birer stratejist olmalarına bağlıdır. Aynı yazarlara göre bir yöneticinin stratejist olabilmesi için iki temel özelliği taşıması gerekir. Bu özellikler; gündelik düşünceler, değişen tavırlar ve önyargılardan bağımsız olarak olayları yorumlayabilme yeteneği ve muhtemel tehlikelerden yılmaksızın hızlı karar verme ve harekete geçebilme şeklindedir (Aydın, 2007: 158).

Bir bütün olarak örgütün geleceğini ilgilendirmesi ve ona bir yön tayin etmeye çalışması nedeniyle stratejik yönetim tepe yönetiminin bir fonksiyonu olarak kabul edilmektedir. Normalde özel sektöre ait bir kavram olmasına karşın özellikle 2000’li yıllardan itibaren stratejik yönetim kamu yönetimine de etkin bir şekilde girmiştir. Özel sektördeki anlamından farklılıklarla kamu yönetimi literatürüne giren stratejik yönetimin kamu yönetimindeki karşılığı; performansa dayalı bütçeleme, Toplam Kalite Yönetimi (TKY), e-devlet, hesap verebilirlik, kamu kesiminde yönetim, performans yönetimi gibi kavramlarla izah edilmeye çalışılmaktadır (Odabaş, 2004: 84).

Kimi yazarlar ise stratejik yönetim anlayışını TKY’nin sağladığı bir fayda olarak değerlendirmektedir. Yine aynı yazarlara göre stratejik yönetim; örgüt çevresini oluşturan faktörleri analiz ederek bu faktörlere ilişkin gelişmelerin planını gösteren bir yönetsel araçtır (Aydın, 2007: 159).

Stratejik düşüncenin ve bu düşüncenin arkasındaki felsefenin yaşama geçirildiği sistematik yaklaşım olarak ta tanımlanan stratejik yönetim, Dinçer’e göre, onu diğer yönetim biçimlerinden ayırmaya yarayan bir takım belirgin özelliklere de sahiptir (Güçlü, 2003: 72–73). Buna göre stratejik yönetim (Güçlü, 2003: 74);

- En üst yönetimin bir fonksiyonudur ve sosyal sorumluluk taşır,
- İşletme vizyonuna yöneliktir,
- İşletmeyi bütün olarak değerlendirir,
- İşletmeyi açık bir sistem olarak değerlendirir,
- Temel amaçlarla kaynak dağılımı arasındaki ilişkiyi en etkili şekilde sağlar,
- Belirlenen amaçlar, alınan kararlar işletme içinde en alt birimlere kadar herkesin ortak hareket noktasıdır.

Stratejik düşüncenin yaşama geçirildiği sistematik bir yaklaşım olarak karşımıza çıkan stratejik yönetimin strateji üretme, stratejik uygulama ve stratejik öğrenme olarak üç temel aşaması vardır (Güçlü, 2003: 77). Ülkemizde henüz yeni bir kavram olan stratejik yönetim sürecinin aşamaları bir başka kaynakta ise stratejilerin planlanması, stratejilerin uygulanması ve uygulama sonrası değerlendirme olarak sıralanmaktadır (Odabaş, 2004: 85).

Kamu hizmetlerinin daha etkin hale gelebilmesi için kamu yöneticileri, stratejik yönetimi yararlı bir araç olarak kullanabilirler. Stratejik yönetimle kamu yöneticileri faaliyetlerine uzun vadeli bir perspektifle bakarlar. Böyle bir yönetim anlayışı içinde örgütün iç süreçleri ile dış çevre faktörleri arasındaki etkileşimler dikkate alınarak, örgüt esnek ve şeffaf bir yapı içerisinde faaliyette bulunur. Stratejik yönetim, kamu örgütlerine özellikle vizyon, misyon ve değerler bağlamında katkıda bulunarak, faaliyetlere belirli istikamet verilir. Bu şekilde kamu örgütleri geleceklerini önceden belirleme ve buna göre çalışmalarını yönlendirme olanağına kavuşur.

Stratejik yönetimin kamu sektöründeki uzun dönemli kalıcılığı güvence altına alma temel işlevinin yanı sıra, bir dizi yan işlevleri de bulunmaktadır (Theodore ve Streib, 1999: 308);

Eşgüdüm işlevi: Stratejik yönetim, çok çeşitli kararların bir modeli olarak etki gösteren hedefleri oluşturmaktadır. Kaynak kullanımı için bu amaçlar içerisinden öncelikler belirlenebilmektedir.

Değişim işlevi: Stratejik hedefler, örgütün uzun dönemde başarı değerlendirmesinin esasını oluşturabilir.

Yansıma ve açıklama işlevi: Stratejik yönetim, muhtemel hedefleri ve bunları izleyen sonuçları araştırmayı teşvik etmektedir.

Entegrasyon işlevi: Stratejik yönetim, hedeflerin ve temel esasların anlaşılması, uzlaşma ve güven temeli oluşturmak ve böylece günlük faaliyetlerde karşılıklı uyumu kolaylaştırmak için fırsatlar sunmaktadır.

II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ VE ÖNE ÇIKAN KAVRAMLAR

Kamu yönetimi, bilimsel bir disiplin olarak W. Wilson'un "*Yönetimin İncelenmesi*" adlı makalesi ile doğmuştur (Al, 2007: 140; Eryılmaz, 2007: 2, 11; Keskin, 2006: 1). Kamu yönetimi, geçmişte en çok hukuk ve siyasetten etkilenmişken günümüzde kamu yönetimi disiplinini en çok etkileyen işletme bilimidir (Al, 2007: 138). Bunun sonucu olarak günümüz kamu yönetimi anlayışında modern işletmecilik kuralları daha etkili olmaya başlamıştır.

Eskiden kamu yönetiminin temel kavramları merkeziyetçilik, aşırı kurallara bağlılık, katı hiyerarşi, büyük ve hantal bürokrasi, artan kamu harcamaları gibi kavramlar iken 1980'li yılların başlarında yönetim paradigmasında görülen değişiklikler sonucu geleneksel kamu yönetimi ve ona ilişkin kavramlar gözden düşmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2007: 15).

Kamu ve özel sektör ayrımına girmeksizin "*Yönetim Yönetimdir*" anlayışından hareket eden işletmecilik yaklaşımı, kamunun geleneksel örgüt yapısının neden olduğu verimsizliklere vurgu yaparken adem-i merkeziyetçilik (yerelleşme), serbestleşme, yetkilendirme, etkinlik, verimlilik, katılım, toplam kalite, performans yönetimi, şeffaflık gibi kendine has kavramları öne çıkarmıştır (Eryılmaz, 2007: 21; A. Yılmaz, 2007: 223–225; Akbulut, 2007: 78; Öztürk, 2002: 28).

Dünyada 1980'lere kadar kamu yönetimi anlayışında geleneksel kamu yönetimi anlayışı hâkim iken 1980'lerden itibaren kamu yönetimi disiplininin siyaset biliminin etkisinden çıkarak işletme biliminin etki alanında girdiği, gerek yönetim uygulamalarındaki gerekse bilimsel literatürdeki değişimlerin işletme yönetimi merkezli

olarak geliştiği görölmektedir. Hatta bu etkilenme öyle bir hal almıştır ki; yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin bir literatür patlamasının yaşandığı görölmektedir (Eryılmaz, 2007: 37-39).

II.1. Türk Kamu Yönetiminde Değişim Çabalarının Tarihçesi

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimler Türk kamu yönetimi açısından iki ana başlık altında incelenebilir. Bunlardan birincisi 1945–1980 arasını kapsayan gelişmeleri içeren “İdari Reform” dönemi diğeri ise 1980’lerden günümüze kadar devam eden ve küresel etkilerin daha ağır bastığı “Düzenleyici Reform” dönemidir (Zengin, 2003: 17). Bu bakımdan çalışmada ele alınacak değişim çabalarının kesin bir sınırı olmamakla birlikte 1980’e kadar olanlarının idari reform bu tarihlerden sonrakilerin ise düzenleyici reform olarak kabul edilmesi daha anlamlı olacaktır.

II.1.1. İdari Reformlar

Günümüzde kamu yönetim yapısında iyileştirme, yenileşme ve reform çabaları son yıllara ait bir çaba gibi görülmesine karşın ölkemiz için pekte yeni bir kavram olmayan reform kavramının kökleri Osmanlı’nın son dönemlerine, 19. yüzyılın ortalarına kadar gitmektedir. Özellikle Tanzimat ve Islahat Fermanları bu yönde, halkın taleplerinin de dikkate alındığı tarihsel nitelikli değişim çabaları olarak öne çıkar (Saran, 2004: 143–144; A. Yılmaz, 2007: 217, 237; Acar ve Sevinç, 2005: 19). Osmanlıdan günümüze kamu yönetimi alanında üzerinde en çok durulan konu (bir türlü çözülemese de) idari ıslahat konusudur. Gerek Tanzimat döneminde gerekse 1. ve 2. Meşrutiyet Dönemlerinde bu konu üzerinde sıklıkla durulmuştur. Osmanlı’dan sonra Cumhuriyet’in kurulmasıyla Osmanlı

kurumsal yapısının büyük oranda Cumhuriyet tarafından devralınması sonucu aynı sorunlar yeni döneme de damgasını vurmuştur (Acar ve Sevinç, 2005: 24).

Cumhuriyet'in kurulmasıyla bu arayışlar devam etmiş olmasına karşın 1950'ye kadar görülen çabalar bir kamu yönetimi reformu çabasından ziyade çağdaşlaşma ve batılılaşma içerikli modernleşme çabaları olarak dikkat çekmektedir. Cumhuriyet'in ilk dönem kadrolarının Osmanlı'nın bakiyesi siyasal bürokratik seçkinler olması, çabaların Osmanlı'nın son dönemlerinde başlatılan çağdaşlaşma hareketlerinin bir uzantısı olmasına yol açmıştır. Ayrıca kurucu kadroların siyasal-bürokratik seçkin niteliği bu yöndeki çabaların seçkin bir nitelik taşımasına neden olmuştur. Ayrıca yönetici kadroların kimliklerinden dolayı bu dönemdeki çabalar bir köklü değişim ve reform arayışından ziyade bir modernleşme ve idari teşkilat bakımından büyüme/genişleme çabası olarak görülmektedir (Saran, 2004: 144–145; Eryılmaz, 2007: 36; A. Yılmaz, 2007: 236). Bu dönemdeki çözüm arayışlarının bir diğer önemli özelliği ise gereksinim (ihtiyaç) ortaya çıktıkça başvurulmuş, plansız ve gelişigüzel olmasıdır (Acar ve Sevinç, 2005: 19).

Cumhuriyet'in 1950'lere kadar olan ilk döneminde belirgin bir yeniden yapılanma hareketi yoktur. Bunda birazda 2. Dünya Savaşı nedeniyle sorunların çözümünün ötelenmesi de etkilidir. Cumhuriyet döneminde asıl belirgin hareketler, toplumsal baskılarında etkisiyle 1950'li yani çok partili yıllarda ortaya çıkmıştır (Saran, 2004: 145). Ancak bu dönemdeki çabalarda geniş bir alanı kapsamına karşın daha önceki çözüm mantığının bir parçası şeklindedir. Türkiye'de idari yapılanmada asıl değişim 1960'lardan itibaren uygulanmaya başlanan Planlı Ekonomi Döneminde görülmektedir. Daha önceki çabalar gelişigüzel bir nitelik arz ederken Planlı Dönem'deki idari yapılanma çalışmaları hazırlanan ulusal planların birer parçası olarak yapılmışlardır (Acar ve Sevinç, 2005: 19).

Ayrıca Türk idareciliğinde dikkat çeken hususlardan bir tanesi de devletin merkezileşmeyi daha da artırabilmek için adem-i merkeziyetçiliği bir araç olarak kullanmasıdır. Bu batıda pek görülmeyen tamamen Türkiye'ye özgü bir durum olarak kabul edilmektedir (A. Yılmaz, 2007: 217).

Ülkemizde idari yapılanma bakımından 1950'lerden beri bir çaba olmasına karşın 1990'lara kadar kayda değer bir başarı sağlanamadığı görülür. Bu süre zarfında 1980'lerde ekonomik alandaki serbestleşme çabaları başarılı olmasına karşın aynı başarı kamu yönetiminde gerçekleştirilememiştir. 1980–1990 arası dönemdeki ekonomik odaklı gelişmeler birinci dalga olarak tanımlanırken ülkemiz bunda önemli bir başarı yakalamış ancak; 1990 sonrası dönemde uygulanması daha zorunlu olan ikinci dalga olarak tanımlanan değişimleri yakalamakta ve yapısal uyum politikalarını gerçekleştirmekte başarısız olmuştur. Fakat dünya genelinde yaşanan hızlı değişimin sonucunda 2000'li yıllarda ülkemiz için yeniden yapılanma bir ihtiyaç olmaktan çıkmış bir gereklilik ve zorunluluğa dönüşmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 54; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışı oldukça geç sayılabilecek bir dönemde 1950'lerde o da ABD etkisiyle ortaya çıkmıştır. Buna bağlı olarak ta ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışı köken itibarıyla ABD menşelidir. Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesinde kamu yöneticisi yetiştirmek için açılan kürsü ve daha sonra üst düzey kamu yöneticisi yetiştirmek için kurulan Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), BM ve AİD (ABD Yardım Kuruluşudur) öncülüğünde ve onların İdari Reform Yardımı kapsamında sağladığı desteklerle açılmıştır (Keskin, 2006: 2; Kayıkçı, 2007: 166). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'nin batı bloğu içinde tek hâkim güç olarak belirmesi ona kendi hareket alanını istediği gibi şekillendirme imkânı vermiştir. Amerika'nın bu

imkânlarını kullanma biçiminin yansımalarını kamu yönetimi alanında da çokça görmekteyiz.

Türk idareciliğindeki belli başlı reform çabalarını açıklamadan önce idari yapılanmanın reformları zorunlu kılan belli başlı sorunlarını sıralamakta fayda vardır. Türk idari yapılanmasının belli başlı sorunları (Acar ve Sevimli, 2005: 21-23);

- Merkeziyetçilik,
- Örgütsel büyüme,
- Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık,
- Yönetimde tutuculuk,
- Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma,
- Yönetimde siyasallaşma,
- Kayırmacılık,
- Yolsuzluk ve rüşvet şeklinde özetlenebilir.

Kamu yönetimi alanında ilk önemli çalışma 1948 tarihinde hazırlanıp 1949 yılında hükümete sunulan Neumark Raporu'dur. 2. Dünya Savaşı'nın da etkisiyle sürekli ötelenen kamu yönetimine ilişkin sorunlara çözüm üretmek amacıyla hazırlatılan raporda öne çıkan konular; kamu personeli teşkilatındaki eksiklikler, memur sayısının hizmetlere göre dağılımı, kırtasiyecilik ve denetim usullerine ilişkin sorunlar şeklindedir (Saran, 2004: 145-146; Acar ve Sevimli, 2005: 25).

Alanındaki ilk önemli çalışma olan bu rapordan sonra konuya çözüm arayışları devam etmiş ve finansmanını Dünya Bankası ile Türk Hükümeti'nin ortaklaşa karşıladığı Barker Raporu hazırlatılmıştır. Daha sonraki çalışma ise Maliye Bakanlığının hazırlattığı Martin ve Crush Raporu'dur. Diğer önemli çalışmalar 1934 tarihli Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki isimli çalışma ve 1951 tarihli Leimgruber Raporu'dur (Saran, 2004:

146; Acar ve Sevimli, 2005: 25). Çalışmaların Türkiye'nin 1946 yılında İMF'ye girdikten sonra ABD eksenli batı ittifakına dâhil olmasından sonraya denk gelmesi ve çalışmaların hepsinin yabancılar tarafından hazırlanmış olması dikkate değer bir konudur.

Önemli sayılan bu çabalara karşın kamu yönetiminde belirgin bir değişim sözkonusu değildir. Değişim, ancak tüm dünyayı etkisine alan planlı kalkınma kavramının da Türkiye'nin siyasi ve ekonomik yapısına girmesiyle görülmeye başlamıştır. Bundan önceki dönemlerde kurumsal değişim olmadığı gibi literatürdeki önemli çalışmalar bile geç sayılabilecek zamanlarda Türkçe'ye kazandırılmıştır (Saran, 2004: 147).

Bu gecikmeye karşın 1950'li yıllarda önemli bir kurum ortaya çıkmıştır. Bu kurum kamu yöneticisi yetiştirmek amacıyla Ortadoğu Teknik Üniversitesi bünyesinde 1953 yılında kurulan TODAİE'dir. TODAİE, diğer önceki çalışmalarda olduğu gibi yabancı etkenli bir kuruluş olup, BM ile Türkiye arasında imzalanan bir anlaşmaya dayanarak kurulmuştur (Saran, 2004: 147; Acar ve Sevimli, 2005: 25–26). TODAİE benzeri bir diğer gelişme ise özellikle 1970'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanına hitap eden fakülte sayısı ve çeşidinin artırılarak bu alandaki nitelikli yönetici boşluğunu doldurmaya yönelik girişimlerdir (Eryılmaz, 2007: 37).

1960'lı yıllar tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de planlı kalkınma dönemidir. Kalkınmanın planlı bir çerçevede yürütülmesi amacıyla kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), dönemin ruhuna uygun olarak ortaya çıkan en önemli kurumdur. Yine devletin personel işlerini çözmek üzere 1960 yılında Devlet Personel Dairesinin kurulması önemli bir gelişme olarak görülmektedir (Saran, 2004: 147; Eryılmaz, 2007: 37, 108; Acar ve Sevimli, 2005: 26–27; DPT, 2002: 1-2). Ayrıca 1978–1979 yıllarında var olan ancak devamı sağlanamayan Yerel Yönetim Bakanlığı çok önemli

daha doğrusu yerel yönetim kavramının önemini ve gerekliliğini öne çıkaran bir girişim olarak dikkate değer bir girişimdir (A. Yılmaz, 2007: 227–228).

Planlı dönemde öne çıkan en önemli çalışma DPT ve TODAİE' nin ortaklaşa hazırladığı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu'dur. Rapor, içerik olarak bütün kamu yönetimini ele almasına karşın öncelikli sorunları ele alan bir yapıya sahiptir. Daha sonra rapor uyarınca DPT bünyesinde İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş; Komisyon, çalışmalarını 1966 yılında Başbakanlığa sunmuştur (Saran, 2004: 148–149; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 115; A. Yılmaz, 2007: 227; Acar ve Sevimli, 2005: 27).

MEHTAP Raporu'ndan sonraki bir diğer önemli çalışma 1971 yılında oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu tarafından önceki çalışmaların da değerlendirilerek ilgililere sunulan İdari Reform Danışma Kurulu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Öneriler başlıklı rapordur. Bazı teklifleri 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na (BYKP) da yansıtılan raporda öne çıkan hususlar; “kamu hizmetlerinde sürat, kalite ve tasarrufun gelişmesi, kamu kuruluşlarının örgüt yapısı ve personel sisteminin geliştirilmesi” şeklindedir. Ancak tüm bu çabalara karşın öneriler dönemin yasalarına yansıtılamamış, çalışmalar kısır bir çaba olarak kalmaktan kurtulamamıştır (Saran, 2004: 149; Acar ve Sevimli, 2005: 28-29). Ancak bu dönemki çalışmaların öne çıkan bir özelliğini de vurgulamak gerekir. O da çalışmaların hepsinin bir şekilde MEHTAP Raporu'nun izlerini taşıyor olmasıdır (Acar ve Sevimli, 2005: 27). Bu yönüyle MEHTAP Raporu bu alanda bir dönüm noktasını simgelemektedir.

Bu dönemde görülen idari reform çabalarının kalkınma planlarına da yansıtılarak belirli bir bütünlük içerisinde yürütülmek istenmesine karşın önemli bir başarının sağlandığı söylenemez. Bunun temel nedeni tüm bu çabaların belirli bir teorik

temelden ve sistematikten yoksun olmasıdır. Bu sebeple çalışmalarda öne çıkan çözüm önerileri planlara ancak küçük eklemeler düzeyinde yansıtılabilmiş bu da çalışmaların etkinliğini düşürmüştür (Saran, 2004: 149).

1980'lerin başında yeniden bir çalışma içine girildiği görülmektedir. 1980 yılında Bülent Ulusu'nun başbakanlığı döneminde başlatılan çalışmalar daha sonra hükümete gelen Turgut Özal tarafından da devam ettirilmiştir. Bu çabalarda öne çıkan başlıklar öncekilere benzer şekilde "mevzuatın düzenlenmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması" şeklindedir. Bu çalışmada da kamu hizmetlerinin etkili, hızlı ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi için kapsamlı öneriler getirilmiş olmasına karşın beklenen sonuç alınamamıştır (Saran, 2004: 149–150). 1980'lerde yönetim yapısını etkileyen önemli faktörlerden birisi de 24 Ocak 1980 Kararları ile birlikte içine girilen serbestleşme sürecidir. Yapısal ve yasal çerçeveye ilişkin önemli bir serbestleşme dalgası olan 24 Ocak Kararları'nın devamı sayılabilecek gelişmeler ikinci, üçüncü dalga reformlarla devam ettirilememiştir. Bu anlamda kapsamlı bir çaba için yaklaşık yirmi yıl sonrası olan 2003 yılını beklemek gerekmiştir (Eryılmaz, 2007: 38).

İdari yapılanmada, 24 Ocak Kararlarından sonraki değişimler 1983 yılından itibaren ekonomik alanda hız kazanmıştır. Rekabetçi piyasa yapısını oluşturabilmek ve liberal politikalara karşı olan direnci kırmak için muhafazakâr yaklaşımlardan uzak ve yeniliklere ve hızlı karar alma anlayışına açık bir yeniden yapılanmaya gidilmiştir (www.ekodialog.com, e.t: 12.05.2009). Gerçektende 1980'lerden itibaren dünyadaki genel trendin etkileri ekonominin yanında başka konularda da etkisini göstermiş, Türkiye önemli değişimlerin ilk işaretlerini vermeye başlamıştır. Ülkenin kaynaklarının topyekûn planlanmasını ve kaynakların nasıl dağıtılacağını gösteren ulusal planlar da bu genel yönelimden nasibini almış, bu dönemden itibaren ekonomik anlayışın yanında ulusal plan

mantığı da köklü bir değişime uğramıştır. O zamana kadar hazırlanan dört BYKP'nın tamamı içe dönük kapalı ekonomi modeline göre hazırlanmışken bu dönemden itibaren hazırlanan kalkınma planları hem ekonominin hem de toplumun dışa açılmasını hedefleyen BYKP'dır (DPT, 2002: 6–8).

Bu dönemde kamu yönetimindeki çağdaş stratejilere uyumun bir gereği olarak görülen yapısal değişimler ekonomik kurumlar açısından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede ekonomik alanda Ankara'ya danışmadan karar alabilme yeteneği olan rekabetçi yapılar oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak bu dönemin kurumsal yapılanması hızlı karar alma amacına bağlı olarak gerçekleştirildiği için finansal disiplin ihmal edilmiş, sonuca gitmeyi hedefleyen kurumsal yapı ilerleyen yıllarda önemli sorunları da beraberinde getirmiştir (www.ekodialog.com, e.t: 12.05.2009).

1980'lerdeki çalışmalar ilk başlarda önceki dönemin çabalarını andırırsa da nitelik olarak önceki dönem çabalarından belirgin farklılıklar da göstermektedir. Bunlardan en önemlisi önceki dönem çalışmaları geleneksel kamu yönetimi anlayışına uygun olarak devletin yönetsel güç ve yeteneklerini artırmayı hedeflerken 1980 sonrası çalışma ve çabaları ilke olarak devletin küçültülmesini hedefleyen bir özelliğe sahiptir. Ayrıca 1985-1989 arasını kapsayan Beşinci BYKP ile yeniden ele alınan konu, etkinlik, hız, yerel yönetimlerin öneminin artırılması, kurumlar ve birimler arası uyum gibi kısmen yeni kavramlarla birlikte ele alınmaya başlanmıştır (Acar ve Sevimli, 2005: 28-29).

1980'li yıllardaki en önemli çalışma olarak Altıncı Plan Hazırlıkları çerçevesinde hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) öne çıkmaktadır. Uygulamada başarısız olsa da KAYA, önemli bir proje ve çaba olarak idareciliğimizde önemli bir yere sahiptir (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009; Saran, 2004: 150; Yılmaz ve Dinçer, 2003: 116).

1980’li yıllardaki en önemli çalışma şüphesiz kısaltması KAYA olan ve yine TODAİE ile DPT’nin ortaklaşa hazırladığı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’dir. Çalışmalarına 1988 yılında başlanan KAYA, 1990 yılında tamamlanmış olup kamu yönetimi sisteminin temel sorunlarına ve çözüm yollarına ilişkin kapsamlı tekliflere yer vermiştir. Ancak bu raporun da diğerleri gibi akim kaldığı görülmektedir (Saran, 2004: 150).

Her ne kadar uygulamada başarısız olsa da KAYA Projesi, 6. Plan Hazırlıkları çerçevesinde, AB’ye uyumu ve vatandaş odaklılığın ilk defa gündeme getiren bir çalışma olarak özel bir öneme sahiptir (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). Çünkü daha önceki çalışmalardaki idari düzenlemeler tamamen Türkiye’nin iç dinamiklerini esas alan çalışmalar olmasına karşın KAYA’nın Avrupa’ya uyumu esas alması ve vatandaş odaklı bir çalışma olması kayda değer bir durumdur.

1990’lardan 2000’li yıllara gelirken meselenin ele alınışında öne çıkan kavramlarda değişmeye başlamıştır. Yedinci BYKP’ında (1996–2000) konu küreselleşme süreci ile ilgili bir gereklilik olarak ele alınırken, devletin rollerinde kısıtlamalar yapılması önceki çalışmalara nazaran belirgin bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu dönemde devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanmaya çalışılırken Avrupa Birliği önemli bir etki merkezi olarak kendini hissettirmeye başlamıştır. Özellikle yönetim-vatandaş ilişkilerinin çeşitli AB ülkelerinde olduğu gibi klasik yargı mekanizmasının dışında, yönetime bağlı olmayan bir denetim sistemi içerisinde yürütülmesi gündeme gelmiştir. Buna bağlı olarak Türkiye’de Kamu Denetçisi (Ombudsman) Sistemi’nin kurulması hedeflenmiştir. Ayrıca Yedinci BYKP kapsamında ortaya konan yapılanma hedefleri içerisinde teknoloji (yönetim teknolojileri) vurgusunun

önceki dönemlere nazaran daha baskın olduğu da göze çarpmaktadır (Acar ve Sevimli, 2005: 31–32).

Sekizinci BYKP ise artık birçok kavramın tanımlanmasında ve uygulanma hedeflerinin belirlenmesinde AB'nin referans alındığı bir dönem olarak öne çıkmaktadır. Özellikle Topluluk Müktesebatı'nın benimsenmesi kapsamında ortaya konan hedeflerin AB Müktesebatına ve onunla uyumlu olarak hazırlanan ulusal plana uygun olarak tasarlanması ve gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır (Acar ve Sevimli, 2005: 32–33).

1945'ten 1990'lara kadar ele alınan çalışmalar bir bütün olarak ele alındığında hiç birisinden beklenen sonucun elde edilemediği dikkat çekmektedir. Bunun bazı sebepleri vardır. Bunun en önemli nedenlerinden bir tanesi, tıkanan yönetim yapısının acil sorunlarına çözüm getirmeyi amaçlayan bu çalışmaların, kamu yönetimi sisteminin bütünlüğü içerisinde ele alınmamış olmasıdır. Bütünlükten yoksun bu çözüm önerilerinin genellikle anlık önlemler ve birbiri ile yeterli ilişkisi olmayan düzensiz, ilgisiz önerileri içermesi bir diğer önemli etkidir. Ayrıca çalışmaların farklı hükümetlerce farklı şekillerde ele alınmış olması da başarısızlıkta önemli bir faktör olarak öne çıkmaktadır (Saran, 2004: 151–152; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 116–117).

Başbakanlığın hazırladığı bir raporda başarısızlığın nedenleri; hızlı değişime ayak uydurulamaması, geçici önlemlere yönelmesi, yabancılarca hazırlanan raporlara bel bağlanmış olması, yabancı ülkelerdeki modellerin taklit edilmeye çalışılması, çabaların kırtasiyeciliğin önlenmesi ve bürokratik sorunlar gibi dar bir alana odaklanarak geniş kapsamlı ve köklü değişiklik çabasına girilmemesi şeklinde sıralanmaktadır (Saran, 2004: 152).

Küreselleşme olgusunun ağırlığını hissettirmeye başladığı döneme kadar yürütülen kamu yönetimi reformu çabalarının teorik arka planı sanayi devrimi ile ortaya

ıkan modernist ilkelere dayanır. Bu yapı da belirgin bir şekilde ie kapalı sosyo-ekonomik ve siyasal evre, ulusal sınırlar içerisinde dışa kapalı toplum, merkeziyetçi ve müdahaleci, bürokratik devlet gibi olgu ve mekanizmalardan oluşmaktadır (Saran, 2004: 152–153).

Türk kamu yönetimi genel yapısı itibarıyla onlarca genel bütçeli kurulu, 65 civarında katma bütçeli kurulu (Yeni kurulan üniversitelerle bu sayı çok yüksek bir rakama ulaşmıştır. R.E.), ondan fazla bütçe dışı fon,  binden fazla belediye ve 81 il özel idaresinden oluşmaktadır. Bu devasa yapının görevler, yetkiler ve sorumluluklar bakımından tam olarak çizilmiş bir organizasyon şeması bile yoktur (www.ekodialog.com, e.t: 12.05.2009).

Osmanlıdan devralınan geleneksel bürokratik yapı; yeni koşulların getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal taleplerin getirdiği yeniden yapılanma gereksiniminin ortaya çıktığı 1950 yılına kadar devam etmiştir (A. Yılmaz, 2007: 217).

Osmanlıdan devralınan yönetim geleneğini devam ettiren Türkiye’de en önemli gelişmelerden ilki 1961 Anayasası ile yerel yönetimlerin anayasal bir tanımlamaya kavumasıdır. Bu anayasada yerel yönetimler ve yerinden yönetim ilkesi anayasa maddesi olarak yer almıştır. Yine de yönetim yapısındaki aşırı merkeziyetçi yapının değiştiğini söylemek güçtür. Çünkü 1960’tan 1980’e kadar olan sürede yerel yönetimler konusunda önemli tartışmalar olmasına karşın merkeziyetçi bürokrasinin katı tutumu karşısında pek bir ilerleme kaydedilememitir (A. Yılmaz, 2007: 219–220).

Türk kamu yönetiminin ne çıkan belli balı sorunları “aşırı mevzuatılık, hizmetlerin yeterince hızlı, kaliteli ve verimli olarak yerine getirilememesi, personelin insifiyatif kullanamaması, aynı amaca dönük kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun olmaması” olarak sayılabilir (A. Yılmaz, 2007: 220; Aydın, 2007: 214–220).

2000'lerden sonra ortaya çıkan değişimler ise 2002'den beri fiilen uygulama imkânı bulan düşüncelerin somut örnekleridir. Çalışmanın devamında sıklıkla ele alınacağı için burada değinilmemiştir.

II.1.2. Düzenleyici Reformlar

İlk defa OECD tarafından ortaya atılan düzenleyici reformlar 1995 yılında dile getirilmeye başlanmıştır. Daha sonraki 1997 tarihli düzenleyici reformları konu edinen OECD Reform Raporu ile kavram iyice yerleşmiştir. Ülkemizde ise ilk defa 2001 yılında çıkarılan bir genelge ile Düzenleyici Reformlar resmi bir nitelik kazanmıştır. Aynı yıl ülkemize ilişkin ilk OECD Raporu yayınlanmıştır (Zengin, 2003: 9).

Gelişmiş ülkelerden ziyade yoksul ve az gelişmiş ülkelere dayatılan reformların belli başlı özellikleri; düzenleyici, mali ve yönetsel planlara müdahale eder nitelikte olmalarıdır. Bu reformlar ülkelere; özelleştirme, özel sektörün yükseltilmesi, koruyucu tedbirlerin kaldırılması, şirketlerden alınan vergilerin azaltılması, ucuz işgücü lehine emek yasalarının düzenlenmesi, ihracata dayalı ekonomik büyüme ve devletin ekonomideki rolünün azaltılması gibi kavram ve uygulamaları dayatmaktadırlar (Farazmand, 2001: 257).

II.1.2.1. Düzenleyici Reformlar Döneminin Öne Çıkan Kavramları

1980'den itibaren devlet anlayışında ve kamu yönetimi yapısında köklü değişiklikler öneren düşüncelerin öne çıkan belli başlı kavramları Kamu İşletmeciliği/Yeni Kamu Yönetimi (Kİ/YKY), Toplam Kamu Yönetimi (TKY), Düzenleyici Etki Analizi (DEA), Sivil Toplum Kuruluşu (STK), Yerelleşme, bağımsız ve özerk nitelikli Düzenleyici Kuruluşlar, Yönetişim gibi kavramlardır.

Eskiden beri gelişme ve kalkınmanın motoru olarak kabul edilen devlet; emperyalizmin yeni bir biçimi olarak tasvir edilen küreselleşme çağında artık sorunların sebebi ve kaynağı olarak tasvir edilmektedir (Kayıkçı, 2007: 167–168). Bu sorunun çözümü içinse devletin küçültülmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Bu çözümün içeriği ise küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramları ile doldurulmaktadır (Kayıkçı, 2007: 168).

Bu kavramlardan yerelleşme; ulus devletin yetkilerini ve görevlerini yerel yönetimlere devrini ifade etmektedir. Yönetişim ise iktidarın özel sektör kuruluşları (Çok Uluslu Şirketler/ÇUŞ) ve STK'lar ile paylaşılarak yönetimin ortaklaşa yürütülmesidir. Bu anlayışın uygulamada öne çıkan politikası ise özelleştirmedir (Kayıkçı, 2007: 168).

Detaylarına fazla girmeyeceğimiz DEA ise OECD'nin Türkiye'de yaptığı gönüllü incelemeleri neticesinde hazırlanan Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek adlı rapor ile ülkemizde tartışılmaya başlanmıştır. İlgili rapor, Türkiye'de DEA'nın olmamasını düzenleyici kalite kontrol süreçlerinin en önemlisi eksikliği olarak görmüştür. DEA kavram olarak yeni bir kanun ve/veya mevzuat değişikliği dolayısıyla ortaya çıkacak maliyet ve faydalarla ilgilenir ve yapılan analizlerle yapılacak düzenleme sonucu devlet bütçesinde veya teşebbüsler üzerindeki ortaya çıkacak doğrudan etki ve faydalar tespit edilmeye çalışılır. Mevzuat sistemimizle DEA arasında doğrudan bir ilişki kurabilmek için 17.02.2006 tarihinde çıkarılan Mevzuat Hazırlama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik ile etkisinin On Milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için DEA yapılması zorunluluğu getirilmiştir (www.dtm.gov.tr, e.t: 16.07.2009).

II.1.2.1.1. Kamu İşletmeciliği / Yeni Kamu Yönetimi Kavramı

Küreselleşme her şeye elini atan bir olgu olarak hayatımızın tüm bileşenlerini etkilemektedir. Küreselleşmenin kamu yönetimine etkilerine bakacak olursak en kayda değer etki, küreselleşmenin refah devletinin rolleri üzerinde yarattığı baskıdır. Çünkü bu baskı ile devlet geleneksel rollerini yerine getiremezken, küresel şirketler, devletin kamusal kaynakların dağılımı, refahın adil paylaşımı, ekonomik istikrar, devletin ekonomideki öncü rolü gibi tüm kavramları kendi lehine etkilemekte ve yönlendirmektedir (Farazmand, 2001: 264). Refah devleti kavramına bir tepki olarak gelişen Kamu İşletmeciliği (Kİ), getirdiği kendine has değerlerin yanında devletin varlığını sorgulayan bir nitelikte taşımaktadır (Karcı, 2008: 41).

Ayrıca şirketleşmiş devletin ortaya çıkmasıyla geleneksel devletin güvenlik algıları ve askeri kimliği değişmekte, devletler şirketlerin zorlamasıyla sanılanın aksine sivil olandan sivil olmayan askeri bir yapıya doğru kaymaktadır. Özellikle şirketlerin toplum kesimlerini kendi varlıklarına karşı potansiyel bir tehdit olarak algılamaları, devletleri zora dayalı ve yurttaşları kısıncında tutan bir yönetime dönüştürmektedir (Farazmand, 2001: 265). Kamu yönetiminde gittikçe güçlenen bir akım olarak kamu işletmeciliği felsefesi serbestleşmenin bir aracı olarak bölüşüm ilişkilerini de yeniden düzenleyen bir söylem olarak kendini ortaya koymaktadır (Akbulut, 2007: 74–77).

Çeşitli bilim adamlarının kamu sektörünün bir işletme gibi olması gerektiği şeklindeki fikirlerinin de etkisiyle 1980'lerden itibaren özellikle İngiltere ve Amerika'da YKY anlayışı olarak tanımlanan görüşler literatürdeki yerini almaya başlamıştır (Al, 2007: 140). Aslında YKY anlayışı, bütün ülkelerdeki yapıyı değiştiren tek bir düşünceden ziyade 1980–1990 arasında birbirinden farklı ülkelerde görülen reform ve değişim çabalarının etiketi şeklinde değerlendirilebilir (Özer, 2005: 3).

1980'lerde yoğun bir şekilde literatürde kamu işletmeciliği üzerine eserler verilmeye başlanmıştır. Kamu örgütleriyle özel kesim örgütlerinin yönetim açısından aynılığına vurgu yapan bir kısım çalışmaların zamanla ABD yöneticilerince yasalaştırılarak uygulamaya konması kamu işletmeciliğinin bir bilim olarak güçlenmesini sağlamıştır. Hatta bu dönemlerde özel sektör yöneticilerinin kamu kurumlarında yöneticilik ve benzeri alanlarda birçok kere seminerler ve kurslar düzeyinde eğitim vermesi özel sektöre ait düşüncelerin kamu sektöründe benimsenmesini hızlandırmıştır. Günümüzde YKY olarak tanımlanan düşüncenin temeli Kamu işletmeciliği anlayışıdır (Al, 2007: 144-145).

YKY, üç aşamalı bir gelişim göstermiştir. 1979'dan başlayıp 1985'e kadar süren birinci aşama deregülasyon (yasal-yapısal serbestleşme), kamu sübvansiyonlarının kaldırılması ve kamu tasarrufları gibi kavramların öne çıktığı aşamadır. İkinci aşama 1985'te başlayan ve özelleştirme düşüncesinin yaygınlık kazandığı aşamadır. Son ve devam eden aşama ise 1990'larda başlayan ve kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, performansa dayalı yönetim gibi kavramların öne çıktığı aşamadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 29; Eryılmaz, 2007: 21).

1980'lerde devletin rolündeki değişime bağlı olarak kamu yönetiminde de işletmeci bir mantığa geçişin kapısı aralanmıştır. Özellikle refah devletinin sorgulandığı ve krizlerin sorumlusu olarak bürokratik merkezi devletin gösterildiği bu dönemlerde kamu işletmeciliği anlayışı önemli bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Başlangıçta kamu işletmeciliği kavramı, kamu idaresini yürütme erki ile sınırlandıran görüşün adı iken daha sonra bu konuda yeni çalışmaların da ortaya çıkması ve OECD'nin de etkisiyle Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) adıyla yeniden tanımlanmıştır (Kayıkçı, 2007: 171; Karcı, 2008: 41).

Ancak bu farklılığa karşın çalışmamız içerisinde kamu işletmeciliği kavramı bu konudaki gelinen son aşamayı ifade eden anlayışların bir bütünü olarak kullanılmıştır.

YKY, Anglo-Sakson ağırlıklı bir yönetim anlayışı olmasına karşın uygulamalar ülkeden ülkeye de farklılık göstermektedir. Özellikle ülkelerin birbirinden farklı reformlar uygulamaya koymalarıyla bu anlayışta bir birliğin oluşması zorlaşmış, ülkelerin siyasal tercihleri ve yerel değerleri anlayışın günümüzdeki dağınık görüntüsünün oluşmasına neden olmuştur (Al, 2007: 150–51). Bu yüzden her yazarın bir diğerinden farklı tanım ve yorum getirebildiği görülmektedir. Hatta bu yüzden YKY'nin tutarlı bir teoriden yoksun olduğu bile ileri sürülmektedir (Al, 2007: 146, 150). Uygulamalarda öne çıkan anlayış, aslında kamu yönetimi ile özel kesim yönetimi arasında bir fark olmadığı şeklindedir. Bu yüzden kamunun, özel sektör ile işbirliği içerisinde hareket ederek, hizmetleri yürüten değil yürütülmesi için özel kesim örgütleri adına yüklenicilik yapan bir yapı olması istenilmektedir (Kayıkçı, 2007: 171–172). Yaşanan gelişmelere bağlı olarak küresel şirketler yatay ve dikey birleşmelerle merkezileşip gücünü artırırken devletler, adem-i merkeziyetçiliğin de etkisiyle gücünü kaybetmektedir (Farazmand, 2001: 267).

Bu arada geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışlarına geçme çabası dünya ölçeğinde önemli bir konsensüse de işaret etmektedir. Bu konsensüse neden olan ise dört ana grup altında toplanabilecek gelişmelerdir. Bunlar; sanayi toplumunun aşılacak bilgi toplumuna geçişin hızlanması, Fordist üretim sisteminden post Fordist üretime (esnek üretim tarzı) geçilmiş olması, ulus-devlet olgusunun yerini küreselleşmiş dünyaya bırakması ve post modernist düşüncenin modernist düşüncenin yerini almaya başlamasıdır (A. Yılmaz, 2007: 223).

Bir diğer önemli etki ise küreselleşmenin devletler üzerinde özelleştirme konusunda yarattığı baskıdır. Devletler ve onların bürokrasileri üzerindeki özelleştirme

baskısı arttıkça rüşvetler çoğalmaktadır. Rüşvet olgusunun devletin merkezde görüldüğü bir ilişki ağı içerisinde gerçekleşiyor olması ise vatandaşların devlete ve sisteme olan güvenini sarsmaktadır (Farazmand, 2001: 266).

Profesyonel yöneticilerce yönetilen şirketlerin baskısı devleti de seçkin olmaya zorlamakta, devlet bünyesindeki kamu görevlileri şirketlerin daha yüksek gelir vaatleri karşısında kamu otoriteleri içerisinde yerli işbirlikçileri yaratmaktadır. Küresel şirketlerin yarattığı bu seçkin kesimlerin kontrolündeki devlet ise küresel şirketlerin çıkarlarını kendi vatandaşlarının çıkarlarının üstünde tutabilmektedir (Farazmand, 2001: 266).

Son yıllarda kamu yönetiminde değişim rüzgârlarının ana kaynağı olan YKY düşüncesi; kamu hizmetlerinin organizasyonu ve kontrolünde dünya çapında bir anlayış değişimi yaratmaktadır. Bu düşüncenin bir uzantısı olarak; Kamu hizmetlerinde stratejik yönetim, performans yönetimi ve devletin yeniden yapılandırılması gündemlere girerken bürokratik girişimcilik, özel sektörden teşmil edilen TKY gibi kavramlar politika değerlendirmelerinin (Özer, 2005: 1) temel ölçütleri haline gelmektedir.

Bu anlayış, kendi içinde güçlü bir ideolojik geçmişi ve dönüşümü de barındırmaktadır. Bu yüzdendir ki güç, kültür, denetim ve sorumluluk ilkeleri gibi temel kavramlar süreç içinde dönüştürülmektedir (Özer, 2005: 1).

YKY düşüncesinin ilk ve en yaygın uygulandığı ülkeler krizden etkilenen ve 1980'lerden itibaren yeniden yapılanma zorunluluğu duyan ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkeler olmuştur. Ayrıca bu ülkeleri gelişmiş pek çok diğer batı ülkesi izlemiş, bu anlayış adeta bir akıma dönmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 32-33; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009; Özer, 2005: 2).

YKY ile ilgili ilk çalışmalar önce İngiltere’de başlamıştır. Sonra ABD’de bu anlayışa yönelik çabalar olmuş oradan da Yeni Zelanda ve Avustralya’ya taşınmıştır. Bu reformların temel özelliği; “kamu hizmetlerinde patronajdan ziyade liyakat ve kariyere dayanması, sağduyuya önem vermesi, idarenin takdirinden çok bürokratik roller ve karar verme süreçlerine atıf yapması” olarak sıralanabilir. Bu haliyle kamu hizmetleri kişilerden çok kurallara bağlı hale getirilmiştir (Özer, 2005: 3). YKY bu yönüyle Weberyen Bürokrasi Modelinin yerini alan bir akımdan ziyade Weberyen rolleri kendi içinde daha dinamik hale getiren bir ilkeler bütünüdür.

Bu yönetim anlayışının ortaya çıkmasına ve ülkeler arasında hızla yayılmasına zemin hazırlayan temel faktörler; ülkelerin değişen şartlarının sonucu gelir düzeyi ve dağılımının değişmesi, kamu ile özel kesim arasındaki sınırların gitgide kalkması, teknik yenilikler, kamu politikalarında bürokratik etkinliğin zayıflaması, kamu politikalarında resmi ve statik yaklaşımların bir kenara bırakılması olarak sayılabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 33-35; Özer, 2005: 3).

Ancak bu düşünce başlangıçta ortak bir çerçevenin varlığından ziyade ülkelerin her birinde farklı şekillerde uygulamaya konan reform programları şeklinde uygulama alanı bulmuştur. Uygulamalardan edinilen deneyimlerden günümüzdeki çerçeve ortaya çıkmıştır (Karcı, 2008: 42). Başlangıçta görülen farklılıkların bir uzantısı olarak YKY konusunda uygulanan politikalar birebir örtüşmemektedir. Bunlar kendi içlerinde dört ana gruba ayrılırlar. Bu gruplar (Özer, 2005: 2);

- 1- Korumacılar (Norveç),
- 2- Modernistler (İsveç),
- 3- Piyasa açılımcıları (Yeni Zelanda ve Avustralya),
- 4- Küçük devlet kategorisini savunanlar şeklindedir.

Son zamanlarda bu dört grubun içinden modernistler olarak bilinen gruba daha büyük bir eğilim vardır. Ayrıca YKY'nin uygulama biçiminin de ülkeden ülkeye değiştiği gözlenmektedir. Kimi ülkeler devletin rolünü ve hacmini küçültmeye odaklanırken, kimileri de reformları devletin yasallığını korumak için yapmaktadır. Bazıları ise reformları sadece idari açıdan ele almaktadır (Özer, 2005: 2).

Aslında OECD ülkelerine has bir anlayış olan YKY düşüncesi farklı ülkelerde farklı şekillerde algılansa ve uygulansa da özü temelde; Özel sektörün ilklerinin kamu sektörüne aktarılması mantığına dayanır. Bu anlayışın gereği olarak devlet politik öncelikleri başlatıcı bir rol üstlenir (Özer, 2005: 2). Fakat nihayetinde YKY, küreselleşen dünyada devlet kurumlarının kapitalist sistemin gereklerine göre dizayn edilmesi felsefesine dayanır. Bu bir anlamda pazar sorunu yaşamaya başlayan küresel şirketler ve sermayenin içine düşmekten korktukları darboğazı devletlerin imkânlarına ortak olarak aşma çabası olarak değerlendirilebilir. Çünkü 1980'li yıllar, Petrol Krizi ile zayıflayan kapitalizmin pek parlak sayılmayan dönemleridir. Ortaya çıkışı itibarıyla da İngiltere'de bireyci kapitalizme sırtını vermiş bir yönetim anlayışı olarak YKY, pazar sorunlarını aşmak isteyen ÇUŞ ve sermaye güçlerinin devletin kontrolündeki hizmet alanlarına nüfuz etme çabasının sonucunda ortaya çıkmış bir yönetim anlayışı olarak görünmektedir. Konuya bu açıdan bakınca kendi hareket alanı içinde krize giren kapitalizmin, devleti bir piyasa unsuru ve kazanç alanı olarak görmesi akla uygun olarak görünmektedir (www.bilgiagi.net, e.t: 11.06.2009).

Yerelleşme olgusunun açık etkisi altındaki YKY'nin ülkemizdeki etkileri üç aşamalı olarak kendisini göstermektedir. Bir yandan kamu yönetiminin temel ilkeleri yeniden şekillendirilmeye çalışılırken diğer yandan çok sayıda yerel yönetim yasa çalışması ile konuya hukuki bir çerçeve getirilmek istenmektedir. Son aşamada ise kamu

personel rejimi yeni yasal değişikliklerle köklü bir değişikliğe tabi tutulmak istenmektedir (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009). Ancak her üç konuda da topluma zengin bir ilkeler çerçevesi sunulmuşsa da uygulamada henüz somut bir adım atılabilmiş değildir.

Ülkemizde yönetim yapısına ilişkin ortaya konmaya çalışılan reformların gerekçeleri olarak; merkeziyetçilikten kurtulmak, bürokrasiyi azaltmak, yerel yönetimleri güçlendirmek, yolsuzluğu önlemek, halkın taleplerini karşılayabilmek, yerelleşme ve YKY anlayışına uyum sağlamak, yerelleşme yoluyla demokratikleşmek olarak sıralanmaktadır (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009). Reformları uygulamaya çalışan yöneticilerin sıralamış olduğu gerekçelerin neredeyse tamamı DB, OECD, İMF gibi küresel merkezlerin çerçevesini çizdiği YKY anlayışının tüm dünyaya deklare edilen gerekçeleridir. Reform gerekçeleri arasında ülkemizin sosyo-ekonomik dinamiklerine ilişkin ve milli niteliğe haiz gerekliliklere bir cümle dâhi bir göndermenin bulunmayışı söz konusu çabaların çok büyük bir eksikliğidir (www.bilgiagi.net, e.t: 11.06.2009).

II.1.2.1.2. Toplam Kalite Yönetimi

Temelde özel sektör kaynaklı bir kavram olan TKY, artık günümüzün önde gelen anlayışı olan YKY'nin temel değerlerinden birisidir. (Eryılmaz, 2007: 25). TKY kimilerince o denli önemslenmektedir ki bunun Weber'in bürokrasi modeline benzer etkide ve önemde bir devrim olduğunu savunanlar dâhi vardır (Aydın, 2007: 142).

TKY yeni bir yönetim anlayışdır ve sürekli iyileştirme ve geliştirme, kalite gibi kavramları öne çıkaran bir niteliğe sahiptir. Getirdiği yenilikler dolayısıyla TKY, kalite düşüncesinin ulaştığı çağdaş yönetime ait son aşama olarak görülmektedir (Aydın, 2007: 142; www.gumrukkontrolor.org.tr, e.t: 12.05.2009). TKY ile ilgili olarak birçok tanım yapılmasına karşın TKY'nin kendisini oluşturan kelimelerin yarattığı çağrışımları

aşan bir anlamının olduğu da ileri sürülmektedir. Bu yüzden TKY, bir metottan ziyade bir yaşam tarzı ve felsefesi, varılacak herhangi bir son nokta değil de bitmeyecek bir yolculuk olarak görülmektedir (www.gumrukkontrolor.org.tr, e.t: 12.05.2009). Ancak TKY'nin bu kadar önemsenmesinde TKY'nin ne olduğu ve ne getirdiği kadar klasik modelin kalite anlayışındaki eksiklikler ve uygulamaya ilişkin yetersizliklerin de önemli bir rolü vardır.

Bürokratik yönetim anlayışının doğası gereği yüksek miktarda girdi kullanımını özendirerek personeli israfa yönlendiren bir niteliğe sahiptir. Bürokratların örgütlerini büyütme yönelik çabalarına siyasetin baskıları da eklenince ödüllendirmenin amire yakınlığa göre belirlendiği sistemde hizmet kalitesi iyice düşmektedir. Geleneksel yönetimde örgüt büyürken eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artarken biçimsel denetim öne çıkmakta ve personelin uzmanlaşma alanı daralmaktadır (www.maliye.gov.tr, e.t: 15.06.2009).

Personel sistemi liyakate değil de kıdem esasına dayandığı için personel özellikle yetersizliğinin baş gösterdiği emekliliğine yakın dönemlerde üst yönetime getirilmekte, örgütler verimsizlik ve kalitesizliğe teslim edilmektedir. Özellikle kamu hizmetlerinin sunumundaki idari zihniyet, iş görme usulü, bürokratik ve merkeziyetçi yaklaşım hizmetlerin etkinliğini engellemektedir. Yakın zamanda çağdaş yönetim modellerinin ortaya çıkmasıyla hizmetlerin sunum şekilleri değişmiştir (www.maliye.gov.tr, e.t: 15.06.2009).

Son zamanların öne çıkan kavramlarından birisi olarak TKY; işletme içindeki ünitelerin, tüketici isteklerini optimal düzeyde karşılamak için kalitenin yaratılması, yaşatılması ve geliştirilmesi yolundaki çabalarını birleştirip koordine eden etkili bir sistemdir. TKY; değişim, dönüşüm, yaratıcı düşünce, motivasyon, takım çalışması, iletişim, önleyici sorun belirleme ve çözme gibi esaslara dayanır (www.maliye.gov.tr, e.t:

15.06.2009). TKY, yönetim faaliyetlerine dönük olarak sistematik bir yaklaşım getirmektedir. Temel hedefin kalite olduğu sistem içerisinde hata yapmama çabası öne çıkmaktadır (Aydın, 2007: 142).

TKY; gerek tüketicilerin gerekse üreticilerin doyumunu esas alırken, felsefe olarak insan unsurunu öne çıkarır ve katılımcı, paylaşımcı liderlere gereksinim duyar. Ayrıca toplam kalite anlayışında çalışanların yatay ve dikey işbirliği önemli bir olgudur (www.maliye.gov.tr, e.t: 15.06.2009).

Bir ekip çalışması olan TKY; örgüt içinde personelin faaliyete katılımını esas alır ve bireylerin maliyet ve kalite bilincine sahip olmalarının gerekliliğine vurgu yapar. Bu anlayışta ürün kalitesi demek işletme, sektör ve ülke çapında çalışanların faaliyetlerinin toplamı demektir. TKY'nin önemli özelliklerinden birisi de çalışanları da hesaba katan, sadece üretilen malın kalitesine değil çalışanların istek ve ihtiyaçlarının da karşılanmasına önem veren bir anlayış olmasıdır. İnsana verilen değer öne çıktığı bir sistem olarak TKY, çalışanları da bir müşteri olarak kabul ederek bu çerçevede çalışanların da göz önünde tutulması gerektiğini savunur (Aydın, 2007: 143; www.gumrukkontrolor.org.tr, e.t: 12.05.2009).

Kalite Kontrol Çemberleri (KKÇ), TKY'de önemli araçlardır. KKÇ, aynı mesleki faaliyet içinde aynı üniteye bağlı çalışan 8–10 kişiden oluşan gönüllü gruplardır. Bunların temel işlevi çalışanlar arası iletişimi sağlamak ve işlerle ilgili sorunları çözüme kavuşturmasıdır. TKY; tüm süreçleri müşteri tercihlerine göre yeniden yapılandıran bir sistem olduğu için müşteriler organizasyonun en tepesinde yer alırlar. Günümüzde koşulların değişiyor olması kamu kurumlarını TKY'ne geçişe zorlamaktadır. Özellikle demografik koşulların değişmesi, toplumsal zenginliğin artması, toplumun devletten beklediği hizmetlerin çeşitlenmesi ve artması, bireylerin neyin nasıl yapıldığı konusunda

daha fazla bilgi ve etki sahibi olmak istemeleri, ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığını bilmek istemeleri yönetimleri TKY'ne zorlayan koşullar olarak öne çıkmaktadır (www.maliye.gov.tr, e.t: 15.06.2009).

Birçok konuda olduğu gibi TKY konusunda da içeriği belirleyici bir rolü olan OECD'nin TKY konusunda önerdiği reform ve stratejiler (www.maliye.gov.tr, e.t: 15.06.2009; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 29–30);

- Yetki devri ve esnekliğin sağlanması,
- Sorumluluk, kalite ve performansın sağlanması,
- Rekabetin geliştirilmesi,
- İhtiyaçlara cevap veren hizmetlerin geliştirilmesi şeklinde sıralanabilir.

TKY'nin uygulanmasıyla elde edilebilecek faydalar (www.maliye.gov.tr, e.t: 15.06.2009);

- Merkeziyetçi yapının yerelleşmesi,
- Otoriteye dayalı liderliğin yerine işbirliğini öne çıkaran liderlik anlayışının gelişmesi,
- Hiyerarşik yetkinin yerine uzmanlığın öne çıkması,
- Ekip çalışması, toplam kalite ve sinerjik yönetim, uzlaşma gibi kavram ve değerlerin öne çıkması,
- Kamu yararı kavramının yerini kalitenin alacak olması,
- Yükselmenin kıdem ve sicile göre değil liyakat sistemine göre gerçekleşecek olması,
- Sürekli gelişme kavramının öne çıkması,
- Vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi,
- Performansın ödüllendirildiği bir anlayışın gelişecek olması

- Klasik planlamanın yerini stratejik planlamanın alması,
- Eşit işe eşit ücret, sıfır hatalı üretim anlayışı, personel açısından sürekli eğitimin öne çıkması, esnek istihdam politikası gibi kavramların gelişecek olması,
- Kalite kontrol süreçlerinin değişecek olması,
- Bencmarching, beyin fırtınası gibi yönetici karar verme süreçlerinin gelişmesinin yanında yönetici ile çalışan ilişkilerinin işbirliği temelinde yeniden şekillenecek olması şeklinde sıralanabilir.

Günümüzün önemli kavramlarından birisi olan TKY, özel sektörün ürettiği bir kavram olmasına karşın artık kamu yönetimi açısından da çok önemli bir kavram haline almıştır. Üst yönetimin liderliği, müşteri odaklılık ve müşteri tatmini, tam katılım ve takım çalışması, çalışanların eğitimi, hata önleme/sıfır hata, sürekli geliştirme-iyileştirme gibi önemli ilkeleri olan TKY'nin kamu yönetimine uygulanmasıyla vatandaş, tatmin edilmesi gereken müşteri sıfatı kazanmaktadır. Bu yönüyle TKY'nin müşteri/vatandaş odaklı bir anlayış olarak klasik anlayışı ortadan kaldıran, devrim sayılabilecek bir özelliği de vardır. Ancak TKY önemli ölçüde lider merkezli bir anlayıştır. Bu yüzden TKY uygulamasının başarısızlığında lider eksikliğinin önemli bir rol oynadığı düşünülmektedir (www.gumrukkontrolor.org.tr, e.t: 12.05.2009).

II.1.2.1.3. Düzenleyici Kuruluşlar

Anglo-Sakson yönetim kültüründe bağımsız idari otoriteler olarak bilinen düzenleyici ve denetleyici kurumların dünya genelinde yer etmeye başlaması 1979'larda ortaya çıkan karma modelden piyasa ekonomisine geçişi ifade eden ekonomik dönüşüm sürecinin bir sonucudur (Eryılmaz, 2007: 206–207).

Bu kurumların ortaya çıkışındaki temel mantık; devletin yetersiz kaldığı işletmecilik fonksiyonlarının özel kesimlere aktarıldığı bir dönemde devletin düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmede başarısız kalacağı düşüncesidir. İleri sürülen tez ise serbest piyasa ekonomisinin kurallarının ve yapısının önceki ekonomik sistemin kural ve yapılarından farklı olacağı şeklindedir (Eryılmaz, 2007: 207).

Yeni yönetim anlayışı doğal olarak kendine özgü kurumlarını da getirmiştir. Özellikle siyasal otoritenin yerine piyasa aktörlerini geçirmeye dönük ihtiyaçların artması, kamu yönetimi ile özel işletme yönetimlerinin benzeşmesini doğurmuştur. Bu noktada öne çıkan en önemli kurumsal düzenlemeler siyasetin ekonomi ile ilişkisini biçimlendirmeyi de sağlayan ve bağımsız bir şekilde örgütlenen düzenleyici kuruluşlardır (Al, 2007: 206–207).

Siyasetin popülist politika üretme baskısını ortadan kaldırmayı da amaçlayan bu regülasyon kuruluşları önceki regülasyon anlayışından farklı olarak hizmeti yürüten değil; hizmetin yürütülmesini denetleyen, kontrol eden ve düzenleyen bir niteliğe sahiptir. Eskiye göre yargısal yönleri de öne çıkan bu kuruluşlar birçok alanda kurumlaşmışlardır ve bağımsız idari otoriteler olarak ta tanımlanmaktadır (Al, 2007: 208–209).

Serbest piyasa ekonomisinin mantığından yola çıkılarak üretilen bu kurumların ortaya çıkış nedenleri olarak; ekonomik işlerin uzmanlık gerektirmesi karşısında klasik bakanlık yapısının yetersiz kalacağı düşüncesi, devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olamayacağı, siyasal etkilerden arındırılmış kurumların siyasetin günlük kaygılarından uzak olabileceği gibi gerekçeler ileri sürülmektedir (Eryılmaz, 2007: 207–208).

Ülkemize girişi 1980’den sonra olan düzenleyici denetleyici kurumların başlangıçta gelişimi yavaş seyretmiş fakat belli bir dönemden sonra bankacılık sektörü başta olmak üzere hızlı bir kurumlaşma görülmüştür.

Ülkemizdeki belli başlı düzenleyici denetleyici kurumlar olarak; Sermaye Piyasası Kurulu (SPK 1981), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK 1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK, 1999), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK, 2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK, 2001), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK, 2002) ve Kamu İhale Kurumu (KİK, 2002) olarak sayılabilir (Eryılmaz, 2007: 208; Al, 2007: 211–216).

Anayasaya bir aykırılığı olmasa da bu kurumların anayasal bir dayanağının olmaması da önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca görevlerine ilişkin anayasal bir dayanakları yoktur. Bu yönüyle bu kuruluşların hukukun bir gereği olarak ortaya çıkmasından ziyade şartların zorlamasıyla ortaya çıkmış kurumlar olduğu ileri sürülmektedir (Al, 2007: 210–211).

Bu kurumlar genel itibarıyla piyasa ekonomisinin düzenlenmesi, temel hak ve özgürlüklerin güvencede tutulması ve idarenin keyfiliklerinin önlenmesi gibi önemli işlevleri sağlarlar (Eryılmaz, 2007: 208). Üst kurullar, devletin hem üretici hem de düzenleyici olmasına bir tepki olarak devletin tekel konumunu esnetmeyi amaçlayan bir niteliğe sahiptir. Bu noktada üst kurullar yeni devlet biçimi olarak iç piyasanın yeni (piyasacı) ilkelere göre düzenlenmesini sağlayan yapılar olarak devletin küreselleşmeye eklenmesinde önemli birer ajan olarak kabul edilmektedirler (Akbulut, 2007: 83).

Bu kurulların oluşturulmasında yukarıda ifade edildiği gibi her ne kadar yönetimde siyasetin etkisinin azaltılması amaçlanmış olsa da Türkiye'deki uygulamada bu kurumların gerek ortaya çıkışında gerekse yapılarının oluşturulması ve görevlilerinin seçilmesinde siyasetin ağırlığı özellikle batıdaki emsallerine göre çok daha fazladır (Al, 2007: 213).

II.1.2.1.4. Yönetişim

Küreselleşmenin devletin rolünde öngördüğü değişimi sağlamaya yönelik olarak ürettiği kavramlardan bir tanesi de yönetişimdir. İlk defa 1990'lı yıllarda Dünya Bankası tarafından Afrika'nın Sub-Saharan Bölgesinde yaşanan insani krizleri çözmeye girişimleri sonrasında ortaya atılmıştır. Bu dönemde yönetişim; IMF, OECD ve AB tarafından da benimsenen ve yöneten-yönetilen ayrımının olmadığı iktidarın özel sektör ve STK'larla paylaşıldığı ve katılımcı bir model olarak sunulmuştur (Kayıkçı, 2007: 169; Zengin, 2003: 8).

Yönetişim; kamu yönetimi, özel sektör ve STK'nı içine alan ve bunlar arasındaki ilişkiler ağını ve bunların birbirinden etkileşimlerini ifade etmek için bir kavram olarak öne çıkan bir kelimedir. Geniş bir aktör yelpazesini içinde barındıran ve sisteme dâhil eden yönetişim kavramı nitelik itibarıyla toplumu yönetme öncelik ve sorumluluğunun devletten sivil topluma doğru kaydığının önemli işaretlerinden birisidir. Anlayış olarak yönetişim özellikle sivil toplum örgütlerine vurgu yapmaktadır. Kavram içerisinde kamunun tüm toplum kesimlerinin bir etkileşimi olduğu ileri sürülmektedir. Bu yüzden toplum kesimlerini temsil ettiği ileri sürülen STK'lar ve gönüllü kuruluşlar belirgin bir şekilde öne çıkmakta, devlete ilişkin kavramlar gittikçe sıralamanın gerisine düşmektedir. (Eryılmaz, 2007: 25; www.bilgiagi.net, e.t: 11.06.2009; A. Yılmaz, 2007: 224; Çukurçayır, 2002: 96–97).

Yönetişimin ortaya çıkışındaki temel dayanak noktası yönetimin sadece hükümete ve bürokratik uzmanlara bırakılamayacağı anlayışıdır. Bu sebepten yönetişim, sivil toplum örgütlerini ve dolayısıyla bireyleri kamu yönetiminde öne çıkaran bir anlayış olarak gelişim göstermiştir. Kamusal sorumluluk ve denetimi yeniden biçimlendiren

yönetişim anlayışına göre yönetilenler de yönetime katılırken denetim mekanizmasının bir parçası olmaktadır (Al, 2007: 236–237).

Yönetişim, yönetim yapısında üçlü bir yönetim modeli öngörmektedir. Özellikle özel sektörün öne çıkarıldığı bu yönetim modeli bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kesimlerinden oluşmaktadır. Ancak özel sektörün ısrarla öne çıkarılması gelecekteki -bu anlamda- gelişmelerin özel sektör talepleri doğrultusunda gelişeceğinin de önemli bir işaretidir. Ayrıca sivil toplum olarak lanse edilen yapıların genellikle uluslararası sermaye güçlerince yönlendiriliyor olması geleneksel kamu anlayışının bel kemiğini oluşturan bürokrasinin ikiye bir azınlıkta kalması anlamına gelmektedir (Zengin, 2003: 8; www.bilgiagi.net, e.t: 11.06.2009).

Yönetişimin karşımıza çıkardığı ilkelerin içeriğine baktığımız zaman özel sektör taleplerinin yeni yönetim anlayışında ne kadar etkin ve belirleyici olduğunu daha iyi görürüz. Özellikle öne çıkarılan katılımcılık ifadesinin içini dolduran taraflardan birisi olan STK'nın içinde TUSİAD, TOBB gibi özel sektör destekli/antetli STK'nın olması ve bunların sözünü salt sivil toplum örgütlerine nazaran daha yüksek perdeden söyleyebilmesi durumun izahı için açıklayıcı bir örnektir (Zengin, 2003: 9).

Temel amaçları bireyleri, STK'nı, iş dünyasını yönetimle bütünleştirmek, toplumu önemli bir aktöre dönüştürmek, demokratik değerleri güçlendirmek ve yönetime duyulan güvensizliği azaltmak olan yönetişimin az gelişmiş toplumlardan ziyade çoğulcu, demokratik sistemi oturmuş, gönüllü kuruluşların güçlü olduğu gelişmiş batı toplumlarında var olduğu ve tartışıldığı görülmektedir (Al, 2007: 239).

Esneklik, demokratlık, çoğulculuk, hesap verme, yerellik, e-devlet, ileri görüşlü devlet, e-devlet-vatandaş ilişkilerinde ilerleme, performans ve toplam kalite gibi unsurları bünyesinde barındıran yönetişim çok aktörlü ilişkiler ağını ön plana çıkaran ve

yöneten-yönetilen ayrımının keskin olmadığı, vatandaşların yönetim süreçlerinde etkin konuma getirildiği bir süreçtir. Ayrıca OECD'nin de katkısıyla ulusal ve uluslararası yönetim sürdürülebilir kalkınmanın bir gerekliliği olarak görülmeye başlanmıştır. Bu noktada küreselleşme ve yönetim birbirlerinin tamamlayıcı unsurları olarak kabul edilmektedir (Al, 2007: 238–239; Zengin, 2003: 4–6).

Ayrıca son dönemlerde OECD'nin geliştirdiği yönetsel araçlar arasında yer alan bölgesel yönetim kavramı da oldukça etkili bir şekilde öne çıkmaktadır. Genel anlamdaki yönetim kavramının ötesinde bu kavram, adem-i merkeziyetçi bir anlayışı ifade etmektedir. OECD'ye göre, küresel ekonomik performansın dinamik bir şekilde işlemesi için bölgesel yönetim kavramı önemlidir. Getireceği finansal federalizm ve istihdam politikalarının yerelleşmesi, yerel ortaklar arasındaki yatay ve dikey eşgüdümün sağlanması bölgesel yönetimin öne çıkan hedefleridir (Zengin, 2003: 7).

Yönetim kavramı, devletin yetkilerini paylaşmak amaçlı ve demokratik nitelikli bir kavram olmasına karşın, küreselleşmenin dozunu artırdığı eşitsizliklerin yarattığı direnişleri önlemek ve piyasa ekonomisi için gerekli ortamın oluşumunu sağlamak amaçlı -türetme- bir kavram olarak ta görülmektedir (Kayıkçı, 2007: 169). Ayrıca yönetim kavramının kamu yönetimi tartışma ve çalışmalarında dile getirilmeyen önemli bir boyutu daha vardır ki o da, klasik kamu idaresinin yerini toplumsal tercihler adı altında etnik, dinsel ve kişiselleşen çıkarların alacak olmasıdır. Bu yönüyle merkezci devlet ortadan kalkarken yeni yönetim, yönetim adı altında yarı resmi nitelikli STK'ları temelinde dönüştürülüp ve yeniden yapılandırılmaktadır (Güler, 1997: 48).

Kimi yazarlarca anlamının pek net olmadığı ileri sürülen yönetim kavramı yönetime yeni ortakları getirirken hükümet dışı organizasyonları yönetimin yeni ortaklarına dönüştürmekte, yönetime kendine has yeni anlayışlar da getirmektedir. Bu

bakımdan yönetim geleneksel anlayıştan farklı olarak çok aktörlü, desantralize, esnek yapılı, toplumsal aktörleri etkin kılan kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran bir yapıyı öne çıkarmaktadır (Al, 2007: 238).

Yönetişimin demokratik bir ilke olarak sunulmasına karşın; Yönetişimin demokrasiyi getirmeyeceği, sivil toplumun yurttaş anlamına gelmediği, STK'nın tikel çıkarların basit birer temsilcisi olduğu, yurttaş olabilmek için bir egemen devletin zorunlu olduğu ileri sürülmektedir. Ezen-ezilen ilişkisinde devletin ezilenlerin haklarını koruyan tek güvence olduğu, bu bakımdan devleti zayıflatan yönetim ve benzeri kavramların halkı ulusal yasalara dayanan egemenliğinden ve haklarından mahrum bırakmaya yönelik olduğu, bu kavramların aslında toplumların varlıklarına karşı bir darbe olduğu şeklinde görüşler de mevcuttur. Bu anlamda öne çıkan bir diğer görüş ise; *“Yönetişim halkın katılımı değildir. Yönetişimin öngördüğü idare, serbest pazarcı kalkınma modelini uygulamak için gerekli görevleri ve siyasal koşulları yerine getiren araçsal bir yapıdır. Yerelleşme ile doğan yeni pazarları küresel sermayenin emrine amade kılacak siyasal düzeni sağlayacak siyasal sistemi yaratmak küresel emperyalizmin önemli bir hedefidir.”* şeklindedir (Kayıkçı, 2007: 169–170). Gerçektende STK ile halkın yönetimlere katılımının gerçekleştirildiği ileri sürülse de hem STK'ların karar alma mekanizmaları kısıtlı sayıda insanın elindedir. Hem de STK'ların yer aldığı projelerin ulus üstü kuruluşlarca finanse edildiği gözden kaç(ırıl)maktadır (Kayıkçı, 2007: 170; www.bilgiagi.net, e.t: 11.06.2009).

Yönetişim kavramını gündeme getiren Dünya Bankası'nın yönetimden beklentileri de bu anlamda önemlidir. Dünya Bankası yönetim ile yoksulluğu tamamen yok edebilmeyi değil azaltabilmeyi hedeflemektedir. Görülüyor ki; sorunun yok edilmesi değil de yönetilebilirliği üzerine odaklanan Dünya Bankası; temsil ettiği küresel sermaye için bir tehdit unsuru olabilecek karşıt kutbu yani yoksulluğu ortadan kaldırmayı değil onu

depolitize ederek, kaybeden – kazanan kurgusunu da bu şekilde meşrulaştırmaktadır. Bu yaklaşımların amacı 1980’lerde devleti minimize eden felsefenin ulaştığı başarının ardından artık devlete yeni roller yükleyerek devleti düzenleyici bir kimliğe büründürerek, devleti, piyasanın rahat işlemesi için gerekli koşulları sağlamaya yönlendirmektir (Kayıkçı, 2007: 170).

Günümüzde yönetim kavramı ile ilgili en kapsamlı çalışmaları yapan kuruluş olarak OECD öne çıkmaktadır. OECD, kamu yönetimine olan ilgisine bağlı olarak çeşitli alt kuruluşlar ve komiteler oluşturmuştur. Özellikle 1980’lerin sonundan itibaren ivme kazanan YKY anlayışının yerleştirilmesi için Public Management Committee (PUMA) adıyla bir komite oluşturmuştur. Bu komitenin çalışma ve görev alanı “bütçeleme ve performans yönetimi, düzenleyici reformlar, devlet-vatandaş ilişkilerini güçlendirme” gibi çalışmaların yanında üye ülkelerin uzmanlarınca hazırlanan kamu işletmeciliği ve düzenleyici reform ülke programlarını da yürütmektedir. Çeşitli konular üzerinde yoğunlaşan PUMA’nın sorunların çözümü hususunda devletlere, rollerini yeniden düşünmesi gerektiğini önerirken en önemli somut çözüm önerisi olarak yönetimi öne çıkarmaktadır. PUMA’nın varsayımlarına göre yönetim ilkeleri sayesinde devlet-vatandaş ilişkileri güçlenirken devletin işleyişi de etkinleşecektir (Zengin, 2003: 3-4). İyi tasarlanmış bir yönetim yaklaşımının ilkeleri (Zengin, 2003: 4; Öztürk, 2002: 28–29);

- Hukuka saygı,
- Demokratik kurumlarda açıklık,
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik,
- Danışma ve katılım mekanizmaları, vatandaşlarla eşitlik,
- Etkin kamu hizmetleri,
- Kolay erişilebilen ve anlaşılabilen hukuk sistemi,

- Kararlı ve tutarlı politikalar,
- Yüksek standartlı davranış kalıpları şeklinde sıralanabilir.

PUMA, yönetişimin işlerlik kazanması için üç ayaklı bir hedef oluşturmuştur. Ortaya konan hedefin birinci ayağını kamu sektörünün hukuki, yapısal ve yönetsel olarak daha şeffaf ve hesap verebilir bir konuma dönüştürülmesi oluşturmaktadır. İkinci ayağını, rüşvet, yatırım koşullarının iyileştirilmesi, uluslararası muhasebe standartlarının yerleştirilmesi gibi çabalar oluşturur. Üçüncü ayağını ise hukuki, kurumsal ve düzenleyici bir üst çatının oluşturularak yatırımcılar ve işletmeciler için yönetişimin gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır (Zengin, 2003: 5–6; Öztürk, 2002: 28–30).

Uluslararası kuruluşların kamu yönetimine ilişkin çabalarının Türkiye’yi belki de en çok ilgilendiren yönü düzenleyici yönetim ve reform konularıdır. Çünkü şimdiye kadar idari düzenlemelerini kendi tespitlerine göre ve iç dinamiklerine göre yapmış olan Türkiye, bu sefer kendi dinamiklerinden bağımsız ve genel standartları olan ve birçok ülkenin uyum sağlamakta zorlandığı bir reform dalgası ile karşı karşıyadır.

Düzenleyici yönetimden kasıt; tercihlerin, kapasitenin ve kurumların piyasaya, hukuka ve yeni kamu felsefesinin getirdiği anlayışlara göre düzenlendiği yönetim yapısıdır. PUMA’nın bu anlayışın hayat bulması için geliştirdiği araçlardan bazıları; sağlığın korunması, güvenlik, çevre, piyasa fonksiyonlarının daha iyi işlemesini sağlayan düzenlemelerdir. Yönetsel basitleştirme, düzenlemelere uyum, bağımsız düzenleyiciler gibi araçlar ise bu aktivitelerin akla ilk gelenleridir (Zengin, 2003: 7).

Değişim çağı olarak adlandırılan küreselleşme döneminde yönetim kavramı da değişimler geçirerek çeşitli anlamlarda kullanılmıştır. Yönetişim ilk başlarda “özel sektör için açıklık, kamunun hesap vermesi, rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması, yerleşmenin sağlanması, adil ve bağımsız bir yargı düzeni, bilgilendirmenin sağlanması”

gibi özelemleri dile getiren bir kavramdır. Ancak yönetim kavramını ilk kullandığı 1992'den bugüne değişimlere uğramıştır. Artık yönetim kavramı salt kalkınma odaklı bir kavram olmayıp; yolsuzluk, yönetim ve kamu hizmetinde reform, desentralizasyon, e-devlet, kamu harcamaları ve vergi politikalarında düzenlemeler, piyasa ekonomisinin hukuki dayanakları gibi kavram ve terimleri kapsayan geniş bir çerçeveyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Ayrıca IMF ve OECD'nin de DB ile aynı yöndeki çabalarıyla kavram literatürde iyice gelişmiş, ülkelerin kamu yönetimlerinde kalıcı bir yer edinmiştir (Zengin, 2003: 8). 1992 yılından itibaren yönetim kavramını ve ilkelerini benimseyen OECD'nin yönetim kavramında altı temel ilke ön plana çıkmaktadır. Bunlar (Zengin, 2003: 8);

Hesap verebilirlik: Kamu idaresinin hedeflere ulaşip ulaşmadığını konu edinir.

Saydamlık: Kamu otoritesinin karar ve eylemlerinin diğer kamu kurumları, sivil topluma, başka devletlere ve kuruluşlara açık olmasını ifade eder.

Etkinlik ve verimlilik: Kamunun kaliteli çalışması ve uygun maliyetle işleri görmesini ifade eder.

Duyarlılık: Yönetimin çevresindeki gelişmelere ve sivil toplumun taleplerine cevap verebilmesini ve eleştiriye açık olması ifade eder.

İleri görüşlülük: Gelecekle ilgili doğru kararlar verebilmeyi ifade eder.

Hukuksallık: Adil ve güvenilir bir hukuk düzeninin varlığını ifade eder.

Başlangıçta yönetim kavramı ile yola çıkılmışken daha sonra YKY'nin bazı yetersizliklerini telafi etmek için iyi yönetim kavramı geliştirilmiştir. İyi yönetimin teorik olarak temel gereklilikleri; iyi işleyen bir hukuk devleti, şeffaf karar alma süreci, hesap sorma/verme mekanizmalarının varlığı, güçlü sivil toplum ve yerinden yönetim olarak sıralanabilir (Eryılmaz, 2007: 25). Yönetim kavramı ile ilgili olan iyi yönetim

kavramı, kavramın ortaya ilk çıktığı yıllarda Dünya Bankası'nın kalkınma yönetimi anlamında kullandığı bir kavramdır. Yönetişim ise daha genel bir ifadedir (Zengin, 2003: 8).

II.1.2.1.5. Yerelleşme

Kamu yönetimi felsefesinde yirminci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan değişimler ile önemi artan kavramlardan birisi de yerelleşme kavramıdır. Daha öncede dile getirildiği gibi ülkemizde yerelleşme (desentralizasyon), merkezin taşradaki gücünü pekiştirme aracı olarak kullanılmış olsa da bu dönemde ortaya çıkan yeni anlayış merkezin taşradaki gücünün zayıflatılması, taşra yönetimlerinin bağımsız idari otoritelere dönüştürülmesi anlayışına dayanmaktadır.

Batıda ortaya çıkan bir düşünce olan yerelleşme-desentralizasyon günümüzde ilk anlamlarından daha farklı anlamlar içermektedir. Başlangıçta merkezi idarenin mahalli idarelere kaynak aktarımını ifade eden desentralizasyon, içinde bulunduğumuz eğilimlere bağlı olarak merkezden çevrede ve yerelde yer alan idari birimlere, idareyle işbirliği içinde olan derneklere, vakıflara ve sivil kuruluşlara fonksiyon aktarımını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2007: 85–86).

Literatürde desentralizasyon olarak ta geçen yerelleşme kavramı merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarının yerel idari birimlere aktarılması olarak tanımlanmaktadır. Yerelleşmeyi, kimi bilim adamları özerk yapı adı altında merkezin yetkilerinin STK'na dolayısıyla özel sektöre aktarılması olarak görmektedir. DB'nin yaklaşımı da ikinci tanıma uygun olarak yerelleşmeyi merkezin yetkilerinin taşra ve yerel yönetimler yanında özerk kamu kurumları ve özel sektöre aktarılması olarak tanımlamaktadır. Rondinelli'nin geliştirdiği literatürdeki en yaygın tanım; kamuya ait

merkezi otoritenin taşra birimleri ve yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet örgütlerine devri şeklindedir (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009). Çalışma içinde yerelleşme kavramı ile desentralizasyon kavramları birbirlerinin yerine ve aynı anlamları dile getirmek için kullanılmıştır.

Desentralizasyon kendi içinde dört gruba ayrılmaktadır. Bunlar sırasıyla; Siyasi, İdari, Mali ve Ekonomik Desentralizasyon olarak sıralanabilir. Çalışmamız açısından önemli olan desentralizasyon türü olan idari desentralizasyon ise kendi içinde Dekonsantrasyon, Delegasyon ve Devolüsyon olarak üçe ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi merkezin günümüzde idari vesayet çerçevesinde taşrada uygulanan yetkisinin yetki devri çerçevesinde yerel organlara bırakılması anlamına gelirken, delegasyon bölgesel yönetim organları oluşturularak yerel yönetimin yine merkez tarafından vesayet altında tutulmasıdır. Delegasyonda yetki yine bir şekilde merkezdedir. Çünkü merkez yetkisini kendi oluşturduğu uç noktalardaki kendi birimlerine devretmektedir. Üçüncü tür ise gelir toplama ve harcama yetkisi olan yerel alt birimlerin yaratılmasını esas alan yetki devri şeklidir (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009).

Yerelleşmenin bizim için önemli olan tanımları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Kayıkçı, 2007: 168; www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009);

Siyasal Yerelleşme: Vatandaşa ve seçilmiş temsilcilere idarenin karar verme süreçlerinde fazla güç ve yetki vermeyi ifade eder.

İdari Yerelleşme: Kamu hizmetlerini sağlayan yönetim yapısında farklı düzeyleri arasında yetki, sorumluluk ve mali kaynaklarının yeniden dağıtımını ifade eder. Bunun açılımını kamu görevlerinin planlama, finansman ve yönetiminin merkezi yönetimden alınarak, yönetimin daha alt birimleri olan çeşitli alt birimler, özerk kamu otoriteleri, bölgesel veya fonksiyonel otoritelere devredilmesidir. İdari yerelleşme ile

kaynakları dağıtan otorite değişmekte, merkezin kaynakları kullanma yetkisi sınırlanmaktadır.

Mali Yerelleşme: Bir takım harcama ve gelir elde etme imkân ve yetkilerinin merkezi otoriteden alınarak yerel ya da daha alt düzeydeki birimlere verilmedi.

Ekonomik Yerelleşme: Yerel idari birimlerin kendi ekonomik faaliyetlerini merkezden bağımsız olarak yürütebilmesi olarak tanımlanabilir.

1990’larda popülerleşen bir kavram olan yerelleşme kavramının arkasında birçok küresel kavramda olduğu gibi DB vardır. Her ülke için farklı amaçlarla kullanılmasına karşın 1980’lerden itibaren DB tarafından ekonomik sorunlar yaşayan ülkelere özelleştirmeyle eş zamanlı bir reçete olarak sunulması dikkate değer bir durumdur (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009). Yerelleşme konusunu dünyanın gündeminde güçlü bir şekilde tutan ulus üstü yapılardan bir tanesi de Avrupa Birliği’dir. AB, 1985 yılında kabul ettiği Özeklik Şartı’nın 4. maddesinde “*Kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşa en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır.*” ifadelerini kullanırken yerellikten kastının halka en yakın birim olduğunu ortaya koymuş daha sonra da bunu 1992 Maastricht Anlaşması’nın içine almıştır (Kayıkçı, 2007: 168–169). Uyum sürecinde AB ile ortak çalışmalar yapıyor olmak doğal olarak Türk İdari Sistemini de Maastricht Kriterleri doğrultusunda etkilemekte ve şekillendirmektedir.

AB’nin bu bakış açısının yönetimlere yansıması; merkezi yönetime ikincil bir rol verirken yerel yönetimleri merkezi yönetimin aleyhine olacak şekilde güçlendirmektir. Avrupa Birliği, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) aracılığıyla katılımcı ülkelerden yerellik ilkesinin hayata geçirilmesini istemekte bu çerçevede devletin yapısının ve yetkilerinin yerel yönetimler ve küresel güçler lehine aşındırılmasında önemli bir rol üstlenmektedir.

Bu yönüyle KOB, merkeziyetçiliğin yani ulus devletin adem-i merkeziyetçilik lehine zayıflatılmasında güçlü bir rol üstlenmektedir (Kayıkçı, 2007: 169).

Yerelleşmenin iki temel öngörüsü vardır. Bunlardan birincisi idarenin ulus üstü kurumlara yetki devri yapmasıdır. İkinci öngörü ve hedef ise kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki yetki ve sorumluluğun merkezi otoriteden alınarak yerel yönetimlere ve yerelde güçlendirilmiş bağımsız yönetim örgütlerine devredilmesidir. Desentralizasyon olarak kavramlaştırılan bu anlayışın son aşaması olarak merkezi yönetime ait yetki ve sorumlulukların özel sektöre devredilerek sermayenin önündeki engellerin tamamen ortadan kaldırılmasıdır (Kayıkçı, 2007: 168).

Yerelleşmenin ortaya çıkmasında “ideolojik, siyasi, merkezi idarenin işlevselliğine ilişkin sebepler ve globalleşme” gibi nedenler vardır. Merkezi hükümete duyulan güvensizlik ideolojik nedenlerin başında gelirken “temsil, özerklik, demokratikleşme süreci” gibi faktörler başlıca siyasi nedenleri oluşturur. Her şeyi etkileyen yönüyle globalleşme bir diğer önemli sebep iken merkezi otoritenin yapısı ve kendi isteğinden kaynaklanan nedenler de vardır. Merkezi otoriteye ilişkin faktörlerin başında merkezi otoritenin kendisi için pahalı olan işlevlerinden kurtulmak istemesi, hükümetlerin rutin işlevlerden sıyrılarak siyasi faaliyetler üzerine yoğunlaşmak istemesi, hizmetlerin sağlanması ve hiyerarşinin dağıtılmasında optimal davranma çabası, eşitlik ve adaletin sağlanmasına yönelik istekler, yerel organlara kendilerince karar alma ve uygulama hakkının verilmek istenmesini sayabiliriz (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009).

Küreselleşme sanılanın aksine yerelleşmeyi öne çıkaran bir niteliğe sahiptir. Özellikle AB'nin olgunlaşma sürecinde yerelleşme çok önemli bir kavram olarak öne çıkmaktadır (A. Yılmaz, 2007: 225, 230; Çukurçayır, 2002: 93). Çünkü küreselleşmenin getirdiği yerelleşme anlayışı ile yerel otoriteler güçlendirilirken merkezi idare

zayıflatılmaktadır. Diğer yandan yerelin merkezi otoriteyi devre dışı bırakarak ulus üstü sistemlere bağlanması sağlanmaktadır. Bu yolla ulus üstü sistemlerin ve piyasa güçlerinin ülke içindeki hareket serbestisi artırılmak istenmektedir. Son aşama ise ulus üstü örgütlerin gözetiminde yetki ve sorumlulukların tamamen özel sektöre devredilmesidir (Kayıkçı, 2007: 169; Aydın, 2007a: 249–251).

Küreselleşme kamu yönetim yapısını seçkinlerin tercihleri dolayısıyla etkilemektedir. Çünkü küresel sermaye ile içli dışlı olan siyasal seçkinler kamusal çıkar tanımında öncelikleri kendi dar çevrelerine indirgerken yolsuzluk ve rüşvet gibi olaylar da sıklıkla görülebilmektedir (Farazmand, 2001: 269).

Türkiye’de son zamanlarda yoğunlaşan yönetimi değiştirme çabalarının içinde mahalli idareler konusu önemli bir yer tutmaktadır. Hazırlanan yasa taslağı (KYTKT) içerisinde, merkezi yönetimin strateji geliştirmesi, genel koordinasyon ve yönlendirme kapasitesi artırılırken mahalli dairelerin öncelik kullanma ve operasyonel yetenekleri artırılmak istenmektedir. Aynı zamanda bir standartlaşma amaçlanırken mahalli idarelerin ihtiyaçlarının yerel düzeyde karşılanması önemli bir ilke olarak öne çıkmaktadır. Yeni yapılanma sürecinde Büyükşehir belediyelerinin yanında belediyeler ve il özel idarelerine ait mevzuatın da yeni baştan düzenlenmesi amaçlanmaktadır (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). Küreselleşmenin etkisiyle öne çıkan bir kavram olan yerelleşmenin ülkemizde bir zorunluluk olduğu DPT gibi önemli kuruluşlarca da vurgulanırken yerelleşme ile sağlanabilecek faydalar; toplumsal katılımın artırılması, yerel özgüvenin kazandırılması, çalışanların toplumla kaynaşmasının sağlanması, verimliliğin artırılması taşrada çalışanların daha iyi motive olması olarak sıralanmaktadır (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009).

Bu sayılan yararlarına karşın desentralizasyonun bir takım dezavantajlarının da olduğu ileri sürülmektedir. Merkezi yönetimin koordinasyon yeteneğinin azalması, makro ekonomik istikrarsızlığa etkilerinin olması, verimliliğinin düşmesi, ölçek kaybı, kalite ve aksaklık sorunlarına yol açması, yerel elitleri ve çıkar grupların kontrolü ele geçirme ihtimalinin olması ve yeni bir takım adaletsizliklerin olması, ortaya çıkacağı ileri sürülen dezavantajların başlıcalarıdır (www.hkmo.org.tr, e.t: 16.10.2009).

Ülkemizde yerel yönetimler tarihsel niteliği itibarıyla merkezin gücünü taşrada artırmanın bir aracı olarak görülmüştür. Ayrıca devletin yerel idareciliği tepeden inme bir şekilde ve merkezin ihtiyaçlarına göre düzenlemesi önemli bir husustur. Çünkü Türkiye’de yerel yönetim bir amaç olmaktan ziyade bir araç olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde birçok konuda değişikliği beraberinde getiren çok partili hayat ve 1950-1960 arası hükümetleri yerel yönetim konusunda da değişikliklerin önünü açmıştır. Geçmişten gelen sanayi birikiminin etkisi, tarımda makineleşmenin getirdiği kentleşme ve kentsel ihtiyaçlar yönetim yapısında yeniden düzenleme ve yapılanma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Batıda yerel yönetimlerin dayanakları olarak siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar öne çıkarken bu kavramlar Türkiye’nin gündemine oldukça geç zamanlarda girmiştir. Bu yüzden ülkemiz yerel yönetim anlayışının yapısında bunlar gibi batılı değerlerin yeterince yer etmediği ileri sürülmektedir (Yılmaz, 2007: 217–218).

Yerelleşme konusunda birçok çalışmayı başlatmış olan ülkemizde en çok öne çıkan çaba ise BM’nin başlatmış olduğu Gündem 21’in yerel yönetimlerde uygulanmaya çalışılmasıdır. Antalya, Bursa, İzmir gibi büyükşehir belediyelerinin kent konseylerinde bu yönde yapılan çalışmalarda oldukça başarılı sonuçlar elde edilmiş olup, oluşturulan kent konseyleri halkın yönetime katılımı ve idarenin faaliyetlerinin desteklenmesi konusunda önemli bir örnek teşkil etmektedir (Özer, 2005: 40).

II.1.2.2. Kamu Yönetimindeki Yeni Yaklaşımların Türk Kamu Yönetimine Yansımaları

Çalışma içinde sıklıkla tekrarladığımız gibi 1980'ler tüm dünyada hem ekonomik anlamda hem de idari yapılanma ve devlet organizasyonu bakımından köklü ve devrim niteliğinde değişimlerin başladığı yıllardır. 1980 öncesi görülen yenilenme çalışmaları mevcudun korunarak iyileştirmelerin esas alındığı bir reform çabası iken 1980 ve sonrası mevcudun lağvedilerek yerine yenisinin konmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu dönemde en dikkat çekici gelişme devlet ve kamu yönetiminde klasik devlet erkinin zayıflatılarak/tavsiye edilerek yerine özel sektörün ve STK aracılığıyla halkın konmaya çalışılmasıdır.

Bu anlayışın ülkemize ilk yansıması ekonomik alanda yeniden yapılanmayı içeren 24 Ocak Kararları ve devamında gelen “Serbestleşme, Özelleştirme” gibi uygulamalardır. Bu uygulamaların hemen hepsi İMF etiketli gelişmeler iken 1990'lardan itibaren ortaya çıkan, siyasi ve idari yapılanmayı hedef alan değişiklikler ise daha çok OECD ve Dünya Bankası imzası taşıyan ve ekonomik niteliğinden ziyade yönetsel vasfı ağır basan değişikliklerdir.

II.2. Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümün Temel Dinamikleri

Her değişim ve dönüşüm olgusunun kökeninde olduğu gibi ülkemizin idari yapılanmasında sürmekte olan değişim ve dönüşümlerin de iç ve dış olmak üzere etkilendiği iki ayrı etki merkezi vardır.

Bu merkezlerden birincisi küresel güç dağılımının yapıldığı ve bu güç dağılımına göre global sistemin şekillendirildiği dış dünyadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan DB, İMF, OECD, GATT (General Agreement Trade Treaty) gibi küresel

kuruluşlar ve AB, ortak bir felsefe ile 1970'lerden itibaren egemenliği iyice zayıflayan ulus devletleri devre dışı bırakarak toplumların ve tek tek bireylerin yaşamına yön verir hale gelmişlerdir (Zengin, 2003: 1). Bu güç merkezlerinin dünyaya yeniden biçim verme çabaları doğal olarak demokratik batı sisteminin bir parçası olan ülkemizi de etkilemiş, ülkemiz gecikmeli de olsa kaçınılmaz bir şekilde bu dönüşüm sürecinin bir nesnesi olmuştur.

II.2.1. Dış Faktörler

Türkiye'nin idari yapılanmasında ve son yıllarda içinde bulunduğu yeniden yapılanma sürecinde dış faktörlerin (DB, AB, IMF, OECD gibi) çok önemli etkileri vardır. Aslında kendiliğinden değişimlerin yaşanmadığı bir ülke olarak Türkiye'de bu değişimlerin dış faktörlerin etkisiyle gerçekleşmesi genel duruma uygundur. Bu şartlarda iç faktörler süreci başlatan değil daha ziyade süreci bir yandan olgunlaştıran bir yandan da başlayan süreci güçlendiren faktörler niteliğindedir.

Türkiye'de dış faktörlerin ülke içi dinamikler üzerindeki etkilerinin kökenleri 1950'li yıllara kadar gitmektedir. Özellikle Soğuk Savaş'ın etkisini göstermeye başladığı yıllarda Türkiye bir seçim yaparak ABD önderliğindeki Batı Bloğu içerisinde yer almıştır. Blok içi gelişen yeni ilişkilerin bir sonucu olarak ülkemizde birçok konuda olduğu gibi idari ve siyasi yapılanmada da belirgin bir Amerikan etkisi yaşanmaya başlamıştır.

II.2.1.1. Küresel Trendler/Yönelimler

Küreselleşme, dünyanın tek bir yer olarak algılandığı yönündeki bilinç artışına bağlı olarak her gün daha da gelişen bir trend olarak devletlerin ve kamu yönetiminin yapısında önemli değişikliklere yol açmaktadır. Siyasal değişmelerin doğrudan uluslararası

etkilere bağlandığı küreselleşme bir yandan devletin görev alanını ve biçimini değiştirirken diğer yandan da demokrasi kavramının içeriğini belirleyen özelliğiyle yönetimleri yeni kavramlarla karşı karşıya bırakmaktadır (Çukurçayır, 2002: 92–94).

Küreselleşme birçok kişi tarafından farklı yönleriyle ele alınmış bu yüzden küreselleşmeye birbirinden farklı anlamlar yüklenmiştir. Kimi siyaset bilimciler küreselleşmeye geleneksel egemenlik kuramından uzaklaşma anlamını yüklerken kimi işletme okulu yazarları küreselleşmeyi “Sınırsız Dünya” şeklinde yorumlamayı tercih etmişlerdir. Kimilerince küreselleşme yalnızca özel sektör firmalarınca yönlendirilen bir olgu iken kimilerince küreselleşme sınırlara ilişkin sorunlara indirgenmiştir (Farazmand, 2001: 249).

Farazmand’a göre (2001: 252) küreselleşme, gelişmekte olan ülkelerde eskiden beri etkiler yaratan bir süreç iken batılı ülkeler bu etki ile henüz yeni tanışmaktadır. Bu etkiler batılı gelişmiş devletleri küreselleşmenin sonuçlarıyla ilgilenmek zorunda bırakmaktadır. Doğal olarak bu ilgi de onları küreselleşme tartışmalarında güçleri oranında etkin bir oyuncu konumuna sokmaktadır.

Buradan da anlaşılıyor ki devlet, küreselleşmenin yarattığı etkileri yönetmekle görevli etkin ancak ikincil bir role sahiptir. Çünkü sonuçları yaratan birincil rol zaten küreselleşmenin kendisine aittir. Devlet bu rol dağılımında sonuçları yaratandan ziyade sonuçlardan etkilenendir. Bu da doğal olarak devletin küreselleşme olgusuna göre biçimlenmesini gerektirmektedir. Küreselleşmenin kamu yönetiminde değişiklikler getirdiği süreçte “yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi” en çok öne çıkan kavramlar olarak görülmektedir (Yılmaz, 2007: 222).

Devletin rolünü tartışmaya açan ve küreselleşme olgusu ile hız kazanan yeniden yapılanma arayışları sonucunda merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri yeniden kurgulanırken; devletin küçülmesi, özelleşme, özelleştirme, sosyal refah devleti anlayışındaki değişimler, kent kavramının içeriğine yönelik anlayış ve uygulama değişiklikleri öne çıkan kavram ve tartışma öğeleridir (Görgülü, 2008: 768; Aydın, 2007: 249-252). Bu noktada küreselleşmeye getirilen çok önemli eleştirilerden bir tanesi de küreselleşmenin temel karakteristiğinin “Parçalayıcılık” olduğu şeklindedir (Güler, 1997: 50).

1980’lerden itibaren geleneksel kamu yönetimi modeli; İngiltere, ABD, Fransa, Avustralya, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada gibi yapıları birbirinden farklı ama hepsi de gelişmiş olan ülkelerde güçlü bir reform dalgası ile karşı karşıya kalmıştır.

Literatürün bu konuyu ele alan çalışmalarının detaylarına inildiği zaman kamu yönetimi yapısındaki bu değişimin bir paradigma sorunu olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz. Bu sorunun önümüze koyduğu tablo ise değişimlerin süreklilik içerse bile bu alandaki yerleşik düzen ve anlayışını radikal bir kırılmayı işaret ediyor olmasıdır. Bu çerçevede vurgular ve öncelikler değişirken yaşanan değişimlerin boyutları ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de hedefler, kullanılan teknolojiler ve yöntemlerin ülkelerin hepsinde benzeşiyor olması bu durumun geçici bir moda olmayıp kalıcı ve güçlü bir akım olduğunu göstermektedir (Al, 2007: 136–137).

Küresel bir fenomen olarak karşımıza çıkan bu değişim (reform) hareketleri OECD ülkelerinde “kamu hizmetlerinin piyasaya açılması, uygulayıcı birimlerin oluşturulması, verimlilik ve kaliteyi sağlamak” gibi modellerle kamu yönetimi alanında yerini almaktadır (Al, 2007: 137). YKY olarak tanımlanan bu anlayış en büyük desteğini IMF, DB, AB, OECD gibi ulus üstü kuruluşlardan almaktadır. Bu kuruluşlar muhatabı olan

ülkelere bu yaklaşımın temel öncülleri olan kamunun küçültülmesi, rekabet edebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması, yönetimde açıklık, piyasaların ağırlığı gibi kavramları önermektedirler (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 57–58; Al, 2007: 137).

Dünya Bankası'nın bu konuda çalışması için bünyesinde oluşturduğu kamu yönetimi komitesi (PUMA) ile bu alanda geniş bir çalışma ve araştırma yapmakta, reformlarla ilgili bilgi ve uygulamaları üye ülkelere sunmaktadır. Ayrıca DB ve İMF üye ülkelere yaptıkları mali yardım ve açtıkları kredilerde kamu yönetimindeki bu yeni anlayışın yerleşmesi için reform yapma, ekonomik politikalarda değişiklik, özelleştirme gibi şartları ileri sürmektedirler (Al, 2007: 137). Bu çerçevede uluslararası finans kuruluşlarının temel rolü kendiliğinden değişmeyen ve gelişmeyen ülkeleri kendilerine ihtiyaç duyulan zamanda değişime zorlamak şeklindedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 57–58).

Küreselleşmenin şirketlerin örgütlenmesini etkileyen eğilimleri zamanla kamu yönetimine de yansımıştır. Özellikle şirketler arasındaki yatay ve dikey bütünleşme hareketleri sermaye açısından küresel güç merkezleri yaratmıştır. Bu güç merkezleri önemli düzeyde bir örgütlülüğe sahiptir ve kendi içinde bir merkezleşme göstermektedir. Dünya ölçeğindeki sınırlı sayıdaki şirketin dünya üzerindeki bütün şirketlerin mallarının üçte birini elinde tuttuğu ileri sürülmektedir. Bu yeni güç merkezi kendisine ait bir küresel işletme kadrosu ve örgütsel seçkinler tabakası üretirken kendisine ait bir örgüt kültürü de yaratmıştır. Ayrıca özelleştirme gibi kimi politikalar bu şirketlerin ihtiyaçları doğrultusunda üretilmiş araçlardır (Farazmand, 2001: 254–255; Güler, 1997: 49–50).

Birçok alanı kökten etkileyen küreselleşme kavramı kamu yönetimi açısından da birçok yenilik getirirken beraberinde önemli tartışmaları da getirmektedir. Kimi bilim adamları bir medeniyetler çatışmasından söz ederken kimileri tarihin sonunun geldiğini ve yeni bir çağa girildiğini vurgulamakta kimileri ise bir orta çağa dönüşten bahsetmektedir

(Farazmand, 2001: 246). Ancak kesin olan bir şey vardır, o da; küreselleşme ile kamu yönetiminin dönüşüm geçirmekte olduğudur (Yılmaz, 2007: 222). Küreselleşme ile kamu yönetim yapısında ikili ve karmaşık bir yapı ortaya çıkarken geleneksel bürokrasi çözülmekte, kamu idareleri normal şartlarda kendi personeli ile yürütebileceği birçok hizmeti (temizlik, yemek yapımı gibi) özel sektörün işine gelecek şekilde ihale ederek devleti özel sektör için bir pazara dönüştürmektedir. Bunun yanında devlet bürokrasisi de bir özel sektör kuruluşu gibi örgütlenirken, rutin faaliyetlerin pek çoğu bürokrasinin hiyerarşik yapısını parçalayacak şekilde sabit gelire yetenler ve maaşlarının yanında ek gelirler elde eden iki ayrı kamu görevlisi tipi yaratmaktadır. Küreselleşmenin bir diğer önemli sonuçlarından birisi ise bizzat kamu idaresinin ve personellerinin kendilerine olan güvenini yitirmesi sonucu vatandaş ile devlet arasında ciddi bir güven bunalımının ortaya çıkmasıdır (Güler, 1997: 46–48).

Yapılan tartışmaların bir kısmı ise dünyanın küresel bir köye dönüşmekte olduğunu, küresel şirketlerin devletler üstü bir güce eriştiğini, küresel bir düzeyde dünya hükümetinin ufukta olduğunu vurgulamaktadır. Bazı bilim adamları bu çerçevede ulus devletin sanılanın aksine varlığını devam ettirdiğini ileri sürerken bazıları da devlet kavramının tarihten silinme olasılığından bahsetmektedirler (Farazmand, 2001: 246–247). Ancak bütün bu teorik tartışmaları bir kenara bırakacak olursak, küreselleşmenin yerleşik birçok kavramı yerinden oynattığı ve değiştirdiği inkâr edilemez bir gerçektir.

Her şeyden önce küreselleşme devletleri değiştirmekte ve (dönüştürmektedir). Devlet iktidarında küreselleşme ile ortaya çıkan geriye doğru kaymalar, devleti alışık olduğumuz rekabet devletinden rekabetin esas olduğu bir çeşit şirketleşmiş devlete dönüştürmektedir (Farazmand, 2001: 247–248; Aydın, 2007a: 250–251).

Özellikle Sovyetlerin yıkılmasından sonra küresel yeniden yapılandırma, açıklık, herkes için barış, soğuk savaşın sona ermesi gibi olgu ve kavramlar kaçınılmaz olarak yeni bir dünya düzeni kavramını gündeme getirmiştir (Farazmand, 2001: 248). Zaten küreselleşmeye ilişkin kavramlar biraz da kendi ürettiği Yeni Dünya Düzeni kavramının oluşturduğu beklentilerden beslenerek kendini sürekli yenilemiş ve güçlendirmiştir.

II.2.1.2. Küresel Kuruluşların Etkileri

OECD, DB, İMF, GATT gibi küresel resmi kuruluşların yanında ABD, AB ülkeleri ve Japonya gibi devletlerin son yıllardaki yoksul ve az gelişmiş ülkelerle olan ilişkilerinde yapısal uyarlama programları küreselleşmenin yaygınlaşmasında önemli bir rol oynamıştır (Farazmand, 2001: 257). Özellikle ÇUŞ'lerin koruyucu şemsiyesi olarak kabul edilen DB'nın küreselleşme sürecinin en önemli hâkim aktörü olduğu ileri sürülmektedir (Güler, 1997: 48).

Gelişmiş ülkelerde az gelişmiş ülkelere göre daha hızlı bir süreç olarak işleyen küreselleşme modern devletin yapısında önemli değişiklikler yaratmaktadır. Bu değişiklikler; BM, İMF ve DB gibi kuruluşların kararlarının devletler için bağlayıcı nitelik kazanması, ülkelerin sınır içi ve sınır ötesi kavram ve tartışmaları ele alırken birbirlerine olan bağımlılıklarının artması, ABD gibi başat ülkelerin bir küresel hegemonya kurmaları, hükümetlerin özel sektörün bir iş ortağına dönüşmesi ve devletin refah devletinden şirketleşmiş devlete dönüşmesi şeklinde sıralanabilir (Farazmand, 2001: 258–259).

Ülkemizin kendine özgü bir kamu yönetimi anlayışı hiçbir zaman olmamıştır. Türkiye'de kamu yönetimi disiplini ABD kökenlidir. Özellikle 1947 Marshall Yardımları ile etkisi artan Amerika, bu yıllarda idari maslahatın reformu için de bağışlarda bulunarak,

bu disiplinin Türkiye’de yerleşmesi ve gelişmesi için çabalar göstermiştir. Bu çerçevede Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde kamu yöneticisi yetiştirmek üzere bir kürsü, daha sonra da bir üst eğitim kurumu olarak TODAİE kurulmuştur. Birçok eleştirinin odağındaki ülke olan Amerika’nın, ülkemizdeki bu kuruluşlara benzer kuruluşlar yaratarak, yönetim bilimini dünyayı yönetmek için kullandığını ileri süren görüşler de vardır (Kayıkçı, 2007: 166; Eryılmaz, 2007: 37). Böylece Türk idareciliğinde Kamu Yönetimi diplomalı ilk yöneticiler de Marshall Yardımlarının ürünü Amerika usulü kamu yönetimi felsefesine göre organize edilen okullardan yetişmişlerdir.

Yönetim sistemleri anlamındaki bu bağımlılık haliyle Türk idareciliğindeki yönelimleri de etkilemiştir. Bunun bir yansıması olarak Türkiye’deki devletin rolüne ilişkin anlayışlar Amerikan merkezli düşüncelere göre şekillenmiştir. 1960’larda planlamacı düşüncenin devletin ekonomi içindeki rolünü kutsadığı dönem, 1970’lerde serbest piyasa düşüncesinin tekrar yükselişe geçmesi ile son bulmuştur. Daha sonra literatüre küreselleşme girmeye başlamıştır. Bütün bu süreçlerde kamu yönetimi anlayışları değişikliklere uğramış, devlete farklı roller verilmeye çalışılmıştır (Kayıkçı, 2007: 166–167)

Amerika tarafından kendi anlayışına göre biçimlendirilerek başka ülkelere ihraç edilmesinin bir uzantısı olarak gerek 1980 öncesinde gerekse 1980 sonrası ortaya çıkan kamu yönetimi anlayışları Amerikan etkisinin belirgin izlerini taşımaktadır. Amerika’nın yarattığı bu kamu yönetimi anlayışlarının öncü kuvvetleri olarak özellikle OECD, IMF, DB gibi küresel ölçekli kuruluşlar ve AB ile onun önde gelen devletleri öne çıkmaktadır (Kayıkçı, 2007: 166).

Bu çerçevede dünyadaki mevcut kamu yönetimi anlayışını birkaç gelişmiş ülke ve onun protectorası (koruma/manda) altındaki birkaç ulus üstü kuruluşun biçimlendirdiği

rahatlıkla ifade edilebilir (Kayıkçı, 2007: 166). Özellikle Marshall Planları'nın bir uzantısı olarak 1961 yılında kurulan OECD; başlangıçta görevleri ve fonksiyonları "ticaret, gelişme, eğitim ve makro ekonomi" gibi alanlara yönelik iken 1990'lı yıllardan itibaren kendine kamu yönetimi alanında yeni misyonlar belirlemiş ve hem teşkilat yapısını hem de çalışmalarını bu yönde değiştirmiştir (Zengin, 2003: 1).

II.2.1.3. AB Uyum Süreci

Ülkemizin küresel sistemin önemli bir parçası olan AB ile bütünleşme çabaları da kamu yönetimi yapısında önemli değişikliklere yol açmaktadır. Çünkü AB Uyum Süreci'nde etkin ve güçlü bir şekilde muhatap alınmayı isteyen devlet idaresinin değişim çabaları bu konuda önemli bir etkiye sahiptir (Acar ve Kumaş, 2008: 2).

Türkiye'nin 1964 yılında resmen başlayan Avrupa'ya dâhil olma çabalarının bir sonucu olarak idari yapılanmada ilişkileri yürütecek yeni kuruluşların kurulmasının yanında DPT gibi kimi kuruluşlar da ilişkilerin yürütülmesi için çeşitli konularda görevlendirilmiştir. AB üyelik kriterlerini açıkça ortaya koyan Helsinki Zirvesi Kararları ve KOB kapsamında Türkiye'nin idari yapılanmasının önemli zafiyetler taşıdığı görülmektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin Birlik mevzuatını benimsemesi ve Birlik kurumlarını içselleştirmesi için çalışmalar yapılmaktadır (Aydın, 2007: 247–248).

Her ne kadar küresel eğilimler genel olarak kamu yönetimindeki yönelimlerin ana kaynağı olarak kabul edilse de özellikle 2000 yılından bu yana Türkiye'deki birçok değişimin AB Uyum çalışmaları çerçevesindeki gelişmeler olduğu görülmektedir (Aydın, 2007: 248).

AB siyasal sistemi içinde yönetsel yapının bilgi çağı odaklı temel stratejisi Lizbon Stratejisi olarak bilinen hukuksal ve siyasi metindir. Temel amacı 2010 yılında

AB'yi dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisi haline getirmek olan Lizbon Stratejisi 2000 yılında kabul edilmiştir. Strateji, AB'nin küreselleşme yarışında öne geçme isteğinin ürünüdür (Acar ve Kumaş, 2008:4). Lizbon Stratejisi ile ortaya konan reform paketinin ulusal rekabet gücü kriterlerini sekiz ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar (Acar ve Kumaş, 2008:4);

- Herkes için bir enformasyon toplumu yaratılması,
- İnovasyon, araştırma ve geliştirmeye dayanan bir Avrupa'nın yaratılması,
- Tek pazarın gerçekleştirilmesi, sübvansiyonlar ve rekabette liberalizasyon,
- İletişim ve ulaştırma alanlarında endüstrileşme,
- Finansal hizmetlerin entegrasyonu ve etkinliğinin artırılması,
- Yatırım ortamının iyileştirilmesi,
- Sosyal güvenlik alanında reform,
- Sürdürülebilir kalkınmanın geliştirilmesi şeklinde sıralanmaktadır.

AB'nin küresel rekabette ABD'nin önüne geçme isteğinin ürünü olan Lizbon Stratejisi'nin 2004 yılına gelindiğinde istenen gelişmeyi sağlayamadığı gözlemlenince sürecin hızlandırılmasına karar verilmiştir. Bunun sonucunda daha net hedefler içeren e-Avrupa 2005 Eylem Planı devreye sokulmuş ve i-2010 olarak güncellenen Lizbon Stratejisi; bilgi, yenilikçilik ve sosyal kucaklayıcılık ana başlıkları ile yeni hedeflere yönelmiştir (Acar ve Kumaş, 2008:5).

II.2.2. İç Faktörler

Kamu yönetimindeki değişimlerin büyük kısmı dış faktörlere bağlı olarak gerçekleşiyor olsa da süreci derinleştiren ve hızlandıran bilgi çağının gereklerine uygun içsel faktörler de söz konusudur. Bireylerin kişisel gelişimlerinin artması, bilgi düzeyinin artması ve vatandaş taleplerinin artmasına bağlı olarak değişim zorunlu hale gelmektedir.

Küreselleşme kaynaklı bir olgu olsa da “temel hak ve özgürlükler, siyasal katılma, kaliteli hizmet alma arzusu, otoriteye bakış açısının değişmesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin değişen beklentiler” gibi faktörler iç dinamiklerin ilk akla gelenleridir (Saran, 2004: 115–117).

Günümüz toplumlarının temel itici gücü olan bilgi/bilişim teknolojileri yeni üretim tarzının bir eseri olmasına karşın küresel sistemin vatandaşlara ve müşterilere hizmet verme biçimini değiştirdiği (Al, 2007: 82–86) gibi bireylerin kendilerini ve çevrelerini tanımalarını hızlandırmıştır. Bunun sonucu olarak bilgi teknolojilerinin imkânlarıyla donanmış bireylerin talepleri geleneksel toplumların bireylerinin taleplerinden daha zengin bir hal almış bu da birey–devlet ilişkilerini dolayısıyla devletin idari yapılanmasını etkilemiştir.

İçsel etkenlerin önemlilerinden bir tanesi de ülkenin siyasi yapısının durumudur. Bu açıdan reformlar için en önemli fırsatlar seçimler ve hükümet değişiklikleri olarak kabul edilmektedir. Pek çok ülkede köklü değişimlerin yeni hükümetlerle başlatıldığı bilinmektedir (O. Yılmaz, 2002: 21–22). Ülkemizde de 1980 İhtilâli sonrası hükümete gelen Turgut Özal bunun yakın bir örneği olarak verilebilir. Daha yakın bir örnek vermek gerekirse 2002 yılında geniş bir uluslararası konsensüsle iktidara gelen yönetimi örnek olarak verebiliriz. Hatta bu yönetim uluslararası desteğinin de yardımı ve meclisteki güçlü çoğunluğunun da etkisiyle Türkiye’de tartışma konusu pek çok alanda

önemli değişikliklere gitmiştir. Özellikle KYTKT çerçevesinde yapılmaya çalışılan değişikliklerin birçoğu küresel taleplerin hayat bulması iken bu çabalar aynı zamanda 2001’de baş gösteren ekonomik krizin sistemde yarattığı tahribatın giderilebilmesi çabası niteliğini de taşımaktadır (A. Yılmaz, 2007: 237–238).

II.3. Türk Kamu Yönetimindeki Dönüşüm Çabalarının Yasal Çerçevesi

Global değişimlerden uzak kalamayan Türk Kamu Yönetimi de özellikle 2000’li yıllarda hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Ardı ardına gelen ekonomik krizlerin yıprattığı hükümetlerin ardından 2002 yılında iktidara tek başına bir partinin gelmiş olması değişim arayışlarını uygulamakta zorlanan geçmiş hükümetlerin aksine yeni hükümete önemli bir güç ve güven sağlamıştır. Aynı zamanda yeni iktidarın önemli bir uluslararası destek ve kabul görmesi bu anlamda hükümetin elini güçlendirmiştir.

2000’den sonra uygulamaya konmaya çalışılan yeni yönetim anlayışının bir sonucu olarak; vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi, e-dönüşüm, bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans sisteminin uygulamaya konması, etik kurulların oluşturulması gibi hususlar 2002’de iktidara gelen kadroların yeniden yapılanma çabalarının öne çıkan bazılarıdır (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). 2009 yılı itibarıyla E-dönüşüm, bilgi edinme, etik kurullar gibi hususlarda önemli gelişmeler sağlanmış olmasına karşın gerek bu konulardaki gelişmeler gerekse diğer konulardaki gelişmeler henüz çağdaş dünya ile yarışabilir düzeyde değildir.

1980’den 1990’a kadar olan küresel gelişmeleri ekonomik odaklı olarak başarılı bir şekilde uygulayabilen ülkemizin 2000 sonrası dönemde değişim ve dönüşüm arayışlarının en önemli ve kapsamlı belgesi 29 Aralık 2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’na sunulan KYTKT’dir (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Günümüzde kamu yönetimi anlayışı ve yapılarını köklü şekilde etkileyen dört temel unsurun varlığı ileri sürülmektedir. Bunlar; ekonomi teorisindeki değişim, yönetim teorisindeki değişim, özel sektörün rekabetçi yapısının kaydettiği ilerleme ile toplumsal eleştiri, değişim talebi ve sivil toplumun gelişimi konularıdır (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). Gerçektende 1980’ler hem küresel ekonomik teorilerin egemenlik yarışında Monetarist Teorinin öne çıktığı yıllar olurken aynı zamanda YKY düşüncesinin de doğduğu yıllardır. Bu yıllar aynı zamanda özel sektör odaklı “serbestleşme, özelleştirme, regülasyon, deregülasyon” gibi tartışmaların en yoğun yapıldığı yıllardır. Günümüz ise artık bu tartışmaların aşıldığı, bu kavramlara ilişkin uygulamaların ve somut sonuçlarının öne çıktığı yıllardır.

Etkili ve katılımcı bir devlet yönetiminin hedeflendiği günümüzde kamu yönetiminin katılımcı, saydam ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı olması beklenirken; hizmetlerin adil, etkili ve verimli, süratli ve kaliteli bir biçimde sunulması amaçlanmaktadır (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). Günümüzde yeniden yapılanma çalışmaları içindeki devletlerde değişim bu öğeler üzerinden yürütülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 51).

Ülkemizdeki dönüşüm çabasının yasal taslağı olan KYTKT, iyi yönetim zihniyetine dayanmaktadır. İyi yönetim; katılımcı, paylaşımcı, proaktif, gelecek yönelimli bakış açısı, girdi odaklılıktan çıktı odaklılığa yönelim ve kendine odaklı olmaktan ziyade vatandaş odaklı olmayı öne çıkaran bir zihniyet ve anlayıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 128–129; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Ülkemizde değişimi zorunlu kılan eksiklikler ve açıkların varlığı inkâr edilemez bir gerçektir. 1990’lardan itibaren dünya ülkeleri içerisinde görece olarak gerileyen ülkemizde yeniden yapılanmayı zorunlu kılan temel açıklar; stratejik açık, bütçe

açığı, performans açığı ve güven açığı olarak sıralanmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Ülkemizdeki siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ilişki yeterince sağlıklı olmamıştır. Çünkü siyaset bürokrasiye sürekli müdahale ederken bürokrasi de işlerini yürütürken siyasetten yeterince çıktı almamıştır. Bu durum özellikle bürokrasinin siyasetten önemli ölçüde faydalanmasını zorunlu kılan politika ve stratejiler konusunda gerçekleşince politikalar ile uygulamalar farklılaşmış, siyaset bürokrasinin çıktılarını sahiplenmezken bürokrasi de siyasetin müdahaleleri sonucu rasyonellikten uzaklaşmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 77; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışının ve yapısının ihtiyaçlara cevap verememesinin en büyük nedeni olarak çağın koşullarının gerisinde kalmasının yanında halkın taleplerine karşı yeterince duyarlı olmaması gösterilmektedir. Klasik yönetim anlayışı olarak ta adlandırabileceğimiz eski yönetim anlayışının temel özellikleri; “geçmiş yönelimli olmak, sorun çözme yönelimli olmak, tek taraflı ve kapalı bir yaklaşıma sahip olması ve cezalandırma esaslı olması” şeklinde özetlenebilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 81-82; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). Klasik yönetim yapısının içerisinde yerel yönetimlerin/idarenin öne çıkan belli başlı sorunları (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 88; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009);

- Toplam kamu harcamaları içerisinde yerel idarelerin payının düşük olması,
- Yetersiz mali kaynaklar,
- Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki dengesiz görev dağılımı,
- Örgütlenme ve personel sorunları,
- Merkezi idarenin aşırı ve gereksiz idari vesayet anlayışı,

- Şeffaflık ve katılım konusundaki aksaklıklar,
- Yerel idarenin merkezi otoriteye aşırı bağımlılığı şeklinde sıralanabilir.

Kamu mali yönetimindeki sorunların temelinde bütçelerin stratejik bir perspektiften yoksun olması yatmaktadır. Bu yüzden bütçelerin geleceğe yönelik amaçlar ve hedefler konusunda eksikliklerinin olduğu gözlenmektedir (www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Yönetime ilişkin sorunlar içerisinde personel rejimine ilişkin aksaklıklar da önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle liyakat sisteminin kurulamayışı, performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi, ücret farklılıkları, dengesiz personel yapısı, hizmet içi eğitim yetersizlikleri ve bu alandaki mevzuatın karmaşıklığı personel yönetimine ilişkin eksikliklerin ilk akla gelenleridir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 101; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Kamu yönetimi yapısı içindeki bir diğer önemli sorun ise denetim konusu ve sorunudur. Özelleştirme ve yerinden yönetim kavramının ağırlığını hissettirdiği günümüzde denetim konusu daha da önemli bir hale gelirken bu alanda yeterli gelişmenin olmadığı gözlenmektedir. Denetim sistemine ilişkin öne çıkan hususlar; çok sayıda ama etkisiz denetim, kurallara uygunluğu esas alan ve geçmişe dönük denetim, hedef ve performans göstergelerden yoksun denetim ile kamuoyu denetiminin yetersizliği şeklindedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103–104; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Gerçektende güncel uygulamalara bakıldığı zaman çok sayıda denetim kuruluşunun olduğunu, bunların her birinin farklı bir mevzuata dayandığını, denetimlerin geçmiş mali yıla ilişkin olduğunu ve kamuoyunun devletin faaliyetlerini denetlemekten nerdeyse tamamen yoksun olduğu görülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 104). Hatta bu konuda Kamu İhale Kanunu önemli bir örnek olarak gösterilebilir. Metnin içerisinde

kamuoyu denetimi, yeni anlayışın önemli bir özelliği olarak gösterilirken kanunun ilerleyen maddelerinde kamuoyu denetiminin ne şekilde yapılacağına dair herhangi bir husus yer almamakta, kamu kaynaklarını harcama yöntemlerinden birisi olan ihale usullerinin uygulamaları izah edilirken kamuoyu kavramından hiçbir şekilde bahsedilmemektedir. Hatta ihalelerin yapılışı sırasında düzenlenen oturumlara kimlerin katılabileceğini düzenleyen hususlar belirtilirken ihale edilen işin taraflarının yetkililerinin haricinde hiç kimsenin ihale salonuna alınmaması gibi bir yaklaşım sergilenmektedir. Uygulamada ise daha da ileri gidilerek sadece imza yetkisi olanlar ihale salonuna alınırken kamu kaynaklarının nasıl harcandığı harcama işlemleri sırasında hiçbir şekilde denetlenememektedir. Ki mevcut mevzuatın yeni kamu yönetimi anlayışına göre düzenlenmiş bir mevzuat olduğu hususu da önemlidir. Bu durum henüz ülkemizin alması gereken çok yol olduğunu göstermektedir.

Ülkemizde kamu yönetimi yapılanmasında en önemli araçlar olarak; özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme görülmektedir. Bu araçların yönetim yapısında; hantal yapıların yerine küçük ama etkin birimlerin yaratılması, stratejik düşünme boyutunu geliştirmesi, kaynak kullanımında verimliliği artırması ve halkın katılımını sağlayarak güven tazelemeyi sağlaması hedeflenmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Ülkemizde kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm üç aşama olarak tasarlanmıştır. Bunlardan birincisi yönetim zihniyetinin değişmesidir. Diğer aşamalar ise sırasıyla stratejik tasarımın sağlanması ve örgütsel tasarımın gerçekleştirilmesidir. Bu aşamalara bağlı olarak öngörülen yönetim modelinin dört boyutu vardır. Bunlardan birincisi geçmiş yıllara yönelik yönetimden geleceğe dönük ve amaç yönelimli yönetim yapısını oluşturmaktır. İkincisi ise çözüm yönelimli anlayışın terk edilerek teşhis yönelimli

bir anlayışa geçmektir. Kapalı ve tek taraflı yaklaşımın terk edilerek açık ve katılımcı yönetime geçiş üçüncü boyut iken cezaya dayalı sistemin terk edilerek ödül yönelimli uygulamaya geçiş öngörülen örgütsel modelin dördüncü boyutunu oluşturmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 28–29, 81–86, 119–120; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Bu yeni yapılanma içerisinde gelecek yönelimli ve katılımcı anlayışın uygulamadaki ifadesi stratejik yönetim modelidir. Stratejik yönetim kapsamında geleceğe dair tasarım geliştirme, misyon ve vizyon belirleme, öncelikleri şekillendirme, ölçülebilir başarı kriterleri belirleme ve ilan etme, insan kaynaklarını geliştirme gibi kavramlar öne çıkmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 120–121, 130; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Örgütsel tasarım modeli olarak ulaşılmak istenen temel örgüt yapısı dinamik ve bilgi temelli bir anlayışı öne çıkarır. Bu da önemi artan küçük, esnek ama etkin yapılarıyla güçlenen bir yerinden yönetim, esnek ve yatay organizasyon yapıları, çakışma ve çatışmaların olmadığı bir örgüt yapılanmasını gerekli kılar (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 121; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009).

Ülkemizde yapılması planlanan kamu yönetimi yapılanması çabaları sistem esaslı bir niteliğe sahiptir. Buna göre değişikliklerin parçalardan bütüne doğru değil de sistemin bütününde gerçekleştirilerek değişime temel bir istikamet verilerek uyumsuzlukların en aza indirgenmesi hedeflenmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 122–123; www.belgenet.com, e.t: 12.05.2009). Bu konuda hükümetin temel dayanaklarının ne olduğu pek net olmasa da bu yaklaşımın haklılık payı vardır. Çünkü daha önceki açıklamalarda da belirtildiği gibi 1990'lara kadar idari yapılanmada yürütülen değişiklikler sistemin özünü ele almayan idareleri tek tek ele alan sistemin bütününe göre mikro sayılabilecek yüzeysel düzenlemelerdir.

Bir bütün olarak ele alındığı zaman Türkiye'nin gerçekleştirmeye çalıştığı yeniden yapılandırma çabalarının temel ilkelerini sekiz ana başlıkta toplayabilir. Bunlar (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 127–135);

- İhtiyaçlara uygunluk,
- Yönetişim,
- Halk odaklı olmak,
- Stratejik yönetime geçiş,
- Performansa dayalı olma,
- Denetimde etkinlik
- Etik kuralların öne çıkması ve insana güven esası,
- Hizmetlerin yürütülmesinde yerindeliğin sağlanması şeklindedir.

III. TÜRKİYE’DEKİ KURUMSAL DÖNÜŞÜM ÖRNEKLERİNİN ANALİZİ

Ülkemizin idari yapılanması anayasal olarak merkezi idare ve onun alt birimleriyle birlikte merkezi idareden kısmen bağımsız ancak onun vesayet denetimi altında olan yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Bu yüzden ülkemizdeki değişimlerin hem merkezi idare hem de yerel yönetimler açısından ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir.

III. 1. Devlet Mekanizmasına (Merkezi İdare) İlişkin Değişim ve Dönüşümler

Merkezi teşkilatın dönüşümü için atılan ilk adımlardan bir tanesi yasal alt yapının hazırlanmasına ilişkindir. Daha sonra ise kurumsal bazda yenilikler yapılmaya çalışılmıştır. Kimi kurumlarda idari yapılanma ile yasal değişiklikler eş zamanlı yürütülürken bazı durumlarda kurumsal değişiklikler yasal değişikliklerin ardından gelmiştir. Kurumsal dönüşüm bakımından öne çıkan yeniliklerin en önde geleni devletin daha etkin, şeffaf ve hızlı işlemlerini amaçlayan e-devlet projesidir. Bakanlıkların merkezi ve taşra teşkilatlarında yapılan değişikliklerin yanında denetim sistemindeki değişiklikler, sosyal güvenlik hizmetinin sunumunun yeniden yapılandırılması, kalkınma ajansları, üst kurulların oluşturulması öne çıkan diğer başlıca değişim projeleridir.

III.1.1. Yasal Altyapıya İlişkin Değişiklikler

Türkiye’de merkezi idarenin kurumsal yapısını şekillendiren hukuki çerçeve konusunda önemli değişiklikler olmasına karşın bazı konularda da istenen gelişme sağlanamamıştır. İhale mevzuatı, 5018 sayılı yasa gibi önemli konularda kayda değer gelişmelere rağmen personel reformu gibi çok önemli bir konuda istenen gelişmeler bir türlü sağlanamamıştır.

Yasal değişikliklerin en başta geleni 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'dır. Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını ve yönetilmesini amaçlayan bu yasa ile kamu mali yönetiminin yapısı, işleyişi, bütçeleme ilkeleri ve tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi yeni bir düzene bağlanmıştır (5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003). 5018 sayılı yasa, 1927 yılından bu yana yürürlükte olan ve kamu mali sistemine uzun süre yön veren 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve onun getirmiş olduğu pek çok istisnayı yürürlükten kaldırmıştır. Yeni yasa devletin kaynaklarını o güne kadar birbirinden farklı mevzuatlara dayanarak kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, harcamaların hangi usul ve esaslara göre ve ne şekilde yapılacağı hususunda tek çatı altında toplamıştır. Bu yönüyle ve içeriğiyle bu yasa kamu kaynağını kullanan idarelerin tüm mali işlemlerini belirli bir standarda kavuşturmuştur (Köse, 2009: 49–50; Akkoyun, 2009: 46–47). Bu yönüyle mali işlemlerin anayasası olarak ta kabul edilen bu yasa mali yönetimde bir devrim niteliği taşımaktadır.

Devletin mali yönetimine yeni esaslar getirilen bu kanunla tüm kamu kurumlarının hangi bütçe esaslarına tabi olacağı, idari yapılanmanın alt birimlerinin mali açılarından hangi rejimlere tabi olacağı 4 ayrı cetvel halinde tasnif edilerek belirlenmiştir (5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Köse, 2009: 51).

5018 sayılı yasanın en önemli özelliklerinden bir tanesi düzenleyici reformlar döneminin önemli ilkelerinden olan DEA'ne uygun bir şekilde çıkarılmış olmasıdır. Ayrıca 5018 sayılı yasanın bir diğer önemli yeniliği Stratejik Plan hazırlama yükümlülüğü getirmiş olmasıdır (Yüksel, 2005: 60–62). 5018 sayılı kanun ile kamu idarelerine, 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 uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir. Söz konusu yasanın DEA'ne uygun bir şekilde hazırlanması son dönemin gelişmeleri açısından anlaşılır ancak bir o kadar da arka planı sorgulanması gereken bir durumdur. Çünkü 21. yüzyılı stratejik planlama çağı olarak gören DPT, DEA kavramının mucidi ve stratejik plan kavramını ülkelere dayatan OECD'yi de “önümüzdeki yüzyılın stratejik üst kuruluşu” olarak ilan etmektedir (DPT, 2002: 10). Bu şekilde düşünen bir planlama teşkilatının rehberliğinde hazırlanacak plan ve onun hukuksal zemini olan yasalarda OECD etkisinin bu denli güçlü olması oldukça doğal bir durumdur.

Yasanın çok önemli bir yönü ise yasada geçen temel kavramların (şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, stratejik planlama gibi) tamamının DB ve buna benzer küresel kuruluşlara ait olmasıdır. Bu yönüyle yasa, ülkemizin kapitalizme eklenme sürecinde küresel kapitalizmin siyasal/yönetimsel yapılanmada öngördüğü son ayağı oluşturmaktadır. 5018 sayılı yasanın getirdiği nihai durum ise devlet (kamu) mekanizmalarının küresel kapitalizmin karar alıcılarının isteklerine tabi bir yapıya dönüşmesi olarak ta değerlendirilmektedir (Akbulut, 2007: 82–83).

5018 sayılı kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunları ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. Kamu yönetimindeki kurumsal dönüşümün ana ayaklarından birisi olan 5018 sayılı kanunla kamu idarelerine stratejik planlama yapma yükümlülüğü getirilmiş ve stratejik planlama kamu reformunun bir aracı olarak düşünülmüştür.

Kamu mali yönetimini yeniden düzenleyen 5018 sayılı yasadaki sonradan bir diğerk önemli yasa, 26 Mayıs 2006 tarihinde 26084 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2006/9972 karar sayılı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliktir. Bu yasa ile 5018 sayılı yasadaki sayılan ve daha önce Bütçe Daireleri'nce yerine getirilen görevlerin merkezi idari birimlerde ve özerk bütçeli kurumlarda kurulacak SGDB'nin yerine getirmesi benimsenmiştir. 01.01.2007 tarihinden itibaren ise bu görevlerin tamamı bu yeni birimler tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır (www.gazi.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.kocaeli.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.ksu.edu.tr, e.t: 15.10.2009).

Bu yasal değişimin arkasında iç dinamiklerden ziyade başını DB'nin çektiği dış dinamiklerin baskısı vardır. Çünkü bu değişimin arka planına bakıldığında zaman bu yapısal değişime gidilmesinin arkasında DB ile 12 Temmuz 2001 yılında imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması'nın varlığı görülür. Bu anlaşma ile kamu mali yönetiminde stratejik plan uygulamasına geçileceği taahhüdünde bulunulmuştur. Daha sonra bu anlaşmayla ilişkisi açıkça ortada olan 3 Ocak 2003 tarihinde hazırlanan Acil Eylem Planı'nda kamu reformunun bir gereği olarak Stratejik Planlama uygulamasına geçileceği açıkça ortaya konmuştur. Bu taahhütlerin bir gereği olarak 26 Mayıs 2006 tarihinde çıkarılan yasa ile SGDB'nin kurulması yasal zemine kavuşmuş, oluşturulan birimler kısa sürede fiilen göreve başlamıştır (www.gazi.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.kocaeli.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.ksu.edu.tr, e.t: 15.10.2009).

Böylesi radikal bir değişim ve yapılanmanın kökeninde DB ile imzalan bir kredi anlaşmasının olması bu kurumların açık bir hedefe dönüşmesine neden olmaktadır. Çünkü devletin tüm mali faaliyetlerine yeni bir çerçeve veren yapılanmanın bir kredi anlaşmasının şartı olarak ortaya çıkması ve bu alanda herhangi bir iç dinamiğin olmaması

tartışmaya değer bir durumdur. Zaten ilerleyen süreçte de gerek bu yeni birimler gerekse bu birimlerin hazırlamış olduğu stratejik planlar birçok tartışmanın konusu olmuştur.

III.1.2. E-Devlet Kapısı Projesi

Ülkemizde uygulamaya konan stratejik yönetim anlayışına uygun çabaların ayrılmaz bir parçası olarak e-devlet diğer çabalara da anlam kazandıran öncül bir çalışma ve çaba niteliğindedir. Çünkü e-devlet konusundaki ilerlemeler, devletin yeniden yapılandırılmasında önemli bir köşe taşı oluştururken ekonomik ve sosyal dönüşümün de yönlendirici koşulu özelliğine sahiptir (Odabaş, 2004: 87).

E-Devlet, devletin vatandaşlara karşı görev ve yükümlülüklerini yerine getirmesinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütüldüğü çok yönlü bir ilişkiyi ifade eder. Ancak e-devlet genel kanının aksine sanal devlet anlamına gelmeyip, devletin teknolojinin olanaklarını mümkün olabildiğince kullanarak yönetimin yeniden yapılandırılması anlamına gelir. E-devlet bilginin sunulması, bir kısım hizmetlerin devlet tarafından on-line olarak yerine getirilmesi, hizmetlerin tek portalda toplanarak tek kaynaktan sunulması ve yeni hizmetlerin ortaya çıkması olarak sıralanabilecek dört aşamalı karmaşık bir süreci ifade eder (Odabaş, 2004: 87–88).

Stratejik yönetim anlayışının en önemli bileşenlerinden biri olan e-devletin başarılı olması liderlik kavramı ile birebir ilişkilidir. Çünkü kamu idaresinin üst yöneticisi konumundaki kişi ya da kişiler bir lider gibi değil de görev gereği hareket ederse uygulamada adı geçse bile strateji kavramının gerçekte bir anlamı kalmaz ve çabalar beklenen sonucu vermez. Bu sebeple liderin belirleyiciliği uygulamaya stratejik bir nitelik kazandırmaktadır (Odabaş, 2004: 91).

Ayrıca sadece teknoloji kullanımı anlamına da gelmeyen e-devlet ilke olarak, yönetim kavramının bir yansıması olarak ürün ve hizmet kullanıcılarını ürün veya hizmetin birer halkası olmaktan çıkarıp yönetim faaliyetinin de bir parçası haline getirmektedir (Odabaş, 2004: 92).

Bir yüzü vatandaşa diğer yüzü ise kurumlar arası veri paylaşımı ve iletişimi alanına bakan E-Devlet Kapısı projesi 2005 yılında başlatılmış bir projedir. Türkiye, 2010 yılında dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisini yaratmayı amaçlayan Avrupa Birliği'nin Lizbon Strateji ile kendisine çizdiği yol haritasının amaçlarını gecikmeksizin benimsemiş ve uygulamaya koymuştur. Ayrıca AB Uyum Süreci'nde etkin ve güçlü bir devlet ve ekonomi bileşimi ile masada olmak ve vatandaşa daha iyi hizmet sunabilme gayesi bu girişimde etkili olan diğer faktörlerdir (Acar ve Kumaş, 2008:2).

III.1.3. Kayıt Dışı İle Mücadele Çabaları

Türkiye'nin ekonomik anlamda çözümü bir türlü gerçekleştirilememiş en önemli sorunlarından bir tanesi de kayıt dışı ekonomi konusudur. Zaten yapısal bozukluklarından dolayı önemli gelir kaybı yaşayan devlet hazinesinin kayıt dışı ekonomi yoluyla kayıpları daha da yükselmektedir.

Kayıt dışı ekonominin çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenlerin en önde geleni hiç kuşkusuz ki insanların gelirlerini artırmak istemesidir (Sarılı, 2002: 37). Kayıt dışını doğuran faktörlerin gelir ve ekonomik boyutunun yanında siyasi, sosyal ve yapısal nedenleri de vardır. Vergi konusundaki sorunlar, vergi bürokrasisi, ekonomik krizler, kamu hizmetlerinin yetersizliği, işletmelerin ölçek durumu, işsizlik gibi nedenler kayıt dışının temel nedenleri olarak sıralanabilir. Yapısal bir sorun olarak küçük işletmeler izleme ve denetimi zorlaştırırken, yasal eksiklikler ve bir takım istisnalar kayıt dışılığı artırmaktadır.

Enflasyon ve ekonomik krizler bireylerin ve işletmelerin gelirini azalttığı için kayıt dışını artıran bir etkiye sahiptir. Ayrıca ekonomide işlemlerin büyük kısmının nakit ekonomisi kapsamında gerçekleşmesi vergilendirmeyi etkilemektedir. Vergi afları, vergilerin oranları, denetim eksiklikleri ve denetim mekanizmasının yapısal sorunları, istihdam politikaları, demografik faktörler, küreselleşmenin artırdığı rekabet, sosyal bilince ilişkin farklılıklar kayıt dışını artıran veya etkileyen diğer önemli faktörlerdir (Karagöz ve Erkuş, 2009: 128–130; Sarılı, 2002: 40-42; Maliye Bakanlığı, 2008: 14-36; Sıvacı, 2007: 52-54; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009)

Birbirinden çok farklı adlarla da anılan kayıt dışı ekonomi devletten gizlenen, kayda alınmayan ya da alınamayan, denetlenemeyen faaliyetler, vergilendirilemeyen, yasaklanmış faaliyetler gibi değişik şekillerde adlandırılmaktadır. Ülkemiz açısından önemli bir yapısal sorun olan kayıt dışı ekonominin genel ekonomi içerisindeki büyüklüğü birbirinden farklı yöntemlerle yapılan çalışmaların her birinde farklı bir değer olarak çıkmasına karşın ortalama olarak Gayri Safi Milli Hâsıla'nın (GSMH) % 32'si civarındadır. Bu oran gelişmiş ülkelerde % 14 civarında iken OECD ortalaması % 18 civarındadır. Görüldüğü gibi ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin boyutu oldukça yüksektir (Maliye Bakanlığı, 2008: 3–5; Sıvacı, 2007: 51–52; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009; Karagöz ve Erkuş, 2009: 139).

Ülkemizde kayıt dışı ekonomi denince ilk akla gelen şey kayıt dışı istihdamdır. Gerçekten de ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın oranı çok yüksek olup 2007 yılı Aralık ayı itibarıyla % 43,4'e ulaşmıştır. Ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın büyük kısmı hizmetler sektöründedir. Tarım kesimindeki kayıt dışı oranı % 24 civarındayken, sanayi kesiminde bu oran % 21 civarında, inşaat sektöründe % 5,5 civarındadır. Kayıt dışı istihdam oranı hizmetler sektöründe ise % 49,5 civarındadır. Ayrıca bu oranlar başka kriterler de

değerlendirmeye alındığı zaman daha da yükselebilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2008: 8–10).

Önemli bir sorun olan kayıt dışılık çalışanların sosyal güvenlik sistemi ile olan ilişkilerine de yansımaktadır. Daha doğrusu emek gücü sahiplerinin sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmasına yol açmaktadır. 2007 yılı sonu itibariyle ülkemiz genelindeki çalışan emek sahiplerinin ortalama olarak % 43,4'ü herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Sektörel dağılıma bakıldığında tarım sektöründekilerin % 85,4'ü herhangi bir sosyal güvenlik sistemine kayıtlı değilken tarım dışı sektörlerde bu oran ortalama olarak % 30,1 civarındadır (Maliye Bakanlığı, 2008: 10-11).

Kayıt dışı ekonominin ekonomik yapının yanında sosyo kültürel, siyasal ve idari yapı üzerinde etkileri olan önemli sonuçları vardır. Bunları istatistikî hatalara ilişkin sonuçlar, kaynak kullanımının bozulması, rekabetin bozulması, verimliliğe ilişkin sorunlar, vergi rejimine ilişkin sonuçlar, sosyal güvenlik sistemine ilişkin sonuçlar, işletme yapılarına ilişkin sonuçlar ve vatandaş devlet ilişkisine ilişkin sonuçlar olarak sıralayabiliriz (Maliye Bakanlığı, 2008: 36–40; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009).

Son yıllarda kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda önemli bir perspektif geliştiren ülkemizde kayda değer çalışmalar göze çarpmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı doğrudan bu konuyla ilgili olmadığı halde kayıt dışı istihdamla mücadele için önemli bir alt yapı sağlaması açısından kayda değer niteliktedir. Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda son birkaç yılda uygulamaya konan çalışmalar kısaca (Maliye Bakanlığı, 2008: 41-42; www.sgk.gov.tr, e.t: 15.01.2010);

- 2007 yılında Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığının kurulması,
- Akaryakıt sektöründe marker uygulaması, belge düzeninin sağlanması ve ödeme kaydedici cihazların kullanımının zorunlu hale getirilmesi,

- Enerji sektörüne getirilen lisans zorunluluğu,
- Alkollü içkilerde ve tütün mamullerinde bandrol sisteminin getirilmesi,
- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesinin geliştirilmesi, bu proje kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü'nün kurulması,
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bünyesine bu alanda uzman statüsünde çok sayıda personelin istihdam edilmesi,
- Daha etkin bir denetim için Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu kadrosunun ihdas edilerek bu yönde personel alımlarının yapılması,
- Alo 170 SGK İletişim Merkezi'nin kurulması,
- Alo 150 Başbakanlık Bilgi İletişim Merkezinin kurulması,
- E-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması gibi sıralanabilir.

Ayrıca doğrudan kayıt dışılıkla mücadele ile ilgili olmasa da 2000 yılından beri uygulamaya konan bazı çalışmaların kayıt dışılıkla mücadele konusunda önemli etkilerinin olduğu görülmektedir. Bu çalışmalar (Maliye Bakanlığı, 2008: 42–43);

- Vergi kimlik numarasının belge ve kayıtlarda kullanımının zorunlu hale getirilmesi,
- Belli bir limiti aşan tutardaki ödemelerde ödemelerin bankacılık sistemi üzerinden yapılması zorunluluğu getirilmesi,
- Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 ve 5502 sayılı kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutularak daha önce bağımsız bir kurum olan SGK'nun Sayıştay denetimine alınarak denetim mekanizmasının hareket alanının genişletilmesi,
- Veri ambarı oluşturulması gibi çalışmalardır.

2008 Yılı Programı hazırlanırken kayıt dışılık önemli bir konu olarak ele alınmış, ilgili tarafların katılımıyla kayıt dışıyla mücadele stratejisinin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede sorumlu kuruluş Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) olarak belirlenmiş diğer birçok kuruluş ta bu konuda GİB ile koordineli çalışma konusunda ortak ve sorumlu olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu kuruluşlarla yapılan toplantılar ve ortak çalışmalar sonucunda Haziran 2008'de Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Stratejisi Eylem Planı oluşturulmuştur (Maliye Bakanlığı, 2008: 47). Yasalaşma sürecinin tamamlanmasıyla 5 Şubat 2009'da Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Eylem Planı, 2010 yılı sonuna kadar yürürlüğe girmesi hedeflenen 105 temel düzenlemeden oluşmaktadır (www.kayitdisiekonomi.com, e.t: 05.02.010; www.tekgida.org.tr, e.t: 05.02.2010).

AB Müktesebatına Uyum Programı kapsamında yer alan politika öncelikleri, amaç ve hedeflere ulaşabilmek için yürütülmesi gerekli yasal, idari ve diğer somut çalışmaların ortaya konduğu bir belge olan Eylem Planı'nda GİB sorumlu kuruluş olarak belirlenmiştir. Eylem Planı'nın yürütülmesi için Maliye Bakanlığı, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, DPT, Gümrük Müsteşarlığı, BDDK gibi resmi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde çalışılması esası benimsenmiştir. Ayrıca Eylem Planı'nın sağlıklı yürütülebilmesi için gerek duyulan hallerde sendikalar, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve ekonomik ve sosyal taraflarla da işbirliği yapılması esası benimsenmiştir (www.kayitdisiekonomi.com, e.t: 05.02.010; www.tekgida.org.tr, e.t: 05.02.2010).

Bu Eylem Planı ile üç önemli hedef belirlenmiştir. Bunlar sırasıyla; kayıt içi faaliyetleri özendirmek, denetim kapasitesini güçlendirerek yaptırımların caydırıcılığını artırmak ve kurumsal ve toplumsal mutabakatı sağlamak şeklindedir (Maliye Bakanlığı,

2008: 48; www.kayitdisiekonomi.com, e.t: 05.02.2010; www.tekgida.org.tr, e.t: 05.02.2010). Eylem Planı'nda öne çıkan başlıklardan bazıları şunlardır (www.kayitdisiekonomi.com, e.t: 05.02. 2010);

- Kayıt dışı istihdam ihbarlarını elektronik ortam yoluyla SGK'na yönlendirmek,
- Vergi ve diğer kanunlardaki vergi kaçırmaya yönlendirilen açıkların tespit edilerek düzeltilmesi,
- Ücretlerin bankalar üzerinden ödeme zorunluluğu getirilerek kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesi,
- İşyeri denetimlerinin artırılması,
- Yoklama usullerinde getirilen yeniliklerin uygulanması,
- Likit Petrol Gazı piyasasında gözetim ve denetimlerin artırılması,
- Gelir Vergisi ve Muhtasar Beyanname ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bildirimlerine ilişkin yenilikler,
- Çeşitli vergilere ilişkin uygulama tebliğlerinin tek bir tebliğde toplanması,
- Bandrol denetimlerinin artırılması,
- Birçok işlemde elektronik ortam uygulamalarına geçilmesi,
- Serbest meslek erbabına yönelik denetimlerinin düzene sokulması ve sıklaştırılması,
- Elektronik defter sistemine geçilmesi,
- Tütün ve alkol piyasasına yönelik yeni düzenlemeler,
- Denetim amaçlı Veri Ambarlarının oluşturulması,
- Kayıt dışı istihdama ek cezaların getirilmesi,

- Merkezi tüzel kişilik kayıt projesinin gerçekleştirilmesi,
- Sebze, meyve ve diğer tarım ürünleri piyasasına ilişkin çeşitli düzenlemeler,
- Sanayi envanterinin oluşturulması,
- Kayıt dışı ile mücadele için çağrı merkezlerinin kurulması, ALO 170 Kayıtdışı İhbar Hattı'nın kurulması şeklinde sıralanabilir.

Kayıt dışı ekonominin önemli bir yanını oluşturan kayıt dışı istihdam konusunda ülkemiz son yıllarda genel eğilimin bir parçası olarak ciddi bir mücadele stratejisi geliştirmiştir. Bu stratejinin somut ifadesi olarak KADİM Projesi, Ekim 2006'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğunda yürürlüğe konmuştur. Projenin yürütülmesi için SGDB bünyesinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Proje kapsamında Maliye Bakanlığı adına GİB, Milli Eğitim Bakanlığı ve Denizcilik Müsteşarlığı ile Ortak Çalışma Protokollerinin yapılması öngörülmüştür (Sıvacı, 2007: 57, 59; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009). Protokoller kapsamında kayıt dışı istihdamın önlenmesi için (Sıvacı, 2007: 57–58; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009);

- Vergi daireleri ile SSK arasındaki işbirliği ve veri alış verişinin artırılması,
- İçişleri Bakanlığı ile yapılacak protokolle trafik polislerinin görevleri esnasında kayıt dışı çalışmayı önleme faaliyetine katılması,
- İşyerlerinin işe giriş ve çıkışa ilişkin bildirimlerinin SSK'ya gönderilmesinin artırılması,
- Örgün ve yaygın eğitimde sosyal güvenlik bilincinin artırılması,
- Denizcilik Müsteşarlığı ile yapılacak protokolle sektörde çalışanların kayıt altına alınmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınması ve önleme konusunda Türkiye'nin önemli bir adımı olarak kabul edebileceğimiz KADİM Projesi'nin öne çıkan hedefleri (Sıvacı, 2007: 58–59; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009);

- Kayıt dışı ve kanun dışı yabancı işçi oranının mümkün olan en düşük seviyeye çekilmesi,
- Projenin tamamlanmasına kadar geçecek olan 24 aylık süre zarfında kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınması,
- Bu alandaki mali, idari, hukuki ve sosyal nedenlerin tespit edilerek bu eksikliklerin giderilmesi konusunda çalışmalar yapılması,
- Kayıt dışı istihdamın zararları ve maliyetleri konusunda toplumun bilinçlendirilmesi,
- Kayıt altındaki çalışanların sosyal güvenliklerinin ön plana çıkarılması hedeflenmektedir.

24 aylık bir süre ile sınırlandırıldığı için KADİM Projesi sorunun çözümünü tek başına sağlayamamış olsa da konunun ele alınması ve bir çözüm iradesinin ortaya konması bakımından önemlidir. Projenin yürürlüğe konmasından itibaren birçok çalışma yapılmış önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

Bu çalışmalar ve gelişmelerden bir kaçını (Sıvacı, 2007: 59);

- Bütün illerin vali yardımcılarını kapsayacak şekilde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatör Vali Yardımcıları toplantılarının yapılması,
- Proje kapsamında çok sayıda denetim yapılmış bunun yanında çalışanların bilgilendirilmesi faaliyetleri,

- Kayıt dışılığın azaltılması hususunda yapılan bilgilendirmeler olarak sayabiliriz.

Kayıt dışı istihdamı önleme konusunda büyük bir adım olarak kabul edebileceğimiz KADİM Projesi niteliği itibarıyla toplumsal uzlaşma ve hareket birlikteliğinin belirleyici rolüne uygun bir strateji olarak karşımıza çıkmaktadır. Proje ile kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda halkın, kamu yönetiminin ve diğer sosyal tarafların birlikteliği sağlanmaya çalışılırken, sorunun top yekûn bir ülke sorunu olduğu vurgusundan hareketle tüm toplum bilinçlendirilmek istenmiştir (Sıvacı, 2007: 59; www.istanbul.gov.tr, e.t: 12.07.2009).

III.1.4. Kamu Mali Sistemindeki Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Kamu mali sistemindeki değişim sistemin temel bileşenlerini oluşturan kurumlar ve sistemin önemli bir unsuru olan denetim sistemi olarak iki ayrı başlık altında ele alınabilir.

III.1.4.1. Maliye Teşkilatı'ndaki Dönüşüm

Yapısal ve kurumsal nitelikli değişimlerin en yoğun olarak gözlendiği kurumlardan birisi de Maliye Bakanlığı teşkilatıdır. Maliye bakanlığı bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü değişimden ilk etkilenen alt birimlerden birisi olurken diğer önemli alt birim olan Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde de önemli ölçüde değişiklikler ve ilerlemeler gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de devletin elde edeceği gelirlerle ilgili politikaları belirlemek ve bunları yürürlüğe koymakla 2005 yılına kadar Maliye Bakanlığı bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Bakanlığın yeniden yapılandırma çalışmaları

kapsamında 16.05.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5345 Sayılı kanunla Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak yerine GİB kurulmuştur (www.gib.gov.tr, e.t: 13.11.2009).

Son yıllarda önemli bir değişim gösteren Maliye Bakanlığı içerisinde yaşanan sürece bağlı olarak GİB de önemli değişimler ve ilerlemelere sahne olmuştur. E-devlet uygulamalarının etkin bir şekilde kullanıldığı bir kurum olarak öne çıkan GİB, hizmetlerini (internet vergi dairesi, e-beyanname gibi) büyük ölçüde internet üzerinden on-line verebilen bir kurum olarak dikkat çekmektedir.

Ayrıca Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğü de Merkezi Bütçe Harcamaları'nın ortak havuzdan yapılması işlemlerinin yürütülmesini sağlayan, 5018 sayılı yasa kapsamındaki birçok işlemin yürütülmesi amaçlı "say2000i Sistemi" önemli bir adımdır. Bunun yanında e-bordro, e-bütçe, Devlet Malzeme Ofisi Elektronik Satış, hesaplama ve sorgulama araçları ve e-devlet gibi uygulamalar bu kurumların dikkat çekici bir dönüşüm geçirmekte olduğunun işaretidir (www.gib.gov.tr, e.t: 13.11.2009; www.muhasabat.gov.tr, e.t: 13.11.2009; www.bumko.gov.tr, e.t: 13.11.2009).

III.1.4.2. Denetim Sistemine İlişkin Değişim ve Dönüşüm

Türkiye'nin en önemli yapısal sorunlarından birisi de denetim mekanizmasıdır. Çünkü tek görev söz konusu olmasına karşın ülkemizde birbirinden farklı mevzuatla kurulmuş onlarca değişik denetim kurumu ve kuruluşu vardır. Sistem hem oldukça karmaşıktır hem de çoğu zaman sistem ihtiyacı karşılama konusunda yetersizdir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103–104). Ayrıca buna son değişikliklerle iç denetim sisteminin de dâhil edilmiş olması sistemi daha karmaşık hale getirmiştir.

İç denetim; Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından “Kurumun/Kuruluşun faaliyetlerini geliştirmek ve bunlara değer katmak amacıyla tasarlanmış bağımsız ve objektif bir güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” şeklinde tanımlanmaktadır (Akkoyun, 2009: 46).

Ülkemizin mali konularda en önde gelen denetim kuruluşu Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapan Sayıştay’dır. Sayıştay, denetimini mali yılın tamamlanmasından sonra yapar. Sayıştay’ın denetimi bu yönüyle hataları önlemekten ziyade hataları tespit etmeye yöneliktir (www.sayistay.gov.tr, e.t: 13.10.2009).

Diğer öne çıkan denetim kuruluşları ise Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurumu, Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan Hesap Uzmanları Kurulu, Maliye Müfettişleri’nden oluşan Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesindeki birbirinden farklı teftiş organları ve yine Maliye Teşkilatı içindeki Muhasebat Kontrolörleridir. Ayrıca her bakanlığın ve belediyeler gibi özerk kurumların kendi teftiş kurulları vardır. Ülkemizde sosyal sigortalar alanındaki en önemli denetim mekanizması ise Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki denetim organlarıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 104).

Görülüyor ki; birbirinden çok farklı yapıları olan onlarca sayıda birbirinden bağımsız teftiş ve denetim organı vardır. Ayrıca bütün bu organların görevleri birbirine içerik olarak oldukça benzemesine karşın aralarında yetki, sorumluluk ve özlük hakları bakımından çok önemli farklılıklar vardır. Özellikle kayıt dışı ekonomi ile mücadele konusunda ülkemizin önde gelen denetim organlarından olan SGK bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrolarının hem yetkileri sınırlıdır hem de özlük hakları, görev

yükleri diğer denetim elemanlarında daha fazla olmasına karşın daha kötüdür (İşim, 2008: 4–7, 25–26).

Türkiye’deki denetim mekanizmasının önemli eksikliklerinden birisi de denetim sisteminin hatayı yapıldıktan sonra tespit etmeye yönelik olmasıdır. Buna göre denetim, işlem gerçekleşip mali yıl tamamlandıktan sonra yapılmakta, hatayı daha ortaya çıkmadan önlemeye yönelik bir mekanizma değildir (Acar ve Merter, 2004: 7–8). Ancak özellikle vergi denetiminde verimliliği düşüren faktörleri bunlarla sınırlamak ta yanlış bir tutumdur. Vergi denetiminde etkinliği düşüren faktörler (Acar ve Merter, 2004: 7);

- Mevzuatın geniş ve karmaşık olması,
- Mevzuat değişikliklerinin sık olması ve yeterli hazırlık süresinin olmaması,
- Müeyyide sisteminin eksiklikleri ve sık sık aflar yapılması,
- Mükelleflerdeki vergi ödeme bilincinin yetersizliği olarak sıralanabilir.

Günümüzdeki vergi denetim sistemi içerisinde bir denetim elemanına 1.000 civarında mükellef düşerken, toplam mükelleflerin ancak (son yıllardaki gelişmelerle birlikte) % 5’i denetimden geçmekte geri kalan mükellefler denetim sisteminin dışında kalmaktadır. Bu çerçevede elde edilen sonuçlardan bir tanesi de son yıllarda beyan edilen matrah ile incelemeler sonucu tespit edilen matrah arasındaki farktan oluşan matrah farkının beyan edilen matrahın % 50’sinden fazla olduğudur (Acar ve Merter, 2004: 16–19).

Ülkemizde özellikle sosyal güvenlik alanında denetim mekanizmasının geliştirilmesine yönelik yoğun bir çaba gözlenmektedir. Bu çerçevede kayıt dışı istihdamla mücadele stratejisine uygun olarak denetim sistemini daha işler hale getirmek için son yıllarda Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde çok sayıda Sosyal Güvenlik Kontrol

Memuru istihdam edilmiş olmasına karşın bu kadrolarda görev yapmayı daha cazip hale getirici özlük haklarının iyileştirilmesi için herhangi bir adım atılmamıştır. Ayrıca Bağımlılar Kurumu'nun (Bağ-Kur) lağvedilmesinden sonra Bağ-Kur'a ilişkin denetim görevlerinin de bu kadrolara yüklenmiş olmasına karşın görev, ünvan ve özlük haklarına ilişkin yeterli iyileştirmeler yapılmamıştır. Bu konudaki önemli eksikliklerden bir tanesi de diğer kurumlardaki tüm denetim kadroları müfettiş ya da uzman kadrosu ile görev yaparken Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları'nın onlarla aynı işi yapmasına karşın 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabii memur unvanı ile görev yapmalarıdır (İşim, 2008: 17-19).

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun öngördüğü denetim işlerini yapmak üzere ihdas edilen Bağ-Kur Denetmenliği kadrosu 657 sayılı devlet memurları kanununun ilgili maddesine göre denetim tazminatından faydalanabilirken bu kadronun 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kaldırılıp yerine Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrosu tahsis edilmiştir. Buna karşın yeni oluşturulan bu kadroya lağvedilen kadronun işinin çok fazlası, aynı zamanda SGK mevzuatı uyarınca başka denetim işlerinin de yaptırılmasına rağmen denetim tazminatı gibi özlük haklarından faydalandırılmamaktadır. Sosyal güvenlik kontrol memuru kadrosu tahsis edilirken bu kadro ile ilgili özlük haklarını düzenleyen diğer kanunlarda örneğin 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunlarında gerekli düzenlemeler yapılmamıştır. Yoğun iş yükü altında çalışan SGK Memurlarının özlük haklarının iyileştirilmemesinin bir neticesinde çalışan personelin birçoğu değişik kamu kurum ve kuruluşlarına geçme yolları aramakta, hatta SGK Memurluğundan istifa edenler bile olmaktadır. Ayrıca denetim tazminatı almak için çalıştığı kurumu mahkemeye veren SGK

Memurlarından mahkemeyi kazananlar mevcuttur. Bir yanda kazandığı mahkeme sonucu denetim tazminatı alanlar, diğer yanda ise alamayanların olduğu, çalışma barışı ve motivasyonun kalmadığı bir ortamda etkin denetimden de bahsetmek imkânsızdır. Ortada olan bu manzara denetim mekanizmasının kusurlu halini göstermesi bakımından manidardır.

Görev yükü diğer kurumların denetim organlarından çok daha fazla olan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları'nın özlük haklarına ilişkin gerekli iyileşmeler yapılmazken ihtiyaç duyulan sayıda kadrolar da henüz doldurulabilmiş değildir. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunuyla ihdas edilen 3400 adet kadronun yaklaşık 750'si doldurulabilmiştir. Bu kadroların denetim alanına giren istihdam kayıpları dolayısıyla ülkemizin yıllık en az 28,8 Milyar TL prim kaybı yaşadığı bir ortamda bu alandaki gerekli iyileştirmelerin yapılmamış olması (İşim, 2008: 17–18) ülkemizin önemli stratejiler geliştirmeye çalıştığı kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda gerekli altyapıyı sağlayamadığının önemli bir göstergesidir. Özellikle SGK'na bağlı Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarının sistem içerisindeki yeri ve durumu sistemin kusurlu halini sergilemesi açısından çok önemlidir. Çünkü ekonomik sistem içerisinde özellikle kayıt dışı ekonomi ile mücadele konusunda stratejik bir önemi olan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarının diğer denetim görevlileriyle eş değer iş yüküne karşın hem mali ve özlük hakları açısından hem de yetersiz yetki ağır sorumluluk altında çalışmalarını önemli sorunlara yol açmaktadır. Bu çarpıklık sistem içindeki görevlilerde önemli bir tatminsizliğe yol açarken bu durum denetim mekanizmasından istenen verimin alınmasını da engellemektedir.

Yukarıda bahsedilen prim kaybının tüm sosyal güvenlik sisteminin yıllık açığından daha fazla olması sosyal güvenlik sistemi içindeki kontrol memurlarının sorunun

çözümündeki stratejik önemini ortaya koyması bakımından önemlidir. Bu yüzden bu alanda üretilebilecek kalıcı bir çözüm hem tüm sistemin açıklarını kapatacağı gibi hem de her yıl bütçe üzerinde bundan daha fazla bir yükün ortadan kalkmasını sağlayacak bu da sürekli kaynak sıkıntısı çeken ve kaynak sıkıntısından dolayı yatırım yapamayan kamunun bu alandaki sorunları için köklü bir çözüm olacaktır. Sosyal güvenlik sistemindeki denetim boşluğunun yarattığı kayıp ile sosyal güvenlik sisteminin verdiği açık arasındaki rakamsal ilişki yapılması gereken reformun aslında hangi noktaya odaklanması gerektiğini ortaya koyması bakımından ilgi çekici bir özelliğe sahiptir.

Denetim konusunda buraya kadar anlatılanlar klasik denetim mekanizmalarınca yapılan denetimler olup bir de AB Uyum Süreci'nin bir parçası olarak son yıllarda hızla yapılandırılan iç denetim mekanizması vardır. İç denetim mekanizması bugüne kadar uygulanmakta olan klasik denetim mekanizmasından farklı olup, idarenin kendi mali işlemlerini çeşitli açılardan bir iç kontrole tabi tutmasıdır. Bu sebeple iç denetim kavramından teftiş kurullarının yaptığı denetim yerine idarenin kendi içinde yapmış olduğu iç kontrol anlaşılmalıdır. Zaten yasa da daha tanımı yaparken iç denetim kavramı yerine iç kontrol kavramını tercih etmektedir. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla oluşturulan iç denetim mekanizması, kurumların kendi içinde ve kurum amirine bağlı olarak faaliyet gösteren denetim organlarıdır. Henüz tam oturmamış bir sistem olmasına karşın 5018 sayılı yasa içinde ana çerçevesi çizilmiş olup ikincil ve üçüncül mevzuat çalışmaları yoluyla hukuki altyapı konusunda epey mesafe alınmıştır (Şahin, 2008: 290–292; Akkoyun, 2009: 46–47; Kır, 2009: 18).

İç denetim sisteminin özellikleri, içeriği, denetim mekanizmasının özellikleri ve temel kurumsal yapısının nasıl olacağı iç denetim sistemini yasalaştıran 5018 sayılı

yasanın 5. bölümünde 55 ve 67. maddelerde etraflıca düzenlenmiştir. Yasada iç kontrol kavramının tanımı “*İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür*” şeklinde yapılmaktadır (5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Akkoyun, 2009: 46–48; Kır, 2009: 18).

Ancak dünyadaki modern anlayışın ülkemiz yönetsel sistemine bir yansıması olarak kabul edilebilecek olan iç denetim mekanizmasının gerek kuruluş, gerekse işleyişi bakımından önemli eksikliklerinin de olduğu gözden kaçmamaktadır. Bir kere iç denetim için kurumların bünyesinde oluşturulan denetim birimlerine atanan personellerin neredeyse tamamının klasik denetim anlayışıyla yetişmiş eski denetçiler olması ve onların 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye kapsamında iş görme alışkanlıklarına sahip olması yeni getirilen iç denetim sisteminde hedeflenen amaçlara ulaşılmasında zorluklar yaşanmasına neden olmaktadır. Ayrıca 5018’e göre iç denetim mekanizması ile işbirliği içerisinde olması gereken Sayıştay’a bağlı denetçiler yeni yasa konusunda direnç göstermektedirler. Sayıştay denetçilerinin klasik sisteme dönük yargılamaya ve müeyyide uygulamaya yönelik denetim konusunda ısrarcı olmaları sistemin işleyişinde sorunlar yaratmaktadır. Diğer yandan atanan iç denetçilerin denetim konusunda yeni ve modern kavramlar konusunda yetersiz olmaları, sistemin denetim standartlarını uygulamada uluslararası standartların altında kalmasına neden olmaktadır. Diğer bir husus ise söz konusu kişilerin yeterli sayıda atandığı ve yeterince eğitildiği düşünülse bile henüz birçok yerde iç denetim sisteminin bile kurulamamış olduğu bir gerçektir. Oluşturulan iç denetim birimlerinin

bağımlı birer organ olması, iç denetçilerin sadece eski denetim elemanlarından seçilmesi istenen yapıya kavuşulmasında sorunlar yaratmaktadır. Bu sorunların çözümünde klasik denetleme süreçlerinin terk edilerek bilgisayar destekli e-denetim anlayışının geliştirilmesi önerilmektedir (Candan, 2009: 10–13; Akkoyun, 2009: 47).

III.1.5. Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yönelik Reformlar

Türkiye’de 1990 sonrasında uygulanan sosyal güvenlik politikaları, sistemi tıkanma noktasına getirmiştir. Artık ekonominin ve hükümet bütçesinin üstesinden gelinemez sorunu haline gelen sosyal güvenlik açıkları, sürdürülebilirlik özelliği de taşımadığı için hükümetlerin politikaları üzerinde en büyük baskıyı yaratan sosyo-politik unsurlardan birisi olmuştur. Açıkların finansmanı için sürekli borçlanma ve hazine yöntemlerine başvurulması bu döngüyü beslemekte kamu kesiminin borçlanma gereği her defasında daha da artmaktadır (Acar ve Kitapçı, 2008: 86–87).

Çözümü en önemli konulardan bir tanesi olarak tüm hükümetlerin önünde devasa bir sorun olarak beliren sağlık ve sosyal güvenlik alanındaki değişim iki farklı boyutta karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi hizmetin içeriği ve sunumuna ilişkin anlayış değişikliği, diğeri ise hizmet sunumunu gerçekleştiren kurumsal yapının değişmesidir.

YKY anlayışının kamu hizmetlerinin sunumuna esneklik ve piyasa eğilimleri doğrultusunda kazandırdığı yeni işlev ve boyutlar bakımından sağlık alanı hem önemli hem de farklı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Sağlık ve sosyal güvenlik hizmeti devletin asli bir fonksiyonu olmasının yanında sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak devletin özelleştirmeler yoluyla sektörden çekilmesinin etkilerinin diğeri sektörlerden farklı olduğu ve bu hizmetlerin özel sektörün insafına terk edilemeyecek ölçüde önemli olduğu

ileri sürülmektedir. Bunun temel nedeni de bu alandaki hizmetlerin insan hayatı ile doğrudan bağlantılı hizmetler olmasıdır (www.radikal.com.tr, e.t: 10.10.2009).

Türkiye'nin sağlık hizmetlerini yürüten idari yapısı, ihtiyaçlar doğrultusunda sürekli merkezileşirken diğer yandan da büyümüştür. Sosyal devlet anlayışının egemen olduğu ülkemizde 1980'lerden itibaren sektörde bürokratik, örgütsel, finansal sorunları aşma çabaları yoğunlaşmışsa da bunda yeterince başarılı olunamamıştır (www.radikal.com.tr, e.t: 10.10.2009; Acar ve Kitapçı, 2008: 94–95). Ülkemizin sosyal güvenlik sistemi konusunda önemli değişimler geçirdiği günümüzdeki tartışmalara ışık tutması açısından mevcut sosyal güvenlik sistemlerinden kısaca bahsetmek gerekir. Dünyada uygulanmakta olan üç temel sosyal güvenlik modeli vardır. Bunlar sırasıyla ulusal (üniversal) model, sosyal sigorta modeli ve karma sosyal güvenlik modelidir (Güzel, 2005: 64).

Yönetimde birlik esasına dayanan universal sistem ulusal düzeyde tüm sosyal güvenli kurumlarının tek bir elden yönetimini esas alır ve istisnasız tüm nüfusu kapsayan bir özelliği vardır. Yardımların maktu olarak yapıldığı bu sistemde vatandaşlara kazançlarından bağımsız olarak bir emekli aylığı bağlanır. Önceleri Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanmışsa da artık terk edilmiş bir sistem olarak kabul edilmektedir. Ülkemizin gündeminde olan Tek Çatı Modeli bu sisteme oldukça yakın bir model olarak dikkat çekmektedir (Güzel, 2005: 64–65).

Bismarck Modeli olarak ta bilinen ikinci model ise sosyal güvenlik hakkının mesleki faaliyet kollarına göre sosyal güvenlik kapsamına alındığı modeldir. Dünyadaki uygulamaların çoğu bu modele dayanır. Kimi nüans farklılıklarına karşın bugün AB içinde uygulanan temel model de budur. Modelin temel niteliği doğası gereği hem kurumsal yapılanmada hem de sosyal sigorta hakları bakımından farklı yasal düzenlemeleri gerekli

görmesidir. Bu modelde bireyler çalıştıkları mesleklere göre farklı sosyal güvenlik kurumlarına bağlıdır ve kazançlarına bağlı primler öderler (Güzel, 2005: 65).

Sosyal güvenlik modelleri ülkeler bazında ele alındığında da üç temel grup söz konusudur. Bunlar; Kuzey Amerika Modeli, Japon Modeli ve Avrupa Modeli'dir. Sosyal Darwinizmi esas alan Kuzey Amerika modeli bireycilik üzerine kuruludur ve birey kendi güvenliğini sağlamak durumundadır. Devletin varlığı son aşamada söz konusudur ve devlet sadece asgari düzeyde emeklilik rejimi ile emeklilere ve yoksullara sağlık hizmetini kapsamaktadır. Japon Modeli ise Amerika ve Avrupa modelleri arasında bir yerde kabul edilebilecek bir model olup korporatif esaslara dayanır. Aynı zamanda bu model ikili bir yapılanmaya sahiptir ve çalışanlara çok farklı düzeylerde güvenceler sağlar (Güzel, 2005: 66).

Avrupa modeli ise en yaygın modellerden birisi olmasına karşın Avrupa kıtasında Alman, Fransız ve İngiliz etkilerinin yönlendiği üç ayrı alt model söz konusudur. Ancak temelde bu model, devlete toplumun güvencesi olması görevini yüklemektedir. Ülkemizin bundan önceki modeli temel olarak Avrupa modelinden esinlenmiş olup bir takım eksikliklerine karşın Avrupa'nın sosyal güvenlik anlayışı ile uyum göstermektedir (Güzel, 2005: 66–67).

Geçmişin devlet ve yönetim anlayışları sosyal güvenlik sistemlerinin oluşumunu zorunlu kılarken günümüzdeki yönetim anlayışı sosyal güvenlik sistemlerinin işlevlerini ortadan kaldırmaya yönelik yaklaşımlar içerisindedir (Güzel, 2005: 64).

Bugün Türkiye'de uygulanmaya çalışılan Sosyal Güvenlik Modeli, İMF ve DB'nin baskısıyla kabul edilmiş bir model olup Türkiye'yi anlayış bakımından AB'den uzaklaştırırken ABD modeline yaklaştırmaktadır (Güzel, 2005: 61–62; Güzel, 2006: 172–173).

Günümüzde ekonomik kriz gerekçe gösterilerek mevcut sosyal güvenlik modeli ortadan kaldırılmak istenmektedir (Güzel, 2006: 173). Bu tespitin doğruluğu açısından ülkelerin yaşadığı her krizden sonra İMF ve DB'nin ülkelere yeni siyasal ve ekonomik model önermeleri oldukça anlamlıdır. Özellikle bu iki kurumun ABD menşeli olması dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminde de ABD modeline benzer bir modelin dayatılması gözden kaçırılmaması gereken önemli bir husustur.

Özellikle AB Uyum Süreci'nin yoğun bir şekilde gündemde olduğu bir sırada AB modeline yakın sosyal güvenlik sisteminin ortadan kaldırılarak yerine ABD modelinin getirilmesi, gerek sosyal güvenlik sisteminin etkileri gerekse uyum sürecinde yaşanacak müktesebat ve kurumsal uyum açısından büyük sorunlara yol açması beklenmektedir (Güzel, 2006: 173; Güzel: 2005: 67).

Sosyal güvenlik, sosyal devleti hayata geçiren bir araç olarak refah devleti anlamına gelmektedir. Günümüz küreselleşme sürecinde ulus devlet olgusunun bir sonucu olan sosyal devlet anlayışının ulus devletin aşınmasına bağlı olarak tasfiye olması yaşanmakta olan bir gerçektir. Özellikle İMF ve DB etkisinin yoğun olduğu yeni dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümünde de asıl belirleyici olan İMF ve DB'dir (Güzel, 2006: 173).

Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik konusundaki temel yaklaşımı küreselleşmenin önermelerine uygun olarak özelleştirme stratejisine dayanır. Bu sistemin Avrupa'da uygulanması istenmiş ancak gerek kamu otoriteleri içerisindeki bazı kesimlerin direnç göstermesi gerekse demokratik toplum kuruluşlarının güçlü muhalefeti sonucu bu plan yürürlüğe konamamıştır. Fakat ekonomik krizler dolayısıyla İMF ve DB'nin kışkırtıcı rolü düşmüş Latin Amerika ülkeleri gibi ülkelerin bu konuda karşı koyma imkânları kısıtlı olmuş ve bu sistem ilk önce buralarda uygulamaya konmuştur (Güzel, 2006: 174; Güzel,

2005: 67–68). Türkiye'nin de bu sisteme geçmesinin büyük bir ekonomik kriz sonrasına ve İMF ile yapılan Stand-By anlaşması dönemine denk gelmesi konuyu tartışmalı hale getirmektedir.

Dünya Bankası'nın önerisiyle gündeme gelen yeni sistemin sosyal güvenlik harcamalarının ve açıklarının gelir dağılımını bozduğu ve halkı daha da yoksullaştırdığı iddia edilmektedir. Buna karşın Avrupa ülkelerinin tümünün güçlü bir sosyal güvenlik sistemi sayesinde ekonomik kalkınmasını sağlamasının yanında yoksulluk sorununu çözmüş olması yeni sisteme ilişkin tartışmaların artmasına neden olmaktadır. Özellikle soruna çözüm arama sürecinde dış borçlar ile sosyal güvenlik açıkları arasında kurulan ilişki ülkemizdeki sisteme karşı yapılmış bir haksızlık olarak kabul edilmektedir (Güzel, 2006: 175–177). Çünkü dış borçların başta ekonomik ve siyasi olmak üzere pek çok nedeni vardır. Gerek özel şirketlerin borçla büyüme stratejisi gerekse hükümetlerin savurganlığı dış borçların kartopu gibi sürekli büyümesinde en önemli faktördür. Buna karşın sosyal güvenlik sisteminin açıkları mevcut dış borçlar karşısında oldukça küçük bir rakamı ifade etmektedir. Böylesi bir durumda dış borçlarla sosyal güvenlik sisteminin açıkları arasında ilişki kurmak rasyonel bir yaklaşımdan ziyade siyasi bir yaklaşımdır.

Daha fazla prim daha az aylık mantığına dayanan yeni sistemin yoksulluk sorununu nasıl çözeceğine dair şüpheler vardır. Aynı zamanda yeni sistemde devletin sosyal güvenlik sistemine parasal katkısının bütçenin % 1'i dolayında olması gerektiği hedeflenmektedir. Bu şartlarda Avrupa ile uyum sürecine girmiş Türkiye'nin sosyal güvenlik harcamalarını Avrupa'da olduğu gibi GSMH'nin % 20-25'i düzeyine nasıl çıkaracağı sisteme yöneltilen önemli eleştirilerden bir tanesidir (Güzel, 2006: 177; Güzel, 2005: 74).

Klasik yaklaşımlara göre sosyal güvenlik bir insan hakkıdır. Buna karşın yeni sistemde neoliberal vurguların ön plana çıkarılması ve prime göre hizmet anlayışının benimsenmesi sosyal güvenliği bir kamu hizmeti olmaktan çıkarmaktadır. Bunun yanında bu konuda İMF ve DB'nin zorlamalarının artması sistem içinde kargaşa ve kaos yaratmaktadır. Özellikle bu sistemi uygulayan ülkelerdeki vatandaşların hem emeklilik koşullarını kötüleşmiş hem de vatandaşların özel emeklilik kurumlarına yönlendirilmesiyle özel emeklilik primleri artmıştır. Öte yandan bu ülkelerde vatandaşların yönlendirildiği birçok özel emeklilik fonu batmış, emeklilik fonları yeterince verimli olmadığı için bireylerin sistemden faydalanma olanakları kısıtlanmıştır (Güzel, 2006: 177–178; Güzel, 2005: 75).

Ülkemizde Tek Çatı Sistemi'nden önce uygulanan sistemin önemli eksikliklerinin olduğu su götürmez bir gerçektir. Bu eksikliklerin başında devletin kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasının olmaması, tarafların sorunlara yeterince sahip çıkmaması, yeterli yönetim yapısının oluşturulamaması, sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin siyasi tercihlere göre harcanması, prim tahsilâtındaki başarısızlıklar, istihdam yapısının bozukluğu, işsizlik gibi sorunlar gelmektedir. Bütün bu sorunlar birleşince ve uzun bir süre çözüm üretilemeyince sosyal güvenlik sisteminin bütçe ve GSMH üzerindeki yükü artmıştır (Güzel, 2005: 68). Bu ve benzeri birçok sorun zaman içinde sistemin bir açmaza girmesine yol açmış bu koşullarda köklü bir reform önemli bir zorunluluk haline gelmiştir.

Günümüzde sosyal güvenlik sisteminde yapılanma pek çok ülkenin gündemindeki bir konudur. Sistemlerin kabulü ve uygulamasında olduğu gibi bu konuda da dünyada farklılıklar söz konusudur. Reformların uygulamasında iki önemli eğilim vardır (Güzel, 2005: 69).

Birinci grubu mevcut sisteme bağılı kalarak reformlar yapmaya çalışan AB ülkeleri oluştururken; ikinci grubu ise eski sistemi köküyle uygulamadan kaldırıp yeni bir sisteme geçmeye çalışan, İMF ve DB'nın etkisi altındaki Türkiye gibi krizlerden geçmekte olan ülkeler, Latin Amerika ülkeleri ve kimi eski Doğu Bloğu ülkeleri oluşturmaktadır (Güzel, 2005: 69–70).

Ülkemizin gündemindeki yeni modelin temel öngöröleri; sistemin uzun vadede sürdürülebilir bir yapı sağlayacak olması, kurumsal etkinliğin artacak olması, bütün vatandaşları kapsayacak olması, herkese eşit koşullarda ve eşit kalitede hizmet sunacak olması olarak sıralanmaktadır (Güzel, 2005: 71–72).

Sağlık ve sosyal güvenlik sistemindeki kurumsal değişimin öne çıktığı kurumlar Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndaki yapısal değişimlerdir. 2000'li yılların genel yönelimine uygun olarak 2003 yılında sağlık alanında bir program hazırlanmış ve bu alanda yürütölməsi öngörölen temel hedefler *Herkese Sağlık* başlığı altında belirlenirken, Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından ortaklaşa Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) hazırlanmıştır. Yine aynı yıl söz konusu iki kurumun ortaklaşa çalışması ile Sağlıkta Dönüşüm Programına Destek Sağlıkta Dönüşüm Projesi (SDP) hazırlık çalışmasını başlatmışlardır. Bu projelerin yürütölməsi için DB gibi uluslararası kuruluşlardan proje kredileri sağlanmıştır (www.saglik.gov.tr, e.t: 13.11.2009).

DB'ndan 2004 yılında sağlanan 49 Milyon Euro'luk bir kredi desteğiyle hayata geçirilen SDP ile genel olarak sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun şekilde organize edilmesi, finansmanının sağlanması ve sunulması hedeflenmektedir. Proje iki ana fazdan oluşmakta olup projenin 1. fazı (www.saglik.gov.tr, e.t: 13.11.2009);

- Etkili kılavuzluk için Sağlık Bakanlığının yeniden yapılandırılması.

- Sağlık sigorta fonu ile genel sağlık sigortası için kurumsal kapasitenin oluşturulması,
- Sağlık hizmetleri sunumunun organizasyonu,
- Halk sağlığı fonksiyonlarının ve insan kaynakları kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Proje yönetimi,
- Sağlık eğitim merkezlerinin tamamlanması gibi bileşenlerden oluşmaktadır.

Normal süresi 2007'ye kadar planlanan proje daha sonra 30 Haziran 2009 tarihine uzatılmıştır. SDP'nin 2. fazı ise 2009–2013 arasındaki dönem için dört sene olarak planlanmakta olup üç ana başlıktan oluşmaktadır. Bunlar (www.saglik.gov.tr, e.t: 13.11.2009);

1- Stratejik plan desteği ile Sağlık Bakanlığı kılavuzluk, hizmet sunumu ve toplum sağlığı fonksiyonlarının güçlendirilmesi,

2- Koruyucu sağlık hizmetleri için çıktı-odaklı finansman sağlanması pilot çalışmasının yapılması,

3- SGK'nun kapasitesinin artırılması şeklindedir.

Ancak projenin taraflarından birisi olan Sağlık Memurları Derneği'nin proje konusundaki görüşleri oldukça olumsuzdur. Dernek projenin ülkemizin sağlık sisteminin mevcut dinamiklerini olumsuz olarak etkileyeceğini ileri sürerken şu görüşleri dile getirmektedir (www.saglikmemurlari.org, e.t: 13.11.2009);

Bu projenin altyapısını hazırlayan uzmanların kişisel kabiliyet ve bilgilerinin yetersiz olduğu yukarıda belirtilen ifadelerden açıkça anlaşılmaktadır. Bu projeyi yöneten kişilerin hazırladıkları Sağlıkta Dönüşüm Projesi, Türkiye'de Sağlık Sisteminin meselelerini çözeceği yerde sağlık sisteminde tamiri mümkün olmayacak tahribatlara yol açacağı aşikârdır. Projenin vizyonu ve öngörülleri ülkemizin ekonomik,

sosyo-politik, kültürel hiçbir gerçeğiyle örtüşmemektedir. Cumhuriyetin kuruluşunun bir asra yaklaştığı bugünlerde Sağlık Bakanlığının kurumsal geçmişini reddeden bir zihniyetle yapılmaya çalışan radikal değişiklik abesle iştigaldir. Halen görev yapan personele kısa ve uzun vadede başta özlük hakları olmak üzere hiçbir fayda sağlamayacağını, vatandaşımızın alacağı sağlık hizmeti sunumunun kalite olarak düşeceği gibi bu yüzden yeni bir yığın sağlık probleminin oluşacağı, yaşam kalitesinin de bununla doğru orantılı olarak düşeceği kanaatimiz hâsıl olmuştur. Ayrıca hizmet alımı ihaleleri sebebiyle yeni bazı sermaye grupları oluşabileceği ve bunların koruyucu sağlık hizmetleri ile diğer ihtiyaç duyulan yerlerde kullanılacak devlet kaynaklarıyla daha da büyüyeceği, hatta tekelleşmelerin oluşabileceğini düşünmekteyiz. Asıl doğru olan hangi adla ifade edilirse edilsin mevcut olan Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi ile ilgili kanuna göre Modern Sağlık anlayışı çerçevesinde lüzumlu düzenlemelerin yapılmasıdır. Mevcut sistemin aksaklıklarının çözümlenmesi, personel sayısının artırılması ve Koruyucu Sağlık Hizmetlerine aktarılacak kaynakların artırılması ve gereken önemin verilmesi ile daha anlamlı olacaktır. Sağlıkta Dönüşüm Projesi şu haliyle devletimizin kısıtlı kaynaklarının birtakım kişilere aktarılması olmaktan çıkarılarak, tam manasıyla popülizmden uzaklaşarak, sağlıklı fertlerin yetişmesine imkân vererek, çalışanların her türlü haklarının korunarak sivil toplum örgütleri ve meslek birlik ve odalarının görüşleri ve önerilerinin de alınarak sağlıklı bir proje haline getirilmesinin uygun olacağını düşünmekteyiz.

Her ne kadar merkezi idare önemli sayılabilecek çabalar içerisinde olsa da özellikle son açıklamalar bu çabaların ülke içinde yeterli konsensüsün sağlanmadığını, yönetimin kendinden menkul gerekçelerle hareket ederek toplum kesimlerini bu değişimlere uymaya zorladığını göstermektedir. Sağlık gibi tepeden tırnağa toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren bir konuda yapılması planlanan değişikliklerin topluma, çalışanlara izah edilebilmesi şüphesiz ki çok önemlidir. Yapılması planlanan değişikliklerin vatandaş kadar, o hizmeti sunan çalışanları da etkilediği ortada olduğuna göre personel memnuniyeti, iş tatmini, motivasyon gibi etkenler önem verilmesi gereken hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulanması planlanan değişikliklerin başarısı biraz da çalışanların projeyi sahiplenmesinde saklıdır. Bundan bahisle çalışanlara kulak verilmesi projenin başarısı için önemlidir.

Bilindiği üzere Sağlıkta Dönüşüm Projesi ile sağlık hizmeti sunan tüm sağlık hizmet sunucuları Sağlık Bakanlığı altında tek çatı altında toplanmıştır. Eski sistemde SSK'lı hastaların faydalanabileceği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı SSK Hastaneleri ve SSK Semt Poliklinikleri, Sağlık Bakanlığı'na bağlı Devlet Hastaneleri ve Mahalle Sağlık Ocakları, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı Askeri Hastaneler ve Üniversite Hastaneleri gibi çok parçalı, karmaşık bir yapı mevcut idi.

Tüm sağlık kuruluşlarının tek çatı altında toplanmasından önce SSK'lı hastalar sevk edilmeksizin Devlet Hastanelerine, Bağ-Kur'lu hastalar sevk edilmeksizin SSK Hastanelerine gidemiyordu. Devlete ait farklı statüdeki hastanelere bile sıkıcı prosedürler aşılmaksızın tedavi olma amaçlı gidilemeyen bir sistemde özel hastane ve üniversite hastanelerinde faydalanmak çok zordu. Aşırı bürokrasi ve kırtasiyeciliğe neden olan bu durumun ortadan kaldırılarak her vatandaşın, yeşil kartlılar dâhil tüm sağlık kuruluşlarından devlet-özel hastane ayırımı yapılmaksızın faydalanabilmesinin sağlanması şüphesiz ki; son zamanlarda Türk kamu yönetim sisteminde yapılan en büyük değişimlerden birisidir. Ve adeta sağlıkta bir devrim niteliğindedir.

III.1.6. Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları

Dünyadaki YKY anlayışının ülkemizdeki kurumsal yapı üzerinde yarattığı değişimin en önemli somut örneklerinden birisi Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlıklarıdır. Ülkemizdeki yapısal dönüşümle yeni kurulan kuruluşlardan olan SGDB, Dünya Bankası ile 2001 yılında yapılan kredi anlaşması ile ülkemizin gündemine girmiştir (www.kocaeli.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.gazi.edu.tr, e.t: 15.10.2009). Diğer pek çok gelişmede olduğu gibi bu konuda da belirgin bir DB etkisi söz konusudur.

SGDB kamu mali yönetimini yeniden düzenleyen 5018 sayılı yasanın bir uzantısı olarak 26 Mayıs 2006 tarihinde, 26084 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2006/9972 karar sayılı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile kurulmuşlardır. Yasa ile daha önce Bütçe Daireleri'nce yerine getirilen görevlerin merkezi idari birimlerde ve özerk bütçeli kurumlarda kurulacak SGDB'nin yerine getirmesi benimsenmiştir. Yapılan düzenlemelerden sonra 01.01.2007 tarihinden itibaren ise bu görevlerin tamamı bu yeni birimler tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır (www.gazi.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.kocaeli.edu.tr, e.t: 15.10.2009; www.ksu.edu.tr, e.t: 15.10.2009).

III.2. Yerel Yönetimlerdeki Değişim ve Dönüşümler

Günümüzün en önemli trendi olan küreselleşme birçok şeyin formatını değiştirdiği gibi kent olgusunu da önemli ölçüde değişime uğratmıştır. Sahipliğini sermaye kesiminin yaptığı büyük ölçekli üretim üslerini andıran kentlerden bilgi teknolojileri odaklı sermayenin daha güçlü olduğu kent sistemlerine geçiş bu dönüşümün en göze çarpanıdır. Özellikle 1980'den itibaren devletin küçültülmesi anlayışına bağlı olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri yeniden kurgulanırken kentlerin kendi sorunlarını çözmeye yetenekleri artmış buna karşın da devletin kentlere desteğinin azalması söz konusu olmaya başlamıştır. Bu kent olgusunda köklü bir değişim anlamına gelirken kentlerin kendi kaderlerine terk edilmesi de bu dönemde önemli bir sorun olarak öne çıkmaya başlamıştır (Görgülü, 2008: 767-768).

Merkezi idarenin desteğini kaybeden yerel yönetimler çıkış yolu olarak "Kentsel Dönüşüm" kavramı ışığında özel sektörle işbirliğini seçmişlerdir. Burada öne çıkan bir kavram olarak kentsel dönüşüm, neoliberal küreselleşmenin ideolojik ve

ekonomik bakış açısına uygun olarak kent kavramındaki değerlerin metalaştırılarak yeniden değerlendirilmesi anlamına gelmektedir (Görgülü, 2008: 768).

1950'lerden bugün ülkemizde kentler biraz da devlet eliyle bir dönüşüm sürecinin içerisinde. Geçmişte dönüşümün temel pratiği mimari ve şehircilik biliminin ilkelerine göre gerçekleşirken artık kentleşme olgusunun temelinde siyasal, kültürel, toplumsal, ekonomik ve çevresel faktörlerin etkisi de görülmektedir. Kentleşme olgusunu etkisi altına alan faktörlerin de etkisiyle Türkiye'deki kentleşme çabaları; gayrimenkule odaklı fiziki mekân düzenlemesi şeklindedir. Bu düzenlemeler, mimari ve kentsel referanslar bir kenara bırakılarak, kentin ruhuna ve mekânına yabancılaşması şeklinde gerçekleşmesi ise değişimin en dikkat çekici yönüdür (Görgülü, 2008: 771).

Birçok konuda olduğu gibi kentleşme konusunda da AB Uyum Süreci yeni bir dönemi başlatmıştır. Uyum çerçevesinde değişiklik arayışları ve çabaları olmasına karşın bu konuda yapılan düzenlemeler belirli bir bütünlük içerisinde yapılamadığından çabalar faydadan çok var olan sorunları derinleştiren bir niteliğe sahiptir (Görgülü, 2008: 773).

Yeni dönemin güçlü bir fenomeni olan YKY anlayışı yerelleşme konusunda esnek, etkin, örgütlü, geniş katılımlı ve katılımcı bir yapıyı öne çıkarırken ülkemizdeki uygulamanın bu niteliklerden oldukça uzak olduğu değerlendirilmektedir. Hatta ülkemizde geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin bile yeterince yerleşmediği ileri sürülmektedir (Görgülü, 2008: 773–774).

Ülkemizdeki yeniden yapılanma çabalarının en büyük eksikliği, henüz klasik sosyal refah devleti ilkelerinin bile oturmadığı bir yapıyı AB'den gelen yaptırımlarla dönüştürmeye çalışmaktır. Ayrıca bu çabaların belirli bir sistematikten yoksun ve rastlantısal bir şekilde gerçekleştirilmesi mevcut yapıyı daha da bozmaktadır. Bu çabalar gerçekleştirilirken geçmişten günümüze gelen birikimlerin göz ardı edilmesi,

düzenlemelerin koordinasyondan yoksun birbirinden kopuk farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmesi, gerekli altyapı sağlanmadan değişikliğe gidilmesi kentleşme sorununu çözmediği gibi yeni sorunları da beraberinde getirmektedir (Görgülü, 2008: 774–775).

III.3. Uygulamadaki Stratejik Planlama Anlayışının Analizi

Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğundan bu yana bir şekilde plan uygulamalarının içerisinde olmuştur. Her ne kadar ekonomik anlamda planlamanın 1960’larda uygulamaya konan Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) ile başladığı sanılsa da ülkemiz 1933 yılından bu yana değişik adlarla ekonomik planlar geliştirmiş ve uygulamıştır. 1960’ların BYKP’ı beşer yıllık dönemleri kapsayan ve tüm ekonomik kaynakları içine alan topyekûn gelişmeyi amaçlayan kalkınma planları iken ilki 1933 yılında uygulamaya konan Beş Yıllık Sanayi Planları (BYSP), ülkenin sanayi envanterini ortaya koyan ve sanayileşme stratejisine uygun bir sanayileşmeyi amaçlayan planlardır.

Türkiye, topyekûn kaynakların değerlendirilmesini esas alan geniş çaplı Kalkınma Planlarını ilk defa 1963 yılında uygulamaya koymuştur. Daha önceleri 1933’te başlattığı BYSP ile belli birikimlere sahip olan Türkiye, bu yıllarda mevcut kaynakları tek elde planlayarak harekete getirmeyi amaçlamıştır. Türkiye ekonomisi için tam olarak bekleneni veremese de oldukça başarılı sonuçlar yaratan Planlı Ekonomi anlayışı 1980’lerden itibaren eski önemini kaybetmeye başlamıştır. Bundaki en büyük etken Paracı İktisat düşüncesinin 1980’lerde elde ettiği zafer ve bu ekolün sempaticanı Turgut Özal’ın iktidara gelmesidir. Planları yalnızca yol gösteren dokümanlar olarak vasıflandıran Özal döneminde de planlar yapılmaya devam edilmiş ancak bu planlar 1980 önceki rolünden uzaklaşmaya başlamışlardır (www.yayed.org.tr, e.t: 20.05.2009). İşin şaşırtıcı olan yanı ise planlama ruhunu bir kenara bırakan Turgut Özal’ın bu kalkınma planlarını hazırlayan

DPT’de yıllarca çalışan ve daha sonra teşkilatın müsteşarlığını da yapan bir teknokrat olmasındır.

YKY felsefesinin tüm dünyada ağırlığını hissettirmeye başlamasıyla klasik yönetim sistemine ait yönetsel araçlar değerini yitirmeye başlamıştır. Bunun bir sonucu olarak Kalkınma Planları 1990’lardan itibaren göstermelik bir hale gelmesine rağmen planlama anlayışı terk edilmemişse de önceki planlama anlayışının yerini Stratejik Planlar almaya başlamıştır. Aslında Türkiye’de 1970’lerde de stratejik planlama benzeri çabalar olmuştur. Bu çabalar yerel yönetimlerin idaresinin belirli bir plan içine alınmasını amaçlamaktaydı. Ancak o dönemki çalışmalarda bugünkünden farklı olarak merkezden verilen yardımların rasyonel bir şekilde ve coğrafi dağılımın dengeli olmasını amaçlayan çabalar vardır (www.yayed.org.tr, e.t: 20.05.2009).

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmaları çerçevesinde Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun ile mevzuatımıza ve gündemimize giren Stratejik Planlama ve benzeri kavramlar ülkemize politika transferi yoluyla geldiği gibi bu alandaki akademik literatür de yerli kaynaklardan ziyade yurt dışı kaynaklardan bilgi aktarımı yoluyla ve özensizce oluşturulmaya çalışılmaktadır (Akdoğan, 2007: 137–138). Bu yüzden de stratejik planlama uygulamalarında birçok eksiklikler olmakta, eksikliklerin çoğu da uygulayıcı personellerin kavrama ilişkin bilgi yetersizliği ve bu literatür konusundaki bilgisizliğinden kaynaklanmaktadır.

Bu arada önemli bir plancılık geleneği olan ülkemizde pek çoğu birbirinden bağımsız nitelikte çok sayıda makro plan vardır. Bunlar arasında DPT’nin hazırlamış olduğu 9. Yedi Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013), Uzun Vadeli Strateji (2001–2023), KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, Türkiye Sanayi Politikası Dokümanı, çeşitli bakanlıkların planları, yıllık programlar, katılım öncesi programları ilk akla gelenlerdir. (Akdoğan, 146–

147). Çok zaman birbirinden bağımsız ve/veya birbiri ile ilişkisi yeterince tanımlanamayan çok sayıda planın varlığı kuruluşlar düzeyinde hazırlanan stratejik planların ve diğer dokümanların bu makro dokümanlarla kendi arasında sağlıklı bir bağ kurmasını zorlaştırması kaçınılmazdır. Ayrıca bu çok parçalı yapı hem ulusal plan kavramının içini boşaltmaktadır hem de bu planların geçerliliğini gölgelemektedir.

Bugün uygulanmakta olan Stratejik Planlama anlayışı, “*Devlet kurumlarının orta ve uzun vadeli hareketini piyasa aktörlerinin çıkar ve beklentilerine göre şekillendirilmesi*” şeklindedir. Bunun anlamı devletin hedeflerini piyasa aktörlerinin ve top yekûn piyasanın işleyişine uygun olarak belirlemesi demektir. Piyasa aktörleri ile devleti özdeşleştirici bir anlayışa sahip olan stratejik planlar devletin kurumlarını küresel amaçlara bağlarken ulusal çıkarlar için tehlikeler de içermektedir. Bu yönüyle stratejik planlar bir teknikten ziyade bir yüksek politika belgesidir (www.yayed.org.tr, e.t: 20.05.2009).

Dünya genelinde kabul gördüğü gibi son dönemde ülkemizde de uygulanmaya başlanan Stratejik Planlama anlayışının özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (www.yayed.org.tr, e.t: 20.05.2009);

Stratejik planlama aslında özel sektör plancılığıdır. Önceleri özel sektörde uygulanmıştır. Ancak özel sektördeki başarı oranı % 10’larda kalmıştır.

Kamu kesiminde ilk uygulama yerel yönetimlerde yapılmıştır.

Dünyadaki başarısızlığı göz ardı edilerek büyük bir yenilik olarak başlatılmış ve bu anlayış uluslararası finans kuruluşları ve AB tarafından desteklenmiştir.

Kamu kurumlarının bu konudaki bilgisizliğinin de etkisi ile il özel idareleri ve belediyelerin stratejik planları özel şirketlerle birlikte hazırlanmıştır. Bu alanda sistemin doğru ve yaygın olarak uygulanmasını sağlamak üzere pek çok yabancı şirket Türkiye’de faaliyete başlamıştır.

Planlama anayasamızın 166. maddesine göre bir anayasa görevi olmasına ve yargı organlarınca da planlama görevi bir kamu işi ve kamu hizmeti olarak vasıflandırılmasına karşın Türkiye'deki ilk stratejik planların hiç birisi kalkınma planlarına tek bir atıfta bile bulunmamaktadır. Bu anayasada yer alan verimli, dengeli ve uyumlu bir ulusal planlama anlayışının ihlali demektir. Ayrıca ülkemizdeki stratejik planlama anlayışı bütüncül, kapsamlı ve kapsayıcı planlama anlayışından uzaktır.

Yerel yönetimler kamu hizmeti üreten birimler olduğu için stratejik planlama anlayışı kamu hizmeti gören yerel yönetimlere uymayan bir planlama türüdür. Stratejik planlama anlayışı özellikle özel sektör şirketleri için şeffaf bir ortam yaratmaya hizmet eden bir araçtır. Merkezi ve yerel yönetimler stratejik planlar ile gelecekte hangi mali kaynaklarla nasıl hareket edeceklerini ortaya koyacağı için özel şirketlerin kendileri için en verimli ve kârlı alanları tespit edebilmeleri daha kolay olacaktır. Bu bakımdan stratejik planlar kamu kurumlarından ziyade özel sektör şirketlerinin yol haritalarını andırmaktadır.

Konunun bir diğer boyutu ise özel sektöre ait bilgiler ticari sır kavramı ile herkesten saklanırken kamu kurumlarının önemli niteliğine sahip her şeyi bütün çıplaklığı ile ortaya dökülmektedir. Bu yönüyle stratejik planlar kamunun gelecekte hangi harcamaları yapacağını beyan eden sıradan belgelerden öteye gidememektedir. Stratejik planların kamu kurumları arasında yaratacağı rekabet bu kurumları uluslararası sermaye ve özel sektör şirketlerinin müdahalesine daha açık hale getirecektir. Sonuçta bu planlar kamudan ziyade özel kesimin verimliliğini ve kârlılığını artırıcı bir rol üstlenirken şirketler arası rekabetin maliyeti de kamunun üzerine yüklenmektedir. Çünkü firmaların kendilerinin çözmeleri gereken ve kendi yarışlarının bir hedefi olan kamu otoritesinin faaliyetlerinin ne olduğuna ve/veya olacağı konusuna nüfuz etme işini devlet bedava yerine getirmektedir. Stratejik planlar ile kamunun da özel sektör kuruluşları gibi nesnel ve

ölçülebilir amaçlara yönelmesi sorunlara neden olabilecektir. Çünkü kamu hizmetlerinin bir kısmı görülemez, ölçülemez niteliklidir. Kamu hizmetlerinden yararlanmak bir vatandaşlık hakkı iken, devletin parası olana hizmet veren özel sektör yapılanmasına benzeştirilmeye çalışılması hizmetlerin dağıtımında adalet ve eşitlik ilkesini zedeleyecektir.

Kamu işletmeciliği anlayışının bir parçası olan stratejik planlama uygulamaları kimi zaman başarısızlıklara uğramaktadır. Pek çok kişi ülkemizdeki başarısızlığın kaynağını Türkiye'nin öznel yapısında arasa bile bu planlar ile önemli başarılar elde eden Yeni Zelanda ve Avustralya gibi gelişmiş ülkelerde karşılaşılan birçok aksaklık sorunu yaratan şeyin ülkelere ait tutum veya durumlar olmadığını, başarısızlığın sebebinin kamu işletmeciliği kuramının varsayımlarından kaynaklandığını göstermektedir (Akdoğan, 2007: 139).

Ülkemizde, küreselleşmeci ve parçacı bir özelliğe sahip Stratejik Planlama anlayışı ile ülkemizin geçmişteki deneyimlerinden biri olan Sanayi Planları ve hâla uygulamada olan Kalkınma Planları'nın benzer veya özdeş olduğuna ilişkin yanlış bir kanı mevcuttur. 2006 yılından beri uygulamada olan Stratejik Planlama kavramından idarelerimizin bir kısmı sihirli kelime anlamını çıkarırken, bir kısmında ise başarının anahtarı, galibiyetin esasları, sayısız yararlar elde edilecek bir belge, vatandaşın katılımı gibi vurgular öne çıkmaktadır. Ayrıca ülkemizde stratejik planlar herhangi bir hazırlık yapılmadan ve alelacele uygulamaya konmuştur. Bu konuda ilk önce il özel idarelerinde uygulamaya konan stratejik planların içeriği önemli ipuçları taşımaktadır. İl özel idarelerinde uygulamaya konan stratejik planların çoğu, il özel idarelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuatla çelişmekte, yeni getirilen anlayışın ürünü olan kimi

stratejik planlarda il özel idareleri yalnızca mali finansman sağlayan bir birim olarak görülmektedir (Akdoğan, 2007: 139–140).

Stratejik planlar, kuruluş düzeyinde hazırlanan ve DPT'nin hazırlamış olduğu ulusal ölçekli kalkınma planları (makro plan niteliğindedir) karşısında mikro düzeyde bir plandır ve iki plan arasında bir hiyerarşik ilişki söz konusudur (DPT, 2006: 4). Buna rağmen 2006 yılında ilk defa hazırlanan stratejik planlarının bir kısmında kalkınma planlarına tek bir atıf dâhi yoktur. Kalkınma planlarına göndermeler yapan bazı stratejik planlar ise ulusal planlardaki hangi hedef, amaç ya da stratejiler ile ne gibi bağlarının olduğunu ortaya koymaktan dâhi aciz görünmektedir. Bir diğer önemli husus ise, ülkedeki bütün alt planlar ulusal plan olan kalkınma planının bir bileşeni olması gerekirken günümüzün stratejik planları kalkınma planına sadece sözlü birkaç atıfla yetinmekte ancak söz konusu olan AB Uyum Yasaları olunca stratejik planlarda AB Kriterlerine sıkça gönderme yapmaktadır (Akdoğan, 2007: 145, 150–151).

İlk stratejik planı hazırlayan yerel idarelerimizden birisi olan Uşak İl Özel İdaresi hazırladığı stratejik planda, ulusal kalkınma planının uygulamada sıkıntılar yarattığını ileri sürerek, ulusal kalkınma planı ile il özel idarelerinin hazırlayacağı planlar arasında bir uyum aramanın gereksizliğini öne sürmüştür. Bu çerçevede il özel idarelerinin özel sektör kuruluşları gibi bağımsız bir şekilde kendi stratejik planlarını hazırlayarak başarıyı yakalayabilecekleri ileri sürülmektedir (Akdoğan, 2007: 146). Bu yaklaşımın genel bir kanaate dönüşmesinin gideceği yer ise merkezin yerel üzerindeki planlama-kontrol-değerlendirme gibi fonksiyonlarının devre dışı kalması ve Türkiye'nin idari sisteminin kökünden değişmesi olarak karşımıza çıkabilecektir.

Ayrıca kuruluşların gözetmek zorunda olduğu makro planların yanında illerde çeşitli idari birimlerce il bazında hazırlanan çevre planı, arazi kullanım planı, imar planı,

tarım master planı, çevre düzeni planı, kent ulaşım planı, gelişme planı, il müdürlüklerinin görev planları gibi yerel nitelikli plan ve programlar vardır. Bu durumun yarattığı karmaşa göz önüne alındığında idarelerin hazırlayacakları dokümanlarda hem makro planlarla hem de bu mikro ölçekli dokümanlarla sağlıklı bir bağ kurmaları zorlaşmaktadır.

Planlama, devletlerin kendi koşullarına göre uyarlaması ve uygulaması gereken bir anlayıştır. Türkiye’de zaten işlevi ve içeriği birbirinden farklı yeterince planlama elemanı (kalkınma planı, yıllık program, katılım öncesi ekonomik program, katılım ortaklığı çerçevesinde hazırlanan ulusal program, orta vadeli program vb.) varken özel sektör mantığına dayalı yeni bir planlama anlayışının daha uygulamaya konması hem plan karmaşasını artırmakta hem de bütünlüğü bozmaktadır. Bugün Türkiye’nin ihtiyacı olan ulusal, merkezi ve sosyo-ekonomik gerçekleri göz önüne alan özgün bir planlama anlayışıdır.

IV. TÜRKİYE'DEKİ KURUMSAL DÖNÜŞÜMÜ YÜRÜTEN VE YÖNETEN STRATEJİK LİDERLİĞİN ANALİZİ

Ülkemiz kamu yönetiminde meydana gelen kurumsal dönüşüm süreci içerisindeki stratejik liderliğin rolü ve önemine geçmeden önce belli başlı liderlik tiplerini ele almak gerekir. Ayrıca bu dönüşümün etken faktörü olduğu düşünülen stratejik liderlik kavramı diğer liderlik tiplerinden daha detaylı olarak ele alınıp, stratejik liderliğin özellikleri, kamu yönetiminde stratejik yönetimin gereği, stratejik liderliğin diğer liderlik tiplerinden farkları ve değişimdeki rolü ve önemi üzerinde durulması gerekir.

IV.1. Liderlik Tipolojisi

Türk Dil Kurumu'nun (TDK) Sözlüğünde (www.tdk.gov.tr, e.t: 15.09.2009) lider kavramı “Önder, şef, bir partinin veya bir kuruluşun en üst düzeyde yönetimiyle görevli kimse, bir yarışmada başta bulunan takım veya yarışmacı” şeklinde tanımlanmaktadır.

Gönüllü veya gönülsüz olsun insanların pek çoğunun yaşamlarının bir kesitinde liderlik yapmış olduğunu ileri süren Gordon, bir örgütü yöneten ya da grubun sorumluluğunu üstlenen her insanı lider olarak tanımlamaktadır (Gordon, 1998: 4).

Liderlik, herhangi bir konuma yükselmek veya gelmekten ziyade o konumun etki alanındaki insanların kabulünü almaktır. Bu nedenle olsa gerek toplumbilimcilerin çoğu liderliğe; liderler ile onların emirlerindeki ya da yönetimindeki kişiler arasındaki bir etkileşim olarak bakmaktadırlar (Gordon, 1998: 13–14, 17).

Gordon, lider ile onun taraftarları arasındaki “kabul” ilişkisini “gereksinim” kavramı ile açıklamaktadır. O’na göre lider ile taraftarlar arasındaki ilişki gereksinimlere bağlı olarak aşağıdaki şekilde gelişir (Gordon, 1998: 17–18);

- Her insan gereksinimini karşılama ihtiyacı ve arayışı içerisindedir.
- Gereksinimlerin karşılanması için “yiyecek, giyecek, para, fiziki güç, bilgi” gibi araçlara ihtiyaç vardır.
- İnsanlar tüm gereksinimlerini doğrudan kendisi üretemez. Bu yüzden bu gereksinimlerin karşılanması için bunlara sahip olan başka insanları araç olarak kullanırlar.
- İnsanlar gereksinimlerini karşılamak için bunlara sahip olan insanlarla ilişki kurmak isterler.
- İnsanlar üye oldukları takdirde üyeliğin gereksinimlerini sağlayacak araçları kendisine sunacağı gruplara katılırlar.
- Gruba katılan üyeler, lideri gereksinimleri sağlayabilecek araçlara sahip biri olarak görürlerse o kişinin emirlerini ve etkisini kabul ederler.

İnsanlarda gereksinimlerin lider tarafından karşılanabileceğine dair bu inanç olduğu sürece liderin liderliği devam eder ve her hangi bir meşruiyet sorunu yaşanmaz. Ancak lidere yönelik bu beklentilerin gerçekleşemeyeceğine ilişkin bir kanaat oluşmaya başladığı zaman liderin liderliği sorgulanır olacaktır. Sonuç olarak liderlik ve liderliğin meşruiyeti, tatmin ile ilgili bir durum olarak kendini göstermektedir. Benzer şekilde liderliği bir “onay” olgusu olarak ele alan kimi yazarlar ise lideri “insanları bir amaç peşinde birleştirebilen kişi” olarak tanımlamakta ve o kişinin lider olarak kabul edilebilmesinin, önce üstün niteliklerinin onu izleyenler tarafından onaylanmasına ve bu

niteliklerin onlara güven vermesine ve yarattığı etkiyi benimsemelerine bağlı olduğunu belirtirler (Aydın, 2007: 57–58).

Gordon (2007: 34) bir liderin başlıca görevinin sorun çözmek olduğunu ileri sürmektedir. Lider; her işi kendisi yapan, her şeyi kendisi düşünen ve çözen değil aksine hem işleri çevresi ile paylaşan hem de kendisine tabi insanların (çevresindekilerin) aklını ve yaratıcılıklarını kullanandır (Gordon, 1998: 35–38). Yönetici, mevcut durumun idaresi yani statüko ile ilgili bir kavram olarak anlaşılırken lider daha çok değişim ile ilişkilendirilmektedir (Tengilimoğlu, 2005: 3; Vardar, 2001: 81–82). Lider ve değişim ilişkisi, değişimlerin önemli bir kısmının liderin kontrolünden geçmesiyle ilgilidir. Lider, değişim sürecinde motive edici gücüyle değişimi yaratan takımın hem kaptanı hem de önderidir. Değişimi kontrolü altında gerçekleştiren liderler bu yönleriyle standart yöneticilerden de ayrılırlar. Çünkü yönetici işletme/kurum içinde görevleri tanımlı biri iken lider tanımların üzerinde işleri gerçekleştiren ve motivasyonu ile değişime yön veren kişidir (Vardar, 2001: 82-83).

Koçel, lider ve liderlik arasındaki farklara değinerek lideri ötekilerini güdüleyen, yönlendiren ve sevk eden kişi olarak tanımlarken liderliği ise amaçları gerçekleştirmek için başkalarının faaliyetlerini etkileme süreci olarak tanımlamaktadır (aktaran Tengilimoğlu, 2005: 2). Liderin etkili olabilmesi için stratejik bakış açısına sahip olması gerektiğini ileri süren yazarlar, liderin geleceği kurmayı becerebilen stratejik mimari anlayışının bir gereği olarak liderin hem yenilikçi hem de yenilikleri uygulamaya aktarabilme becerisine sahip olması gerektiğini ileri sürmektedirler. Öne çıkan bazı görüşlere göre ise lider yetkilendiren olmalı, risk alma güdüsüne sahip olmalı ve yüksek güven kültürüne sahip olmalıdır (Leblebici, 2008: 68–69).

Geçmişte liderler, askeri başarılarla sivrilerek devlet otoritesinin sahibi olurken toplum gelişip sosyal dönüşümünü tamamladıkça liderlerin öne çıkması askeri başarılarından ziyade yönetimdeki üstünlükleri ile olmaya başlamıştır (Dural, 2002: 32).

Bilim adamları; liderlerin samimiyet, güvenilirlik, ilgi, başkalarını anlayabilme yetisi gibi temel özellikleri taşıması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Platon'a göre ise erdem bir yöneticide (lider) bulunması gereken en önemli özelliktir (Dural, 2002: 33–34).

Platon, bu şekilde bir lider için en çok erdem kavramını öne çıkarırken bir başka büyük düşünür, lider ve liderlik denince akla hemen Prens'i gelen Machiavelli, liderlik için yetenek ve yazgıyı öne çıkarır ve bir yöneticinin amacına gidecek her yolu mubah kabul etmesi gerektiğini ileri sürer. Machiavelli'ye göre siyasette başarı ahlaktan önde gelen bir şeydir ve yine ona göre başarı ikna yoluyla değil ancak “zorlama gücüne sahip olmakla” elde edilir (Dural, 2002: 36–37).

Önemli egemenlik kuramcılarında birisi olan Fransız düşünürü Jehan Bodin ise devletin kökenini zor kavramı ile ilişkilendirirken, baba otoritesini ve iradesini hukukun yerine koyarak kralın (lider) egemenliğini babanın ailedeki (doğal kabul edilebilecek) egemenliğine benzetir (Dural, 2002: 38–39). Her ne kadar bir egemenlik kuramcısı olsa da egemenliği her şeyi elinde toplayan bir lider/krala bağlayan Bodin'in düşüncesi zaman içinde otokratik düşüncelere ve baskıcı/otoriter lider tipolojisine ilham kaynağı olmuştur.

“İnsan insanın kurdudur” düşüncesinden hareketle “Kılıçsız sözleşmeler boş sözcüklerden başka bir şey değildir” diyen bir başka egemenlik kuramcısı olan Thomas Hobbes'a göre ise kral (lider), gücünü toplumun kendi arasında varacağı anlaşma ile imzalayacağı bir sözleşmeden almaktadır. Bu sözleşmede gücü kazanmasına karşın sözleşmenin tarafı olmadığı için sorumluluğu olmayan kral (lider) bir yargıç

konumundadır. Erdem, akıl ve adalet bir kralın bileşimindeki en önemli öğelerdir (Dural, 2002: 40–42).

Modern çağın yönetim yapısına şekil veren en önemli kuramcılardan birisi olan Max Weber ise liderleri özelliklerine göre; karizmatik, geleneksel ve hukuki-rasyonel lider şeklinde üçlü bir ayrıma tutarak, lideri hareketleriyle peşindekileri sürükleyen kişi olarak tanımlamaktadır (Aydın, 2007: 57).

Bennis'e göre liderin taşıması gereken özelliklerin başında değişimi algılayabilme, anlayabilme, değişimin yaratacağı yeni şartları görebilme yeteneği gelir. Ayrıca lider bir vizyon ortaya koyabilmekten ziyade kişilere anlamlı gelecek bir vizyonu yaratabilmelidir (Leblebici, 2008: 66).

Küreselleşme ile gelen yenilikler örgüt (kamu-özel) – çevre ilişkisini etkilemektedir. Değişen çevrenin örgüt dokusundaki yarattığı değişimin iyi yönetilmesi ve değişimle mücadele yerine değişimden yararlanma yollarının bulunması gerekmektedir (Leblebici, 2008: 61–62).

Kimi yazarlarca 21. yüzyılın liderlik anlayışı -örgütler bakımından- kontrol, düzen ve tahmin şeklinde izah edilmektedir. Düzenlenmiş ve kontrol altına alınmış bir örgütü simgeleyen bu durumun bir sonucu olarak, Toffler'in de işaret ettiği gibi kitabına göre davranan şirketlerin bu yolla yarattığı bürokrasi geleneği önemli bir başarı unsuru olmuştur (Leblebici, 2008: 62). Bu yönüyle Toffler'in görüşleri Weberyen Bürokrasi Modeli'ni öne çıkaran bir niteliğe sahiptir.

Küreselleşme ile gelen ve önü alınamaz bir şekilde yapıları etkileyen değişim olgusu yöneticilerin liderlik konusundaki rollerini gözden geçirmelerine neden olmaktadır. Bu çerçevede Bennis ve Townsend günümüzün liderlerinin, süratle değişen teknoloji, kas

gücüne olan ihtiyacın azalması ve nitelikli insan gücünün artması nedeniyle daha esnek ve riske daha açık olmak zorunda olduklarını ileri sürmektedirler (Leblebici, 2008: 62).

Artık günümüzde, yönetici (lider), değişimle boğuşmak değil ondan yararlanmak durumundadır. Günümüz liderlik anlayışının ve liderlik rollerinin farklılaşması dolayısıyla liderler geleceğin belirleyicisi olabilmek için yeni rollerinin altından kalkabilecek beceri ve tecrübelerle kendini geliştirmek zorundadır (Leblebici, 2008: 62-63).

Liderliğin “sonradan mı kazanılan yoksa doğuştan mı kazanılan” bir özellik olduğuna ilişkin eskiden beri bir tartışma hep var olmuştur. 20. yüzyıl öncesi görüşler liderliğin doğuştan kazanılan bir yetenek olduğuna yoğunlaşmışken günümüze yaklaştıkça liderliğin sonradan kazanılan, bilgi ve tecrübeyle geliştirilen bir özellik olduğunun kabul eden görüşlerin sayısı çoğalmıştır (Leblebici, 2008: 63).

Üç Boyutlu Liderlik teorisini geliştiren Reddin’e göre yönetici (lider) işleri doğru yapan değil; doğru işleri yapandır, ona göre lider problem çözmekten ziyade yaratıcı alternatifler üretebilen kişidir (Ömürgönülşen ve Sevim, 2005: 93, 97).

Lider kavramı bazen de şartlarla ilişkilendirilerek açıklanmıştır. Buna göre liderler, içlerinde buldukları veya karşılaştıkları şartlar veya durumlar neyi gerektiriyorsa, öyle davranmak durumundadır. Aynı lider, bazen otoriter bazen de demokratik tavır takınabilir (Mohan, 2001: 75). Yöneticiler mevcut bir sistem ile bağlı iken liderlerin böyle bir sınırlaması yoktur ve lider mevcudu değiştirmeyi başarabilen kişi olarak karşımıza çıkar (Tengilimoğlu, 2005: 63).

Kimi yazarlar yukarıdaki özelliklerin bir ya da bir kaçını öne çıkararak lideri ve liderin özelliklerini anlatmaya çalışırken lideri daha uzun bir özellik listesi ile tanımlayan yazarlar da vardır. Bunlardan birisi olan Maxwell (1999) liderliğin 21 farklı yarasından

bahsetmekte, “geniş ufuklu olmak, etkileyici olmak, süreçlerin farkında olmak, güvenilir olmak, saygı uyandırabilmek, sezgi sahibi olmak, yetkilendirebilen olmak, öncelikleri sıralayabilmek, özverili olmak, önemli anlarda karar verebilme yeteneği sergilemek” gibi özellikleri lider olmanın bir zorunluluğu olarak değerlendirmektedir.

Özellikle işletme bilim dalında sıklıkla birbirinin yerine kullanılan yönetici ve lider kavramları aslında birbirlerinden önemli noktalarda ayrılmaktadır. Bazı yazarlar yöneticiliği klasik yönetsel işlevlerin yerine getirilmesi ile ilgili bir durum olarak görürken, liderliği de işin yapılmasının beşeri yönleri üzerinde duran, insanları güdüleme, yönlendirme, yetkilendirme ve harekete geçirme olarak tanımlamaktadırlar. Bir kısım başka yazarlar ise yöneticiliği doğru işleri yapmak, yönetici sadece yönetir, yönetici elindekini korumaya çalışır, yönetici kısa vadeli düşünür, yöneticinin gözü hep alt sınırdadır, yönetici tipik bir askerdir gibi ifadelerle açıklamaya çalışmışlardır. Aynı yazarların liderliğe yaklaşımı ise; lider yenilikçidir, lider orijinaldir, yöneticinin aksine lider çalışanlarına güven ve kişilik vermeye çalışır, lider uzun vadeli düşünür, liderin gözü ufka yönelmiştir, lider icat eder, lider yaratıcıdır şeklindedir (Leblebici, 2008: 63–64).

IV.1.1. Liderliği Açıklayan Teori ve Yaklaşımlar

Sosyal bilimler alanında liderlik kavramını açıklamaya yönelik çok sayıda çalışma yapılmış olup birçok teorik çerçeve oluşturulmuştur. Bunlardan en çok öne çıkanları; özellikler yaklaşımı, davranışsal yaklaşım, durumsal yaklaşım (Ömürgönülşen ve Sevim, 2005: 91) ve yakın zamana ait yeni yaklaşımlardır.

Liderlik üzerine pek çok kuram geliştirilmiş olduğu gibi artık liderliğin kendisi de yeni ve eski ayrımlarına tabi tutulmaktadır. Ayrıca liderlik üzerine yapılan birçok

çalışmanın sadece liderlik üzerine değil biraz daha özel bir kavram olan etkili liderlik üzerine yoğunlaştığını görmekte mümkündür (Leblebici, 2008: 64).

İlk başlarda liderlerin öne çıkan başlıca özellikleri, etkili olma kavramına yoğunlaşmış ve ikna edebilme, güdüleme, zekâ, sosyal olgunluk, kişisel kontrol, çalışkanlık, cesaret, sadakat şeklinde sıralanan özellikler etkili liderlerin özellikleri olarak kabul edilmişken bu özelliklerin kimi etkili yöneticilerde de görülüyor olması bu tür yaklaşımların artık terk edilmesine yol açmıştır. Bunun sonucu olarak günümüze doğru davranışsal kuramlar ve durumsallık kuramları olarak kategorize edilen liderlik kuramları geliştirilmiştir (Leblebici, 2008: 63).

IV.1.1.1. Özellikler Yaklaşımı

1900-1950' ler arası dönemin paradigmasını yansıtan bu yaklaşım, liderliğin doğuştan geldiğini ve kişide bulunan özelliklere bağlı olduğunu belirtir. Bu yaklaşıma göre lider olabilmek için doğuştan bazı özellikleri taşımak gerekmektedir. Lideri diğerlerinden farklı kılan doğuştan getirdiği özellikleri ve bunun yarattığı farklılıklarıdır (Tengilimoğlu, 2005: 4).

Tarih boyunca liderlerin genellikle soylu ya da ayrıcalıklı ailelerden çıkmış olması liderliğin soylulukla ilişkilendirilmesine neden olmuştur. Ancak zamanla engeller ortadan kalkıp ta toplumsal eşitlik geliştikçe her kesimden liderlerin çıkmaya başlaması liderliğin soy ya da genlerle ilişkilendirilmesini ortadan kaldırmıştır (Gordon, 1998: 16–17).

Özellikler yaklaşımında hangi kişisel özelliklerin bireyi lider yaptığı ya da liderlik konumuna getirdiği üzerinde durularak bütün dikkatler liderin sahip olduğu psikolojik ve fiziksel niteliklere çevrilmiştir (Eraslan, 2001).

IV.1.1.2. Davranışsal Yaklaşım

Liderlik üzerine geliştirilen davranışsal kuramlar, liderin özelliklerine vurgu yapan görüşleri bir kenara bırakarak liderin çalışma ortamındaki görevini ve çalışanlarla ilgili davranışlarını incelemeye odaklanmışlardır (Tengilimoğlu, 2005: 4; Leblebici, 2008: 64).

Bu yaklaşımın temel dayanağı, liderleri etkin ve başarılı kılan özelliklerin, liderin kişisel özelliklerinden çok, onun liderlik yaparken gösterdiği davranışlar olmasıdır. Bu bağlamda yapılan çalışmalarda, liderlerin davranışlarının temel yönelimi belirlenmeye çalışılmıştır.

Bu yaklaşım daha çok liderin davranışları, davranışların bir görüntüsü olarak liderlik biçimleri ve bunların grup üzerindeki olası etkileri üzerinde yoğunlaşmışlardır (Erçetin, 2000: 31).

Bu kuram içerisinde geliştirilen pek çok liderlik modeli vardır. Bunların başlıcaları olarak Bağlantı Halkası Modeli, Ohio Modeli, Yönetsel Diyagram Modeli, Önderlik Şeridi Modeli modelleri öne çıkmaktadır (Leblebici, 2008: 64).

IV.1.1.3. Durumsallık Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre liderliği belirleyen ve ortaya çıkaran şey, koşullar ve içinde bulunulan durumlardır. Liderin etkinliğini belirleyen temel faktör koşullar ve onun getirdikleridir (Tengilimoğlu, 2005: 5). Kralın egemenliğinin meşruiyetini açıklamaya yönelik görüşler artık geçmişte kalmış olsa da Hobbes'un insanlar arası güvensizliğin krala otorite sağlamasını izah için ileri sürdüğü varsayımlar durumsallık yaklaşımında ileri sürülen koşullar ile lider ve liderlik arasındaki ilişkinin geçmişten günümüze gelen bir örneği olarak kabul edilir.

Durumsallık kuramları, liderliğin sadece insan ilişkileri ve görev boyutuyla izah edilemeyecek bir konu olduğunu vurgulayarak liderliği duruma göre değişebilen bir olgu olarak ele almıştır (Leblebici, 2008: 65). Bu yaklaşımlardan Fiedler'in modeli liderin yetkilerinin tasarlanmış olup olmamasını öne çıkarırken başarı ile liderin pozisyonunun tasarlanış biçimine vurgu yapmaktadır. Bir diğer model olan Olgunluk Modeli ise liderliğe liderin ve astların olgunluk düzeyini de eklemektedir. Durumsallık kuramları içerisinde sayılabilecek bir model olan Eylem Yönelimli Liderlik modeli ise liderlikle ilgili duruma bağlılığı; görevin gerektirdiği ihtiyaçlar, görevli ekibin ihtiyaçları ve bireysel ihtiyaçlarla açıklamaya çalışmaktadır. Bir bütün olarak ele aldığımızda Durumsallık Kuramlarının temel yaklaşımı olarak, "Her duruma, her zaman uygun etkili tek bir liderlik yoktur." anlayışı karşımıza çıkmaktadır (Leblebici, 2008: 65).

Bu teoriye göre liderin etkinliğini belirleyen faktörler; amacın niteliği, izleyicilerin yetenekleri ve beklentileri, organizasyonun özellikleri, tecrübeler ve örgütsel ortamdır (Tengilimoğlu, 2005: 5).

Ayrıca Reddin'in geliştirdiği Üç Boyutlu Liderlik Teorisi modeli davranışsallık ve durumsallık kuramları arasında bir yerde duran ama durumsallık modeline daha yakın bir model olarak dikkat çekmektedir (Leblebici, 2008: 65; Ömürgönülşen ve Sevim, 2005: 91-92, 100). Kendi içinde sekiz değişik lider tipolojisi çıkaran Reddin'e göre liderin etkililiği ne yaptığıyla değil ne elde ettiğiyle ölçülebilecek bir durumdur (Ömürgönülşen ve Sevim, 2005: 92, 100).

Çeşitli liderlik modellerinin göreve ve ilişkilere dönük yanlarını ele alan ve liderlik teorileri arasında bir uzlaşma oluşturmaya çalışan Reddin'e göre herhangi bir yaklaşım tarzı her zaman için bir diğerinden daha iyi değildir (Ömürgönülşen ve Sevim, 2005: 93, 97, 100).

IV.1.1.4. Liderliği Açıklamaya Yönelik Yeni Yaklaşımlar

Son yıllarda hem koşulların değişmesi hem de örgütlerin etkinliklerini daha da artırmak istemeleri amacıyla liderlikle ilgili yeni görüşler ileri sürülmüştür. Özellikle çevresel faktörlerle, yönetim ve organizasyon alanında ortaya çıkan yeni görüşler bu durumun zorlayıcı nedenleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Tengilimoğlu, 2005: 4).

Liderlik, yönetim bilimi alanında son derece önemli olan ve son yıllarda üzerinde çok çalışılan konuların başında gelmektedir. İnsanın tüm örgütlerin en önemli öğesi olması, insanların gerek ihtiyaçlarını karşılama gerekse de sosyal alanda varlığını hissettirebilme zorunluluğu, grubu yönlendirebilecek ve etkileyebilecek bir lidere gereksinimi ortaya koymaktadır. Global boyutta ortaya çıkan yeni gelişmeler, örgütlerin yeni duruma uygun liderlik tipini bulmalarını gerektirmiştir.

Örgütler açısından liderlik güncel bir kavram olup globalleşen dünyada değişimin hızla sürdüğu bir ortamda yeni liderlik yaklaşımları gündeme gelmiş ve bu yaklaşımlar gerek örgütler, gerek politikada büyük bir öneme sahip olmuştur. Çünkü değişimin kaçınılmaz olduğu bir süreçte çağa ayak uydurabilenler etkili ve kalıcı lider olabilirler. Sosyal alanda bilginin hızla yayılması, hızlı iletişim ve değişim sonucu bu değişimin getirdiği sonuçları görebilen ve değişime ayak uydurabilen liderlere ihtiyaç duyulmuştur.

IV.1.1.4.(1). Dönüşümcü-Yenilikçi (Transformasyonel) Liderlik

Hızlı bir şekilde değişen dünyaya adapte olmada geleneksel liderlik yaklaşımlarının yeterli olamaması sonucu değişime ve dönüşüme yönelik bir yaklaşımın gerekliliği ortaya çıkmıştır. Örgütler ve çalışanları değişim ve dönüşüm sürecini bizzat yaşamaktayken ve bu süreçten olumsuz etkilenmemeleri, değişime ayak uydurabilmeleri

için değişimin gereklerini çok iyi görerek dönüşümü gerçekleştirebilecek liderlere ihtiyaç duyarlar. Dönüşümcü liderliğin temel amacı insan ve değişimdir.

Dönüşümcü liderler; örgütsel yapıyı harekete geçiren, astların sosyal ihtiyaçlarına cevap verebilen, onları tatmin etmeyi bilen, izleyicilerinin ihtiyaçlarını, değer yargılarını, organizasyonlarının yapısını ve niteliğini değiştirebilen liderlerdir (Tengilimoğlu, 2005: 4).

Bu tarz liderliğin temel fonksiyonları bireyleri katılımcılık anlayışı içinde harekete geçirme, onları motive etme ve vizyon nitelikli senaryolar üretme şeklinde sıralanabilir. Dönüşümcü liderlik özellikle çalkantılı dönemlerde etkindir ve bu tip liderler riskleri göze almaktan kaçınmadıkları gibi reformist bir niteliğe sahiptirler (Tengilimoğlu, 2005: 5–6).

Williams ve Jung (2003)' a göre dönüşümcü liderlik; lideri izleyenlerin etkileyici bir vizyonla harekete geçirilmelerini, problemlerin üstesinden gelmeleri için cesaretlendirilmelerini, grup hedeflerinin kabulünün teşvik edilmesini ve bireysel gelişim faaliyetlerine katılmayı kapsamaktadır (Ceylan vd., 2005: 34).

Günümüzde geleneksel liderlik yaklaşımları gün geçtikçe önemini yitirmektedir. Çünkü örgütler ve çalışanları hızlı ve sürekli değişim sürecinden geçmektedir. Gelişmelere ayak uydurmak için günümüz şartlarında küçük adımlarla değişime gitmek yeterli olmayacaktır. Bunun için köklü değişimlerden yana tavır koyarak örgütte dönüşümlerin gerçekleştirilmesi gerekir. Bu dönüşümleri gerçekleştirecek olan liderlere Dönüşümcü Lider denilir (Serinkan, 2005: 97).

IV.1.1.4.(2). Etkileşimci Liderlik Yaklaşımı

Bireylerin geçmişteki olumlu ve yararlı faaliyetlerini seçerek bireyleri ödüllendirerek onları daha aktif olma konusunda isteklendiren liderlik tipidir. Genel olarak durgunluk içindeki örgütlerde etkili olmaktadır (Tengilimoğlu, 2005: 6).

Etkileşimci lider, örgütte izleyicilerin rol ve görev gereklerini açıklığa kavuşturmak suretiyle belirlemiş olduğu amaçlar doğrultusunda onları güdüleyen ve onlara rehberlik eden kişidir (İraz ve Şimşek, 2004: 109).

Etkileşimci liderlik tepkiseldir ve temelde mevcut konu ve sorunlara yöneliktir. Karşılıklı alışverişe önem verdiği için her zaman koşulsal faktörleri ve bu koşullarda izleyicilerin beklentilerini doğru olarak tanımlamaya çalışmaktadır. Her zaman kişileri motive eden faaliyetlerde bulunarak izleyicilerini etkileme çabasıdadır (Uyguç vd., 2000: 589). İşgörenlerin görevlerini başarıyla yerine getirmeleri durumunda ödüllendiren, aksi durumda ceza verme eğiliminde olan liderlik türüdür (Serinkan, 2002: 75).

Burada şunu da ayrıca belirtmek gerekmektedir. Liderlik konusunda sayılan kuramların büyük çoğunluğu lideri örgüt içindeki etkisiyle, örgüt içindeki başarısı ile değerlendiren ve çoğu kez örgütün içsel koşullarının veri olarak kullanıldığı modellerdir. Günümüzün değişen örgüt anlayışında artık liderin, örgüt içindeki başarısıyla değil de örgütün başarısına göre lider olup olmadığının değerlendirildiği hesaba katılırsa örgütün iç çevresi ile sınırlı bu teorilerin eksik kaldığı görülecektir. Bu anlamda durumsallık yaklaşımları içinde gösterilse bile Handy'nin geliştirdiği liderlik modeli sadece örgüt içi unsurları değil aynı zamanda örgüt dışı faktörleri de ele alan yönüyle farklılıklar göstermektedir. Lideri örgütün içinde bulunduğu çevresel koşullarla baş edebilme ve rakiplerine karşı etkili bir biçimde rekabet edebilme anlayışı üzerine geliştirilen modele göre liderin etkililiğini belirleyen değişkenler “örgüt çevresi, liderin güç derecesi, örgütsel

değerler, ast-üst ilişkileri, örgüt yapısı ve teknoloji” gibi değişkenlerdir (Leblebici, 2008: 65).

IV.1.2. Liderlik Türleri

Lider ve liderlik kavramına ilişkin pek çok sınıflama yapılmaktadır. Sınıflamalarda kimi zaman liderin yetkilerini kullanma biçimi ele alınmakta kimi zaman da lidere liderliği sağlayan özellikler öne çıkarılmaktadır. Ayrıca daha başka kıstaslar da kullanılmaktadır.

Günümüzde lider kavramı ile ilgili tipoloji sınıflaması yapacak olduğumuzda akla hemen dört tip liderlik gelmektedir. Bunlar; karizmatik liderlik, otokratik liderlik, demokratik liderlik ve tam serbesti tanıyan liderliktir.

IV.1.2.1. Karizmatik Liderlik

Çekicilik olarak tanımlanan karizmaları sayesinde kitleleri sorgusuz sualsiz peşinden sürükleyebilen liderlerdir. Başlıca ayırt edici yanları heyecanlandırıcı bir vizyon sahibi olma, örnek olma, heyecan ve coşku yaratma, başkalarını motive edebilme gibi özelliklerdir (Tengilimoğlu, 2005: 6–7).

Karizmatik liderlik üzerine pek çok değişik görüş olmasına karşın karizmatik liderlik tipine ilişkin olarak öne çıkan baskın öğeler olağanüstü nitelikler, izleyiciler üzerinde derin etkiler bırakabilme, yüksek özgüven, kişilerde güven yaratmak şeklinde sıralanabilir (www.hacettepe.edu.tr, e.t: 01.06.2009)

Karizmatik liderler psikolojik olarak çok iyi durumda olup, takipçilerine kendi duydukları heyecanı aktarabilirler. Karizmatik liderlerin özellikleri arasında; kendini adama, akılcılık ve heyecanda vardır (Koçel, 2010: 138).

IV.1.2.2. Otokratik Liderlik

Liderlik sınıflamaları içerisinde önemli bir yeri olan otokratik liderlikte lider merkezi bir otoriteye sahiptir ve zorlayıcı gücüne dayanarak kararları kendisi verir. Sorumluluğun tamamına sahip olan bu liderlik türünde yönetim tamamen liderde toplanır ve bireylerin söz hakkı yoktur. Politikaları lider belirler, uygulayıcıların hareket alanını lider tanımlar (Tengilimoğlu, 2005: 7).

Otokratik liderlikte kararlar çok hızlı alınır. Bu tip liderler karar vermeden önce grup üyelerinin onaylarını almazlar. Diğer bir ifadeyle amaçların ve politikaların belirlenmesinde işgörenlerin hiçbir söz hakkı yoktur. Onlar, sadece liderlerinden aldıkları emirleri harfiyen yerine getirmekle yükümlüdürler. Yönetim yetkisinin tamamı liderde toplanmıştır. Otokratik liderler, işgörenleri motive etmede yasal güçlerini, ödüllendirme gücünü ve zorlayıcı güçlerini kullanırlar.

IV.1.2.3. Demokratik Liderlik

Liderin kararları takipçileri ile paylaştığı liderlik türüdür. Bu liderlik tipinde bireyler yapılanlar hakkında bilgilendirilmekte ve kararlara katılmaktadırlar. Bu liderlerin özelliği astlarını uzmanlık ve ilgi gücü ile etkiliyor olmalarıdır. Bu liderlikte en öne çıkan özellik liderin takipçileri ile paylaşım içinde olmasıdır (Tengilimoğlu, 2005: 7–8).

Demokratik liderlerin toplum için önemi, lideri demokrat olan demokratik kurum ve kuruluşların gerekliliğinden kaynaklanır. Eğer ki toplumda demokratik liderler ve onların yönettiği demokratik kurumlar varsa toplumda zaman içinde demokratik bir niteliğe bürünür (Gordon, 1998: 246–247).

Bu liderlik tarzında, üyeleri hedefe ulaşma noktasında cesaretlendiren ve üyelerin yetki ve sorumluluklarının belirgin bir biçimde yapıldığı, övgü ve eleştirilerinde

bu standartlara uygun olduğu gör÷lmektedir. Bu liderlik tarzının en belirgin özelliği, faaliyetlerin lidersiz gerçekleştirilebilmesidir. Fakat karar alımında liderin varlığı kaçınılmazdır (Kılıç, 2006: 21).

IV.1.2.4. Tam Serbesti Taniyan Liderlik

Güç ve sorumluluktan kaçınılan bu liderlik tipinde lider, amaçlarını gerçekleştirmek için başkalarına bağımlı durumdadır. Bu tip liderler verilen yetkiye sahip çıkmamakta ve yetkiyi daha çok astlar kullanmaktadır (Tengilimoğlu, 2005: 8).

Bu tip liderler yönetim yetkisine en az ihtiyaç duyan, izleyicileri kendi hallerine bırakan ve her izleyicinin kendisine verilen kaynaklar dâhilinde amaç, plan ve programlarını yapmalarına imkân tanıyan davranış sergilerler. Bu yaklaşımda liderin asıl görevi izleyicilere malzeme veya kaynak sağlamak ya da konuyla ilgili sorunlarını çözmektir (Güner, 2002: 17).

Tam serbesti taniyan liderler, güç ve sorumluluktan kaçmaktadırlar. Onlar kendi amaçlarını gerçekleştirme için gruba bağımlıdırlar. Grup üyeleri kendi kendilerini eğitir ve motive ederler. Konusunda uzman olan, yüksek tecrübe ve bilgiye sahip izleyicilerin yeni düşünce üretebilmesi için son derece uygun olan bu tarz, kültür düzeyi düşük olan, sorumluluk duygusundan yoksun izleyicilerin yönlendirilmesinde son derece başarısız kalan bir liderlik tipidir.

IV.2. Stratejik Liderlik

Liderliğin önemli bir parçası olan ileriye dönük güçlü bir misyonun gerçekleştirilmesi, uygun bir vizyonun varlığına bağlıdır. Ancak bu, kısa vadeli planlarla

ve anlık kararlarla gerçekleştirilebilecek bir şey değildir. Bunun için stratejiler yaratılması ve stratejik planlar yapılması gerekmektedir (Leblebici, 2008: 67–68).

IV.2.1. Stratejik Liderlik Nedir?

Literatürde kamu yönetimine ilişkin çalışmalarda doğrudan stratejik lider ve stratejik liderlik kavramları pek kullanılmadığı için gerek stratejik lider kavramının gerekse stratejik liderlik kavramının kamu yönetim sistemine transfer edilmesi bir takım zorluklar içermektedir. Çünkü literatürde geçen tanımlamaların hemen hepsi özel sektöre ilişkin kavramlardır. Fakat bu çalışmada; küreselleşme ile ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının kamu kesimini de bir özel sektör yapılanması gibi görmesinden dolayı özel sektöre aitmiş gibi görünen bu iki kavrama ilişkin yapılan açıklamalar anlam transferi yapılarak kamu yönetimi bilimine uygulanmıştır. Çalışmanın önceki bölümlerinde de açıklandığı üzere özel sektör için getirilen örgüt, lider, strateji, stratejik lider gibi kavramlar aynı anlamlarda kamu yönetimi içinde kullanılmıştır.

Örgütlerde liderliğin etkin bir faktör olarak ele alınması 1970'lere rastlar. Daha önceki yıllarda işletmelerde yönetsel davranışın ve örgütsel sonuçların belirleyicisi olarak örgüt çevresi kabul edilirken 1970'lerden itibaren örgüt başarısı liderlikle ilişkilendirilmeye başlamıştır. Ünlü bir organizasyon teorisyeni olan John Child 1972'de yaptığı çalışmada; işletmenin başarısını çevreden ziyade liderlerin karar verme yetkisi ve özelliği ile ilişkilendirmiştir. Child'in bu tezi örgütlerde liderin rolü konusunda önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Örgüt yönetimine ilişkin varsayımın bu yönde değişmesi, örgüt içerisinde işletmelerin üst yöneticisi olan Chief Executive Officer (CEO)'ların stratejik bir rolü olduğu anlayışının gelişmesine yol açmıştır. Başlangıç yıllarında sadece CEO'ların stratejik rolü olduğuna dayanan bu görüş zaman içerisinde

gelişerek süreç geleneğinin doğmasına yol açmıştır. Özellikle 1980'lerden itibaren stratejik liderlik sadece CEO ile ilgili bir kavram olmaktan çıkmış, bu yıllarda “stratejik liderlik bir ekip ve süreç gerektirir” anlayışı olgunlaşmaya başlamıştır. Bu anlayışa göre örgüt piramidinin en tepesindeki birkaç kişiden oluşan bir ekip stratejik liderliği oluşturmaktaydı. Günümüzde ise daha da gelişmiş bir stratejik lider anlayışı söz konusudur. Küreselleşmenin getirdiği karmaşıklık ve hızla artan veri ortamları stratejik liderliğin daha geniş kadrolarla paylaşılmasına yol açmıştır. Daha doğrusu yeni şartlar doğası gereği az sayıdaki üst yöneticinin yeteneklerinin bu kompleks yapı karşısında yetersiz kalmasına yol açmıştır (Besler, 2004: 15–17). Stratejik liderliğin etkin bir biçimde kullanılmasının ancak üst yönetim ekiplerinin varlığıyla mümkün olacağına anlaşılmasıyla ortaya değişimi takip edebilecek yeteneklere sahip heterojen yapıların çıkmasına yol açmıştır. Konuya giriş niteliğinde stratejik liderlik ile ilgili olarak yapılan çeşitli tanımlara değinmekte fayda vardır.

Stratejik liderlik; stratejik değişimlerin gerekli olduğu durumlarda değişimi öngörmek ve tasarlamak, gerekli esnekliği sağlayarak etrafındakileri de bu süreçte güçlendirmek olarak tanımlanabilir (www.eylem.com, e.t: 20.05.2009).

Yapısı gereği çok fonksiyonlu bir yapıya sahip olan stratejik liderlik, “başkaları aracılığıyla değişimi sağlamak, organizasyonu değişim sürecine sokabilmek, organizasyonu kendi ufuklarının ötesine geçebilme potansiyelini yaratmak, belirsizlik ortamlarında insan doğasına nasıl yaklaşacağını bilmek” gibi özellikleri bünyesinde barındırır. Sorumluluğun en tepede olduğu stratejik liderlik; son derece karmaşık bir o kadar da kritik yönetim sürecidir (www.eylem.com, e.t: 20.05.2009).

Bir başka tanıma göre ise stratejik liderlik; değişimi benimsemek ve örgütün bu değişime uyumunu sağlayacak stratejileri uygulamak için çalışanlar arasında da dışarıdaki çıkar gruplarıyla kurulan ilişkiye benzer iyi ilişkiler kurabilmektir (Besler, 2004: 18).

Stratejik liderlik, örgütün amaçlarını ve yeteneklerini içeren bir bütün olarak; örgütün bilinen ve bilinmeyen gerçeklik ve olasılıklarla mücadele etmesinde, devamlılık ve bütünlüğü sağlamak için temel değer ve kimliğini yeniden doğrulayarak, geçmiş, bugün ve gelecek arasında bir köprü inşa eder. Stratejik liderlik, fırsat ve tehditleri karşılamada örgütün insan, yapısal ve sosyal sermaye ve yeteneklerine odaklanır ve bunları geliştirir. Bu çerçevede stratejik liderlik, çevresel kaos ve belirsizliğe anlam vererek örgütü geliştiren ve yenileştiren bir yol haritası ve vizyon sağlar (Boal ve Schultz, 2007: 2).

Stratejik liderlikle ilgili özel sektör dışından yapılan nadir tanımlardan birini yapan Sullivan'a göre ise stratejik liderlik; amaç, kültür, strateji, temel kimlikler gibi örgütün mantıklı ve iyi düşünülmüş temel faaliyetlerini yönetmek ve denetlemektir (Besler, 2004: 18).

Davies'e göre ise, stratejik liderliğin anahtar bulguları etkili yönetim kurulu, paylaşılan stratejik yön ve güçlü bir stratejik yönetim sürecidir. Bu bağlamda liderlerin sahip olması gereken yetenekleri stratejik algı, karar alma, analitik ve iletişim becerisi, etkin etkileşim, planlama, yetki verme, diğerlerini değerlendirme ve geliştirme yetisi, risk alarak başarıya, esneklik, bütünlük ve bağımsızlık olarak belirtilebilir. Bu özellikler çerçevesinde stratejik liderlik, işletmenin hedef ve niteliğini oluşturan değer ve vizyonu meydana getirmek, hüküm verenleri kapsayan bir süreçle stratejiye karar vermek, paydaşları kapsamak ve ortak payları kadar paydaşların değerini de geliştirmek olarak ifade edilebilir (Ho, 2005: 213-216; Akgemci, 2008: 518).

Stratejik liderliğin kaynağı organizasyonun tepe yönetimidir. Çünkü stratejik liderlikte en önemli rolü tepe yöneticileri üstlenirler. Stratejik kararlar buradan çıkar ve tepe yönetimi başarının kritik bileşeni olarak karşımıza çıkar (Güçlü, 2003: 74; Odabaş, 2004: 84; www.eylem.com, e.t: 20.05.2009).

Stratejik yönetimin tepe yönetiminin bir fonksiyonu olarak kabul edildiği bir ortamda, özellikle küresel rekabet içerisinde geride kalmama adına liderlik, strateji üretmede önemli bir belirleyici olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönleriyle liderler stratejiyi belirleyen ve yürürlüğe koyan kişi olarak yönetsel yapıdaki stratejik yönetim sürecini idare eden kişidir (Odabaş, 2004: 85–86).

Kavramın ülkemizde yerleşmesinde öncü isimlerden birisi olan Dinçer'e göre ise stratejik lider; örgütün stratejisinin oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesinden sorumlu olan kişidir. Kimi bilim adamları ise stratejik liderleri, birden fazla liderlik tipinin gerektirdiği rollere sahip kişiler olarak tanımlamaktadırlar. Bu tanıma göre bir stratejik lider; vizyoner, girişimci, stratejist, CEO, stratejilerin uygulayıcısı, kültür mimarı, motive edici gibi birden çok rolü yerine getirebilen kişidir. Kısacası stratejik liderler birden fazla rolün gereklerini yerine getirebilen kişiler olarak kabul edilmektedirler (Besler, 2004: 20-21).

Besler'in (2004: 21) farklı tanımlardan yola çıkarak geliştirdiği tanıma göre ise stratejik lider; geleceği görerek esneklik sağlayan ve çalışanlarını güçlendirerek stratejik değişimi yaratma ve performansı geliştirme yeteneğine sahip olan kişidir.

Stratejik liderler, etkileri ve kararları ile organizasyona güç katarken rakiplerine karşı da bir üstünlük yaratırlar. Bu noktada stratejik liderler kurumsal kültürü şekillendiren önemli bir öge olarak karşımıza çıkar. Stratejik liderlik, stratejik değişimlerin gerekli olduğu durumlarda değişimi öngörmek ve tasarlamak, gerekli esnekliği sağlayarak

etrafındakileri de bu süreçte güçlendirmek olarak tanımlanabilir (www.eylem.com, e.t: 20.05.2009).

Stratejik Kurgu: Misyon ve vizyonun belirlenmesi,

Stratejik Konum: Kuruluş yapısının, yeterlilikler ve becerilerin yaratılması ve geliştirilmesi,

Stratejik Kontrol: Dengeli ve uyarıcı bir kontrol sisteminin yaratılması,

Stratejik Kadro: İnsan kaynaklarının hem geliştirilmesi hem de bu kaynağın strateji ile sorunsuz bir şekilde bütünleştirilmesi,

Stratejik Kültür: Etkin bir kuruluş kültürünün yaratılması şeklinde sıralanabilir.

Yönetici davranışlarının astların davranışlarını etkilediğinin bilindiği bir ortamda çalışanların üretkenliği liderin davranışı ile yakından alakalıdır. Lider bir güdüleyici olarak risk almayı özendirirken hataları hoş görebilmeli, çalışanlarını fikirlerini söyleyerek kendini geliştirmelerine ortam hazırlamalıdır (Ertenü, 2007: 275).

Stratejik liderlik farklı kültürlerin, kişilik ve isteklerin bulunduğu bir ortamda karar verebilmeyi gerektirir. Hatta bununla kalmaz, tüm örgüt tarafından kabul edilebilir, uygulanabilir ve arzu edilen bir planlama yapmayı gerektirir. Ayrıca stratejik liderlik akıllı ve mantıklı kararlar almayı gerektirir. Stratejinin amacı; sonuç, yöntem ve araçları birleştirmek olduğuna göre stratejik liderin görevi de sonuca götürecektir karar vermek, en etkili yöntemi seçmek ve bunu uygulamak için en etkili kararı vermektir. Eğer strateji bir plan ise stratejik liderlik; düşünme, etkili plan geliştirme ve karar vermektir. Stratejik seviyede liderlik yapmak için gerekli olan beceriler, taktiksel ve operasyonel seviyedeki liderlik için gereken donanım ve altyapıdan daha gelişmiş ve daha karmaşıktır. Kısacası;

stratejik liderlik, karmaşıklık ve belirsizlik ortamında önemli kararlar alabilen tecrübeli ve üst düzey bir liderin durumudur.

Stratejik lider için gerekli olan bütün yeterlilikleri listelemek oldukça zordur. Ama bazı özellikler var ki; olmazsa olmaz niteliklerdir. Bunlardan birisi **Vizyon**'dur. Bu özellik stratejik liderin geleceğe odaklanmasını daha doğrusu geleceği inşa etmesini sağlar. Vizyon, bir lideri reaktif olmaktan ziyade proaktif kılar. Ayrıca, liderlerin etraflarındaki insanları ortak değerler ve ortak hedeflere yöneltmek için (*ilham kaynağı olmak için*) dönüştürücü olması gerekir.

Stratejik kararların uygulanması bazen yıllar alabilir. Stratejik liderlerin aynı zamanda kararlarının sonucunda ortaya çıkabilecek sonuçları önceden görmeleri lazımdır. Yani alınan kararların mümkün olan, muhtemel olan neticelerini önceden tahmin edip analiz etmelidirler. Önemli kararların uzun vadeli doğası göz önünde bulundurulduğunda, planlamanın ne kadar önemli olduğu bir kere daha ortaya çıkmaktadır. Bunun için stratejik liderlerin karar alma aşamasında tüm bu riskleri göz önüne alarak, stratejik düşünerek karar almaları gerekmektedir.

Stratejik Yönetim ve Stratejik Liderlik bağlamında, şu hikâyeye oldukça anlamlıdır (Stockport, 2000: 45; Güçlü, 2003: 62):

Yeni atanan yöneticiye yerine geldiği bir önceki yönetici tarafından üç mektup verilir ve bu üç mektubu bir kriz ile karşılaştığında teker teker açması istenir. Atanmasından kısa bir süre sonra yönetici bir kriz ile karşılaşır ve ilk zarfı açarak içerisinde bir tavsiye bulunan kâğıt bulur. Bu kâğıdın üzerinde şöyle yazmaktadır; “kendinden önceki yöneticiyi suçla”. Bu tavsiyeye uyar bu şekilde ilk krizi atlattır. İki sene sonra daha büyük bir kriz ile karşılaşır ve ikinci zarfı açarak içindeki “Yeni bir stratejik planlama sistemine geç ve uygula” önerisini okur ve gereğini yapar. Bu krizde kolayca atlatılmıştır. Ne var ki; beş yıl sonra yeni bir krizle daha karşı karşıya kalır. Kendinden emin adımlarla gidip, üçüncü ve son zarfı da açıp, içerisindeki son tavsiyeyi okur; “Kendine üç zarf hazırla”

Bu hikâyeden çeşitli dersler çıkartılabilir. Bunlardan birisi stratejik krizler ve değişim, günümüzün tekrar eden unsurlarıdır. Dahası, büyük örgütlerde kriz ile yüzleşmeden önce değişimin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Üst yöneticilerin, stratejik dönüşüm yeteneklerini nasıl geliştirdiklerini ve zamanla nasıl bir denge oluşturduklarını göstermekteyse de, bu hikâye sonuç olarak, stratejik yönetim ve liderliğini geliştirmek zorunda olan yöneticilere örnek teşkil etmektedir.

Tanımlardan hareketle stratejik liderliğin üç temel boyutunun olduğu rahatlıkla ileri sürülebilir. Yönetmek, geleceği yaratmak ve ekip kurmak stratejik liderliğin üç temel boyutudur. Etkin bir stratejik liderlik için bu üç boyutun varlığı önemlidir (Besler, 2004: 18).

Stratejik liderliğin tanımı ile ilgili tartışmayı bitirmeden önce küreselleşmenin stratejik lider/lik kavramlarında yarattığı değişime de kısaca göz atarak bu konudaki gidişin yönünü anlamaya çalışmak yerinde olacaktır.

20. yüzyılın stratejik liderlik uygulamalarının öne çıkan özellikleri; bilgiyi elde etmek için araştırma, tahammül, sonuç odaklı, rehberlik eden, hiyerarşi esaslı, saygı isteyen, çevresel değişime tepki veren, büyük lider görünümlü, çalışanları kaynak olarak gören ve yerel düşünmedir. Fakat küreselleşmenin getirdiği değişimle beraber günümüzün stratejik liderlik uygulamasında da önemli değişimler olmuştur. Günümüzde öne çıkan anlayış ise; bilgiyi araştırma ve kaldıraç olarak kullanma, kendine güvenen, rehberlikten ziyade serbestlik tanıyan, sonuçlar yanında süreçlere de odaklanan, saygıyı istemekten ziyade kazanmaya çalışan, lider olduğu kadar üye de olabilen, üyeleri kritik bir kaynak olarak kabul eden yerelden ziyade global düşünebilen şeklindedir (Besler, 2004: 19).

IV.2.2. Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Gereği

Kamu kurumlarının önünde duran önemli sorunlardan bazıları şunlardır; hızla devam günlük yaşantı içinde birbiriyle çatışan taleplere gerekli ihtimamı gösterme, günlük kararların baskısı altında kalma, yönlendirme, girişimler ve önceliklerin temel kaynağı olarak önemli ve duyarlı bir stratejik konum üzerine odaklanma. Sürekli olarak değişen dış ve iç çevreye ilişkin bir kamu kurumu için, hem uzun hem de kısa vadeli yönetim anlamına geldiğinden dolayı güçlü bir stratejik yönetim yeteneği esastır. Birçok kuruluş kısa vade ve uzun vadenin iç içe geçen şeyler olmaktan çok, birbirine bitişik duran şeyler olduğunu sanırlar. Oysa uzun vade, mevcut stratejik planın beşinci yılından başlayacak bir şey değildir, şu anda başlar. Bu bağlamda geleceği yakalayabilmek için bu gün ne yapmalıyız sorusunu cevaplar. Üst yönetimin; gelecek on yıl içinde müşterilere ne gibi yararların ya da işlevselliklerin sunulabileceğini ve bu yeni yararları oluşturabilmek için hangi temel yeteneklere ihtiyaç olabileceğini belirlemeleri gerekir (Hamel ve Prahalad, 1994: 144).

Stratejik liderlik yeteneklerinden yoksun olan zayıf lider ve kamu yöneticileri, stratejik yönetim sürecini etkin bir şekilde uygulamayı başaramazlarsa stratejik yönetim, işlevini yerine getiremeyecektir. Stratejik yönetim; yetenekli stratejik liderlerin kurum için vizyon oluşturmalarında, ortakların ilgisinin çekilmesinde, stratejik hedeflere bağlılığın oluşturulmasında ve kurumun stratejik işlerinin geliştirilmesi ve örgütsel kaynaklar üzerine odaklanılmasında örgüte çok yararlı bir araç sağlar. Meydana gelen olayları tanımlayabilme ve örgüt için onların karmaşık yönlerini kavrayabilme, mevcut stratejileri büyük bir hünerle işletebilme ve bu stratejiler için destek oluşturabilme, zorlayıcı bir tarzda gelecek için bir vizyon ortaya çıkarabilme ve güvenilir ekipler ve ilişkiler oluşturabilme yetenekleri, arzu edilen değişimin meydana gelmesine yardımcı olacaktır. Bu şekilde stratejik yönetim; yetenekli liderler için büyük bir önem taşır, onları faaliyetlerinde

destekler ve liderlik yeteneklerini geliştirmeleri için gerekli ortamı hazırlar (Theodore ve Streib, 1999: 324).

Özel sektör, günün getirdiği problemleri çözebilmek için, yönetim alanında sürekli yeni yaklaşım ve modelleri araştırmakta ve uygulamaya koymaktadır. Karşılaşılan problemlere çözüm üretebilme noktasında kamu sektörü ise, özel sektöre oranla daha yavaş ve daha isteksiz görünmektedir. Bunun sonucunda problemler birikmekte, karmaşıklaşmakta ve çözümsüz bir hâl almaktadır. Geleneksel kamu yönetimi, mevcut işleyişi çerçevesinde pek de düzeltebilme olanağı olmayan bir takım eksiklikleri ve yetersizlikleri içinde barındırmaktadır.

Sosyal ihtiyaçlarda, politik eğilimlerde, hükümetler arası ilişkilerde mali koşullarda ve vatandaş beklentilerindeki değişimler, yerel hükümetlerin karşı karşıya kaldığı sorumlulukların ve kaynak ihtiyaçlarının şeklini değiştirmektedir. Bu önemli değişimleri öngörme ve onları verimli bir şekilde uyarılma, ileriye dönük bir bakış açısını ve güçlü bir stratejik yönetimin sağlayabileceği etkin bir takım çabaları gerektirir (Theodore ve Streib, 1999: 309).

Stratejik liderlerin başarıya ulaşmasında, amaca uygun olarak hazırlanan ve etkili bir biçimde uygulanabilen stratejik planların varlığı büyük önem taşır. Türk kamu yönetiminde stratejik liderliğin yerini almasıyla birlikte; geleceği tahmin etmek, kamu yönetiminin gelecekteki işlevlerinin nasıl bir seyir göstereceğini sistemli bir biçimde öngörmek, belirsizliği ortadan kaldırmak, olası riskleri bugünden görebilmek, kriz ve benzeri istenmeyen durumların gerçekleşme ihtimalini ve gerçekleşmesi halinde olası kayıpları en aza indirebilmek daha da kolaylaşacaktır. Kürselleşmenin meydana getirdiği sürekli değişen çevreye uyum sağlayarak kamu yönetimini günün şartlarına adapte edebilmek ve çağın gerisinde kalmamak için stratejik liderliğin geleneksel liderlik

anlayışının yerini alması gerekmektedir. Özel sektör tarafından yıllardır başarıyla uygulanan stratejik liderlik kavramı artık kamu yönetiminin de vazgeçilmez bir unsuru olmalıdır.

Örgüt içi ve dışı çevrenin hızla değiştiği günümüz küresel dünyasında; yapıların esnek, akıcı, çevresel değişmelere hızla uyum sağlayabilmelerinin yanında; paydaşlar ve diğer ilgililerle sürdürülebilir bir ortamın yaratılması da gerekmektedir. Klasik yöneticilik veya genel liderlik tarzları içinde kabul gören, örgütün her işlevi veya rutin görevler ile yakından ilgilenmek yerine; artık stratejik liderlik olgusu tercih edilmelidir. Stratejik liderlerin en başta yapmaları gereken temel görevlerden birisi etkin bir ekip oluşturabilmektir. Etkin bir ekip oluşturmada ise takım ruhuna sahip çıkılması, açık bir iletişim sisteminin varlığı, örgütte paylaşılan bir vizyonun yaratılması, astların karar ve uygulamalara katılımın sağlanması, izleyicilerin sergilenen liderlik tarzına inanmaları ve örgüte sahiplenilmesi önemlidir.

IV.2.3. Stratejik Liderin Özellikleri

Stratejik liderlik, liderliğin daha spesifik ve karmaşık bir türüdür. Bu yüzden, liderlik için gerekli olarak kabul edilen hemen her özellik stratejik liderliğin de bir özelliğidir. Fakat geleceği görebilme, vizyon yaratabilme, esnek olabilme, diğer kişileri güçlendirebilme, yetenekleri aracılığıyla gerektiği zamanlarda stratejik değişimleri yapabilen kişi olarak tanımlanan stratejik liderlik, işletmenin yaşamını ve rekabet üstünlüğünü sürdürmesi ile ilgili olduğundan, tüm paydaşlara yarar sağlayacak, geleceğe dönük, yönlendirici yetenek ve özelliklere sahip olması diğer özelliklere göre daha fazla önem taşımaktadır.

Bu bağlamda stratejik liderliğin sahip olması gereken özellikleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Ülgen ve Mirze, 2004: 175; Thompson, 1990: 49):

- Vizyon yaratabilme,
- Stratejinin uygulanmasına öncülük etme,
- Stratejinin uygulanmasını ve stratejik performansın artırılmasını sağlayıcı düzeltici önlemler alma,
- Teknolojinin stratejik ve etkin olarak kullanımını sağlama,
- Başkalarının duygu düşünce ve davranışlarını anlamlı ve olumlu etkileyebilme,
- Belirsizliklerle baş edebilme,
- Bir görev duygusu yaratabilme,
- Çevresel koşullara uygun cesur kararlar alabilme,
- Deneyimlerden öğrenme ve uyum sağlama kabiliyeti ve isteği,
- Esnek olabilme,
- Etik standartları yerine getirme,
- Geleceği görebilme,
- İnsan kaynaklarını etkili yönetebilme,
- Çalışanların güvenine sahip olma,
- Kendi paradigmalarını ve yeteneklerini sürekli sorgulama ve geliştirebilme,
- Organizasyonun değişen şartlara cevap verme, yeni fırsatların farkına varma ve yenilikçi fikirleri destekleme fonksiyonlarının sürekliliğini sağlama,
- Paydaşlarla iyi ilişkiler kurabilme,

- Strateji formülasyonu ve uygulamasında fikir birliğini oluşturma ve güç mücadelelerini kontrol altında tutma,
- Strateji uygulama sürecinde sürece ilişkin bilgi edinme; raporlar, en son faaliyet sonuçları, müşteriden geri bildirim, rakiplerin rekabetçi reaksiyonlarını izleme,
- İş görenleri dinleme ve ilk elden durumu gözlemleme olarak sıralanmaktadır.

Yukarda sayılan özelliklere ek olarak etkin bir stratejik liderde şu özelliklerden de söz edilebilir; “gerçekçi ve uzun dönemli bir bakış açısının varlığı, bilgi kaynakları yönetimi stratejileri ve teknolojik gelişmelere açık bir örgüt kültürünün yaratılması, katılıma açık bir yönetim anlayışının sergilenmesi, yönetimin sadeleştirilmesi, hesap verilebilir bir mali yapı oluşturulması, liderlerin örgütsel sorunların farkında olmaları, bu sorunlara gerçek bir tanı koyma konusunda gerekli yetenek, bilgi ve özgüvene sahip olmaları, ast veya izleyicilerine güven telkin etmeleri ile ödül ve cezalarda dengelilik hali”.

IV.2.4. Stratejik Liderin Diğer Lider Tiplerinden Farklılıkları

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı gibi stratejik liderler klasik lider tanımında yer alan unsurlardan ve özelliklerden daha farklı niteliklere sahiptir. Karizmatik lider, Otokratik ya da Demokratik liderden hangisi olursa olsun bu lider tiplerinin hepsi belirli bir unsura göre tanımlanırken stratejik lideri tek bir unsura göre tanımlamak oldukça zordur. Stratejik lider ile ilgili olarak açıklanan özelliklere de bakıldığı zaman bu açıkça görülecektir.

Tanımlardan da görüleceği üzere stratejik lider; yaratma, yönetme ve ekip kurma özelliklerinin üçüne de sahiptir. Aynı zamanda stratejik lider diğer lider tiplerinde

olduğu gibi sadece bir rolü yerine getirmez, birden fazla liderin rolünü yerine getirebilen kişidir. Stratejik liderin bir diğer ayırıcı yönü ise koşullara uyum sağlayabilen bir yapıya sahip olmasıdır. Ayırıcı bir unsur olarak stratejik liderin tek başına hareket etmekten ziyade değişik bilgi ve yeteneklere sahip ekiplere sahip lider olduğunu da unutmamak gerekir. Stratejik liderin etkinliği için liyakate sahip kadrolar oldukça önemlidir. Diğer liderlik tiplerinin hepsinde liderlik bir kişiye ait iken; küreselleşme ile önemi artan stratejik liderlikte liderlik, alanında uzman kişilerden oluşan ekibe ait bir olgudur. Diğer lider tipleri grubunun üzerinde ve ondan ayrı biri iken stratejik liderler hem grubun lideridirler hem de grubun üyesidirler. Ayrıca diğer liderlerde öne çıkan hiyerarşi bağıllığı stratejik liderde yerini ilişkiler yoluyla iş gördürmeye bırakır (Besler, 2004: 18–21, 31).

Tanım olarak strateji; işletmenin rakiplerine göre pozisyonunu güçlendiren faaliyetlerle ilgili işlemlerin planlanması ve yürütülmesi süreci ise; stratejik lider de bu stratejiyi yürüten ve yöneten kişi olarak diğer lider tiplerinden ayrılır (Akgemci, 2008: 536). Çünkü strateji ve stratejik yönetim ancak; stratejik liderlik ile anlam bulan kavramlardır.

Sütçü'nün (2008: 60) stratejik liderlik uygulamalarına yönelik açıklamalarına göre stratejik liderlik; yönetim kurulu, hissedarlar, üst yönetim ve diğer paydaşları da kapsayan bir yönetim ve yönetişim sürecidir. Kamu yönetimine ait bir kavram olan yönetişim; stratejik liderliğin bir parçası olması dolayısıyla stratejik liderliği diğer lider tiplerinden ayırmaktadır.

IV.2.5. Stratejik Liderin Kurumsal Dönüşümlerdeki Rolü ve Önemi

Küreselleşmeye ait değerlerin temel belirleyici olduğu günümüzde stratejik liderin değişimdeki temel rolü örgüte kazandırdığı vizyonla alakalıdır. Vizyon, kısa

ifadesiyle örgüt geleceğinin resmi olarak tanımlanabilir. Liderin rolü, yaratılan vizyonun örgüt üyelerine aktarılmasında çok önemlidir. Stratejik lider değişimin ilham kaynağı olan vizyonu yaratan ve aktaran kişi olarak değişimin en önemli aktörüdür. Bilim adamları üyelerini belirli bir ortak amaca yönlendiremeyen örgütlerin, personelini fazlasıyla yetkilendirse bile başarılı olamayacağını ileri sürmektedirler. Bu yüzden en önemli fonksiyonlarından birisi vizyonu üyelere aktarmak olan stratejik lider, vizyonu oluşturmak kadar üyeleri ikna etme konusunda da başarılı olmalıdır ki örgüt başarılı olabilsin (Besler, 2004: 33-).

Geçmişte her değişim döneminde olduğu gibi günümüzün küreselleşme eğilimleri de kendine özgü bir çerçeve içermektedir. Yaşanan bu trend içerisinde stratejik lider iç ve dış çevre koşullarıyla uyumlu bir vizyonu yaratıp üyelerini bu vizyonun doğruluğuna ve başarısına ikna ettiği ölçüde bir motivasyon yaratabilir. Gerekli motivasyonu yaratabilen stratejik lider üyelerini ihtiyaçların gerektirdiği şekilde gönüllü olarak yönetir yönlendirir ve gerekli verimi alarak başarıya ulaşmada önemli avantajlar elde eder.

Ayrıca günümüz yönetim ve yapılanma uygulamalarının stratejik planlama anlayışı çerçevesinde gerçekleştiriliyor olması liderliği öne çıkarmaktadır. Çünkü Gürer'in (2006: 102) de ifade ettiği gibi "*Stratejik planlama sürecinin güçlü liderler ve karar alıcıların sponsorluğunda yürütülmesi sağlanmalıdır. Zira stratejik planlamada liderliğin yerini hiçbir şey tutamaz*". Bu yaklaşım özellikle değişim dönemlerinde açık bir şekilde örgüt içinde stratejik rolü ve etkisi olan güçlü bir liderin varlığına ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu noktada bir hususu da açıklamakta fayda vardır. Tanımlamaların ve açıklamaların büyük kısmı örgüt ekseninde özel sektörden yapılan anlam transferleri ile

yapılmış olsa da kamu yönetim yapısının bütüncül yapısı düşünüldüğünde strateji ve liderlik toplumun tamamını kapsadığı için siyasi bir nitelik taşımaktadır. Bu yönüyle Arklan'ın da belirttiği gibi bu noktada ifade edilen diğer liderlerden farklı bir liderdir. Burada söz konusu olan siyasal liderlik ve siyasi nitelikleri de olan liderlerdir (Arklan, 2006: 47-48).

Arklan'ın Sayın Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ı konu alan ampirik çalışmasında, Sayın Başbakan'ın karizmatik lider tipine uygun haliyle, örneklem tarafından % 65 üzerinde bir beğeni ve güvenilirlik alması, O'nun özellikle karizmatik liderliği çağrıştıran özelliklerinden dolayı bu derecede beğeniliyor olması (Arklan, 2006: 62-63) Türk Toplumunu açısından istenen lider tipini ortaya koyması bakımından da önemlidir. Toplum ile örgüt arasındaki geçişlilik ilişkisini ve örgüt çalışanlarının da toplumun bir parçasını oluşturduğunu göz önüne aldığımızda bu denli benimsenen bir liderin varlığı örgütün dönüşümü açısından kuşkusuz ki stratejik bir niteliğe sahiptir. Ayrıca lidere atfedilen karizmatik özelliklerin beğeninini gerekçesini oluşturması toplumun ve dolayısıyla örgütün gönüllülüğünü sağlaması açısından kayda değer bir artıdır.

Bu çalışmamızda özel sektör tarafından yıllardır başarıyla uygulanan ancak; Türk Kamu Yönetimine transferi bir hayli geciken, bunun için kamu yönetiminde de önemini farkına varılmasını amaçladığımız stratejik liderlik olgusunu Sayın Başbakanın kişiliğinde gözlemlemekteyiz. Kendisinin partisi ve meclisteki otoriter konumu, liderlik vasıfları, olumlu kişilik özellikleri, halk tarafından bu denli sevinirliği ve kendisine güven duyulması şüphesiz ki; Türk Kamu Yönetiminde yapılması planlanan dönüşümün olmazsa olmazlarından olan stratejik liderlik sorununu çözmüş görünmektedir. Çünkü yapılmak istenen her değişim bir şekilde güçlü bir stratejik liderliğe ihtiyaç duymaktadır.

IV.3. Kamu Yönetim Sistemlerindeki Dönüşüm Stratejileri

Günümüzün yaygın yönetim stratejilerinin analizi yapılarak Türkiye'nin bu stratejilerden hangisine yakın olduğunun tespit edilmesi ve bu yakınlığın düzeyi, gerekliliği ve gerekçesi nedir konularının ele alınması gerekir. Günümüzde bütün ülkelerde uygulanmaya başlanmış olan YKY düşüncesinde dört temel strateji bulunmaktadır. Bunlar (Özer, 2005: 22; O. Yılmaz, 2002: 22);

1-Piyasacı Strateji (rekabeti ve sözleşmeyi esas alan strateji),

2-Yönetmelik Reform Stratejisi (yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alan strateji),

3-Program Stratejisi (kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanan strateji),

4-Aşamalı ve Yavaş Değişim Stratejisi (kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanan strateji) şeklinde sıralanabilir.

IV.3.1. Piyasacı Strateji

Özel sektörün yönetim tekniklerinden yararlanmayı esas alan piyasacı strateji, verimlilik, küçülme, adem-i merkezîyetçilik, kamu hizmetlerinde uyum gibi ilkeleri öne çıkarmaktadır. Stratejinin özü özel kesim ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarmaya dayanır (Özer, 2005: 22–23; O. Yılmaz, 2002: 24).

IV.3.2. Yönetmel Strateji

Yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dışsal kural ve baskılardan arındırılması ve personeli ve elindeki kaynakları üzerinde tam yetkili olması gerektiğini savunan stratejidir. Bu stratejiye göre bürokrasinin siyasete karşı direndiği ve koordinasyonun yeniden sağlanması ve önemli ölçüde yetki devri yapılarak adem-i merkezîyetçiliğin güçlendirilmesi gerekir (Özer, 2005: 23–24; O. Yılmaz, 2002: 25).

IV.3.3. Program Stratejisi

Kamu kaynaklarının temel amaç ve önceliklere uygun bir şekilde kullanmayı kamu yönetiminin en acil ve öncelikli sorunu olarak gören bu strateji; kaynakların etkili ve verimli oldukları alanlara yönlendirilmesi gerektiği düşüncesine dayanır. Kaynakların etkin dağılımı için performans standartları geliştirilerek performans denetimleri yapılmalı rekabeti geliştirmek için sözleşmecilik anlayışı öne çıkarılırken yetki devri uygulamasına geçilmelidir. Bu anlayışa göre sabit bir bütçe sınırı olması gerekirken devletin rolü azaltılırken özel sektörün ve gönüllü kuruluşların önemi artırılmalıdır (Özer, 23–24; O. Yılmaz, 2002: 26).

IV.3.4. Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi

Kamu yönetiminde ani değişiklikleri değil de tedrici değişimleri daha uygun bulan bu anlayışa göre kamu yönetimi küçük adımlarla ve daha uzun vadeli bir değişime tabi tutulmalıdır. Birçok kişi tarafından bu strateji diğerlerine göre daha avantajlı olarak kabul edilmektedir (Özer, 2005: 24; O. Yılmaz, 2002: 26–27).

IV.4. Türkiye'nin Strateji Arayışları ve Dönüşüm Uyguladığı Stratejileri

Küreselleşme sonucu sınırların ortadan kalkmasının getirdiği rekabet ortamı tüm işletmeleri değişime zorlamaktadır. Küreselleşmenin getirdiği bu değişim politik yapıları da değişime zorlamaktadır. Bu politik değişim Doğu Avrupa, Rusya, Çin gibi ülkelerin hepsini etkisi altına almaktadır. Literatürde öne çıkan ekonomik liberalleşme etkisindeki globalleşme olsa da günümüzde dünyada kültürel ve siyasi yapılanma anlamında da bir globalleşme yaşanmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak toplumların değer yargıları değişmekte, kültürel etkileşimin artmasıyla ulusal sınırların önemi azalmaktadır. Bu çerçevede demokrasi, insan hakları, kültür, sanat, eğitim gibi sosyal yapıyı oluşturan unsurların ülkeden ülkeye taşıdığı farklılıklar azalmakta önemli bir benzeşme ortaya çıkmaktadır. Toplum yapıları değişirken özellikle teknolojideki değişim ve ilerlemenin getirdiği zorlama üretim sistemlerini değiştirmekte, çıktılarının niteliğini etkileyerek toplumların tüketim kültürlerini yeniden biçimlendirmektedir. (Besler, 2004: 5–6).

Türkiye'de uygulanmakta olan dönüşüm stratejisinin liderlik boyutuna girmeden önce bu konuda başarılı bir uygulama gerçekleştirmiş olan Malezya örneğine kısaca göz atmak strateji kavramının ülke yönetimi açısından ne ifade ettiğini anlama açısından faydalı olacaktır.

Malezya 1957'de kurulmuş bir devlet olarak önceleri kalkınma planlarını denemiş ancak bu planların sürdürülebilir kalkınma açısından yetersizliğinin görülmesi üzerine ülke bu konuda yeni arayışlara girmiştir. Bu arayışın sonunda 1970–1990 arasında kapsayan I. Perspektif stratejisi yürürlüğe konmuştur. Bu perspektif her biri beşer yıllık olmak üzere dört adet kalkınma planından oluşmaktadır. Değişen dünya koşullarına uyum çabalarının artmasına bağlı olarak bu da yetersiz bulunmuş ve ortaya 30 yıllık daha uzun

vadeli ve geniş bir perspektifi kapsayan bir vizyon ortaya çıkmış ve bu vizyon onar yıllık üç alt perspektif ile beşer yıllık altı kalkınma planından oluşmaktadır. Vizyon 2020 olarak adlandırılan bu stratejiye bağlı olarak Malezya çok önemli sayılabilecek değişimler yaşamıştır (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009).

Ayrıca Malezya, dünyadaki değişimin gerisinde kalmamak için ulusal planların yanında bölgesel kalkınma planları ile de ülke içi gelişmişlik dengesini koruyan ve ülke genelinde dinamizmi olan bir stratejik planı uygulamaktadır (www.ekonomi2023.org.tr, e.t: 12.05.2009). Bu yönüyle Malezya planlama kavramını bütüncül bir çerçevede ele alıp en dar olanından en kapsamlı olanına kadar ortaya konan planları belirli bir eş güdüm içerisinde uygulayabilen önemli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Artık küreselleşmenin de moda bir kavramı olan strateji, tarihsel serüveni içinde milletlerin savaşta ve barışta, milletin/toplumun âli menfaatlerini geliştirmeyi amaçlayan çabalardır. Ama zaman içinde strateji kavramı gittikçe mikro ölçekli olaylara adapte edilerek kelimenin doğasında saklı olan millilik, milli ruh ve şuur, milli ülküler gibi kavramlarla arasındaki mesafe açılmıştır.

Günümüzün yönetsel reform arayışları her ne kadar bir gelişme arzusunu ortaya koysa da ülkemizi yeni yüzyılın gelişmiş dünyasına taşıyabilecek güçlü adımların tamamı henüz atılamamıştır. Bu adımların yeterince güçlü atılamamış olmasının yanında henüz bilgi toplumuna uygun amaç ve hedefler oluşturulamamış ve bunlar üzerinde yeterli bir konsensüs sağlanamamıştır. Bunun yanında bir diğer önemli sorun ise bu konunun; ülkemizde bir modanın uzantısı olarak algılanması, modanın ardında sürüklenip gitme alışkanlığının bir parçası olarak algılanmasıdır. Çünkü içeriğine bakıldığı zaman küresel düzlemde gerçekleşen yenilikler yüzeysel nitelikleriyle kamu yönetimine aktarılırken

geçmişin birikimleri tehlikeye atılmakta, tabanı tam oturmamış bir kamu yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır (Özer, 2005: 38–39).

Ülkemizdeki son zamanlarda yaşanan yönetsel reformların temel özelliklerinden birisi de uluslar üstü bir yapılanma olan AB'nin değişimlerin içeriğini belirleyen temel aktör konumunda olmasıdır. AB, hem kurumsal kimliğiyle hem de ülkelere dayattığı YKY anlayışıyla ülkemizin yönetsel yapılanmasının içini tek başına dolduran bir merkez konumundadır. Ülkemiz ulusal yönetiminin Birlik mekanizmalarıyla ilişkilerinin bir sonucu olarak ülkemizin gerek idari yapısının gerekse müktesebatının AB'ye uygun olması gittikçe bir zorunluluk halini almakta, uyumluluk kavramının vardığı nihai nokta ise Türk Yönetim yapısının AB'ye uyumlu hale getirilmesidir (Özer, 2005: 38–39).

Özellikle 2004 yılında AB'den üyelik takviminin alınması ve müzakerelerin başlamasıyla Türkiye açısından strateji kavramı adeta Türkiye'nin AB'ye uyumu ile sınırlı bir kavram haline gelmiştir. Çünkü AB'ne üyelik hedefindeki Türkiye'nin atacağı her adımın AB'nin kriterlerine uyumlu olması zorunluluğu Türkiye'nin ufkunu önemli ölçüde daraltmaktadır. Bu şartlarda Türkiye'nin kendi kültürel, sosyal ve siyasal yapısına uygun bağımsız politika ve stratejiler geliştirmesi mümkün olmamaktadır. Çünkü hâlihazırda açılmış üyelik başlıklarının bile basit sebeplerle tamamlanıp kapanamamış olması Türkiye'nin bu anlamda kapsamlı ve derin vasıfları olan stratejiler geliştirmesi müzakerelerin devamı açısından imkânsız hale gelmektedir.

Kamu yönetiminde dönüşümün başarısı için gerekliliği kabul edilen şartlardan birisi de iç ve dış paydaşların desteğinin alınması olarak ifade edilmektedir. Yani kamu kurumlarının yürütmek ve sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetini yerine getirirken çalışanları kadar ilişkide buldukları diğer kurum ve kuruluşları, STK, finansal çevreler,

tedarikçiler ile yakın bir ilişki ve işbirliği içinde olmasıdır (www.yyd.org.tr, e.t: 12.05.2009). Bunun anlamı kamu kurumlarının faaliyetlerini finansal çevreler ve tedarikçiler ağırlıkla yabancı sermayeli kuruluşlarla işbirliği içerisinde olması, onların isteklerini de göz ardı etmemesi demektir. Bu haliyle vatandaşa nispeten daha güçlü olan bu şirketlerin menfaatlerinin vatandaşın menfaatlerinin önüne geçmesi anlamına gelmektedir.

Her ne kadar ulus ötesi bir çağın teknik ve kültürel kodları ile ahlaki, moral, kültürel, sosyo-ekonomik ve teknolojik yeniliklerin ve değişimlerin ürünü post modern bir topluma dönüşüyor olsak ta tartıştığımız konunun millilik boyutuna da değinmek gerekir. Çünkü literatürdeki kavramların büyük çoğunluğunun new age (yeni çağ) kodlarıyla anlam kaymasına uğradığı günümüzde tüm toplumu kapsayıcı stratejilerin “*Milli bir boyutunun olmaması o stratejileri toplumun yapısından uzağa düşürür. Bu da ister istemez o stratejinin o topluma mı ya da söz konusu strateji ve benzerlerini o topluma dayatan başkalarına mı hizmet ettiği*” sorusunu gündeme getirir. Bu bakımdan toplumun kaderini ve onu ayakta tutan ana dinamiklerini ilgilendiren strateji ve benzer kavramların bir “*Milli Boyut*” taşıması kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Çünkü toplumun tümünü ilgilendiren strateji ve benzeri kavramların “*milli olma zorunluluğu*” toplumun ila nihai bekası ile ilgilidir. Eğer ki, böylesi bir millilik niteliği taşımıyorsa o strateji ve içeriği o toplumun hamurunda bozulmalar yaratır hem de toplumu daha da geriye götürür. Devletin yeniden yapılandırılmasında önemli sorunların varlığı da söz konusudur. Bu alanda karşılaşılan en önemli sorun; sanayi toplumu bürokrasisi ile kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamaya çalışmaktadır. Yönetimler bir yandan mevcut sorunlarından kurtulmaya çalışırken diğer yandan da olumsuzlukların neden olduğu başka sorunlarla uğraşmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2007: 18–19).

Mevcut değişim çabalarında öne çıkan kavramlar ve unsurların başlıcaları; özelleştirme, devletin küçültülmesi, devletin eğitim, sağlık gibi asli fonksiyonlarına yönelmesi, merkeziyetçi hantal bürokratik devletin yerine hızlı, verimli devlet anlayışı olarak sıralanabilir. Kamu yönetimi yapılanmasında öne çıkan diğer kavramlar ise esnek bir yapı, katılım, ortak sorumluluk, sürekli gelişme, koordinasyon, motivasyon, müşteri önceliği şeklinde sıralanabilir (Akçakaya ve Yücel, 2007: 19). Görülüyor ki kamu yönetimindeki değişim sürecinde öne çıkan kavramların pek çoğu heyecan verici kavramlar. Ancak buna karşın bu kavramların pek çoğunun yerlilik/millilik açısından eksiklerinin olması hem sürecin tartışmalarla ilerlemesine neden olmakta hem de yaratılmak istenen dönüşümün güçlü bir dirençle karşılaşmasına yol açmaktadır.

Dönüşümün dirençle karşılanmasına rağmen gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün güçlü bir liderlik boyutu vardır. Yukarıda tanımlarda da sıklıkla değindiğimiz gibi stratejik liderlik ve bu liderliğin yaratacağı vizyon ile buna bağlı dönüşüm, stratejik lider kadar onun heterojen bir şekilde oluşturduğu ekiplerin işidir. Ekip kurma, geleceği yaratma ve yönetme fonksiyonlarını stratejik liderin öne çıkan özelliği olarak ele aldığımızda şu an Türkiye’de karizmatik liderlik özelliğiyle öne çıkan Sayın Başbakan’ın (Arklan, 2006: 63) yönetsel yapılanmada stratejik bir rolü söz konusudur. Her ne kadar liderlik tipleri içerisinde stratejik liderden ziyade karizmatik lider tipolojisine uygun özellikler sergilese de Sayın Başbakan, kamu yönetimi üzerindeki tartışmasız otoritesi ile karizmatik bir lider görünümünde, elinin altında her iş için ayrı ekiplerinin olması, kendine özgü bir vizyon ve gelecek anlayışı yaratmış olması ve yönetimdekileri tartışmaya yer bırakmayacak bir kesinlikte yönetiyor olması onu konumuz açısından stratejik lider tanımına uygun bir unsura dönüştürmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi Sayın Başbakan'ın toplumca beğenilmesinin temel gerekçesini de oluşturan karizması (Arklan, 2006: 63) problemin liderlikle ilgili kısmını sorun olmaktan çıkaran bir niteliğe sahiptir. Çünkü bu denli bir benimsenme ve liderin aynı zamanda bir siyasi lider olması O'nu problemin çözümünde güçlü kılmaktadır. Türkiye'deki dönüşümün liderlik boyutu Sayın Başbakan'ın kesinlik arz eden stratejik konumu ile ilişkili bir olgu iken dönüşümün içeriğini ifade eden vizyon konusu biraz karmaşık bir konudur.

Çalışmanın önceki bölümlerinde çeşitli tekrarlar belirtildiği üzere, ülkemizdeki dönüşümün kavramsal çerçevesi DB, IMF, OECD gibi küresel yapılanmaların öne çıkardığı kavramlardır. Bu durum mevcut dönüşümün harekete geçirici unsuru olarak toplumun önüne konulan vizyonun uluslararası bir boyutunun olduğunu göstermektedir. Bu durum çok zaman Türkiye'nin kendine özgü bir vizyon anlayışının olmadığı, Türkiye'nin küresel yapılanmanın menfaatlerine göre şekillendirilmeye çalışıldığı eleştirileri ile muhatap olmaktadır. Ancak bu konuda da dikkat çekici bir husus vardır. Stratejik lider ile ilgili tanımlar yapılırken öne çıkan kavramlardan birisi de stratejik lider ve stratejik liderliğin çevre ile ilgili boyutudur. Çünkü klasik liderlik ve 1980'lerde söz konusu olup bugün terk edilmiş stratejik liderlik tipinde lider çevreye tepki veren kişi iken günümüzün anlayışında stratejik lider çevresel etkilere tepkiden ziyade çevredeki değişimi önceden tahmin etmeye odaklıdır. Aynı zamanda stratejik liderin diğer liderlerden önemli farklılıklarından birisinin de global düşünmek olduğu hesaba katılırsa ülkemizdeki dönüşümün küresel gereklere uygun olarak planlanması ve vizyonun bu şekilde oluşturulması daha anlamlı hale gelir.

Ülkemiz küresel trendleri kendi millilik potasında özümseyerek, bu konuda toplumun tüm kesimlerinin görüşlerini alarak, toplumsal bir konsensüs eşliğinde kamudaki

dönüşüm politikalarını stratejik bir bakış açısıyla planlamalıdır. Uluslararası üst kuruluşlar tarafından kamu yönetim sistemimizde uygulanması önerilen değişikliklerin milli ruhumuza, ülke geçmişimize uygunluğu denetlenmeli ve bize neler kazandıracığı, neler kaybettireceği iyi tahlil edilmelidir.

Sistemin, kilit karar alıcılar konumunda olan stratejik liderler ve personel tarafından sahiplenilmesi ve çalışmalarda kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasının hedef alınması, Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan stratejik planlama ve stratejik liderlik çalışmalarının başarılı olmasını sağlayacak temel faktörlerdir. Ancak daha da önemli olan nokta; değişimi ve gelişimi akıllarda ve zihinlerde gerçekleştirmektedir (Gürer, 2006: 103).

Çalışmalar başarıyla ve bir bütün olarak uygulandığı takdirde; kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtılmasını ve etkin kullanımını izlemeyi, hesap verme sorumluluğunu geliştirmeyi, idarenin hizmetlerinin kalitesini attırmayı ve müşteri odaklılığı sağlayacaktır (Gürer, 2006: 104).

V. SONUÇ

Küreselleşen dünyada toplumsal yaşam gittikçe karmaşıklaşmakta, devletten ve kamu yönetiminden beklentiler farklılaşmaktadır. Hızla değişen çevre karşısında kamu faaliyetlerinin daha etkin, hızlı, esnek ve farklı ihtiyaçlara cevap verebilecek hale gelmesi şarttır. Devletin ve kamu yönetiminin meşruluğu, farklılaşan bu beklentilere cevap verebildiği, çalışanların ve müşterilerinin memnuniyetini göz önünde bulundurduğu ölçüde sağlanmış olacaktır. Kamu sektörü, çağın gerektirdiği değişimlere ayak diremek yerine ayak uydurabilmek, yenilikleri izleyebilmek ve toplumsal beklentilere cevap verebilmek için stratejik liderlik ve stratejik yönetime geçmek durumundadır.

Geçmiş dönemlerde devlet yönetiminde askeri faaliyetlerin yürütülmesi ile ilgili bir kavram olan strateji, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devlet dışı kuruluşların, özellikle şirketlerin amaçları, hedefleri ve bunlara ulaşma yolları ile ilgili bir kavram olarak yeniden üretilmiştir. Son zamanlarda ise küresel trendlerin etkisiyle kamu yönetiminde görülen değişimler, özel sektör tarafından devşirilen ve kendisine uyumlu hale getirilen strateji, stratejik yönetim, stratejik planlama gibi kavramlara dayandırılmaya çalışılmıştır.

Strateji doğası gereği bir üstün akıl ve iradeye, en azından diğer kurumlar üzerinde tam hâkimiyeti olan bağımsız bir idareye ve otoriteye gerek duyar. Ülkemizin 2000’li yıllarda yaşadığı finansal krizden sonra içine girdiği yeni siyasi sürecin bu imkânı 2002’den itibaren iktidara gelen siyasi kadrolara sağladığı görülmektedir. Çünkü bu tarihte iktidara gelen siyasi kadrolar üzerinde, bu kadroların lideri konumundaki Sayın Başbakan’ın kesin bir otoritesinin varlığı gözlemlenmektedir. Yine söz konusu ekibin uzun koalisyon yıllarından sonra ilk defa tek başına iktidar olması ve hükümetin mecliste tek başına yasal düzenlemeler yapabilmesini sağlayacak çoğunluğa sahip olması hükümet eden

partie ve onun genel başkanına önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu önüyle ele alındığı zaman Türkiye'nin koalisyon yıllarında sıkça karşılaştığı liderlik odaklı siyasi krizlerden uzak olduğu ve eskisine göre çok daha güçlü bir liderlik tarafından yönetildiği gözlemlenmektedir.

Bu yönüyle ele alınca Sayın Başbakan'ın konumu devletin kurumsal yapılanması içerisinde stratejik bir konum arz etmektedir. Çünkü Sayın Başbakan, partisi üzerindeki hâkimiyetini, elde ettiği meclis çoğunluğu sayesinde devlet idaresinde değişiklikler yapabilmek konusunda bağımsızca kullanabilmektedir. Her ne kadar devletin merkez teşkilatında yasama, yürütme ve yargının ayrılığında kaynaklanan bir kurumsal ayrılık varsa da devletin icra organı hükümetin, partisine tam hâkimiyet kurmuş bir liderin elinde olması ve söz konusu partinin ezici meclis çoğunluğu, devlet mekanizmasına ilişkin değişim ve dönüşümlerin tek elden yürütülmesine imkân vermektedir. Bu yönüyle ülkemizdeki değişim ve dönüşümün stratejik liderlik boyutu Sayın Başbakan'ın kişiliğinde toplanmış olup, diğer kamu görevlileri onun stratejik yönetim ve planının birer parçasıdır.

Ülkemiz 1980'lerden bu yana tüm dünyada olduğu gibi belirgin bir şekilde ekonomik ve siyasi değişim içerisinde. 1990'a kadar olan süreç, ekonomik liberalleşmeyi sağlamaya dönük kurumsal ve yasal adımların öne çıktığı bir dönemdir. 1990–2000 arası ise idari mekanizmaya ilişkin çalışmaların da yapıldığı ancak istenen verimin alınmadığı bir dönemdir. Ülkemiz açısından idari yapılanma konusunda milat sayılabilecek olay 21 Şubat 2001 Ekonomik Krizidir. Çünkü bu kriz sonrasında DB ile yapılan yardım ve kredi anlaşmaları ve İMF ile yapılan stand-by anlaşması sonucu BDDK, TAPDK gibi düzenleyici kurum ve kuruluşlar oluşturulurken yaşanan ekonomik kriz ülkemizde uzun zamandır sorunlu bir şekilde devam eden koalisyonlar dönemini sona

erdimiştir. Krizlerin fırsatlar yarattığı şeklindeki inancı doğrularcasına krizden sonraki seçimlerde uluslararası çevrelerden de önemli bir destek gören siyasi kadrolar Türkiye tarihinde ender rastlanan bir meclis çoğunluğuna ulaşmışlardır. Bu da yeni yöneticilere daha köklü reformlar yapma şansı vermiştir. Bu zamana kadar olan çabaların büyük kısmı yüzeysel idari reformlar kapsamında ele alınabilecek çalışmalar iken ülkemizdeki asıl reform çalışmalarının bu tarihte başladığını kabul etmek mümkündür.

Ancak söz konusu bu kadroların başlattığı reform hareketlerinin içeriği sürekli önemli eleştirilere muhatap olmuştur. Çünkü yönetime gelen kadrolar; IMF'nin Türkiye'ye karşı tavrının ikiyüzlü bir hal aldığı 21 Şubat Krizi'nden sonra seçilmişler, tasfiye olan kadrolara destek olmayan küresel sermaye yeni gelen kadrolara adeta açık çek vermiştir. Bu yüzden 2002'den itibaren devlet idaresinde yapılmak istenen her değişimin arkasındaki stratejinin milli bir niteliğinin olmadığı, Türkiye'de ulus devleti tasfiye etmek isteyen küresel sermayenin isteklerine göre şekillendiği eleştirisi yapılmıştır.

Gerçekten de ülkemizde 2002 yılından itibaren yürürlüğe konmaya çalışılan reformların özüne inildiğinde hemen hepsinin arkasında 2001 yılında DB ile yapılan kredi anlaşması, arkasından İMF ile yapılan son stand-by anlaşması ve bu yıllarda yeni bir ivme ile başlatılan AB'ye katılım çalışmaları çerçevesinde AB Direktifleri'nin olduğu görülür. Özellikle 2004 yılında AB ile başlatılan Müzakere Süreci bu reformların hız kazanmasına yol açmış, Türkiye hızlı bir şekilde yapısal reformlar gerçekleştirmeye çalışmış, AB Uyum Yasaları çerçevesinde onlarca yasında ve kurumunda köklü değişiklikler yapmıştır.

Ülkelerin yaşadıkları değişim ve dönüşümler kuşkusuz ki; çok zaman tek başına kendi dinamiklerine dayanmaz. Çünkü her yerde yaşanan değişimin ve gelişmenin kendi dinamiklerine dayanan kökenlerinin yanında çevresinden kaynaklanan faktörlere dayalı kökleri de vardır. Ancak ülkemizde 2000'lerde başlayan değişimin temelinde

dışarıdan gelen bir zorlama vardır. Bu zorlamayı yaratan ise başta her kriz sonrası yapısal uyum reformları dayatan İMF iken 2004 yılından bu yana AB bu zorlamayı yaratan temel faktördür. Ülkemizdeki yeniden yapılanma stratejisi AB, ABD gibi gelişmiş batıdaki yeniliklerin ülkenin kendi değerlerine uygun bir şekilde analize tabi tutulmadan kopyalanması olduğu için getirilen değişikliklerin, devleti batılı çok uluslu şirketlerin kâr amaçlı faaliyetlerine açık hale getirmesinden korkulmaktadır.

Bu dönemde başlatılan yeniden yapılandırma çalışmalarının temel belgeleri; Başbakanlık tarafından 2003 yılında Dinçer ve Yılmaz'a hazırlatılan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Değişim ve 23.12.2003 tarihinde TBMM'ye sunulan ancak henüz tamamı uygulamaya konulamamış olan KYTKT'dir. Her iki belgede incelendiği zaman küresel literatürden faydalanılarak toplanılan kavramların sıklıkla tekrarlandığı görülür. Bu iki belgeden birincisi değişimi başlatan siyasi ekibin ve liderliğin değişim ve dönüşüm yaratma arzularının arkasında yatan arka planı ortaya koyarken ikinci belge ise yapılmak istenen değişim ve dönüşümün hukukileştirilmek istenen somut ifadesidir. Ancak her iki belgenin de temel varsayımları; YKY, Yönetişim, Yerelleşme, Özelleştirme, STK, Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim gibi küresel dalganın getirdiği kavramlardır. Bu kavramların her iki belgede de yoğun bir şekilde geçmesi ve değişim stratejisinin ekonomik, siyasi ve hukuki dayanağı olarak bu kavramların seçilmiş olması Türkiye'deki değişimin liderlik boyutunun, kendi öz değerlerine dönük kararlar al(a)madığı intibamı oluşturmaktadır. Ayrıca bu durum stratejik karar alma mekanizmasının neresi olduğu konusunda kafa karışıklığına da neden olmaktadır. Çünkü bu yönüyle Türkiye'deki değişim ve dönüşüm, ülke içinde hazırlanmış bir stratejiden ziyade küresel bir stratejinin gereği olarak gerçekleştirilen değişimler olarak görünmektedir.

Oysaki küresel trendler eşliğinde ülkemize transfer edilen TKY, YKY, Yerelleşme, Yönetişim, Özelleştirme gibi kavramların, kamu yönetim sisteminde direkt olarak uygulanmaya çalışılmasından önce, bunların milli değerlerimiz eşliğinde milli ruha uygun hale getirilerek özümsemesi sağlanmalıdır. Ülkemiz küresel trendleri kendi millilik süzgecinden geçirerek, toplumsal bir mutabakat eşliğinde kamudaki dönüşüm politikalarını stratejik bir bakış açısıyla ele almalıdır. Uluslararası üst kuruluşlar tarafından kamu yönetim sistemimizde uygulanması önerilen değişikliklerin milli ruhumuza, ülke geçmişimize uygunluğu denetlenmeli ve bize neler kazandıracacağı, neler kaybettireceği iyi tahlil edilmelidir.

1994 yılından beri aralıksız denebilecek bir periyotta ekonomik ve finansal krizler yaşayan ülkemizin kendini toparlayarak kendi milli menfaatlerine uygun bir projeksiyon ve strateji geliştirmesi mümkün olamamıştır. Bir düşüp bir kalkan bir ülke olarak Türkiye, çaresizce küresel trendlerin rüzgârında dışarıdan dayatılan stratejileri bir yenilenme ve reform olarak benimsemiş, kendisini ülke dışında oluşturulmuş reçetelerin insafına bırakmıştır. İçinde bulunduğumuz yeniden yapılanma sürecinin geri dönülmez bir aşamaya geldiği de bir gerçektir. Çünkü bu dönüşüm süreci bir yandan demokratikleşme adı altında ülke içi yapının deforme edilmesine diğer yandan da Türkiye'nin uluslar üstü otoritelere uyumu adı altında ulus devletin temel varsayımlarını tartışmaya açmaktadır.

Bu arada ülkemizde mali sistemin yeni baştan yapılanmasının somut ifadesi olan Stratejik Planlama uygulanmasının da ele alınması gerekmektedir. Özel sektörden ödünç alınan bir kavram olarak stratejik planlama ve stratejik planlar, kavramın taşıdığı sükseden oldukça uzaktır. Çünkü ülkemizdeki stratejik planlar genel bütçeden kurumlara aktarılan ödeneklerin ve hazine yardımlarının hangi zamanlarda ve hangi kalemler için nasıl harcanacağını gösteren sıradan bir belgeden öteye gidememektedir. Ayrıca pek çok

kurumun stratejik planında vizyonlar, misyonlar, hedefler gibi önemli konular birbirinin kopyası olarak karşımıza çıkmaktadır. Hazırlanan planlarda kurumların kendi hizmet alanlarına ve buldukları bölgelerin özel koşullarına, sosyo ekonomik, sosyal, kültürel ve kentsel durumuna dönük herhangi bir özgün bir yaklaşımı yoktur.

Çözüm olarak ülkemizin öncelikli olarak Anayasa'nın 166. maddesinde dile getirilen amaçlara ve şekle uygun planlama anlayışına geçmesi gerekmektedir. Bu planlama ile şimdilerde yabancı sermaye şirketlerinin kâr etme amacına hizmet eden ve kaynakları bu şirketlerin yararına göre dağıtan stratejik planlama anlayışı ortadan kaldırılmalıdır. Oluşturulacak ulusal kalkınma planının halkın dinamiklerinden güç alarak kaynakları halkın talepleri doğrultusunda planlaması ve dağıtması gerekmektedir. Çünkü Türkiye'nin önceliği; kaynaklarını IMF'nin, Dünya Bankası'nın, Avrupa Birliği'nin ve küresel şirketlerin önerileri ile oluşturulan stratejik planların aksine; kaynaklarını ülke yararına planlayacak ve dağıtacak ulusal bir kalkınma planı olmalıdır.

Yapılması planlanan köklü değişim ve dönüşüm için güçlü ve etkili bir stratejik liderliğe ihtiyaç olduğu bilindiğine göre; devlet içindeki stratejik lider konumu gereği Sayın Başbakan'ın önderliğindeki son hükümet için bu hususun bir sorun olmadığı görülmektedir. Stratejik lider sorununu çözerek bu şekilde avantajlı bir konuma geçen hükümetin en başta yapması gerekenlerden birisi; küresel kuruluşlar tarafından ülkemize transfer edilen TKY, YKY, Yerelleşme, Yönetişim, Özelleştirme gibi kavramların, kamu yönetim sisteminde direkt olarak uygulanmaya çalışılmasından önce, bunların milli değerlerimiz eşliğinde milli ruha uygun hale getirilerek özümsemesi ve bu konuda toplumsal konsensüsün sağlanması olmalıdır.

Ülkemiz kamu yönetim sistemi kabuğunu kırarak geleneksel zihniyetten kurtulmalı, kamu kurumlarını dönüşüme sokarak onları düşünce üreten, proje geliştiren

kurumlar haline getirmelidir. Olmak ya da olmamak yarışında olan birçok örgüt, gerekli olan stratejik yönetim anlayışını ve stratejik liderlerini oluşturmadığı için günümüzün ezici rekabet şartlarında çok ağır faturalar ödemek durumunda kalmaktadır. Sorunları geçici tedbirlerle zamana yaymak değil; onlara etkili ve kalıcı çözümler üretmek kamu yönetiminde başarı için şart olmuştur. Standart düşünmek; değişimi öngörmemek dünyayı anlamamaktır. Stratejik liderlik; başarılı olacak stratejinin benimsenerek, diğerlerinden önce harekete geçmektir. Stratejik kararlar ve planlar değişimi ve dönüşümü gerçekleştirebilecek etkin stratejik liderler olmadan uygulamaya geçirilemezler.

Rekabetin yoğunlaştığı hatta yok edici hale dönüştüğü, işgörenlerin moral ve iş tatminlerinin verimlilik ve etkililiğe yansıdığı, insanlığın sahip olduğu bilgi, beceri ve yetenekten yararlanmanın en değerli kaynak olduğu günümüzde liderin sorumluluğu, geçmişin basit lider-izleyen ilişkisinden çok daha karmaşık hale gelmiştir.

Yaşanan değişimler, liderin başarılı olmasının temel şartını, çevresinde ve etkilediği gruplardaki iletişimin ve sosyal etkileşimin yapıcılığına odaklamıştır. Değişen günümüz koşullarında liderden beklenen; bugün ve gelecekte, başında bulunduğu örgütün sağlığını ve etkililiğini sürdürebilmek, daha da etkili hale getirebilmek için gerekli stratejik kararları almasıdır.

Geleneksel liderlik tipleri sürekli değişen günümüz kamu yönetiminde artık ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiştir. Kamu sektörünün yıllardan beri çözüm bekleyen sorunlar yumağının bir an önce çözüme kavuşabilmesi, günümüz koşullarında etkili çözüm üretilebilmesi için; stratejik yönetim uygulamalarına geçilmeli, kamu yöneticilerinin de stratejik düşünmesi ve stratejik eylemlerde bulunması yani “Stratejik Lider” olmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR, M. ve KUMAŞ, E. (2008). Türkiye'nin Dönüşüm Sürecinde Anahtar Bir Mekanizma Olarak e-Devlet, e-Dönüşüm ve Entegrasyon Standartları. 2. Ulusal İktisat Kongresi. 20-22 Şubat 2008 İzmir. 17s., http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/acar.pdf. e.t: 11.07.2009.
- ACAR, İ. A. ve KİTAPÇI, İ. (2008). Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim. Maliye Dergisi. Sayı: 154. Ocak-Haziran 2008. Ankara. ss: 77-99.
- ACAR, İ. A. ve MERTER, M. E. (2004). Türkiye'de 1990 Sonrası Dönemde Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik Sorunu. Maliye Dergisi. Sayı: 147. Eylül-Aralık 2004. Ankara. ss: 5-27.
- ACAR, A. ve SEVİNÇ, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı: 13. ss: 19-37.
- ACAR, Ö. (1992) Kamu Yönetimi. Meram Yayınları. İstanbul. 302s.
- AKBULUT, Ö. (2007). Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu. Mülkiye Dergisi. Sayı: 254. Ankara, ss: 73-88.
- AKÇAKAYA, M. ve YÜCEL, N. (2007). Değişim Mühendisliği ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği. Sayıştay Dergisi. Sayı: 66-67. Temmuz-Aralık 2007. Ankara. ss: 3-34.
- AKDOĞAN, A. A. (2007). Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırması. Mülkiye Dergisi. Sayı: 256. ss:137-164.

- AKKOYUN, E. (2009). Türkiye’de Kamuda İç Denetimin Gelişimi. Mali Hukuk Dergisi. Yıl: 24. Sayı: 144. Kasım-Aralık 2009. Ankara. ss: 46-48.
- AKGEMCİ, T. (2008). Stratejik Yönetim. Yenilenmiş İkinci Baskı. Gazi Kitabevi. Ankara. 615s.
- AKTAN, C. C. (2008). Stratejik Yönetim ve Planlama. Çimento İşveren Dergisi. Cilt: 22. Sayı: 4. Temmuz-Ağustos 2008. ss: 4-21.
- AL, H. (2007). Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. İkinci Baskı. Bilimadamı Yayıncılık. Ankara. 319s.
- ALTINTAŞ, N. (2003). Stratejik Liderlik ve Yetenek Yönetimi. <http://www.ntvmsnbc.com/news/249410.asp>. e.t: 12.12.2009.
- ARKLAN, Ü. (2006). Siyasal Liderlikte Karizma Olgusu: Recep Tayyip Erdoğan Örneğinde Teorik Ve Uygulamalı Bir Çalışma. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı: 16. Konya. ss: 45-65.
- AYDIN, A. H. (2008). Yönetim Bilimi. 2. Baskı. Seçkin Yayıncılık. Ankara. 269s.
- AYDIN, A. H. (2007). Türk Kamu Yönetimi. 2. Baskı. Seçkin Yayıncılık. Ankara. 272s.
- BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI. (2006). Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci. 46s. http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/KonjokturIzlemeDb/etk_analiz_rapor_son.doc. e.t: 16.07.2009.
- BAYRAKTAR, B. B. ve YILDIZ, A. K. (2007). Kurumsal Bilginin Stratejik Planlama Sürecinde Kullanılması: Bir İlçe Belediyesi Örneği. Bilgi Dünyası Dergisi. Cilt: 8. Sayı: 2. ss: 280-296.

- BERBEROĞLU, G. N. (2002). Genel İşletme. İkinci Baskı. TC. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1268. Eskişehir. 390s.
- BESLER, S. (2004). İşletmelerde Stratejik Liderlik. Birinci Baskı. Beta Basım Yayın. İstanbul. 196s.
- BİRCAN, İ. (2002). Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon. Planlama Dergisi DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı. Ankara. ss: 11-19.
- BOAL, K. B. ve SCHULTZ, P. L. (2007). Storytelling Time and Evolution: The Role of Strategic Leadership in Complex Adaptive Systems. The Leadership Quarterly. Article in Pres. ss: 2-11.
- BRYSON, J. M. (1995). Strategic Plannig For Public Ans Nonprofit Organizations. Jossey-Bass Publishers. San Francisco. ss: 7.
- CAN, T. (1996). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara. ss: 8-13.
- CANDAN, E. (2009). Kamuda İç Kontrol Algılamaları Ve Uygulamadaki Sorunlar Hakkında Bir Değerlendirme. Mali Hukuk Dergisi: Yıl: 24. Sayı: 141. Ankara. ss: 5-17.
- CEYLAN, A., KESKİN H. ve EREN S. (2005). Dönüşümcü ve Etkileşimci Liderlik ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkilere Yönelik Bir Araştırma. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi. Yıl: 16. Sayı: 51.
- ÇETİN, A. (Tarihsiz). Karizmatik Liderlik Teorileri. http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aysuna/baglantilar/karizmatik_dosyalar/frame.html#slide0045.html. e.t: 01.06.2009

- ÇINAROĞLU, V. (2009). Küreselleşme - Milli Strateji.
<http://www.caginpolisi.com.tr/52/17-18.htm>. e.t: 10.05.2009.
- ÇOBAN, H. (2009). Ülke Vizyonuna Sahip Olmanın Kalkınmaya Stratejik Etkisi ve Malezya Örneği.
http://www.ekonomi2023.org/index.php?option=com_content&view=article&id=98:uelke-vzyonuna-sahp-olmanin-kalkinmaya-stratejk-etks-ve-malezya-oerne&catid=15:stratej&Itemid=36. e.t: 12.05.2009.
- ÇUKURÇAYIR, M. A. (2002). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi (Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset). Çizgi Kitabevi. İkinci Baskı. Konya. 270s.
- DAĞ, H. (2009). Strateji Kavramı Üzerine Düşünceler (I, II, III, IV).
<http://www.bilgiagi.net/yazar/halil-dag/page/5/>. e.t: 11.06.2009.
- DANIŞOĞLU, E. (2002). Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı. Planlama Dergisi DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı. Ankara. ss: 219-228.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT). (2002). Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma. Planlama Dergisi DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı. Ankara. ss: 1-10.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT). (2006). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. Elektronik Yayın. Sürüm: 2. Ankara. 56s.
<http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>. e.t: 15.01.2010.
- DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. T.C. Başbakanlık Yayınları. (Ekim, 2003). 170s.

- DURAL, B. (2002). Atatürk'ün Liderlik Sırları. Birinci Baskı. Okumuş Adam Yayınları. İstanbul. 600s.
- DÜLGER, İ. (2002). Eğitim Ana Planı: 1996-2011: Bütünleştirilmiş Bir Reform Stratejisini Uygulamaya Aktarma Düzeni. Planlama Dergisi. DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı. Ankara. ss: 179-211.
- EKİZ, C. ve SOMEL, A. (2005). Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. GETA Tartışma Metinleri. No.81.<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/planlama%20tartisma%20metni.pdf>. e.t: 10.10.2009.
- ERASLAN, L. (2009). Liderlikte Post Modern Bir Paradigma: Dönüşümcü Liderlik. İnsan Bilimleri Dergisi. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi. <http://www.insanbilimleri.com/ojs/index.php/uib/article/viewFile/168/168>. e.t:19.05.2009.
- ERÇETİN, S. (2000). Lider Sarmalında Vizyon. Genişletilmiş İkinci Baskı. Nobel Yayınevi. Ankara. 184s.
- EREN, E. (2009). Stratejinin Tanımı ve Benzer Kavramlarla İlişkisi. http://enerji2023.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109:stratejnn-tanimi-ve-benzer-kavramlarla-lks&catid=15:stratej&Itemid=36. e.t: 12.05.2009.
- ERTENÜ, B. (2007). Algılanan Lider Desteği Takımlarda Yaratıcılığı Etkileyen Faktörler: Kişisel Özellikler, Lider Davranışı ve İklim. 15. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı. Sakarya. ss: 273-284

- ERYILMAZ, B. (2007). Kamu Yönetimi (Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar). Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş Yeni Baskı. Okutman Yayıncılık. İstanbul. 338s.
- FARAZMAND, A. (2001). Küreselleşme ve Kamu Yönetimi. (Çev. Sevilay Kaygalak). Mülkiye Dergisi. Sayı: 229. Ankara. ss: 245-278.
- GEYİK, M. ve BARCA, M. (2007). Sun Tzu'ya Karşılık Von Clausewitz: Strateji Anlayışımıza Hangisi Yön Veriyor? 15. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı. 25-27 Mayıs 2007. Sakarya. ss: 660-674
- GORDON, T. (1998). Etkili Liderlik Eğitimi. (Çev. Emel Aksay) Altıncı Baskı. Sistem Yayıncılık. 258s.
- GÖKBUNAR, R. ve KAYALI, C. (2009). Kalite Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamasının Olanakları. <http://www.maliye.gov.tr/kalite/mtky/ustmenu/yayinlar/kytkuo.e.t>: 15.06.2009.
- GÖRGÜLÜ, Z. (2008). Kentsel Dönüşüm ve Ülkemiz. TMMOB İzmir Kent Sempozyumu. Bildiriler Kitabı. İzmir. ss: 767-780.
- GÜÇLÜ, N. (2003). Stratejik Yönetim. Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi. Sayı: 23. Cilt: 2. ss: 61-85.
- GÜLER, B. A. (1997). 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi? Mülkiyeliler Birliği Dergisi. Sayı: 199. Ankara. ss: 46-50.
- GÜNER, Ü. (2008). Ekonominin AB'si (Sektörel Bazda Avrupa Birliği Ekonomisi). Ekin Kitabevi. Bursa. 510s.
- GÜRER, H. (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Uygulamalar. Sayıştay Dergisi. Sayı: 63. Ekim-Aralık 2006. Ankara. ss: 91-105.

GÜZEL, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü? Çalışma ve Toplum Dergisi. Yıl: 2005. Sayı: 7. Cilt: 4. İstanbul. ss: 61-76.

GÜZEL, A. (2006). Yasa Tasarısının Genel Değerlendirmesi. Çalışma ve Toplum Dergisi. Yıl: 2006. Sayı: 8 Sempozyum/Özel Sayısı. Cilt: 1. İstanbul. ss: 171-178.

HAMEL, G. ve PRAHALAD, C. K. (1994). Geleceği Kazanmak. İnkılâp Kitabevi. İstanbul. 383s.

HO, Chi-Kun. (2005). Corporate Governance And Corporate Competitiveness: An International Analysis. Corporate Governance: An International Review. Vol: 13. No: 2. March 2005. ss:211-253.

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/Default.aspx>. e.t: 13.11.2009.

http://www.ekodialog.com/kamu_finansal_aciklari_yeniden_yapilanma. e.t: 12.05.2009.

<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=103>. e.t: 13.11.2009.

<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=27>. e.t: 13.11.2009.

<http://www.pydb.saglik.gov.tr/node/69>. e.t: 13.11.2009.

http://www.saglikmemurlari.org/forum/topic.asp?TOPIC_ID=845. e.t: 13.11.2009.

http://www.sayistay.gov.tr/tc/145_Yil_Brosur_TR.pdf. e.t: 13.10.2009.

<http://www.sgdb.gazi.edu.tr/anasayfa.php?action=kurulus>. e.t: 15.10.2009.

<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/Alo170/>. e.t: 15.01.2010.

http://strateji.kocaeli.edu.tr/Dosya_Bankasi/2008_Yili_Faaliyet.doc#. e.t: 15.10.2009.

http://www.kayitdisiekonomi.com/haber_detay.asp?haber_id=240. e.t: 05.02.2009.

<http://www.ksu.edu.tr/genelbilgi.php?d=9003>. e.t: 15.10.2009.

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=216795>. e.t: 15.10.2009.

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=330232>. e.t: 15.10.2009.

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=289266>. e.t: 15.10.2009.

İRİZ, R. ve ŞİMSEK, G. (2004). Örgütsel Değişimin Gerçekleştirilmesinde Liderliğin Rolü: Transformasyonel Liderlik İncelemesi. Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. ss: 7.

İŞİM, T. (2008). Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarının Denetim Faaliyetlerinin Sonuçları İle Kadro ve Özlük Haklarına İlişkin Rapor. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Derneği Yönetim Kurulu Adına. Yayınlanmamış Denetim Raporu. 25s.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. (KYTKT) (29.12.2003).
<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>. e.t: 12.05.2009.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi. (2009).
<http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf>. e.t: 12.07.2009.

KARAGÖZ, K. ve ERKUŞ, H. (2009). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini. Maliye Dergisi. Sayı: 156. Ocak-Haziran 2009. Ankara. ss: 126-140.

KARCI, M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. Akdeniz Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Sayı: 16. Antalya. ss: 40-64.

KAYIKÇI, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. Mülkiye Dergisi. Sayı: 256. Ankara. ss: 165-186.

KESKİN, N. E. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin ‘Köken’ Sorunu. Amme İdaresi Dergisi. Sayı: 39. Cilt: 2. Ankara. ss: 1-28.

- KIR, H. (2009). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde İç Kontrol Ve Mahalli İdarelerde Geline Nokta ve Çözüm Önerileri. Mali Hukuk Dergisi. Mayıs-Haziran 2009. Yıl: 24. Sayı: 141. Ankara. ss: 18-25.
- KILIC, G. (2006). Eğitim Kurumlarında Liderlik Tarzları ve Örgüt Kültürünün Performans Üzerindeki Etkisi. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. Kayseri. ss: 21
- KOCEL, T. (2010). İşletme Yöneticiliği. 12. Baskı. Beta Yayınları. İstanbul. 729s.
- KÖSE, Ö. (2009). Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanununun Kapsam ve Amacı Bakımından Değerlendirilmesi. Mali Hukuk Dergisi. Kasım-Aralık 2009. Yıl: 24. Sayı: 144. Ankara. ss: 49-52.
- KÜÇÜKSÜLEYMANOĞLU, R. (2008). Stratejik Planlama Süreci. Kastamonu Eğitim Dergisi. Sayı: 16. Cilt:2. ss: 403-412.
- LEBLEBİCİ, D. N. (2008). 21. Yüzyılın Liderlik Anlayışına Bakış. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Sayı: 32. Cilt: 1. ss: 61-72.
- MALİYE BAKANLIĞI. (2008). Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Stratejisi Eylem Planı 2008–2010. Ankara. 83s.
- MAXWELL, J. C. (1999). Liderlik Yasaları (Reddedilemez 21 Liderlik Yasası). (Çev. İbrahim Şener). Birinci Baskı. Beyaz Yayınları. İstanbul. 263s.
- MERİH, K. (2002). Etkin Stratejik Liderlik Uygulamaları. <http://www.eylem.com/strateji/wstralider.htm>. e.t: 20.05.2009.
- MOHAN, Y. (2001). Kadın Yöneticilerin Liderlik Stilleri ve Bir Uygulama. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Denizli. ss: 75

- ODABAŞ, Ç. (2004). Stratejik Yönetim ve e-Devlet. Sayıştay Dergisi. Sayı: 55. Ekim-Aralık 2004. Ankara. ss: 83–93.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, M. ve SEVİM, L. (2005). Reddin'in Üç Boyutlu Liderlik Teorisinin Liderlik Literatüründeki Yerinin İrdelenmesi ve Ampirik Bir Araştırma. Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi. Yıl: 2005. Sayı: 12. Cilt: 2. Manisa. ss: 91-103.
- ÖZALP, İ., ŞAHİN, M., BERBEROĞLU, G. ve GEYLAN, R. (2003). Yönetim Organizasyon. Birinci Baskı. T.C. Anadolu Üniversitesi. Yayın No: 1457. Eskişehir. 258s.
- ÖZDEMİR, B. (1999). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara. ss: 33-36
- ÖZER, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 59. Ekim-Aralık 2005. Ankara. ss: 3-46.
- ÖZMÜŞ, L. (2005). Desentralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf. e.t: 16.10.2009.
- ÖZTÜRK, N. K. (2002). Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim. Türk İdare Dergisi. Yıl: 2002. Sayı: 437. Ankara. ss: 27-38.
- RESMİ GAZETE. (2003). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Tarih: 24.12.2003. Sayı: 25326.
- RESMİ GAZETE. (2009). Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2009/03 Sayılı Genelgesi. Tarih: 5 Şubat 2009. Sayı: 27132.
- SARAN, U. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım). Birinci Baskı. Atlas Yayınevi. Ankara. 353s.

- SARAN, U. (2005). Sağlıkta Dönüşüm İlkeleri. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=161074>. e.t: 10.10.2009.
- SARILI, M. A. (2002). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler. Bankacılar Dergisi. Sayı: 41. İstanbul. ss: 32-50.
- SEÇEN, T. (2006). Kamu Sektöründe Yeniden Yapılanma Çalışmaları ve Danışmanlık Hizmet Alımı. Yönetim Danışmanları Derneği (YAYED). <http://www.ydd.org.tr/tr/MakaleGoster.asp?makaleID=58>. e.t: 12.05.2009.
- SERİNKAN, C. (2002). Dönüşümcü ve Etkileşimci Liderlik Tarzları ve Tepe Yöneticileri İçin Önemi. Maltepe Üniversitesi. İ.İ.B.F. Ekonomik Toplumsal ve Siyasal Analiz Dergisi. Sayı: 2. ss: 75.
- SERİNKAN, C. (2005). İşletmelerde Liderlik Tarzları ve Toplam Kalite Yönetim İlişkisi. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi. İşletme İktisadi Enstitüsü Dergisi. Sayı: 50. ss: 86-103.
- SIVACI, C. (2007). Kayıt Dışı Ekonomi ve KADİM Projesi. Bütçe Dünyası Dergisi. Sayı: 27. Ankara. ss: 51-60.
- SÜTÇÜ, O. (2008). Stratejik Liderlik. Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Projesi. Kahramanmaraş. ss: 60.
- STRONG, E, P. (1983). Yönetim Kavramı. (Çev. İnan Özalp, Celil Koparal) Bilim ve Teknik Kitabevi. İstanbul. 82s.
- STOCKPORT, G. J. (2000). Developing Skills in Strategic Transformation. European Journal of Innovation Management. Vol: 3. No: 2000/1. ss: 45-52.

- ŞAHİN, Ü. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda İç Denetim Sistemi. *KMU İİBF Dergisi*. Yıl:10. Sayı: 15. Karaman. ss: 289-302.
- TENGİLİMOĞLU, D. (2005). Kamu Ve Özel Sektör Örgütlerinde Liderlik Davranışı Özelliklerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Alan Çalışması. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* www.e-sosder.com. Güz 2005. ss: 1-16. <http://www.e-sosder.com/dergi/1401-16.pdf>. e.t: 11.04.2009.
- THOMPSON, J. L. (1990). *Strategic Management: Awareness and Change*. Chapman and Hall. 1st Edition. 296s.
- THEODORE, P. H. ve GREGORY, D. S. (1999). *Strategic Management İn The Public Sector*. *Public Productivity & Management Review*. Vol 22. ss: 308-324.
- TORTOP, N. (1982). *Yönetim Bilimi*. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi. Yayın No: 180. Ankara. 310s.
- UYGUÇ, N., DUYGULU, E. ve ÇIRAKLAR, N., (2000). Dönüşümcü Liderlik, Etkileşimci Liderlik ve Performans. 8.Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı. 25-27 Mayıs 2000. Nevşehir. ss: 589-590.
- ÜLGEN, H. ve MİRZE, K. (2004). *İşletmelerde Stratejik Yönetim*. Literatür Yayıncılık. İstanbul. 650s.
- VARDAR, A. (2001). *Yeniden Yapılanma Stratejileri*. Birinci Baskı. Kariyer Yayıncılık. İstanbul. 174s.
- YABANCIOĞLU, Ş. (2006). *Toplam Kalite Yönetimi ve Gümrük Müsteşarlığı*. <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/43/6.html>. e.t:12.05.2009.
- Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED). (2007). *Stratejik Planlama Üzerine YAYED Görüşü*.

http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=413&tipi=9&sube=0.

e.t: 20.05.2009.

YILMAZ, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. D.P.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı: 17. ss: 215-240.

YILMAZ, O. (2002). Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri. Planlama Dergisi DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı. Ankara. ss: 21-30.

YÜKSEL, N. (2005). Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 59. Ekim-Aralık 2005. Ankara. ss: 47-71.