

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

BÜROKRASİDEN YÖNETİŞİME YÖNETİM BİÇİMİNİN DEĞİŞMESİ

DOKTORA TEZİ

BARIŞ ÖVGÜN

Ankara-2010

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI**

**BÜROKRASİDEN YÖNETİŞİME
YÖNETİM BİÇİMİNİN DEĞİŞMESİ**

DOKTORA TEZİ

BARIŞ ÖVGÜN

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül Ayman Güler**

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

BÜROKRASİDEN YÖNETİŞİME YÖNETİM BİÇİMİNİN DEĞİŞMESİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınav Tarihi:.....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../2.....)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	III
TABLolar	IV
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNETİM BİÇİMLERİ VE PLANLANMA	15
I. BÜROKRASİ NEDİR?	18
A. Bürokrasinin Üç Anlamı	18
B. Yönetim Biçiminin Tipik Özellikleri	33
II. YÖNETİŞİM NEDİR?	50
A. Yönetişimin Örgüt Tipi: Neo-Weberyen Bürokrasi	51
B. Yönetim Biçimi Olarak Yönetişim	57
III. YÖNETİM BİÇİMİNİN GENETİĞİ: PLANLAMA	74
A. Planlama	76
B. Bürokratik Yönetim Biçiminde Planlama	82
1. Kapitalist Planlama	82
2. Merkezi/Sosyalist Planlama	85
3. Kalkınma Planlaması	89
C. Yönetişimci Planlama (Stratejik Planlama)	95
IV. DEĞERLENDİRME	102
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE YÖNETİM BİÇİMİNİN DEĞİŞİMİ	111
I. PLANLAMANIN AMACI	118
A. Tarihsel Belirleş	119
1. Kalkınma Planlamasının Doğuşu	119
2. Stratejik Planlamanın Doğuşu	129
B. Planlamanın Temel Özellikleri	138
1. Kalkınma Planlamasının Temel Özellikleri	138
2. Stratejik Planlamanın Temel Özellikleri	145
II. PLANLAMANIN DÜZEYİ	155
III. PLANLAMANIN ÖRGÜTLENMESİ	168
A. Planlama Örgütünde Değişim	169
1. DPT'nin Kuruluş Dönemi (1960-1980)	170
2. Yapısal ve Görevsel Açından Yeniden Yapılanma Çalışmaları (1980-2000)	174
B. Stratejik Planlama Anlayışında Planlamanın Örgütlenmesi	183
1. Merkezi Düzeyde	183
2. Yerel/Kurumsal Düzeyde	196
IV. PLANLAMANIN İŞLEYİŞİ	205
A. Kalkınma Planlamasının İşleyişi	206

B. Stratejik Planlamanın İşleyişi.....	213
IV. DEĞERLENDİRME	232
SONUÇ	240
EKLER	246
KAYNAKÇA	248
ÖZET	284
ABSTRACT	285

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BK	Bakanlar Kurulu
BM	Birleşmiş Milletler
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
COSO	Comittee of Sponsoring Organizations of Treadway Comission
DB	Dünya Bankası
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GFS	Government Finance Statistics
IMF	Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	Uluslararası Sayıştaylar Birliği
KYTK	Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

TABLÖLÄR

Tablo-1: Bürokrasi ve Yönetişimin Temel Ayrım Noktaları.....	72
Tablo-2: Kalkınma Planlaması ve Stratejik Planlama Anlayışlarında Amaçsal Farklılıklar.....	154
Tablo-3: 1961 ve 1982 Anayasalarında Planlama Açısından Farklılıklar.....	175

GİRİŞ

1980'li yıllar modernitenin sonunun geldiği ve yeni bir evreye geçildiğinin iddia edildiği bir dönemeç özelliği taşımaktadır. Modern dönemde toplumsal ilişkilerin tamamını kuşatan ekonomik ve toplumsal politikalar, bu yeni dönemle birlikte önemli ölçüde sorgulanır hâle gelmiştir. Bu sorgulamanın temel nedeni kapitalizmin tek tip ve çeşitliliği dışlayan fordist tarzının sonuna gelindiği, üretim örgütlenmesi dâhil birçok alanda farklılığı ön plana çıkartan ve hiyerarşik-baskıcı örgütlenmeleri dışlayan yeni bir durumun ön plana çıktığı şeklindeki bir öngörüye dayanmaktadır. Oysa değişimin en önemli özelliğinin toplumsal alanın tüm unsurlarının yeniden biçimlendirilmesi, refah devleti uygulamaları temelinde örgütlenmiş toplumsal alanının parçalanarak, güvencesiz ve piyasa kurallarının ön plana çıktığı yeni bir kamu alanının tanımlanması ve buna bağlı olarak da başta vasıfsız emek dâhil çalışanların tümünün güvencesiz çalışma koşullarına mahkûm edilmesi olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle değişimin en önemli noktalarından biri iktidarın kurumsallaşmasında önemli farklılıkların yaşanmasıdır. Bu bağlamda ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminden sorumlu olan devlet, yeni örgütlenmeyi gerçekleştirebilme ve biçimlendirebilme sürecinde yeniden yapılandırılmaktadır. Bu politikaların temel amacı, devleti tam anlamıyla ortadan kaldırmak değildir. Neoliberal politikalarda devlet yine vardır. Hatta devlet birçok bakımdan büyümektedir de. Fakat artık devlet modern dönemde üstlenmiş olduğu ekonomik ve toplumsal görevlerden farklı işlevler üstlenmekte; piyasa ile temas ettiği noktalardan çekilmekte, bu alanları tümüyle piyasa ajanlarına bırakmakta ve faaliyette bulunduğu alanlarda da bir piyasa ajanı gibi çalışmaktadır. Devletin konum ve işlevlerinde¹ meydana gelen bu değişiklikler doğal olarak onun ekonomik ve toplumsal yapıyı nasıl yönettiğine ve planladığına da sirayet etmektedir.

Yaşanan paradigma değişimi yönetim bilimine temelde yönetim anlayışının ve buna uygun olarak örgütlenmenin ve örgüt yapılarının değiştirilmesi şeklinde etkiye bulunmaktadır. Bu bağlamda paradigma değişiminin doğrudan görüldüğü en önemli

¹ Bu çalışmada konum ve işlev, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde yer alan anlamlarına uygun olarak kullanılmaktadır. Buna göre konum, bir kimsenin veya bir şeyin bir yerdeki durumu veya duruş biçimi; işlev ise bir nesne veya bir kimsenin gördüğü iş, görev ya da fonksiyon anlamına gelmektedir.

alanlardan biri de bürokrasidir. Bürokratik değişme sorunu yönetim bilimi ile ilgili gerek kitap, gerek makale, gerekse araştırma-tez düzeyinde yapılan birçok çalışmanın ya bütününe ya da önemli bir kısmına damgasını vurmaktadır. Bilimsel çalışmaların yanısıra günlük dilde de bürokraside bir değişim yaşanması gerektiği ve bürokrasinin mevcut hâlinin “statükocu” özelliği nedeniyle birçok aksaklığın temel kaynaklarından biri olduğu sık sık vurgulanmaktadır. Değişmenin önünde bir engel olarak görülen ve bu nedenle değiştirilmesi gerektiği iddia edilen bürokrasiye yönelik olumsuz bakış açısı temel olarak iki sloganla ifade edilmektedir. Bunlardan ilki “bürokratik oligarşi” iken, diğeri de “bürokrasinin tasfiye edilmesi” gerekliliğidir. Bürokratik oligarşi, ilk kez Robert Michels tarafından kullanılan bir kavram olarak aslında yönetim araçlarının bir örgüt içinde belirli kişilerin elinde toplanması anlamına gelmektedir. Günümüzde ise bu kavramla bürokrasinin statükocu yapısına atıf yapılarak devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında, bu alanların gelişmesini engelleyici yönde ve kendi alışlagelmiş kurallarını korumaya yönelik bir konjonktür yaratması bakımından eleştirilmektedir. Bürokrasinin tasfiye edilmesi gerektiği iddiasından ise bürokratik oligarşi anlayışına paralel olarak bürokratik yönetimin sonunun geldiği ve artık farklı bir yönetim biçimine gereksinim duyulduğu kastedilmektedir.

Oligarşik bir sistem olarak kabul edilen ve değişmenin önünde bir engel olarak görülen bürokrasi nedir ve bu bağlamda bürokraside değişim ne anlama gelmektedir? Bu çalışmanın yönetim bilimi alanında bürokrasiyi ve bürokrasinin değişimini konu almış olan diğer çalışmalardan temel farkı, bürokrasi temelindeki farklı bakış açısıdır. Bürokrasi ile ilgili olarak yapılmış çalışmaların büyük bir çoğunluğu, bürokrasiyi salt örgüt ve kurallar bütünü, bir başka ifadeyle, örgütsel temelde bir örgüt tipi olarak ele almakta ve bürokratik değişimi de sadece örgüt yapılarının ve buna bağlı olarak işleyiş ilkelerinin esnekleştirilmesi şeklinde değerlendirmektedirler. Bürokrasideki değişimi gösterdiği iddia edilen postbürokrasi kavramı da bu anlamda kullanılmakta ve böylece değişimin yönünün bürokrasiden postbürokrasiye doğru olduğu iddia edilmektedir. Bu sayede bürokrasinin hiyerarşik, katı yanının aşıldığı, yeni, dinamik, farklılıklara önem veren ve örgütsel temelde çeşitliliği ön plana çıkaran bir modelin devreye sokulduğu savunulmaktadır. Aslında bu iddialar önemli oranda sınırlı ve yanlı bir tutum sergilemektedir. Çünkü bu

tartışmalarda bürokratik örgüt tipinin son bulduğu ve yeni tipin de tam anlamıyla demokratik ve dinamik bir yapı sunduğu iddia edilmektedir. Oysa örgütsel düzlemde de değişim, örgütlenmenin ideolojik denetimini de içeren ve yeni bir hiyerarşik denetim modeli örgütleyen “neo-bürokrasi” ya da “neo-Weberyen” ekseninde gelişmektedir. Gerek personel yapısı gerekse de devlet örgütlenmesinin büyüklüğü bakımından günümüzde bürokratik yapı, önceki dönemi hiç de aratmayacak bir çaptadır; üstelik performans ve toplam kalite yönetimi gibi araçlarla çalışanlar üzerinde, daha önceki dönemle kıyaslanmayacak oranda güçlü bir denetimin gerçekleştirildiği de savunulmaktadır. Bu nedenle hiyerarşi kademelerinin daha ‘basık’ olmasına vurguyla yapılan analizlerin tümü bu çerçevede eksik kalmaktadır. Bu bağlamda neo-Weberyen bürokrasi, refah devletine has sosyal politikaya öncelik veren bir örgütlenmeden, piyasanın önünü açmaya yönelik daha dinamik bir neo-Weberyen örgütlenmeye yönelmekte, bu nedenle de piyasanın dinamiklerine ayak uydurmayı sağlayacak birtakım önlemleri örgüt düzeyinde devreye sokmaktadır.

Bürokrasiyle ilgili olarak yapılmış olan çalışmaların bir diğer özelliği de bürokrasi kavramının uygarlık tarihinin toplumsal unsurlarından biri olan devlet olgusuyla ortak olarak ele alınmasıdır. Buna göre bürokrasi, devletin yönetsel işlevlerinin toplamı olarak değerlendirilmekte ve dolayısıyla kavramın kökeni Çin, Eski Mısır ve Eski Hint uygarlıklarına kadar götürülmektedir. Kavramın bu şekilde tanımlanması bürokrasinin örgüt tipinde olduğu gibi evrensel bir olgu hâline getirilmesine neden olmaktadır. Ancak bu yaklaşım bürokrasiyi örgüt düzleminde değil, devlet düzleminde ele almaktadır. Ne var ki bürokrasinin geçerlik zamanını aşırı bir şekilde genişletmekte ve olgunun modern devletle olan bağı koparmaktadır.

Bürokrasideki değişimi doğrudan ya da dolaylı olarak kendisine inceleme nesnesi olarak almış olan çalışmaların bir diğer önemli özelliği de değişim kavramıyla yüzleşmemesidir. Değişim sözcüğü bir veri/ilke olarak ele alınmakta, değişimin ne olduğunun üzerinde durulmamaktadır. Bu bağlamda bu çalışmanın temel sorunu, Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan ve günümüzde de hız kesmeden devam eden “bürokraside değişim”in ne anlama geldiğini netleştirmek ve bu değişimin nasıl gerçekleştiğini analiz edebilmektir. Bu amaçla temel konusu 1980

sonrası Türk kamu bürokrasisinde yaşanan değişimin nasıl gerçekleştiği olan araştırmada ne ve nasıl sorularıyla bürokrasideki değişmeye odaklanılmakta ve Türk kamu bürokrasisinde yaşanan değişim sorgulanmaktadır. Bir başka deyişle bu çalışmada odağımız (bilgisi üretilecek şey), değişimin nasıl gerçekleştiğine dönük olacak ve böylece değişim süreci veri olarak alınmayacaktır.

Temel konusu ve problemi bürokrasideki değişime odaklanmış olan bir çalışmada yapılması gereken ilk şey, neyin nasıl değiştiğini analiz edebilmek için bürokrasi kavramından ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymaktır. Bu çalışmada bürokrasi, modern (ulus) devletin yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Yönetim biçiminden kastedilen toplumların ekonomik ve toplumsal örgütlenmesinde aktör ya da aktörlerin kimlerden oluştuğu, amacın ne olduğu ve nasıl belirlendiği, belirlenen amaç çerçevesinde yönetimin hangi özellikler doğrultusunda işlediği ve yönetim mekanizmasının nasıl kurulduğudur. Bu çerçevede yönetim biçimi, karar verme ve uygulama bakımından ikili bir görünüm sunmakta ve karar verme boyutu kararların nasıl verildiğine işaret etmekte, uygulama boyutu ise kamu politikalarının hayata geçirilme sürecini anlatmaktadır. Modern (ulus) devlet, kapitalizmin bir aşamasında ortaya çıkmış olan bir devlet biçimidir ve bu devlet biçiminin temel özelliği ekonomik ve toplumsal yapının doğrudan kendisi tarafından yönetilmesidir. Bu bağlamda modern devletin yönetim biçimi olarak bürokrasinin de kapitalist sistemden ayırt edilmemesi gerekmektedir. Modern ulus devletin doğuşuyla birlikte ekonomik ve toplumsal yapının örgütlenişinin odağı, açık bir biçimde yönetsel alana yerleşmiş, bu yeni temel bürokrasi kavramıyla ifade edilmiştir.² Bu bağlamda bürokrasi, kendisinden önceki biçimlerden farklı olarak ekonomik ve toplumsal yapıyı nesnel, hukuk kurallarına bağlı ve uzmanlaşma ilkeleri çerçevesinde belirleyen bir yönetim biçimi olarak ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin modern devletin yönetim biçimi olarak tanımlanması modern devlet olgusundan önce yönetim kavramına rastlanmadığı anlamına gelmemelidir. Bu tanımdan kastedilen modern toplum öncesinde hiçbir devlet biçiminde modern ulus devlette geliştirilmiş olan

² Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.99-102.

yönetimsel eşgüdümün gerçekleşmemiş olması ve ulus devletin modernliğin temel dinamiği olarak ortaya çıkmasıdır.³

Kısaca bu çalışmada bürokrasi, mikro boyutlu bir bakış açısı sunan örgüt-ışletme bilimi temelli olarak değil, makro bir bakış açısı sunan yönetim bilimi-sosyoloji perspektifinde tanımlanmaktadır. Çünkü sosyolojik, ekonomik ve politik bakış açılarını görmezden gelerek inceleme nesnesinin örgüt odaklı olarak belirlenmesi yaşanan paradigma değişikliklerini bir bütün olarak açıklamaktan uzak bir görünümün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede çalışmada benimsenen bürokrasi tanımı örgüt ya da örgüte bağlı işleyiş düzenini anlatan örgüt tipi değildir. Bürokrasinin örgüt merkezli tanımlanması aslında politik bir kavram olan bürokrasiyi apolitik bir hâle sokmak dışında bir anlama gelmemektedir. Bu çalışmada benimsenen bürokrasi olgusu doğrudan ekonomik ve toplumsal temellidir. Bu bağlamda tezin temel çerçevesi örgütlenmenin somut yapılanmasının analizinden ziyade devlet düzeyinde gerçekleşmekte ve bu çalışmada esas olarak değişen “devlet algısı” temel alınmaktadır.

Nesnel, hukuk kurallarına bağlı ve uzmanlaşma ilkeleri çerçevesinde işleyen bürokrasinin geçmişini 17.yy-18.yy’a kadar götürmek mümkündür. Bürokrasideki değişime odaklanmış olan bu çalışmada ise bürokrasi, bu dönemler itibariyle ele alınmamakta ve 20. yy. modern devletinden önce bürokrasinin özellikleri analiz düzeyine alınmamaktadır. Çalışmada bu şekilde bir yöntem benimsenmesinin temel olarak iki nedeni bulunmaktadır. İlk neden, bürokrasinin bütün unsurlarıyla bu dönem içinde bütünlükçü bir görünüm sunması ve devletin bürokratik bir nitelik kazanmasıdır. İkinci neden ise bürokraside yaşanan değişimin bürokrasinin 20. yy. modern devletinde sergilediği özellikler üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmasıdır. Bir başka deyişle 20. yy. bürokratik devleti tasfiye süreci öncesi son hâli oluşturmakta ve bu dönemde belirmiş olan bürokrasinin özellikleri, yönetim biçimindeki değişimin temel noktalarını ortaya çıkarmaktadır. Bir başka deyişle bürokrasi, belirli özelliklerin bir araya gelmesiyle anlamlı bir bütünlük kazanmakta

³ Anthony Giddens ve Christopher Pierson, *Modernliği Anlamlandırmak/Anthony Giddens’la Söyleşiler*, (Çev: S. Uyrkulak ve M. Sağlam), Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s.85 ve Anthony Giddens, *Modernliğin Sonuçları*, (Çev: E. Kuşdil), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994, s.57.

ve bu özellikler, bürokrasinin niteliğini yani karakterini ortaya koymaktadırlar.⁴ Bu bağlamda bürokratik devlet, 20. yy. modern devletinde kamunun esas aktör olduğu bir düzende hukuk kurallarına dayalı, aynî değil nakdî vergilendirmeyle işleyen, kamu hizmeti anlayışı temelinde yapılanan ve bütün bunların bir plan dâhilinde ekonomik ve toplumsal yapıda hayat bulduğu bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır.

Bir kavramın ne olduğunu ortaya koyabilmek için benimsenebilecek yöntemlerden biri de kavramın zıddından yola çıkmaktır. Devlet algısı ekseninde değişimin yönü bürokratik devlet yerine alternatif bir yönetim biçimi şeklinde sunulan yönetişimci devlet olarak belirmektedir. Bu görüş doğrultusunda modern devletle birlikte ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin gerçekleşme biçimi olarak ortaya çıkan bürokrasi, yerini 21. yy.'la birlikte yönetişim olarak ifade edilen yeni bir iktidar modelinin⁵ yönetim biçimine bırakmaktadır. Bu nedenle değişimin yönü, devlet düzleminde bürokrasiden neo-Weberyen bürokrasiye doğru değil, bürokratik devletten daha farklı bir yönetim anlayışını barındıran yönetişimci devlete doğrudur.

Yönetişim, örgütsel anlamda kamu yönetiminde merkeziyetçi ve hiyerarşik örgütlenmenin karşısında esnek örgütlenmeyi koyan bir model olarak ön plana çıkarılmaktadır. Yönetişim, yönetim biçimi olarak ise karar alma sürecini kamu-özel-sivil toplum üçlüsünün ortaklığına devreden bir model olarak kabul edilmektedir. Temel olarak çoklu karar alma özelliğiyle tanımlanan bu model devletin konumuna ve rolüne yönelik sunmuş olduğu değişiklikler çerçevesinde de ele alınmakta ve bu modelde devletin “yönetme” görevinden “yönlendirme” görevine doğru geçtiğinin üzerinde durulmaktadır.⁶ Bir başka deyişle yönetişim sadece çoklu karar alma yapısına dayanmamakta aynı zamanda düzenleyici devlet anlayışını da getirmektedir. Bu çerçevede yönetişim, karar alma sürecinde devletin ekonomik ve toplumsal alana doğrudan müdahale etmediği, devletin müdahale yetkisinin sivil topluma ve özel

⁴ V. A. Malinin, *Marxçı-Leninci Felsefenin Temel İlkeleri I Diyalektik Maddecilik*, (Çev: Veysel Atayman), Konuk Yayınları, İstanbul, 1979, s.105-111.

⁵ Bu model, birçok çalışmada yeni bir iktidar biçimi olarak tanımlanmaktadır. Yönetişimin bir iktidar biçimi olarak kabul edilmesi temel olarak devletin sınırlarını aşarak devlet ve toplum arasındaki ilişkilerin belirli bir değişim türünü tanımlamasından ve iktidarın yerini değiştirmesinden kaynaklanmaktadır. (B. Guy Peters and John Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Theory*, Vol: 8, Number: 2, (April 1998), s. 232-233.

⁶ Yılmaz Üstüner, “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişim Kuramı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:36, S:3, (Eylül 2003), s.52.

sektöre devredildiği ve bu noktada devletin düzenleyicilik fonksiyonu üstlendiği ve bu nedenle de ekonomik ve toplumsal alanın bütüncül olarak değil de parçalı bir şekilde planlandığı bir yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle yönetim örgüt tipi olarak neo-Weberyen bürokratik özellikleri de barındıran ve devlet yönetiminde karar verme sürecine kamu kurum ve kuruluşlarının dışında yer alan aktörlerin de katılması gerektiğini vurgulayan ve özgür bir şekilde işleyen piyasa ekonomisini ussallığın en önemli koşulu olarak gören bir yönetim anlayışı olarak kavramsallaştırılmaktadır.

Bir yönetim biçimi olarak bürokrasi, ekonomik ve toplumsal yapıyla ilgili olduğuna göre bürokrasideki değişimi de toplumsal yapıda aramak gerekmektedir.⁷ Yani bürokrasinin özellikleri toplumsal yapıdan kaynaklanmakta ve bu bağlamda bürokrasinin değişmesi de toplumsal değişme olarak belirmektedir. Çünkü toplumsal yapıdaki güç kaymaları ya da değişiklikleri doğrudan yönetim biçimine yansımaktadır. Toplumsal yapıdaki güç değişimleri yani toplumsal değişme de temel olarak ekonomik temelli olduğuna göre⁸ bürokrasinin değişimini ekonomide aramak gerekmektedir. Bu bağlamda 20. yy. modern devlet bürokrasisinin değişimi, kapitalizmin 1980'li yıllardan günümüze kadar yaşadığı süreç içerisinde ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminin değişmesi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle bürokrasinin değişmesi, 20. yy. modern devlet bürokrasisinin ortaya koymuş olduğu genel özelliklerin değişime uğratılması şeklinde gerçekleşmekte ve temel olarak refah devleti temelli devlet yönetiminin tasfiye edilmesi şeklinde hayat bulmaktadır.

Bu bağlamda bürokrasinin değişmesi, ekonomik ve toplumsal yaşamda devletin işlevlerinin değişime uğratılmasından başka bir şey değildir. Bir başka deyişle devletin toplumsal nitelikli bürokratik⁹ örgütlenmesinin ortadan

⁷ Toplumsal yapı, birbiriyle diyalektik bir ilişki içinde bulunan alt yapı ve üst yapının bütünüdür. Alt yapı, üretim ilişkilerini ve dolayısıyla toplumun bütün iktisadi yapısını anlatırken; üst yapı ise devlet, siyaset, yönetim, din ve ahlak gibi toplumsal ilişkileri işaret etmektedir. (Ömer Bozkurt, *Ayrımsal Sosyoloji ve Toplumsal Yapı*, TODAİE, Ankara, 1972, s.16-17 ve Emre Kongar, *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1981, s.270.)

⁸ Theda Skocpol, *Devletler ve Toplumsal Devrimler*, (Çev: S. Erdem Türközü), İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s.64 ve Bozkurt (1972), *a.g.k.*, s.102.

⁹ Bürokrasinin büyümesi ya da genişlemesi bir örgütün gerek işlev gerekse de personel sayısı bakımından belli bir büyüklüğe ulaşması olarak değil devletin bürokratik devlet hâlini alması anlamında kullanılmaktadır. Bürokratik devletin alanyazında kamu sektörünün ekonomide büyük bir

kaldırılmasıdır. Bu noktada bürokraside değişimin iki boyutlu olduğu görülmektedir. İlki, ekonomik ve toplumsal yapının nasıl yönetildiğidir. Devlet, bu işi tek başına mı yapmakta yoksa başka güç ya da güçlerle mi bu işi yerine getirmektedir. Aslında bu durum devletin konumunu da göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Çünkü değişen güç kaymaları devletten eski işlevlerini terk etmesini ve yeni bir konuma girmesini beklemektedir. İkincisi, yönetim işinin kim için yapıldığıdır. Burada da karşımıza güç ilişkileri çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle devletin bu yönetme işini kim ya da kimler için yaptığı sorusu belirlemektedir. Bu bağlamda 20. yy. bürokrasisinin temellerini oluşturan özelliklerin değişmesi yönetim biçimi olarak ortaya yönetişim olarak kavramsallaştırılan bambaşka bir yönetim anlayışı çıkarmaktadır.

Bürokrasideki değişimin ne anlama geldiğini saptadıktan sonra yapılacak ilk şey bu değişim sürecinin nasıl incelenebileceğini saptayabilmektir. Bu noktada yapılması gereken en önemli şey, bütünün niteliğini bozmayacak bir inceleme aracının bulunmasıdır. Bu aracın ne olduğu konusunda bürokrasinin 20. yy. modern devletinde ne tür özellikler sergilediğine ve bu özelliklerden hangisinin ön plana çıktığına bakmak gerekmektedir. Bürokratik oligarşi ya da bürokrasinin tasfiye edilmesi gerekliliği iddialarıyla gündeme gelen bürokraside değişime gidilmesi gerektiğine yönelik düşüncelerin temel nedeni, bürokrasinin doğrudan devlet yönetimi olarak ele alınmasıdır.¹⁰ Bu doğrultuda bürokratik yönetim biçiminin beliren en önemli özelliklerinden biri, ekonomik ve toplumsal yaşamın doğrudan devlet tarafından “planlı” bir şekilde yönetilmesidir.

Planlamanın bürokrasinin en önemli özelliklerinden biri olarak belirmesinin temel nedeni, devletin planlama aracılığıyla ekonomik ve toplumsal yapıyı düzenlemesidir.¹¹ Ekonomik ve toplumsal yapının nasıl örgütlendiği planlama faaliyetinde somutlaşmaktadır. Diğer bir ifadeyle devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki konumu ve işlevi hazırlamış olduğu plan ya da planlarda anlam kazanmaktadır. Planlama ne yapılacağına önceden kararlaştırılmasıdır ve tasarlanan

paya sahip olduğu, kamu hizmeti alanının oldukça geniş tutulduğu, devlette kamu hukuku kurallarının ağırlıklı bir yer teşkil ettiği ve böylece ekonomik ve toplumsal sahada devletin müdahaleci nitelik gösterdiği devlet olarak tanımlanması bürokrasinin büyümesi ya da genişlemesini bu şekilde tanımlamamıza neden olmaktadır.

¹⁰ Françoise Dreyfus, *Bürokrasinin İcadı*, (Çev: Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s.24.

¹¹ Sinan Sönmez, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987, s.22.

bir hareket tarzını anlatmaktadır.¹² Bu anlamıyla ekonomik ve toplumsal yaşamın yönünün tespit edilmesini sağlamaktadır. Bir başka deyişle planlama, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama bir müdahale aracıdır.¹³ Bürokrasinin özellikle liberal bürokrasi alanyazınında olumsuz değerlendirmelere konu olmasının en önemli nedenlerinden biri de bürokrasinin planlamayla olan bu ilişkisinden kaynaklanmaktadır.

Bürokrasi ve planlama arasında görülen bu ilişki çerçevesinde bu çalışma bürokraside yaşanan değişimi planlama¹⁴ anlayışında görülen değişim çerçevesinde analiz etmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda ekonomik ve toplumsal yaşamı bir bütün olarak planlama amacı güden, 20. yy. bürokratik devletin temel özelliklerinden biri olan ve az gelişmiş ülkelerde kalkınma planlaması¹⁵ olarak beliren planlama anlayışının değişime uğratılması ve ekonomik ve toplumsal yapıyı bütüncül düzeyde değil de firma boyutunda parçacı bir nitelikte planlama amacı taşıyan ve düzenleyici devlet ilkesi çerçevesinde yönetişimci devlet biçimine uygun özellikler sergileyen stratejik planlama olarak yeni bir planlama anlayışının doğması yönetim biçimindeki değişimi analiz edebilmek noktasında uygun bir araç olarak belirmektedir.¹⁶ Kalkınma planlaması, ekonomik ve toplumsal yapıyı doğrudan piyasaya açık bırakmayan, ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmayı amaçlayan, bu özelliğiyle kamu ve özel sektör yatırımlarını toplumsal refahı artırma amacıyla buluşturan, en düşük sosyal ve ekonomik masraf karşılığında en yüksek kazancı verebilmeyi hedefleyen ve kamu hizmetlerini dengeli ve sürekli bir şekilde ülke bütününde uygulamaya odaklanan bir planlamadır. Bu bağlamda kalkınma planlaması devletin karar alma sürecindeki aktif konumuna ve doğrudan yönetme rolüne uygun bir planlama anlayışı olarak belirmektedir. Stratejik planlama ise politika kararlarının

¹² William H. Newman, *Sevk ve İdare*, (Çev: Kenan Sürgit), Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.17 ve Faul Davidoff ve Thomas A. Reiner, "Bir Tercihler Teorisi Olarak Planlama", (Çev: Ruşen Keleş), *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 18, S:3, (1963), s.269.

¹³ Seriyeye Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999, s.215-216.

¹⁴ Bu çalışmada planlamadan kasıt, amaçlar ve araçların tüm ekonomi açısından dengelenmesini sağlayan bütünsel planlamadır. (Mustafa Altıntaş, *Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları*, Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yayınları, Ankara, 1978, s.60).

¹⁵ Tayfur Özşen, *Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)*, Ankara, 1987, s.3.

¹⁶ Bu tez çalışmasının temel konusu 1980 sonrası bürokrasideki değişim olduğundan değişimi analiz edebilmek amacıyla araç olarak bürokratik devletin planlama anlayışı olan kalkınma planlaması ve yönetişimci devletin planlama anlayışı olduğu iddia edilen stratejik planlama anlayışındaki değişim süreci kullanılmaktadır.

örgüt içi ve dışı aktörlerin katılımıyla çoğulcu bir şekilde alınması gerektiğine inan, geleceği belirlemekten ziyade çevreye uyum sağlamayı amaçlayan, ayrıntılı politikalarından ziyade genel stratejilerin benimsenmesi gerektiğine dayanan, bu nedenle de niceliksel hedeflerden ziyade niteliksel hedefler altında etkili, verimli ve etkin bir yönetim yaratmayı amaçlayan, bu özelliği dolayısıyla da en düşük maliyetle en yüksek çıktının elde edilmesine odaklanan ve ne yapılması gerektiğinden ziyade nasıl yapıldığına önem veren bir planlama anlayışıdır. Bu planlama anlayışı devlet düzeyinde “makro” boyutta ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminde devletin yönlendirme/düzenleme fonksiyonuna vurgu yaparken; “mikro” çerçevede de devletin bu işleviyle uyumlu olarak politika üretme kapasitesinin kurum bazlı kurulması gerektiği inancına dayanmaktadır. Bu bağlamda stratejik planlama anlayışı karar alma düzeyinde katılımı öngörmesi, işleyiş düzeni bakımından da devletin düzenleyici rolüne vurgu yapması ve politika üretme kapasitesinin artırılması amacıyla kurumsallaşma/yerelleşme uygulaması bakımından yönetişimci devletin planlama uygulamasına daha yakın özellikler sergilemektedir. Bu çerçevede farklı amaçlar ve işleyiş mantığı gösteren ve bu bakımından iki farklı yönetim biçiminin bu iki ayrı planlama anlayışı yönetim biçiminde bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru seyreden yönetim biçimi değişikliğinin nasıl gerçekleştiğini yansıtmaktadır.

Bürokrasideki değişimi planlama aracıyla inceleyecek olan bu çalışmada karşılaştırmalı analiz yöntemi benimsenmektedir. Bir başka deyişle öncelikle bürokratik yönetim biçiminin planlama anlayışı olduğu savunulan kalkınma planlaması inceleme düzeyine alınmakta ve sonra da bu inceleme düzeyi yönetişimci yönetim biçimine yakın özellikler sergileyen stratejik planlamaya taşınmaktadır. Ancak bu şekildeki incelemede iki planlama anlayışının temel özelliklerinin betimlenmesi şeklinde bir yöntem benimsenmemekte bu iki planlama anlayışı yönetim biçimleriyle olan ilişkileri çerçevesinde ele alınmaktadır. Analizde stratejik planlamanın yönetişimci devlet yapılanmasının planlama anlayışı olarak kabul edilmesinin ve bu çerçevede kalkınma planlaması ile karşılaştırmalı olarak stratejik planlamaya yer verilmesinin temel nedeni, stratejik planlamanın çok aktörlü karar alma yapısı öngörmesi, politika üretme kapasitesinin artırılacağı iddiasıyla karar alma düzeyinin yerleştirilmesini/kurumsallaştırılmasını amaçlaması, kamu kurum

ve kuruluşlarının amaçlarının ve hedeflerinin kaynaklarına göre belirlenmesini şart koşması, kamu yönetiminin işleyiş sistemini performans odaklı kurması ve kamu yönetiminin düzenleyicilik fonksiyonunu ön plana çıkarmasıdır. Bu çerçevede kalkınma planlamasının stratejik bir nitelik kazanması ve kurumsal bazda da yeni bir planlama uygulamasının doğması şeklinde beliren planlama anlayışındaki değişim yönetim biçiminde yaşanan değişimin temel noktalarını göz önüne koymaktadır. Bu bağlamda tezin temel yöntemi, yeni olanın betimlenmesi değil değişimin nasıl gerçekleştiğinin açıklanması şeklindedir.

Çalışmada bu şekilde bir yöntem benimsenmesi stratejik planlamanın sadece kurum bazında işleyen bir planlama anlayışı olmadığı düşünülmesinden ve stratejik planlamanın ekonomik ve toplumsal yapıyı kalkınma değil rekabet amacıyla planlamasına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Böylece değişen planlama anlayışı ile birlikte hem makro çerçevede kalkınma planlaması düzenleyici devlete özgü ve yönetişimci devlet anlayışına uygun olarak stratejik bir nitelik kazanmakta hem de mikro çerçevede kurumsal/yerel bazda işleyen yeni bir planlama anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de planlama anlayışındaki değişim teknik bir farklılaşmadan daha fazlasına işaret etmektedir. Stratejik planlama anlayışıyla planlama, değişime uğramakta ve toplumsal yapıdaki güç ilişkilerine bağlı olarak piyasa önceliklerine göre yapılanmaktadır. Diğer bir ifadeyle ekonomik ve toplumsal yapı “firma” çıkarı temelinde planlanmaktadır. Devlet-piyasa karşıtlığı da, liberal kuramın toplumsal kaynakların tahsisinin piyasa aracılığıyla daha verimli yapılacağına dayanmaktadır. Bu noktada piyasacı planlamanın ussal iş örgütlenmesi tipolojisiyle ve buna uygun işleyiş süreçleriyle yönetim biçimini daha verimli bir şekilde yapılandıracağı iddia edilmektedir.¹⁷ Serbest piyasa sisteminde fiyat düzeninin ussal ve tutarlı bir planlamayı gerçekleştirdiği ve bu nedenle ulusal planlama anlayışına ve örgütüne ihtiyacın kalmadığı ve bu şekildeki bir planlama anlayışı ve örgütü yerine piyasacı bir yapılanmanın benimsenmesi gerektiği iddiaları da bu düşünceden kaynaklanmaktadır.

¹⁷ Örsan Ö. Akbulut, “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye*, C: 31, S:254, (Bahar, 2007), s.73.

Bu düşünceler doğrultusunda planlama anlayışı temel olarak dört noktada değişime uğramaktadır. Piyasacı planlama uygulamalarıyla ilk aşamada planlamanın amacı değişmekte ve ekonomik ve toplumsal bütüncül kalkınma hedefi yerini piyasa çıkarları doğrultusunda düzenleyici devleti yaratma çabasına bırakmaktadır. Planlama anlayışında görülen ikinci değişiklik alanı planlamanın düzeyine ilişkindir. Bu aşamada ulus devlet merkezli karar alma yapısı yerini uluslararası aktörlerin de içinde doğrudan bulunduğu bir yapıya bırakmakta ve planlama anlayışı hızla ulusüstü bir nitelik kazanmaktadır. Planlamanın ulusüstü nitelik kazanması uluslararası planlama belgelerinde yer alan politikaları ön plana çıkarmakta ve bu politikalar aracılığıyla ulusal düzeyde de karar alma yapısı yönetişimci devlet mantığına uygun olarak kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında yeniden inşa edilmektedir. Amaç ve düzey bakımından önemli değişiklikler yaşanması üçüncü noktada planlamanın örgütlenmesinin de değişmesine neden olmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), bu noktada geleneksel planlama görev ve yetkilerini yitirmekte ve değişen planlama anlayışına uygun olarak projeleri onaylayan bir anlayışla “Stratejik Planlama Ofisi” şeklinde “devletsiz” ve “üstün yetkisiz” hafif bir yapıya doğru ilerlemektedir. Planlamanın örgütlenmesinde görülen değişim, sadece DPT’nin yapısal nitelikleri ve görevleri açısından değişime uğramasıyla da sınırlı bir görünüm sunmamakta planlama anlayışının değişimi ile merkezi düzeyde mali devleti oluşturma yönünde adımlar atılırken, yerel düzeyde de tek tek kamu idarelerinin politika geliştirme kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Planlama anlayışında görülen son değişiklik noktası planlamanın işleyişine ilişkindir. Bu aşamada da yönetim biçiminin bütçe ve denetim boyutlarında önemli değişiklikler yaşanmakta ve yönetim biçimi performans boyutuyla idari devletten mali devlete doğru kaymaktadır.

Planlama anlayışındaki değişim ve bu değişimin amaç, düzey, örgütlenme ve işleyiş noktaları temelinde Türkiye’de yönetim biçiminin değişiminin analiz edildiği bu çalışma üç temel varsayıma sahiptir. Birinci varsayım bürokrasideki değişimi açıklayabilmek için kullanılan postbürokrasi kavramının bürokrasideki değişimi değil, bürokrasinin örgütler dünyasındaki görünümünü sınırlı bir biçimde yansıttığıdır. İkinci varsayım, bürokrasideki değişimi simgeleyen yönetişimin işletme temelli bir çıkışa sahip olduğu ve devlete ait bir yönetme biçimi olan bürokrasinin

karşısına piyasa temelli olarak çıktığıdır. Son varsayım da ekonomik ve toplumsal yaşama bütün kurum ve kuruluşlarıyla devletin müdahalesi anlamına gelen bürokrasinin değişimini inceleyebilmede kullanılacak en iyi aracın planlama anlayışındaki değişme olduğudur. Çünkü firma tipi plancılık olan stratejik planlama, sadece kurumsal temelde işleyen bir planlama anlayışı olmayıp rekabet ilkesi çerçevesinde hem planlamanın hem de bir bütün olarak yönetim biçiminin yeniden inşa edilmesindeki temel değişim noktalarını yansıtmaktadır. Bu varsayımlar temelinde çalışmanın tezi, devletin yönetim anlayışı anlamına gelen bürokrasinin devletin konumunu ve işlevini değiştiren yeni bir iktidar biçimi olarak yönetişimci yönetim biçimine doğru değişme seyri izlediğidir. Etkin devlete ulaşma amacı taşıyan ve böylece bir bütün olarak devlette reforma yol açan bu sürecin en net şekilde görüldüğü yönetim süreci ise planlamadır.

Çalışma iki bölüm şeklinde kurgulanmıştır. Birinci bölüm, yönetim biçiminin planlama süreci ile olan ilişkisi doğrultusunda bürokrasi, yönetişim ve planlama kavramlarına odaklanan üç temel alt başlıktan oluşmakta ve bu başlıklarda kavramlar birbirleriyle olan ilişkileri bağlamında analiz edilmektedir. Bölümün ilk alt başlığını bürokrasinin kavramsal analizi oluşturmakta ve bu başlık altında, bürokrasi kavramının ana akım tartışmalar ve eleştirel yaklaşımlarda nasıl tanımlandığı ele alınarak bürokrasinin farklı tanımları incelenmektedir. Bürokrasi olgusu incelemeye alınırken dikkat edilecek temel husus, çözümlemenin sadece Weber eksenli olmaması yönündedir. Çünkü kendilerine gerek doğrudan gerek dolaylı olarak bürokrasiyi inceleme nesnesi olarak almış olan birçok önemli çalışma bulunmakta ve bu çalışmalar da bürokrasinin alışlagelmiş tanımlarının dışında önemli açılımlar sunmaktadırlar. Bu bağlamda, bürokrasi bu alt başlıkta temel olarak kırtasiyecilik, örgüt tipi ve yönetim biçimi olarak üçlü bir ayrım ile incelenecektir. Bölümün ikinci alt başlığını değişimin yönü olarak belirlediğimiz yönetişim kavramı oluşturmaktadır. Bu alt başlıkta öncelikle yönetişimin nasıl bir iktidar biçimi sunduğuna değinilecek ve sonra da hem örgüt tipi hem de yönetim biçimi olarak yönetişimci anlayışın bürokrasinin yerine sunduğu alternatifler üzerinde durulacaktır. Bölümün son alt başlığını ise yönetim biçiminin genetiği olan planlama oluşturmaktadır. Bu alt başlıkta temel olarak yönetim biçimi ile planlama arasındaki ilişki analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla da planlamanın ne olduğuna ve neden

planlamaya gereksinim duyulduğuna değinildikten sonra bürokratik devletin kalkınma planlaması ile yönetişimci devletin de stratejik planlama ile olan ilişkileri analiz edilecektir.

İkinci bölümde ise yönetim biçimindeki değişimi açıklayabilmek amacıyla araç olarak saptanan planlama kavramına odaklanılacak ve bu değişim süreci, kalkınma planlaması ve planlama anlayışında önemli değişiklikler öngören stratejik planlamanın karşılaştırılmalı analizi çerçevesinde dört alt başlık altında ele alınacaktır. Bu bölümün dört alt başlıktan oluşmasının temel nedeni, her başlığın analizin bir boyutuna ayrılmış olmasıdır. Bu bağlamda bu bölüm planlamanın amacı, düzeyi, örgütlenmesi ve işleyişi olmak üzere dört alt başlıktan oluşmaktadır. Planlamanın amacı alt başlığında temel olarak iki nokta üstünde durulmaktadır. Bu noktalar, kalkınma planlaması ve stratejik planlamanın hangi koşullarda ve nasıl doğduğunu analiz edebilmek ve böylece iki planlama anlayışının temel özelliklerini saptayabilmektir. Bölümün ikinci alt başlığı, planlamanın düzeyine ilişkindir. Bu alt başlıkta değişen planlama anlayışının planlama sistematüğini nasıl etkilediği analiz edilmektedir. Bir başka deyişle ulusal planları da bağlayıcı nitelikte olan uluslararası örgütlerin kamu politikası belgeleri aracılığıyla planlamanın nasıl ulusüstü bir nitelik kazandığına değinilmekte ve bu değişikliğin planlama sistematüğünde yarattığı sonuçlar incelenmektedir. Bölümün üçüncü alt başlığı planlamanın örgütlenmesine ilişkindir. Bu alt başlıkta temel olarak iki nokta üzerinde durulacaktır. İlk nokta, kalkınma planlaması örgütü olan DPT'nin kurulduğu günden günümüze kadar yapısal ve görevsel açıdan ne tür değişiklikler geçirdiğidir. Üzerinde durulacak ikinci nokta, stratejik planlama anlayışı ile birlikte hem merkezi hem de kurumsal düzeyde planlamanın nasıl örgütlendiği ve bu örgütlenmede DPT'nin yeni konumunun ne olduğudur. Bölümün son alt başlığı planlamanın işleyişidir. Bu alt başlıkta amaçlanan hem kalkınma planlamasının hem de stratejik planlamanın nasıl bir işleyiş düzenine sahip olduğunu ortaya koyabilmek ve değişen planlama anlayışının yönetim biçiminde ne tür değişiklikler yarattığını analiz edebilmektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM BİÇİMLERİ VE PLANLANMA

Bürokrasi, gerek doğrudan gerekse de dolaylı olarak birçok çalışmanın nesnesi olmuş ve bu çalışmalarda bu kavram, çeşitli kriterler bağlamında tanımlanmıştır. Bu tanımlar, genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda bürokrasinin kırtasiyecilik, örgüt tipi (teşkilat) ve yönetim biçimi olarak üç farklı anlamda ele alındığı görülmektedir. Ancak bürokrasi üzerine yapılmış olan bu çalışmalarda özellikle kavramın ilk iki anlamına önem verilmekte ve bürokrasinin temel olarak bir yönetim biçimi olma özelliği ya arka planda kalmakta ya da kavramın bu özelliğine gereken önem verilmemektedir. Bürokrasinin daha çok kırtasiyecilik ve örgüt tipi olarak ele alınması, bürokrasideki değişime de bu çerçevede yaklaşılmasına neden olmakta ve bürokratik değişim, ya iş ve işlemlerin en az seviyeye indirilmesi ya da değişen ekonomik ve toplumsal koşullara uygun olarak ve bu koşulların devamını sağlayacak daha farklı bir örgüt tipinin yaratılma gereksinimi olarak değerlendirilmektedir.

Bürokrasinin ve bürokrasideki değişimin bu şekilde ele alınması dışında ön plana çıkarılması gereken tanım, kavramın asıl olarak karar alma sürecini ve bu sürecin uygulamasını gösteren bir yönetim biçimini anlatmasıdır. Çünkü bürokrasi, yönetim biçimi olarak örgüt tipini de içermekte ve yönetim biçiminde meydana gelen esaslı dönüşümler yeni biçime uygun bir örgüt tipinin yaratılması ile sonuçlanmaktadır. Bürokrasinin kırtasiyecilik ve örgüt tipi gibi tanımlarının dışında onun yönetim biçimini işaret etmesini bürokrasi kavramının yaratıcısı olduğu iddia edilen Vincent De Gournay'in bürokrasi açıklamalarında da bulmak mümkündür. Birçok çalışmada bürokrasinin isim babası olduğu iddia edilen ancak bürokrasi konusunda neler söylediği araştırılmayan Gournay, bürokrasinin ne olduğunu anlamamızda oldukça önemli bir çıkış noktası olarak belirlemektedir. Çünkü Gournay, iş ve işlemlerin fazlalığı, belirli bir tipte oluşturulmuş örgüt/teşkilat dışında bürokrasinin yönetim biçimi olma özelliğine vurgu yapmakta ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşama doğrudan müdahalesinde bürokrasiyi bulmaktadır. Gournay dışında bürokrasinin yönetim biçimi olarak ele alınmasını ilk bürokrasi kuramcısı olarak kabul edilen Weber'de ve çeşitli açılardan bürokrasiyi eleştiren birçok bilim adamının çalışmasında da görmek mümkündür. Bu çalışmalarda da bürokrasi,

değişik bağlamlarda ele alınmakta ve bürokrasinin nasıl bir yönetim biçimi sunduğu çeşitli özellikler bağlamında irdelenmektedir.

Bürokrasiyle ilgili olarak bu bakış açıları da göstermektedir ki bürokrasideki değişime odaklanmış olan bir çalışmada yapılması gereken ilk şey, bürokrasi kavramından ne anlaşılması gerektiğinin net bir şekilde ortaya konulmasıdır. Kavramın bu şekilde incelenebilmesi ise yönetim bilimi çalışmalarında klasik bir çalışma yöntemi olarak belirmiş bir alışkanlıkla konunun sadece Weberyen ekseninde ele alınmaması ve bürokrasinin kırtasiyecilik ve örgüt tipi anlamlarına sıkıştırılmaması ile mümkün olabilecektir. Bürokrasi kavramının bu şekilde analiz edilebilmesinin temel yöntemi ise Weber'i konu alan ya da Weber'den bağımsız olarak kavram üzerine eğilmiş olan diğer çalışmaların da inceleme kapsamına alınmasıdır. Çalışmada bu şekilde bir yöntem benimsenmesinin temel nedeni, bürokrasi kavramında yaşanan tanım karmaşasının ya da kaymasının ancak bu şekilde giderilebileceğine ve bürokrasinin hangi özelliklerinden dolayı bir yönetim biçimini işaret ettiğinin bu bağlamda açığa çıkarılabileceğine yönelik bir inançtan kaynaklanmaktadır.

Bürokrasi analizinde bu şekilde bir yöntem benimsenmesi bürokrasideki değişimin yönünü görebilmek ve bu değişimin nasıl ve hangi araç aracılığıyla incelenebileceğini göstermesi açısından da önemlidir. Bürokrasinin daha çok patolojik anlamı olan ve kamu yönetiminde iş ve işlemlerin fazlalılığını anlatan kırtasiyecilik, hem tanımlama bağlamında hem de değişme sürecinde ikincil düzeyde kaldığından bu çalışmada üzerinde çok fazla durulmayacak olan bir olgudur. Çalışmada bürokrasinin temel tanımları olarak beliren örgüt tipi olma ve yönetim biçimini anlatma tanımları üzerinde durularak bürokrasideki değişimin yönü de saptanmış olacaktır. Buna göre çalışmanın birinci bölümünde öne sürülen temel iddia, bürokrasinin örgüt tipi olarak neo-Weberyen bürokrasiye doğru, bir yönetim biçimi olarak da yönetişimci yönetim biçimine doğru değişme seyri izlediğidir. Bir başka deyişle bürokrasideki değişme konusunda önemli bir yere sahip olan bürokrasiden postbürokrasiye geçildiği yönündeki iddia bu çalışmada sadece örgüt ya da teşkilat düzeyinde meydana gelen kaymayı sınırlı ve taraflı bir şekilde ele alan bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Birinci bölümde üzerinde esas olarak durulan

nokta, bürokrasideki değişimin aslında bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru gerçekleştiği ve bu değişme sürecinde de örgüt tipinin bu farklılaşmadan yakından etkilendiğidir. Bu noktada atılması gereken bir diğer adım da bürokrasideki değişimin nasıl analiz edilebileceğidir. Bir başka ifadeyle bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru bir seyir izleyen değişim sürecinde hem bürokratik yönetim biçiminin hem de yönetişimci yönetim biçiminin temel özelliklerini yansıtan hangi yönetsel aracın uygun bir inceleme nesnesi olacağını saptamak gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde bu konudaki temel sav, ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan devletin yönetimini ve ekonomik ve toplumsal yaşama devletin, hangi amaçla ve hangi düzeyde müdahale edeceğini anlatan planlamanın yönetim biçiminin genetiğini oluşturduğudur.

Bu temel iddialar bağlamında bu tez çalışmasının birinci bölümü doğrudan bürokrasi kavramının analizine, bir yönetim biçimi olarak bürokrasinin alternatifinin ne olduğuna ve bürokrasideki değişimi inceleyebilmek için nasıl bir yönetsel araca gereksinim duyulduğuna dönüktür. Temel olarak üç soru çerçevesinde şekillenen bu bölüm, üç alt başlık altında oluşturulmaktadır. Birinci bölümün ilk başlığı bürokrasi kavramının ne olduğuna dönüktür. Bu alt başlıkta bürokrasinin kırtasiyecilik, örgüt tipi ve yönetim biçimleri anlamlarına odaklanılmakta ve bu anlamlardan yönetim biçimi olma özelliği ön plana çıkarılarak bürokrasinin neden ve nasıl bir yönetim biçimi olarak tanımlanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bölümün ikinci alt başlığı ise bürokrasideki değişime uygun olarak bürokrasinin alternatifinin ne olduğunun saptanmasına yöneliktir. Bu alt başlıkta bürokratik devlete alternatif olduğu ileri sürülen yönetişimci devlet düşüncesi inceleme kapsamına alınmakta ve yönetişimin hem örgüt tipi olarak hem de yönetim biçimi olarak bürokrasiden farklı yönleri analiz edilmeye çalışılmaktadır. Birinci bölümün son alt başlığı bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru gerçekleştiği iddia edilen bürokrasideki değişimin ne tür bir yönetsel araçla incelenebileceğine yöneliktir. Bu soru çerçevesinde çalışmada benimsenen inceleme aracı olarak planlama düşüncesi ön plana çıkarılmakta ve planlama anlayışında yaşanan değişiklikler bürokrasideki değişim sorununu açıklayabilmek amacıyla analiz düzeyine alınmaktadır.

I. BÜROKRASİ NEDİR?

Birçok çalışmada ya da günlük dilde bürokrasideki değişimin zorunluluk olarak belirtilmesinin temel nedeni, bürokrasinin patolojik anlamıyla ilişkilidir. İşlerin ağır işlemlerinden ve aşırı kurallarla boğuşmaktan bunalan halkın (yönetilenlerin) gözünde bürokrasinin değişmesi bu anlamıyla çok önemli bir gelişmedir ki bu gelişme hiç kimse tarafından reddedilemeyecek olumlu bir adımdır. Ancak bizi ilgilendiren bürokrasinin bu patolojik anlamında görülen değişimlerden çok kavramın nesnel anlamında meydana gelen değişimlerdir. Bu nedenle öncelikli olarak aynı kavram üzerinden ve doğru bir tartışma yapabilmek için bu kavramın yani bürokrasinin ne olduğunun açık bir şekilde analizinin yapılması gerekmektedir. Bu analiz de ancak bürokrasinin temel tanımlamalarının inceleme düzeyine alınması ve bu tanımların gerçekte ne anlattığının saptanması ile mümkün olabilecektir.

Bürokrasi, alanyazında üç farklı anlamda kullanılmaktadır.¹⁸ Bu anlamlardan ilki yukarıda belirtildiği gibi iş ve işlemlerin fazlalığını anlatan ve bu çalışmada doğrudan inceleme kapsamına alınmayacak olan kırtasiyeciliktir. Bürokrasinin ikinci anlamı, Weber'in ayrıntılı bir şekilde ortaya koyduğu ve belirli kurallara, sıra düzene ve bilgiye göre oluşturulmuş olan örgüt tipidir. Bürokrasinin bu bölümde üzerinde daha ayrıntılı durulacak olan bir diğer anlamı da bürokrasinin ekonomik ve toplumsal yaşamda karar alma ve uygulama sürecindeki konumunu ve işlevini anlatan yönetim biçimi olma özelliğidir. Bu tanımda bürokrasi örgüt tipinden farklı olarak devlet idaresi olarak belirlemekte ancak kamu politikalarını hayata geçiren ve bu özelliğiyle de yönetim biçiminin bir parçası olan kamu yönetimi ve idare kavramlarından farklılaşmaktadır.

A. Bürokrasinin Üç Anlamı

Türkçe alanyazında birbirini tekrarlar bir şekilde büroların yönetimi anlamında bürokrasinin ilk kez ünlü fizyokrat Vincent De Gournay tarafından¹⁹ 1745 yılında

¹⁸ Bürokrasinin farklı tanımlarını Albrow'da da bulmak mümkündür. Albrow, rasyonel örgüt, örgütsel verimsizlik, memurlar tarafından yönetim, görevlilerin iktidarı, kamu yönetimi, örgüt ve modern toplum olarak bürokrasinin farklı tanımlarını sunmaktadır. (Martin Albrow, *Bureaucracy*, The Macmillan Company, London, 1970, s.85-105)

¹⁹ Alfred Sauvy, *Bürolar ve Bürokrasi*, (Çev: Yıldızhan Yayla), Gelişim Yayınları, İstanbul, 1975, s.5.

kullanıldığı söylenmektedir.²⁰ Sunulan bu bilgilerde başka bir açıklama yapılmadan bürokrasinin *bureau* (büro-masa) ve *cratie* (egemenlik) kelimelerinden oluştuğu belirtilmektedir. Bu tekrarlar dikkati çeken iki önemli nokta görülmektedir. İlk nokta, bir fizyokratın neden bürokrasiye ilişkin bir tanımlama çabasına girdiğinin ve bürokrasiden neyi kastettiğinin araştırılmamasıdır. İkinci nokta, bürokrasinin etimolojik olarak kelime anlamının geçirdiği dönüşüm üzerinde durulmamasıdır. Bu nedenle yapılması gereken ilk şey, fizyokrasinin genel görüşlerini ortaya koymak ve böylece Gournay’ın bürokrasiden ne anladığını gün ışığına çıkarmaktır.

Adı Dupont de Nemours tarafından konulmuş olan ve “doğal düzen” anlamına gelen fizyokrasi,²¹ Fransa’da 18. yy.’ın ikinci yarısında iktisadi düşünce hayatına önemli katkılarda bulunmuş bir fikir sistemidir.²² Fizyokratların iktisadi düşünce sistemine yapmış oldukları katkı, kabaca iki nokta etrafında toplanmaktadır. Bu katkılardan birincisi, fizyokratların ekonomik gelişmede merkantilistlerden farklı olarak ticarete değil de tarıma önem vermeleri ve ekonomik gelişmede iç pazarların daha önemli olduğunu düşünmeleridir.²³ Fizyokratların bu tarz bir düşünceye sahip olmalarının temel nedeni, doğal düzen gereğince toprak ve tarımın birinci derecede üretim aracı olduklarına ve ekonomik ve sosyal yaşamın bir takım doğal kanunlar çerçevesinde döndüğüne inanmalarındır.²⁴

Fizyokratların iktisadi düşünce sistemine ikinci katkıları ise devletin ekonomideki rollerine ve görevlerine ilişkindir. Fizyokratlar bu konuda da merkantilistlerden daha farklı bir konum almakta ve merkantilistlerin devlet müdahalesi fikrine karşılık liberal doktrinin ünlü sloganı olan “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” anlayışı çerçevesinde devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda etkin bir konumda olmasına karşı çıkmaktadırlar. Fizyokratlara göre devletin temel

²⁰ Bazı kaynaklarda ise bürokrasinin ilk kez 1759 yılında kullanıldığına işaret edilmektedir. Bkz. Necati Gültepe, *İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2009, s.20. Bürokrasinin etimolojik kökenine ilişkin bu tür saptamalar olmakla birlikte Gournay’ın bu kavramı nerede kullandığının belirtilmemesi oldukça ilginç bir noktadır.

²¹ F. Neumark, *İktisadi Düşünce Tarihi*, (Çev: Ahmet Ali Özeke), C:1, Güven Basımevi, İstanbul, 1943, s.145.

²² Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, 5.B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1991, s.26

²³ Henri Denis, *Ekonomik Doktrinler Tarihi*, (Çev: Attila Tokatlı), Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1973, s.166-167.

²⁴ Neumark (1943), *a.g.k.*, s.145.

görevi, özel mülkiyet ile adaleti korumak ve temel bayındırlık işlerini yerine getirmektir.²⁵ Fیزیokrasinin bürokrasi ile olan ilişkisi de bu noktada başlamakta ve Fransa’da devletin ekonomik kontrollerinin gereksizliğine işaret etmek amacıyla kullanılmış olan “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” sözünün sahibi olan Vincent De Gournay,²⁶ bürokrasi sözcüğünün de yaratıcısı olarak karşımıza çıkmaktadır.

1712-1759 yıllarında yaşamış olan Gournay, yaşamının sekiz yılını (1751-1758) Fransa’da ticaret müfettişi olarak geçirirken devletin ekonomiye ne ölçüde müdahale ettiğini yakından gözlemlemiştir²⁷ ve bürokrasiye ilişkin görüşleri de bu dönemde olgunlaşmıştır. Gournay’in herhangi bir kitabı bulunmamasına rağmen çok sayıda makale düzeyinde çalışması bulunmakta ancak bu çalışmalarında bürokrasiye ilişkin doğrudan bir açıklama getirmemektedir. Buna karşılık Gournay’in bürokrasi ile ilgili düşüncelerini *Correspondance Littéraire (Edebi Yazışmalar)*²⁸ adlı tarihi çalışmada bulmak mümkündür. Çeşitli yazışmalardan oluşmuş olan bu derleme kitapta 1764 ve 1765 yıllarında yapılmış olan iki yazışma Gournay’in bürokrasi ile ilgili düşüncelerini anlamamız bakımından oldukça önemlidir.²⁹

1 Temmuz 1764 tarihli bu yazışmada derleme çalışmasının yazarlarından biri olan Grimm, Gournay’in bürokrasiyi insanlığa büyük bir zarar veren bir yönetme biçimi (*forme de gouvernement*) olarak gördüğünü söylemektedir. Hatta Gournay, bu yönetme biçimini zaman zaman “*bureaumanie*” ifadesiyle bir hastalık olarak da nitelendirmektedir. Gournay’in bürokrasiye bakışını gösteren bir diğer yazışma da 15 Temmuz 1765 tarihlidir. Bu yazışmada da Gournay, çok sayıda idari görevlinin kamu yararını gerçekleştirmek için atanmadıklarını, tam tersine kamu yararının idari görevlilerin çıkarına indirgeniğini söylemektedir. Albrow’un ifade ettiği üzere bu iki yazışma da göstermektedir ki Gournay, bürokrasiyi kurallar koyan yeni bir grup (sınıf) ve monarşi, demokrasi, aristokrasi gibi bilinen biçimlere ek olarak bir

²⁵ a.k, s.146-153.

²⁶ *The Columbia Encyclopedia*, Sixth Edition, 2008, http://www.encyclopedia.com/topic/Vincent_de_Gournay.aspx#1E1-Gournay, (Erişim Tarihi: 15.09.2009).

²⁷ a.k.

²⁸ Grimm, Diderot, Raynal, Meister e.t.c., *Correspondance Littéraire, Philosophique et Critique, (Annees 1782 a 1790)*, Tome 4. (Bu kaynağa şu internet adresinden de ulaşmak mümkündür: <http://www.voltaire-integral.com/zEtudes/Grimm/05/Table5.html#1763>, (Erişim tarihi: 14.09.2009).

²⁹ Bu iki yazışmanın Türkçe çevirisi ve orijinal metin için bkz. Ek-1 ve Ek-2.

yönetme biçimi olarak görmekte ve bu bağlamda iktisadi görüşlerine uygun olarak bürokrasiye olumsuz bir bakış açısı sergilemektedir.³⁰

Bürokrasiye yönelik Gournay'in bu düşünceleri dışında kavramın kökenine ilişkin bir diğer kaynak, 1798 yılında Fransız akademisi sözlüğünde yer alan bürokrasi tanımıdır. Bu tanımın dikkat çeken tarafı, bürokrasinin ikili bir anlamda kullanılmış olmasıdır. Bürokrasinin ilk anlamı, *merkezi siyasi gücün egemenliğini sağlama* ve *kamu görevlilerinden meydana gelen bir yapı* olarak ele alınmasıdır.³¹ Fransız akademi sözlüğünde yer almış olan bu tanımın Osmanlı'ya ilk girişi ise 1891 yılında hazırlanmış olan Fransızca-Türkçe sözlükte olmuş ve kavram, Fransız akademi sözlüğünde de yer almış olan bu anlamına paralel bir şekilde *memurların artan egemenliği (ifrad-ı nüfuz-u memurin ve memurîn-i aklâmın galebe-i nüfuzu)* anlamında kullanılmıştır.³² Hem Fransız akademi sözlüğünde hem de 1891 tarihli Fransızca-Türkçe sözlükte yapılmış olan bu tanımlar, bürokrasinin devlete ait ve kamu politikalarını hayata geçiren bir örgüt tipi olarak kullanıldığını göstermektedir.

Yönetim biçimi ve örgüt tipi dışında bürokrasinin ön plana çıkan üçüncü anlamı kavramın kırtasiyecilik olarak ele alınmasıdır. Fransız akademi sözlüğünde bürokrasi, *idarenin belirsizlik, yığılma ve kırtasiyecilik şeklinde kendini gösteren, usulüne aykırı biçimde kullandığı yetki ve bu duruma bağlı olarak işlerin rutin, ağır ve yavaş işlemesi* olarak tanımlanmaktadır.³³ İşlerin rutin ve ağır bir şekilde yerine getirilmesinin temel nedeni ise bürokratik işlemlerin yazılı belgeler üzerinden yapılmasıdır. Bürokrasinin Latince kökenli *kirtas* (kâğıt) kökeninden gelen kırtasiyecilik olarak ele alınması da bu nedenledir.³⁴ Bu tanım da göstermektedir ki

³⁰ Albrow (1970), *a.g.k.*, s.17.

³¹ Albert Dauzat, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Française*, Librairie Larousse, Paris, 1938. Bu sözlükte yer alan bürokrasi kavramına yönelik tanımı şu kaynakta da bulmak mümkündür: *Fransız Akademisi Sözlüğü*, [http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/generic/cherche.exe?22;s=30081398 85](http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/generic/cherche.exe?22;s=30081398%2085), (Erişim Tarihi: 12.09.2009).

³² Antoine B. Tinghir ve Kirkor Sinapian, *Fransızcadan Türkçeye İstilahat Lügati*, Constantinople, 1891, s.74. (Aynı sözlükte bürokrat sözcüğü de “malulamat-ı kalemiyeye ifratla riayet eden katip” olarak tanımlanmaktadır.)

³³ Dauzat (1938), *a.g.k.*

³⁴ Latince kökenli olan bu sözcük Arapça'ya olumsuz anlamda “devâvinin tasallatu”, yani divanın haksız egemenliği anlamında geçmiş ve bu anlamıyla öne çıkmıştır. (Gültepe (2009), *a.g.k.*, s.21.)

bürokrasi, patolojik bir anlamda ele alınmakta ve bu hâliyle de günümüze kadar da ulaşarak bürokrasinin en önemli tanımlarından biri olarak ön plana çıkmaktadır.

Bürokrasi sözcüğünün etimolojik kökenine ilişkin bu bilgiler de göstermektedir ki bürokrasi, kırtasiyecilik, devlet yönetiminde belirli kurallara ve işleyiş düzenine sahip bir örgüt tipi ve son olarak da doğrudan devletin yönetimini anlatan bir yönetim biçimi anlamlarında kullanılmaktadır. Bürokrasinin bu şekilde üçlü bir anlamda ele alınmasına rağmen bürokrasi çalışmalarında görülen genel alışkanlık bürokrasinin kırtasiyecilik ve örgüt tipi anlamlarına önem verilmesidir. Bu bağlamda bürokrasi, kötuleyici/olumsuzlayıcı bir anlamda kırtasiyecilikle eş değer olarak görülürken; örgüt tipi olarak da devletle bağı kesilmiş bir şekilde evrensel özellikler sergileyen örgütsel bir teknik olarak ele alınmaktadır. Oysa bürokrasi, kötuleyici anlamı dışında hem örgüt tipi hem de yönetim biçimi olarak doğrudan devlete ait olan bir olgudur.

Örgüt tipi olarak bürokrasi. Bürokrasi üzerine yapılmış olan çalışmalarda bürokrasi, temel olarak iki açıdan ele alınarak incelenmektedir. Birinci yaklaşım, bürokrasinin büyük ve karmaşık bir örgüt olarak tanımlanması ve bu noktadan hareketle yapısal özelliklerin göz önünde bulundurularak bürokrasinin incelenmesidir. Bu tür çalışmaların temel bakış açıları, iktidarın ve otoritenin merkezileşmesi, belli nitelikli dairelerin kurulması, dairelere hâkim olan kurallar ve dairelerin çalışma şekilleridir ve bu çalışmalar, daha çok yapısal özellikler taşımaktadır.³⁵ Bürokrasiye yönelik olarak yapılmış olan çalışmaların bir diğer boyutu da bürokrasinin davranışsal ya da kültürel açıdan incelenmeye tutulmasıdır.³⁶ Bu tarzdaki çalışmalarda bürokrasinin örgütsel düzeyinde kişisel ve davranışsal özellikleri, sınıfsal bileşenleri,³⁷ tutumları ve gizlilik ya da kırtasiyecilik gibi patolojik anlamları ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bürokrasinin örgütsel

³⁵ Gencay Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986, s.22-23 ve James Q. Wilson, *Bürokrasi Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (Çev: Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman ve Yücel Ertekin), TODAİE, Ankara, 1996, s.11.

³⁶ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 2. B., Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s.7. (Türkçe alanyazında bürokrasinin kültür bağlamında ele alındığı iki önemli çalışma için bkz. Şükrü Özen, *Bürokratik Kültür*, TODAİE, Ankara, 1996 ve Yücel Ertekin, *Örgüt İklimi*, TODAİE, Ankara, 1978.)

³⁷ Bürokrasiyi sınıfsal açıdan ele alan Türkçe alanyazındaki önemli bir çalışma için bkz. Gencay Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986.

düzlemde bu şekilde ikili bir ayırım çerçevesinde incelenmesi Türk bürokrasi çalışmalarında da görülen genel bir özelliktir. Ancak özellikle son dönemlerde yapılan bürokrasi çalışmalarında görülen ortak bir alışkanlık, bu örgüt tipinin neden var olduğu üzerine eğilmeden ve birbirini takip eden ve sorgulanmayan bilgilerle bürokrasinin evrensel bir olgu gibi ele alınarak incelenmesidir. Oysa bürokrasi, örgüt tipi olarak da toplumsal yapıdan ayrı düşünülmemesi ve doğuş nedenleri ve özellikleri bakımından tarihselci bir bakış açısıyla ele alınması gereken bir kavramdır.³⁸

Bürokrasinin bu şekilde tanımlanması doğal olarak onun devletle olan organik bağının da kesilmesine yol açmakta ve bürokrasi, örgüt tipi olarak sadece örgütsel bir teknik olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda örgüt tipi, toplumsal işlevlerin rasyonel olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yerine getirilmesini anlatmaktadır.³⁹ Bu rasyonel örgütün temel özellikleri de örgütün amaçlarına uygun olarak işlevsel kademelerin oluşturulmuş, kademelerin çeşitli dairelere bölünmüş, bu dairelerde çalışacak kişilerin görevlerinin ve sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmiş olması olarak belirlemektedir. Bürokrasinin bu şekilde tanımlanması olgunun devletle olan bağının da kesilmesine yol açmakta ve bürokrasinin bu hâliyle hem devlet yönetiminde hem de belirli bir büyüklüğe ulaşmış olan özel sektör örgütlerinde görülebilmemesinin iddia edilmesine kadar uzanmaktadır. Örneğin hiyerarşik ve kurallara bağlı bir örgüt tipi olarak 1100'lü yıllarda kilise örgütlenmesinin bürokrasinin ilk önemli örneğinin olduğunun ileri sürülmesi⁴⁰ de bürokrasinin bu şekilde algılanmasından kaynaklanmaktadır.⁴¹ Bürokrasinin bu şekilde ele alınması Türk bürokrasi çalışmalarında da görülen bir özelliktir. Örneğin Fişek'e göre bürokrasi, *devlet düzeyinde işbölümü, otorite ve hiyerarşi ilişkisi* olarak somutlaşırken; bu ilişki, daha alt seviyede *ekonomik alanda kendisini işletme/şirket* olarak göstermektedir.⁴² Bu bağlamda bürokrasi, evrensel bir yönetim anlayışı olarak

³⁸ Nicos P. Mouzelis, *Örgüt ve Bürokrasi*, (Çev: H. Bahadır, Akın), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.19-20.

³⁹ N. Kemal Öztürk, "Yönetimin Gelişimi ve Bürokrasinin Ortaya Çıkışı", *Amme İdaresi Dergisi*, C:64, S:397, (1992) s.125.

⁴⁰ Harro M. Höpfl, "Post-Bureaucracy and Weber's Modern Bureaucrat", *Journal of Organizational Change Management*, Vol:19, No:1, (2006), s.18.

⁴¹ Weber de bu tip bir örgüt tipinin kilisede, büyük çaplı özel örgütlerde, siyasal partilerde ve ordu da bulunabileceğini belirtmektedir. (Weber (1995), *a.g.k.*, s.319.)

⁴² Fişek (2005), *a.g.k.*, s.101

hem devlet yönetiminde hem de belirli bir büyüklüğe ulaşmış olan özel sektör örgütlerinde görülen özel bir örgüt tipini anlatmaktadır. Bürokrasinin büyük ölçüde örgüt düzleminde teknik bir süreç olarak ele alınması doğal olarak bürokrasideki değişime de sadece teknik yönetsel süreçlerin iyileştirilmesi gözüyle bakılmasına yol açmış ve açmaktadır. Bu bakış açısıyla bürokrasi bir makine olarak ele alınmakta ve bürokrasideki değişim de makinenin daha iyi işleyebilmesi için onu oluşturan dışlıların bakımdan geçirilmesi olarak kabul edilmektedir.

Örgüt tipi olarak bürokrasinin bir diğer tanımlanışı, bürokrasinin sadece devlet yönetiminde görülen ve kamu politikalarını hayata geçiren yönetim aygıtı olarak ele alınmasıdır. Bu tanımda dikkati çeken nokta, bürokrasinin modern devlete özgü bir olgu olmaması ve ilk devletli toplumlara kadar uzanan bir zaman dilimi içinde kamu politikalarını uygulayan organ olarak ele alınmasıdır. Bürokrasiyi yönetsel işlevler bütünü olarak ele alan ve bürokrasinin tarihini bu perspektifte devletin ilk ortaya çıktığı döneme kadar götüren çalışmalar bu bağlamda bürokrasinin değil, kamu kurumlarının (idarenin) tarihini açıklamaktadırlar. Örneğin, *Bürokrasi* adlı çalışmasında Nermin Abadan da bürokrasinin bir anlamının *kamu hizmetlerini yerine getiren örgüt ile onun personelinin bütünü*⁴³ olduğunu söyleyerek bürokrasiyi kamu yönetimi ve idare olarak tanımlamaktadır.⁴⁴ Bu bakış açısına göre bürokrasi, kamu kurumlarından başka bir şey değildir. Nitekim Fuat Köprülü'nün "*Devlet kurmak, kamu kurumları yaratmaktır*" iddiası da bu görüş perspektifinde değerlendirilebilir. Ona göre devlet, kamu kurumlarıyla özdeş bir yapıdır.⁴⁵ Bu noktada bürokrasi, modern devlet olsun ya da olmasın bütün devlet biçimlerinde görülen ortak bir özelliktir.

⁴³ Nermin Abadan, *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959, s.7.

⁴⁴ Bu tanım, bürokrasinin sadece kamu sektörüne has bir örgüt olduğunu, özel sektörün kamu hizmeti verme gibi bir amacı bulunmadığından özel sektörde bu şekilde bir örgütün görülemeyeceği düşüncesi nedeniyle dikkat çekmektedir.

⁴⁵ Fuat Köprülü, *Ortazaman Türk Hukuki Müesseseleri: İslam Amme Hukuku'ndan Ayrı Bir Türk Amme Hukuku Yok Mudur?*, Burhaneddin Basımevi, İstanbul, 1937. Bu konuda daha ayrıntılı bilgiyi kendisine Fuat Köprülü'nün devlet anlayışını doğrudan inceleme nesnesi olarak almış olan Nuray Keskin'in *Devlet Olgusuna Yaklaşım Sorunu: Hukuk Kuramları ve Köprülü Üzerine* adlı makalesinde bulmak mümkündür. (Nuray Keskin, *Devlet Olgusuna Yaklaşım Sorunu: Hukuk Kuramları ve Köprülü Üzerine*, Tartışma Metinleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, No:67, 2004).

Örgüt tipiyle ilgili olarak yukarıda verilmeye çalışılan iki bakış açısının ortak özelliği, bürokrasinin evrensel bir olgu olarak ele alınmadır. Bir başka deyişle bürokrasi, ya bütün büyük örgütlerde görülebilen ve işbölümü, hiyerarşi ve otorite ilkeleri çerçevesinde işleyen bir örgüttür ya da bütün devlet biçimlerinde politika uygulayıcı birimdir.

Yönetim biçimi olarak bürokrasi. Yönetim biçimi ifadesi kamu yönetiminde genellikle iki şekilde ve anlamda kullanılmaktadır. Bu anlamlardan ilki, yönetim biçiminin çalışma ilkeleri anlamına gelmesidir. Bu ilkelerde genellikle kurallara aşırı bağlılık, gizlilik, yetki devretmeme ve sorumluluk almama gibi bürokrasinin patolojik anlamı ve yöneticilik anlayışları ön plana çıkarılmaktadır.⁴⁶ Örgütsel yapı çerçevesinde yapılan bu çalışmalarda genellikle yöneticilerin örgüt içerisinde nasıl bir yönetim anlayışına sahip olduklarına değinilmekte ve yöneticilerin yönetim biçimleri bu çerçevede otokratik olarak değerlendirilmektedir. Bu uygulamaların karşısında ise çalışanlara çeşitli yetkilerin verildiği ve kararların daha demokratik bir yapılanma süreci içinde alındığı yönetim anlayışı, yeni yönetim biçimi olarak çıkarılmaktadır. Bir başka ifadeyle yönetim biçiminden bir anlamda yöneticilik işlevleri anlaşılmakta ve kavrama örgütün işleyiş düzeni olarak yaklaşılmaktadır. Yönetim biçiminin kamu yönetiminde kullanıldığı ikinci anlam ise doğrudan siyasal yönetimin nasıl olup olmadığı ile ilgilidir ve bu bağlamda yönetim biçimi, devlet biçimini çağrıştırmaktadır. Devlet biçimleri doğrudan siyasal rejimin niteliğiyle ilgili olduklarından siyasal bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Bu nedenle de egemen sınıfın kurduğu siyasal rejimden ayrı olarak değerlendirilmemektedir.⁴⁷

Bu çalışmada kullanılan yönetim biçimi kavramından ise ne çalışma ilkeleri ne de devletlerin idare şekilleri olan ve despotluk, cumhuriyet, mutlakiyet, sosyalizm, otokrasi, meritokrasi, plütokrasi, oligarşi v.b devlet biçimleri kastedilmektedir.

⁴⁶ Yönetim biçimine bu şekilde eğilen temel çalışmalar için bkz. M. Ceylan Aldemir ve Robert Barbato, "Yönetim Biçimleri, Örgüt Yapısı ve Başarımı Arasındaki İlişkiler", *Amme İdaresi Dergisi*, C:16, S:4, (1983), s.121-130., Turgay Ergun, "Yönetici Davranışı", *Yönetim Psikolojisi: Yönetim Psikolojisi I. Ulusal Sempozyumuna Sunulan Bildiriler Tartışmalar 7-9 Aralık 1977*, TODAİE, Ankara, 1979, s.85-99, Cahit Tutum, "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas edilmeli midir?", *Amme İdaresi Dergisi*, C:1, S: 3-4, (Aralık 1968), s.168-177 ve Gencay Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:5, S:1, (Mart 1972), s.43-57.

⁴⁷ Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1981, s.6.

Yönetim biçiminden bürokrasinin üçüncü anlamı olarak beliren modern (ulus) devletin hangi amaçlar doğrultusunda nasıl bir örgütlenme içinde bulunduğu kastedilmektedir.⁴⁸ Bu bağlamda yönetim biçimi, karar verme ve uygulama bakımından ikili bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Karar verme, yönetimin hangi amaç ve ilkeler çerçevesinde işlediğine ve kararların nasıl verildiğine dayanırken, uygulama boyutu kamu politikalarının hayata geçirilme sürecini ve bu süreçteki idari yapılanmayı anlatmaktadır. Bürokrasi ile ilgili olarak yapılmış olan çalışmalarda büyük bir çoğunlukla yönetim biçiminin uygulama boyutuna değinilmekte ve böylece uygulamayı sağlayan örgüt olarak idare, bürokrasi olgusuyla özdeş tutulmaktadır. Oysa yönetim biçimine asıl anlamını veren ve bugün de değişimin gerçek nesnesi olan karar verme boyutudur. Çünkü temel olarak karar verme boyutu, devletin ve piyasanın yönetimini farklılaştırmaktadır. Uygulama boyutu ise son tahlilde karar verme boyutunda meydana gelen değişmelere bağlı olarak değişmektedir. Yönetim biçiminin bu şekilde tanımlanması önemlidir. Çünkü kamu yönetiminde değişim, ekonomik temelli değişmelerin öncelikle toplumsal alana daha sonra da örgüt düzlemine yansımaları şeklinde gerçekleşmektedir. Bir başka deyişle bürokrasinin değişmesi temel olarak yönetim biçiminin değişmesi anlamına gelmekte ve son kertede değişen yönetim biçimine uygun olarak örgüt tipi de değişmektedir.

Bürokrasinin evrensel bir örgüt tipi olmadığını ve belirli tarihsel koşullar altında bir yönetim biçimi olarak nasıl doğduğunun izlerini Weber'in bürokrasi hakkındaki çalışmalarında görmek mümkündür. Kapitalist sistemin işleyebilmesini sağlayacak en uygun örgütlenmenin nasıl olduğunu araştıran Weber'in⁴⁹ bu noktada ulaştığı en iyi yönetim biçimi bürokrasidir. Weber, bürokrasiyi yasal-ussal otorite düzeninde tanımlamaktadır.⁵⁰ Bir başka deyişle Weber'in burada bahsettiği yasal-

⁴⁸ Toplumun bir başka deyişle kamunun ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçimi yönetim kavramında somutluk kazanmaktadır. (Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.13-29)

⁴⁹ Lange'ye göre Weber, Mises ve Hayek'in ortak özelliği sosyalist ekonominin imkânsızlığını ispatlama konusunda uğraş vermeleridir. (Oscar Lange, *Kalkınma Yöntemleri*, (Çev: Mehmet Selik ve Ergin Günçe), 2. B., Sosyal Adalet Yayınları, Ankara, 1964, s.46.)

⁵⁰ Weber, yasal-ussal otorite tipinde bürokrasiyi ideal tip aracılığıyla açıklamaya çalışmaktadır. İdeal tipler anlatılmak istenen arzu edilen ya da olması gereken bir şey değildir. Weber'in ideal tipten kastettiği, bürokrasinin bir model olarak ele alınması ve ideal tipin içinde bulunulan ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar içerisinde değişebileceğidir. Bir başka ifadeyle ideal tip, evrensel değil tarihseldir. Bu nedenle her olayda gerçeğin bu ideal tiplere ne kadar uyduğu değişmektedir. Weber'in çalışmalarında kendisine bu şekilde zihinsel bir kalıp ya da araç yaratmasının nedeni, ideal tipler somut

ussal otorite, kapitalist topluma ait olduğunu belirttiği modern devlettir. Yani Weber, bürokrasiyi modern devlet öncesinde görmemekte ve oluşan bu yeni biçimin feodalizme karşı verilen savaş sonucunda modern devlette hayat bulduğunu belirtmektedir. Zaten, Weber'in birincil amacı da bir bürokrasi teorisi geliştirmek değildir. Onun asıl ortaya çıkarmak istediği şey, rasyonel işleyişin en yüksek biçimi olarak gördüğü kapitalizmin ve onun ürünü olduğunu iddia ettiği modern devletin yeterli koşullarının neler olup olmadığıdır.⁵¹ Bu bağlamda modern devlet öncesinde bürokrasinin izlerini aramak anlamsızdır. Bir diğer ifadeyle toplumun belirli gereksinimlerini karşılayabilmek, yönetmek, genel düzeni sağlayabilmek amacıyla oluşturulmuş bir yönetim biçiminden farklı olarak bürokrasinin kökeni, devletsiz toplumların oluşumlarına ya da Mısır ve Çin yönetim aygıtlarının⁵² doğuşuna kadar götürülmemektedir.

Weber'in düşüncesinde bürokrasi, modern devlete özgü bir olgu olarak kapitalist ekonomik sistem ve ona dayanan sosyalleşme, şehirleşme ve bu gelişmelere bağlı olarak oluşan uzmanlaşma, rasyonelleşme ve örgütlenme sonucunda ortaya çıkmış olan bir yönetimdir.⁵³ Bu noktada Weber, bürokrasi kuramı çerçevesinde sıraladığı bürokratik örgütün özellikleri ile aslında bürokrasinin neden kapitalizmin gelişmesinde gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Weber'in algısında modern kapitalist devletten önceki yönetsel uygulamaların şu genel nitelikleri ekonomik gelişme için tehlike oluşturmaktadır:⁵⁴

- Ussal biçimde hazırlanmış, güvenli ve hesaplanabilir düzenlemelerin bulunmaması ekonomik girişimcilik için güvenli bir ortam sağlamamaktadır.
- İktidar sahiplerinin ve yönetsel görevlilerin ussal düzenlemelerin bulunmamasından dolayı çok geniş bir davranış alanına sahip olmaları kayırmacılığa yol açmaktadır. Rüşvet çok yaygın bir uygulamadır ve her görevliye göre değişik miktarlarda verildiğinden hesaplanabilir bir uygulama olmaktan uzaktır.

olayların karşılaştırmasını yaparak benzerlikleri ve farklılıkları keşfedebilmektir. (Weber (1996), *a.g.k.*, s.24-26.)

⁵¹ Weber (1996), *a.g.k.*, s.115-119. Weber'in kapitalizmi rasyonel işleyişin en yüksek biçimi olarak görmesinin nedeni kapitalizmin kişisellikten uzak bir işleyiş yapısına sahip olduğu inancından kaynaklanmaktadır. (*a.k.*, s.127)

⁵² Burada yönetim aygıtı ifadesinden kamu politikalarını hayata geçiren örgüt kastedilmektedir.

⁵³ Mouzelis (2003), *a.g.k.*, s.30-33 ve Abadan (1959), *a.g.k.*, s.36.

⁵⁴ Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev: Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, 1995, Ankara, s. 347-351.

- Görevliler belli bir eğitimden geçerek göreve gelmemektedirler. Görevler, liyakatle belirlenmemekte tam tersine parayla satılmaktadır. Göreve gelen kişi de görevi alabilmek için verdiği parayı çıkarabilmek için her yola başvurmaktadır.

Yönetmel uygulamaların bu şekilde olması geleneksel otoriteyi elinde bulduran kişi için büyük bir üstünlüktür. Çünkü geleneksel otorite sahibi, düzenli kurallar olduğunda ve otoritesinin sınırları çizildiğinde tebaası tarafından zorlanabilecektir. Otorite sahibi, kendisine yönelik olumsuz tutumların önüne geçebilmek için tebaasına insanca davranmalı ve onları belli sınırlar içerisinde sömürmelidir. Feodal beyin (şefin) mal varlığının zaman içerisinde artması otorite ilişkisinin devamı için yeni bir örgütlenmeyi de gerektirir. Ancak, bu örgütlenmede çalışacak olan kişiler, liyakat ve kariyer esaslarına göre seçilen kişiler değil beyin akrabalarından ve yakın çevresinden oluşmaktadır. Otoritenin zamanla sınır tanımamaya başladığı durumda ise yakın çevre ve akrabalar da bey için yeterli olamamaya başlayacaktır. Bu durumda, otoritenin kaynağı olan kamu görevlerinin uygulanabilmesi için düzenli bir örgüte ve orduya duyulan gereksinim artmaktadır. Ancak bu örgüt, yasal-ussal otorite tipindeki bürokratik örgütten oldukça farklıdır. Geleneksel otorite tipinde oluşturulan örgütün temel görevi, otorite sahibinin iktidarının devamlılığını sağlamak ve onun özel malvarlığını korumaktır. Bu nedenle, örgütün işleminde temel kural, gelenekler ve otorite sahibinin çıkarlarıdır.⁵⁵ Bir başka deyişle göreve atanma, meslek, aylık, yükselme ve görevden alma gibi bürokratik örgütlerin işleyiş ilkeleri bu örgüt tipinde görülmemektedir.

Weber'e göre bürokrasi, modern devlete özgü bir olgu olarak kapitalist sistemin yerleşmesi ve işleyebilmesi için düşünülmüş olan en iyi yönetim biçimidir. Çünkü bürokrasi, kişisel hareketlere yer vermemekte ve bireylerin kişisel özelliklerini dikkate almadan çalışmaktadır. Ayrıca bu model, kişisellikten uzak olduğu için feodalizmde olduğu gibi görevler ne parayla satılmakta ne de göreve gelen kişi satın aldığı görevin parasını çıkartmak için çeşitli yollara başvurmaktadır.⁵⁶ Kapitalist düzenin güvenilir ve hesaplanabilir ekonomik düzenlemeler gerektirmesi bu şekilde işleyen bir düzenin gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu düzende dikkati çeken nokta, kapitalist düzenin devamını

⁵⁵ Coşkun San, *Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:47, Ankara, 1971, s.104.

⁵⁶ Weber (1995), *a.g.k.*, s.350. Weber'in *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* adlı çalışması tamamlanmamış ve kendisinin ölümünden sonra yayımlanmış olan bir çalışmadır.

sağlayabilmek amacıyla özgür bir iş gücü piyasasının oluşturulmuş olmasıdır. Weber'in bu düşünceleri en net şekilde memur konusunda somutlaşmaktadır. Memurun ayrıntılı özelliklerini sıralayan Weber, aslında kapitalist düzenin ussal işleyişini sağlayacak olan ve bu işi bir bakıma tamamıyla özgür iradesiyle yerine getirecek olan özgür işgücünü tarif etmektedir. Çünkü Weberyen anlamda bürokrat da araçları amaçlara en ekonomik ve en verimli şekilde uyarlayabilen kişidir.⁵⁷ Modern devlet öncesinde bu anlamıyla bürokrasinin olmamasının temel nedeni, kamusal ve özel alanların birbirinin içine geçmesi ve devletin de bazı kişilerin özel mülkü durumunda olmasıdır.⁵⁸ Weber'e göre bu düzenin genel özellikleri şunlardır:

*Bürokrasinin Örgütlenme Prensipleri:*⁵⁹

- Bütün faaliyetler daha önceden belirlenmiş olan kanun ve diğer yasal düzenlemelere uygun olarak yapılmaktadır.
- Görevlilerin görevleri ve yetkileri, hukuk kuralları dâhilinde önceden saptanmıştır.
- Yapılan iş, örgüte atanan kişinin asıl ya da en önemli işidir. Diğer bir ifadeyle, memurluk bir meslektir. Bu meslekte çalışan kişi düzenli bir maaş almaktadır.
- Örgütsel dairelerin oluşumu belli bir sıra-düzende (hiyerarşik) meydana gelmektedir. Her alt daire bir üst dairenin denetimi ve gözetimi altındadır. Bu düzen, çalışanlar açısından da geçerlidir. Ast, her zaman üstüne şikâyetlerini ve taleplerini bildirebilir.
- Örgütte yükselme uzmanlaşmış yetişme ile olur. Örgüte diploma ya da sınavla yeterliğini kanıtlayarak giren kişi örgüt içinde belirli bir zaman süresince uzmanlığını kanıtlayarak yükselir. Yükselme, ya çalışma süresine ya başarı ölçüsüne ya da her ikisine de uygun olarak gerçekleşir. Bu çalışma prensibi aslında verimliliği artırabilme amacını taşımaktadır. Weber, bu durumu seçilmiş ve atanmış görevlileri karşılaştırarak göstermeye çalışır. Ona göre seçilmiş görevli, üstlerince atanmadığından daha doğrusu konumunu yönetilenlerin oylarıyla elde ettiğinden üstlerinin gözüne girecek bir biçimde yani disiplin içerisinde çalışmaya gereksinim duymayacaktır.⁶⁰
- Görevlilerin buldukları görev yerleri onların hakkı olmakla birlikte mülkü değildir. Yönetimsel görevlilerin kullandıkları araç ve gereçler üzerinde herhangi bir mal sahiplikleri söz konusu değildir. Görevli, örgütten ayrıldığında ya da bulunduğu görevden farklı bir göreve atandığında kullanma yetkisi olan araç ve gereçleri teslim etmelidir.
- Görevliler, kişisel olarak özgür olmakla birlikte üste karşı görevlerinden dolayı sorumludurlar. Örgüte giriş ilke olarak herkese açıktır.

⁵⁷ Gay (2002), *a.g.k.*, s.28.

⁵⁸ M. Akif Çukurçayır, *Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya, 2003, s.34.

⁵⁹ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev: Taha Parla), İletişim Yayınları, İstanbul, 1996, s.317-330.

⁶⁰ *a.k.*, s.391.

- Görevlilere çalışmalarının karşılığında aylık ve görevden ayrıldıklarında da emekli aylığı ödenir. Aylıklar kişinin örgütsel konumuna bakılarak belirlenir. Ancak, görevin sorumluluğu ve toplumsal konumu da aylıkların belirlenmesinde göz önünde bulundurulur.
- Örgüt içindeki bütün işlemler ve alınan kararlar yazılı olarak ifade edilir.

*Bürokrasinin Çalışma Prensipleri:*⁶¹

- Bütün kurallar, yasal-ussal otorite temelinde örgüt ya da toplum üyelerince kabul edilen kurallardır. Kuralların diğer bir özelliği de aynı durumda olan herkese eşit işlem yapılmasını sağlamasıdır. Bu anlamda, yasal-ussal otorite son derecede eşitlikçi bir mekanizma öngörmektedir.
- Amirin verdiği emirler ve yaptığı düzenlemeler bu hukuk kuralları çerçevesinde kişisel olmayan bir düzen içerisinde gerçekleşir. Astın itaati de bu yasal düzenedir.

Weber'in bürokrasi ile ilgili olarak yapmış olduğu bu açıklamalar da göstermektedir ki bürokrasi, Tanrıya bağlı olma, aristokrasinin egemenliği ve keyfilik uygulamalarının tersine nesnellik, uzmanlık ve hukuk kuralları temelinde işleyen ve bu özellikleriyle de kapitalist sistemin yerleşmesini sağlayan bir yönetim biçimidir.⁶² Çünkü bürokrasi, disiplini, güvenilirliği, hesaplanabilirliği ve kesinliği barındırmakta⁶³ ve bu özelliğiyle de kapitalizmin ihtiyaç duyduğu güvenilir yönetim aygıtını sunmaktadır.⁶⁴ Bir başka deyişle bürokrasi, imtiyazları ve gelenekselliği ortadan kaldırmakta ve yerine öngörülebilir bir düzeni sunarak demokrasinin gelişimine de katkı sağlayan eşitlikçi bir mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır.⁶⁵

Modern devlet, her türlü hukuk kuralının ya anlaşmayla ya da zorlamayla konulduğu ancak hangi durumda olursa olsun ussal temellere dayandığı ve en azından toplum tarafından öyle kabul edilen ve uyulan bir devlet düzenidir.⁶⁶ Bu

⁶¹ a.k, s.317-330.

⁶² Wood da kapitalist sistemin devam edebilmesinin temel koşullarından birinin hukuk kurallarına duyulan gereksinim olduğunu belirtmektedir. (Ellen Meiksins Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması*, (Çev: Şahin Artan), İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.44.)

⁶³ Weber (1995), a.g.k, s.326-329.

⁶⁴ Haldun Gülalp, *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*, Belge Yayınları, İstanbul, 1993, s.11.

⁶⁵ Gay, Paul De, *Bürokrasiye Övgü*, (Çev: Engin Yıldırım, Seçkin Bayraktar ve Şuayip Çalış), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.X.

⁶⁶ Weber'in modern devletin doğuşunda ele aldığı bir diğer unsur da çok kazanma ve tasarruf etme inancıyla kapitalist ekonomik modelle uyum içinde olduğunu iddia ettiği Protestan inancıdır. (Şaylan (1986), a.g.k, s.50.). Çünkü Protestanlık, kurtuluşa giden yolu çok çalışmak olarak belirlemektedir. (Max Weber, *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*, (Çev: Z. Auruba), Hil Yayınları, İstanbul, 1997, s.25-45.). Bu bağlamda Weber, Marks'ın görüşlerinin tam tersi olarak toplumsal değişimin salt ekonomik nedenlerle açıklanamayacağını ve başta din olmak üzere birtakım toplumsal değerlerin de değişme üzerinde etkili olabileceğini düşünmektedir. (Ali Esgin, *Anthony Giddens Sosyolojisi*, Anı Yayıncılık, Ankara, 2005, s.68.)

çerçevede modern devlet, meşru olarak değerlendirilmekte ve belirli hukuk kuralları altında işlemektedir. Bu düzenin ussal olarak nitelendirilmesinin temel nedeni, kuralların konuluş şekli değil toplum üyelerince kabul görüp görmediğidir. Kuralların toplum üyeleri tarafından meşru olarak kabul görmesi ise kuralların eşitlikçi bir yapı öngörmesinden kaynaklanmaktadır. Bu noktada Weber'e göre bürokrasinin demokrasi karşısında bir tehlike oluşturduğunun söylenmesi de bir doğruluk payı taşımamaktadır. Weberci analizde bürokrasi ve demokrasi arasında belirli bir çelişki vardır ama bu çelişki bürokrasinin bir canavar olarak nitelendirilmesini gerektirmeyecek bir çelişkidir. Demokrasinin gelişmesi zorunlu olarak bürokratik yönetimin genişlemesine bağlıdır. Çünkü demokrasinin hayata geçirilmesi, hukuki kuralların yaratılması ve bu ilkelerin geniş çapta uygulanmasıyla mümkün olmaktadır ve bu durum da merkezileşmenin artmasını talep etmektedir. Çelişki, Weber'in düşüncesinde bu noktada ortaya çıkmaktadır. Demokrasi, olumlu anlamda merkezileşmeye gereksinim duyarken; merkeziyetçiliğin gelişmesi her zaman demokratik hakların artırılması ile sonuçlanmamaktadır.⁶⁷

Weber'in bürokrasiyi en yüksek verimlilik düzeyi olarak görmesi de bürokrasinin disiplini ve güvenilirliği barındırması ve bu özellikleriyle de eşitlikçi bir mekanizma sunmasından kaynaklanmaktadır. Bu haliyle de bürokrasinin gelişmesi ve kökleşmesi ancak kapitalist üretim altında gerçekleşebilecektir.⁶⁸ Weber, bürokrasinin sadece kamu yönetiminde değil, aynı zamanda büyük kapitalist işletmelerde de görülebileceğini söylerken de kapitalizmin özünde yatan usallık anlayışını anlatmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki Weber, örgüt tipi olarak bürokrasinin mutlaka özel sektörde de görüleceğini söylememekte ve dağınık toplumsal eylem ve hareketlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi anlamında bürokrasinin⁶⁹ belli bir büyüklüğe ulaşmış ve ilişkilerin yüz yüze olmaktan çıktığı herhangi bir özel sektör kuruluşunda da görülebile

⁶⁷ Anthony Giddens, *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji*, (Çev:Ahmet Çiğdem), 3.B., Vadi Yayınları, Ankara, 1999, s.21-22.

⁶⁸ Weber (1995), *a.g.k.*, s.328. (Weber, böyle bir modelin demokratik (modern) devletler için vazgeçilmez olduğunu düşünmektedir. Çünkü ona göre siyasi talepler ancak büyük ölçekli bir bürokratik idare tarafından karşılanabilir. Gay (2002), *a.g.k.*, s.84.)

⁶⁹ Abadan (1959), *a.g.k.*, s.11.

olasılığından bahsetmektedir.⁷⁰ Bu noktayı açıklığa kavuşturmak için de Weber, resmi makamlar ve serbest piyasa olarak ikili bir otorite ayırımına gitmekte⁷¹ ve devlet yönetimi için *bürokratik otorite* ve özel sektör yönetimi için de *bürokratik iş yönetimi* kavramlarını kullanmaktadır.⁷²

Weber'in ortaya koyduğu bu ikili ayırım, Kıta Avrupası'nda ve Amerika'da farklı kullanılmaktadır. Kıta Avrupası'nda kamu yönetimi ve özel sektör arasındaki fark vurgulanırken; Amerika'da bürokratik yönetim açısından bu iki alan arasında herhangi bir farkın olmadığı düşünülmektedir.⁷³ Bu nedenle 20. yy. başlarında hayat bulmuş olan ve kamu-özel ayırımını dışlayan yönetim bilimleri disiplininin gelişme çizgisi içinde bürokrasi, hem devletin hem de özel sektörün özel bir örgüt biçimi olarak ele alınmış ve günümüze kadar uzanan örgüt kuramları da olguyu hep bu ekseninde kullanagelmiştir. Oysa Weber, bürokrasiyi devletten ayrı bir olgu olarak görmemiş ve bürokrasi analizini de farklı bir düzleme kaydırmamıştır. Bu nedenle, bürokrasiyi bir örgüt tipi ya da sadece idare anlamında ele almak Weberyen anlamda pek mümkün değildir. Weber'e göre bürokrasi, modern devlette beliren bir yönetim biçimidir ve bu bağlamda idare olgusundan farklı bir anlama gelmektedir. İdare, otoritenin uygulanmasını sağlayan araçtır. Bu bakımdan gerek karizmatik otorite gerekse de geleneksel otorite yapılarında bir idare örgütünün varlığından söz etmek mümkünken, bu otorite yapılarında aynı şekilde bir bürokrasiden bahsetmek mümkün değildir. Çünkü bürokrasi ancak belirli özel koşullar altında meydana gelebilir ki bu koşullar da ancak yasal-ussal otorite (modern devlet) düzenine aittir. Zaten kendisi de yasal-ussal otorite tipindeki idare örgütünden bürokratik idare olarak bahsederken diğer otorite tiplerinde böyle bir belirlemeye gereksinim duymamaktadır.

Bu açıklamalar da göstermektedir ki Weber'in bürokrasi algısı, 20. yy.'ın ilk çeyreğinde geçerli olan ve klasik (geleneksel) olarak adlandırılan yönetim anlayışı ile bir bakıma paralellik gösterirken; ilkelerin devlet düzleminde ele alınması nedeniyle

⁷⁰ Abadan bürokrasinin bütün büyük örgütlerde görülebilme olasılığından dolayı onun asla kamu hizmetlerine mal edilemeyeceğini söyleyerek bürokrasinin bu yönüyle evrensel bir olgu olduğunu söylemektedir. (a.k, s.12-13.)

⁷¹ San (1971), a.g.k, s.64.

⁷² Weber (1996), a.g.k, s.290-291.

⁷³ a.k, s.292.

de büyük bir farklılık taşımaktadır. Çünkü Weber, bürokrasiyi örgütsel sınırlılıklar içine hapsedmeden sosyolojik bir bakış açısıyla yönetim biçimi olarak görmekte ve bu biçimin örgüt tipini de bürokratik örgüt olarak tanımlamaktadır. Ancak bürokratik örgütü de her yerde karşımıza çıkan teknik bir yapı olarak değerlendirmemekte ve bu yapıyı devletten bağımsız olarak ele almamaktadır. Bu bağlamda Weber'in bürokrasiye ilişkin görüşlerinin sadece kamu-özel sektör ekseninde örgütsel düzeyle sınırlandırılarak değerlendirilmesi sonuçta ortaya yanlış ve eksik bir Weber algısı çıkarmaktadır. Bu yanlış algının sonucunda bürokrasinin devletten ayrı bir örgütsel teknik olarak ele alınması 21. yy'ın başlarında daha da radikalleşmiş ve örgütlerin birbirlerinden örgüt biçimlerini öğrenebilecekleri ve transfer edebilecekleri iddia edilerek günümüz devletin kamu yönetimi örgütlenmesinin özel sektörden ithal edilen teknikler aracılığıyla gerçekleşmesi yönünde fikirler ve uygulamalar ortaya çıkabilmiştir.

B. Yönetim Biçiminin Tipik Özellikleri

Modern devlet, yurttaşlarının yaşamları üzerinde doğrudan tasarrufta bulunan, toplumsal yaşamı örgütleyen ve örgütlemeye birlikte düzenleme ve müdahale etme imkânına sahip olan merkezileşmiş bir iktidar örgütlenmesidir.⁷⁴ Bu iktidar örgütlenmesinin temel niteliği Poggi'nin de ifade ettiği üzere hem hukuken hem de fiilen yönetime ilişkin tüm güç ve olanakları tekelinde tutması ve tüm toplumsal etkinlikleri kendi eliyle yürütmesidir.⁷⁵ 17. yy'ın sonlarından itibaren kapitalizmin geçirdiği dönüşümle hayat bulan modern devletin, kendisinden önceki mutlakiyetçi ve geleneksel devletlerden en önemli farklılıkları sosyal yaşam üzerinde denetim yetkisinin artması ve devletin yönetim alanını belirleyen tam kesin sınırlar çerçevesinde yasa yapma tekeline bütünüyle sahip olmasıdır.⁷⁶ 20. yy'da sanayileşmeye dayalı kalkınma amacıyla sosyal devleti gerçekleştirebilme düşüncelerinin ortaya çıkması ve sürecin de özellikle azgelişmiş ülkeler için bürokratik devlet hâlini almasıyla sonuçlanması modern devletin bu özelliklerinden

⁷⁴ Ahmet Kemal Bayram ve Kerim Çınar, "İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealar, Zorunluluklar ve Gerilimler", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:9, S:1, (Haziran 2007), s.11.

⁷⁵ Gianfranco Poggi, *Çağdaş Devletin Gelişimi*, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991, s.17 ve 96.

⁷⁶ Anthony Giddens, *Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi*, (Çev: Ümit Tatlıcan), Paradigma Yayınları, İstanbul, 2000, s. 204-208 ve Esgin, (2005), a.g.k, s.355.

kaynaklanmaktadır. Yani ulus devletin belirli sınırlar içinde tek egemen güç olması doğal olarak onun ekonomik ve sosyal fonksiyonlar üstlenmesi ile de doğrudan ilişkilidir. Modern devlet, kendisinden önceki devlet biçimlerinden farklı olarak üretim faaliyetlerini denetleyen, doğrudan ekonomik müdahalelerde bulunan ve bunun yanında eğitim ve sağlık gibi çeşitli sosyal alanlarda da görevler üstlenmiş olan bir devlettir.⁷⁷

Modern devletin ekonomik ve toplumsal yaşamı hangi amaçlar ve ilkeler çerçevesinde nasıl örgütlediği bürokrasi olgusunda anlam bulmaktadır. Bu çerçevede bürokrasi, ekonomik ve toplumsal ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla gerekli her aracın bir araya getirildiği ve düzenlemelerin önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yapıldığı⁷⁸ ve bu sürecin bütün bir ekonomik ve toplumsal yaşamı kapsayan özellikler sunduğu bir yönetim biçimidir. Bu özellikler bağlamında bürokratik yönetim, kamusal aktörlerin karar alma mekanizmasında bizzat etkili olduğu ve özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ise karar alma sürecine dolaylı olarak katkıda buldukları bir yönetim modeli olarak görülmektedir.⁷⁹ Sistem analitik yaklaşımın⁸⁰ temsilcilerinden olan Offe de bürokrasiyi karar alma süreciyle ilgili bir yönetim biçimi olarak devletin politika oluşturma ve geliştirmesinde başvurulan bir yöntem olarak tanımlamakta ve bu yöntemin karşısına da katılımcı karar alma modelini koymaktadır.⁸¹ Bürokrasiden şikâyet edilmesinin en önemli nedeninin devlet idaresinin ekonomik ve toplumsal yaşamın her tarafında doğrudan söz söyleme hakkına sahip olması olarak belirtilmesi de bürokrasinin bu özelliğinden kaynaklanmaktadır.⁸² Bu bağlamda sanayi devriminin bir sonucu olan ve 20. yy'da gerçek kimliğine kavuşmuş olan modern (ulus) devlet yapılanmasının 21. yy'da

⁷⁷ Anthony Giddens, *Sosyoloji (Eleştirel Bir Yaklaşım)*, (Çev: M. R. Esengün ve İ. Öğretir), Birey Yayınları, İstanbul, 1998, s.77 ve Esgin (2005), *a.g.k.*, s.356.

⁷⁸ Cemil Oktay, *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1983, s.26-28. Cemil Oktay, bu çalışmada bürokratik devlet kavramı yerine bürokratlaşma kavramını tercih etmektedir.

⁷⁹ Aslında sivil toplum ve özel sektör ayrımı da bir noktada anlamsız kalmaktadır. Çünkü sivil toplum, fiyat, kâr ve emek ile meta piyasalarında yatırım mekanizmalarının yönlendirdiği sermaye birikiminin içerisinde gerçekleştiği kesimdir. (Anthony Giddens, *Toplumun Kuruluşu*, (Çev: Hüseyin Özel), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1999, s.260)

⁸⁰ Sistem analitik yaklaşım kapitalist devleti genel olarak siyasi, ekonomik ve toplumsal kategorilerden oluşmuş bir büyük sistem olarak nitelendirmektedir.

⁸¹ Ahmet Yılmaz, *Kapitalist Devleti Anlamak*, Aykırı Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.133.

⁸² Ludwig Von Mises, *Bürokrasi*, 2.B., Liberte Yayınları, Ankara, 2000, s.41.

büyük bir değişim süreci içine girmesi temel olarak devletin ekonomik ve sosyal görevlerinde meydana gelen değişmeyi anlatmaktadır.

Modern devletin yönetim biçimi olarak bürokrasi, belirli özellikler sergilemekte ve bu özellikler, 20. yy. modern devletinde daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bir anlamda yönetim biçimini şekillendiren bu özellikler, 21. yy. devlet anlayışında değişmesi gereken özellikler olarak öne sürülmekte ve 20. yy. modern devletinden 21. yy. devletine geçişte en çok eleştirilen noktalar olmaktadır. Bu çerçevede 20. yy. modern devletinde yönetim biçiminin nasıl bir özellik gösterdiğinin saptanması ve bu özelliklerin neden yönetim biçiminin özelliklerini yansıttığının tespit edilmesi önemli bir noktadır. Bu özelliklerin neler olduğunun anlaşılmasını sağlayan temel düşünceler ise bu dönemde bürokrasiyi doğrudan inceleme aracı olarak ele almış olan ve bürokrasinin özellikle belirli noktalara eğilmiş olan çalışmalardır. Bu noktada hemen belirtmek gerekmektedir ki bürokrasi, yönetim biçimi olarak da her devlet yapısında farklı görünüşler gösterebilmektedir.⁸³ Bir başka deyişle yönetim biçiminin karakteristik özellikleri her yerde aynı yapıda görülmemekte ancak bu özellikler, yapıyı bir bütün olarak görmemizi sağlamaktadır.

Ekonomik ve Toplumsal Alanda Devlet Yönetimi: Modern devletin yönetim biçimi olarak bürokrasinin en temel özelliği, onun ekonomik ve toplumsal alanda devlet yönetimini anlatmasıdır. Bürokrasi üzerine çalışmış en önemli isim olarak bilinen Weber de temel olarak bürokrasinin bu özelliği üzerinde durmuş ve bürokrasi hakkındaki görüşlerini bu bağlamda oluşturmuştur. Bu çerçevede Weber'in bürokrasiyi sadece bir örgüt tipi olarak gördüğünün iddia edilmesi eksik bir değerlendirme olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü Weber'in temel derdi, iddia edildiği gibi belirli ilkeler ve kurallar çerçevesinde işleyen bir örgüt analizi yapmak değil,⁸⁴ ekonomik ve toplumsal bir örgütlenme olarak tanımladığı modern devletin hangi koşullar altında doğduğunu ortaya çıkarabilmek ve bu devletin nasıl bir yönetim felsefesine sahip olduğunu ortaya koyabilmektir. En önemli çalışmasının

⁸³ Esgin (2005), *a.g.k.*, s.340.

⁸⁴ Höpfl, (2006), *a.g.k.*, s.8.

isminin *Ekonomik ve Toplumsal Örgütlenme Kuramı* olması da Weber'in nasıl bir amaçla bürokrasi konusuna eğildiğini göstermesi bakımından önemli bir noktadır.

Weber'in çalışmalarında bürokrasi, araçsal bir nitelik taşımaktadır. Bir başka deyişle Weber, kavramlara her ne kadar önem veriyor gibi görünse de aslında kavramların ne anlama geldiğini anlatma yönünde özel bir çaba göstermemektedir. Kavramlar, onun için sadece anlatmaya çalıştığı konunun aracı konumundadırlar.⁸⁵ Bu nedenle, Weber'in eserleri bütüncül bir açıdan değerlendirildiğinde onun bize bürokrasiyi değil devleti anlattığı ve bürokrasinin bu inceleme düzeyinde çözümleyici bir kavram olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle Weber'in peşinden koştuğu temel dürtü, bir bürokrasi kuramı inşa etmek değildir. Weber'in temel amacı, çağdaş kapitalizmin bir ürünü olan modern devletin rasyonel esaslarını ortaya çıkarabilmektir. Bu çerçevede bir sosyolog olarak yaşadığı ülkenin deneyimlerinden yola çıkan Weber'in temel hareket noktası, toplumsal yapı olarak belirlemekte ve Weber, inceleme nesnesini evrensel değil, tarihsel olarak ele almaktadır.⁸⁶ Weber'in analizinde 20. yy Almanya'sında bürokrasinin genişlemesinin nedeni, Almanya'nın hızlı bir sanayi toplumu olma yolunda atmış olduğu muazzam adımlardır. Bu sanayileşme ortamında da artık tek bir söz geçerlidir: Ussallaşma.⁸⁷ Yani ekonomik ve toplumsal kalkınmanın en iyi nasıl sağlanabileceği düşüncesi.⁸⁸ Bu bağlamda Weber'in temel odağı, modern devletin yönetim sorunu olarak belirlemektedir. Çünkü Weberyen anlamda ussallaşma, kapitalist ekonomiyi ve bürokratik yönetim biçimini tanımlamaktadır.⁸⁹

Analizinde Marks'a karşı keskin bir duruş sergileyen Weber, devleti burjuva egemenliği olarak değil, modern devlet olarak tanımlamaktadır. Oysa Marks, 1859 yılında kaleme aldığı *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*'nın önsözünde devleti bir üstyapı kurumu olarak nitelendirmekte⁹⁰ ve devletin temel işlevinin yeniden üretim

⁸⁵ San (1971), *a.g.k*, s.145.

⁸⁶ Weber, kendi inceleme nesnesini her ne kadar tarihsel olarak belirlemişse de Weber'in bürokrasi hakkındaki görüşleri sadece örgüt eksikli olarak ele alınarak genelleştirilmiş ve her zaman ve her yerde uygulanabilecek ilkeler olarak sunulmuşlardır.

⁸⁷ Weber'de modern devlet olgusunun aslında Avrupa dünyasını anlattığı ve bu bağlamda ussallığın da Avrupa'nın üstünlüğünü simgeleyen bir kavram olarak belirlediği iddia edilmektedir. (Örsan Ö. Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 2007, s.150.)

⁸⁸ Donald Macrae, *Weber*, (Çev: Nur Vergin), Afa Yayınları, İstanbul, 1985, s.38.

⁸⁹ Esgin (2005), *a.g.k*, s.66.

⁹⁰ K. Marks, *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*, (Çev: Sevim Belli), Sol Yayınları, Ankara, 1993.

sürecinde emeği kontrol altına alarak ekonomik gelişmeyi sermaye lehine düzenlemek olduğunu belirtmektedir.⁹¹ Marks'ın bu şekilde bir değerlendirmeye gitmesi onun kapitalizmi bir üretim anarşisi olarak değerlendirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu anarşi ortamı, üretim güçlerindeki rasyonel teknolojik ilerlemeler, özel mülkiyet, özel kâr ve denetimsiz piyasa rekabetinden kaynaklanmaktadır.⁹² Marks'ın devlete bu şekilde bir işlev yüklemesi doğal olarak onu *burjuva devleti*⁹³ olarak tanımlamasına neden olmaktadır. Burjuva devletinin temel özelliği de üretim sürecini doğrudan örgütlememesi ancak dışarıdan bu sürecin kapitalist sınıf⁹⁴ tarafından belirlenmesi için gerekli uygun koşulları sağlamasıdır.⁹⁵ Çünkü bir toplumsal formasyon, üretimde bulunurken aynı zamanda üretim koşullarını da yeniden üretmezse hayatını pek fazla uzun sürdüremeyecektir.⁹⁶

Weber ise bu tartışmalardan farklı olarak modern devlet analizinde sermaye egemenliği tartışmalarına girmemekte ve sadece modern devletin bürokratik yanına vurgu yapmakta böylece de modern devleti, “bürokratik devlet” olarak tanımlamaktadır. Yasal-ussal otorite tipi olarak kavramsallaştırılan kapitalist devlet, hem moderndir hem de bürokratik bir yönetim biçimine sahiptir.⁹⁷ Weber, modern devletin yönetim problemini açıklama uğraşısında temel olarak otorite⁹⁸ kavramına

⁹¹ Bir başka deyişle devlet, ekonomik mücadele ile doğan ve bu mücadelede egemen sınıfın çıkarlarına hizmet eden bir kurumdur. (F. Engels, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (Çev: Kenan Somer), Sol Yayınları, Ankara, 1998.)

⁹² Weber (1996), *a.g.k*, s.91-92.

⁹³ Marks'ın devleti modern devlet olarak değil de burjuva devleti olarak yorumlaması bürokrasinin de sınıf mücadelesinde bir perde rolü üstlenerek sermayenin emek üzerindeki sömürsünü gizlemek dışında bir amaca hizmet etmediği yönünde bir sonuca varmasına neden olmuştur. Marks'ın bürokrasiye bu şekildeki bakışı aslında kapitalist düzenin usallığını sağlayan bir yönetim anlayışı olduğunu düşünmesinden kaynaklanmaktadır. (Antonio Carlo, *Sovyetler Birliğinin Sosyo-Ekonomik Karakteri*, (Çev: Emre Adıgüzel), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985, s.12.)

⁹⁴ Weber de çalışmalarında sınıf kavramına başvurmakla birlikte sınıfı Marksist alanyazında görülen üretim araçlarına sahip olup olmama açısından tanımlamamaktadır. Ona göre sınıf, belirli bir ekonomik düzen içerisinde kişilerin mal, yaşam koşulları ve kişisel yaşantılar için sahip oldukları tipik olanaklardır. Weber'e göre sınıf, toplum içinde oluşabilecek birkaç gruptan sadece biridir. (Weber (1996), *a.g.k*, s.270)

⁹⁵ Nicos Poulantzas, “Kapitalist Devlet Sorunu”, Ralph Miliband, Nicos Poulantzas ve Ernesto Laclau, *Kapitalist Devlet Sorunu*, (Çev: Yasemin Berkman) Birikim Yayınları, İstanbul, 1977, 36 ve Güllalp (1993), *a.g.k*, s.15.

⁹⁶ Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (Çev: Yusuf Alp ve Mahmut Özışık), 2.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 1989, s.15.

⁹⁷ Güllalp (1993), *a.g.k*, s.9-10.

⁹⁸ Weber, gerçek hayatta bu otorite türlerinin saf bir halde bulunmadığını ve ekonomik yapıya göre değişen otorite türlerinin bu üç ideal tipin karışımından ibaret olduğunu iddia etmektedir. Kendisinin bu şekilde üçlü bir ayrıma gitmesinin temelde iki nedeni bulunmaktadır. İlki, geleneksel ve karizmatik otoriteden bahsetmeden yasal-ussal otoritenin ne anlama geldiğinin anlaşılamayacağını düşünmesidir.

dayanmakta ve analizinde temel olarak otorite ve bu otoritenin ekonomi üzerindeki etkisine yoğunlaşmaktadır. Ona göre geleneksel otorite,⁹⁹ ekonomideki geleneksel tutumların sürmesine yol açan bir otorite türüdür.¹⁰⁰ Böyle bir otorite türünde pazarların gelişmesi çok zordur. Çünkü otorite sahibinin ekonomik işletmeleri kendi eliyle yürütmesi kapitalist gelişmeye uygun değildir. Ekonomik faaliyetler daha çok ev topluluğu şekline dayanmaktadır. Karizmatik otorite tipinde de planlı bir ekonomi anlayışından bahsetmek mümkün değildir. Ekonomik gelirleri hediyeler, bağışlar, gönüllü katkılar, vakıf gelirleri ve savaş ganimetleri sağlamaktadır.¹⁰¹ Geleneksel otorite, eskiden kalma kurallar ışığında işlerken ya da yasal-ussal otorite hukuksal bir perspektife sahipken; karizmatik otorite her türlü kurala yabancı olmasından dolayı us dışıdır. Bu özellikler de göstermektedir ki karizmatik otorite tipinde belirli ve somut bir hukuk düzeninden, planlı bir ekonomi anlayışından ve vergi politikasından bahsetmek mümkün değildir.

Modern devlet düzeninde ise yönetim biçiminin iki önemli özelliği ön plana çıkmaktadır. Bu özellikler, devletin meşru şiddet tekeline sahip olması ve ekonomik ve toplumsal yaşamın doğrudan devlet tarafından kontrol altına alınmasıdır.¹⁰² Devletin meşru şiddet tekeline sahip olması, o toplum içinde başka hiçbir grubun şiddet araçlarına sahip olmaması ve bunları kullanmaması anlamına gelmemektedir. Toplum içinde başka grup ya da gruplar da şiddet araçlarına sahip olup bunları uygulayabilirler ancak bu grupların uygulamaları toplumca meşru sayılmaz. Bu alandaki tek yetki, bir uzlaşmayla devlete tanınmıştır ve devlet de hukuk kuralları doğrultusunda bu hakkını kullanmaktadır. Bu bağlamda ussallık denilen şey de Weber'de topluma hükmetmeyi gündeme getiren bir eylem tipi olarak belirlemektedir. Bu eylem tipinin en önemli özelliği ise otoriteyi geleneksel olmaktan çıkartarak

İkincisi de modern devlette yönetim sorunun ancak bu üçlü ayırım sayesinde netliğe kavuşabileceğini düşünmesidir. (San (1971), *a.g.k*, s.113.)

⁹⁹ Weber, çalışmasında geleneksel otoritenin en iyi örnekleri olarak patrimonializm ve feodalizmi göstermektedir. Bu iki otorite tipi her ne kadar birbirlerinden farklı özelliklere sahip gibi görünseler de tarihsel gerçeklikte birbirleriyle kaynaşmış bir biçimde bulduklarından (San (1971), *a.g.k*, s.109.) bu çalışmada ayrı ayrı incelenmeyecekler ve geleneksel otorite başlığı altında birlikte ele alınacaklardır.

¹⁰⁰ Weber (1995), *a.g.k*, s.347.

¹⁰¹ *a.k*, s. 352-357 ve San (1971), *a.g.k*, s.76.

¹⁰² San (1971), *a.g.k*, s.113-114.

devlete özgü kılmasıdır.¹⁰³ Böylece modern devlet, modern hukuka ve bu hukuk kuralları da serbest irade ile kurulan akılcı bir düzene uygun olarak işler ve bireyler arasında yapılan sözleşme serbestisi ve mülkiyet özgürlüğü esas kılınır. Böyle bir ortamda artık otorite ve idare, devletin tekelinde birleşmekte, kanun koyma yetkisi sadece devletin eline geçmekte ve devlet fonksiyonları düzenli olarak göreve atanan memurlar eliyle yapılmaya başlamaktadır.¹⁰⁴ Yani, kapitalist sistemin gerektirdiği uzmanlaşma sağlanmış olmaktadır.

Modern devlet düzeninin konulan kuralların toplum üyeleri tarafından benimsenmesi dışında öne çıkan bir diğer önemli özelliği de bu otorite türüne dayalı devletin toplumsal alanda gittikçe yer edinmesidir. Başka bir ifadeyle devlet, gerek ekonomi gerekse de toplumsal alanlarda kendine yeni alanlar bulmakta ve bu alanlar da yeni düzenlemelere konu olmaktadır. Poulantzas, devletin bu ekonomik ve toplumsal işlevlerinin egemen sınıfın politik çıkarlarına hizmet ettiğini ve politik çıkarların da sınıflara bölünmüş olan toplumsal yapıyı korumak dışında bir amaç taşımadığını belirtmektedir.¹⁰⁵ Oysa Weber'in bürokrasiye yönelik yazılarında böyle bir düşünceye rastlanmamaktadır. Weber de bürokrasinin kapitalist piyasa ekonomisinin yararına olduğunu kabul etmekle birlikte bürokrasiyi ne sınıf olarak ne de sermaye egemenliği olarak ele almaktadır. O, bir yönetim biçimi olarak bürokrasinin mükemmelliğe varacak ölçüde işleyen bir makine olduğunu düşünmektedir. Mükemmel bir işleyiş yapısına sahip olan bu makineden üstün olan tek şey, özel sektördeki girişimcilerin uzman bilgisidir. Bunun nedeni ise iş adamlarının ekonomik varlıklarını devam ettirebilmek için kendi alanlarındaki bütün gelişmeleri en iyi şekilde bilmek zorunluluğundan doğmaktadır. Bir kamu kurumundaki hatalar doğrudan bu işlemi yapan bir memur için ekonomik sonuçlar doğurmazken, bir kapitalist işletmedeki en ufak hata bile girişimcinin karşısına zarar olarak çıkabilmektedir.¹⁰⁶

¹⁰³ Esgin (2005), *a.g.k.*, s.67. Block, devletin bu hakkının kapitalistlerin aleyhine olmadığını çünkü burjuvazi ve diğer mülk sahibi sınıfların devlet olmadan varlıklarını sürdüremeyeceklerini belirtmektedir. (Gülalp (1993), *a.g.k.*, s.56.)

¹⁰⁴ San (1971), *a.g.k.*, s.114-124.

¹⁰⁵ Nicos Poulantzas, *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*, (Çev: Şen Sürer ve Fevzi Topaçoğlu), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.44.

¹⁰⁶ Weber (1996), *a.g.k.*, s.318.

Weber dışında özel sektörün bürokratik yönetimden daha üstün bir yönetim tekniğine sahip olduğunu iddia eden bir başka isim de Von Mises'dir. Mises'e göre bürokrasi, demokrasinin karşısında yer alan bir sistemdir. Çünkü bürokrasi, demokrasinin savunucusu olduğu iddia edilen serbest teşebbüsün ve mülkiyetin en büyük düşmanıdır. Böyle bir düşmanın belirmesinin temel nedeni, ekonomik ve toplumsal yaşamın doğrudan devlet tarafından yönetilmesidir. Bürokratik yönetimde memurlar, vatandaşların günlük yaşamlarına müdahale etmekte ve hemen hemen her alan kontrol altına alınmaktadır. Bir başka deyişle özel teşebbüsün faaliyet gösterdiği sahalara bir bir kamu sektörü girmektedir. Mises'in bürokrasiyi daha doğrusu kamu sektörünü düşman olarak görmesinin nedeni de bu noktada ekonomide özel sektörün asıl sürükleyici güç olduğuna yönelik inancıdır. Bürokrasi ise onun algısında rehavet içinde yüzen ağır bir gemi gibidir. Böyle bir düşmanın hayat bulmasının en önemli nedeni ise devletin ekonomik yaşama müdahalesidir. Mises'in algılamasıyla ağır gemi, devlet yönetimi ve bürokrasi de kamu sektörünün ekonomik ve toplumsal yaşama doğrudan müdahalesinden başka bir şey değildir. Zaten ona göre bürokraside görülen aksaklıklar, aynı zamanda sosyalist ve totaliter rejimlerin zaaf noktalarını meydana getirmektedir. Bu nedenle Mises'e göre bürokrasiyi ortaya çıkaran en önemli neden, iktidara gelen siyasi partilerin ekonomik gelişmeyi planlar aracılığıyla kendi denetim ve kontrolleri altına alma çabaları ve çoğu işletmenin devletleştirme uygulamalarına konu olmalarıdır.¹⁰⁷

Bürokrasi, serbest teşebbüs ve mülkiyete karşı gösterdiği taassup ve düşmanlıkla tebarüz eder. Plancılık iddiası gütmekle beraber, hudutları açık bir şekilde belirtilmiş bir program ve gayesi yoktur.

Kuvvetli siyasi partiler ve nüfuzlu zümreler; iktisadi hayatın devlet kontrolü altına alınmasını, faaliyetin hükümet tarafından planlaştırılmasını ve işletmelerin devletleştirilmesini hararetle istemektedirler.

Yukarıdaki alıntıdan da görüleceği üzere bürokrasi, Mises'in düşüncesinde "*bir plan dâhilinde ekonomik ve toplumsal yaşamın devlet tarafından yönetilmesi*"dir. Bir başka deyişle devletin bürokratik bir nitelik kazanmasıdır. İktisadi hayatın doğrudan devlet kontrolüne girmesi, doğal olarak bürokrasi kavramının bileşenlerini ortaya çıkaracaktır. Örneğin, iktisadi hayatı düzenleyen kanunlar çıkaran parlamento, bu düzenlemeleri uygulayacak bir aygıtta ve aygıtta çalışacak personele ihtiyaç duyacaktır. Böylece, bürokrasi hem yönetim biçimi olarak hem de bu yönetimin

¹⁰⁷ Mises (2000), *a.g.k*, s.6-7.

uygulayıcı aracı bakımından ekonomik ve toplumsal alanın her noktasına sirayet edecektir. İşte, bürokrasinin ortaya çıkışı Mises'e göre bu kadar basit nedenlerden kaynaklanmaktadır. Mises'in basit olarak nitelendirdiği bu nedenler, aslında görüşlerini kaleme aldığı dönemin çekişmelerini yansıtmaları bakımından ilgi çekicidir. Başka bir deyişle, Mises'in görüşlerinin olgunlaştığı dönem, özel mülkiyete önem veren kapitalizmin mi yoksa devlet kontrolüne dayanan sosyalizm ya da planlı ekonominin mi benimsenmesi gerektiği konusunda yoğun tartışmaların ve mücadelelerin yaşandığı bir dönemdir.

Bu dönemde bürokrasinin en önemli karakteristik özelliklerinden birinin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan devlet yönetimi olduğuna yönelik tartışmalardan biri de "bürokratik kolektivizm" anlayışı çerçevesinde yapılmaktadır. Bürokratik kolektivizm, bir toplum biçimini simgelemektedir. Bu toplum biçimi, üretim araçları mülkiyetinin kolektifleştirildiği ya da kolektifleştirilme eğiliminde olduğu toplumlarda bürokratların üretim araçlarını ellerine geçirmesi ve hızla sınıflaşma eğilimine girmesini anlatmaktadır. Bu bağlamda bürokratik kolektivizm tartışmalarında yeni bir sınıf olarak nitelendirilen bürokratların sınıfsal özelliklerine vurgu yapılırken, bu sınıfın en önemli özeliğinin de ekonomik ve toplumsal yaşamı doğrudan yönetmesi olduğunun üzerinde durulmaktadır.

Bürokratik kolektivizm anlayışına kaynaklık eden kişi Troçki'dir.¹⁰⁸ Troçki, 1930'lu yılların ortalarında Sovyet devletini incelemiş ve sosyalist yozlaşmanın ekonomik değil siyasal düzeyde gerçekleştiğini öne sürmüştür. Ona göre çeşitli sınıfların zayıflığı ve iktidarı ele geçiremeyişleri bürokratları güçlendirmiş ve milli

¹⁰⁸ Bürokratik kolektivizm tartışmaları için ayrıca bkz. Bruno Rizzi, *Dünyanın Bürokratikleşmesi*, 1985, Max Sachtman, *The Bureaucratic Revolution: The Rise Of The Stalinist State*, The Donald Pres, New York, 1962 ve James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in The World*, The John Daay Companay, New York, 1941. Bürokratik kolektivizm anlayışında sürekli atıf alan James Burnham, bürokratik kolektivizm konusuna yöneticilik perspektifiyle katkıda bulunmaktadır. Burnham, kapitalizmin sonunun geldiğini ve gelecekte dünyayı oligarşik yöneticilerin yöneteceğini düşünmektedir. Burnham, bu kaniya ABD'de 200 şirket üzerinde yapılan bir araştırmaya başvurarak ulaşmakta ve temel tezini kapitalistlerin şirket yöneticiliklerinden hızla uzaklaşmaları ve yerlerini profesyonel yöneticilere bırakmaları düşüncesi oluşturmaktadır. Ona göre bürokratik kolektivizm anlayışının temel noktası, mal sahipliği ve yönetici sınıfın birbirinden ayrılmasıyla doğan yöneticilik sorunudur. Burnham'ın çalışması bürokrasi çalışmalarında sürekli referans almakla birlikte Maurice Dobb, Burnham'ın düşüncelerinin çok önemli olmadığını iddia etmektedir. Ona göre şirketlerin yeni profesyonel yöneticileri de kapitalisttir ve aynı mülk sahipleri gibi kâr güdüsü dışında başka bir amaç taşımamaktadırlar. (Maurice Dobb, *Kapitalizmin Dünü ve Bugünü*, 3. B., İletişim Yayınları, İstanbul, 1999, s.73-74.)

gelirin önemli bir kısmına bu sınıfın el koymasına yol açmıştır.¹⁰⁹ Ancak bu sınıfın tek tek üyeleri, hiçbir devlet mülkünü bireysel çıkara göre elden çıkaramamakta ya da devredememektedirler.¹¹⁰ Djilas tarafından yeni bir sınıf olarak da nitelendirilen bu grubun doğuşunun temel nedeni, sadece maddi kaynakların değil bütün sosyal kaynakların da yüksek bir merkezîyetçilik düşüncesiyle devlet tarafından yönetilmesidir.¹¹¹ Temel politika ise sanayileşmeye dayalı yeni bir ekonomik düzenin kurulmasıdır.¹¹² Bir başka deyişle, bürokratik kolektivitizm düşüncesinin temelinde millileştirilmiş ve sosyalistleştirilmiş mülkiyetin doğrudan toplum hayatına tesir edecek şekilde devlet tarafından yönetilmesi yatmaktadır.¹¹³

Bürokratlar da bu yönetim biçiminde bütün mülkiyeti kontrol altında tutan bir sınıf kimliğine sahiptir. Bu sınıf, ücretlerin tespit edilmesinden, ekonomik gelişmenin sevk ve idaresine, devletleştirilmiş ve devletleştirilmemiş mülkiyetin nasıl yönetileceğinden gelirin nasıl paylaşılacağına ve hatta diğer bütün toplumsal örgütlenmenin yönetiminin de nasıl sağlanacağına uzanan haklara sahiptir. Djilas'a göre bu şekildeki bir yönetimin gerçekleşebilmesinin tek bir koşulu vardır: Özel mülkiyeti ortadan kaldırmak. Bu durumda yeni sınıf, mülkiyeti kolektifleştirir ve toplum adına dağıtır ve yönetir. Yeni sınıfın bu konumu onun yönetim üzerindeki tekel hakkından ve diğer çalışanların üretici olma dışında hiçbir hakka sahip olmamasından kaynaklanmaktadır.¹¹⁴ Bürokratik kolektivitizm kavramsallaştırması da bürokratların ekonomideki bu işlevlerinden türetilmekte ve bürokratik kolektivitizmin bürokratik diktatörlük olarak değerlendirilmesi Rizzi'nin de ifade ettiği gibi ekonomi yönetiminin bir sınıf olan bürokratların elinde olmasından ve işçilerin sadece devlet için çalışabilme seçenekleri olmasından kaynaklanmaktadır.¹¹⁵

¹⁰⁹ Bu yaklaşıma göre bürokratlar, ekonomik ve toplumsal ilerlemenin kanallarından biri olarak bir sınıf ya da toplumsal güç merkezidir. (S. N. Eisenstandat, "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları", (Çev: Özer Özankaya), *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:20, S:3, (1965), s.227-230.

¹¹⁰ Carlo (1985), *a.g.k*, s.18.

¹¹¹ Milovan Djilas, *Yeni Sınıf Komünist Sistemin Bir Tahlili*, (Çev: H. Tayfur Sonkur), Ankara, 1959, s.36-41.

¹¹² Djilas (1959), *a.g.k*, s.51-54.

¹¹³ *a.k*, s.48.

¹¹⁴ *a.k*, s.56-59.

¹¹⁵ Carlo (1985), *a.g.k*, s.98.

Kamu Hizmeti: Bürokrasinin ekonomik ve toplumsal yaşamda devlet yönetimi dışında beliren ikinci önemli özelliği, devlet müdahalesinin kamu hizmeti fikri temelinde gerçekleşmesidir. Bürokratik yönetimin temel olarak kamu hizmetine dayandığını ve böyle bir yönetimin en sonunda totaliter bir nitelik taşıdığı hususu üzerinde önemle duran isim, Von Mises'dir. Mises, 1944 yılında kaleme aldığı *Bürokrasi* adlı kitabına bürokrasinin nereden bakılırsa bakılsın olumsuz bir anlam, hatta hakaret içeren bir sözcük olduğunu anlatarak başlaması da bu şekildeki bir düşüncenin ürünüdür.

Mises'e göre bürokrasi, sadece devlet yönetimine ait bir yönetme biçimidir ve bu nedenle kâr-zarar muhasebesi altında çalışan özel sektör kuruluşlarında hangi büyüklüğe ulaşırsa ulaşılsın bürokrasiden söz etmek mümkün değildir. Çünkü özel sektör, kâr gayesi ile çalışmakta ve bu durum da bürokrasinin özel sektörde geçerli olmasına engel olmaktadır. Devlet yönetiminde ise kâr amacı bulunmadığından *hizmet fikrine* karşılık gelen bürokrasi var olmaktadır.

...Bürokrasinin iktisadi hayatta kök tutması, devlet müdahalesinin bir neticesidir. Bürokrasi, cemiyetin iktisadi bünyesinde kâr mefhumunun oynadığı rolü tahdit maksadıyla başvuru hükümet tedbirlerinin mahsulüdür.¹¹⁶

Fakat kazanç ve kâr mefhumlarının her taraftan hücumu maruz kaldığı bir çağda yaşıyoruz. Halk efkârı, teşebbüs kazancını ahlaka aykırı ve umumi menfaate zararlı bulmaktadır. Siyasi partiler ve hizmetler, kâr mefhumunu kaldırmaya ve yerine bürokrasi rejimini tebarüz ettiren "hizmet fikrini" ikame etmeğe çalışmaktadırlar.¹¹⁷

Bürokrasi, kâr ve zarar ilkelerinden farklı olarak hizmet fikrine öncelik veren, bu özelliği nedeniyle de işletme yönetiminden farklı olan, devletin iktisadi hayata müdahalesi ile doğan ve devletin ekonomik alanda varlığını gösteren ve bu nedenle de demokrasinin karşısında yer alan bir yönetim biçimidir. Ona göre bürokrasi, sonucu piyasa fiyatı ile ölçülemeyecek nitelikte olan kamusal mal ve hizmet sunumunu yerine getirmede başvuru bir yöntemdir. Bu yöntem, sadece ekonomik hayatta değil toplumsal alanda da devlet müdahaleciliği olarak kendisini gösterdiğinden, bürokrasi bizzat kamu hizmeti anlamına gelmektedir. Zaten Mises'e göre halk da devlet dairelerine karşı değildir. Halkın karşı olduğu şey bütün

¹¹⁶ Mises (2000), *a.g.k.*, s.13

¹¹⁷ *a.k.*, s.59

ekonomik ve toplumsal yaşamın düzenlenmesi, bir başka ifadeyle planlanmasıdır.¹¹⁸ Bu bağlamda bürokrasi, ekme kütü gibi ne iyi ne de salt kötü bir şeydir.

Mises, bürokrasinin değil, onun uygulama alanının genişlemesinin demokrasi prensibi açısından bir tehlike taşıdığını düşünmektedir. Başka bir ifadeyle, devlet yönetimi tek başına bir kötülük içermemektedir. Ancak, devlet yönetiminin ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında gittikçe yer kaplaması, bir başka deyişle sosyal adalet düşüncesinin genişlemesi, özgürlükler açısından tehlikeler barındırmaktadır. Hayek'in de ifade ettiği gibi bu tehlikenin en önemli nedeni, sosyal adalet düşüncesinin toplumun gelir seviyesi yüksek kesimlerini ağır vergilerle çevrelemesi ve bu düşüncenin insan davranışlarını belirli bir yöne doğru sevk etmesidir.¹¹⁹ Bu haliyle bürokratik yönetimin genişlemesi özel sektörün alanının daraltılması sonucunu doğuracaktır. Bürokrasinin anlamı da Mises'in bu cümlelerinde, yani ticari zihniyette somutlaşmaktadır. Ticari zihniyet, özel mülkiyete ve teşebbüs serbestisine dayanmakta ve bu durum da sadece kapitalizm koşullarında geçerli olmaktadır.¹²⁰

Yukarıdaki açıklamalar da bürokrasinin Mises tarafından ekonomik ve toplumsal alanın yönetimi olarak değerlendirildiği ve bu yönetimde kamu hizmeti ve planlama fikrinin öne çıktığı bir modelin olduğu görülmektedir. Çalışmasının temel probleminin bürokrasinin mi yoksa serbest piyasa sisteminin mi daha yararlı olacağı sorusunun üstüne kurulması da bu düşünceyi kanıtlamaktadır.¹²¹ Ekonomik alanın devlet tarafından yönetimi, ona göre sosyalizmden başka bir anlama gelmemektedir. Mises, bu düşünceleri doğrultusunda bürokrasiyi şu şekilde tanımlamaktadır: *“Bürokrasi, sonucu piyasa fiyatı ile ölçülebilecek nitelik taşımayan idari hizmetleri yerine getirmek üzere başvurulmuş bir yöntemdir.”*¹²²

Vergiye Dayalı Yapı: Bürokratik yönetimin üçüncü önemli özelliği, vergiye dayalı bir yapıyla işlemesidir. Bu sistemde devlet gelirleri bağışlar ya da hediyeler şeklinde elde edilmemekte vatandaşlardan düzenli olarak sağlanan vergiler, devletin

¹¹⁸ Mises'in bu görüşleri, planlamayı da bir kamu hizmeti olarak gördüğünü göstermektedir.

¹¹⁹ Butler (2001), *a.g.k.*, s.119-132.

¹²⁰ Mises (2000), *a.g.k.*, s.18-19.

¹²¹ *a.k.*, s.100.

¹²² *a.k.*, s.40-43.

temel gelir kaynağı olarak görülmektedir. Bürokratik yönetimin bu şekilde yapılması iktisadi sistemin işleyebilmesi için zorunludur ve bu zorunluluk da görevini kötüye kullanmayacak olan yönetsel görevliler eliyle yapılmalıdır. Eğer, vergi toplama üçüncü kişilerce yapılırsa bu durum güvenilir bir yönetsel örgütün olmayışından kaynaklanır.¹²³ Ekonomik düzen ve ekonomik nitelikli olmayan kuruluşlar arasındaki bu karşılıklı etkileşimde ekonomik düzen, kuruluşların güvenliğinin sağlanması ve sistemin sorunsuz devam etmesinden dolayı kazançlı görünmektedir.¹²⁴ Vergilerin devlet görevlileri değil de üçüncü kişilerce toplandığı bir düzen, kazanç sağlayıcı etkinlikleri pazara yönlendirmekten uzaktır. Vergilerin üçüncü kişilerce toplanılması, vergi toplayıcıların bu geleneksel düzeni devam ettirmelerine yol açmakta ve bu durum da kapitalist düzenin gelişimine engel olmaktadır. Bu bağlamda, iktisadi düzenin sadece para biçimindeki ödemelere dayalı olduğu, vergilerin bizzat kendi görevlileri eliyle toplandığı ve bunun dışında devletin yargısal ve siyasal hizmetler dışında hiçbir ekonomik etkinlikte bulunmadığı bir devlet ussal bir pazara yönelik en elverişli ortamı oluşturmaktadır. Çünkü devletin birincil görevi, mevcut sosyo-ekonomik düzeni sağlamaktır.¹²⁵

Planlama: Bürokratik yönetimin ele alınması gereken son önemli özelliği, ekonomik ve toplumsal yaşamın devlet tarafından nasıl yönetileceğini gösteren planlamadır. Bürokrasinin büyük ölçüde planlı bir model olarak ele alınması birçok bilim adamında görülen ortak bir özellik olarak görülmekte ve bu özellik nedeniyle planlamanın bürokrasinin ikiz kardeşi olarak nitelendirilmesine varacak değerlendirmeler yapılmaktadır.

Bürokrasinin planlama ile iç içe geçmiş olan bir yönetim biçimi olarak ele alınmasının en net biçimde görüldüğü görüşlerden biri Von Hayek'in bürokrasi hakkındaki düşünceleridir. Avusturya İktisadi Araştırma Enstitüsü'nde birlikte çalışmış olduğu şefi Von Mises'in fikirlerinden büyük ölçüde etkilenmiş olan Hayek, Mises gibi bürokrasiyi bir kollektivist sistem olarak görmekte ve bu sistemin en önemli özelliğinin ekonomik ve toplumsal yapının toplumsal bir amaç olan kamu

¹²³Bu duruma Osmanlı İmparatorluğu'nda tımar sistemini örnek vermek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokrasiye sahip olmadığı yönündeki iddialardan biri de vergi toplama yani devletin kamu mali yönetiminde yaşadığı boşluktan kaynaklanmaktadır.

¹²⁴Weber (1995), *a.g.k.*, s.294-295.

¹²⁵*a.k.*, s.299.

hizmeti doğrultusunda örgütlenmesi ve bütüncül bir ekonomik ve toplumsal kalkınmanın sağlanması olduğunu düşünmektedir.

Hayek'e göre devletin kendine has bir amaçlar hiyerarşisi ve bu amaçları yerine getirebilmek için de çeşitli araçları bulunmaktadır. Devletin yönetim biçimini gösteren amaçlar ve araçlar konusunda esas tartışma amaçların niteliği ve amaçların gerçekleştirileceği alanın sınırlarıdır. Başka bir ifadeyle tartışma, doğrudan bürokrasinin ölçeğine ilişkindir. En önemli özelliklerinden biri devletin ekonomik ve toplumsal sahada doğrudan görevler üstlenmesi olan bu yönetim biçiminin ölçeğini genişleten ve tüm ekonomik ve toplumsal yaşama tesir eden en önemli araçsa piyasanın (rekabetin) en büyük tehlikelerinden biri olan planlı ekonomidir.¹²⁶ Bu temel düşüncelerle Hayek, *Kölelik Yolu*¹²⁷ adını taşıyan çalışmasında temel olarak iki kavram üzerinde durmaktadır: Merkezi planlama ve rekabet. Bu kavramlar, birbirinin tam zıddı olan ve aslında iki farklı iktisadi sistemi anlatan kavramlardır. Planlı ekonomide ekonomik girişimler devlet tarafından denetlenmekte ve etkinlikler, kimi etkinliklerin yasaklandığı kimilerinin de ödüllendirildiği bir şekilde sürdürülmektedir.¹²⁸

Hayek'e göre kötü olan planlama değil, bütün iktisadi ve toplumsal hayatın bir plan doğrultusunda yönetilmesidir. Normal bir insan da gündelik yaşamını planlamakta ve sabahtan akşama kadar neleri yapması gerektiğini bir düzene koymaktadır. Ancak merkezi planlama bu basit planlama anlayışından çok farklı bir şeydir. Merkezi planlama, bütün kaynakların rasyonel bir şekilde kullanıldığı ve bütün faaliyetlerin bilinçli olarak hazırlanmış bir proje dâhilinde yerine getirildiği bir düzendir. Bu noktada merkezi planlama, Hayek'in düşüncesinde iktidar sahiplerinin arzularını ve çıkarlarını yansıtmak dışında herhangi bir amaca hizmet etmeyen ve esas olarak sosyalizmde görülen bir anlayıştır.¹²⁹ Başka bir şekilde ifade etmek

¹²⁶ Friedrich August Von Hayek, *Kölelik Yolu*, (Çev: Turhan Feyzioğlu ve Yıldırım Arsan), Liberte Yayınları, Ankara, 2004, s.79-85.

¹²⁷ Hayek'in planlamaya karşı olumsuz bir tutum sergilediği bu çalışmasına karşılık yapılmış en önemli çalışmalardan biri Herman Finer'in 1945 tarihli *Road to Reaction* adlı yapıtıdır.

¹²⁸ Weber (1995), *a.g.k.*, s.166-167.

¹²⁹ Weber de karar alma düzeyinin merkezi otoritede toplandığını ve bireylerin karar almada herhangi bir haklarının bulunmadığını belirterek sosyalist ekonomik düzeni eleştirmektedir. Bu eleştirinin temel nedeni, yönetim araçlarının toplumsallaştırıldığı bir ortamda üretim araçlarının da toplumsallaştırılmasının devleti totaliter bir hâle sokacağını ve görece özerk olan ekonomi yönetiminin de devletin denetimine gireceğini düşünmesidir. (Weber (1995), *a.g.k.*, s.304-305.)

gerekirse, kötü olan, bütün ekonomik ve toplumsal alanı kapsayan ulusal planlamadır. Oysa liberalizm insanların ahenkli bir düzen içinde gayret sarf etmelerini sağlayan rekabet ilkesinden doğmaktadır. Yani liberalizm insanları harekete geçiren en temel ilkenin rekabet olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Böyle bir ortamda otoritenin keyfi müdahaleleri olmaksızın insanlar kendi faaliyetlerini diledikleri gibi planlamaktadırlar. Bu kişisel planlama sayesinde pazar koşullarında herkes, satılması mümkün olan her şeyi üretmek ve satmak özgürlüğüne sahip olmaktadır. Çünkü pazar ekonomisi temel olarak bir eşgüdüm ve denetim aracı olarak pazara yer tanıyan bir ekonomik model olmaktan ziyade neyin, nasıl ve kim tarafından üretileceğine kârlılık kriterine göre karar verilen bir ekonomik örgütlenme biçimidir.¹³⁰ Oysa merkezi planlamanın olduğu bir yerde ekonomi bir bütün olarak planlanmakta ve böylece sadece üretim değil, tüketim de denetim altında tutulmaktadır.

Merkezi planlama hakkındaki Hayek'in bu düşünceleri bürokratik kolektivizm tartışmalarında da planlamanın sıkıntıları olarak yer bulmaktadır. Örneğin Carlo'ya göre ekonominin bütün akışını en başından en sonuna kadar bir plan dâhilinde düzenlemek mümkün değildir. Süreç içerisinde çatlaklar olması ihtimal kapsamındadır ve bunlar önceden tahmin edilemez. Çünkü üretimin gittikçe uzmanlaşmaya başlaması ve ekonomik çekişmelerinin ortaya çıkmasıyla ekonominin kontrol edilmesi gittikçe zorlaşmaya başlamaktadır. Böylece, planın kendisi o dönemin şartlarına uymaz olur ve ekonomik gelişmeye engel olmak dışında başka bir amaca hizmet etmez.¹³¹ Çünkü planlama ancak sistemin ilk gelişme aşamalarında ve basit karar düzeylerinde olumlu sonuçlar vermektedir.

Ekonominin bir bütün olarak planlanması dışında bürokratik kolektivizm düşüncesinde planlamanın bir diğer sıkıntısı olarak tüketicilerin ihtiyaçlarına hiçbir şekilde önem verilmemesi gösterilmektedir.¹³² Merkezi planlama anlayışı

¹³⁰ Peter Kalmbach, "Daha Çok Özel Teşebbüs Daha Az Devlet", *Bir Başka İktisat*, P. Kalmbach, G. Tyler, İ. Howe ve S. Aaronovitch, (Der: Alpaslan Işıklı), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1983, s.18.

¹³¹ Carlo (1985), *a.g.k.*, s.113-116.

¹³² Bu noktada bürokratik kolektivizm düşüncesine kaynaklık eden Troçki ile Carlo'nun görüşleri farklılaşmaktadır. Troçki planın hazırlanmasında bürokrasinin çıkarları yerine üreticilerin çıkarlarına önem verilmesi durumunda ekonominin yönünün ve planın içeriğinin köklü bir şekilde değişeceğini ileri sürmektedir. Oysa Carlo'ya göre üretim araçlarının sahipliği yeni sınıfın elinde bulunduğu ve ekonomik gelişmenin yönünün bu sınıf tarafından tayin edilmesinden dolayı planın işçi sınıfının

çerçevesinde tüketim malları endüstrisi uygun bir şekilde geliştirilmemekte ve tüketicilerin ihtiyaçları hesaba katılmamaktadır. Böylece planlamayla ürünlerin cins ve miktarları, fiyatları, yatırımların niteliği ve niceliği, işyerlerinin sayıları ve işçilerin ücretleri ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.¹³³ Hayek de bu noktada bürokratik kolektivizm anlayışına paralel olarak hazırlanan planlar sayesinde merkezi otoritenin fertlerin istifade edebilecekleri mal ve hizmetlerin cinsini ve miktarını tespit etmek dışında bu mal ve hizmetlerin dağılımını da düzenleyeceğinin üzerinde durmaktadır. Yani insanların zevkleri hiçbir şekilde dikkate alınmayacak ve insanların gelirlerini nasıl harcayabilecekleri bir anlamda emredilecektir.¹³⁴

Bu uygulamalar Hayek'in ifadeleriyle sonuçta sınıflar arasında da dengesizlik yaratacak, belirli sınıflar devletçe korunacak ve sonuçta demokrasi ilkesi zarar görecektir. Oysa ona göre devletin sosyal düzeni gerçekleştirebilmek gibi bir amacı yoktur.¹³⁵ Bu nedenle de Hayek, sosyal devlet anlayışını ağır bir şekilde eleştirmekte ve sosyal devletin üretken toplumdan transfer toplumuna doğru bir geçişi simgelediğine işaret etmektedir.¹³⁶ Aslında bürokrasiyi serbest girişimin ve özel mülkiyetin önündeki en önemli engel olarak görmenin temel nedeni, yönetim biçiminin karakteristik özelliklerinin serbest piyasa sisteminin işleminde engelleyici güç olarak görülmesidir. Liberal kuram, ekonomik ve politik alan ayrımı temelinde sadece ekonomik özgürlüğün politik özgürlük doğurabileceğini iddia etmektedir. Bu iddia temelinde bürokrasi olarak ifade edilen yönetim biçiminde, bütün ekonomik alan kontrol edilmekte ve bu durum da girişimci ruhu

çıklarlarına hizmet etmesi mümkün değildir. Troçki ve Carlo arasındaki bu düşünsel farklılaşmaların temelinde iki farklı mülkiyet anlayışının benimsenmesi yatmaktadır. Troçki, mülkiyetin kamulaştırılmasını sosyalizmle eş anlamlı sayarken; Carlo, işçilerin üretime yabancılaştıkları ve ekonomik planın bürokrasinin irade ve çıkarları doğrultusunda hazırlandığı böyle bir sistemi sosyalist mülkiyet olarak nitelememektedir. (a.k, s.21-23.)

¹³³ a.k, s.49-55.

¹³⁴ Hayek'in bu noktada gözden kaçırdığı bir husus vardır. O da üreticileri üretime sevk eden temel dürtünün işverenlerin arzularından ziyade piyasanın nesnel yasaları olmasıdır. (Ernest Mandel, "Sosyalist Planlamanın Savunusu", *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.88.)

¹³⁵ Hüseyin Özdemir, "Oligarşik Bürokrasinin Sonu Geliyor Mu?", <http://www.gokturk.web.tr./mesaj/data/goster.asp?id=20>, (Erişim Tarihi: 29.12.2008).

¹³⁶ Abdulvahap Uluç ve Abdullah Çelik, "Heyek'in Liberal Düşüncesinde Birey-Devlet İlişkisi", *Ekonomik Sosyal Bilimler Dergisi*, C:5, S:18, (Güz 2006), s.137.

engellemektedir. Bu noktada Hayek'in demokrasiden ne anladığını göstermesi bakımından şu cümlesi oldukça ilgi çekicidir:¹³⁷

Yasaları, seçimle gelen yöneticilerin eline bırakmak, krema kavazunu kedinin sorumluluğuna bırakmaya benzer.

Böylece merkezi planlama uygulamaları iktisadi düzenlemelerin dışına çıkacak ve toplumsal hayatı da bir düzen altına almaya başlayacaktır.¹³⁸ Bir başka deyişle merkezi planlama, sadece ekonomik müdahalelerle sınırlı kalmayacak aynı zamanda toplumsal alanlara da müdahale etme anlamına da geleceğinden bu durum, liberal hukuk devleti anlayışıyla örtüşmeyecektir. Çünkü onun kavramsallaştırmasıyla liberal hukuk devleti, sözleşme özgürlüğünün devletçe garanti altına alınmasından başka bir şey değildir. Bir başka deyişle yönetim biçiminin adalet ve güvenlik gibi temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olduğu bir devlettir. Oysa planlı iktisat sisteminde fert, iktisadi tercihleri ve zevkleri hesaba katılmadığından her zamankinden daha fazla bir üretim aracı hâline gelecektir.¹³⁹

Bu cümlelerden de anlaşılacağı üzere Hayek, bürokratik yönetimin en önemli özelliklerinden biri olan merkezi planlamayı ve rekabeti birbirine düşman iki model olarak görmektedir. Merkezi plancılık, doğrudan rekabetin kendisine karşı yöneltilmiş olan bir harekettir. Bu iki hareketi öyle ya da böyle bir araya getirmek de mümkün değildir. Çünkü hem rekabet hem de planlama farklı iki iktisadi anlayışın uygulamalarıdır ve bunları bir araya getirebilme çabaları rekabetten istenen faydaların elde edilmesine engel oluşturur.¹⁴⁰ Bu nedenle de Hayek, devletin yasalar yoluyla sınırlandırılmasıyla bürokrasinin sınırlı kalabileceğini belirtmektedir. Bürokrasinin sınırlandırılması ise doğal olarak planlamacılığın reddi ve piyasanın düzenleyici olarak kabul edilmesini doğurmaktadır.¹⁴¹ Onu bu şekilde bir düşünceye sevk eden temel neden ise ekonomik ve toplumsal hayatın bir bütün olarak planlanmasının bireyin özürlüğüne önündeki en büyük engel olduğuna inanmasıdır.

¹³⁷ Friedrich August Von Hayek, *Law, Legislation and Liberty, The Political Order of a Free People*, Vol: 3, University Chicago Pres, Chicago, 1979, s.31'den aktaran Eamonn Butler, *Hayek, Liberte Yayınları*, (Çev: Yusuf Ziya Çelikkaya), Ankara, 2001, s.175.

¹³⁸ Hayek (2004), *a.g.k.*, s.127-128.

¹³⁹ *a.k.*, s.131.

¹⁴⁰ Hayek (2004), *a.g.k.*, s.49-56.

¹⁴¹ Chantak Mouffe, "Demokrasi ve Yeni Sağ", (Çev: Yılmaz S. Öner), *Kriz, Neoliberalizm ve Reagan Dosyası*, (Der: Ragıp Zarakolu), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1985, s.71.

Bu alt başlıkta ele alınan görüşler genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda bürokratik yönetimin özellikle 20. yy. modern devletinde belirli özellikler sergilediği görülmektedir. Bu noktada bürokratik devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamda devletin doğrudan fonksiyonlar üstlendiği, vergilendirmeyle işleyen, kamu hizmeti fikrinin esas olduğu ve bütün bunların bir plan dâhilinde ekonomik ve toplumsal yapıda hayat bulduğu bir yönetim biçimini sunmaktadır. Bu özelliklerden de anlaşılacağı üzere bürokrasi bir yapı görünümü sunmakta ve bu yapının belirli özellikleri ön plana çıkmaktadır. Abadan'ın çalışmasının Sovyet bürokrasisini konu alan alt başlığında bürokrasinin planlama, merkezden kontrol, ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesiyle yakından ilişkili olduğunu belirtmesi de bürokratik yönetim biçiminin bu şekilde özellikler sergilemesinden kaynaklanmaktadır.¹⁴²

Bürokratik yönetim biçiminin bu özellikleri, 1970'li yıllarla birlikte önemli ölçüde tartışılmaya açılmış ve yaşanan ekonomik ve toplumsal dönüşüme uygun olarak devletin yeni bir yönetim biçiminin benimsenmesi gerektiği ileri sürülmeye başlanmıştır. 1973 petrol kriziyle başlayan ve 1980'li yıllarla birlikte keskinleşen süreç sermayenin kendisine yeni kârlı alanlar bulabilme çabası altında serbestleşme politikalarının hâkim olduğu bir dönemin başlangıcıdır. Ekonomik temelli yaşanan bu değişim süreci zincirleme etkiyle toplumsal yapının her tarafına yansımakta ve toplumsal yapının kurumları da yeni bir konuma bürünmektedir. Ekonomik ve toplumsal yaşamda görülen bu serbestleşme ve küreselleşme politikaları da devlet düzeyinde kamu kesiminin ekonomik ve toplumsal müdahalelerde bulunmasının önüne geçilmesi, kamu ekonomik kuruluşlarının özel sektöre devredilmesi ve kamu kesiminin de kârlılık ve verimlilik temelinde çalışması fikrinin esas alınması biçiminde gelişmekte ve böylece ulus devlet yapısı ve onun yönetimi büyük bir değişim sürecine girmektedir. Sonuçta ortaya ulusal hukuk kurallarına göre oluşturulmuş yapılar dışında uluslar üstü kurallara göre yapılanmış çok aktörlü bir egemenlik anlayışı çıkmaktadır.¹⁴³ Bu durumu Weber'den bir alıntıyla daha somut bir şekilde açıklamak gerekirse bürokrasinin gittikçe büyümesinin karşısında

¹⁴² Abadan (1959), *a.g.k.*, s.199-203.

¹⁴³ İbrahim Cılga, "Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması", www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmevekamu.doc, s.4, (Erişim Tarihi: 14.02.2009).

ekonomik, dinsel ve toplumsal daha küçük örgütlenmelere gitmek gerekmektedir.¹⁴⁴ Yönetişim olarak adlandırılan yeni yönetim biçiminde bürokrasinin her bir özelliği değişime uğramakta ve ortaya bürokratik yönetim biçimi dışında bir başka yönetim anlayışı çıkmaktadır.

II. YÖNETİŞİM NEDİR?

Çalışmanın birinci bölümünün ilk alt başlığında ortaya konulmaya çalışıldığı üzere bürokrasinin patolojik anlamı olan kırtasiyecilik dışında örgüt tipi ve yönetim biçimi anlamları ön plana çıkmaktadır. Bürokrasinin belirli tekniklere uygun olarak hem devlet yönetiminde hem de özel sektörde görülebilecek özel bir örgüt tipi olarak ele alınması bir yana bırakılırsa bürokrasi, örgüt tipi olarak devlet yönetiminde kamu politikalarını uygulayıcı güç olarak idare ya da kamu yönetimi kavramlarıyla hayat bulmaktadır. Sadece devlet yönetimine ait bir örgüt tipi olarak beliren bürokrasinin bu özelliğinin günümüzde önemli bir değişim içerisinde olduğu ve bu bağlamda postbürokrasi olarak adlandırılan yeni bir örgüt tipinin belirttiği iddia edilmektedir.

Bürokrasinin asıl olarak üzerinde durulması gereken anlamı örgüt tipinin de nasıl olacağını belirleyen ve temel olarak devletin konumunu ve işlevini yansıtan yönetim biçimi olma durumudur. Bürokrasi bu anlamıyla feodalizmden sonra ulusal kapitalizme özgü olarak iktisadi ve toplumsal ilişkileri nesnellik, hukuksallık ve uzmanlık temelinde yönetme biçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamıyla bürokrasinin en somut görünümü 20. yy. modern devletinde belirlemekte ve ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan söz sahibi olan bürokratik devlet, vergilendirmeye dayanan bir düzende kaynakların elde edildiği, kamu hizmeti amacıyla çalışıldığı ve bütün bunların bir planla yerine getirildiği özellikler sergilemektedir. Bürokrasinin bu anlamına yönelik getirilen alternatif yönetim biçimi ise yönetişimci devlettir. Yönetişimci devlet temel olarak bürokratik devletin bu özelliklerini değişime zorlamakta ve bürokratik devletten daha farklı bir yönetim anlayışı sunmaktadır.

¹⁴⁴ Weber (1995), *a.g.k.*, s.328.

A. Yönetişimin Örgüt Tipi: Neo-Weberyen Bürokrasi

1980 sonrası yönetim alanyazının kendisini bir biçimde ‘bürokrasi’ karşıtı olarak tanımladığı gözlenmektedir. İster bir verimlilik/etkililik arayışı şeklinde belirsin isterse de bürokrasi-demokrasi karşıtlığı şeklinde gelişsin 1980 sonrası yönetim kuramlarının tümü devlet örgütlenmesine yönelik olarak söz birliği etmişçesine aynı şeyleri söylemektedir. Buna göre; bürokratik devlet örgütlenmesi hiyerarşik ve katıdır; bu nedenle hiyerarşi kademeleri azaltılmalı, daha esnek bir biçimde örgütlenmeli ve toplumsal ihtiyaçlardaki sürekli değişime ayak uydurabilmek için daha dinamik bir modelde tasarlanmalıdır. Eleştirel kuramdan, yeni kamu işletmeciliği anlayışına, post modern örgüt kuramından, postbürokrasi yaklaşımına kadar tüm okullar üç aşağı beş yukarı bürokrasi örgütlenmesini olabildiğince olumsuz tanımlayıp, yeni devlet örgütlenmesi için bunun tam tersi kavram ve yaklaşımların uygun olacağı görüşünde birleşmektedirler. Bu bölümde bürokrasi üzerine 1980 sonrası paylaşılan bu genel yaklaşımın “postbürokrasi” örneği üzerinden tartışılması hedeflenmektedir.

“Post” kelimesi genellikle modern olanın tersini anlatmak için kullanılan bir kavram olarak tartışmalarda yerini almaktadır. Buradaki “postbürokrasi” de “yeni” ve eskinin karşıtı olanı ifade etmek üzere bürokrasi sonrası anlamında kullanılmakta ve postbürokrasi bürokratik yönetimin yerine geçecek olan alternatif bir örgüt tipi olarak kabul edilmektedir. Bürokratik örgüt tipinin değişimini anlatan bu olgunun doğuşu, kapitalizmin içinde bulunduğu tarihsel koşullar altında daha esnek ve hızlı bir örgüt modeli yaratabilmeye dayanmaktadır. Bu düşünce temelinde postbürokrasi evrenselci bir bakış açısıyla ele alınmakta ve değişimin her yerde aynı ilkeler üzerinden gerçekleşeceği iddia edilmekte ve değişim, Batılılaşma ve modernleşme düşünceleri ile de meşrulaştırılmaktadır.¹⁴⁵ Hâl böyle olunca da bürokraside meydana gelen değişme tarihsel bir bağlamla ele alınmamakta ve değişimin her koşulda Batı’ya benzemekle gerçekleşeceği savunulmaktadır. Bu düşüncelerin bürokrasinin örgüt tipi açısından somut görünümü katı, hiyerarşik ve aşırı merkeziyetçi olarak

¹⁴⁵ Bu düşüncelerde modernleşme, toplumsal değişme olarak ele alınmaktadır. Oysa toplumsal değişme, ideolojik anlamlarla yüklü olmayan nesnel bir süreçtir ve kesinlikle modernleşme kavramıyla aynı anlama sahip değildir. Bu bağlamda modernleşme, sadece değişimin yönünü anlatan zihni bir kurgudur. (Ömer Bozkurt, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Yönetim Sosyolojisi”, *Toplum ve Bilim*, S: 2, (Yaz 1977), s.180-182.)

nitelendirilen yapının yerini yatay, esnek ve kâr odaklı işleyecek postbürokratik bir yapıya bırakması iddiasıyla karşımıza çıkmaktadır. Alanyazında postbürokrasinin hiyerarşik ilişkilerin azaltılması, örgütlerin daha yatay hâle getirilmesi, kurala uymak yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesi, sürekli çalışma yerine esnek çalışmanın getirilmesi, proje usulü çalışma, çalışanların yetkilendirilmesi, takım çalışması ve dikey kariyer yerine yatay kariyerin hâkim kılınması olarak kullanılması da bu iddiayı destekleyen örneklerdir.¹⁴⁶ Postbürokrasinin sadece örgüt tipindeki değişime yönelik kullanıldığını gösteren bir diğer kanıt da postbürokrasi yerine kullanılan diğer kavramlardır. Postbürokrasi, alanyazında sanal örgüt, ağ tipi örgüt, bilgi çağı örgütü gibi eş anlamlı sözcüklerle anılmaktadır.¹⁴⁷ Postbürokrasi yerine kullanılmakta olan bu isimlendirmeler de göstermektedir ki bürokrasi kavramı, büyük ölçüde örgütsel sınırlarından kurtulamamaktadır. Bir başka deyişle postbürokrasi kavramı devletin konumunu, faaliyet alanlarını ve işlevlerini içermemekte ve sadece bürokratik örgütlerin değişen dünyada nasıl daha hızlı, verimli ve etkili çalışabileceklerini anlatmaktadır. Postbürokrasi, ideal tipini Weber'in çizmiş olduğu örgüt tipine bir anlamda tepki niteliği olarak kullanıldığından bürokratik örgüt tipinin taşımakta olduğu birçok özelliğin tam karşısında yer alan özelliklere sahip olduğu iddia edilmektedir.

Briand, postbürokratik örgütün bu özelliklerinin yeni sanayi sektörlerinin ve iş biçimlerinin ortaya çıkması, kontrol mekanizmalarında yeni bir meşruluk anlayışı ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle doğduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda postbürokratik değişim, örgüt odaklı bir değişimden başka bir anlama gelmemektedir. Bu örgütsel değişim de Briand'a göre modern dünyada yaratılan denetim mekanizmasında yaşanan değişimlerden kaynaklanmaktadır. Değişimin ana özelliği, bürokratik kontrolden girişimci kültüre ve buna bağlı olarak da yeni bir otorite anlayışına doğru giden bir süreçtir.¹⁴⁸ Bu otorite anlayışı dikey hiyerarşi yerine yatay örgütlenme prensibini, kuralların esneklik ilkesiyle gevşetilmesini, örgütsel bütün sınırların kaldırılmasını ve bunlara bağlı olarak da sözleşme ilkesine

¹⁴⁶ Höpfl (2006), *a.g.k.*, s.8.

¹⁴⁷ Hamza Ateş, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.58.

¹⁴⁸ Louise Briand, "A Sutructurationist Analysis of Post-Bureaucracy in Modernity and Late Modernity", *Journal Of Organizational Change Management*, Vol:19, No:1, (2006), s.65-67.

bağlı olarak geçici çalışmayı gerektirmektedir.¹⁴⁹ Bu bağlamda postbürokratik örgüt, önemli ölçüde özel sektör düşünce yapısından ve rekabet edebilmek amacıyla sermayenin yoğunlaşmasının bir özelliği olarak¹⁵⁰ neo-liberal ideolojiden etkilenen ve buna bağlı olarak kamu sektörünün hukuksallık, açıklık ve tarafsızlık gibi değerleri ile sürekli bir çatışma içinde olan bir modeldir.¹⁵¹ Bir başka deyişle, örgüt tipinin değişmesi, Weber'in bürokrasi ve işletme (piyasa) olarak ikiye ayırmış olduğu örgüt tiplerinden işletmenin çeşitli açılardan bürokratik örgütlere göre daha çok üstünlüklere sahip olması kanısından dolayı işletmenin bürokratik örgütlerin içine monte edilmesinin bir sonucu olarak gözükmektedir.

Denetim sisteminin içselleştirilmesi ve takım çalışmasına dayalı kontrol biçimlerinin hâkim kılınması bu bağlamda postbürokratik anlayışın örgütler dünyasına yansımaları, diğer bir ifadeyle postbürokratik örgütlerin özellikleri olarak belirmektedir. Bu özellikler temelinde postbürokratik örgüt tipinin çalışanları yetkilendireceği ve otoritenin sadece üst yönetimle sağlanmayıp yerelleştirmeyle gerçekleştirileceği savunulmaktadır.¹⁵² Metin Heper'in bürokrasi çalışmalarında kullandığı ussal-üretken bürokrasi tipi de bu şekildeki bir düşünceden kaynaklanmaktadır. Heper, Ilchman'dan esinlenerek oluşturmuş olduğu bu yeni tipin en önemli özelliklerinin değişen otorite yapısı ve liyakat boyutu olduğunu söylemektedir. Değişen otorite yapısında otorite sadece örgüt içi olarak tanımlanmamakta ve idareci, sadece amirine değil örgüt dışında konunun uzmanı olabilecek bir kişiye karşı da sorumlu tutulmaktadır. Aslında, ast-üst ilişkisinin bu şekilde tanımlanması bireysel düzlemden örgütsel düzleme bakışla özel sektörün kamu sektörüne göre daha etkili ve verimli olduğu ve bu nedenle özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de uygulanması gerektiği yönündeki yönetim bilimleri/işletmecilik anlayışlarıyla büyük bir benzerlik taşımaktadır. Diğer bir

¹⁴⁹ Chris Grey ve Christina Garsten, "Trust, Control and Post-Bureaucracy", *Organization Studies*, Vol:22, No:2, (2001), s.229.

¹⁵⁰ *a.k.*, s.237.

¹⁵¹ Briand (2006), *a.g.k.*, s.73. Höpfl, bu örgüt tipinin post ön ekini almış olan postmodernite, postendüstri ve postfordizm ile uyumlu olan bir örgüt tipi olduğunu iddia etmektedir (Höpfl (2006), *a.g.k.*, s.8-9). Ancak günümüzde yaşanan köklü değişiklikler moderniteden postmoderniteye geçildiği şeklinde değil, modernitenin içsel alanında meydana gelen genişlemeler olarak yorumlanmalıdır. Yılmaz Üstüner ve E. Fuat Keyman, *Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu*, *Ekonomik Yaklaşım*, C:6, S:17-18, (1995), s.35. s.33-50

¹⁵² Emmanuel Josserand, "From Bureaucratic To Post-Bureaucratic: The Difficulties of Transition", *Journal of Organizational Change Management*, Vol:19, No:1, (2006), s.55.

ifadeyle, sadece en alt düzeyde bireyler değil, daha geniş bir perspektifte örgütler de çevrelerindeki konunun uzmanları olarak tarif edilen diğer örgütlerin sorumluluklarına girmektedirler. Değişen otorite yapısının bir diğer önemli özelliği ise örgüt içindeki ilişkilerin değişime uğramasıdır. Heper'in çizmiş olduğu modelde idareci ve amir, klasik ast-üst ilişkilerinin dışında yakın arkadaşlık ilişkileri içerisinde olmakta ve amir, astlarına yetki devretmede istekli bir tutum sergilemektedir. Hatta idareci hemen hemen hiçbir konuda, zorunlu olarak amirine danışmak zorunda da değildir. Heper, otoriteye ilişkin bu görüşlerini liyakat konusunda da devam ettirmekte oluşturulacak yeni otorite yapısının çalışanların yenilikçi girişimlerde bulunmasını artıracacağını savunmaktadır.¹⁵³

Postbürokrasi konusundaki bu sınırlı açıklamalar da göstermektedir ki postbürokrasi, bürokrasinin olumsuz bir örgüt tipi sunduğu iddiasıyla gündeme gelen sınırlı ve yanlı bir yaklaşımdır. Sınırlıdır çünkü bürokrasiyi sadece örgüt tipi olarak ele almakta ve bu tipin yapısına ve işleyiş ilkelerine yönelik alternatif bir model üzerinde durmaktadır. Bu bağlamda bürokrasi örgütsel düzlemde teknik bir süreç olarak değerlendirilmekte ve devlet iktidarı postbürokrasi kavramında yer bulamamaktadır. Bir başka deyişle postbürokrasi üzerine yazılanların felsefe ve mimarideki orijinal tartışmaları ile karşılaştırıldığında, yönetim alanyazınında önemli oranda bir indirgemeciliğe ve basitliğe meylectiği görülmektedir. Postbürokrasinin yanlı bir yaklaşım sunması ise bu modelin sorgulanmadan demokratik bir açılım sunduğu yönündeki inançtan kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle postbürokrasi tartışmaları bir ideali yansıtmaktadır. Bu inançta yeni örgüt tipinin hiyerarşik yapısı ele alınmamakta tam tersine postbürokratik örgüt tipi demokratik bir yönetimi sağlayacak bir biçimde kuralların esnekleştirildiği, otoritenin dağıldığı, yatay, esnek ve dinamik bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle postbürokrasi yaklaşımının yönetsel “tarzı”nın ister istemez sloganlar ve aşırı genellemeler üzerine oturtulan soyutlamalara dayandığını söylemek mümkündür. Oysa örgütsel düzlemde değişimin bürokrasiden yeni bir işleyiş ve yapı anlayışı sunan neo-Weberyen bürokrasiye doğru olduğu görülmektedir.

¹⁵³ Metin Heper, “Osmanlı-Türk Bürokrasisinde Modernleşme, Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim”, *Yönetim Sosyolojisi*, (Der: Ömer Bozkurt), TODAİE, Ankara, 1977, s. 75-76.

Lyn'a göre neo-Weberyan örgüt tipi performans ve rekabet çerçevesinde küresel kapitalizm koşullarında ortaya çıkan bir anlayıştır.¹⁵⁴ Bu anlayışın temel özelliği de devlet yönetiminde hiyerarşinin ortadan kaldırılması, denetimin yok olması ve otoritenin örgüt içi paylaşılması değildir. Neo-Weberyan anlayışın temel özelliği kapitalizmin mevcut koşullarında farklı bir hiyerarşi, denetim ve otorite yapısının öngörülmesidir. Stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi ya da performans yönetimi gibi uygulamalardan etkilenen yeni örgüt tipinde ne hiyerarşi, ne denetim ne de otorite yapıları ortadan kalkmaktadır. Tam tersine bürokratik örgüt tipinin özellikleri yeniden tanımlanmaktadır. Yeniden tanımlanan örgüt tipinin ilk özelliği işleyiş düzeninin yasal temelleridir. Postbürokrasi tartışmalarında olduğu gibi neo-Weberyan yaklaşımda kuralların ortadan kalkmadığı görülmektedir. Ancak neo-Weberyan yaklaşımda kurallar esnetilmekte ve örgüt tipinde kurallara uygunluğa işaret eden hukuksallık anlayışı yerini müşteri tatminine göre belirlenen sonuca odaklı işleyişe bırakmaktadır.¹⁵⁵ Sonuca odaklı işleyiş çalışanların da durumunu etkilemekte ve çalışanlar hukuka uygun bir şekilde işlerini yerine getirmeye çalışan uzmanlardan ziyade müşterilerin gereksinimlerini karşılamaya çalışan bir işletmeci gibi görülmektedirler.¹⁵⁶ Bir başka deyişle Jenei'nin de ifadesiyle karşımıza hukuksallığın ve işletmeciliğin bir sentezi olarak farklı bir rasyonellik anlayışı çıkmaktadır.¹⁵⁷ İşleyiş şeklinin bu şekilde değişmesi otorite anlayışını da etkilemekte ve neo-Weberyan örgüt tipinde insan kaynakları ve performans yönetimi uygulamaları çerçevesinde otorite örgüt içinde dağılmaktan ziyade performans boyutu nedeniyle çalışanların sürekli denetimini gündeme getirmekte ve böylece otorite merkezleşmektedir. Otoritenin bu şekilde merkezleşmesi ve performans temelli olarak örgütün en üstünde toplanması örgüt tipinin değişmesi tartışmalarına damgasını vuran hiyerarşinin yok olması iddialarını da anlamsız kılmaktadır. Çünkü çalışanlar performans nedeniyle yöneticilerine daha da bağımlı bir hâle sokulmakta ve hizmetlerde karşılıklı dayanışmanın sağlanması bir yana rekabet en önemli amaç

¹⁵⁴ Laurence E. Lynn, "What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications", http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf, (Erişim Tarihi: 07.05.2010)

¹⁵⁵ William N. Dunn and David Y. Miller, A Critique of The New Public Management and The Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform, *Public Organization Review*, V:7, N:4, (2007), s.352.

¹⁵⁶ Dunn and Miller (2007), *a.g.k*, s.352.

¹⁵⁷ György Jenei, *A Post Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary*, Bamberg University, Bamberg, Workin Paper No:67, 2009, s.14.

olarak belirlemektedir. Böylece yeni örgüt tipinde ast-üst ilişkileri ortadan kalmamakta ancak değişen yönetim biçimine uygun olarak yeniden tanımlanmaktadır.

Bu alt başlıkta genel hatlarıyla yapılmaya çalışılan tartışma ekseninde bürokrasinin örgüt tipi olarak değişmesinin ne anlama geldiği analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu analiz bağlamında günümüzde örgüt tipi olarak bürokrasinin, geleneksel bürokrasinin bütün özelliklerinin rafa kaldırıldığı postbürokratik yapılar sergilemekten ziyade, Peters'in de ifade ettiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak ilişkilerin yeniden tanımlandığı neo-Weberyen bir nitelik sunduğu görülmektedir.¹⁵⁸ Sonuç olarak devlet iktidarında kuralların, hiyerarşinin, otoritenin ve denetimin ortadan kaldırılması ne kadar sahici ise bürokratik örgüt tipinin ortadan kalktığı yönündeki iddialar da o kadar sahicidir.

B. Yönetim Biçimi Olarak Yönetişim

Çalışmanın bu alt başlığına kadar olan bölümlerinde de görüldüğü gibi devlet ve bürokrasi arasında organik bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkinin ilk biçimine göre devlet var oldukça ekonomik ve toplumsal örgütlenmeyi belirli bir biçimde yerine getirecektir. Modern devletin doğuşu ile birlikte ortaya çıkan ve en iyi bilinen yönetim biçimi bürokrasidir. Devlet anlayışının ve buna bağlı olarak devlet fonksiyonlarının zaman içinde değişmesi yeni bir yönetim biçiminin benimsenmesi ile sonuçlanabilecektir. Bu nedenle bürokrasideki değişimi temelde devlette aramak gerekmektedir. Çünkü devlet, ekonomik ve toplumsal yapıyı örgütlerken bu işi belirli bir biçimde yapmak zorundadır ve bürokrasi de bu zorunluluğun bir sonucudur. Bürokrasi, bu anlamıyla hem kamu yönetiminde hem de işletme yönetiminde belirli bir büyüklüğe ulaşan örgütlerde görülen bir örgüt tipi ya da belirli bir sınıfın aracı konumunda olan ara bir sınıf ya da katman değildir. Bürokrasi, belki de en genel anlamıyla devlet yönetiminin bizzat kendisidir. Özellikle de yeni sağ olarak adlandırılan 1980'li yıllardan sonraki politikalarda bürokrasiye karşı takınılan olumsuz ve hatta düşmanca tutumlar da bürokrasinin bu anlamından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bürokratik değişimden kastedilen sadece örgüt tipinin yapısının ve çalışma ilkelerinin değişime uğratılması değildir.

¹⁵⁸ B. Guy Peters, "Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants", *Public Policy and Administration*, No:30, (2009), s.9.

Bu bakış açısı çerçevesinde bürokratik değişim, idari reform değildir. Çünkü idari reform, en genel anlamıyla idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, kaliteli, verimli ve tasarruf sağlayıcı bir yapıda çalışmasını sağlayacak faaliyetler olarak tanımlanmaktadır.¹⁵⁹ Bu çerçevede idari reform çalışmaları kapsamında bürokratik değişim, örgütlenme ilkelerinin ve çalışma prensiplerinin değiştirilmesi ve çağın gereklerine uydurulması olarak düşünülmektedir. Böylece idari reform, büyük ölçüde siyasi tercihleri kapsayan bürokratik değişimden farklı olarak teknik bir süreç olarak ele alınmakta ve örneğin devletin ekonomiye ne ölçüde müdahalede bulunacağı idari reformun kapsamına girmemektedir.¹⁶⁰ Bir başka deyişle idari reform, kamu yönetiminin politikaları uygulayıcı örgütünün çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesidir. Bu noktada esas olarak değiştirilmek istenen ya da değişmesi gerektiği belirtilen örgüt tipi değildir. Değişmesi gereken temel olarak devlet yönetimidir. Çünkü devlet, ekonomik ve toplumsal alanı biçimlendirici bir konumda yer almaktadır.¹⁶¹ Son noktada devletin yönetim biçiminde meydana gelecek değişimler doğal olarak onun örgüt yapılarında, örgütlerinin çalışma ilkelerinde ve çalışanlarının statülerinde de etkisini gösterecektir. Ancak bu etki bir anlamda ikincil düzeyde kalmaktadır. Daha net bir şekilde söylemek gerekirse ekonomik ve toplumsal yapıyı bir başka biçimde yönetme işi doğal olarak devletin kurumlarına, çalışma ilkelerine ve personel statüsüne de doğrudan yansımakta ve değişen yönetim biçimine uygun yeni bir örgüt tipi de benimsenmektedir. Bu bağlamda bürokratik değişimde analiz düzeyi yönetim biçimi olarak belirlenmeli ve örgüt tipinde meydana gelecek değişimler de bu çerçevede ele alınmalıdır.

Yönetim biçiminde yaşanan bu değişim/dönüşüm, günümüzde yönetişim (governance) kavramıyla karşımıza çıkmaktadır. Kavram İngilizcesi “governance”, Fransızcası “gouvernance” ve Almancası da “steuerung” olmak üzere yönetme biçimi ve sanatını belirtmek için kullanılmaktadır. Yönetişim sözcüğünün etimolojik izi gemilerin kumanda edilmesi/yönetilmesi (steering of boats) anlamında eski

¹⁵⁹ Kenan Sürgit, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE, Ankara, 1972, s.10.

¹⁶⁰ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara, 1996, s.28 ve TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon*, İdari Reform Serisi XII, Ankara, 1961, s.9.

¹⁶¹ Akbulut (2007), *a.g.k.*, s.198.

Yunan'a ve klasik Latin uygarlığına kadar götürülmektedir.¹⁶² Kavramın günümüzde moda olması ise 1970'li yıllarda hızlı bir örgütlenme içinde olan yeni kurumcu iktisat anlayışına dayanmaktadır. İşletmelere kurum bazında yaklaşılması ve teorilerin bu noktada geliştirilmesine dayanan yeni kurumcu iktisat anlayışının temel amacı, en az maliyetle en çok çıktının elde edilmesi ve böylece etkinliğin, etkililiğin ve verimliliğin sağlanmasıdır.¹⁶³ İşletme bazında geliştirilen bu düşünceler, 1980'lerden sonra devlet düzleminde de etkisini göstermiş ve devletin piyasa için nasıl daha etkili bir yönetim anlayışına sahip olabileceğine yönelik ortaya konulan sorulara cevap olarak önerilmiştir. Çünkü ekonomik ve toplumsal gelişmenin önündeki en büyük engel olarak devletin müdahalesinden doğan yönetim biçimindeki eksiklikler ya da yanlışlıklar gösterilmekte ve bu nedenle de yeni ve farklı bir yönetim biçimine gereksinim duyulduğu iddia edilmektedir.

Günümüzde küreselleşme ve devletin yeniden yapılandırılması tartışmaları altında değişim süreci yönetişimci iktidar biçimi olarak karşımıza çıkmakta¹⁶⁴ ve geçiş, bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru yaşanmaktadır. George Frederickson da bu değişim sürecinin bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru olduğunu düşünmekte ancak yönetişimci devlet olarak içi boşaltılmış devlet (hollow state) tanımlaması yapmaktadır.¹⁶⁵ Frederickson'ın bu şekilde bir tanım yapması bu yeni yönetim biçiminde ekonomik ve toplumsal gelişmenin önündeki en büyük engel olarak doğrudan devlet müdahalesine dayanan bürokratik yönetim biçiminin hedef alınmasından ve bürokrasiden doğan aksaklıkların da toplumsal yapının devlet tarafından değil de çok aktörlü bir yapı çerçevesinde birlikte yönetilmesiyle aşılabileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Kennet ise bu durumu egemenlik kaybı olarak değerlendirmemekte ve yönetişimci devletin neoliberal bir rasyonaliteye sahip olan ve yönetim sürecinde de yeni aktörlerin varlığına dayanan yeni bir

¹⁶² Bob Jessop, "The Rise of Governance and The Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, V:50, I:155, (1998), s.30.

¹⁶³ Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S:9, (2003), s.96.

¹⁶⁴ Gilles Pinson, "Political Government and Governance: Strategic Planning and The Reshaping of Political Capacity in Turin", *International Journal of Urban and Regional Research*, V: 26.3, (September 2002), s.478.

¹⁶⁵ H. George Frederickson, "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn and Christopher Pollitt), Oxford University Pres, New York, 2007, s.285.

yönetim anlayışını barındırdığını ileri sürmektedir.¹⁶⁶ Bu bağlamda değişimin yönünün bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru olmasının en önemli sonuçlarından biri de yönetimden yönetişime geçildiği yönündeki iddiaların yetersiz kaldığını göstermesidir. Çünkü yönetişim anlayışı kapsamında da ekonomik ve toplumsal yapıyı örgütlendirme işi yapılmakta ve bu nedenle yönetişim de yönetimin bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak yönetişim anlayışı, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin bir başka şekilde olmasını öngörmekte ve yeni şekilde devlet, tek güç olarak belirmemektedir. Bu bağlamda yeni biçimin en önemli özelliğinin şimdiye kadar devlet tarafından kullanılan gücün, pazarın belirleyici olduğu bir ortamda devlet dışı aktörlerle paylaşılması olduğu iddia edilmektedir.¹⁶⁷

Bu iddia temelinde yükselen yönetişimci devlet biçiminin temel özelliklerinden birinin demokratik bir yönetimin sağlanabilmesi amacıyla karar alma mekanizmasının çoğulcu bir şekilde oluşturulması olduğu söylenmektedir.¹⁶⁸ Bu yeni modelde devletin tek belirleyici güç olması eleştirilmekte ve diğer aktörlerin de hâkimiyetleri ön plana çıkarılmaktadır. Yönetişim anlayışına göre ekonomik ve toplumsal yaşamda devletin tek güç olması vatandaşı pasif bir konuma sokmakta ve vatandaş, taleplerini sunan bir aktör olmaktan çok kendisine verilen görevleri yerine getiren bir unsur konumuna girmektedir. Oysa devlet, sivil toplum ve özel sektör merkezli üçlü karar alma yapısı, vatandaş pasif bir unsur olmaktan çıkartarak onu sürecin dinamik bir konumuna getirecektir. Yönetişimin bu şekilde birlikte yönetmek olarak beliren özelliği, Hirst'in de ifade ettiği gibi sivil toplumu ön plana çıkararak onu bürokratik yönetime alternatif olan yeni bir yönetim biçimi olarak görmemize neden olmaktadır.¹⁶⁹ Castells de bu durumu ulus devletin özerkliğinin ve karar alma gücünün baltalanması olarak nitelendirmektedir.¹⁷⁰

Yönetişimin ikinci anlamı ise uygulama boyutunda ortaya çıkmakta ve devletin sadece karar alma mekanizmasındaki belirleyici gücü değil, üstlendiği fonksiyonlar

¹⁶⁶ Patricia Kennet, "Introduction: Governance, The State and Public Policy in Global Age", *Governance, Globalization and Public Policy*, (Ed: Patricia Kennet), Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2008, s.12.

¹⁶⁷ Çukurçayır (2003), *a.g.k.*, s.119-120.

¹⁶⁸ Kennet (2008), *a.g.k.*, s.4.

¹⁶⁹ Paul Hirst, "Democracy and Governance", *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, (Ed: John Pierre), Oxford University Press, New York, 2000, s.13.

¹⁷⁰ Manuel Castells, *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür Kimliğinin Gücü*, C:2, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.409.

da eleştirilmektedir. Bu eleştirinin temel noktası devletin hantal bir yapıya sahip olduğu ve meydana gelen ekonomik ve sosyal sorunların en önemli kaynaklarından birinin devlet olduğudur. Bu bağlamda Üstüner'in de belirttiği üzere yönetişimci anlayış çerçevesinde devlet, ekonomik ve toplumsal alandaki doğrudan “yönetme” görevi yerine “yönlendirme” görevini yerine getirmektedir.¹⁷¹ Bir başka deyişle yönetişimci devlet, Tekeli'nin ifadesiyle kendisi yapmaktan ziyade toplumdaki aktörleri yapabilir kılan bir devlettir.¹⁷² Yönetişim anlayışında devletin bu şekilde yönlendirme konumuna getirilmesi neoliberal politikaların ikinci döneminde beliren yeni kamu işletmeciliği düşüncesiyle ortaya çıkan “düzenleyici devlet” fikri ile yakından ilişkilidir.¹⁷³ Çünkü neoliberal teorinin devlet konusundaki görüşleri devlet başarısızlığı (government failure) yaklaşımına dayanmakta¹⁷⁴ ve bu anlayışın sonucunda başarısızlığı ortadan kaldırma amaçlı farklı bir karar alma ve uygulama mekanizmasına dayanan bir yönetim anlayışı önerilmektedir. Bir başka deyişle Wood'un da belirttiği gibi neoliberal politikalar devleti geçersizleştirmemekte aksine devletin konumunu ve işlevini yeniden tanımlamakta¹⁷⁵ ve bu süreçte düzenleyici devlet düşüncesine uygun bir şekilde yönetim olarak kavramsallaştırılan yeni bir yönetim biçimi ileri sürülmektedir.¹⁷⁶ Bu yeni yönetim anlayışında çoklu karar alma yapısı temelinde devlet ekonomik ve toplumsal alanda sadece konulan kuralların iyi işleyip işleyememesini denetleyerek düzenin sorunsuz bir şekilde devam etmesini sağlamaktadır. Bu noktada yönetim düşüncesiyle neoliberal politikalar arasında eş zamanlılık dışında Atay'ın da ifade ettiği gibi bir organik ilişki göze çarpmakta¹⁷⁷ ve yönetim, neoliberal politikaların katılımcı bir yapılanmayla devamını sağlamayı

¹⁷¹ Üstüner (2003), *a.g.k.*, s.52.

¹⁷² İlhan Tekeli, *Akılcı Planlamadan Bir Demokrasi Projesi Olarak Planlamaya*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009, s.202.

¹⁷³ Üstüner ise bu duruma farklı bir şekilde yaklaşmakta ve yeni kamu işletmeciliği ile yönetim yaklaşımlarının birbirlerinden farklı olduklarını belirtmektedir. Ona göre yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı “tek doğru” ilkesine dayanmakta, yönetim ise yönetsel etkinliğin artırılması amacıyla tüm kesimlerin politika oluşturma sürecine katılımını öngörmektedir. (Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:33, S:3, (Eylül 2000), s.22.)

¹⁷⁴ Ahmet Alpay Dikmen ve Meltem Kayıran Dikmen, “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi,” *Toplum ve Hekim*, (2004), C:19, S:2, s.12.

¹⁷⁵ Ellen Meiksins Wood, “Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede”, *Conatus Çeviri Dergisi*, S:2, (Temmuz-Ekim 2004), s.47-48.

¹⁷⁶ Philippe Keraudren and Hans Van Mierlo, “Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications”, *Innovations in Public Management-Perspectives From East and West*, (Ed: Tony Verheijen and David Coombes), Edward Publishing, Cheltenham, 1998, s.44.

¹⁷⁷ Faruk Atay, “Türkiye’de Yönetişim ve Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Memleket SiyasetYönetim*, S:1, (2006), s.127.

amaçlayan bir model olarak görülmektedir. Bu ilişki çerçevesinde yönetim, piyasanın dışında yer alan minimal devleti değil, piyasanın dostu olan ve bu bağlamda piyasa için ekonomik ve toplumsal yapıyı düzenleyen bir yönetim anlayışını barındırmaktadır. Bu değişimin temel nedenleri ise doğrudan iktisadi ve toplumsal yapıdan ve bu yapının niteliklerinden kaynaklanmaktadır.¹⁷⁸

Bu noktada yönetim, bürokratik yönetimden farklı olarak kamunun ulusal karar alma ve bunu uygulamadaki tek belirleyici konumundan farklı olarak karar alma mekanizmasını çoğullaştırmayı ve uygulamanın da kamu kurum ve kuruluşları dışında yer alan özel sektör örgütleri ve sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunan bir yönetim biçimidir. Bu yeni biçimin unsurları, Devlet Planlama Teşkilatı'nın *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda da yansıma bulmakta ve yönetim, karar alma yapısında, klasik yönetim anlayışının ortadan kaldırıldığı, sivil toplumun ön plana çıkarıldığı ve yerelliğin esas alındığı bir anlayış olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁹

Yönetim biçiminin bu şekilde değişmesi kalkınma için vazgeçilmez bir koşul olarak görülmektedir. Nitekim yönetim kavramının yaratıcısı ve yürütücüsü olarak nitelendirilebilecek olan Dünya Bankası'nın 1992 tarihli *Yönetişim ve Kalkınma* adlı raporunda da bu konuya değinilmekte ve yönetim, bir ülkenin kalkınabilmesinde ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde iktidarın kullanılma biçimi olarak tanımlanmaktadır.¹⁸⁰ Bu hâliyle de yönetim, bir ülkede otoritenin nasıl uygulandığını ve bu anlamıyla karar alma mekanizmasının merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde nasıl oluşturulduğunu göstermektedir.¹⁸¹ Ancak karar alma mekanizmasının bu üçlü modeli yönetimi bütünüyle kucaklamamakta ve devletin bu modeldeki işlevini eksik bırakmaktadır. Bu eksiklik de 1992 ve 1997 tarihli raporlarda giderilmekte ve 1992 tarihli raporda piyasaların daha iyi işleyebilmesi için devlet

¹⁷⁸ Güler (2009), *a.g.k*, s.26.

¹⁷⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2721, Ankara, 2007, s.29.

¹⁸⁰ World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C, 1992, s.3.

¹⁸¹ D. Kauffman, A. Kraay and M. Mastruzzi, *Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002*, D. C. World Bank, Washington, 2003, <http://sitesources.worldbank.org>, s.2-3, (Erişim Tarihi: 23.05.2008) ve Robertson Work, *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, UNDP, New York, <http://www.undp.org/governance>, s.2-4, (Erişim Tarihi: 23.05.2008).

müdahalesine vurgu yapılırken,¹⁸² 1997 tarihli raporda da yönetişimin etkili (girişimci) devlete dayandığının altı çizilmektedir. Rapora göre girişimci devletin özü ise devletin katalizör bir konumda yer alarak gerekli hukuki ve kurumsal yapının sağlanarak özel girişimi destekleyici, güçlendirici ve faaliyetlerini kolaylaştıracak tedbirleri almasıdır.¹⁸³

Yönetişim kavramının yaratıcısı olarak kabul edilen DB'nin raporlarında da dile getirildiği üzere yönetim olarak kavramsallaştırılan yeni iktidar biçimi, üçlü karar alma yapısı dışında devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda da sınırlı bir işlev üstlenmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bir başka deyişle Rhodes'in ifade ettiği gibi karar alma yapısında devlet yönetiminden özerkliği çağrıştırmakta¹⁸⁴ ve yönetim, işleyiş düzeninde de Heper'in ileri sürmüş olduğu "pozitif devlet" anlayışının son bulması anlamına gelmektedir. Pozitif devlet, toplumun ekonomik ve sosyal yaşamını değiştirebilen ve bu değişimde halkın taleplerine de yanıt vermek zorunda olan en büyük örgüttür.¹⁸⁵ Heper'e göre bu devlet anlayışında devlet kalkınma çabalarının sadece ilk aşamalarında güç kazanacak ve toplum belli bir kurumlaşma düzeyine eriştikçe (sivil toplumun güçlenmesi) zayıflayacaktır. Belirli bir kalkınma aşamasına geldiğinde de devlet, sadece hakemlik işleviyle ekonomik ve sosyal kalkınmadaki konumunu alacaktır.¹⁸⁶ Bu bağlamda "pozitif devlet", "negatif devlete" dönüşecek ve ekonomik ve toplumsal yaşam bir başka şekilde yönetilecektir.¹⁸⁷

Zabcı'nın da ifade etti gibi kalkınma politikası, devletin sınırlarını belirlediğinden yeni iktidar anlayışında devletin kalkınma politikasını

¹⁸² World Bank (1992), *a.g.k.*, s.1.

¹⁸³ World Bank, *The State in Changing World*, Oxford University Press, New York, 1997, s.1.

¹⁸⁴ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1999, s.15.

¹⁸⁵ Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1983, s.47-48.

¹⁸⁶ Heper (1983), *a.g.k.*, s.46.

¹⁸⁷ Kersbergen ve Waarden yönetişimin en önemli anlamlarından birinin devletsiz (hükümsüz) yönetim (governing without government) ve toplumların kendi kendilerini yönetebilmeleri olduğunu söylemektedirler. Kees Van Kersbergen and Frans Van Waarden, "Governance as Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", *European Journal of Political Research*, V:43, (2004), s.145-146.

belirlemesinden bahsetmek mümkün gözükmemektedir.¹⁸⁸ Bir başka deyişle değişen kalkınma anlayışı ve yeni politikaları hayata sokan özne ya da özneler iktidarın sınırlarını ve bu iktidarın nasıl kullanılacağını açık bir şekilde belirlemektedirler. Bu bağlamda yönetim, devletin ekonomik ve toplumsal işlevlerinden arındırılması, “kendi kendine” işleyen bir piyasa ekonomisi ve kendini düzenlemede tek yetkili olan sivil toplum anlayışını anlatmaktadır. Bir başka ifadeyle yönetişimci modelde üç ortak, karşılıklı müzakere süreci içinde bulunmakta ve bu süreçte devletin doğrudan kontrol kapasitesine gereksinim duyulmamaktadır.¹⁸⁹ Bu çerçevede yönetim, devletin piyasaya müdahalesini piyasa aktörleri lehine sınırlandıran bir iktidar biçimi olma özelliği sunmaktadır.¹⁹⁰ Bu iktidar biçiminin temel mantığı da devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki birincil görevinin özel sektör tarafından belirlenen kamu politikalarını hayata geçirebilecek uygun yasal koşulları sağlayabilmektir. Neo liberal politikaların etkisi altında devletin sermaye kesimi için sınırlandırılmasını ve devletin bir özel sektör örgütü gibi çalışmasını anlatan yönetim modelinde bu amaç, piyasa dostu devlet anlayışı ve bu anlayışı besleyen ve destekleyen özelleştirme, yerelleşme ve sivilleştirme araçları ile yerine getirilmeye çalışılmaktadır.¹⁹¹

Piyasa dostu devlet, özellikle post-Washington mutabakatı ile gündeme gelmiş olan bir yönetim anlayışıdır. Bu mutabakat anlayışı kendisinden yaklaşık on yıl önce John Williamson tarafından icat edilen ve ABD tarafından son yirmi yılda uygulanan liberal ekonomik politikaları anlatan kavramı büyük ölçüde kabul etmekle birlikte bu mutabakatı bir adım daha ileri götürmektedir. Washington mutabakatı,¹⁹² Williamson tarafından ilkeler hâlinde belirlenmiştir. Bu ilkeler sırasıyla mali disiplin, kamu harcamalarının sınırlandırılması, vergi reformu, faiz oranlarının serbest

¹⁸⁸ Filiz Çulha Zabcı, “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:57, S:3, (2002), s. 160.

¹⁸⁹ Peters and Pierre (1998), *a.g.k.*, s. 226. Bu çalışma, yönetim kavramının anlaşılması açısından oldukça ilgi çekicidir. Bu makalede bugün moda olmadan çok önce yönetim düşüncesinin devletsiz toplum olarak bilinen ABD’de var olduğunun, çünkü ABD’de kamu politikalarının özel sektör ve sivil toplum örgütleri tarafından belirlendiğinin belirtilmesi aslında yönetim düşüncesinin merkezini ve transfer kaynağını göstermesi bakımından önemli bir saptamadır. (*a.k.*, s.237.)

¹⁹⁰ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.130.

¹⁹¹ *a.k.*, s.42-65.

¹⁹² Bir ekonomik düşünme biçimini anlatan Washington uzlaşması, IMF, DB ve ABD hükümetinin Washington merkezli olmasına yönelik bir atıftır. (Castells (2006), *a.g.k.*, s.420.)

bırakılması, değişken döviz kurları, ticari serbestlik, özelleştirme, kuralsızlaştırma (deregölasyon) ve özel mülkiyetin korunmasıdır.¹⁹³ Williamson tarafından sıralanan bu ilkelerin ana özelliğinin piyasanın kurtuluşunun yine piyasada görülmesi ve bu nedenle de devletin ekonomik ve toplumsal yapıdaki işlevinin mümkün mertebe sınırlandırılması olduğu kabul edilmektedir.

Post-Washington mutabakatı ise ilk uzlaşma anlayışının ekonomik ve toplumsal hayatta beklenen faydaları yeteri ölçüde vermemesi gerekçesiyle 1990'lı yılların sonlarında Dünya Bankası başkan yardımcısı olan Joe Stiglitz tarafından geliştirilmiş olan bir anlayıştır. Devletin kalkınmada oynayacağı işlevi yeniden gözden geçiren bu mutabakat, temel neoliberal anlayışın piyasaların alanının genişlemesi ve devletin alanının daralması yaklaşımının yanı sıra piyasa ve devletin birbirini tamamlayıcı birer unsur olduklarını savunmaktadır. Bu politikanın iyi işleyebilmesinin temel şartı, devletin piyasaların sorunsuz işleyebilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmasıdır.¹⁹⁴ Bir başka deyişle 1980-1990 döneminde uygulanmış olan piyasa için piyasa formülünden farklı olarak piyasanın kurtuluşu, piyasa için çalışacak devlette görülmektedir. Bu nedenle bu anlayış çerçevesinde asıl önemli olan devletin ne yapmasından ziyade nasıl yapması gerektiğidir.¹⁹⁵ Bu noktada 1980-1990 arasında uygulanan politikaları “güçlü piyasa için küçük devlet” olarak nitelendirmek mümkünken, 1990'dan sonra uygulamaya konulan politikaları ise “güçlü piyasa için etkin devlet” bir başka deyişle yönlendirici/düzenleyici devlet olarak adlandırmak mümkündür. Türkiye'de de 1980-1990 döneminde uygulanmış olan tasarruf tedbirleriyle devletin harcama kalemlerini kısma, kamusal mal ve hizmetlere sağlanan sübvansiyonları mümkün mertebe azaltma ve iktisadi alanda hizmet veren kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirme şeklindeki politikalar 1990'lı yıllardan sonra değişmeye başlamıştır. 1990'lı yıllarla birlikte artık amaçlanan ekonomik, etkin ve etkili devletin nasıl yaratılabileceğidir.¹⁹⁶ Bu noktada bulunan

¹⁹³ J. Williamson, “What Should The World Bank Think About The Washington Consensus?”, *The World Bank Research Observer*, Vol:15, No:2, (August 2000), <http://time.dufe.edu.cn>, s.251-252, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

¹⁹⁴ Ahmet Faruk Aysan, “Yönetişim ve Kurumlar Kavramlarının İktisat Literatüründeki Yükseliş Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları*, C:1, S:2, 2007, s.42-43.

¹⁹⁵ Veysel K. Bilgiç, “Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm”, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (Ed: Bekir Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s.110.

¹⁹⁶ Eryılmaz (2004), *a.g.k.*, s.241.

çözüm, devlet yönetiminin bir bütün olarak piyasalaştırılmasıdır. Bir başka deyişle temel politika, devleti piyasa karşısında konumlandırmak değil, devleti piyasanın dostu kabul ederek hem bir piyasa aktörü gibi hem de piyasa için çalışmasını sağlamaktır.

Bürokrasiye bakış açısını bu şekilde değiştiren piyasa dostu devlet anlayışına göre devlet, kamu hizmetlerini yeterli ölçüde yerine getirememektedir. Zaten devletin ekonomik ve toplumsal açıdan krize girmesinin önemli nedenlerinden birinin de bu durum olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle bu anlayışa göre devlet, hizmet sağlayıcı özelliğinden büyük ölçüde sıyrılmalı ve sadece hizmetlerin görülmesine yönelik yasal düzenlemeleri gerçekleştirmelidir. Bu bağlamda hizmetlerin nasıl yerine getirileceği yönetişimci bir anlayış çerçevesinde uzlaşmayla belirlenmeli ve hizmetlerin sunumu piyasaya bırakılmalıdır. Bu noktada piyasa dostu devletin yönetişimci iktidar biçimiyle büyük bir uyum içinde olduğu kabul edilmektedir. Çünkü yönetişimci yönetim biçiminin bürokratik yönetim biçiminden temel farkının devletin özellikle ekonomik faaliyet alanlarının sınırlanması ve piyasanın “kendine kendine” işleyebilmesi için yeterli koşulların sağlanması olduğu görülmektedir. Rhodes’a göre yönetişimci yönetme biçiminin ilk ve belki de en önemli anlamının devletin nitelik olarak küçültülmesini anlatan kamu hizmetlerinin azaltılması ve buna uygun olarak da niceliksel küçülmeye işaret eden özelleştirmeleri gerektirmesi¹⁹⁷ yeni yönetim biçiminin piyasanın kendi kendine işleyen bir yapıya sahip olmasını sağlama özelliğinden kaynaklanmaktadır.

Özelleştirme, hem 1980-1990 döneminde uygulanan deregülasyon politikalarının hem de 1990’dan sonra uygulamaya konulan piyasa dostu devlet anlayışının en önemli aracı olarak belirmektedir. Yönetişim yaklaşımı kapsamında özelleştirme, özel sektör aktörlerinin öneminin artması ve karar alma ve uygulama aşamasında devletin konumunun aşınması olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁹⁸ Bir başka deyişle özelleştirme dar anlamda kamu mülkiyetinde yer alan taşınmaz malların özel

¹⁹⁷ R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, (1996), s.653.

¹⁹⁸ Bayramoğlu (2005), *a.g.k.*, s.46.

sektöre devredilmesi;¹⁹⁹ geniş anlamda ise kamu sektörünün bir özel sektör gibi çalışmasının amaçlanması ve şirket boyutunda planlanmasıdır. Bu bağlamda yapılacak düzenlemelerden biri de devletin genel yönlendirici ve yürütücü olduğu kalkınma planlaması yaklaşımı yerine piyasanın işleyişine uygun ve rekabetçi bir planlama yaklaşımının benimsenmesi olacaktır. Bu noktada Türkiye’de özelleştirmelerde uygulanacak olan stratejik planlama işinin 1985 yılında DPT’ye verilmesi ve sonra da açılan bir ihaleyle bu işin 1986 yılında ABD’li Morgan Guaranty Trust Company of New York ve Price Waterhouse gibi iki şirketle birlikte hazırlanmaya başlanması hem özelleştirme düşüncesinin nasıl bir politik ürün olduğunu ve hem de özelleştirme faaliyetlerinin nasıl planlandığını göstermesi açısından oldukça ilginç bir noktadır.²⁰⁰

Piyasa dostu devlet anlayışının bir diğer önemli unsuru özelleştirme düşüncesini de destekleyen yerelleşmedir. Yerelleşme, sadece yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımı olarak değerlendirilmemektedir. Yerelleşme, devlet yönetiminde otoritenin dağıtılması sonucunda²⁰¹ merkezi yönetimlerden taşra yönetimlerine, özerk kamu kurumlarına, yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine yetki, görev ve kaynak aktarımı²⁰² yapılarak karar verme düzeyinde, planlamada ve kamu gelirlerinin yönetilmesinde yaşanan bir değişim süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu özelliğiyle de yerelleşme, sivilleştirme düşüncesi ile iç içe geçmektedir. Hem yerelleşme hem de sivilleşme, kamu yönetiminin sivil topluma açılmasını ve sivil toplumun da kamusal karar alma mekanizmasının önemli bir bileşeni olması gerektiğini ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle bu iki olgu, iktidarın parçalanmasını işaret etmektedir. İktidarın parçalanması olarak yerelleşme kavramı Birleşmiş Milletler’in 2001 tarihli bir raporunda yerelleşmiş yönetim (decentralised governance) olarak yer bulmakta ve kamu yönetiminde yerelleşmiş yönetişimin

¹⁹⁹ Alanyazında özelleştirmenin en çok bu anlamına gönderme yapılmakta ve toplumdaki birçok sorunun kaynağının kâr edemeyen atıl işletmeler olduğu öne sürülerek özelleştirme uygulamalarına haklı bir zemin oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu konudaki iddialardan bir örnek için bkz. Robert Albanese, *Management*, South-Western Publishing Company, Cincinnati Ohio, 1988, s.120-121 ve 655-657.

²⁰⁰ Sezen (1999), *a.g.k.*, s.220 ve Metin Kilci, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları 2*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel2.html>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

²⁰¹ Bu durum Rhodes tarafından egemenlik kaybı (hollowing out of the state) olarak nitelendirilmektedir. (Rhodes (1996), *a.g.k.*, s.661.

²⁰² Eryılmaz (2004), *a.g.k.*, s.225-226.

genel olarak siyasi, mali, idari ve piyasacı olarak dört ayrı kategoriye ayrıldığı belirtilmektedir. Siyasi ve mali yönetim, siyasi iktidarın ve otoritenin ve bütün mali kaynakların toplanma ve kullanabilme yetkisinin tam bir özerklik ya da bağımsızlık yaratabilecek şekilde yerel düzeye devredilmesini anlatmaktadır. İdari yönetim, Türk kamu yönetiminde son zamanlarda örneklerine sık rastlanan şekliyle kaynakların, sorumlulukların ve karar alma mekanizmalarının merkezi yönetimden daha alt seviyede yer alan ya da merkezi yönetim dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması olarak tanımlanmaktadır. Yerelleşmiş yönetişimin son unsuru ise pazarın ya da piyasanın yerleştirilmesi olarak adlandırılmaktadır. Piyasanın yerleştirilmesinden de sivilleştirme politikalarına uygun olarak her düzeydeki kamu kurum ve kuruluşunun elinde bulunan karar alma ve bunu uygulama yetkisinin gönüllü ve özel kuruluşlara devredilmesi kastedilmektedir. Bu durum ise doğal olarak deregülasyon ve özelleştirme politikaları ile beraber yürümektedir.²⁰³

Piyasa dostu devlet anlayışıyla getirilmeye çalışılan bu yeni yönetim anlayışının meşruiyet temelleri bürokrasinin demokrasiye zarar verdiği yönündeki iddialarla oluşturulmaya çalışılmakta ve bürokratik yönetimin faaliyet alanının genişliği eleştirilmektedir. Zaten yönetişimci yönetme biçiminin *bürokrasinin demokratik ilkelerle değiştirilmiş şekli* olarak tanımlanması²⁰⁴ da bu anlayışın bir sonucu olarak görülmektedir. Bürokrasi ve demokrasi arasında yaratılan karşıtlık iki temel iddia ile karşımıza çıkmaktadır. İlk iddia, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında etkin olmasına dönükken; ikinci iddia, bürokratik yönetimin ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminde kamu dışında yer alan aktörlerin fonksiyonlarını ikincil bir konuma soktuğuna işaret etmektedir. Bu nedenle bu iktidar biçiminde emek, sermaye ve devlet arasındaki belli bir uzlaşmaya dayanan “temsili demokrasi”, yerini devlet ve piyasa arasında gerçekleşen “karşılıklı müzakere”ye bırakmaktadır.²⁰⁵ Bu bağlamda bürokrasi ve demokrasi arasında yaratılan karşıtlığın ortak vurgusu, devletin karar alma yapısında temel belirleyici konumda olması olarak belirmektedir. Bu iddialara göre devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamı ne kadar çok kontrol altına alırsa demokrasi ilkesi de o oranda zarar görmektedir. Bu düşünceye

²⁰³ Robertson Work, *a.g.k.*, s.3-4.

²⁰⁴ Josserand (2006), *a.g.k.*, s.54.

²⁰⁵ Gencay Şaylan, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s.122-128.

göre eğer demokratik bir düzen kurulması amaçlanıyorsa çoğulcu katılımdan ziyade düzenin ekonomik felsefesi daha çok önemlidir. Yönetişimci düşünceye göre serbest piyasa ekonomisine dayanmayan hiçbir düzen demokratik sayılmamaktadır. Herhangi bir siyasi iktidar hangi çoğunlukla iktidara gelirse gelsin piyasa ekonomisinin gereklerini yerine getirmese o ülkede demokrasi yoktur denilmektedir.²⁰⁶ Bu nedenle yönetimci düşünceye göre devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda geniş bir yer tutması demokrasinin temel kaynağı olduğu iddia edilen “teşebbüs serbestisi”ne zarar vermektedir.²⁰⁷ Bürokratik devletten yönetimci devlete geçilmesinin temel olarak kamu sektörü bakıştan ticari amaçlı bir yapıya geçiş olarak yorumlanması da bu nedenledir.²⁰⁸

Teşebbüs serbestliği, kâr ve zarar muhasebesine göre çalışan bir düzen gerektirmektedir. Oysa bürokrasi, sonucu piyasa fiyatı ile ölçülebilecek nitelik taşımayan idari hizmetleri yerine getirmek üzere başvurulmuş bir yönetim biçimi olarak belirmektedir.²⁰⁹ Bu nedenle de bürokrasinin genişlemesinin özel sektörün kârlılık amacına zarar verdiği ve onun için büyük tehlikeler doğurduğu iddia edilmektedir. Günümüzde bürokrasiye karşı duyulan öfkenin nedeni de bürokrasinin bu anlamından kaynaklanmakta ve “bürokratik oligarşi” suçlamalarıyla aslında ekonomik ve toplumsal alanın devlet tarafından yönetilmesine karşı çıkmaktadır. Eğer ekonomik ve toplumsal alan, devlet tarafından hizmet amaçlı olarak yönetilirse teşebbüs serbestisinin sınırlandırılacağına, dolayısıyla demokrasi ilkesinin de bundan zarar göreceğine inanılmaktadır. Çünkü bürokratik modelde kamu hizmetleri genel erişebilirlik düşüncesiyle planlanmakta, tüketicilere karşılıksız verilmekte ve maliyetler de vergileme yoluyla karşılanmaktadır.²¹⁰ Oysa pazar mekanizmasının üstünlüğüne dayanan yönetimci modelde kamu hizmeti kavramının çeşitli açılardan eritildiği ve piyasa sistemine bağlı bir meta durumuna sokulduğu gözlemlenmektedir.

Bakış açısı bu şekilde belirlendikten sonra değişim, nesneye anlamını veren özelliklere odaklanarak açıklanmalıdır. Çünkü nesnenin niteliği sahip olduğu bu

²⁰⁶ *a.k.*, s.122-128 ve 182.

²⁰⁷ Weber (1996), *a.g.k.*, s.92-93.

²⁰⁸ Josseland (2006), *a.g.k.*, s.54.

²⁰⁹ Mises (2000), *a.g.k.*, s.40-43.

²¹⁰ Recep Kızılcık, “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler, *Türk İdare Dergisi*, Y:74, S:434, (Mart 2002), s. 47.

özelliklerle anlam kazanmakta ve bu nedenle de özelliklerin değişmesi nitelik değişmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.²¹¹ Bu nedenle yapısal çözümlmeye uygun olarak bürokrasi de bir yapı olarak ele alınmalı ve değişim, yapıya hayat veren özellikler üzerinden incelenmelidir. Bu bağlamda bürokraside görülen değişimi, ekonomik ve toplumsal yaşamda devletin tek güç olmasının ortadan kalkması, özellikle ekonomik nitelikli faaliyetlerinin sınırlandırılması, kamu hizmeti anlayışının kapsam ve içeriğinin dönüştürülmesi, devletin rekabet ilkesi çerçevesinde düzenleyicilik misyonuyla çalışması²¹² ve bütün bu süreçlere uygun ve bu süreçleri hayata geçirebilecek bir planlama anlayışının benimsenmesi olarak görmek mümkündür.

Bu bağlamda bürokratik değişim, devlet yönetiminin piyasa ilkeleri çerçevesinde kurgulanması ve halka hizmetin kâr güdüsüyle hareket eden özel sektör kuruluşları tarafından verilmesi anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle bürokratik değişim, *devletin belirleyici gücüne doğrudan meydan okuyan bir iktidar biçiminin (pazar/piyasa mekanizmasının)*²¹³ yönetim biçimi olarak belirlemektedir. Bu noktada devlet düşüncesi, refah devleti/sosyal devlet uygulamalarından neo-liberal devlet uygulamalarına doğru değişme göstermektedir. Bu yeni anlayışta devlet, artık toplam talebi yönetme, tam istihdamı sağlama ve işçi ile sermayedar kesim arasındaki ilişkiyi uyumlaştırma gibi temel görevlere sahip olamayacaktır. Devletin yeni görevinin her türlü düzenlemeyi piyasaya koşulsuz hizmet etmek için yapması olduğu ileri sürülmektedir.²¹⁴ Piyasa için çalışan devletin en önemli karakteristiğinin ise ulusla bağıını koparması ve bütünsel bir iktisadi toplum oluşturma amacından uzaklaşması olduğu vurgulanmaktadır.²¹⁵ Bu nedenle piyasa dostu devleti, ulusal devlet ilkesinden uzaklaşmış ve sermaye akışkanlığını hızlandıracak bir yapıda oluşmuş bir devlet olarak da nitelendirmek mümkündür.

²¹¹ Malinin (1979), *a.g.k*, s.111-113, Bozkurt (1972), *a.g.k*, s.29-30 ve Barlas Tolan, *Toplum Bilimlerine Giriş*, 4. B., Murat&Adım, Ankara, 1996, s.111 ve 255.

²¹² Hüseyin Yayman, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Turhankitabevi, Ankara, 2008, s.267.

²¹³ Çağlar Keyder, *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, Metis Yayınları, İstanbul, 1993, s.32.

²¹⁴ İsmail Seyrek, "Modern Yönetim Sürecinde Devlet: Ekonomik ve Siyasal Yaklaşım", *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, (Ed: M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s.249.

²¹⁵ Keyder (1993), *a.g.k*, s.38.

Değişimin yönünü anlatan yönetişimci devlet bu özellikleriyle bürokratik devletin yönetim biçimiyle taban tabana zıt özellikler sergilemektedir. Bürokratik devletin yönetiminde ekonomik ve toplumsal bütün farklılıkları bütünleştirme ve bir araya getirme gibi temel bir amaç belirirken; yönetişimci modelde bu temel amacın tam tersine farklılıkları mümkün mertebe artırmak ve hatta keskinleştirmek ön plana çıkmaktadır. Bu durum da nihayetinde yönetim anlayışının bütünlükçü özelliğinden sıyrılarak tikelleşmesine ve toplumda belirli grup ya da gruplara yakınlaşmasına neden olmaktadır. Böylece yeni yönetim biçimi eşitlikçi bir düzen dışında işleyen bir dağıtma ve farklılaştırma mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır.²¹⁶ Bu düzenin nasıl işleyeceği de düzenleyici devlet ilkesiyle yönetişimci yönetim biçimine kuramsal destekte bulunan yeni kamu işletmeciliği anlayışında belirmektedir. Osborne ve Gabler'e göre on ilke hâlinde özetlenebilecek olan yeni kamu işletmeciliği anlayışı yeni bir yönetim biçimi sunmaktadır. Devletin topluma hizmet götürmemesi ve bu konuda özel teşebbüsü ve sivil toplumu yetkili kılması, ekonomik ve toplumsal yaşama yönelik devletin müdahale etmemesi ve bu alanı piyasa için düzenlemesi, devletin kendi faaliyetlerini rekabet ilkesi çerçevesinde yerine getirmeyi amaç edinmesi, bu amaçta vatandaşı müşteri olarak konumlandırması ve yerellik ilkesi çerçevesinde örgütlenmesi yeni yönetim biçiminin ana unsurları olarak ön plana çıkmaktadır. Bu unsurların etkisiyle devletin yönetim biçimi, kamu hizmeti hedefli çalışmadan etkili, verimli ve etkin bir hâle dönüşmektedir.²¹⁷ Yönetişimci yönetme biçiminin en önemli özelliklerinin özelleştirme, piyasa dostu devlet, sivilleştirme ve yerelleştirme olarak belirmesi de yeni yönetim anlayışının bu özelliğinden kaynaklanmaktadır.

İyi yönetişim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir.²¹⁸

²¹⁶ Hardt ve Negri (2001), *a.g.k.*, s.347-348.

²¹⁷ Vincent Kouwenhoven, "The Rise of The Public Private Partnership: A Model of The Management of Public-Private Cooperation", *Modern Governance: New Government Society Interactions*, (Ed: Jan Kooiman), SAGE Publications, London, 1993, s.121.

²¹⁸ Coşkun Can Aktan, "İyi Yönetişim Kavramı", <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, (Erişim Tarihi: 19.03.2010).

Yerelleşme, özelleştirme, piyasa dostu devlet ve sivilleştirme ilkeleri üzerinde yükselen yeni iktidar düzeni bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için yeni bir yönetim biçimine gereksinim duymakta ve bu yeni yönetim biçimi de “yönetişim” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yeni yönetim biçimi de birlikte yönetme gibi bir anlamdan daha fazlasını içermekte ve uygulamada neo liberal politikaların taşıyıcısı olan bir yönetim biçimi anlamına gelmektedir. Adem-i merkeziyetçi, özel sektörü kalkınmada birincil aktör olarak gören ve sivil toplumu karar alma mekanizmasının önemli bir aktörü olarak belirleyen yeni yönetim anlayışı, ulusal sınırlar içinde piyasa ekonomisinin sorunsuz işleme için gerekli mekanizmaları temin ederken bunu uluslararası ekonomik politikaları benimseme ve yereli de uluslararası sisteme entegre ederek yerine getirmektedir. Yönetim anlayışının bu şekilde bir değişikliğe uğramasının temel nedeni özelleştirmelerin ve buna bağlı olarak piyasaların tam anlamıyla serbestleştirilmesinin sermaye kesimi için yeterli ve uygun koşullar doğurmadığına yönelik inançtan kaynaklanmaktadır.²¹⁹

Sermaye kesimi için piyasaların sorunsuz işleyebilmesinin temel amacı, devleti bir bütün olarak değiştirmekten geçmektedir. Piyasanın talepleri doğrultusunda değişen devlet de artık bürokratik yönetim değil, yönetişim olarak kavramsallaştırılan yeni bir yönetim biçimine sahiptir. Guy Peters de *The Future of Governing* adlı kitabında bu yeni yönetim biçiminin piyasaya dayalı, katılımcı, esnek ve kısıtlayıcı yönetim olarak dört temel özelliğinin bulunduğunu belirtmektedir.²²⁰ Bu yeni yönetim biçimi, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanının piyasa ilişkileri çerçevesinde örgütlendirilmeye çalışıldığı yönetişimci yapılanmanın²²¹ yönetim modelidir. Bir başka ifadeyle piyasaya dayalı, katılımcı, esnek ve kısıtlayıcı olarak beliren özellikleriyle piyasanın talepleri doğrultusunda ortaya çıkmış bir model olduğu izlenimini vermektedir. Modelin temel özelliği de piyasa temelinde yapılanan iktidar yapısına uygun olarak ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminin piyasanın temel aktörü olan işletme düzeyinde kurgulanması ve planlanmasıdır. Sonuç olarak bürokrasideki değişimin yönünü gösteren yönetişimci devletin

²¹⁹ Bayramoğlu (2005), *a.g.k.*, s.59.

²²⁰ Larry D. Terry, “Government Reform or Alternatives to Bureaucracy? Thicking, Tides and the Future of Governing”, *Public Administration Review*, Vol:58, No:6, (November/December 1998), s.542.

²²¹ Bayramoğlu (2005), *a.g.k.*, s.154.

özelliklerini bürokratik devletle karşılaştırmalı bir biçimde şu şekilde göstermek mümkündür.²²²

Tablo-1: Bürokrasi ve Yönetişimin Temel Ayırım Noktaları

<u>Bürokratik Devlet</u>	<u>Yönetişimci Devlet</u>
- Kalkınmacı	- Büyüme esaslı
- Müdahaleci	- Düzenleyici
- Üretim odaklı	- Tüketici odaklı
- Kamusal alan merkezli	- Sivil toplum merkezli
- Merkezi kontrol	- Yerelleşme temelli
- Yurttaş odaklı	- Müşteri odaklı
- Güvenceli istihdam	- Esnek istihdam
- Doğrudan denetim	- Denetimin azaltılması

Buraya kadar anlatılmaya çalışılan ve yukarıdaki tabloda da özellikleri bakımından somutlaştırılmaya çalışılan bürokratik devletin ve bürokrasideki değişimin iki temel özelliğinden bahsetmek mümkündür. İlk olarak, yönetim biçiminin amacı değişmektedir. Kamu hizmeti fikriyle vatandaşların ekonomik ve toplumsal gereksinimlerini karşılama amacı, yerini müşteri memnuniyetine bırakmaktadır. Amacı değişen yönetimin doğal olarak bu amacını da gerçekleştirilme yöntemleri ve araçları da değişmektedir. Kamu hizmeti sunumu, salt kamu kurumları tarafından verilen hizmetler bağlamından çıkarılmakta ve sivil toplum örgütleri de hizmet sağlayıcı olarak sistem içerisindeki yerlerini almaktadırlar. Kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca ve sivil toplum örgütlerince sağlanması dışında kamu yönetiminin kurumsal yapılanmasında da değişiklikler yaşanmaktadır. Geleneksel kamu kurumları yanında ekonomi ve siyaset ayırımına uygun olarak yaratılan özerk kamu kurumları ekonominin ana sektörlerine dair politikalar besleyen temel kurumlar hâline gelmektedirler. Ayrıca sadece hizmet sağlayıcı mekanizmalar noktasında değil, piyasa ve rekabet temelli mal ve hizmet sunumu anlayışı ile kamu hizmetinin niteliği de değiştirilmekte²²³ ve böylece de sistem vergilendirmeden fiyatlandırmaya doğru kaymaktadır.

²²² Bu tablonun hazırlanmasında Josserand (2006), *a.g.k.*, s.54-64, Terry, (1998), *a.g.k.*, s.540-545, Grey ve Garsten (2001), *a.g.k.*, s.229-250 ve Hülya Eşki, *Kamu Yönetiminde Değişim Dinamikleri ve Değişimin Yönü, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10pdf>, s.65-96 (Erişim Tarihi: 19.07.2008) çalışmalarından yararlanılmıştır.

²²³ Terry (1998), *a.g.k.*, s.540.

İkinci olarak, devletin karar alma mekanizması değişmektedir. Demokratikleşme amacı altında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da karar almada etkin konuma gelmeleri gerektiğine yönelik inanç, devlet dışında sürece iki yeni aktörün daha katılmasına yol açmaktadır. Amacı ve karar alma mekanizması değişen devletin ekonomik ve toplumsal alandaki konumu da bizzat üretimde bulunmadan, düzenlemeye doğru değiştirilerek ekonomik ve toplumsal görevleri önemli ölçüde budanmaktadır. Başka bir ifadeyle, devlet, katalizör olarak kavramsallaştırılan yeni bir görevle donatılmaktadır. Böylece geleneksel kamu yönetimi olarak da adlandırılabilen bürokrasinin tek alternatifi piyasa modeli olarak belirlemektedir.²²⁴ Devletin ekonomik ve toplumsal görevlerinin azaltılmasının temel nedeni, devletin mevcut yapısının ekonomik gelişme önünde ciddi bir engel oluşturduğunun düşünülmesi ve ekonomide yaşanan sıkıntıların piyasadan değil bizzat devletten kaynaklandığına yönelik inançtır. Bu inanca bağlı olarak bürokraside değişim, Josserrand'a göre kamu sektörü bakıştan ticari amaçlı bir yapıya geçiş olarak belirlemektedir.²²⁵ Bu bağlamda değişim, yönetim aygıtının daha iyi hizmet sunabilmesi için günün şartlarına uyması değil daha geniş bir perspektifte devletin niteliğinde ve işlevlerinde yaşanan keskin farklılaşmalardır. Bu farklılaşmanın temel amacı ise piyasanın daha rahat ve sorunsuz bir işleyişe sahip olabilmesi ve hem yerli hem de yabancı sermayenin akışının hızlı kılınmasını sağlayabilmektir.

Devlet-piyasa ikiliğine dayanılarak yapılan bu değişiklikler doğal olarak devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı bir bütün olarak planlamasının da önüne geçmektedir. Artık arzu edilen bütüncül bir kalkınma planlaması değil, ekonomik ve toplumsal yapının etkin devlete ulaşabilme amacıyla piyasa mantığıyla planlanmasıdır. Bu bağlamda devlet yönetiminin değişmesi olarak görülen bürokrasideki değişimin en önemli süreçlerinden biri, bu yönetimin nasıl olacağını önceden belirleyen planlama anlayışındaki değişim olarak belirlemektedir. Çünkü planlama anlayışının değişmesiyle ortaya çıkmış olan stratejik planlama uygulaması, yönetişim olarak nitelendirilen yeni iktidar modelinin kurucu ilkeleri olan düzenleyicilik, katılımcılık, saydamlık, hesapverebilirlik, esneklik, etkenlik, yetki devri ve yerelleşme ile uyumlu olan bir planlama anlayışıdır.

²²⁴ *a.k.*, s.543.

²²⁵ Josserrand (2006), *a.g.k.*, s.54.

III. YÖNETİM BİÇİMİNİN GENETİĞİ: PLANLAMA

Birinci bölümün ilk alt başlığında yapılmaya çalışılan bürokrasi analizinde bahsedildiği üzere modern devletin yönetim biçimi olarak bürokrasi, devletin ekonomik ve toplumsal ilişkileri biçimlendirdiği ve yönlendirdiği bir yönetim biçimidir. Yönetim biçiminin hangi amaçlar ve ilkeler üzerinde işlediğini ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşama nasıl müdahale edeceğini gösteren temel ve kapsayıcı unsur olarak planlama da bu noktada bürokrasinin en önemli özelliklerinden biri olarak belirmektedir. Planlama, önceden belirlenmiş amaç ve stratejiler doğrultusunda yapılan bir müdahale olduğundan²²⁶ ekonomiye devlet müdahalesinin en rasyonel şeklidir.²²⁷ Planlamanın gücü bu noktada geleceği belirlemesinden kaynaklanmakta ve planlama, ekonomik hayatın hangi yönlerine ne ölçüde müdahale edildiğini gösteren²²⁸ ve modern topluma ait olan yönetsel bir araç olarak belirmektedir.²²⁹ Böylece devlet, planlama aracılığıyla ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenlemekte ve bürokratik yönetimde planlama aracılığıyla piyasa sınırlandırılmaktadır.

Hayek'in planlı yönetimi ferdiyetçiliğin karşısında yer alan ve totaliter devleti çağrıştıran bürokratik kolektivist bir anlayış olarak nitelendirmesi de planlamanın bu niteliğinden kaynaklanmaktadır.²³⁰ Bu durumda bürokratik yönetim, amaçlarını bütüncül bir planla yerine getiren bir yönetim biçimidir.²³¹ Bu anlamıyla da planlama ve bürokrasi arasında sıkı bir ilişki vardır. Planlama-piyasa tartışmalarında, piyasanın tek büyük alternatifinin alabildiğine merkezileşmiş bir bürokrasinin olduğunun iddia edilmesi de²³² planlamanın bu anlamından kaynaklanmaktadır. Çünkü planlama aracılığıyla piyasanın yapmak istediği ancak eksik kaldığı şey olan ekonomide kaynak dağılımı, çeşitli faaliyet kolları arasında en rasyonel biçimde yapılmaktadır.²³³ Harvey'in devleti tek başına güçlü bir ekonomik aktör hâline

²²⁶ Alkan Soyak, *Ulusalardan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006, s.5.

²²⁷ İsmail Türk, *İktisadi Planlama Prensipleri*, Ankara, 1970, s.8.

²²⁸ DPT, *Planlama Nedir Niçin Planlama Yapıyoruz*, Ankara, 1973, s.9.

²²⁹ Örsan Akbulut, "Türkiye'de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme", *Amme İdaresi Dergisi*, C:35, S:1, (2002), s.36.

²³⁰ Hayek (2004), *a.g.k.*, s.19.

²³¹ Mises (2000), *a.g.k.*, s.7.

²³² Mandel (1992), *a.g.k.*, s.90.

²³³ Türk (1970), *a.g.k.*, s.8.

getiren en önemli araçlardan birinin de mali ve parasal araçlarla birlikte planlama olduğunu belirtmesi²³⁴ de planlamanın bu anlamından kaynaklanmaktadır. Bürokrasi ve planlama arasındaki ilişkinin temelde modern devlet düşüncesinde yattığı iddia edilebilir. Bürokrasi, modern devletin yönetim biçimi olarak yükselirken; planlama da devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale sistemi olarak piyasanın karşısında konumlanmaktadır.²³⁵

Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için önceden en uygun hareket biçiminin saptanması²³⁶ olarak planlama, yönetim süreçlerinin ilk aşaması olması, diğer basamaklara da yön vermesi ve diğer basamaklardaki değişmeyi de yansıtması bakımından temel bir öneme sahiptir. Bu bağlamda kabul edilen planlama anlayışının kapitalist mi yoksa sosyalist mi ya da daha dar bir tarihsel kesitin iki aracı olan kalkınma planlaması mı ya da stratejik planlama mı olacağı önemlidir. Bu tercih, salt teknik bir seçim değildir. Tercih, nasıl bir kamu yönetimi yaratılmak istendiğiyle yakından ilgilidir. Soruna daha dar bir bağlamda kalkınma planlaması ve stratejik planlama düzleminde bakıldığında her iki faaliyetin de birer planlama faaliyeti olduğu görülmektedir. Ancak amaçları, temel özellikleri, işleyişi ve düzeyi bakımından bu iki planlama anlayışı birbirlerinden büyük farklılıklar arz etmektedir. Kalkınma planlaması, ekonomik ve toplumsal yaşamın kalkınma hedefi çerçevesinde doğrudan roller üstlenmiş olan devletin aktifliğine işaret eden bir planlama yaklaşımıdır. Stratejik planlama ise ekonomik ve toplumsal yaşamın devletin aldığı kararlarla ve merkezi denetimle değil, olabildiğince tek tek firmaların fiyat düzeni aracılığıyla etki yapan kararlarla düzenlenmesi gerektiği fikrine dayanmaktadır. Bu bağlamda stratejik planlama, bireycilik düşüncesi temelinde yükselmektedir.²³⁷ Bu bakımdan kalkınma planlaması ve stratejik planlama anlayışı ortaya çıkış kaynakları bakımından büyük bir farklılık göstermese de amaçları bakımından büyük farklılıklar taşımakta ve nasıl bir devlet yönetiminin amaçlandığını göstermesi bakımından önemli bir çıkış noktası olarak belirlemektedir. Bu nedenle bürokrasideki değişimi planlama anlayışındaki değişim aracılığıyla ele almak oldukça uygun bir araç olarak

²³⁴ David Harvey, *Yeni Emperyalizm*, (Çev: Hür Güldü), Everest Yayınları, İstanbul, 2004, s.25.

²³⁵ Özcan Kaya, "İktisaden Geri Kalmış Memleketlerde Planlama", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:16, S:1, (1961), s.41.

²³⁶ Nuri Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE, 1990, Ankara, s.51.

²³⁷ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, (Çev: Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973, s.395.

görülmektedir. Çünkü bürokratik yönetim biçiminin hayat bulmasını sağlayan bütüncül planlama anlayışı yönetişimin temel düzeyi olan piyasa ile uyum içinde bulunmadığından, yönetişimci yönetim biçimi bütüncül bir plan yerine piyasacı ve parçacı bir plana gereksinim duymaktadır.

A. Planlama

Planlama ile ilgili çok sayıda tanım bulunmaktadır. Bu tanımlar birçok açıdan ortak noktalara sahip olsa da bu tanımların planlama kavramını tam olarak kucaklayıp kucaklamadığı oldukça tartışmalıdır. Kelime anlamı olarak “bir tasarımı gerçekleştirmek için önceden belirlenen hususların tümü” anlamına gelen planlama, iktisatta ve siyasette de “bir hükümetin, bir eyaletin, bir memleketin veya hükümetler arası kuruluşun bir bölgenin belirli bir iktisadi veya mali meselesini çözmek için aldığı tedbirlerin tümü” olarak kullanılmaktadır.²³⁸ Amacı da kapsayan ve ileriye görebilmeyi sağlayan²³⁹ planlama, sayısal basit denklemlerle ve tekniklerle sınırlanmayan, siyasal, sosyal ve yönetsel boyutları da bulunan daha geniş bir araç olarak²⁴⁰ yönetim biçimiyle yakın bir ilişki içindedir. Planlama, bir iktisat tekniğinden daha geniş bir anlamda ussal bir yönetim biçiminin temelidir. Planlama sadece bir teknik olarak ele alınırsa gerek kalkınma planlaması gerekse de diğer planlama uygulamalarında gerçekleşen sonuçlarla, ulaşılmak istenen amaçları karşılaştırmak dışında bir şey yapılmamış olur.

Yukarıdaki kısa açıklamalardan sonra planlamayı genel olarak, “*önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelen, bilgi temeline sahip bir çaba*” olarak tanımlamak mümkündür.²⁴¹ Bu tanımın dikkati çeken iki önemli unsuru, programlı hareket etmek ve ussal davranmaktır. Ancak bu tanımlar ve unsurlar da planlamanın sadece teknik bir süreç olarak algılanabileceği yönünde yanlış bir kanı uyandırmamalıdır. Planlama, programlı davranmaktan ya da akılcı

²³⁸ *Meydan Larousse Büyük Lügat Ansiklopedisi.*

²³⁹ Henri Fayol, *Genel ve Endüstriyel Yönetim*, (Çev: M. Asım Çalıkoğlu), Adres Yayınları, Ankara, 2005, s.53.

²⁴⁰ Beşir Hamitoğulları, “Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 35, S:1-4, (1980), s.174.

²⁴¹ Cevdet Yılmaz, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85.

yöntemlere başvurmadan daha farklı bir anlama sahiptir. Zaten böyle olmasaydı planlama kavramı hem bu kadar tartışma malzemesi yapılmaz hem de planlama kavramına bu şekilde ihtiyatla yaklaşılmazdı. Akılcılık ve programlı davranma birçok eylemde görülen niteliklerdir ve ne tek başına bir insan ne de bir örgüt bu iki niteliğe sahip olmadığını itiraf etmek istemez. Bu nedenle planlama kavramının anlamını akılcılık ve programlı olmayla sınırlı tutmak bilimsel bir tutum olmayacaktır. Bürokrasi kavramında olduğu gibi planlama kavramının da ne olup olmadığı bu kavramlardaki değişiklikleri daha net bir şekilde analiz edebilmek açısından büyük önem taşımaktadır.

Sezen planlamanın amaç, süre ve yöntem olarak üç temel özelliğinin bulunduğunu söyleyerek planlamayı, “*gelecekte ulaşılmak istenen hedef ya da hedefleri ve bu hedeflere ne zaman, hangi araç ve yöntemlerle ulaşılabileceğinin bugünden saptanması*” olarak tanımlamaktadır.²⁴² Planlama, bu tanımla amacı da içeren geniş bir yönetsel süreçtir. Bu yönetsel sürecin en önemli özelliği amacı da kapsamı ve ne, ne zaman, nerede, nasıl, kim tarafından ve hangi sürede sorularına cevap aramasıdır.²⁴³ Eğer soruna devlet yönetimi açısından bakılacak olunursa ekonomik ve toplumsal yaşamın nasıl olacağı, bu alana müdahale edilip edilemeyeceği, edilirse hangi araçlarla bu işin yapılacağı ya da müdahaleden nasıl vazgeçileceği planlama faaliyetinde somutluk kazanmaktadır. Bu noktada devletin müdahalesinin niteliği de planlama tanımı açısından önem kazanmaktadır. Çünkü planlama, ülke ekonomisinin önemli bir kısmını etkileyecek ya da uzun vadede etkili olabilecek kararlar alınacağı zaman başvurulması zorunlu olan bir yönetim aracıdır.²⁴⁴ Ülkelerin çeşitli ekonomik ve toplumsal buhranlarda kısmen müdahalelerde bulunmasını planlama faaliyeti olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır. Planlamadan söz edebilmek için devletin sistemli ve bütüncül bir müdahalesinin olması gerekmektedir.²⁴⁵ Farklı bir açıdan söylemek gerekirse ülke ekonomisinin bütününe etkilemeyecek sadece belirli bir kesimini ilgilendirecek

²⁴² Sezen (1999), *a.g.k*, s.10.

²⁴³ Tamer Koçel, *İşletme Yöneticiliği*, 8. B., Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s.88 ve Aybike Erdem, *Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin, 2006, s.21.

²⁴⁴ Gürcan Çelebican, “Sosyalist Planlama”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:31, Sayı:1-4, (1974), s.587.

²⁴⁵ Yılmaz (1999), *a.g.k*, s.87.

konularda planlamaya başvurulmayabilir. Bu görüş doğrultusunda Soysal, kalkınma planlamasını şu şekilde tanımlamaktadır:²⁴⁶

Planlama, milli ihtiyaçları ve kaynakları tespit etmek, ondan sonra da, bu ihtiyaçların karşılanmasını sağlamak için kaynakların nasıl seferber edileceğini gösteren zorunlu, ekonomik ve sosyal yaşamın her alanını kapsayan ve zaman bölümlerine göre ayarlanmış esasları ortaya koyup uygulamak demektir.

Yukarıdaki tanımda da görüleceği üzere kalkınma planlaması sadece ekonomik değil, sosyal ve kültürel gelişmeyi de kapsamaktadır.²⁴⁷ Soysal'ın planlamaya dair yukarıda verilen tanımında dört unsur ön plana çıkmaktadır. Soysal'a göre kalkınma planlamasından bahsedebilmek için kamusal ihtiyaçlar belirlenmeli, bu ihtiyaçların nasıl giderileceğini açıklayan planların uygulanması zorunlu olmalı, planlar hem ekonomik hem de toplumsal alanı kapsamalı ve planların uygulanmaları belirli zaman sürelerine bağlanmalıdır. Bu bağlamda kalkınma planlaması ancak sistemli, bütüncül ve zorunlu bir devlet müdahalesi olarak belirmektedir. Erden Öney de planlamaya (kalkınma planlaması) ilişkin bu tanımı büyük ölçüde benimsemekle birlikte planların bu işle görevlendirilmiş olan organlar tarafından yapılacağını belirterek planlamanın beşinci özelliğinin planlama birimi olduğunu söylemektedir.²⁴⁸

Yalçın Küçük ise Soysal'dan farklı olarak planlamayı daha dar tanımlamakta ve planlamadan sadece iki koşulda bahsedebileceğini belirtmektedir. Bu şartlardan ilki, üretimin toplumsallaşmasıdır. İkincisi de, üretim araçlarının kontrolünün toplumun eline geçmesidir.²⁴⁹ Üretimin toplumsallaşmasından kastedilen, üretimin büyük işletmelerde toplanmasıdır. Çünkü belirli bir kesimde çok sayıda işletme olursa o kesimin planlanması oldukça güçleşmektedir. Aslında Küçük, burada bir imkânsızlıktan değil zorluktan bahsetmektedir. Yani üretimin toplumsallaşmasının olmadığı bir ekonomide bütün ekonomiyi kapsayan ve gerçekleşme şansının yüksek olduğu bir plandan bahsetmenin zorluğuna dikkat çekmektedir. Ona göre bu zorluğun nedeni, planın varsayımlarındaki küçük bir değişikliğin çok sayıda birimin

²⁴⁶ Mümtaz Soysal, *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958, s.17.

²⁴⁷ Sadun Aren, *İstihdam Para ve İktisadi Politika*, 10. B., Savaş Yayınları, Ankara, 1992, s.245.

²⁴⁸ Erden Öney, *İktisadi Planlama*, 5. B., Savaş Yayınları, Ankara, 1987, s.19-20.

²⁴⁹ Yalçın Küçük, *Planlama Kavramı*, Ankara, 1975, s.17.

olduğu bir kesimde belirlenmiş amaçlardan uzaklaşma doğurmasıdır.²⁵⁰ Üretimin toplumsallaşmasının diğer bir koşulu da bu büyük işletmeleri birbirine bağlayan organik ilişkilerin varlığıdır. Bu nedenlerle Küçük, kapitalist ekonominin barındırdığı çelişkilerden dolayı planlamadan bahsedilemeyeceğini ve planlama adı altında var olan şeyin fiyat mekanizması olduğunu belirtmektedir.

Küçük'e göre yapısı gereği anarşik olan bir ekonominin kesimleri arasında bunalımları önlemek, kesimler arasında dengeleri kuracak doğru orantıları saptamak ve uygulamak mümkün değildir. Bu nedenle de fiyat mekanizmasının geçerli olduğu bir ekonomide tam anlamıyla planlamadan bahsetmek mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle fiyat mekanizmasının ekonomide kaynak tahsisini kendiliğinden sağladığına inanıldığından başka bir aracın varlığına gereksinim duyulmamaktadır.²⁵¹ Kaynak tahsisinin bu şekilde belirlenmesinin temel nedeni ise ekonominin gidişinin sermaye grupları tarafından belirlenmesidir.²⁵² Emekçi kesimin bu sistemde figüran olmak dışında bir rolü yoktur. Kapitalist sistemin özelliklerini bu şekilde özetleyen Küçük, merkezi planlamada ekonomik öğelerin davranış ve eylemlerinin doğrudan belirlendiğini ve bu nedenle de fiyatların rolünün sadece yol gösterici olarak kaldığını söylemektedir. Bu nedenle de planlama anlayışında fiyatlar, piyasa sistemi tarafından belirlenmemekte ve planlama örgütü bu işi doğrudan üstlenmektedir. Bu durum da fiyat mekanizmasına dayanan özel mülkiyetin yerine toplumsal mülkiyetin kurulması anlamına gelmektedir. Bu planlama anlayışında sınaî üretim araçlarının tümü, üretimin ve birikimin artma seviyesi ve ritmi bir merkezden kontrol edilmelidir.²⁵³ Ayrıca merkezi planlamada herhangi bir sınıfsal ayrıma gidilmemekte ve sınıf bazında her iki kesim de kucaklanmaktadır.²⁵⁴

Planlamanın rekabetin en büyük düşmanı olarak görülmesi²⁵⁵ ve bu anlamıyla da sosyalist ekonominin zorunlu koşullarından biri sayılması da planlamanın bu

²⁵⁰ *a.k.*, s.25.

²⁵¹ Türk (1970), *a.g.k.*, s.5.

²⁵² Küçük (1975), *a.g.k.*, s.221.

²⁵³ Ernest Mandel, *Marksist Ekonomi El Kitabı*, (Çev: Orhan Suda), Ant Yayınları, İstanbul, 1970, s.297.

²⁵⁴ Küçük (1975), *a.g.k.*, s.203.

²⁵⁵ *a.k.*, s.27.

özelliklerine ilişkindir.²⁵⁶ Bu yüzden de Küçük, planlama düşüncesinin ortaya çıkışından beri bir Sovyet yönetim biçimi olduğunu düşünmekte ve sosyalizm var oldukça planlamanın da olacağını belirtmektedir.²⁵⁷ Bu bağlamda Küçük'e göre planlama, merkezi planlama anlamına gelmekte ve planlama fikrine yönelik olumsuz tavırların nedeni de düşüncenin kaynağından kaynaklanmaktadır.²⁵⁸ Çünkü planlama, piyasa ekonomisine bir müdahale yöntemidir. Bu bağlamda planlama, piyasanın ve sınıflara dayalı kapitalist sistemin eşitsizliklerini ortadan kaldıracı ya da azaltıcı karşı bir mekanizma işlevi görmektedir.²⁵⁹ Küçük, bu kuramsal açıklamalarını Türkiye özelinde değerlendirdiğinde Türkiye'de planlamanın olmadığını ve yapılan çalışmaların planlama adı altında aslında bir "ekonomi politikası kuramı" olduğunu söylemektedir.²⁶⁰ Küçük'ün planlama ile ilgili olarak verilmeye çalışılan bu düşünceleri aslında sosyalist planlama savunucularının ortak kanıları olarak gözükmektedir. Çünkü sosyalist düşünürler, planlamanın ancak ekonomideki bütün kaynaklara sahip olmayla yapılabileceğini ve bu durumun da sadece sosyalist bir düzende geçerli olabileceğini iddia etmektedirler.²⁶¹

Planlamaya bütün üretim araçlarının toplumsallaştırıldığı ve bütün kararların tek bir merkezi organdan çıktığı bir model olarak bakıldığında, planlamanın sosyalist ekonomik sisteme özgü olduğunu söylemek mümkündür.²⁶² Oysa bu çalışmada benimsenen planlama tanımı doğrultusunda planlamanın sadece sosyalist sistemle özdeşleştirilemeyeceği iddia edilmektedir. Planlama hem kapitalist sistemde hem de sosyalist sistemde görülen bir yönetim aracıdır. Bu nedenle, planlamayı sosyalist sistemle özdeşleştirip kapitalist sistemde planlama uygulamalarının olmadığını söylemek doğru bir saptama olarak görünmemektedir. Çünkü planlama, ekonomik ve

²⁵⁶ Paul Auerbach, Meghnand Desai ve Ali Shamsavari, "Fiilen Varolan Kapitalizmden Geçiş", *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.341.

²⁵⁷ Ünlü bilim adamı H. Carr da ekonomik anlamda Sovyetler Birliği'nin Batı dünyası üzerindeki en önemli etkisinin tek bir sözcükle planlama kavramının ihracı olduğunu söylemektedir. (Edward H. Carr, *The Soviet Impact on the Western World*, The Macmillian Company, 1949, s.20.)

²⁵⁸ Küçük (1975), a.g.k, s.20-35.

²⁵⁹ Cengiz Ekiz ve Ali Somel, *Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi*, No:81, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırma Merkezi Tartışma Metinleri, 2005, s.2.

²⁶⁰ Küçük (1975), a.g.k, s.294.

²⁶¹ Baran Tuncer, "Sosyalist Ekonomilerde Plan", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:17, S:3, (1962), s.41.

²⁶² Oscar Lange, *Kalkınma Yöntemleri*, (Çev: Mehmet Selik ve Ergin Günçe), 2. B., Sosyal Adalet Yayınları, Ankara, 1964, s.52.

toplumsal yapının bir bütün olarak belirli amaçlar doğrultusunda yönetilmesidir ve bu iki sistem için de geçerli bir tanımdır. Ancak bu yönetim aracının niteliği ve etki alanı iki sistemde büyük farklılıklar göstermektedir. Planlamadan bahsedebilmek için her şeyden önce ulusal ölçekte siyasal iktidarın planlamaya dayalı bir yönetim anlayışına sahip olması gerekmektedir. Bu duruma en uygun olan yapılanma ise yasal-ussal otoriteye dayanan modern devlettir.²⁶³ Modern devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında hem doğrudan hem de dolaylı olarak etkisini hissettiren devlettir. Bu durum da göstermektedir ki modern devletin yönetim olgusunda en önemli yönetim unsuru olarak planlama var olmaktadır.

B. Bürokratik Yönetim Biçiminde Planlama

Planlama, genel olarak kapitalist, sosyalist ve karma²⁶⁴ olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu ayrım aslında üretim sistemine göre yapılan bir sınıflandırmadır ve planlama anlayışının genel içeriğini yansıtmaktadır. Kapitalist planlama, piyasa sisteminin kurallarına zarar vermeden iktisadi konjonktürdeki dalgalanmaları düzeltmek amacı güden planlama anlayışıdır. Sosyalist planlama, Sovyetler Birliği örneğinde görülen iktisadi sistemi kontrol altına alan ve merkezi plan olarak bilinen planlamadır.²⁶⁵ Üçüncü tür planlama anlayışı ise temelde kapitalist modelin benimsendiği, ancak sosyalist planlama anlayışının da önemli etkileri olan kalkınma planlamasıdır. Bu üç planlama anlayışının²⁶⁶ ortak özelliği, ekonomik ve toplumsal yaşamın benimsenen üretim modeline uygun olarak düzenlenmesidir.

1. Kapitalist Planlama

Küçük, kapitalist planlamanın en büyük düşünürünün Keynes olduğunu iddia etmektedir. Ona göre Keynes'in temel görüşlerini oluşturan özel yatırımların giremediği alanlara kamunun yatırımcı olarak girmesi ve bu şekilde üretim araçları

²⁶³ Yılmaz (1999), *a.g.k.*, s.85-86.

²⁶⁴ Kazgan, karma ekonomik modeli kapitalist sistemin özel mülkiyet ve bireysel girişim ve sosyalist sistemin devlet müdahalesi özelliklerini barındırdığından uzlaştırma ideolojisi olarak nitelendirmektedir. (Kazgan (1991), *a.g.k.*, s.22.)

²⁶⁵ Soysal (1958), *a.g.k.*, s.16.

²⁶⁶ Planlamanın geniş bir görünümünü veren bu ayrım dışında da planlar değişik kıstaslara göre çeşitlenmektedirler. Bunlar, çevreledikleri alanlara, işlevlerine, örgütlenme biçimine, bağlayıcılıklarına ve sürelerine göre planlama türleridir. Ancak bu ayrımlar planlama düşüncesindeki farklılaşmaları değil de sadece planların uygulama boyutundaki farklılıkları yansıtmaktadırlar.

üreten sanayilere talep yaratılması ve işçilere gelir sağlanarak yine bu gelirin tüketim araçları üreten sanayilere gitmesini sağlayabilmek, kapitalist planlamanın özünü oluşturmaktadır.²⁶⁷ Diğer bir ifadeyle kapitalist planlamanın temel özelliği, serbest piyasa sisteminin kusursuz işleyebilmesini sağlayabilmektir. Kapitalist planlama anlayışında planlama, piyasa ve fiyat mekanizmasını reddetmemektedir. Sadece bu mekanizmaların yetersiz kaldığı durumlarda devletin müdahalesini meşru görmektedir.²⁶⁸

Ancak şu husus da hemen belirtilmelidir ki, kapitalist planlamanın doğuşunda sosyalist planlama düşüncesinin büyük bir etkisi bulunmaktadır. 1930'larda yaşanan ekonomik darboğazda firmaların serbest piyasa ilkeleri çerçevesinde tek başlarına sorunları çözemeyeceklerinin anlaşılması ve aynı dönemde Sovyetler Birliği'nin dört yılda beş yıllık kalkınma planları hedefiyle giriştiği sanayileşme hamlelerinin olumlu sonuçlar vermesi, kapitalist dünyanın da planlama çalışmalarına başlamasına neden olmuştur. Ancak bu süreçte benimsenen planlama anlayışı, bütün ekonomik ve toplumsal alanın merkezi bir planlama örgütü tarafından belirlenmesi şeklinde olmamış ve işletmelerin kararlarına doğrudan etki edecek uygulamalardan kaçınılarak sınırlı bir müdahale aracı olarak planlamaya başvurulmuştur. Bu sınırlı müdahalede doğrudan mal üreten yatırımlara girilmemiş ve belirli ölçülerde para, faiz, kredi, vergi ve harcama düzeylerine ilişkin politikalar benimsenmiştir. Böylece planlamadan beklenen fayda, piyasanın düzenleyiciliğinde yaşanan sıkıntıları ve mali krizleri aşabilmek olarak belirmiş²⁶⁹ ve sonuç olarak plan piyasayı sınırlandırmamış, tam tersine piyasa planı kontrol altına almıştır.²⁷⁰

Piyasaya bağlı olarak hazırlanan planın amacı, izlenecek kamu politikalarına önderlik etmek, sektörler arası gerekli uyumu sağlamak ve ekonominin belli dalları için uygun üretim ve yatırım hedeflerini tespit edebilmek olarak belirmektedir. Bu amaçla ekonomik kararların önemli bir kısmı tek tek girişimcilerin takdirine bırakılmakta ve devlet, sadece dolaylı bir şekilde ekonomik hayata karışmaktadır. Devletin ekonomik hayata karışmasının birincil amacı da iktisadi kaynaklardan tam

²⁶⁷ Küçük (1975), *a.g.k.*, s.58.

²⁶⁸ Yılmaz (1999), *a.g.k.*, s.90.

²⁶⁹ Hamitoğulları (1980), *a.g.k.*, s.178 ve Ha-Joon Chang ve Ilene Grabel, *Kalkınma Yeniden*, (Çev: Emre Özçelik), İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.25.

²⁷⁰ Küçük (1975), *a.g.k.*, s.66-70.

faydanın sağlanabilmesidir.²⁷¹ Yoksa kapitalist planlamada amaç, özel sektörün, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin ve kâr temini ile çalışan girişimcinin kaldırılarak yerine plancı merkezi bir organın getirilmesi değildir. Bu noktada kapitalist planlamada temel amaç, piyasa sisteminin kusursuz bir şekilde işleyebilmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle de planlama, rekabet mekanizmasını işletmenin mümkün olmadığı hallerde rekabeti sağlayıcı bir amaçla yapılmaktadır. Bu durumda devletin hiçbir şey yapmadığı bir yönetim biçimi ussal olarak görülmemekte ve devletin rekabetin işleyebilmesi için hukuki güvenceler sağlaması kaçınılmaz bir düzenleme olarak kabul edilmektedir.²⁷²

Bu haliyle kapitalist planlama, bürokratik devlet idaresinin tüm özelliklerini içinde barındıran bir planlama anlayışı olmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir. Çünkü üretim keşmekeşi ya da anarşisi olarak da nitelendirilen kapitalizmin özünde merkezi planlama anlayışına yer yoktur.²⁷³ Kapitalist üretimdeki anarşinin temel kaynağı, kârdan kaynaklanan rekabettir. Birbirine bağlı olmayan özel kararlar, üretimin ve birikimin büyüme seviyesinin ve hızının sonucudur. Bundan dolayı kapitalist ekonomiyi örgütlemek için girişilen bütün çabalar bir ölçüde yetersiz kalmaktadır.²⁷⁴ Bu durum, sosyalist ve kapitalist üretim ilişkilerini çeşitli yönlerden karşılaştırarak bürokrasinin bu üretim modellerindeki yerini tespit etmeye çalışan Joseph Schumpeter'in *Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi* adlı çalışmasında da değinilen önemli bir noktadır. Ona göre her ne kadar bürokrasi, modern ekonomik toplumun tamamlayıcısı olsa da kapitalist sistemle daha az özdeşlik ilişkisi taşımaktadır. Çünkü bürokrasi sosyallik içermektedir ve kapitalist sistemde sosyalliğin karşısında kâr güdüsü yatmaktadır.²⁷⁵ Bu nedenle kapitalist modelden ziyade sosyalist düzen, bürokratik yönetim biçimine daha uygun bir yapılanma ortaya koymaktadır. Sosyalist ekonomi, bürokrasinin gelişmesine uygun sosyal şartları hazırlayan planlı bir ekonomik gelişmeye dayanmakta ve bürokrasi de bu

²⁷¹ Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, *İktisadi Kalkınma İçin Planlama*, (Çev: Necdet Serin), Sevinç Matbaası, Ankara, 1967, s.3-4.

²⁷² *a.k.*, s.53.

²⁷³ Yıldırım (1990), *a.g.k.*, s.45.

²⁷⁴ Küçük (1975), *a.g.k.*, s.27 ve Mandel (1970), *a.g.k.*, s.297.

²⁷⁵ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi*, Varlık Yayınları, İstanbul, 1977, s.70-96.

düzende modern ekonomik gelişmenin kaçınılmaz bir tamamlayıcısı olarak görülmektedir.²⁷⁶

Yukarıda ana hatlarıyla açıklanan kapitalist planlamanın özellikleri gelişmiş ülkelerde benimsenen planlama anlayışına özgüdür. Gelişmiş ülkelerde planlamadan beklenen yukarıda da belirtildiği gibi piyasa mekanizmasının daha iyi çalışabilmesini sağlamaktır. Sınırlı müdahale aracı olarak planlama, piyasa anarşisine dayanan ancak bu anarşik ortamda meydana gelecek aksaklıkları kamu harcamaları, para-kredi hacmi ve faiz oranlarıyla aşmayı hedefleyen, ancak son noktada karar alma mekanizmasının işletme düzeyinde gerçekleştiği bir planlama anlayışı ve uygulamasıdır.²⁷⁷ Ekonomide kontrol ve müdahalenin olmadığı, bireysel girişimin esas olduğu, devletin sadece geleneksel kamu hizmetlerini yerine getirdiği ve kişisel karar ve tercihlerin ekonominin gidişini belirlediği bu modelde²⁷⁸ piyasa mekanizmasını destekleyici planlama da belirli bir aşamaya kadar gereklidir. Ekonomi belirli bir düzeye ulaştınca ve kendi kendine yeterli bir hâle gelince artık planlama yapmaya ve bu işi görecektir bürokratik yönetime de gerek yoktur ve bu aşamada bütün ekonomi piyasaya ve firma mekanizmasının işleyişine terk edilebilecektir.²⁷⁹ Bu nedenle bu aşamada ekonomik ve toplumsal yapının devlet tarafından kapsamlı bir kontrolüne gerek yoktur. Devlet, ekonomik ve toplumsal yapıyı piyasaya teslim etmekte ve birinci görev olarak da bu düzenin sorunsuz işleyebilmesi için gerekli tedbirleri almayı üstlenmektedir.²⁸⁰

²⁷⁶ a.k, s.49 ve 70-96.

²⁷⁷ Nurcan Özkaplan, “Planlama-Piyasa Ekonomisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C:18, S:164, (Şubat 1994), s.18.

²⁷⁸ Ahmet Kılıçbay, *İktisadi Planlama*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul, 1990, s.609.

²⁷⁹ Öney (1987), a.g.k, s.3.

²⁸⁰ Kapitalist planlamanın gelişmiş ülkelerde uygulamaya konulan bu anlayışı güçlü devlet tartışmaları olarak da karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Metin Heper, bu tartışmaları devlet düzeyinde ele almakta ve belirli bir döneme kadar güçlü devletin gerekebileceğini ve ancak piyasaların kendi kendine yeterli bir seviyeye ulaştığında bu anlayıştan vazgeçilmesi gerektiğini iddia etmektedir. (Bkz. Metin Heper, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 2006.)

2. Merkezi/Sosyalist Planlama

Merkezi planlama,²⁸¹ planlamanın örgütlenme biçimi ve bir üretim biçiminin yönetim aracı olarak iki farklı şekilde tanımlanmaktadır. Örgütlenme biçimi olarak merkezi planlama, planlamanın bütün süreçlerinin merkezi bir birimce yerine getirildiği ve işletme düzeyine kadar hangi malların ne kadar üretilceğinin gösterildiği ve herkesçe uyulmasının zorunlu tutulduğu bir planlama anlayışıdır.²⁸² Konuya üretim ilişkileri bakımından yaklaşıldığında ise merkezi planlamayı, üreticilerin faaliyetlerini piyasanın dolayımından geçirmeksizin bilinçli bir şekilde toplumsallaştıran bir üretim ilişkisi olarak tanımlamak mümkündür. Piyasanın ve planlamanın birbirlerine rakip üretim ilişkileri biçimleri olarak değerlendirilmeleri de²⁸³ merkezi planlamanın bu tanımından kaynaklanmaktadır.²⁸⁴ Böylece merkezi planlama, piyasanın yerine geçen ve sosyalist örgütlenme şekline bağlı olan ve de bu özelliğiyle kapitalist ve kalkınma planlaması uygulamalarından ayrılan bir planlama türüdür.²⁸⁵

Farklı üretim ilişkilerini biçimlerinden piyasa ekonomisi firma düzeyindeki karar ve tercihlere; planlama mekanizması ise piyasa kategorilerinin belirlediği göstergelerin dışında, doğrudan ihtiyaç önceliklerinin belirlendiği bilinçli kararlara dayalı bir kaynak dağılımına dayanmaktadır. Bir diğer ifadeyle merkezi planlama, ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenleyici olarak piyasanın karşısında yer almaktadır.²⁸⁶ Merkezi planlama, kapitalist planlamadan farklı olarak piyasaya bağlı

²⁸¹ Sosyalist planlama, hem özellikleri bakımından hem de uygulandıkları dönem bakımından kendi içinde üç ayrı başlık altında incelenebilir. İlki, bürokratik merkezi planlama olarak adlandırılan ve paranın ve fiyatların pasif olduğu planlama anlayışıdır. İkincisi, planda piyasa mekanizmalarının kullanıldığı ve 1980’de Sovyetler Birliği’nde önerilen reform önerilerine benzer bir modeldir. Üçüncüsü de piyasa sosyalizmi olarak nitelendirilen ve özellikle 1965-1971 arasında Yugoslavya’da uygulama alanı bulan planlama modelidir (Soyak (2006), *a.g.k.*, s.17.). Çalışmanın bu alt başlığında Sosyalist planlamanın temel özelliklerini verebilmek amacıyla sadece bürokratik merkezi planlama anlayışına değinilecek diğer yaklaşımlar ise çalışmanın ikinci bölümünde stratejik planlama düşüncesine etki eden planlama uygulamaları olarak ele alınacaktır.

²⁸² Sezen (1987), *a.g.k.*, s.47.

²⁸³ İcen Börtüçüne, *Kalkınma ve Planlama Ders Notları*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Eskişehir, 1978, s.9.

²⁸⁴ H. Yasemin Özüğurlu, *Rusya’da Kapitalist Dönüşüm ve İstikrar Sorunu*, VI. ERC/ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi, ODTÜ, Ankara, (11-14 Eylül 2002), s.3-4.

²⁸⁵ Beşir Hamitoğulları, “İktisaden Az Gelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plan Gereklidir”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:21, S:3, (1966), s.104.

²⁸⁶ E. Mandel (1992), *a.g.k.*, s.68. ve Özüğurlu (2002), *a.g.k.*, s.4 ve 9.

olmaktan ziyade piyasayı yönetebilmeyi amaçlamaktadır.²⁸⁷ Bu bağlamda merkezi planlamanın kapitalist planlamadan farkı, bütün üretimin kontrol altında tutulmasıdır. Üretimden beklenen de maksimum kâr oranını yakalamak değil, en yüksek üretim düzeyine ulaşabilmektir.²⁸⁸ Bu nedenle Sovyetler Birliği'nde görülen kâr, planın gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak ve her işletmede uygulanmasını sağlamak için devletin elinde bulunan yardımcı bir araç dışında bir şey değildir. Merkezi planlamada kullanılan ücret, faiz ve fiyat sistemi gibi araçlar merkezi planlamaya yardımcı teknik düzenleyicilerdir. Diğer bir ifadeyle, üretim ve tüketim kararlarında belirleyici değil sadece etkileyici konumda yer almaktadırlar.²⁸⁹ Bu noktada merkezi planlama, bütün ekonomiyi yönetebilme amacı altında siyasi iktidarı ele geçirebilme anlamına gelmektedir. Çünkü siyasi iktidarın ele geçirilemediği bir durumda üretim araçlarının kamulaştırılması da imkânsız bir hâl almaktadır.²⁹⁰

Sovyet planlama anlayışının doğuşu 1917 yılına kadar uzanmaktadır. 1917-1927 yılları arasında Sovyetler Birliği'nde çeşitli üretim alanlarında ve ulaştırma ile beslenme konularında planların yapıldığı görülmektedir. Bu planların en önemlilerinden biri 1920 yılında hazırlanan Goelro Planı'dır. Goelro Planı, devlet elektrikleştirme komisyonu tarafından hazırlanan bir elektrik üretim ve dağıtım planıdır. Plan, A ve B olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. A bölümü, var olan kapasiteyi kullanmayı ve bunun için önlemler bulmayı amaçlamaktadır. B bölümü ise, yeni kapasiteler yaratmayı amaçlamaktadır.²⁹¹ Ancak konumuzu ilgilendiren beşer yıllık genel planların doğuşu 1929 yılına denk gelmektedir. Yukarıda bir örneği verilen diğer planlama çalışmaları belirli sektörleri kapsamaları ve bağlayıcılık özellikleri taşınamaması nedeniyle gerçek bir planlama faaliyeti olarak nitelendirilmemektedirler.²⁹²

²⁸⁷ Küçük (1975), *a.g.k.*, s.71.

²⁸⁸ Özügürlü (2002), *a.g.k.*, s.16.

²⁸⁹ *a.k.*, s.8.

²⁹⁰ Sadun Aren, Cemal Hekimoğlu, Oğuzhan Müftüoğlu v.d., *Plan, Piyasa ve Sosyalizm*, Toplumsal Araştırmalar Vakfı Panel Dizisi, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1995, s.5.

²⁹¹ Lenin'in etkisinde hazırlanmış olan bu plana en büyük eleştiri Trotsky'nin bir yakın arkadaşından gelmiş ve plan hayalcilikle suçlanmıştır. Trotskiy'e göre de plan, büyük birimleri kapsamaları ve ileri teknoloji kullanılması bakımından başarısızdır. (Küçük (1975), *a.g.k.*, s.172-173.)

²⁹² Korkut Boratav, *Sosyalist Planlamada Gelişmeler*, S.B.F. Yayınları, No:3, Ankara, 1973, s.14-15.

1929'dan itibaren uygulamaya konulan beş yıllık²⁹³ planların işleyişi şu şekildedir: Planlarda yer alan genel hedefler, ilgili bakanlıkların yardımı ile Devlet Planlama Komisyonu (GOSPLAN), birlik cumhuriyetlerinin planlama kurulları ve Milli İktisat Konseyi tarafından hazırlanmaktadır.²⁹⁴ Bu genel hedefler, hiyerarşik bir düzen içinde en üstten en alta (üretim birimleri) kadar ulaştırılmaktadır. Ancak bu hiyerarşik düzeyi planlama dairesinin salt egemenliği olarak değerlendirmemek gerekmektedir. Çünkü planlama dairesi, birlik cumhuriyetlerinin planlama kurulları ve Milli İktisat Konseyi dışında da çok sayıdaki araştırma kurumundan, üniversitelerden ve büyük kuruluşlara bağlı enstitülerden yardım almaktadır. Özellikle de bütün araştırma enstitülerinin devlet organlarına bağlı oluşu, teknik ve iktisadi sorunların aşılabilmesini çabuklaştırmaktadır.²⁹⁵ Planlamanın ilk aşaması planlama birimi tarafından ülkedeki bütün üretim birimlerinden, geçmiş yıldaki üretim göstergelerinin ve gelecek yılda planlanan üretim düzeyinin istenmesidir. Bu aşamada üretim birimleri kendi olanaklarını değerlendirmekte ve nelere ihtiyaçları duyduklarını belirten bir plan taslağı hazırlamaktadırlar. Her kuruluş, kendi planını hazırlarken diğer kuruluşların planları ile kendisine mal arz eden ve ürettiği malı tüketen kuruluşlara danışmakta ve böylece planlarda bir bütünlük sağlanması amaçlanmaktadır.

Planlamanın ikinci aşaması kuruluşlardan gelen planların planlama birimi ve hükümet tarafından değerlendirilerek ilk plan taslağının oluşturulmasıdır. Hazırlanan bu taslak hemen yasalaşma sürecine girmemekte ve tekrar tartışılmak üzere kamuya sunulmaktadır. Planda yer alan amaçlar ve hedefler böylece işletmelerin ve diğer örgütlerin işçileri, işçi sendikaları ve plan belli bir bölgeye has yapıyorsa o bölge halkının görüşleri çerçevesinde tartışılmaktadır. Planlamanın üçüncü aşamasında kamuoyunda tartışılarak kuruluşlara gönderilen planlar, bu birimler tarafından tekrar incelenmekte ve tek bir plan haline getirilerek hükümet üyelerinden oluşan Konsey'in bir organı olan ve milli ekonominin gelişmesi ile ilgili devlet planlarını hazırlamaktan sorumlu olan GOSPLAN'da toplanmakta ve burada plana son şekli

²⁹³ Planlamada beş yıllık bir sürenin kabul edilmesinin nedeni, büyük yatırımların başlanıp bitirilebileceği ve belirli bir tarımsal deviri içerdiğinin düşünülmesinden kaynaklanmaktadır. (Boratav (1973), *a.g.k.*, s.23.)

²⁹⁴ Genel hedefler, perspektif ya da genel plan adıyla da anılmaktadır. Bu planlar, siyasi iktidarın en genel ve sosyal amaçlarını somutlaştıran belgelerdir. (Boratav (1973), *a.g.k.*, s.20-21).

²⁹⁵ Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu (1967), *a.g.k.*, s.128.

verilmektedir.²⁹⁶ Son şeklini alan plan, hükümete sunulmakta ve böylece yasalaşma süreci de tamamlanmış olmaktadır.

Sovyetler Birliği'nde uygulanan merkezi planın amacı, bütün ülkeyi kapsayacak şekilde ekonomik faaliyetler belirlemek,²⁹⁷ üretimdeki artış hızını devam ettirmek ve tüketim seviyesini artırmaktır.²⁹⁸ Bir başka deyişle toplumdaki bütün ekonomik ve toplumsal kaynakların belirli bir amaç doğrultusunda tek bir planla yapılması amaçlanmaktadır.²⁹⁹ Bu amaç doğrultusunda bütün iktisadi faaliyetler idarenin denetimindedir. Beş yıllık planlar ekonomiyi bu şekilde bir bütün olarak ele alırken, yaşanan ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmelere uyum sağlayabilmek amacıyla yıllık programlar da hazırlanmaktadır.³⁰⁰ Böylece beş yıllık genel planlara uygun ancak ulusal ve uluslararası gelişmeleri de es geçmeyen bir anlayış doğrultusunda ekonomi yönetilmektedir. Bu açıklamalar da göstermektedir ki kapitalist planlama para ve maliye politikaları şeklinde ilerlerken; sosyalist planlama daha genel olarak siyasi ve idari mekanizmalarla yürümektedir.³⁰¹

İki temel planlama türünün verilmeye çalışılan özellikleri de göstermektedir ki kapitalist ve merkezi planlama arasında planlama kavramı dışında çok fazla bir benzerlik bulunmamakta ve temel noktaların hemen hemen hepsinde farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin merkezi planlamada ekonominin bütün faaliyetleri planlanırken; kapitalist planlamada planlama örgütü, ulusal ekonominin kalkınmasına ilişkin dalları planlamaktadır. Bu noktada sosyalist planlama örgütü,

²⁹⁶ Soysal (1958), *a.g.k.*, s.28, Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu (1967), *a.g.k.*, s.57-58 ve Soyak (2006), *a.g.k.*, s.18-19.

²⁹⁷ Sovyetler Birliği'nde birlik cumhuriyetlerinin planları da Birlik Cumhuriyetleri Bakanlar Kurulu Devlet Planlama Komisyonu tarafından hazırlanmaktaydı. (Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu (1967), *a.g.k.*, s.206.)

²⁹⁸ *a.k.*, s.3-4. Sovyetler Birliği'nde uygulanmış olan planlama faaliyetleri neticesinde özellikle yatırım ve sermaye miktarlarındaki artış bakımından büyük ilerlemeler sağlanmıştır. Küçük de işgücü verimliliğinin kalkınma ve planlamanın en elle tutulur niteliksel özelliği olduğunu söylemekte ve bu açıdan Sovyet planlama başarısını 1930-1936 yıllarını kapsayan işgücü verimliliğindeki artış hızıyla açıklamaya çalışmaktadır.

²⁹⁹ Hayek (2004), *a.g.k.*, s.45-49.

³⁰⁰ Hamitoğulları (1966), *a.g.k.*, s.105.

³⁰¹ A. Yalçın, “ İktisadi Planlama ve Kalkınma”, *Forum*, C:5, S:49, (1 Ocak 1956), s.10-11. Forumdaki genel yazılar, planlamanın kaynağını Batı'da görmektedirler. Bu yazılarda siyasi eşitliğin ekonomik eşitliği de getireceği ve bunun da planlama ile olacağını üzerinde durulmaktadır. (Ali Somel, *1930'lardan 1960'lara Geçişte Devletçilik ve Planlamanın Dönüşümü: Forum Dergisindeki Tartışmalar*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.107.)

fiyat tespiti yapması ve belli bir zaman süresi içinde ekonominin ne kadar üretim malı üreteceğine karar vermesi bakımından kapitalist planlama örgütünden farklılaşmaktadır. Böyle bir amaç da ancak devletin doğrudan iktisadi müdahaleleriyle gerçekleşmektedir.³⁰² Bir diğer önemli fark da, kapitalist planlama uygulamasında planlamanın amaçlarına ulaşılabilmesi için özel sektörden de belirli beklentiler olurken; merkezi planlama anlayışında planlamanın yürütülmesi tamamen sosyalist devletin ödevidir.³⁰³

3. Kalkınma Planlaması

Planlama yaklaşımlarında öne çıkan üçüncü tür, kalkınma planlamasıdır. Kalkınma planlaması, temel olarak kapitalist planlamanın az gelişmiş ülkelerde hızlı kalkınabilmek amacıyla uygulamaya konulan bir planlama yaklaşımı olarak ele alınmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde azgelişmişlik, ülkelerin temel olarak ekonomik ve sosyal unsurlarından oluşan bir bileşim olarak görülmektedir.³⁰⁴ Bu bileşimin seviyesine de gelişmiş ülkelerle yapılan karşılaştırmalarla varılmaktadır. Azgelişmiş ülkelerde planlamadan beklenen asıl olarak, toplumsal yapının bir bütün olarak kontrol altında tutularak onun değişmesini gerçekleştirebilmektir. Bu noktada planlamanın temel vazifesi, ekonomik ve toplumsal gelişmenin istikrarlı bir şekilde sağlanabilmesidir.³⁰⁵ Çünkü planlamanın toplumsal değişimi inşa edebileceğine ve yönlendirebileceğine inanılmaktadır.³⁰⁶ Böyle bir amaç da azgelişmiş ülkelerdeki planlama anlayışının kapitalist gelişmiş ülkelerdeki planlama anlayışına göre daha farklı ve kamu kesimi için emredici bir konumda olmasına neden olmaktadır. Bu tür ülkelerde benimsenen kalkınma planlamasının temel amacı, piyasa mekanizmasında beliren aksaklıkları giderebilmek değil, kalkınmanın hızlı ve dengeli

³⁰² Tuncer (1962), *a.g.k.*, s.48-49.

³⁰³ Hamitoğulları (1966), *a.g.k.*, s.104.

³⁰⁴ Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.21

³⁰⁵ E. C. Parsons, "Özel ve Kamu Sektörlerin Gelişmekte Olan Ekonomilerdeki Rolü Milletlerarası Tecrübe", *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.26.

³⁰⁶ Soyak (2006), *a.g.k.*, s.5.

gerçekleşebilmesini sağlayabilmektir.³⁰⁷ Bir başka deyişle planlamanın temel amacı kalkınmanın ve modernleşmenin gerçekleşebilmesidir.

Kalkınma planlamasının kapitalist ve sosyalist planlama anlayışlarından ayrı bir üçüncü tür olarak seçilmesinin temel nedeni, bu planlama anlayışının hem gelişmiş kapitalist ülkelerin planlama anlayışından hem de merkezi planlama uygulamalarından belirli açılardan farklılıklar göstermesi ve bu iki tür planlama anlayışıyla önemli benzerliklerinin bulunmasıdır.³⁰⁸ Kalkınma planlaması ile ne fiyat sistemi tam anlamıyla ortadan kaldırılmakta ne de fiyat sistemi ekonominin temel aktörü olarak belirlenmektedir. Az gelişmiş ülkelerin kalkınma için seçtikleri biricik yol bu iki görüşü de barındıran karma ekonomik modeldir.³⁰⁹ Bu noktada karma ekonomik model, karar ve tercih serbestliğinin tam olduğu piyasa mekanizması ile bütün karar ve tercih hakkının merkezi düzeyde belirlendiği bir ekonomi modelinin özelliklerini barındırmaktadır. Çünkü karma model, bireysel girişimin yanında kamu mülkiyetinin de olduğu, önceden belirlenen hedeflerin ekonomiye yön verdiği ve bu doğrultuda ekonomik ve sosyal kararların belirlenmesinde sadece tüketicilerin değil, siyasi otoritenin de söz söyleme gücüne sahip olduğu bir modeldir.³¹⁰

Karma modelin sonucu olan kalkınma planlamasının en önemli özelliği, devletin ekonominin yönetiminde rol ve söz sahibi olmasıdır.³¹¹ Yoksa ekonomik ve toplumsal alanda görevler ve roller üstlenmemiş olan bir devletin hazırlamış olduğu bir plan, kalkınma planı olma özelliğine tam anlamıyla sahip olamayacaktır. Devletin ekonomik ve toplumsal alanda etkin roller üstlenmesi gerekliliğinden kastedilen devletin bütün üretim araçlarına el koyduğu ve özel mülkiyetin olmadığı sosyalist planlama anlayışının ya da bütün ekonomik kararların fiyat-maliyet ilişkisine bağlı olarak özel girişimler tarafından alındığı kapitalist planlamanın özelliklerinin geçerli

³⁰⁷ İbrahim Öngüt, “Planlı Karma Ekonomide Özel Sektöre Rehberlik Türkiye’deki Tecrübeler”, *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.241.

³⁰⁸ Kazgan da az gelişmiş ülke kalkınmasını kapitalist ve sosyalist sistemlerdeki kurumların bir karmaşası olarak görmekte ve kalkınma planlarının bireysel girişim, özel mülkiyet, kamu yatırımları ve devlet müdahalesi gibi hem kapitalist hem de sosyalist nitelikler barındırdığını belirtmektedir. (Kazgan (1991), *a.g.k.*, s.313.)

³⁰⁹ Yıldırım (1990), *a.g.k.*, s.111-113.

³¹⁰ Kılıçbay (1990), *a.g.k.*, s. 54 ve 610.

³¹¹ *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.158.

olması değildir.³¹² Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda etkin roller üstlenmesinden kastedilen devletin üretici kuruluşlarıyla doğrudan üretim süreci içerisindeki yerini almasıdır. Devletin bu şekilde üretim süreci içerisinde bulunması ise ülkemizde kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) olarak adlandırılan kamu ekonomik kuruluşları aracılığıyla olmaktadır. Bu kuruluşların temel özellikleri, sadece ekonomik gerekçelerle üretimde bulunmamaları, ekonomik kalkınma ile sosyal kalkınmayı birlikte ele almalarıdır. Bu nedenle kalkınma planlaması ile KİT sistemi bir bütün oluşturmakta ve KİT'ler, kalkınma planlamasının uygulanmasının en önemli aracı olarak belirmektedirler.

Kalkınma planlamasının doğuşuna hayat veren ekonomik ve sosyal nedenler dışında ele alınması gereken bir diğer belirleyici de siyasi faktörlerdir. Sovyetler Birliği'nin planlama anlayışıyla az gelişmiş ülkeleri etkilemesi ve kendi saflarına (Sosyalist Blok'a) katmasından çekinen gelişmiş kapitalist devletler, az gelişmiş ülkelerin kapitalist sistem içinde olmasını sağlayabilmek için birtakım gelişme modelleri sunmak zorunda kalmışlar ve planlama da o modellerden biri olmuştur.³¹³ Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekmektedir ki gelişmiş ülkelerin, az gelişmiş ülkelere tavsiyeleri bütün ekonomik ve toplumsal yaşamın bir plan dâhilinde bütünlükçü bir biçimde ele alınması değildir. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye özelinde de görüleceği üzere gelişmiş ülkelerin tavsiyeleri daha çok bütünlükçü bir planlama yaklaşımı benimsenmesinden ziyade bir ekonomik programlanmaya gidilmesidir. Farklı bir şekilde söylemek gerekirse, sadece iktisadi alana ilişkin belirli harcamaların planlanması beklenmektedir. Bu çerçevede az gelişmiş ülkelerde uygulanan planlar, kapitalist ve sosyalist sistemin birlikte var olan kurumları içinde oluşmaktadır. Hem kapitalist sistemin temel belirleyicilerinden olan özel girişim, özel mülkiyet ve kâr gibi kurumlar esas kılınmış hem de sosyalist sistemin temel özelliklerinden olan emredici planlara benzeyen kamu sektörü için emredici (ama özel sektör için yol gösterici) olan kalkınma planlaması anlayışı benimsenmiştir.³¹⁴ Bu nedenle kalkınma planlaması, her ne kadar kapitalist gelişmeyi kendine hedef olarak seçmiş olan ülkelere uygulanmakta olsa da niteliği itibarıyla gelişmiş

³¹² Cahit Talas, *Ekonomik Sistemler*, Savaş Yayınları, Ankara, 1980, s.237-239.

³¹³ Ergun Türkcan, "Kalkınmanın Geçmişi ve Geleceği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C: 21, S: 196, (Şubat 1997), s.40.

³¹⁴ Öney (1987), *a.g.k.*, s.3.

kapitalist ülke planlamasından büyük farklılıklar arz etmekte ve de sosyalist planlamanın kimi özelliklerini içinde barındıran bir planlama anlayışı olarak belirmektedir. Bu bağlamda kalkınma planlaması, kapitalist sisteme yönelik öykünmecî bir tepki niteliği göstermemekle birlikte dünya pazarında rekabet edebilmek için sermaye kaynaklarını harekete geçirebilme çabası olarak belirmektedir.³¹⁵

Toplumsal değişmeyi sağlama amacı güden kalkınma planlaması, özellikle 1950’li yıllarda ulusal devletin kuruluşu ve kökleşebilmesi için önemli bir aygıt hâline gelmektedir.³¹⁶ Bu nedenle planlarda hızlı bir sanayileşmeye, tarım sektörünün yeterli düzeyde gelişmesine, geniş işçi kütlelerinin ortaya çıkması ve kütlelerin iktidarda söz söyleme hakkına sahip olmasından dolayı sosyal adaleti sağlayacak adil bir gelir bölüşümüne önem verilmektedir.³¹⁷ Planların üzerinde durdukları bu noktaların ortak özelliği, az gelişmiş ülkeler için ekonomik ve toplumsal yaşama devletin kamusal araçlarla doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etmesini anlatan³¹⁸ ve bürokratik yönetim biçiminin kurumsallaştığı zaman dilimi olan sosyal devlet uygulamasının niteliklerini yansıtmasıdır. Sosyal devletin³¹⁹ en önemli işlevlerinden biri olarak görülen kalkınma planlaması³²⁰ kapsamında sadece gelir ve üretim artış hızını artırmaya dönük önlemler alınmamakta, ekonomik ve sosyal gelişmenin yan yana ve iç içe yürütülmesine öncelik verilmektedir. Bu amaçla da hazırlanan planlar, mevcut bütün kurumları özel ya da kamusal ayrımı yapmaksızın

³¹⁵ Colin Barker, “Kapitalist Devlet Kuramı Üzerine Bir Not”, *Devlet Tartışmaları Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, (Ed: Simon Clarke), (Çev: İbrahim Yıldız), Ütopya Yayınevi, Ankara, 2004, s.257. Wood da bu konuda Barker’den farklı olarak hem rekabette hem de planlamada temel amacın üreticilerin üretim araçlarına sahip olmalarını sağlamak olmadığını ve sistemin sermaye birikimine katkıda bulunarak üreticilerin aleyhine işlediğini iddia etmektedir. (Wood (2003), *a.g.k.*, s.339-340.)

³¹⁶ Bilsay Kuruç, “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, (Ed: Suna Kili), Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, s.73.

³¹⁷ Soysal, 20. yy’da planlama fikrinin doğmasında dünya savaşlarının etkisinin yadsınamayacak boyutta olduğunu belirtmektedir. Soysal’a göre planlamanın ilk uygulamaları bu bağlamda 1914-1918 yılları arasında Almanya’da Harp Maddeleri Bakanlığı’nın çalışmalarına kadar uzanmakta ve 1946 yılında Fransa’da Monnet Planı’nın hazırlanması ve Hollanda’da 1945 yılında merkezi planlama dairesinin kurulması da bu etkinin sonuçları olarak belirmektedir. (Soysal (1958), *a.g.k.*, s.11-12 ve 27-64.)

³¹⁸ Birgül Ayman Güler, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, <http://www.yayed.org.tr>, s.3, (Erişim Tarihi: 14.03.2007).

³¹⁹ Sosyal devlet anlayışını basit bir şekilde sermaye birikiminin aldığı yeni biçimin bir formu olarak görmek gerekmemektedir. Çünkü sosyal devlet, sosyalist sistemin geldiği ileri noktadan her açıdan çekinen kapitalist sistemin vermek zorunda olduğu ödünlerin bir toplamıdır. (*a.k.*)

³²⁰ Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, 1969, s.687.

belirlenen hedeflere yöneltme amacı taşımaktadır. Bir başka deyişle bu planlama anlayışında özel ve kamu sektörleri birbirlerini bütünleyen parçalar olarak değerlendirilmektedir.³²¹ Bu nedenle de bu planlama anlayışının merkezi planlama uygulamalarındaki anlamıyla emredici bir nitelik taşıdığı söylenememektedir. Her ne kadar kamu sektörü için emredici kurallar konulmuş olsa da özel sektör için yol gösterici ve düzenleyici hükümler içermesi ve piyasayı tamamen ortadan kaldırmadan iktisadi politikaların dolaylı bir aracı olması bakımından bu planlama anlayışı yol gösterici bir nitelik taşımaktadır.³²²

Kalkınma planlamasının bağlayıcılığı ile devletin gücü ve işlevleri arasındaki büyük boşluk, planlamanın niteliklerinde ortaya çıkmaktadır. Emredici bir planlama, ancak mülkiyetin devlet elinde bulunduğu bir sistemde gerçekleşecektir. Çünkü emredici planlama üretim, tüketim ve dağıtım süreçlerini içermektedir. Emredici planlamanın karşısında yer alan planlama türü ise yönlendirici planlamadır. Yönlendirici planlama, devletin üretim sürecinin tek hâkimi olmadığı bir üretim sürecinin sonucudur. Üretim sürecinin en büyük özelliği, özel sektörün de ekonomide yer almasıdır.³²³ Yani yönlendirici planlama karma ekonomi olarak adlandırılan üretim sistemlerinde geçerlidir. Ancak hemen şunu da söylemek gerekmektedir ki planlama, ister emredici isterse de yönlendirici konumda olsun teşvik sistemi yoluyla birçok sakınca yaratacağı için kapitalist sistemin özünde yatan firmalar arası rekabete pek uymamaktadır.³²⁴ Soyak'ın bütüncül plan olarak nitelendirdiği kalkınma planlamasının en büyük özelliği, piyasa sistemini tam anlamıyla reddetmemekle birlikte piyasa mekanizmasının işleyişine daha az önem vermesidir. Diğer bir ifadeyle kalkınma planlaması, bürokratik niteliği ağır basan bir kaynak dağıtım mekanizmasına dayanan, kamu yatırımları yanında özel sektör yatırımlarını da belirlenen ekonomik ve toplumsal hedefler doğrultusunda yönlendirmeye çalışan bir planlama anlayışıdır.³²⁵ Bu bağlamda kalkınma planlamasında ulusal kaynaklar bir bütün olarak değerlendirilmekte, mevcut kaynaklar akılcı bir şekilde yönetilmekte ve teknik tutarlılık hesapları da bu

³²¹ Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.54.

³²² Hamitoğulları (1966), *a.g.k.*, s.95.

³²³ Sezen (1999), *a.g.k.*, s.39-40.

³²⁴ Özkaplan (1994), *a.g.k.*, s.17.

³²⁵ Bu noktada uygulanan teşvikler, sübvansiyonlar, vergi indirimleri, selektif krediler, selektif faiz politikası, bazı yasaklama ve imtiyazlardır. (Kılıçbay (1990), *a.g.k.*, s.640-641.)

çerçevede yapılmaktadır.³²⁶ Bu şekilde bir planlama yaklaşımı benimsenmesinin temel nedeni ise kalkınmayı ekonominin bütün kesimlerinde ve aynı anda gerçekleştirebilmektir. Çünkü ekonomik ve toplumsal kalkınmanın piyasaya bırakılması kalkınmanın dengeli olarak sağlanmasında önemli bir engel oluşturmaktadır.³²⁷ Bu bağlamda planlamanın amacı toplumun ihtiyaçlarını mümkün mertebe karşılayabilmektir.³²⁸ Ekonomiye devlet müdahalesinin planlama aracılığıyla gerçekleşmesi sayesinde geleceğe ait talep beklentileri hesaplanabilir, üretim buna uygun olarak ayarlanabilir, ekonomide fazla ya da eksik kapasite yaratılarak dar boğazların yaşanmasının önüne geçilir, rekabetin doğurduğu ağır tahribatlar önlenebilir ve kıt kaynaklar en akılcı şekilde kullanılabilir.³²⁹

Kalkınma planlamasının gelişmiş kapitalist ülkelerin planlama anlayışı ve sosyalist planlama ile olan benzer ve farklı özelliklerini saptadıktan sonra kalkınma planlamasını şu şekilde tanımlamak mümkündür: Kalkınma planlaması, öngörülen bir süre içerisinde ulaşılmak üzere ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasi ya da toplumsal hedefleri belirleme ve ulusal kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemidir.³³⁰ Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere kalkınma planlamasının tek amacı ekonomik gelişme değil, sosyal ve kültürel alanları da kapsayacak bir şekilde bütünsel bir kalkınma anlayışıdır. Bu bağlamda planlamayla kalkınmanın inşa edilmesi ve yönlendirilmesi amaçlanmaktadır.³³¹ Bütünsel kalkınma anlayışı, sosyal güvenlik, eğitime, gelir dağılımından doğal kaynaklara ve üretimden sağlığa kadar birçok alanı kapsamakta ve hedefleri gerçekleştirebilmek amacıyla uygulamaya konulan planlar, ülkenin kendi gereksinimleri, tercihleri ve öncelikleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Bir başka deyişle, kalkınma planlamasında ekonomik ama dengeli ve hızlı kalkınma amaçlanırken; planlamanın sosyal boyutu, sosyal adalete vurgu yapmaktadır. Bu noktada ekonomik ve sosyal amaçlar arasında bir denge gözetilmektedir. Çünkü ekonomik kalkınma, ancak toplum içerisinde dengeli bir şekilde dağıtıldığında sosyal adalet sağlanmış olacaktır.

³²⁶ Alkan Soyak, "Türkiye'de İktisadi Planlama: DPT'ye İhtiyaç Var Mı?", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, C:4, S:2, (2003), s.172.

³²⁷ Öney (1987), *a.g.k.*, s.14.

³²⁸ Türk (1970), *a.g.k.*, s.8.

³²⁹ *a.k.*, s.8.

³³⁰ Sezen (1999), *a.g.k.*, s.20.

³³¹ Soyak (2003), *a.g.k.*, s.168.

Bu da devletin en önemli görevlerinden biridir. Devlet, bu görevini ne ölçüde yerine getirebilirse o ölçüde güçlü nitelendirilecektir.³³²

B. Yönetişimci Planlama (Stratejik Planlama)

Bürokratik devletten yönetimci devlete geçilmesinde ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin bir başka şekilde olması öngörülmekte ve yeni şekilde devletin konumu doğrudan müdahale etmek şeklinde değil yönlendirici bir pozisyon olarak belirlenmektedir. Bir başka deyişle neoliberal politikaların ilk döneminde olduğu gibi devletin sadece ekonomik ve toplumsal yapının dışında kalan minimal bir yapıya sahip olması gerektiği savunulmamaktadır. Asıl savunulan devleti ortadan kaldırmadan devletin konumunu ve işlevini yeniden tanımlayarak³³³ çok aktörlü bir karar alma yapısında hızlı, rekabete dayanan, harcayan değil tasarruf eden, müşteri odaklı, esnek, katılımcı, bugüne göre değil geleceğe göre işleyen yeni bir yönetim felsefesi yaratabilmektir. Bir başka deyişle devletin “ne” yaptığı değil “nasıl” yaptığı önem kazanmakta ve etkili, verimli ve etkin çalışabilmesinin yolları aranmaktadır.³³⁴ 1990’lı yıllarda kamu maliyesinin kontrol edilmesi gerekliliğine yönelik iddiaların yoğunluk kazanması ve muhasebe, bütçeleme ve denetim gibi konuların tartışmaya açılmasının da bu düşüncenin bir sonucu olduğu kabul edilmektedir.³³⁵ Yönetim felsefesinin bu şekilde değişmesi kalkınma politikalarının da rafa kaldırılarak yerine kısa dönemli istikrar programlarının önem kazanmasına neden olmaktadır.³³⁶ Kısa dönemli istikrar politikalarının planlama alanında karşılığı ve yeni yönetim felsefesinin en önemli araçlarından biri de bu noktada kamu mali yönetimindeki değişim noktalarını destekleyen ve “sürece” göre değil de “sonuca” odaklı bir işleyiş mantığına sahip olan stratejik planlama anlayışı olarak gözükmektedir.

Planlama anlayışında görülen değişim, planlamanın yöntemlerindeki teknik değişimlerden daha büyük bir anlama sahip olan ekonomik ve toplumsal yaşamın nasıl düzenleneceğine ilişkin bir tartışmanın ürünüdür. Bu tartışmanın ana eksenini,

³³² Soysal (1958), *a.g.k.*, s.16-17.

³³³ Wood (2004), *a.g.k.*, s.47-48.

³³⁴ Kouwenhoven (1993), *a.g.k.*, s.121.

³³⁵ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed: M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.102.

³³⁶ Türkcan (1997), *a.g.k.*, s.41.

ekonomik ve toplumsal yapının bütün yönlerinin devlet tarafından mı karşılanmasının daha iyi sonuçlar vereceği ya da mümkün olan en iyi planları yapma işinin devlet dışındaki aktörlere verilmesinin mi daha olumlu sonuçlar doğuracağıdır. Hayek, bu tartışmayı *Kölelik Yolu* adlı çalışmasında yıllar önce yapmış ve bütüncül bir planlama anlayışının sakıncalarına değinmiştir. Ona göre bütüncül bir planlama anlayışı, ekonomik gelişmeler ve özgürlüklerle ters orantılıdır. Çünkü kalkınma planlamasının işleyebilmesi için devletin üretici kuruluşları aracılığıyla iktisadi yaşamda doğrudan bulunması zarureti vardır.³³⁷ Bu nedenle planlama, güçlü bir devlete gereksinim duymaktadır.³³⁸ Bu güç, devletin hem işlevlerine hem de örgütsel genişliğine ilişkindir. Daha net bir şekilde ifade etmek gerekirse planlama, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında kendini hissettiren bir devletle hayat bulmaktadır. Oysa piyasa düzeni fertlerin tek tek ayrı amaçlarına hizmet ettiği iddiasıyla tek amaçlar ve değerler hiyerarşisine karşı çıkmaktadır.³³⁹ Bu düşünceye göre tekçi planlarda yer alan genel refah seviyesini artırma gibi amaçlar oldukça muğlâk ifadelerdir ve bu planlama anlayışı merkeziyetçi bir bürokratik yapılanmayı ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle tek bir icra planından özel planlara geçmeye başlanınca faaliyetlerin gerçek amaçları ortaya çıkacaktır.³⁴⁰ Burada temel olarak karşı çıkılan nokta bütün iktisadi ve toplumsal yaşamın tek elden planlanmasıdır. Bunun temel nedeni ise toplumun çok karmaşık bir sistem oluşturmasından dolayı belirli bir biçimde yönetilemeyecek bir düzen olması yönündeki inançtır.³⁴¹ Yoksa piyasa düzeni ayrı, tek ve parçacı planlama yaklaşımlarını yadsımamaktadır. Bu noktada piyasanın işleyişine uygun olarak düşünülmüş olan en iyi planlama yaklaşımının stratejik planlama olduğu ileri sürülmektedir.

Kökleri 1960'lı yıllara dayanan stratejik planlama özel sektör kökenli bir planlama yaklaşımıdır. Bir başka deyişle stratejik planlama her bir firmanın kendi çıkarını ençoklaştırma düşüncesiyle ortaya çıkmış olan ve bu nedenle de planlamanın piyasa gözüyle yapılmasına dayanan bir yaklaşım sergilemektedir. Ancak stratejik

³³⁷ *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.159.

³³⁸ Cahit Talas, "Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:17, S:3, (1962), s.3. ve Sezen (1999), *a.g.k*, s.66.

³³⁹ Butler (2001), *a.g.k*, s.59.

³⁴⁰ Hayek (2004), *a.g.k*, s.49 ve 85-86.

³⁴¹ *a.k*, s.147.

planlamanın doğuş özellikleri bakımından piyasa düzenini reddeden ve tekelleşmeyi ön plana koyan büyük işletmelerin planlama anlayışı olduğunu iddia eden yaklaşımlar da bulunmaktadır.³⁴² Bu iki bakış açısının ortak özelliği ise stratejik planlamanın “firma”ya dayanmasıdır. Özel sektörde büyük işletmelerin planlama anlayışı olarak belirmiş olan stratejik planlama uygulaması Yılmaz’ın da belirttiği üzere zaman içinde ulusal planlama tartışmalarını da etkilemeye başlamış³⁴³ ve kamu yönetiminde de uygulanması konusunda çeşitli öneriler belirmiştir. Yönetim zihniyetinde ve böylece de yönetim biçiminde yaşanan değişimi yansıtan stratejik planlama anlayışının kamu yönetiminde uygulamaya sokulmasında ise yeni kamu işletmeciliği düşüncesi önemli bir yer tutmaktadır. Sistem, durumsallık ve yeni kurumcu iktisat anlayışlarından da destek gören yeni kamu işletmeciliği, hem devletin küçültülmesi hem de daha etkin nasıl yönetilebileceği konusunda öneriler getirerek ekonomik ve toplumsal yapının piyasa odaklı planlanmasının temelini oluşturmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının iki ünlü ismi olan Osborne ve Gabler, çalışmalarında en çok atıf alan on ilkeyle bürokratik yönetimlerin karşılaştıkları temel sorunlar için çözümler üretmeye çalışmaktadırlar. Bu on ilkenin temel özelliği, piyasa mekanizmasının bürokrasiye tercih edilerek³⁴⁴ bürokratik yönetimlerin karşı karşıya oldukları sorunların çözümünün serbest piyasa ekonomisinin işleyiş düzeninde aranmasıdır. Osborne ve Gabler’in “bürokratik kamu yönetimi” ve “girişimci kamu yönetimi”³⁴⁵ kavramlarını tercih etmeleri bürokrasiyi salt örgüt merkezli olarak düşünmemelerinden ve bürokrasinin karşısında işletmeci bir yönetim biçiminin olduğuna inanmalarından kaynaklanmaktadır. Bu yeni yönetim biçiminin temel özelliği de kürek çeken değil, dümen tutan bir anlayışa göre yapılması ve bu anlayışın sonucu olarak devletin “yönetme” ya da “müdahalecilik” görevini “yönlendirme ya da “düzenleyicilik” olarak değiştirmesidir.³⁴⁶ Devletin

³⁴² Köksal Yıldırım, *Üçüncü Dünyanın Kalkınma Yolunda Alternatifi*, SET Ticaret, Ankara, 1990, s.30-31.

³⁴³ Yılmaz (1999), *a.g.k*, s.97.

³⁴⁴ Bilgiç (2008), *a.g.k*, s.98.

³⁴⁵ Yönetimde girişimciliği sağlayabilmenin en önemli yöntemlerinden biri “deregulated government” olarak ifade edilen ve Türkçe’ye de “kısıtlayıcı yönetim” olarak çevrilebilecek bir anlayışın devlet yönetimine hâkim olmasıdır. Bu anlayışın temel teması, devlet eylemindeki kural, politika ve diğer sınırlayıcı eylemlerin ortadan kaldırılmasıdır. (Terry (1998), *a.g.k*, s.544.)

³⁴⁶ D. Osborne and T. Geabler, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Boks, New York, 1993. (Bu çalışma Kaliforniya yerel yönetim deneyiminden hareketle yapılmış ve varılan sonuçlar adeta evrensel ilkeler olarak sunulmuştur.)

görevinin düzenleyicilik olarak belirlenmesi yönetişimci devlet anlayışı ile de uyum içindedir. Çünkü yönetişimci devletin karar alma yapısını genişletmesi dışında ortaya çıkan en belirgin özelliklerinden biri de devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı doğrudan tek başına yönetmesinin olumsuz sonuçlar doğurduğuna yönelik inançtır. Bu inanç çerçevesinde devlet, sadece ekonomik ve toplumsal alanda sistemin daha iyi işleyebilmesini sağlayacak önlemleri almalıdır. Bir başka deyişle devlet, yeni kamu işletmeciliği anlayışında da olduğu üzere ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetmemeli sadece genel stratejiyi belirleyerek yönlendirmelidir. Bu şekildeki bir yönetim biçiminin kurulması da ekonomik ve toplumsal yaşamın planlanmasında sadece genel stratejilerin belirlenmesini ve planlamanın doğrudan bireylere/kurumlara bırakılmasını gerektirmektedir.

Stratejik planlama, planlamanın tek başına yeterli olmadığı ve planlamanın stratejik bir bakış açısıyla hazırlanmasının zorunluluğuna inanılan bir planlama anlayışıdır. Buradaki strateji sözcüğünden kastedilen planlamanın her alanı kapsayacak şekilde ayrıntılar içermesinden ziyade genel eğilimleri ortaya koyacak bir yapıda hazırlanmasıdır. Bir başka deyişle planlamada niceliksel boyuttan ziyade niteliksel hedeflerin ön plana çıkarılmasıdır. Bu noktada Mintzberg'in de ifade ettiği gibi stratejik planlama plancının işi olmayan bir planlama yaklaşımıdır ve bu yaklaşımdaki temel inanç plancının sadece bu sürece bilgi sağlayarak destek olmalarıdır.³⁴⁷ Bu bağlamda stratejik planlamanın “makro” ve “mikro” düzeyde özellikler sergileyen bir planlama anlayışı olduğunu söylemek mümkündür. Makro aşamadan kastedilen her bir alanın ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemesi ve sadece genel hedeflerin belirlendiği bu ortamda makro stratejinin ortaya konmasıdır. Mikro boyutta amaçlanan ise planlamanın merkezde değil, tek tek her birimin kendi içinde gerçekleştirilebilmesini sağlayabilmektir. Bu çerçevede planlamanın temel olarak mikro aşamada gerçekleştirilmesi gerektiği ileri sürülmekte ve böylece de her bir parçanın kendi geleceğini kendisinin ekonomiklik, etkililik ve verimlilik ilkeleri altında belirlemesiyle politika üretme kapasitesinin kurumsal temelde artırılacağına inanılmaktadır. Makro ve mikro boyutlarıyla stratejik planlama, yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracı ve bir yönetim biçimi planlaması

³⁴⁷ Henry Mintzberg, “The Fall and Rise of Strategic Planning”, *Harvard Business Review*, (January-February 1994), s.108.

modeli özelliği sunmaktadır.³⁴⁸ Böylece stratejik planlama sadece kurumsal düzeydeki planlama anlayışını değil, bütünsel planlama anlayışını da ifade eden büyük ya da ana plan olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁴⁹

Özel sektör kökenli olan stratejik planlamanın kamu yönetiminde de uygulamaya konulması ile katılımcı,³⁵⁰ hızlı, rekabete dayanan, harcayan değil tasarruf eden, müşteri ve sonuç odaklı, parçacı, esnek ve geleceğe göre işleyen yeni bir yönetim biçiminin³⁵¹ yaratılması hedeflenmektedir. Bu yeni yönetim biçiminin de iç ve dış çevrenin sürekli analiz edildiği, kamu yönetiminin hesapverebilirlik temelinde yapılandığı, bu yapının performans, rekabet ve verimlilik kriterleri çerçevesinde işlediği ve bütün bu sürecin iç ve dış paydaşların bir araya gelmesiyle oluşturulan bir planlama yaklaşımıyla yönetilmesinin en iyi sonucu vereceğine inanılmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminde “hukuksal ussallık” ilkesi rafa kaldırılmakta ve yerine sonuçlara odaklı işleyen “ekonomik-işletmeci” ussallık anlayışı getirilmektedir.³⁵² Bu çerçevede stratejik planlama yönetişimin piyasa dostu devlet, özelleştirme ve yerelleştirme/sivilleştirme formülü ile uyum içinde olan bir planlama yaklaşımıdır. Çünkü stratejik planlama rekabet ilkesiyle girişimciliği artırma amacı taşıyan, politika üretme kapasitesini artırma amacıyla karar alma düzeyini en alt seviyelere indirmeyi öngören ve kamu yönetiminin de düzenleyici bir mantıkla işlemlerini hedefleyen bir planlama yaklaşımıdır.

Stratejik planlama düşüncesine göre devlet düzeyinde bu amaçlara ulaşabilmenin temel yolu, kalkınma planlamasında olduğu gibi ekonomik ve toplumsal yapının tek elden devlet tarafından planlanması değil, politika üretme

³⁴⁸ İsmail Bircan, *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5icerikdetaydh304.pdf>, s.14, (Erişim Tarihi:20.05.2008).

³⁴⁹ Stratejik planlama anlayışını sadece kurum bazlı planlama uygulaması olarak görmeyen çalışmalar için bkz. Ramgopal Agarwala, *Planning in Developing Countries*, IBRD, Washington, 1983, Alkan Soyak, *Ulusal Danışmanlık Üstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006, Cevdet Yılmaz, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85-101 ve İsmail Bircan, *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5icerikdetaydh304.pdf>, s.14, (Erişim Tarihi:20.05.200).

³⁵⁰ Stratejik planlama anlayışında katılımcılığın esas boyutunu değişimin benimsenmesi oluşturmaktadır. Buna göre bir kurumun iç paydaşlarının öncelikle yapması gereken şey, statükocu politikaları bir kenara bırakarak değişimi bütün yönleriyle kucaklayabilmeleridir. (Kerim Şahin, “Stratejik Planlama Nasıl Yapılmalı?”, *Stratejik Boyut*, Yıl:1, S:1, (Ekim-Kasım-Aralık 2008), s.66.)

³⁵¹ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, C:69, (1991), s.3-19.

³⁵² Güzelsarı (2004), *a.g.k.*, s.90.

kapasitesini artırabilmek için her bir birimin kendisinin amaçlarını ve hedeflerini belirleyerek geleceğini planlamasından geçmektedir. Stratejik planlamanın parçacı niteliğinin nasıl bir planlama anlayışı ortaya çıkardığı konusunda Hayek bize önemli açıklamalarda bulunmaktadır. Ona göre bütüncül bir planlama yaklaşımında planlama yetkisinin tek tek kurumlara devredilmesi bütüncül planlamanın sonunun geldiğini göstermektedir. Çünkü kurumsal planlama tek ve ahenkli bir planın hazırlanmasındaki en büyük engellerden biridir ve ayrı ayrı planlar asla bir bütün meydana getirememektedirler. Bir başka deyişle nasıl bütüncül planlamanın sınırları genişledikçe kurumsal/bireysel planlama yapılması güçleşirse, kurumsal planlamanın genişlemesi de bütüncül planlamayı o ölçüde daraltacaktır.³⁵³

Bütüncül planlama anlayışını ortadan kaldırarak parçacı bir nitelik sergileyen stratejik planlama, bir planlama uygulaması olarak, gücünü çevreye uyumlu olabilmeyi sağlamasından almaktadır. Stratejik planlama da bu noktada iç ve dış çevrenin ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan analiz edilerek göz önünde bulundurulduğu, bir misyon temelinde amaçlara ulaşacak araçların, yöntemlerin ve kaynakların belirlendiği bir planlama anlayışı olarak tanımlanmaktadır.³⁵⁴ Bu bağlamda stratejik planlama devletin/idarenin hedeflerini ve bu hedeflere nasıl ve hangi araçlarla varılacağını belirtmesinden dolayı yönetim biçiminin alacağı şeklin nasıl olacağını doğrudan göstermektedir.³⁵⁵ Stratejik planlamanın değişimi planladığının söylenmesi de planlamanın bu niteliğinden kaynaklanmakta ve böylece stratejik planlama bürokratik yönetim biçiminin birçok ögesinde meydana gelen değişimi barındırmaktadır.

Stratejik planlama, yönetim biçiminin hem karar verme yapısının ve hem de işleyişinin nasıl değiştiğini göstermektedir. Stratejik planlama, strateji boyutundan kaynaklanan özelliği nedeniyle dış çevreye (piyasaya) önem vermekte³⁵⁶ ve bu bağlamda yönetim biçiminin piyasa temelleri altında nasıl oluşturulduğunu

³⁵³ Hayek (2004), *a.g.k.*, s.90 ve 103.

³⁵⁴ Sezen (1999), *a.g.k.*, s.28 ve M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, *Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi*, (Der: M. Akif Çukurçayır), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.239.

³⁵⁵ Taylan Şanlı, “İl Ölçeğinde Stratejik Plan Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Y:78, S:452, (Eylül 2006), s.68.

³⁵⁶ Harun Güre, “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S:63, (Ekim-Aralık 2006), s.91.

yansıtmaktadır. Çünkü stratejik planlama kamu yönetiminde misyon ve vizyon³⁵⁷ hedefli bakış açısı, stratejik ve ölçülebilir bir perspektifle belirlenen amaçları ve hedefleri, her birimin kendi geleceğini kendisinin planlaması gerektiğine yönelik inançla yerelleşme/kurumsallaşma uygulamaları, kamu yönetiminin performans kriteri temelinde yapılanmasını ve işlemlerini ve bütün bu süreçlerin yine performans odaklı izlenmesi ve değerlendirilmesi boyutlarıyla yönetim biçiminde yaşanan yapısal ve işlevsel değişiklikleri ortaya koymaktadır. Stratejik planlamanın piyasa planlaması olarak yorumlanması da stratejik planlamanın bu özelliklerinden dolayıdır. Bu çerçevede bütün ekonomik kararların alındığı yer olan piyasa sistemi,³⁵⁸ firmalar arası rekabete dayandığından ve kaynakların rasyonel dağılımı da kâr mekanizmasıyla sağlandığından³⁵⁹ devletin ekonomik yaşamda doğrudan bulunmasına gerek görülmemektedir. Bu bağlamda planlamaya karşılık piyasa argümanı, stratejik planlamanın piyasa ile olan bu ilişkisinden dolayı artık ileri sürülmemektedir. Çünkü stratejik planlama anlayışında planlama piyasayı sınırlandırmamakta, hatta bütün devlet örgütlenmesini ve işleyişini piyasa mantığına oturtmaktadır. Sonuç olarak stratejik planlama sadece kurumsal temelde işleyen bir planlama anlayışı değil, yönetim biçiminin bir bütün olarak hem yapısal hem de işlevsel açıdan nasıl değiştiğini gösteren bir planlama anlayışıdır.

IV. DEĞERLENDİRME

1980'den sonra Türk bürokrasisinde yaşanan değişimi konu alan çalışmamız için yapılması gereken en önemli şey, ilk aşamada bürokrasinin kavramsal analizini yapabilmektir. Böyle bir analiz, hem kavramın gerçek anlamını ortaya koyabilmek hem de bürokraside yaşanan değişimin nasıl gerçekleştiğini gösterebilmek açısından oldukça önemlidir. Bürokrasinin kavramsal analizi sonucunda ortaya iki önemli özellik çıkmaktadır. Öncelikle, yapılan alanyazın değerlendirmesiyle bürokrasinin

³⁵⁷ Vizyon ve misyon sözcüklerinin kökenlerini Hıristiyanlıkta bulmak mümkündür. Vizyon Tanrı'dan gelmekte ve daha sonra seçilmiş kişiler olarak kabul edilen peygamberlere iletilen vizyon peygamberlerce de insanların davranışlarını değiştirmek için kullanılmaktadır. Bu çerçevede vizyon insanlara yeni değerlerin aşılmasını sağlamaktadır. Misyon da vizyon gibi kökenini Yahudi-Hıristiyan geleneğinden almış olan bir sözcüktür. Buna göre misyon, Hz. İsa'nın İncil'i tüm dünyaya taşıma amacıyla aynı anlama gelmektedir. Bu bağlamda misyon insanları belli bir amaca inandırma anlamında kullanılmaktadır. (Gay (2002), *a.g.k.*, s.107-109.)

³⁵⁸ Özkaplan (1994), *a.g.k.*, s.17.

³⁵⁹ Marx'a göre piyasa, çok sayıda kâr peşinde koşan sermayenin anarşik rekabetinden başka bir şey değildir. Rekabet, sermayenin özünde olan bir eğilimdir. (Carlo (1985), *a.g.k.*, s.28.)

örgüt tipi olma dışında yönetim biçimi olarak daha geniş bir anlama sahip olduğu görülmektedir. Bürokrasinin örgüt tipi olarak anlamı olguya daha çok işletme ve örgüt perspektifli bakış açılarının bir sonucu olarak görülürken; yönetim biçimi olarak olgu yönetim ve sosyoloji temelli yaklaşımların sonucu olarak belirmektedir. Bu noktada yapılmış olan bürokrasi analizinin ikinci faydası bürokratik değişimin yönünü göstermesidir. Bürokrasi tartışmalarının da ortaya koyduğu gibi bürokratik değişim, örgütler dünyasında bürokrasiden neo-Weberyen bürokrasiye doğru bir çizgi izlemektedir. Oysa devlet düzeyinde değişimin yönü yeni bir iktidar biçiminin yönetim anlayışı şeklinde belirlemek ve bu bağlamda değişim, bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru bir seyir izlemektedir.

Bürokrasi, yönetim bilimi çalışmalarının büyük bölümünde bir örgüt tipine işaret eden ve kapitalist gelişime de hizmet eden ussal örgüt modeli olarak ele alınmaktadır. Bürokrasi, bu anlamıyla gelişmiş bir işbölümü üzerine oturmuş ayrıntılı bir otorite hiyerarşisidir.³⁶⁰ Bürokrasiyle ilgili olarak yapılmış olan çalışmaların birçoğunda bürokrasinin genellikle örgüt, hiyerarşi ve kurallar bütünü olarak ele alınması ve incelenmesi Weber'in bürokrasi hakkındaki çalışmalarına dayandırılmaktadır. Bu noktada Weber'in bürokrasiyi otorite, tanımlanmış görevler, sürekli işleyen bir denetim yapısı, hiyerarşik işleyiş düzeni ve atamayla göreve gelen çalışanlar şeklinde tanımlaması³⁶¹ bu özelliklerin kamu ve özel sektör ayrımı yapmadan bütün örgüt yapılarında görülebilecek nitelikler olarak yorumlanmaktadır. Oysa Weber, bürokrasiyi sadece salt bir örgüt tipi ve bu tipin genel özellikleri şeklinde görmemekte, bu özelliklerin bürokrasinin en arı biçimini oluşturduğunu belirtmektedir. Bir başka deyişle Weber'in örgüt tipi olarak sıraladığı iddia edilen özellikler, aslında bürokrasi olarak beliren yeni yönetim biçiminin eski düzenden farklılıklarını ortaya koyabilmek amacıyla başvurduğu bir araç görünümünü sunmaktadır.

Bürokrasiyi örgütsel sınırlılıklar içerisinde ele almak ve kavramı salt işleyiş düzeni bağlamında incelemek temelde iki nedene dayanmaktadır. Bürokrasinin örgüt tipi olarak kullanılmasının ilk nedeni, hem kamu yönetiminde hem de belirli bir

³⁶⁰ Şaylan (1986), *a.g.k.*, s.213.

³⁶¹ Weber (1995), *a.g.k.*, s.318-326.

büyükluğe ulaşan devlet dışındaki örgütlerde de bürokratik örgütlenmenin görülebileceği iddiasıdır. Weber'in aslında sadece bir olasılık olarak dile getirdiği bu durum, temelde kamu yönetiminin ve özel sektör yönetiminin büyük benzerlikler taşıdığına dayanmakta ve böylece bürokrasinin devletle olan bağı bir anlamda kesilmiş olmaktadır. Bürokrasinin sadece bir örgüt tipi olarak ele alınmasının bir diğer nedeni de doğrudan kamu yönetimi disiplininin nesnesi ile ilgilidir. Örgüt tipinin bir uzantısı olarak devlet yönetiminde idare kavramıyla özdeş sayılan bürokrasi dışındaki hemen hemen tüm alanlar yönetim bilimi incelemelerine kapatılmaktadır. Bir başka deyişle bürokrasi alanında çalışanlar, ekonomik ve toplumsal gerçeklikten mümkün merteye uzaklaştırılarak çalışma alanları sadece kamu politikalarını uygulayıcı örgüt olarak çizilmektedir. Yönetim bilimi disiplininin çalışma alanının bu şekilde sınırlandırılması ise 20. yy'ın başlarında hayat bulmuş ve zaman içinde yönetim bilimleri olarak adlandırılmaya başlanmış olan çalışma alanının devlet yönetimi ve şirket yönetimi arasında herhangi bir fark görmemesinden ve disiplinin kavramlarının bu yönde inşa edilmesi için uygun bir zemin hazırlayan kuramlardan kaynaklanmaktadır.

Bu kuramların genel özelliği, devlet yönetiminin ve şirket yönetiminin özdeş sayılması ve yönetimin evrensel bir nitelik taşıdığına öne sürülerek hem devlette hem de şirketlerde aynı özelliklere sahip olduğunun iddia edilmesidir. Bu anlayışa uygun olarak bürokrasinin de devlete ait bir örgüt biçimi olmadığı ve evrensel bir olgu olarak hem devlet yönetiminde hem de özel sektör örgütlerinde uygulanabilecek bir örgüt tipi olduğu öne sürülmektedir. Bir başka deyişle bürokrasi, tarihselci bir bakış altında toplumların ekonomik ve toplumsal örgütlenmesinde aktör ya da aktörlerin kimlerden oluştuğunu, amacın ne olduğunu ve nasıl belirlendiğini, belirlenen amaç doğrultusunda yönetimin hangi ilkeler doğrultusunda işlediğini ve yönetim mekanizmasının nasıl kurulduğunu anlatan bir yönetim biçimi olarak tanımlanmamaktadır. Bürokrasi, bu bakış açısının bir anlamda tam tersi olarak evrenselci bir değerlendirmeye, devlet yönetimi ve işletme yönetimi arasında bir ayrıma gitmeden, belirlenen politikaları hayata geçiren bir kurumu ve bu kurumun hangi kurallar dâhilinde oluşturulduğunu ve işlediğini anlatan bir örgüt tipi olarak ele alınmaktadır.

Bürokrasi, örgüt tipi olma dışında daha genel bir anlama sahiptir ve bu anlam ışığında bürokrasinin yönetim biçimi olma özelliği ön plana çıkmaktadır. Bürokrasiyi yönetim biçimi olarak kavramamız gerektiği konusunda bürokrasi çalışmalarında en çok başvurulan isim olarak ön plana çıkan Weber, temel referans kaynağı olarak belirlemektedir. Weber'in bürokrasiye ilişkin görüşleri iddia edildiği gibi bürokrasinin sadece örgüt tipi olması ile sınırlı değildir ve Weber, bürokrasiyi esas olarak modern devletin yönetim biçimi olarak görmektedir. Weber'in bürokrasiyi devlete ait bir yönetim biçimi olarak belirlemesinin temelinde devlet otoritesi ve serbest piyasa sistemi olarak ikili bir otorite ayrımını benimsemesi ve bürokrasinin de bu noktada devletin otoritesini temsil eden bir yönetim anlayışını temsil ettiğine inanması yatmaktadır.

Bu bağlamda bürokrasideki değişimin yönünü göstermek için kullanılan bürokrasiden postbürokrasiye geçiş aşamasında postbürokrasiyi tanımlamakta Weber çok uygun bir referans noktası olarak gözükmemektedir.³⁶² Çünkü Weber, her ne kadar bürokrasinin ussal örgüt tipi üzerinde ayrıntılı bir şekilde durmakta olsa da bürokrasi ve işletme arasında kesin bir ayrıma gitmesi, belirlediği örgütsel özellikleri karşılaştırma aracı olarak kullanması ve son noktada bürokrasinin devlete özgü bir yönetim biçimi olduğunu belirtmesi bakımından postbürokrasi kavramını açıklayıcı yeterli bir zemin sunmamaktadır. Yani referanslarını bürokrasiden değil de işletmeden/örgütten almış olan postbürokrasi kavramı Weberyen bakış açısında kendisine sağlam bir temel bulamamaktadır. Bu durumun temel olarak iki nedeni bulunmaktadır. İlk neden, Weber'in bürokrasinin örgüt tipi olarak da aslında devlete ait bir model olduğunu ve ancak belli bir büyüklüğe ulaşmış olan devlet dışındaki örgütlerde de bürokratik yapılanmanın görülebileceğini belirtmesidir. Weberci bakış açısıyla bürokrasi, devlet dışındaki büyük örgütlerde de her zaman görülen bir örgüt tipi olarak değerlendirilmemekte ve sadece bu tipteki örgütlerin devleti bir anlamda taklit edebileceği belirtilmektedir. İkinci neden, devletin var oldukça bürokrasinin örgüt tipi olarak temel özelliklerinin devam edecek olmasıdır. Bir başka deyişle otorite, hiyerarşi ve denetim mekanizmaları asla kaybolmamakta sadece yeni bir görünüme sahip olmaktadır. Oysa postbürokrasi bakışı kamu-özel bir başka deyişle

³⁶² Höpfl (2006), *a.g.k.*, s.11.

devlet-piyasa ayrımını reddeden bir iktidar anlayışının örgüt tipi olarak bürokratik örgüt modelinin sona erdiği tezine dayanmaktadır.

Weber'in yönetim biçimi olarak tanımladığı bürokrasinin 20. yy. modern devletinde ne tür özellikler sergilediğini göstermesi bakımından Weber'e ek olarak bir takım görüşler ve anlayışlar da ön plana çıkmaktadır. Bu noktada Mises, Hayek, Schumpeter ve bürokratik kolektivizm düşüncesini oluşturan bilim adamları bürokrasiyi serbest piyasa sisteminin karşısında yer alan bir yönetim biçimi olarak ele almakta ve bürokrasiyi çeşitli açılardan incelemektedirler. Örneğin Mises, bürokrasinin sadece kamu sektöründe olabileceğini ve bürokrasinin ekonomiye planlı bir devlet müdahalesi olduğunu ileri sürmektedir. Bir başka deyişle Mises, bürokrasiyi sadece rasyonel işleyen bir örgüt modeli olarak değerlendirmemektedir. Onun zihninde bürokrasi, sonucu piyasa fiyatı ile ölçülemeyecek kamu hizmetlerini yerine getirmede başvurulan bir yöntemdir. Bu nedenle bürokrasiyi doğuran ana gelişme, ekonomik gelişmenin devlet eliyle planlanması ve devlet teşebbüslerinin ekonomide hâkim olmasıdır. Bu bağlamda bürokrasi denilince ilk olarak akla gelmesi gereken şey, kamu hizmetidir.

Hayek de Mises'in bu görüşlerini destekler biçimde serbest piyasa sistemiyle planlamanın birbirine zıt iki kavram olduğunu söylemektedir. Aslında planlama ona göre tek başına kötü bir şey değildir. Kötü olan, bütün ekonomik ve toplumsal yaşamın planlanmasıdır. Bu nedenle bürokratik yönetimin en temel özelliği, onun planlama düşüncesini barındırmasıdır. Schumpeter'in kavramsallaştırmasıyla sosyallik içeren bürokrasi, kapitalist sistemle çok az özdeşlik taşımaktadır. Bu bağlamda liberal düşünürlerin planlamaya yani ekonomik ve sosyal alanda devlet müdahalesine bir başka ifadeyle de bürokrasiye karşı olmalarının temel nedeni bu tür bir programın kapitalist ülkeleri sosyalizme götürebileceği endişesidir.³⁶³ Çünkü bürokrasi kavramı aslında devletin ekonomik ve toplumsal yaşama sistemli ve planlı bir şekilde müdahale etmesi anlamına gelmektedir. Bu düşüncelerin izlerini bürokratik kolektivizm anlayışında da bulmak mümkündür. Bu anlayış da merkezi planlamanın tüketicilerin taleplerine karşılık vermediğine ve gelişmiş bir ekonomik sistemde planlamanın olamayacağına dayanmaktadır. Konuya başka bir açıdan

³⁶³ Kaya (1961), *a.g.k.*, s.46.

bakmak gerekirse bürokrasi, olumsuz bir şekilde ele alınmakta ve bu da temel olarak bürokrasinin “devlet yönetimi” olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu açıklamalar da göstermektedir ki bürokrasi, örgüt tipi olma dışında yönetim biçimi olma anlamıyla ön plana çıkmakta ve bu anlamda devlet algısı ekseninde bakış açısı bürokratik devlet şeklinde gerçekleşmektedir.

Yönetim biçimi olarak bürokratik devletin ilk özelliği, kamu merkezli karar alma sürecinde, mal ve hizmet sunumunun hiyerarşik bir şekilde yapılmış, merkezi olarak kontrol edilen, sistemin idari ve hukuki açılardan denetlendiği ve çalışanların kariyer ve liyakat ilkelerine bağlı olarak ömür boyu iş güvencesine sahip olduğu bir yapılanma içinde verilmesidir. Bürokratik devletin ikinci ve en çok tepki çeken özelliği ise devletin doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimine girmesi ve bunu kendi örgütleri eliyle yerine getirmesidir.³⁶⁴ Bu noktada bürokrasi, genel olarak planlı bir ekonomik ve sosyal devlet müdahalesi olarak anlaşılmaktadır. Devlet teşebbüslerinin ekonomik ve sosyal amaçlarla üretimde bulunmaları, bu üretimin güçlü bir merkezi idare ve ulusal planlama aracılığıyla ülke geneline yayılması bürokratik devletin en fazla eleştirilen yönünü oluşturmaktadır. Zaten bürokrasinin değişimin önündeki en büyük engel olarak değerlendirilmesi de örgütsel anlamından değil, yönetim biçiminin önemli bir özelliği olan ekonomik ve toplumsal planlama olarak ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Liberal iktisatçı Friedman da bu noktada bürokratik devletin özgürlüğe tehdit olmasının önüne geçebilmek için iki öneride bulunmaktadır. İlki, devletin faaliyet alanlarının daraltılmasıdır. Bir başka deyişle başta ekonomik alan olmak üzere sosyal ve kültürel alanlarda devlet teşebbüslerinin olmamasıdır. İkincisi de devlet gücünün yerelleştirilmesidir.³⁶⁵ Günümüzde özelleştirme çabaları ile devlet teşebbüslerinin ortadan kaldırılması ve merkezi idarenin yetki, görev ve kaynaklarının yerel idarelere ve sivil topluma aktarılması düşünceleri ve faaliyetleri de bu bağlamda yönetim biçiminde yaşanan değişimlerin somut uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bürokrasiye yönelik eleştiriler doğrultusunda bürokraside değişimin, ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminin değişmesi anlamına geldiği görülmektedir.

³⁶⁴ Bilgiç (2008), *a.g.k*, s.100.

³⁶⁵ Eryılmaz (2004), *a.g.k*, s.36.

Değişimin yönünü anlatan ve yeni bir iktidar anlayışının ürünü olan yönetişimde ise toplumsal alanın devlet yönetiminin kapsamından çıkarıldığı ve ekonomik alanın yönetiminin de piyasacı işletmecilik ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırıldığı savunulmaktadır. Böylece bir anlamda, 20. yy'ın başındaki siyaset-yönetim-ekonomi ayrımı tekrar canlandırılmakta ve devlet yönetimi kâra dayalı verimlilik temelli teknik bir model olarak ele alınarak işletmeselleştirilmektedir.³⁶⁶ Bürokratik devlet modelinde yönetim nesnesi olarak toplum türdeş ve ulus şeklinde örgütlenmiş bir yapı olarak ele alınırken; yönetişimci devlet modelinde toplum ekonomik değerlerle oluşturulmuş ve parçalı bir yapı olarak kabul edilmektedir.³⁶⁷ Bu bağlamda bürokrasinin bürokratik devletin yönetim anlayışını temsil ettiği görülürken; yönetişimci devlet biçiminin ise piyasacı yönetim anlayışına uygun özellikler barındırdığı sonucuna varılmaktadır. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki, bürokratik devlet de kapitalist birikime hizmet etmektedir. Buradaki temel fark, bürokratik yönetimde ekonomik ve toplumsal alanının yönetiminin doğrudan sahibi devlet iken; yönetişimci modelde bu işi devletin tek başına yapmamasıdır. Ekonomik ve toplumsal alanın yönetimi devlet dışında özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin de katılımıyla gerçekleştiğinden sistemin işleyişinde de bu aktörlerin katkısı ortaya çıkmakta ve devlet de müdahalecilik yerine düzenleyici rolü ile yeni bir konumda yer almaktadır.

Piyasacı yönetim modelinde devletin ekonomik ve toplumsal görevleri, dış politika, adalet ve güvenlik gibi alanlarla sınırlandırılmakta ve diğer alanlardaki hizmetler idari yapılanma içindeki bağımsız idari kurumlar ve sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmektedir.³⁶⁸ Devletin konumunda ve işlevinde görülen bu değişme, temel olarak sermaye birikiminin devamında yaşanan sıkıntıları aşabilme amacıyla öne sürülmektedir. Piyasa sisteminin kusursuz bir şekilde işleyebilmesi için devletin ortadan kaldırılması değil, tam tersine piyasa için piyasanın bir aktörü gibi işlemesi gerektiği söylenmektedir. Bu şekildeki düşünce de bürokrasi ve işletmeciliğin iki ayrı biçim olarak görülmemesi ve işletmeciliğin barındırdığı

³⁶⁶ Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (Der: Burhan Aykaç, Şonol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.555-556.

³⁶⁷ Elifhan Köse, "Yeni Bir İktidar Tarzı Olarak Liberal Yönetim Zihniyeti ve Beşeri-Sosyal Sermaye Kavramı", <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/02-01.pdf>, (20.09.2007), s.46.

³⁶⁸ Richard, Rose; "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research*, V: 4, I: 3, 1976, s.247-289.

üstünlüklerin bürokrasiye aktarılmasıyla bürokratik yönetimlerin yaşadığı sıkıntılardan kurtulabileceği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir ifadeyle konumu ve işlevi değişen devlet, yeni konumuna ve işlevine uygun bir yönetim modeline gereksinim duymakta ve bu yeni model de yönetim anlayışı temelinde yönetişimci yönetme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim düşüncesinin iki önemli özelliği olan çok aktörlü karar alma yapısı ve karar alma yapısının uluslarüstü ve yerele taşınması bu anlamda yeni biçimin en önemli özellikleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda bürokrasideki değişimin gerekliliği iddialarında iki şeye karşı tahammül edilmediği görülmektedir. Birincisi devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan söz sahibi olmasıdır. Bu nedenle de devletin ekonomik ve toplumsal alanları planlaması ve buna uygun olan müdahalelerde bulunması hoş karşılanmamaktadır. İkinci olarak ayrı ve güçlü bir kamu yönetimi aygıtına da yer verilmemektedir.³⁶⁹ Planlama konusunda da bu durum bütünlükçü planlama anlayışının değişmesine, güçlü bir planlama örgütünün olmamasına ve mevcut planlama örgütünün devletin değişen işlevlerine uygun olarak sadece yönlendirici bir konumda olmasına yol açmaktadır.

Kalkınma planlaması, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan kamu hizmeti sunması ile yakından ilişkilidir. Türkiye’de de uygulama alanı bulmuş olan kalkınma planlaması, kapitalist planlama anlayışı ile merkezi planlama olarak nitelendirilen sosyalist planlamanın izlerini taşıyan karma ekonomik modelin planlama uygulamasıdır. Üretim araçlarına hem devletin hem de özel sektörün sahip olması bu karakteristiğin en önemli unsurlarından biridir. Yönlendirici niteliği ile ön plana çıkan kalkınma planlaması anlayışı çerçevesinde devlet, hem kararları etkileme ve onları belirlenen plan hedeflerine yöneltme amacı taşımakta hem de bizzat ekonomik ve toplumsal yaşamda roller üstlenebilmektedir. Böyle bir amacı da vergi, para, kredi ve fiyat politikaları ile yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu araçların yardımıyla devlet, özel sektörün faaliyetlerini de plan dâhilinde kontrol edebilme şansına sahip olmaktadır.³⁷⁰ Bir başka deyişle kalkınma planlaması, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda hangi görevleri yerine getireceğinin, bu görevlerin yerine getirilmesinde kamu ekonomik kuruluşlarının konumlarının ve görevlerinin

³⁶⁹ Güler (1996), *a.g.k.*, s.76.

³⁷⁰ Öney (1987), *a.g.k.*, s.49-50.

neler olacağını ve özel sektörün planlamadaki yerinin ve payının nasıl olacağını ön plana çıkıldığı ve bu üç unsurun kamu merkezli bir kararla belirlendiği bir planlamadır.³⁷¹

Çalışmanın ikinci bölümünde bürokrasideki değişimi açıklayabilmek amacıyla ayrıntılarıyla incelenecek olan stratejik planlama düşüncesi ise özel sektör mantığına uygun işleyiş yapısı ve sivil toplum ve özel sektör ortaklığında beliren danışmacı ve müzakereci karar alma yapısıyla yönetim biçiminin hangi yönde ve nasıl değiştiğini göstermektedir. Bu noktada stratejik planlama ile yönetişimci devlet anlayışı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü yönetişimci devlet çoklu karar alma yapısına dayanırken bu yapıda devletin düzenleyici bir konumda olmasına vurgu yapmakta ve girişimci devleti ön plana çıkarmaktadır. Stratejik planlama da bu noktada bürokratik devletin planlama anlayışı olan kalkınma planlamasının kamu merkezli karar alma yapısını ortadan kaldırmakta ve özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de karar alma sürecine dâhil etmekte ve karar alma yapısına uygun olarak da devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki konumunu ve işlevini düzenleyicilik olarak önemli ölçüde değişime uğratmaktadır. Karar alma yapısının bu şekildeki değişiminin kuramsal arka planında ise eleştirel kuramın hem bütüne hem de planlama yaklaşımına damgasını vuran müzakereci anlayışın sunduğu iddia edilen üstünlükler yatmaktadır.³⁷²

Yönetimi yaratıcı kılabilmenin ön koşullarından biri de onun esnekliğini artırabilmekten geçmektedir.³⁷³ Çevresel değişikliklere dikkat etme ve çevrede meydana gelecek değişimlere uyum sağlayabilmeye gerçekleştirebilecek esneklik, hem yönetimin bütününde hem de tek tek kamu örgütlerinde yeni bir yönetim ve buna bağlı olarak planlama anlayışıyla gerçekleştirilebilecek bir amaçtır. Başka bir ifadeyle bu amaç, etkili devletin ve verimli örgütlerin ortaya çıkarılmasıdır. Bunun da ancak özel sektör yönetim ilkelerinin devlet yönetimine de uyarlanabilmesi yoluyla gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Planlama anlayışında görülen değişikliklerle de kamu yönetiminin daha açık ve yaratıcı bir görünüme sahip olacağı

³⁷¹ Kılıçbay (1990), *a.g.k.*, s.614.

³⁷² Sezai Göksu, "Bir Demokrasi Projesi Olarak Çok Aktörlü Planlama Yönetimi Üzerine Düşünceler", *Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma*, (Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada), İstanbul, 2006, s.123.

³⁷³ Terry (1998), *a.g.k.*, 543.

iddia edilmektedir.³⁷⁴ Bu şekilde bir yöntemin benimsenmesi ise özel sektörün devlet yönetimine göre daha üstün bir yönetim mantığına sahip olduğu yönündeki iddialarla desteklenmeye çalışılmaktadır. Böylece esneklik, devlet yönetiminin çevresinde meydana gelen değişimlere dikkat ederek gerek ulusal gerekse de uluslararası arenada özel sektörün yönetim dinamiklerini benimsemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada çevresel gelişmeleri ulusal bazda değerlendiren kalkınma planlaması anlayışı ekonomik ve toplumsal gelişme için yetersiz görülmekte ve planlamanın daha geniş bir düzlemde gerçekleştirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Böylece planlama anlayışı, makro ve mikro boyutlarıyla yönetim düşüncesine uygun olarak küresel ve yerel ölçekte yeniden inşa edilmektedir.

³⁷⁴ Josserand (2006), *a.g.k.*, s.55.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YÖNETME BİÇİMİNİN DEĞİŞİMİ

Kapitalizmin önemli karakteristiklerinden biri üretim ilişkilerinin devam edebilmesinde devlete biçilen işlev ve konumdur. Devlet ya ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan görevler üstlenmekte ya da ekonomik ve toplumsal yaşamın başka aktörlerce yönetilebilmesi için yeterli koşulları sağlamaktadır. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşama yönelik müdahalesi başka bir deyişle bu iki alanın nasıl yönetildiği bürokrasi kavramında somutluk kazanmaktadır. Birinci bölümde ortaya konulmaya çalışıldığı üzere devletin ya da siyasal iktidarın genişlemesi ve büyümesi devletin bürokratik bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır. Duruma tersten bakarsak devletin ya da siyasal iktidarın karar ve etki alanının küçültülmesi ya da işlevlerinin farklılaşması devletin bürokratik niteliğinin erimesi anlamına gelmektedir. Nasıl ilk durumda devletin bürokratik niteliği kaçınılmaz olarak artıyorsa; ikinci durumda da devletin bürokratik niteliği azalmakta diğer bir ifadeyle bürokrasi anlam ve işlev değiştirmektedir.¹

Bürokrasinin anlam ve işlev değiştirmesinde tekeli sermayenin rolü yadsınmayacak derecede önem arz etmektedir. Dobb tarafından kapitalizmde gücün yoğunlaşması olarak tanımlanan tekelcilik, toplum ve hükümet politikaları üzerinde yoğun bir baskı kurmaktadır. Bu baskı zaman zaman devlet politikasının diğer kapitalist grupların çıkarlarını görmezden gelme noktasına kadar da ulaşabilmektedir.² Bu bağlamda yönetim biçiminin değişmesi, devletin doğrudan yönetim rolünün yerine ekonomik ve toplumsal yapıyı piyasacı bir anlayış çerçevesinde özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yönetmesi anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru seyreden yönetim biçimi değişikliği, karar verme gücünün piyasanın kontrolüne geçmesi şeklinde belirmektedir. Devletin bu şekilde konumunun değişmesi, devletin ekonomik alanda daha az rol üstleneceği anlamına gelmemektedir. Tam aksine malî

¹ Oktay (1983), *a.g.k*, s.45.

² Dobb (1999), *a.g.k*, s.45.

liberalizasyon politikaları ile birlikte devlet, özel sektörün risklerini de üstlenmeye başlamaktadır.³

Yeni sağ politikalar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımını daha da netleştirmekte ve gelişmekte olan ülkelere daha önceki dönemlerde görülen hızlı sanayileşme ve kalkınma amacından daha farklı bir amaç yüklemektedir. Bu amaç, yükselen piyasa ekonomileri olarak gelişmekte olan ülkelerin küresel pazarın bir parçası olmaları ve küresel pazara uyum sağlayabilmek için bütün koşulların sağlanmasıdır.⁴ Kalkınma amacının küresel pazara eklenmesi olarak belirlenmesi de temel olarak devleti etkin kılma çabaları olarak formüle edilmekte ve uygulamaya konulan politikaların ortak özelliği etkin devleti yaratabilme olarak belirmektedir. Bir yönetim aracı olan planlama anlayışındaki değişim de bu çerçevede yönetimsel devlet olarak adlandırılan devletin yeni konumunu sergilemektedir. Castells'in Hirst ve Thompson'a atıfla belirttiği gibi, bu süreçte ulus devlet varlığını sürdürmekte, ancak yeni konum ve işlev yüklenmektedir. Bu süreçte Castells'e göre devletler egemen oluşumlar olarak işlev kaybederken, ulusüstü ve ulusaltı yönetim mekanizmalarına meşruiyet sağlama çabası içine sokulmaktadır.⁵ Karar alma mekanizmasında kamunun tek belirleyici konumda olmasına karşı geliştirilen bu modelde yerli ya da yabancı özel sektörün ve her türlü sivil toplum örgütünün de karar alma yapısına katılması gerekliliği vurgulanmaktadır. Yönetimsel devlet anlayışının planlama üzerindeki yansıması da bu bağlamda ulus devletinin tek aktörlü yapısına son vermekte ve ekonomik ve toplumsal yapı, devlet dışındaki aktörlerin de sürece katıldığı bir yapı içinde yönetilmektedir.⁶

Çok aktörlü yönetim biçiminde devletin konumu ve işlevi anlam değiştirmektedir. Devletin konumunda meydana gelen değişiklikler, esas olarak ekonomik ve toplumsal örgütlenmede devletin karar alma gücünün niteliğini göstermektedir. Bu bağlamda devletin bu işi tek başına mı yoksa başka aktörlerle

³ IMF Quarleterey, *Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk, Finance and Development*, A Quarterly Publication of The International Monetary Fund, March, 42-45, Vol: 36, No: 1, 1999, s.46.

⁴ Soyak (2006), *a.g.k*, s.x.

⁵ Castells (2006), *a.g.k*, s.451-452.

⁶ Hardt ve Negri de *İmparatorluk* adlı çalışmalarında yeni dünyanın kuruluş çerçevesinin ulus devlet, ulus devlet birlikleri ve ulus devlet yapılarına karşı bir tutum sergileyen uluslararası örgütler arasında yeni bir işlevsel denge hâlinde gerçekleştiğini iddia etmektedirler. (M. Hardt ve A. Negri, *İmparatorluk*, (Çev: Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınevi, İstanbul, 2001, s.257-325.)

ortaklaşa bir biçimde mi yerine getirdiği devletin konumunu anlatmaktadır. Devletin işlev açısından farklılaşması ise ekonomik ve toplumsal örgütlenmede devletin neler yaptığına ilişkindir. Yönetişimci yönetim biçiminde bürokratik yönetimden farklı olarak devletin işlevi doğrudan “müdahale” yerine piyasa için piyasayı “düzenleme” şeklinde değişme göstermektedir. Bu noktada devletin ekonomik ve toplumsal yapıda doğrudan bulunup bulunmaması ya da ekonomik ve toplumsal yapıyı piyasa çıkarları doğrultusunda düzenlemesi devletin işlevsel boyutunu oluşturmaktadır. Devletin konum ve işlev bakımından yaşadığı bu değişim süreci ise planlama faaliyetinde somutlaşmakta ve devlet, değişen niteliklerine uygun bir planlama yaklaşımı ile ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetmektedir.

Kamu maliyesi sisteminde yeni ve köklü politika değişiklikleri yeni hedef ve stratejiler içermelidir. Mevcut sistemin doğru teşhis ve tespiti yapılmakla birlikte hedefler sadece mevcut sistemin düzeltilmesiyle sınırlanmamalıdır. Bu tür bir yeni arayışın temel hareket noktası planlama kavramı olmalıdır.⁷

Planlama anlayışındaki değişimin temelde iki nedeni olduğu öne sürülmektedir. Bunlardan ilki, 1990’lı yılların başında Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla birlikte planlama ile özdeşleşmiş bir yapının sona ermesidir. Sovyetler Birliği’nin dağılma süreci, birçok alanda olduğu gibi, merkezi düzeyde yapılan planlama uygulamalarını da tartışmaya açmıştır. Ancak burada gözden kaçmaması gereken bir nokta vardır. O da ulusal devletlerin yaptıkları planların büyük tepkiler ve eleştiriler çektiği bir ortamda dünyanın en büyük firmalarının aynı, bir ulusal devlet gibi merkezi planlara başvurduğu ve milyonlarca insanın kaderini etkilediğidir.⁸ Planlama anlayışındaki değişimin ikinci önemli nedeni, 1970’li yılların başlarından itibaren Keynesyen ekonomik politikaların iflas etmesi ve neo-liberal olarak adlandırılan yeni bir liberal ekonomik politikanın hayata geçirilmesidir. Alanyazında yeni sağ olarak da adlandırılan bu politikaların temel vurgusu, daha az devlet ve daha çok toplumdur. Toplum da sadece vatandaş olarak kabul edilmemekte ve piyasanın üstüne kurulmuş olan sivil toplum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütün bu politikaların teorisi ise neo-klasik iktisat kuramında yatmaktadır.

⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s.21.

⁸ Şaylan (1995), *a.g.k.*, s.150.

Neo-klasik iktisat kurama göre tam rekabet şartları altında piyasa her türlü müdahaleden arındırıldığında, üretim kaynaklarının dağılımı en etkin biçimde olacak ve böylece toplam refah artacaktır.⁹ Neo-liberal olarak adlandırılan politikaların kavramsal altyapısını çağdaş muhafazakâr devlet anlayışı oluşturmaktadır. Friedman'ın önderliğinde gelişen bu anlayışın iki temel özelliği ön plana çıkmaktadır. Birincisi, devletin faaliyet alanları ve bu alanların sınırınıdır. Friedman'a göre devletin faaliyet alanı mümkün mertebe sınırlandırılmalı ve devlet güvenlik ve adalet gibi klasik olarak tabir edilen görevler dışında bir hizmet yürütmemelidir. Çağdaş muhafazakâr devlet anlayışının ikinci özelliği, devlet iktidarına yöneliktir. Friedman'a göre gerçek özgürlük, iktidarın merkezi ve mahalli idareler arasında bölünmesiyle sağlanacaktır.¹⁰ Friedman'ın ortaya koyduğu gibi bütün bu politikaların temel amacı, devletin hem yapı hem de işlev olarak küçültülmesidir. Bu nedenle 1980'li yıllarda somutlaşan yeni sağ ya da küreselleşme olarak adlandırılan politikalar devletin konumunun ve işlevinin yeniden sorgulanmasına yol açtığı görülmektedir. Bu süreçte de uluslararası piyasaların biçimlendirici gücüne karşı koyamayan devletlerin idari ve yasal bütün engelleri kaldırarak serbest piyasa ekonomisinin rahatça işleyebilmesinin bütün zeminini hazırladığı savunulmaktadır. Hazırlanan zeminin en büyük halkası da devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı bir başka şekilde planlamasıdır.

Türkiye'de planlama anlayışındaki değişim, 1980'li yıllarda başlamış ve zaman içinde neo-liberal politikaların belirlediği yeni bir planlama anlayışı ortaya çıkmıştır. Hiç şüphesiz neo-liberal politikalar, beş yıllık süreler için hazırlanmış olan ve bütüncül bir kalkınmayı amaçlayan kalkınma planlaması anlayışını hukuki açıdan ortadan kaldırmamaktadır. Yeni sağ politikalarla değişen, planlama anlayışıdır. Başka bir açıdan söylemek gerekirse yeni planlama anlayışı içinde de yine kalkınma planları yer almaktadır. Ancak bu planlar fiilen yerini koruyamamakta ve içerik ve kapsam olarak da büyük bir değişim geçirmekte ve kalkınma planları stratejik bir nitelik kazanmaktadır.

⁹ R. Funda Barbaros, "Devletin Değişen Rolü: Küreselleşme Sürecinde Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", *2004 Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10pdf>, s.18, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

¹⁰ M. Friedman, *Capitalizm ve Freedom*, Chicago U.P., Chicago, 1962, s.13.

Planlama anlayışında yaşanan değişim, salt teknik bir farklılaşma sürecini anlatmamaktadır. Bu süreç, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda yeni bir konumda yer alacağını ve bu konumuna bağlı olarak yeni işlevler üstleneceğini göstermektedir. Kalkınma planlaması temel olarak ekonomik ve toplumsal bütün unsurları kapsayan ve kalkınmanın ulusal çapta devlet eliyle gerçekleştirilmesinin amaçlandığı bir planlama yaklaşımıdır. Bu bağlamda kalkınma planlaması, kamu yönetiminin ve özel sektörün birlikte ele alındığı, karar alma merkezinde kamunun belirleyici güç olduğu, devletin üretici niteliğiyle bizzat ekonomik ve toplumsal yaşamda işlevler üstlendiği, bütün bu görevlerini vergilendirmeyle karşıladığı ve bu görevlerini hukuk kuralları temelinde yerine getirdiği bir planlama yaklaşımıdır. 1980'li yıllardan sonra ise devletin konumunun ve işlevinin müdahaleden düzenlemeye doğru değişmesi gerektiğinin iddia edilmesi ve bu yeni konumda karar alma yapısının çok merkezli olarak tanımlanması artık karşımıza bambaşka bir yönetim biçimini ve bu biçimin planlama anlayışını çıkarmaktadır. Stratejik planlama olarak adlandırılan bu yeni planlama yaklaşımı, çevreye uyum sağlamayı amaçlayan, bu amacı da ayrıntılı politikalarla ziyade genel stratejilerin benimsenmesi şeklinde gerçekleştiren, niteliksel hedeflerin niceliksel hedeflere göre önceliğine vurgu yapan ve etkili, verimli ve etkin bir yönetimi hedefleyen özellikler sunmaktadır. Bu noktada devlet, bürokrasi ve planlama arasındaki ilişkilerin yeni biçimini göstermesi ve toplumsal yapının nasıl yönetildiğini göstermesi bakımından planlama anlayışındaki değişim, incelenmesi ve irdelenmesi gereken önemli bir konu olarak belirlemektedir.

Devlet, bürokrasi ve planlama arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Devlet, konum değiştiriyorsa ya da devletin işlevleri değiştiriliyorsa paralel bir şekilde planlama da büyük bir değişim gösterecektir. Ya da tam tersini söylemek gerekirse planlama, devletin konumunun ve işlevinin nasıl değiştiğini formüle etmektedir. Başka bir ifadeyle planlama, değişimin somut görünümü durumundadır. Planlama anlayışındaki değişim, devletin ekonomik ve toplumsal yapıdaki yerini belirlerken; devletin değişen konumuna ve işlevlerine uygun olarak da yeni bir planlama anlayışı benimsenmektedir. Bu çerçevede stratejik planlama sadece kurumsal temelde işleyen bir planlama anlayışı olarak belirmemekte ve makro çerçevede de sunduğu özellikler bakımından yönetim biçiminde önemli değişimler öngörmektedir.

Stratejik planlama, yönetim biçiminin amacının, örgütlenmesinin ve işleyişinin bir bütün olarak nasıl değiştiğini ortaya koyan bir niteliğe sahiptir. Bu temel görüş doğrultusunda çalışmanın ikinci bölümü doğrudan kalkınma planlaması anlayışına ve bu planlama anlayışında önemli değişiklikler öngören stratejik planlama uygulamasına yönelik olacaktır. İki planlama türü arasındaki farkları ortaya koyabilmek için de statik ve dinamik olmak üzere ikili bir karşılaştırma yöntemi benimsenecektir. Statik karşılaştırmada hem kalkınma planlamasının hem de stratejik planlamanın hangi tarihsel şartlarda doğmuş olduğu, temel değerleri, kavramları ve kuramsal temelleri, karşılaştırmalı olarak verilmeye çalışılacaktır. Böylece iki planlama anlayışı arasındaki benzerlikler ve farklılıklar doğaları itibarıyla ortaya konulacaktır. Dinamik karşılaştırmadan kastedilen ise tarihsel bir analizin yapılmasıdır. Başka bir deyişle çeşitli açılardan farklı olduğu iddia edilen iki planlama türünün tarihsel ilerleyiş sürecinin analiz edilmesidir.¹¹ Kalkınma planlaması ve stratejik planlama yaklaşımları konusunda bu şekilde bir karşılaştırma yöntemi benimsenmesi hem kalkınma planlamasının stratejik bir boyut kazanmasını tüm yönleriyle göstermesi hem de planlama anlayışındaki değişimin nedenlerini anlamamızda yardımcı olacaktır.

Bu bağlamda çalışmanın ikinci bölümünün temel iddiası planlama anlayışındaki değişimin amaç, düzey, örgütlenme ve işleyiş olmak üzere dört nokta çerçevesinde bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru gelişen yönetim biçimindeki değişikliği yansıttığıdır. Bu nedenle statik ve dinamik karşılaştırma yöntemiyle yapılacak analiz kapsamında konuya dört farklı noktada bakılacaktır. Planlama anlayışında ilk değişim, planlamanın amacında görülmektedir. Planlamada amaç, ekonomik ve toplumsal yapının kim için ve hangi özellikler çerçevesinde yönetildiğini anlatmaktadır. Bir başka deyişle benimsenen planlama anlayışındaki hedefler ve öncelikler planlamanın amacında yatmaktadır. Bu bağlamda kalkınma planlamasında ve stratejik planlamada ekonomik ve toplumsal görevlerin kim için yapıldığı değişmekte ve böylece ortaya daha farklı amaç ya da amaçlar hiyerarşisi çıkmaktadır. Bu nedenle bu başlık altında kalkınma planlaması ve stratejik planlama uygulamalarının doğuşuna, her iki planlama türünün nasıl bir planlama anlayışı

¹¹ Statik ve dinamik karşılaştırma için bkz. Raymond Aron, *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri*, (Çev: Kormaz Alemdar), Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2005, s.90-99.

öngördüğüne ve bu anlayışın yönetim biçimindeki değişimi nasıl yansıttığına değinilecektir. Bu çalışmada temel amaç planlama anlayışındaki değişim sürecini analiz düzeyine alarak yönetim biçiminde yaşanan değişimi gözler önüne koyabilmek olduğu için 1930'lu yılların planlama anlayışına çok ayrıntılı olarak değinilmeyecektir. Çalışmada bu şekilde bir yöntem benimsenmesinin nedeni, kalkınma planlaması öncesi planlama çabalarının ekonomik ve toplumsal yaşamı bir bütün olarak kapsamasından ziyade sektörel bazda ilerleyen planlama çabaları olarak değerlendirilmesidir. Bu nedenle 1930'lu yılların sanayileşme planları ve kalkınma planlamasının doğduğu 1960'lı yılların başına kadar geçen sürede gündeme gelen diğer planlama çabaları planlı dönem öncesindeki planlama öncülleri olarak ele alınacaktır. Çünkü 1960'lı yılların kalkınma planlamasının 1930'ların sanayi programlarından ve 1950'lerin altyapı yatırım projeciliğinden etkilenmesi¹² bu şekilde bir yöntem izlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Planlama anlayışındaki değişimin ikinci temel noktası olan düzey, ekonomik ve toplumsal yapının ulusal boyutta mı yoksa uluslararası boyutta mı planlandığını göstermektedir. Bir başka deyişle planlamanın düzeyinde ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminde uluslararası aktörlerin ulusal politikaları nasıl belirledikleri ve böylece karar alma düzeyinin nasıl ulusüstü bir nitelik kazandığı ortaya çıkmaktadır. Planlama düzeyinin nasıl değiştiğini analiz edebilmek için ise planlama sistematığı önemli bir araç olarak belirlemektedir. Kalkınma planları ve yıllık programlar şeklinde yapılan planlama sistematığı, karar verme düzeyinin ulusüstü bir nitelik kazanmasıyla değişime uğramakta ve ortaya kalkınma planlarını da bağlayan yeni planlama belgeleri çıkmaktadır. Bu yeni planlama belgeleri iki açıdan planlama düzeyinde yaşanan değişimi anlamamıza yardımcı olmaktadır. İlk önce uluslararası aktörlerin "tavsiyeleri" ve "önerileri" doğrultusunda hazırlanan ve birer planlama belgesi gibi algılanan bu kamu politikası belgeleri, amaçlar ve hedefler¹³ bakımından devletin değişen konumunu ve işlevini göstermektedirler. İkinci noktada yeni planlama belgeleri planlama sistematığı çerçevesinde kalkınma planlarının ve yıllık

¹² Kuruç (1998), *a.g.k.*, s.27.

¹³ Hedefler, amaçlardan farklı olarak rakamlarla ifade edilen ve amaçların yerine getirilmesinde yardımcı olacak alt amaçlardır. Hedeflerin, amaçlardan farkı, daha somut olmaları ve rakamsal olarak ifade edilmeleridir. (DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, Haziran 2006, s. s.34.)

programlarının niteliklerinin sorgulanmasına neden olmakta ve kalkınma planlarının stratejik bir boyutta hazırlanmasına yol açmaktadırlar.

Planlama anlayışında beliren üçüncü değişiklik alanı, planlamanın örgütlenmesine ilişkindir. Planlamanın örgütlenmesinden kastedilen ekonomik ve toplumsal yapının yönetilmesinin nasıl gerçekleştiğidir. Bir başka deyişle planlama faaliyetinin hangi kurum ya da kurumlar tarafından yapıldığı, bu birimler arasındaki ilişkinin ne olduğu ve nasıl sağlandığı planlamanın örgütlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda bu analiz düzeyinde planlamanın örgütlenmesi kalkınma planlamasında ve stratejik planlamada örgütlenme olmak üzere iki alt başlık çerçevesinde yapılmakta ve bu iki planlama anlayışının nasıl bir örgütlenme öngördüğü irdelenmektedir. Bu noktada ilk önce kalkınma planlamasının örgütlenmesine değinilmekte ve kuruluşundan günümüze kadar planlamanın en önemli örgütü olan DPT yapısal ve görevsel açıdan incelenmektedir. Stratejik planlama anlayışının örgütlenmesi ise merkezi ve kurumsal düzey olmak üzere iki ayrı alt başlık altında yapılmakta ve yeni planlama örgütlenmesinin nasıl olduğu ortaya konulmaktadır.

Planlama anlayışında meydana gelen son değişiklik alanı planlamanın işleyişine ilişkindir. Planlama anlayışında ve uygulamasında yaşanan değişikliklere paralel olarak bütçe ve denetim süreçlerinde önemli değişiklikler görülmekte ve bu iki önemli yönetsel süreçte meydana gelen değişiklikler idari devletten mali devlete geçişin temel özelliklerini yansıtmaktadır. Bu nedenle bu alt başlıkta hem kalkınma planlamasında hem de stratejik planlamada planlamanın nasıl bir model çerçevesinde hazırlandığına ve işleyiş sürecinin bütçe ve denetim boyutlarında meydana gelen farklılaşmalara değinilmektedir.

I. PLANLAMANIN AMACI

Yönetim biçiminin değişmesinden anlaşılması gereken şey, devletin ekonomik ve toplumsal alandaki konumunun ve işlevinin değişmesidir. Bir başka deyişle ekonomik ve toplumsal yapının yönetilme biçiminde yaşanan değişimdir. Günümüzde devletin ekonomik ve toplumsal alandaki konum değişikliği iki ana ekseninde gerçekleşmektedir. İlk önce, özelleştirme, yerelleştirme ve sivilleştirme

uygulamalarıyla devletin bu alandaki işlevi değişime uğratılmakta; ikinci noktada bürokratik devletten girişimci devlete geçmenin formülleri aranarak piyasa dostu bir devlet anlayışı yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bütün bu sürecin nasıl gerçekleştiği ise belirli bir düzen içinde neyin, ne kadar, kimler tarafından ve kimler için üretileceğini gösteren ve bunu ekonomik ve toplumsal yapının bütününde uygulayan planlama anlayışı ve uygulamasındaki değişimde görülebilmektedir. Planlama anlayışının ve uygulamasının değişmesinin ilk aşamasını planlamanın amacında görmek mümkündür. Planlamanın amacında yaşanan farklılaşma süreci sonucunda ekonomik ve toplumsal yapının kim için ve hangi özellikler çerçevesinde yönetildiği değişmekte ve iki planlama türü farklı amaçlar ve özellikler sergilemektedirler.

A. Tarihsel Belirif

Hem kalkınma planlaması hem de stratejik planlama belirli bir yönetim biçiminin nasıl işleyeceğini öngören birer yönetsel süreçtir. Bu nedenle bu iki planlama faaliyetinin hangi tarihsel şartlar altında ve hangi faktörlerin etkisiyle doğduğunu ortaya koyabilmek ait oldukları yönetim biçiminin genel karakteristiğini anlayabilmek açısından önemlidir. Bu nedenle bu iki planlama anlayışının hangi koşullarda doğduğu, planların Türkiye gündemine nasıl, ne zaman ve hangi araçlarla ve gerekçelerle girdiği ekonomik ve toplumsal yapının kim için ve nasıl yönetildiğini anlamak açısından önemlidir.

1. Kalkınma Planlamasının Doğuşu

Kalkınma planlamasına gidilen süreçte ilk ciddi planlama düşüncesi Kemalist ekonominin ürünüdür¹⁴ ve bu anlayışa uygun olarak 1923-1930 yılları arasında çeşitli kerelerde devletin ekonomik gelişmede öncülüğüne ve denetimine vurgu yapılmıştır.¹⁵ Ancak çeşitli nedenlerden ötürü uygulama düzeyine geçemeyen bu düşüncelerden sonra planlama konusunda atılan ilk ciddi adımlar için 1930'lu yılları beklemek gerekmiştir.

¹⁴ Kemalist ekonominin özü, komünist ve kapitalist ekonomik model yerine bağımsız bir ulus ekonomisinin yaratılması ve bu amaca da planlı ekonomi politikası ve karma ekonomik koşullarda devletçilik ilkesiyle ulaşılabileceğine yönelik inanca dayanmaktadır. (Ali Nejat Ölçen, *Kemalizmin Ekonomisi*, 2. B., Güldiken Yayınları, Ankara, 2000, s.178.)

¹⁵ a.k., s.175-176.

İlk planlama girişimi olarak kabul edilen 1933 tarihli birinci beş yıllık sanayileşme planı 1930'lu yıllara damgasını vuran devletçilik politikalarıyla yakından ilişkilidir. Devletçilik politikasının temel amacı, bağımsız bir ekonomik gelişmeyi ve sanayileşmeyi sağlayabilmektir.¹⁶ Ancak şu husus hemen belirtilmelidir ki kamu ve özel sektörün birlikteliğinde topyekûn kalkınma hamlesi olarak tanımlanabilecek devletçilik politikası türdeş bir nitelik göstermemektedir. İlk etapta 1929 dünya buhranının etkilerinin ülke içinde de en az seviyede hissedilmesi amacıyla 1932 yılına kadar sürecektir olan ılımlı bir devletçilik politikası izlenmiştir. Bu bağlamda 1931 yılında parti programına devletçilik ilkesinin eklenmesiyle devlet müdahalesi ulusu refaha ve ülkeyi bayındırlığa bir an önce ulaştırabilmek amacıyla özellikle iktisadi alanda girişilecek işler açısından tanımlanmıştır.¹⁷

Devletçilik politikasının bir diğer dönemi, 1932-1933 yıllarını kapsamakta ve bu dönem devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda daha yoğun görevler üstlenmesi nedeniyle müdahaleci devletçilik olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemin müdahaleci olarak nitelendirilmesine yol açan temel gelişme, 1932 yılının Temmuz ayında devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalesinin nasıl olacağını öngören çok sayıda yasal düzenlemenin yapılmış olmasıdır. Yapılan bu düzenlemelerle ülkenin sanayileşmesi bizzat devlet görevi olarak tanımlanmış ve bu görevi yürütmek amacıyla da Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası kurulmuştur.¹⁸

Kamu iktisadi teşebbüslerinin bir anlamda öncülleri olan ve devletin ekonomik yaşamda doğrudan üretici olarak bulunmasını sağlayan bu kurumlar 1933 yılıyla birlikte yumuşamaya başlamış olan ve piyasacı bir nitelik kazanan¹⁹ devletçilik politikasından etkilenerek yerlerini daha çok ticaret burjuvazisinin çıkarlarına göre kurulmuş olan Sümerbank'a bırakmışlardır. Sümerbank'ın kuruluş kanununda

¹⁶ Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Yurt Yayınları, Ankara, 1983, s.9 ve 89.

¹⁷ 1931 yılında yapılan bu düzenlemenin “*özel girişimin yapamadığını devlet yapar*” düşüncesini “*toplum için yararlı olanı devlet yapar*” şeklinde değiştirdiği iddia edilmektedir. (Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.105)

¹⁸ Tayfun Çınar, “1932 Yılı Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara, 2007, s.305-306.

¹⁹ Birgül Ayman Güler, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara, 2007, s.9.

kuruma sermayesinin önemli bir kısmının özel sanayi kuruluşlarına kredi olarak verme zorunluluğu getirilmesi,²⁰ Kuruç'un da ifade ettiği üzere ofis ve banka uygulamasından farklı olarak devletçilik anlayışında farklı bir politikayı ve yumuşamayı anlatmaktadır.²¹

Birinci beş yıllık sanayileşme planı 1933 yılında devletçilik politikasının geldiği bu aşamada hayat bulmuştur. Bu planın isminin sanayi olarak sınırlandırılması ekonomik kalkınmanın sadece tarım kesimiyle gerçekleşmeyeceği ve ancak bu şekilde Türkiye'nin bir hammadde deposu yapılmak istenmesinin önüne geçilebileceğine yönelik inançtan kaynaklanmaktadır.²² Bu bağlamda sanayileşme planı, sanayileşme ve madencilik gibi alanlarla sınırlandırıldığından ülke ekonomisinin bütününe kapsayan bir plan özelliğini taşımamaktadır.²³ Bu bakımdan ekonomik gelişmede sadece sanayi sektörünün alınması ve diğer alanların planlama dışında bırakılması bu çabaların kalkınma planlaması olarak yorumlanmasının önünde önemli bir engel teşkil etmektedir.²⁴ Sektörel gelişme üzerinde duran sanayileşme planlarının bir diğer özelliği de planın sadece kamu kesimini kapsamaması ve özel işletmelere yönelik herhangi bir hüküm içermemesidir. Sanayileşme planının ele alınması gereken üçüncü özelliği, planın merkezi planlama örgütü tarafından değil Sümerbank tarafından yürütülmesidir. Sanayileşme planlarının son özelliği, planın hazırlanması ve uygulaması aşamasında Sovyetler Birliği'nin planlama anlayışının izlerini içermesidir. Plan çalışmalarının 1931 yılında Prof. Pavlov başkanlığında bir uzmanlar heyeti tarafından başlatılması bu durumun en önemli nedenidir.²⁵ Ancak bu noktada hemen düzeltmek gerekmektedir ki sanayi planı sadece Sovyetler Birliği'nin etkisinde hazırlanmış olan bir plan değildir. 1933 yılında devletçilik politikasında görülen yumuşama ve piyasacı eğilimler kendisini bu planın

²⁰ Ceren Kalfa, "1933 Yılı: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş", *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara, 2007, s.416.

²¹ Bilsay Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987, s.148.

²² Afet İnan, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933*, Ankara, 1972, s.3.

²³ Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.115.

²⁴ Türk (1970), *a.g.k.*, s.186.

²⁵ Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.114.

hazırlanması ve uygulamasında da göstermiş ve bu eksende araştırmalar yapmak üzere ABD'den de uzmanlar getirilmiştir.²⁶

Türkiye'nin planlama deneyiminde ele alınması gereken ikinci planlama çalışması, 1944 yılında çalışmalarına başlanan ve 1946 yılında tamamlanan İvedili Kalkınma Planı'dır (Umumi Kalkınma Plan Tasarısı).²⁷ 1946 tarihli bu plan Türkiye'nin mevcut kaynaklarının durumunu gösteren ve kaynakların dengeli kullanımı için alınması gerekli önlemleri içeren ve sanayileşmeye önem veren bir niteliğe sahiptir.²⁸ Tasarının ABD tarafından 1930'lu yılların devletçi kalkınma politikasını andırđı iddiasıyla reddedilmesi de bu nedenledir.²⁹

1946 planının ABD'nin etkisiyle uygulama bulamamasını takiben hemen bir yıl sonra İktisadi Kalkınma Planı ya da Vaner Planı³⁰ olarak bilinen yeni bir plan hazırlanmıştır. Planın uygulamaya konuş biçimi planlarda yer alan amaçları belirlemesi bakımından oldukça çarpıcı gelişmelere sahne olmuştur. Plan uygulamaya konulmadan önce yabancı ülkelerin Ankara'daki bütün temsilcilerine gönderilerek onların da görüşlerine sunulmuştur. Böyle bir yöntemin benimsenmesinin nedeni, planın uygulanmasında gereksinim duyulan finansman sıkıntısıdır. Çünkü planın uygulanabilmesi için 3,7 milyar dolarlık bir bütçenin olması gerektiğine kanaat edilmiş ve bu paranın 648 milyon dolarının da dış yardım olacağına karar verilmiştir. Planda yer alan özel sektör yanlı politikalar da ülkenin iktisadi yöndeki değişmelere paralel olarak bu yardımı alabilme amacına dayanmaktadır.³¹ Bu amacın bir uzantısını da CHP'nin 1947 yılında toplanmış olan yedinci büyük kurultayında da görmek mümkündür. Kurultayda yeniden tanımlanan devletçilik ilkesi gereğince özel sektörün ve devletin sınırlarının kesin bir şekilde

²⁶ Kalfa (2007), *a.g.k.*, s.416.

²⁷ şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, 4.B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1979, 398.

²⁸ Soysal (1958), *a.g.k.*, s.118.

²⁹ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, No:1, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1974, s.6.

³⁰ 1947 planının Vaner planı olarak anılmasının nedeni, planın hazırlığı sırasında komisyon başkanlığı görevinde İktisat Bakanlığı Başmüşaviri Kemal Süleyman Vaner'in bulunmasıdır.

³¹ Küçük (1975), *a.g.k.*, s.254 ve E. Günçe, "Early Planning Experiences in Turkey", *Plannig Turkey*, ODTÜ, Ankara, 1967, s.24-25.

saptanması gerektiği belirtilmiş³² ve sınırların saptanmasında plan önemli bir vasıta olarak değerlendirilmiştir.³³

1946 İvedili Kalkınma Planı ile 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı temel olarak iki noktada farklılaşmaktadır. İlk olarak, İvedili Kalkınma Planı beş yıllık sanayileşme planlarında benimsenmiş olan sanayileşerek kalkınma politikasını korurken; İktisadi Kalkınma Planı, iç ve dış gelişmelerin de etkisiyle sanayileşmeyi ikinci sıraya yerleştirmiş ve birincil öncelik olarak Türkiye'nin bir tarım ülkesi olmasına önem vermiştir.³⁴ Planda bu şekilde bir politika benimsenmesi İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan gelişmelerle yakından ilişkilidir. Bu dönemde Marshall yardımları ve Truman doktrini ile gündeme gelen planlama stratejisi, kalkınma planlamasına değil "kalkınma programcılığı"na dayanmaktadır. Kalkınma programcılığı, ekonomik ve toplumsal yaşamda güçlü devlet müdahaleciliği anlamına gelen kalkınma planlamasından farklı olarak azgelişmiş ülkelere verilen dış yardımların arzu edilen sahalarda kullanılmasını ve borcun belirtilen vade içerisinde geri ödenmesini sağlamak amacı taşımaktadır. Bir başka deyişle kalkınma programlanması aracılığıyla ülkenin aldığı dış borçların geri dönüşünü sağlayabilmek amacıyla kamu harcamalarının ve yatırımlarının belirli bir kamu programına göre yapılması istenmektedir.³⁵ Bu bağlamda kalkınma programcılığı azgelişmiş dünyanın gelişebilmesi hususunda kalkınma planlaması anlayışından farklı bir şekilde sorunu tanımlamakta ve çözüm önerisini tarıma daha fazla önem verilmesi olarak sunmaktadır. Bir başka deyişle kalkınma programlaması, dış borçların vadesi içinde ödenebilmesi amacını güden, ekonomik ve toplumsal yaşama doğrudan devlet müdahalesini anlamsız gören ve ekonomik gelişmede temel sektörün tarım olduğuna dayanan bir anlayışı yansıtmaktadır.

³² CHP'nin yedinci büyük kurultayında devletin büyük maden işletmeleri ve enerji santralleri ile savunma ve ağır endüstri alanlarında yatırım yapması gerektiği ve bu alanlar dışındaki sektörlerde özel teşebbüsün teşvik edilmesi ve devletin de bu konuda özel sektöre yardımcı olması gerekliliği üzerinde durulmuştur. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı, BCA:0.0.1947/30.1.0.0/42.250.5)

³³ Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.115-116.

³⁴ Sezen (1999), *a.g.k.*, s.159 ve Tekeli ve İlkin (1974), *a.g.k.*, s.18.

³⁵ Bülent Günsoy, *Değişen Dünya Koşullarında Kalkınma Planlaması ve Türkiye'de Planlama Uygulanması*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1997, s.193.

Kalkınma programcılığı perspektifinde hazırlanmış olan 1947 yılı planı, bu niteliğiyle 1950’li yıllarda daha da netleşecek olan Türkiye’nin Avrupa’nın tarım deposu yapılması politikalarının başlangıcı olarak değerlendirilebilir.³⁶ 1946 ve 1947 planları arasındaki ikinci farklılık, ilk planda ekonomik ve toplumsal gelişmede kamu sektörü önemli bir yere sahipken; ikinci planda kamu sektörünün sınırlarını belirleme çabası hâkimdir. Bu planın hazırlık aşaması ve amacı büyük tartışmalara neden olmuş ve planın hazırlanmasında büyük bir role sahip olan Amerikalı uzman Thornburg, planın özel sektörü dışladığını ve bu nedenle tekrar incelenmesi gerektiğini söylemiştir. Thornburg’un bu şekilde bir görüş bildirmesi raporun bütününe damgasını vuran özel sektöre dayalı bir gelişme anlayışının önemli olduğuna inanmasından kaynaklanmaktadır. Ona göre Türkiye, kalkınmak ve ileri bir ekonomik gelişme gösterebilmek istiyorsa aşırı genişleyen devletçi politikalarını sınırlandırmalı ve ferdi teşebbüs önündeki tüm engelleri kaldırmalıdır. Ayrıca ona göre Türkiye’nin sanayileşme politikası da büyük hatalar içermekte ve bu nedenle sanayi politikası yeniden gözden geçirilerek ülke sanayisi ağır sanayi yatırımlarından ziyade hafif sanayi yatırımlarına yönlendirilmeli ve tarım kalkınmanın kilit sektörü olmalıdır.³⁷

1947 yılında somut bir şekilde başlayan Türkiye’yi Avrupa’nın bir tarım deposu hâline getirme çabası, 1950’li yıllarda da devam etmiş ve on yıl boyunca iktidarda kalmış olan Demokrat Parti’nin (DP) temel ekonomi politikası hâline gelmiştir. DP’nin ekonomik gelişmede tarıma öncelik tanınması ve liberal bir ekonomik program benimsemesi doğal olarak planlamaya da karşı bir tutum sergilemesine neden olmuştur. DP iktidarı liberal kuramda sık sık dile getirildiği gibi, planlamanın ve ekonomiyi belirli bir program dâhilinde yürütmenin totaliter rejimlere ait olduğunu iddia etmektedir. DP’nin ekonomik programına göre kalkınma için planlama şart değildir ve bu duruma gösterilebilecek en iyi örnek ABD’dir.³⁸

³⁶ Mıhçıoğlu da 1947 planını beş senelik bir ziraat planı olarak tanımlamaktadır. (Cemal. Mıhçıoğlu, “Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri”, *Prof. Dr. Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 522, Ankara, 1983, s. 236.

³⁷ Max Weston Thornburg, *Türkiye Nasıl Yükselir?*, (Çev: Semih Yazıcıoğlu), Nebioğlu Yayınevi, İstanbul, 1948 ve Hüseyin Yayman, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhankitabevi, Ankara, 2008, s.106-120.

³⁸ Nuran Dağlı ve Belma Aktürk *Hükümetler ve Programları 1920-1960*, C.I, Yayın No:12, TBMM Basımevi, Ankara, 1988 ve Tekin Erer, *On Yılın Mücadelesi ve Türkiye’de Parti Kavgaaları*, Tekin Yayınevi, 1966.

DP'nin bu görüşleri kendisini somut bir şekilde hükümet programında da göstermekte ve iktisadi faaliyette özel girişim ve sermayenin esas olduğu belirtilmektedir. Ekonomide özel girişimin egemen olmasını sağlamak ise devletin temel görevleri arasında sayılmakta ve bu amaçla kamu sektörünün sınırlarının kesin bir şekilde çizileceği vurgulanmaktadır. Sınırları net bir şekilde belirlenecek olan devlet, zorunlu olmadıkça piyasalara da karışmayacaktır. Bu noktada devletin tek görevi piyasaların sorunsuz bir şekilde işleyebilmesi için gerekli önlemlerin alınmasıdır. Ancak dönem içinde yaşanan siyasi ve ekonomik gelişmeler ve özellikle de yabancı uzman raporları DP iktidarını 1950'li yılların sonunda ulusal düzeyde planlama çalışmalarını başlatması yönünde sıkıştırmıştır.

1940'lu yılların ikinci yarısında Türkiye'nin bütüncül bir kalkınma hamlesi değil de kalkınma programcılığı kapsamında sınırlı ve tarıma dayalı bir gelişme göstermesi yönündeki talepler 1950'li yıllarda da devam etmiştir. Bu noktada 1951 yılında hazırlanmış olan Barker Raporu, Türkiye'nin planlama deneyiminde önemli bir yere sahiptir. Kalkınma programcılığı kapsamında ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanını kapsayıcı bir plandan ziyade bir kalkınma programının tavsiye edildiği raporun en ilginç tarafı, bu işleri yerine getirmek üzere bir planlama örgütünün kurulmasının tavsiye edilmesidir. Rapora göre ekonomik işler doğrudan başbakan tarafından yerine getirilmemeli ve Ekonomi Bakanlığı'nı anımsatır bir şekilde iktisadi koordinasyonla görevli bir başbakan yardımcılığı kurulmalıdır. Başbakan yardımcısına en büyük desteği sağlayacak kurum ise İktisadi Koordinasyon Kurulu'dur.³⁹ Uzmanlardan oluşacak olan kurul,⁴⁰ milli gelir tahminlerinden uzun vadeli gelişme ve kamu yatırımları için programlar hazırlamaya ve kamu yatırımları ile özel sektör yatırımları arasında koordinasyon sağlamaya kadar önemli görevlere sahip olacaktır.⁴¹ Ancak burada dikkat edilmesi gereken

³⁹ 1958 yılında kurulmuş olan bu kurulun hayata geçmesi büyük ölçüde Türkiye'nin dış borçlarını ödeyebilmesini düzenleyebilmek amacıyla yatırımların belli bir programa göre yürütülmesini sağlamak amacıyla olan Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı (OEEC) tarafından gerçekleştirilmiştir. (Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1968, s.355.)

⁴⁰ Bu kurul her ne kadar uzmanlardan oluşan bir kurul olarak tasarlanmış olsa da 1958 yılında hayat bulmuş olan iktisadi koordinasyon kurulu uzmanlardan değil siyasilerden oluşan bir yapıya sahiptir.

⁴¹ Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümetile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu*, Akın Matbaası, 1951 ve Soysal (1958), a.g.k, s.131.

husus, ekonomik ve sosyal hayatın bir bütün içinde merkezi düzeyde planlanmasının arzu edilmemesidir.

Asıl arzulanan amaç, Türkiye'nin almış olduğu uluslararası kredileri nasıl kullandığını bir anlamda izleyecek başbakan ya da başbakan yardımcısına bağlı bir örgütün kurulmasıdır. Çünkü raporda çok açık bir biçimde Banka'nın ekonomik ve toplumsal yaşamı bütüncül bir şekilde düzenleyen bir planlama yaklaşımına sıcak bakmadığı belirtilmektedir. Daha doğrusu Banka, iktisadi yaşamda doğrudan devletin varlığına sıcak bakmamakta ve raporda da bu düşüncesini devlet teşebbüslerinin sınırlarının kesin bir şekilde belirlenmesi ve bazı devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi şeklinde ortaya koymaktadır. Barker raporunda yer alan bu görüşlerin büyük bir bölümü Türk işadamları tarafından da paylaşılmakta ve benimsenecek planlama anlayışında devletin ekonomik ve hatta sosyal görevlerinin kesin bir şekilde belirlenmesi ve sınırlanması gerekliliğinin altı çizilmektedir. Bu bağlamda Barker raporu iki açıdan dikkat çekicidir. Birincisi, Türkiye'nin kapsamlı bir planlama anlayışı benimsenmesi istenmemekte ve ikinci olarak da kalkınma politikalarında tarımın Türkiye'yi ayağa kaldıracak sektör olduğu vurgulanmaktadır.⁴²

Türkiye'nin planlama serüveninde ele alınması gereken bir diğer yabancı uzman raporu 1952 tarihli James W. Martin ve C. E. Cush'un hazırlamış oldukları rapordur.⁴³ Martin ve Cush raporunda da genel anlamda diğer raporlarda belirtilmiş olan hususlara değinilmekte ve Türkiye'nin iktisadi politikalarını belli bir düzene sokacak bir örgütün gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Raporda başbakanlığa bağlı olarak kurulması gereken planlama biriminin zorunluluğu uluslararası ilişkilerde yaşanan gelişmeler olarak belirlenmekte ve Türkiye'nin Marshall yardımlarından daha isabetli bir şekilde faydalanabilmesi için böyle bir örgütün ne kadar önemli olduğu anlatılmaktadır.⁴⁴

⁴² Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *a.g.k.*

⁴³ Bu dönemde Türk kamu yönetiminin şekillenmesine ilişkin çeşitli öneriler ve tavsiyelerde bulunan diğer bir önemli rapor için bkz. D. F. Neumark, *Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1949.

⁴⁴ James W. Martin ve Frank C. E. Cush, *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev: Haluk Demirkan), Damga Matbaası, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1952.

Türkiye'nin planlama serüveninde kalkınma planlamasından önce bahsi geçen bu deneyimler belirli özellikler sergilemektedir. 1930'lu yılların başlarında devletçilik düşüncesiyle gündeme gelen sanayileşme planları devlet öncülüğünde bir gelişme öngörmekle birlikte belirli sektörlerle yönelinmesi bakımından bütüncül bir nitelik göstermemektedir. 1940'lı yıllarla birlikte gündeme gelen planlama tartışmaları ise 1930'lu yıllardan oldukça farklıdır. 1946 ivedili kalkınma planı dışındaki planlama çalışmaları, öncelikli olarak uluslararası gelişmelerin etkisi altında gündeme gelmiş ve bu noktada yabancı uzmanların raporları oldukça önemli bir yer tutmuştur. Bu yabancı uzman raporlarında Türkiye için bir planlama örgütünün gerekliliği her vesileyle dile getirilmiştir. Ancak raporların dikkat çeken yönü, planlamanın Türkiye'nin almış olduğu dış borçların belirli bir düzen dâhilinde kullanılmasını ve önceliklerin de ulusal olarak değil, borcun kaynağının belirlemiş olduğu sektörlerle yönlendirilmesini sağlamak amaçlarıyla tavsiye edilmesidir.

Yapılan bu tavsiye ve öneriler DP'nin hükümet programında tam olarak yansıma bulmamış ve DP, planlı hayata geçişi ekonomik dinamizmi köstekleyeceği iddiasıyla ekonomik ve toplumsal bir çözüm olarak görmemiştir.⁴⁵ Planlamanın ekonomik ve toplumsal sorunlarda en önemli çözüm araçlarından biri olduğunun kabulü askeri bir hareketle son verilen DP iktidarından sonra kurulan Milli Birlik Komitesi (MBK) ile olmuştur.⁴⁶ 28 Mayıs günü kurularak çalışmalarına başlayan MBK, faaliyetlerine yön veren şu noktalar üzerinde durarak kalkınmanın bir planla gerçekleştirilmesinin üstünde durmuştur:⁴⁷

İhtisas bilgisini devlet çalışmalarına hâkim kılmak.

Memlekette modern hukuk nizamına dayanan demokratik müesseselerini yeniden kurmak.

İsraf politikasına son vermek, bütün devlet yatırımlarına bir plan dairesinde yapılmasını temin üzere bir devlet planlama dairesi kurmak.

Devletin memleket kaynaklarını seferber ederek iktisadi hayatta geniş ve aktif rol oynamasını sağlamak.

⁴⁵ Enver Ziya Karal, *27 Mayıs İnkılabının Sebepleri ve Oluşu*, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1960, s.9.

⁴⁶ DP'nin askeri bir harekâtle iktidardan indirilmesinin nedenlerini açıklaması bakımından bkz. *O Günlerin Fevkaladelikleri Dolayısıyla Resmi Gazeteye Girmeyen Yayınlar*, RGT: 01.07.1960, 10540 ve *O Günlerin Fevkaladelikleri Dolayısıyla Resmi Gazeteye Girmeyen Yayınlar*, RGT: 01.07.1960, 10541.

⁴⁷ a.k, s.18-19 ve "Milli Birlik Komitesinin Memleket Meseleleri Hakkında Temel Görüşleri", Server Feridun, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, Aydın Güler Kitabevi, İstanbul, 1962, s.85-90.

MBK’de, ekonomik ve toplumsal hayatın planlı bir şekilde yönetilmesinin yaşanılan bütün sıkıntıları çözmeye en etkili araçlardan biri olduğuna yönelik o kadar kuvvetli bir düşünce oluşmuştur ki Komite, Anayasayı hazırlamadan önce planlama çalışmalarına başlamıştır. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı Müsteşarı Sait Naci Ergin’in başkanlığında oluşturulan bir komitenin ülke kalkınmasında önceliklerin belirlenmesi için bir planlama örgütünün kurulması gerektiğini tavsiye etmesi üzerine planlama örgütü kurulmuştur. MBK’nin planlama konusunda atmış olduğu ikinci adımsa kalkınma planlamasının bir Anayasa hükmü hâline getirilmesidir.⁴⁸ Komitede kalkınmanın ancak planlı bir gelişme ile mümkün olabileceğine ve planlamanın da ancak kalkınma planlaması şeklinde olması gerektiğine yönelik yaygın düşünce 1961 Anayasası’na kalkınma planlamasının sokulmasına yol açmıştır.

Madde 41- İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir.

Anayasa’nın 41. maddesinin de ortaya koyduğu üzere belli sektörlerle yönelen dengeleme programlarından ve imar ya da iskân planlarından değil toplam tüketim ve tasarruf üzerinde, yatırımların tümünde ve böylece her türlü kamu hizmetleri üzerinde iktisadi, sosyal ve kültürel politikaların bir sonucu olan kalkınma planlamasından bahsedilmektedir.⁴⁹ Ayrıca kalkınma planlamasından sadece iktisadi planlama anlaşılmasında ve ekonomik kalkınma toplumsal ve kültürel kalkınmayla birlikte ele alınmaktadır. Bu maddenin dikkat çeken bir diğer özelliği de kalkınma planlamasının devletin temel ödevlerinden biri olarak sayılmasıdır.

MBK döneminde hayat bulmuş olan kalkınma planlaması, her ne kadar uluslararası çevrelerin de etkisiyle uygulamaya geçmiş olsa da ülkenin içsel sorunlarına da çözüm bulmak amacıyla gündeme gelmiştir. Bu durumu en net şekilde tavsiye edilenden daha farklı olarak bir kalkınma programcılığı değil, devletin

⁴⁸ Bu durum o dönem için oldukça tartışmalı bir konu olarak belirlemekte ve bu düzenlemeye olumlu yaklaşanların yanı sıra planlamanın ve planlama örgütünün Anayasa’ya sokulmasının hükümetin karar almasını sınırladığı bir düzenleme olduğunu ileri sürenlerin de olduğu görülmektedir. Bkz. *Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gereçekli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 11, Ankara, 1960, s.51.

⁴⁹ Memduh Aytür, *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1970, s.264.

ekonomik ve toplumsal yaşamda bütüncül müdahalesini öngören bir planlama anlayışının benimsenmesinde görmek mümkündür. Bir başka deyişle kalkınma planlamasının doğuşu sadece Dünya Bankası'nın uzmanlarının hazırlamış olduğu raporlar doğrultusunda olmamış ve ülkenin içsel gereksinimlerine uygun bir planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Ayrıca benimsenen planlama yaklaşımında sadece ekonomi ve ekonominin belirli bir sektörü alınmamış ve kalkınma, ekonomik ve toplumsal bir sorun olarak görüldüğünden planlamanın her iki alanı da içermesi kararlaştırılmıştır. Son olarak bütüncül kalkınmada en önemli görev, devlete biçilmiş, kalkınma programlamasında tavsiye edildiği gibi devleti arka planda tutan bir yaklaşım benimsenmemiş ve devlet bizzat ekonomik ve toplumsal yaşamdaki yerini almıştır.

2. Stratejik Planlamanın Doğuşu

Yönetim biçiminin verimli, etkili ve rekabet edebilir bir yapıda çalışmasını sağlayabilmek amacıyla önerilen stratejik yönetimin en önemli aşaması ya da aracı stratejik planlamadır.⁵⁰ Kamu yönetiminde stratejik planlama, 1980'li yıllarda yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış ancak uygulaması 1990'lı yıllarda somutluk kazanmış olan bir planlama anlayışıdır. Stratejik planlamanın doğuşu ile ilgili olarak iki önemli nokta belirlemektedir. Ele alınması gereken ilk gelişme 1980'li yılların ilk yarısında Sovyetler Birliği'nde planlama konusunda meydana gelen tartışmalardır. Bu tartışmalar stratejik planlamanın alt yapısını önemli ölçüde etkilemiş ancak stratejik planlamanın bir planlama aracı olarak kamu yönetimine girmesi 1990'lı yıllarda ABD'de gerçekleşmiştir.

Stratejik planlamanın doğuşunda ele alınması gereken ilk nokta, 1980'li yılların başında Sovyetler Birliği'nde planlama konusunda meydana gelen değişimlerdir. Planlamada ulusal düzeyden yerele, bir başka deyişle kurumsal planlamaya geçişte piyasa sosyalizmi tartışmaları önemli bir yer tutmaktadır. Piyasa sosyalizmi tartışmaları, hem Sovyetler Birliği'nin 1985'ten sonraki planlama anlayışındaki değişiklikleri göstermesi bakımından hem de kapitalist planlama türü

⁵⁰ Mehmet Barca ve Ahmet Nohutçu, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu v.d.), 2.B., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008. s.337.

olan stratejik planlamanın kuramsal temelleri hakkında önemli katkılar sağlamaktadır. Piyasa sosyalizmi, diğer toplumsal örgütlenme modellerinden farklı olarak toplumsal mülkiyetin devlet mülkiyeti şeklindeki egemenliğine karşı çıkan, kaynak dağıtım mekanizması bakımından adem-i merkezi karar vermenin merkezi karar vermeye göre daha üstün olduğuna inan ve bunu piyasa olarak tanımlayan bir modeldir. Modelin bu şekilde tanımlanmasının iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, ekonominin dinamiğinin özünde kapitalizmde de sosyalizmde de aynı olduğu, her şeyi piyasanın kararlaştırdığı, hükümetin sadece olaylar bittikten sonra işleri düzeltmek için müdahale ettiği iddiasıdır.⁵¹ İkinci neden de piyasa sosyalizmi savunucularının merkeziyetçi karar alma mekanizmasının sosyalist amaçlara uygun olmadıklarını düşünmeleridir. Onlara göre piyasa, adem-i merkeziyetçi karar alma yapısını koordine etmenin en etkin yolu olarak görülmektedir. Demek ki piyasa sosyalizmi düşüncesini savunanlara göre yerelleşme ve piyasa, karar alma mekanizması ve bu mekanizmayı harekete geçiren ekonomik model olarak birbirinden ayrılamaz bir nitelik göstermektedir. Bu nitelik, doğal olarak, kamu çıkarının da belirlenme yöntemi olarak piyasacı bir bakış açısını tekrarlamaktadır. Modele göre kamu çıkarı devlet tarafından merkezi bir biçimde belirlenmemelidir. Kamu çıkarı, piyasanın işleyişine uygun olarak bireysel tercihlerle belirlenmelidir. Bu bağlamda piyasa, merkezi planlamanın tek alternatifi olarak belirmektedir. Bu alternatiflik konumu, farklı içsel mantıklarından, ürettikleri hareket yasalarından, üreticiler ve üretimi örgütleyenler arasında birbirine aykırı güdülenmelerin olmasından ve birbirleriyle uyuşmaz toplumsal değerlere sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle planlama, mükemmel, daha insancıl ya da bilimsel kaynak dağılımı değil, doğrudan dağılım anlamına gelmektedir.⁵²

Arın'a göre planlamanın alternatifi olarak piyasa sosyalizmi savunucularının piyasaya sarılmaları piyasanın dört temel özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bu özellikler, piyasanın fiyat sinyalleri aracılığıyla bilginin işlenmesini ve yayılmasını sağlaması, bu nedenle fiyatların yeniliklerin yayılmasını teşvik etmesi, rekabetçi özelliğinden dolayı daha geniş tercih alanları yaratması ve özgürlük ile demokrasiyi

⁵¹ Chris Harman, "Piyasa Sosyalizmi Efsanesi", *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.263.

⁵² Mandel (1992), *a.g.k*, s.68.

teşvik etmesidir.⁵³ Piyasanın sayılan bu özelliklerinden ötürü piyasa sosyalizminde üretim, merkezi düzeyde belirlenmek yerine karar verme mekanizmasını yerleştirmek amacıyla tüketicilerin tercihleri göz önünde bulundurularak ve çalışanların da fikirlerine başvurularak yapılmaktadır.⁵⁴ Piyasa sosyalizmi düşüncesinin önemli savunucularından biri olan Alec Nove de planlı bir toplumda desentralize karar verme mekanizmasına rastlamanın olanaksız olduğunu söyleyerek planlamada merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşmanın gerekliliği üzerinde durmaktadır.⁵⁵ Piyasa sosyalizmi uygulamaları zaman içinde işletme özerkliğinin genişlemesi ile birlikte üretim ilişkilerinin piyasanın gerekleri doğrultusunda dönüşümüne yol açmıştır.⁵⁶ Uygulamayı bugünkü planlama anlayışıyla ifade edecek olursak planlar, vatandaşların/müşterilerin talepleri doğrultusunda ve toplam kalite yönetiminin özünü oluşturacak bir biçimde çalışanların da üretim sürecine katılması sonucunda hazırlanmaktadır.

Kamu yönetiminde kurumsal düzeyde stratejik planlamanın uygulanması ilk kez ABD’de⁵⁷ -bu kanun Türkiye’de 2003 yılında DPT tarafından hazırlanmış olan ve kurumsal düzeyde stratejik planlamanın nasıl olacağını gösteren stratejik planlama kılavuzuna da temel olmuştur- 1993 tarihli “*Hükümet Performansı Sonuç Kanunu*” (*Government Performance Results Act*) ile gündeme gelmiştir.⁵⁸ Bu kanun bütün kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planların ve performans planlarının hazırlanmasını zorunlu kılarak devlet yönetiminde önemli değişikliklerin yaşanmasının önünü açmıştır.⁵⁹ Stratejik planlama düşüncesinin yerleşmesinde ABD örneğinde ele alınması gereken bir başka nokta da Al Gore’nin önerilerini içeren

⁵³ Tülay Arın, “Sunuş Yazısı”, *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.9-10.

⁵⁴ Özüğurlu (2002), *a.g.k.*, s.10.

⁵⁵ Harman (1992), *a.g.k.*, s.219.

⁵⁶ Özüğurlu (2002), *a.g.k.*, s.15.

⁵⁷ AKP hükümeti döneminde hazırlanmış olan 2003 tarihli acil eylem planında ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan yapının Türkiye’ye uyarlanması için pilot uygulamaların yapılacağı belirtilerek stratejik planlamanın doğmasında ABD uygulamasının öneminin altı çizilmektedir. (*T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (03 Ocak 2003)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep/doc>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008), 26 numaralı kod.

⁵⁸ Volkan Erkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkiyen Faktörler*, DPT, Yayın No: 2759, Ankara, 2008, s.1. Bu kanun aynı zamanda DPT’nin 2003 yılında hazırlanmış olduğu stratejik planlama kılavuzuna da esin kaynağı olmuştur. (*a.k.*, s.78.)

⁵⁹ Kanunda öngörülen stratejik planlamanın temel özellikleri hakkında bkz. http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m/#h3, (Erişim Tarihi: 25.03.2010)

Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yarattılması adlı rapordur. Bu raporda stratejik planlamanın gerekleri ve kazandıracakları konusunda dört temel noktaya değinilmektedir. Bunlar, kırtasiyeciliğin azaltılması, müşteriye öncelik verilmesi, çalışanlara sorumluluk tanınması ve gereksiz fonksiyonların kaldırılmasıdır.⁶⁰

Türkiye’de stratejik planlamanın uygulamaya sokulması piyasa sosyalizmi tartışmaları ve ABD’de planlama konusunda meydana gelen değişiklik gerekçeleriyle paralellik taşımakta ve makro çerçevede stratejik planlamanın müdahaleci devlet yerine girişimci bir devlet yapılanmasını ortaya çıkaracağına inanılırken kurumsal düzeyde de politika üretme kapasitesinin artırılacağı iddia edilmektedir. Türk kamu yönetiminde hem makro çerçevede hem de kurumsal düzeyde stratejik planlamanın uygulamaya girmesi 2000’li yılların başında gerçekleşmiştir. Bu dönemde stratejik planlamanın gündeme gelmesi ve bir anlamda ekonomik açıdan kurtuluş reçetesi olarak sunulmasının temelinde iki nedeni bulunmaktadır. İlk neden, 1990’lı yıllarda somutlaşan devletin yeniden yapılandırma çalışmaları ve 2000’li yılların hemen başında gerçekleşen ekonomik kriz ile ilgilidir. Yeniden yapılandırma çalışmalarında krizin en önemli nedeni olarak devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda bulunması gösterilmiş ve Türkiye’nin yakın ilişkide bulunduğu uluslararası örgütler tarafından krizin yıpratıcı etkilerinden kurtulabilmek için merkezinde devlet olmayan yeni bir planlama anlayışının benimsenmesinin zorunluluğu üzerinde durulmuştur. Bu inanç temelinde devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanını ayrıntılı bir şekilde şekillendiren düzenlemelerden kaçınılmalı ve planlamada genel hedeflerin ortaya konduğu strateji boyutu ön plana çıkarılmalıdır. Türkiye’de stratejik planlamanın gündeme gelmesinin bir diğer gerekçesi ise yine temelinde ekonomik nedenlerden kaynaklanan ancak toplumsal uzantıları da içeren demokratikleşme tartışmalarıdır. Bu tartışmalarda da ana eksen stratejik planlamanın aslında yeni bir karar verme anlayışını içerdiği ve bu anlayışın en temel özelliğinin kararların merkezi düzeyde değil, mümkün olan en alt düzeyde bir başka ifadeyle kurumsal/yerel düzeyde alınmasının olduğudur. Bu şekildeki bir

⁶⁰ M. Akif Özer, ”Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler”, *Türk İdare Dergisi*, Y:72, S:428, (Eylül 2000), s.106-113 ve Osman Yılmaz, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001, s.50-56.

planlama anlayışının benimsenmesinin kurumsal/yerel düzeyde politika üretme kapasitesini artırması sonucunda “aşırı merkezîyetçi” yapının yerini “demokrasi”ye bırakacağına inanılmaktadır. Bu iki iddianın da ortaya koyduğu gibi stratejik planlama sadece kurumsal düzeyde bir planlama anlayışı olarak değerlendirilmemekte ve makro çerçevede de öngörüler sunan bir planlama yaklaşımı olarak ele alınmaktadır.

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimi için ilk kez gündeme gelmesi Dünya Bankası (DB) ile yapılan bir anlaşmanın sonucudur. DB, özellikle 1995’ten sonra ulusal planlama, devlet harcama, bütçe ve kamu personel sistemlerine yönelmiş ve böylece devlette hem yapısal hem de işlevsel değişimin gerçekleştirilmesini amaçlamıştır.⁶¹ Bu bağlamda DB’nin talepleri doğrultusunda kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması konusundaki çalışmalarda ilk planda ele alınması gereken belge 11.10.1995 tarihli ve 62 milyon dolar tutarındaki “Kamu Mali Yönetim Projesi”dir.⁶² Projenin genel özelliği kamu mali yönetiminde hangi noktalarda ve alanlarda bir dönüşüm yaşandığını gözler önüne sermesidir. Bu noktalar ve alanlar projenin amacı kapsamında şu şekilde yer bulmaktadır:

Projenin amaçları; vergi idaresi, kamu harcamalarının yönetimi ve gümrük idaresinde ve bu görevlerin yürütülmesinden sorumlu kuruluşlarda etkinliğin ve verimliliğin iyileştirilmesi ile ilgili borçlu tarafından uygulamaya konulacak, mali konsolidasyon ve reform çalışmalarının birinci safhasına hız kazandırmaktır.

Belirtilen bu amaçlar çerçevesinde proje, vergi idaresi, harcama ve personel yönetimi ve gümrük idaresinin modernizasyonu bölümlerinden oluşmaktadır. Harcama ve personel yönetimi bölümünde yer alan aşağıdaki noktalar kamu yönetiminde stratejik planlamaya gidilmesini gerektiren en önemli nedenler olarak belirmektedir.

Döner sermayelerin, katma bütçelerin ve bütçe dışı fonların elimine edilmesi veya yeniden yapılandırılması yoluyla bütçe kontrol sisteminin güçlendirilmesi.

Ekonomik analizler yapmaya elverişli yeni bir bütçe kod yapısını uygulamak yoluyla bütçe-karar mekanizmasının güçlendirilmesi.

Yukarıda belirtilen faaliyetleri desteklemek üzere, diğer hususlarla birlikte, şu hususları içeren eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlanacaktır: (a) bütçe kapsamının iyileştirilmesi için bir reform stratejisinin tanımlanması; (b) yeni bir bütçe ve muhasebe kod yapısı ve

⁶¹ Birgül Ayman Güler, “Neoliberal Sömürgeleşme Süreci: Türkiye Örneği”, *Küreselleşmeye Güneyden Tepkiler*, (Haz: Ceyhan Gürkan, Özlem Taştan v.d.), Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s. 186.

⁶² *Türkiye Cumhuriyeti İle Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (Kamu Mali Yönetim Projesi) İkraz Anlaşması*, RGT: 16.04.1996, 22613.

hesap planının uygulanması; (c) kamu harcamalarına ilişkin kontrol sisteminin rasyonel hâle getirilmesi için bir uygulama programının hazırlanması; (d) kamu yönetiminde kadroların bütçede izlenmesi için yeni düzenlemeler ve prosedürlerin tanımlanması ve personel bilgilerinin ve maaş bordolarının kompüterize edilmesi için ayrıntılı bir program geliştirilmesi; (e) bankacılık düzenlemelerinin ve kamu hesaplarının gözden geçirilmesi; (f) bilgi sistemlerinin, tüm sistem mimarisinin ve teknoloji mimarisinin bütün fonksiyonel ve bilgi gereksinimlerinin sekiz pilot mahalde uygulanması ve politika oluşturma yeteneğini artırmaya yönelik eğitim ve modelleme faaliyetleri.

Stratejik planlamanın Türkiye'ye transferinde ele alınması gereken bir diğer politika belgesi 2000 yılında alınmış olan ekonomik reform kredisidir.⁶³ 759 milyon dolar tutarındaki bu kredi anlaşması makroekonomik sürdürülebilirlik, sosyal güvenlik reformu, tarım reformu ve deregülasyon ve özelleştirme olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Bu dört bölümden makroekonomik sürdürülebilirlik başlığı altında yer alan ilkeler kamu mali yönetiminde yapılması öngörülen reform adımlarını birer birer ortaya koymaktadır:

- (a) En az 25 bütçe içi fonun kaldırılması
- (b) Banka ile mutabık kalınarak bütçe dışı fonların sayısının azaltılması
- (c) Kamu yatırım programına yeni proje alımına sınırlamalar getirilmesi
- (d) Hükümet garantileri için bir kayıt sistemi kurulması ve yeni garanti verilmesine sınırlamalar getirilmesi
- (e) Daha etkin harcama kontrolü mekanizmalarının oluşturulması

Bu iki kredi anlaşması ile belirtilen hususların devam ettiği bir diğer anlaşma Türkiye ile DB arasında 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanmış olan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşmasıdır (PFPSAL-1).⁶⁴ 700 milyon dolar tutarında olan bu anlaşma Türkiye'nin 2001-2003 dönemi için mali ve kamu sektörünün yapısal uyumunda gerçekleştireceği hususlar üzerinde durmaktadır. Anlaşma makroekonomik çerçeve, mali sektör reformu, kamu sektörü reformu ve kamu yükümlülük yönetimi olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerden üçüncüsü olan kamu sektörü reformunda öngörülen şu ilkeler kamu mali yönetimin hangi noktalarında değişiklik olacağını göstermesi bakımından önemlidir.⁶⁵

Borçlu, kamu harcama yönetim reformunun uygulanmasını koordine etmek amacıyla, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay temsilcileri ile gerek görülmesi halinde

⁶³ *Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Ekonomik Reform Kredisini)*, RGT: 14.06.2000, 24079.

⁶⁴ Public Financial Problematic Structural Adjustment Loan.

⁶⁵ *Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Program Amaçlı Mali Ve Kamu Sektörü Uyum Kredisini)*, RGT: 13.07.2001, 24461.

harcamacı/yatırımcı bakanlık ve kurumlardan temsilcilerin katılımıyla genişletilecek üst düzey bir yönlendirme komitesi kurmuştur.

Borçlu, konsolide bütçe kurumları için yeni GFS standartlarıyla uyumlu bir bütçe tasnifini tamamlamış olup, pilot olarak 2002'de uygulanacaktır.

Borçlu, denetim reform programı geliştirmek üzere bir ihtisas grubu kurmuştur. Programın amaçları: (a) özerk kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını ve kalan bütçe dışı fonları da kapsayan ve bütün genel hükümeti kapsayacak şekilde Sayıştay denetimlerinin genişletilmesine yönelik hukuki değişiklikleri de içerecek bir eylem planının geliştirilmesi ve (b) mevcut kontrol, teftiş ve denetim süreçlerinin gözden geçirilmesine dayalı ve uluslararası ve ABD standartlarıyla uyumlu yeni bir iç finansal kontrol ve denetim kanununun hazırlanmasıdır.

Yukarıda ele alınan üç kredi anlaşmasında doğrudan stratejik planlama ifadesi geçmemekle birlikte bu üç anlaşmanın ortak özelliği yapısal değişim noktalarından ve bu noktalarda alınması gereken tedbirlerden bahsetmeleri, kamu mali yönetiminin bütçe, denetim ve karar verme noktalarına önem vermeleri ve kamu mali yönetiminde yapılacak değişimlerde uluslararası ve ABD standartlarının hâkim olacağını belirtmesidir. Bu bağlamda stratejik planlama bu anlaşmalarda hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerinin sağlanması, bütçe-karar mekanizmasının güçlendirilmesi ve politika oluşturma kapasitesinin artırılması amacıyla gündeme gelmiştir.

Bir politika üretme aracı olarak Türkiye'ye stratejik planlamanın tavsiye edildiği bir başka Dünya Bankası belgesi de 2002 yılında hazırlanmış ve doğrudan Türkiye ile ilgili olan *Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye* adlı çalışmadır. Bu çalışmada da Dünya Bankası, kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak önlem alınması gereken acil öncelikler listesinde politika, plan ve bütçe bağlantısını kurabilmek için stratejik planlamayı öne çıkarmakta ve bu amaçla da kurumsal düzeyde planlama için DPT'nin politika belirlemesi gerektiği ve stratejik planlama kılavuzlarını hazırlaması gerektiği tavsiye edilmektedir.⁶⁶ Stratejik planlamanın Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik sıkıntıları aşmada en önemli yönetsel araçlardan biri olduğunu öne süren ve böylece stratejik planlamanın vazgeçilmezliği üzerinde duran bir diğer uluslararası örgüt Uluslararası Para Fonu'dur (IMF). İlk kez DB ile yapılan anlaşma ile gündeme gelen stratejik planlama, IMF ile yürütülen ilişkilerde iki niyet mektubunda yerini almıştır. 1999 tarihli ilk niyet mektubunda stratejik planlama özel

⁶⁶ Dünya Bankası, *Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye*, Bilgi Notu, 2002, s.18. Bu raporda ayrıca bütçe ve iç ve dış denetimle ilgili olarak da sistemin nasıl değişeceğine ilişkin genel tavsiyeler bulunmaktadır.

sektör için ve kurum bazlı olarak ele alınmış ve stratejik planlamadan asıl beklenti kamu bankalarını özelleştirme sürecine hazırlamak olarak belirtilmiştir.

Ziraat ve Halk Bankasının uzun süreden beri devam eden sorunlarına, bu bankaların durumlarını kuvvetlendirecek bir şekilde çözüm getirilecek ve bunların nihai özelleştirme amacına paralel olarak piyasa kuralları çerçevesinde faaliyet gösterebilmeleri yönünde önlemler alınacaktır. Bu doğrultuda 2000 yılı içinde başlamak üzere belirli bir tarihe bağlı kademeli bir şekilde stratejik kurumsal planlar geliştirilecek, bu bankaların faaliyetleri yeniden yapılandırılacak ve finansal ve sermaye yapılandırılmaları tamamlanacaktır.⁶⁷

Özel sektör kaynaklı stratejik planlamanın kamu yönetimi için uygulanması ise karar alma sürecini hızlandırabilmek amacıyla altıncı gözden geçirmenin onaylanması için bir koşul olarak ileri sürülmüş ve stratejik planlama kamu mali yönetimi reformunun önemli bir saç ayağı olarak belirmiştir.

Kamu yönetimi reformu gerçekleştirilecektir. Daha ayrıntılı bir ifade ile, kamudaki yapılanmanın fonksiyonel olarak gözden geçirilmesi, 2003 yılı Temmuz ayına kadar tamamlanacaktır. Bu gözden geçirmenin temel amaçları, kamu yönetimini, vatandaş ve sektör odaklı bir biçimde yeniden yapılandırmak, kamunun örgütsel yapısını basitleştirerek karar verme sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmaktır. Bunu takiben hazırlanacak bir kamu sektörü reform stratejisi Bakanlar Kurulunca 2003 yılının sonuna kadar kabul edilecektir.⁶⁸

Yukarıda ele alınan aktörlerin politika transferleriyle 2000'li yıllar Türkiye'nin stratejik planlama anlayışı ile tanıştığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde sekizinci beş yıllık kalkınma planı stratejik bir nitelikte hazırlanırken 2003 yılında da kurumsal düzeyde stratejik planlamanın hukuki metni olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu sekiz pilot kuruluş⁶⁹ kapsamında uygulamaya sokulmuştur. Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine girmesinde ekonomik nedenler IMF ve DB tarafından Türkiye'ye dayatılırken; bu tür bir planlamanın demokratik gelişme için önemli bir yönetsel araç olduğu IMF ve DB'nin ekonomik politikalarını benimseyen Avrupa Birliği (AB) tarafından dile getirilmektedir. AB, stratejik planlamayı doğrudan 2005 yılı ilerleme raporuyla birlikte kapsamına almıştır. 2005 yılı ilerleme raporunda stratejik planlamaya geçilmesinin sivil toplumu güçlendirmekle yakından ilişkili olduğu belirtilmekte ve Türkiye'nin adem-i merkezîyetçi bir yapılanmaya geçişte stratejik planlamanın önemine değinilmektedir.⁷⁰ İlerleme raporuna göre bu

⁶⁷ 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

⁶⁸ IMF Niyet Mektubu, 4. Gözden Geçirmeye İlişkin 5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubunun Tercümesi, www.hazine.gov.tr., (Erişim Tarihi: 14.11.2009).

⁶⁹ Bu pilot kuruluş şunlardır: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

⁷⁰ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*, Brüksel, 2005, s.7-8.

yönde atılması gerekli bir adım da planlama konusunda DPT'nin merkezi karar verme gücünün yerleştirilmesidir.⁷¹ 2005 yılı ilerleme raporunda stratejik planlamadan bir diğer beklenti de kamu idaresi başlığı altında yönetimin genel yapısında değişiklikler meydana getirilmesi olduğu dile getirilmekte ve stratejik planlama mantığına uygun olarak bütçe ve denetim sisteminin değişeceği öngörülmektedir.⁷²

Uluslararası örgütlerin etkisi dışında ele alınması gereken diğer politika aktörleri yabancı danışmanlık şirketleri ve stratejik planlama düşüncesini doğrudan etkileyen devletler ile yürütülen projelerdir. Danışmanlık şirketlerinin Türk kamu yönetiminde stratejik planlama çalışmalarına verdikleri destek konusunda Maliye Bakanlığı'nın kendisi için hazırlamış olduğu stratejik planlama belgesi güzel bir örnek olarak belirmektedir. Maliye Bakanlığı'nın hazırlamış olduğu bu plana ABD'nin Palladium Executing Strategy Group⁷³ ve Sabancı'nın ortakları arasında bulunduğu Bimsa şirketleri danışmanlık hizmetiyle destek sağlamış⁷⁴ ve doğrudan kamu yönetimine stratejik planlamanın girmesi konusunda temel aktörlerden biri olmuşlardır. Esas görevi vergi toplamak ve kamu harcamalarını disipline etmek olan bir kamu kurumu bu görevlerinin nasıl yerine getirileceğini düzenleyen kurumsal planlarında doğrudan özel sektörden destek almaktadır.

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine girmesinde ele alınması gereken bir diğer nokta da resmi düzeyde yürütülen projelerdir. Bu projelerden en çok dikkati çekenlerden biri İngiltere Dışişleri Bakanlığı Fonu, British Council ve T.C. Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın ortaklaşa yürüttükleri ve Türkiye'den başka kamu kurum ve kuruluşlarının da katıldığı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim Projesi adı altında bir yıllık bir süre zarfında yapılmış olan çalışmadır. Bu belge asıl olarak İngiltere başbakanlığına bağlı bir birim olarak 2002 yılında Londra'da kurulmuş olan strateji biriminin hazırlamış olduğu ve İngiltere'de yaşanan tecrübeler ışığında Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya geçilmesine

⁷¹ *a.k.*, s. 119.

⁷² *a.k.*, s.13.

⁷³ Bu Amerikan şirketinin ortakları arasında stratejik planlama yaklaşımının en önemli kuramcıları arasında gösterilmekte olan S. Kaplan ve David P. Norton da bulunmaktadır.

⁷⁴ *Maliye Bakanlığı Stratejik Planı*, <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/St ratejik%20Planlama>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).

ilişkin önerilerin yer aldığı ve böylece İngiltere örneğinin Türkiye’de nasıl uygulanabileceğini tartışmak üzere gerçekleşen bir rapordur. Raporun stratejik planlamanın amacı bakımından dikkat çeken yönü, stratejik düşüncede proje temelli çalışmanın önemine değinilmesi ve ekonomik ve toplumsal yaşamda devlet müdahalesinin ancak zorunlu durumlarda gerçekleşebileceğinin altının çizilmesidir.⁷⁵

B. Planlamanın Özellikleri

Doğuş özellikleri bakımından önemli farklılıklar taşıyan kalkınma planlaması ve stratejik planlama, niteliksel özellikler bakımından da önemli farklılıklar taşımaktadırlar. Kalkınma planlaması, temel olarak ekonomik ve toplumsal bütüncül bir kalkınma amacını gerçekleştirmek amacıyla uygulama amacı taşıdığından bu amaca uygun olarak nesnesini toplum olarak belirlemektedir. Stratejik planlamada ise temel amaç ekonomik ve toplumsal bütüncül kalkınma değildir. Stratejik planlamanın temel amacı rekabet edilebilirliği artırmak olduğundan bu tip planlamada nesne piyasa olarak belirlenmektedir.

1. Kalkınma Planlamasının Temel Özellikleri

Kalkınma, büyümenin yanı sıra toplumun niteliksel olarak gelişmesi ve ilerlemesini anlatmaktadır. Bir başka ifadeyle kalkınma, toplumsal ve iktisadi yapıda meydana gelen niceliksel ve niteliksel bir değişim süreci⁷⁶ olarak büyümeden farklılaşmakta ve ekonomiyle beraber bütün toplumsal yapıyı kapsamaktadır.⁷⁷ Çünkü büyüme, bir yapının nicel olarak gelişmesi olarak tanımlanırken; kalkınma, ekonomik yapılar dışında kalan diğer yapıları da barındıran ve bu niteliğiyle de nicelik sınırlarını aşan bir kavramdır.⁷⁸ Bu durumda büyüme, daha fazla çıktı anlamına gelirken; kalkınma, hem çıktıdaki artışı hem de teknik ve kurumsal düzenlemeleri içeren nitelik değişimini gerektirmektedir.⁷⁹ Bir başka ifadeyle kalkınma, hem niceliksel göstergelerin (ulusal gelir, kişi başına düşen gelir v.s.) hem

⁷⁵ İngiltere Başbakanlık Strateji Birimi, *Strateji Yaşam Rehberi*, Temmuz 2004, s.15.

⁷⁶ Hakan Mihçı, “Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyi, *Mülkiye*, C:25, S:231, (2001), s.152.

⁷⁷ Cengiz Yavilioğlu, “Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:3, S:1, (2002), s.66.

⁷⁸ Hamitoğulları (1980), *a.g.k*, s.183.

⁷⁹ Soyak (2006), *a.g.k*, s.23.

de bireylerin yaşam standartlarının (eğitim, sağlık v.s.) artmasıdır.⁸⁰ Niteliksel ve niceliksel değişme de kendiliğinden olmamakta ve kalkınma, ekonomik ve toplumsal yapıya piyasanın kendiliğinden işleyişinin gerçekleştireceğinden farklı bir nitelik vermek amacıyla bilinçli bir müdahaleyi gerektirmektedir.⁸¹ Böylece kalkınma, ekonomik ve toplumsal yapının devlet tarafından yönetilmesi olan planlama kavramıyla yakın bir ilişki içindedir.⁸² Çünkü planlama, demokratik bir sistem içinde hızlı, dengeli ve adil bir kalkınma için ortaya konulan bir yönetim aracıdır.⁸³ Hızlı bir ekonomik ve toplumsal değişme anlamına gelen kalkınma,⁸⁴ temel amacın kararlı bir ekonomik ve toplumsal gelişmenin sağlanabilmesi olan kalkınma planlaması⁸⁵ ile iç içe geçmektedir. Kalkınma ve planlamanın iç içe geçtiklerinin ileri sürülmesi de⁸⁶ kavramların bu anlamlarından kaynaklanmaktadır.⁸⁷ Böylece kalkınma planlaması, sadece ekonomik büyümenin gerçekleşmesini sağlamayan, ekonomik ve toplumsal yapıda bir değişiklik yapmayı ve ekonomik ve toplumsal yapıya piyasanın işleyişinden farklı bir nitelik kazandırmayı amaçlayan bir plandır.⁸⁸

Bu bağlamda ekonomik ve toplumsal yapıya doğrudan devlet müdahalesini temel alan ve bu müdahalede niteliksel ve niceliksel değişmeyi öngören kalkınma planlaması, 1940-1950 döneminde Türkiye'ye tavsiye edilen kalkınma programcılığında temel olarak iki noktada farklılaşmaktadır. İlk olarak kalkınma programcılığında devlet ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan üretici olarak

⁸⁰ Sezen (1999), *a.g.k.*, s.36.

⁸¹ Eryılmaz (2004), *a.g.k.*, s.311-312.

⁸² Aren (1992), *a.g.k.*, s.245. Bu bağlamda bir kamusal otoritenin etkisini varsayan kalkınma, iktisat biliminde kendisine geniş yer bulan büyümeden farklı olarak yönetim bilimleri diline de elverişli bir terimdir. (Aytür (1970), *a.g.k.*, s.234.). Kalkınma ve planlama ilişkisini gösteren diğer önemli çalışmalar için bkz. W. Arthur Lewis, *Development Planning*, Harper&Row, New York, 1960, Michael P. Todaro, *Development Planning: Theory and Practice in Economics for A Developing World: An Introduction to Principles Problems and Policies for Development*, London Publishing, Third Edition, New York, 1992.

⁸³ İsmet Giritli, *Kalkınma ve Türkiye*, İzlem Yayınevi, İstanbul, 1962, s.29.

⁸⁴ Türk (1970), *a.g.k.*, s.60.

⁸⁵ Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 11. B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s.193.

⁸⁶ Kalkınma ve planlama arasında doğrusal bir ilişki olmadığını öne süren çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin Küçük kalkınma ve planlama arasındaki ilişkiye farklı bir şekilde yaklaşmakta ve kalkınma ile planlama arasında herhangi bir ilişkinin olmadığını düşünmektedir. Ona göre kapitalizmin yayıldığı yerlerde kalkınmadan bahsetmek mümkün olmakla birlikte planlamadan bahsetmek mümkün görünmemektedir. Çünkü kesimler arasında denge kurulmamış tam tersine dengesizlik kalkınmayı sağlamıştır. (Küçük (1975), *a.g.k.*, s.35-36.)

⁸⁷ Zvi Y. Hershlag, "Pitfalls of Development Strategy and Planning", *Two Decades of Planned Development in Turkey*, METU Studies in Development, Special Issue, (1981), s.40-42.

⁸⁸ Öney (1987), *a.g.k.*, s.45.

bulunmamaktadır. Çünkü program, planlamadan farklı olarak işlerin belli bir düzen içinde yapılmasını ve bu düzenlilikte de belirli alanlara yoğunlaşılmasını anlatmaktadır.⁸⁹ Bu bağlamda kalkınma programcılığında devletin asli görevi üretmek değil, ekonominin sorunsuz işlenmesini gözetmektir. Oysa kalkınma planlamasında devlet, doğrudan üretici kimliğiyle ekonomik yaşamdaki yerini almaktadır. Bu noktada Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği'nin 1962 tarihli bir çalışması dikkat çekmektedir. Bu çalışmada Türkiye'nin benimsenecek olan karma ekonomik modelde özel sektöre daha fazla ağırlık vermesi ve bu nedenle de devletin en önemli üretici kuruluşu olan KİT'lerin üretim sahalarının genişlememesi ve hatta sınırlandırılması ve KİT'lerin özel sektör için kaynak yaratma görevi üstlenmesinin uygun olacağı ve ancak bu şekilde Batılı devletlerden yardım alınabileceği görüşleri dile getirilerek⁹⁰ aslında Türkiye'ye uluslararası uzman raporlarında da yer aldığı gibi kalkınma programcılığı tavsiye edilmektedir. Oysa Türkiye'de uygulamaya konulmuş olan kalkınma anlayışı bu önerilerden farklı olarak kalkınma planlaması şeklinde olmuş ve kalkınma planlaması anlayışı temelinde de KİT'ler en önemli araçlardan biri olarak belirmiştir.

5 yıllık plan döneminde istenilen kalkınma hızına ulaşılabilmesi için öngörülen yatırımların bir bölümünün kamu iktisadi teşebbüslerince gerçekleştirilmesi gerekmektedir.⁹¹

Kalkınma programcılığı ve kalkınma planlaması arasındaki bir diğer fark, kapsamlarına ilişkindir. Kalkınma programcılığı sadece ekonomik gelişme üzerine odaklanmışken; kalkınma planlamasında odak hem ekonomik hem de toplumsal gelişmedir. Kalkınma planlamasının bu şekilde bütüncül bir perspektife sahip olması yukarıda bahsedilen raporda diğer bir eleştiri noktası olmuş ve sosyal adalet düşüncesinin genellikle sosyalist ve sosyal devlet taraftarlarınca savunulduğu ve aslında bu durumun özel sektör aleyhine gelir dağılımını hedef aldığı ve bu nedenle de kesinlikle sınırının belirlenmesi gerekliliğinin üzerinde durulmuştur.⁹²

⁸⁹ Memduh Aytür, *Türk Kalkınma Hukuku*, TODAİE, Ankara, 1967, s.5.

⁹⁰ Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, *Kalkınma Planı Hakkında Özel Sektörün Görüş ve Dilekleri*, Ankara, 1962, s.VIII ve XXIII.

⁹¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara, 1963, s.97. Birinci beş yıllık kalkınma planında özel sektöre karşı olunmamakla birlikte kamunun yatırımlarıyla özel sektörün desteklenmesi düşüncesine karşı çıkmıştır (Yalçın Küçük, *100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971, s.261-262).

⁹² *a.k.*, s.VII.

Kalkınma ve planlama arasındaki yakın ilişki, özellikle 1950'li ve 1960'lı yıllarda bu alanda yapılan çalışmaların temel vurgularından biri olmuş⁹³ kalkınma planlaması kalkınma yönetimi (iktisadi) anlayışından yoğun bir şekilde etkilenmiştir. Kalkınma yönetimine ilişkin olarak yapılan tartışmaların özü, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama neden ve nasıl müdahalede bulunacağına ilişkindir.⁹⁴ Kalkınma yönetiminin temel amacı, modern ulus devletin inşa edilebilmesinde az gelişmiş dünyanın ekonomik ve toplumsal gelişimini sağlayarak bu ülkeleri gelişmiş dünya ile bütünleştirebilmektir.⁹⁵ Modern ulus devletin en önemli unsurunun ekonomik ve toplumsal gelişme olarak kabul edilmesi bu yöndeki çalışmalara daha da önem verilmesine neden olmuş ve ekonomik ve toplumsal gelişmenin kurucu bir öge olarak ülke çapında gerçekleşebilmesini sağlayabilmek için kalkınma yönetimi tartışmalarında kalkınma planlaması en önemli yönetim aracı olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede kalkınma yönetimi anlayışında kalkınma stratejisinin anahtar kavramı, günümüzde iddia edildiği gibi pazar değil, yoğun ve yaygın sosyo-ekonomik devlet müdahalesini simgeleyen planlamadır.⁹⁶ Bu bağlamda kalkınma planlamasının doğuşunda ve gelişiminde önemli bir yer tutan kalkınma yönetimi anlayışında piyasalar yerine devlet müdahalesine ve dış dünya ile bütünleşme yerine iç piyasaya önem verilmesi üzerinde durulmaktadır.⁹⁷ DPT'nin 1964 tarihli bir yayınında geri kalmış ülkelerin rasyonel ve sistemli bir şekilde hızlı bir gelişme gösterebilmeleri için Batı dışında bir yol izlemelerinin gerekliliğinin ve bunun da ancak devletin iktisadi ve toplumsal hayata bir plan dâhilinde müdahale etmesiyle

⁹³ *a.k.*, s.40.

⁹⁴ Kalkınma düşüncesinin uygulamaya yansımaları genel olarak dört yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu yaklaşımlar Ortodoks yaklaşımlar, bağımlılık ekolü, teknolojiye dayalı kalkınma anlayışı ve Doğu Asya kalkınma deneyimidir. (Kalkınma düşüncesinin uygulama yaklaşımları olarak beliren bu dört deneyim hakkında bkz. Avcioğlu (1968), *a.g.k.*, 670-680, 742-743 ve Soyak (2006), *a.g.k.*, s.25-50.)

⁹⁵ Kalkınma iktisadi yaklaşımının önemli bir bölümünde kalkınma, modernleşme olarak ele alınmakta ve az gelişmiş ülkelerin Batı tipi bir toplumsal örgütlenme doğrultusunda bütünsel olarak dönüşmesi anlamında kullanılmaktadır. (Yavilioğlu (2002), *a.g.k.*, s.70.)

⁹⁶ Güler (1996), *a.g.k.*, s.15-16. Dikmen de kalkınma yönetiminde merkez ve çevre ülkeler arasında görülen sanayileşme mücadelesinde ibrenin çevre ülkelere döndüğü noktada merkezin güç kaybettiğini ancak küresel kapitalizm koşullarında merkezin asla kaybetmediğini belirtmektedir. (Ahmet Alpay Dikmen, Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi", *Toplum ve Bilim*, (Güz 2000), S:86, s.299.

⁹⁷ Fikret Şenses, "Gelişme İktisadi ve İktisadi Gelişme Nereden Nereye?", *Kalkınma İktisadi Yükselişi ve Gerilemesi*, (Yay. Haz: Fikret Şenses), 3.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.106.

gerçekleşebileceğinin belirtilmesi de bu anlayışın bir sonucudur.⁹⁸ Azgelişmiş dünya için bu şekilde bir kalkınma stratejisinin benimsenmesi temelde iki nedenden kaynaklanmaktadır. İlk neden, ülkenin hammadde, işgücü ve sermaye kaynaklarında büyük bir darlık yaşandığından ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınma, piyasa tarafından gerçekleştirilemeyecek kadar büyük bir hamle olarak belirlemekte⁹⁹ ve bu bağlamda azgelişmiş dünya için devletin olmadığı bir kalkınma modelinin gerçekleşme olasılığı neredeyse imkânsız olarak değerlendirilmektedir.¹⁰⁰ İkinci neden ise planlama düşüncesinin doğduğu coğrafya olan Sovyet ideolojisinde azgelişmişliğin temel kaynağının emperyalizm olduğunun ve bu sorundan kurtulabilmenin tek çözümünün de içsel kaynaklara başvurmaktan (planlama ve sanayileşme) geçtiğinin düşünülmesi¹⁰¹ ve Sovyetler Birliği'nin merkezi planlama aracılığıyla ekonomik ve sosyal açıdan büyük bir gelişme kaydetmesidir. Bu bağlamda kalkınma yönetimi anlayışı çerçevesinde beliren kalkınma planlaması, ekonomik ve toplumsal gelişmenin birlikte değerlendirildiği ve bu gelişmede toplumun nesne olarak alındığı bir planlama anlayışını yansıtmaktadır.

Kalkınma planlaması iktisadi ve toplumsal yapıda piyasa sistemini tamamen ortadan kaldırma gibi bir amaç gütmemekle birlikte¹⁰² iktisadi ve toplumsal yapıyı da tam anlamıyla piyasaya teslim etmemektedir. Kalkınma planlamasında ekonomik ve toplumsal gelişim, kalkınma kavramı bağlamında iç içe değerlendirilmekte ve planların sadece iktisadi boyuta indirgenmemesine önem verilerek devlet, doğrudan ekonomik ve toplumsal yaşamda görevler üstlenmektedir.¹⁰³ Çünkü kalkınma planlaması anlayışında hızlı bir kalkınma sürecine girebilmek ancak sınırlı kaynakların en rasyonel şekilde kullanılması zorunda olmasına bağlıdır¹⁰⁴ ve bu da ekonomik ve toplumsal yapıyı bir bütün olarak kucaklayacak olan bir planlama yaklaşımını gerektirmektedir. Bu düzende devlet, sadece iktisadi yaşamın düzenleyici rolüne soyunmamakta, kendisi de ekonomik ve toplumsal amaçlı

⁹⁸ DPT (1964), *a.g.k.*

⁹⁹ Mihçi (2001), *a.g.k.*, (149-196)

¹⁰⁰ 1950-1990 yıllarını azgelişmiş ülkelerin ekonomik durumunu analiz edebilmek için yapılmış olan çalışmalara göre azgelişmiş ülkelerin GSYİH düzeylerinin 6.8 ve kişi başına GSYİH düzeylerinin de 2.9 arttığı belirtilmektedir. (Şenses (2003), *a.g.k.*, s.95.)

¹⁰¹ Hobsbawm, *Kısa 20. Yüzyıl: 1914-1991, Aşırılıklar Çağı*, 2003, s.422-457.

¹⁰² Mihçi (2001), *a.g.k.*, s.177.

¹⁰³ Aytür (1967), *a.g.k.*, s.7.

¹⁰⁴ Osman Okyar, "İktisadi Plan İhtiyacı", *Forum*, S:34, 1955.

üretimlerde bulunmakta¹⁰⁵ ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşama bütüncül müdahalesi de kalkınma planlamasında somutluk kazanmaktadır. Bu müdahale de sadece ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlamak amaçlı gerçekleşmemekte ve kalkınma planlaması kapsamında iktisadi alan dışında toplumsal ve kültürel kalkınma da hedeflenmektedir.¹⁰⁶

Kalkınma planlamasının ekonomik ve toplumsal yaşama bütüncül bir devlet müdahalesi olma dışında beliren bir diğer önemli özelliği de planlamanın nesnesinin toplum olmasıdır. Kalkınma planlamasının belli bir sektöre değil bütünlükçü bir bakış açısıyla ekonomik ve toplumsal temelli bir bakış açısına sahip olması ve buna uygun düzenlemeler getirmesi kalkınma planlamasının koordinasyon fonksiyonunun bir sonucudur. Koordinasyon fonksiyonu sayesinde kalkınma planlaması, milli ekonomide sektörler ve endüstriler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Böylece ekonominin fiziki dengesi bozulmamakta ya da daha önce bozulan denge tekrar sağlanmaktadır. Koordinasyon fonksiyonunu tamamlayan bir diğer fonksiyon olan haber verme fonksiyonu ise kalkınma planlamasına hem ekonomik hem de toplumsal temelli bir yaklaşım sunmaktadır. Bu fonksiyonla birlikte planlama, uygulanacakları dönem içinde ekonomik, sosyal ve kültürel amaçları saptamaktadır. Bu amaçlar sayesinde ulaşılabilecek büyüme hızlarının yanı sıra sektörler ve bölgeler arasında dengenin nasıl sağlanacağı, ücretlerin tespitinde hangi prensiplerin göz önünde bulundurulacağı, refah artışları, sosyal hizmetlere ve bu amaçla yapılacak yatırımların dağılımı ile insan gücü sorunları belirlenmektedir.¹⁰⁷ Böylece kamu yararı, toplumun bir bütün olarak gelişebilmesini sağlayabilmek amacıyla kalkınmanın önemli hedeflerinden biri olarak gözükmektedir.¹⁰⁸

Kalkınma planlamasında toplumun bu şekilde nesne olarak alınması ve planlamanın toplum için yapılması amacı, 1961 Anayasası'na da damga vuran bir özelliktir. Bu özellik Anayasa'nın 41. maddesinde kendisine yer bulmuş ve maddede kalkınma görevinin devletin bir ödevi olduğunun ve bu vazifenin milli tasarrufların

¹⁰⁵ Devletin ekonomiye doğrudan müdahalede bulunmasının temel nedenleri ekonomik eşitlik sağlamak, piyasada üretilmeyen kamu mallarının üretimini gerçekleştirmek, vatandaşa bir örnek kamu hizmeti sunmak ve ekonominin genel dengesini koruyabilmektir. (Kemali Saybaşı, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi 1963-1985*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1986, s.14-17.)

¹⁰⁶ Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.205.

¹⁰⁷ Türk (1970), *a.g.k.*, s.9-10.

¹⁰⁸ Kaya (1961), *a.g.k.*, s.41.

artırılması ve bütün yatırımların toplum yararına yöneltilmesi ile şekillendirileceğinin altı çizilmiştir. Bu maddede belirtilen bütün yatırımlar ifadesi de göstermektedir ki planlama, sadece kamu sektörünü değil özel sektör yatırımlarının da toplum yararına gerçekleştirilmesini öngörmektedir.¹⁰⁹ Bu bağlamda Anayasa, özel ve kamu sektörlerinin uyumlu bir birlikteliğini öngörmekle birlikte yatırımların piyasa önceliklerine göre yapılmasını uygun görmemekte ve hükümetlerin milli tasarrufların artırılması ve bütün yatırımların toplum yararına yöneltilmesi önceliklerine uymasını şart koşmaktadır.¹¹⁰ Bir başka deyişle kalkınma planlaması aracılığıyla öncelikle sürekli ve düzenli bir gelir artışının sonucu insanların yaşam seviyelerinin iyileşmesi, hayat seviyelerinin yükselmesi ve fertlerin tasarrufta bulunabilme imkânlarının da artması amaçlanmaktadır.¹¹¹ İkinci olarak ise 40. maddede belirtildiği üzere devlet, özel sektör faaliyetlerinin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun bir şekilde gerçekleştirmeyle görevlendirilmektedir. Bir başka deyişle kalkınma planlaması anlayışının temel özelliğinin kamu yararını sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca yatırımların yöneltilmesinin devlete ödev olarak verilmesi de bu bağlamda kalkınma planlamasına emredici bir nitelik kazandırmaktadır.¹¹²

Merkezi planlamada kabul edilen emredicilik anlayışının ülkemizde kamu kesimi için de geçerli olması, en temel ekonomik amaçlardan biri olan hızlı üretim artışı ve bunu da sanayileşme ile gerçekleştirebilme çabası¹¹³ Türk kalkınma planlamasının da en temel hedeflerinden biri olmuştur. Bu hedefe de kamu kesimi için kamu ekonomik kuruluşları aracılığıyla ulaşılmaya çalışılırken, özel kesim için de kamu harcamaları ve özel kesim için düşünülmüş olan özendirme önlemleri, destekleme fiyatı uygulaması ve seçmeli kredi gibi araçlarla ulaşılmaya çalışılmaktadır.¹¹⁴ Bu bağlamda sosyalist planlamada görülen özel sektörün planlama

¹⁰⁹ K. Öztürk, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1966, s.1985.

¹¹⁰ Memduh Aytür, "Karma Ekonomi ve Dış Yardım", *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.328.

¹¹¹ Türk (1970), *a.g.k.*, s.55.

¹¹² Aytür (1970), *a.g.k.*, s.267. Bu açıklamalar da göstermektedir ki Türkiye'de planlama düşüncesinin doğuşu ve uygulanması kamu yönetimine ait bir özelliktir. Çünkü özel sektörde uzun vadeli planların yapılması için 1970'li yıllar beklenmiştir.

¹¹³ Öney (1987), *a.g.k.*, s.47.

¹¹⁴ Yakup Kepenek, *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1983, s.205.

faaliyetlerinde yer bulamaması, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki azlığı, alt yapı yatırımlarının uzun dönemde verimli olmasından dolayı payının düşürülmesi, tüketime dönük sanayilerin önem taşımaması ve tarım kesimine daha az önem verilmesi gibi özellikler de Türkiye’de uygulanmakta olan kalkınma planlaması anlayışından temel farklılıkları sergilemektedir.¹¹⁵

2. Stratejik Planlamanın Temel Özellikleri

Alanyazında strateji kavramı açıklanmaya çalışılırken iki kaynağa başvurulduğu görülmektedir. İlki, Latince kökenli olan ve yol ya da çizgi anlamına gelen Stratum’dur. İkincisi ise, Yunanlı General Strategos’un adından esinlenerek onun savaş sanatını anlatmak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda etimolojik köken olarak stratejinin eski Yunanca stratos (ordu) ve ago (yön vermek) kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluştuğu¹¹⁶ ve savaşta galip gelebilmek için birliğin kendi kuvvetlerini değerlendirmesi ve düşmanın da durumunu göz önünde bulundurması anlamına geldiği söylenmektedir. Strateji, birçok çalışmada farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Kavramın ilk tanımı *Oyun Teorisi ve Ekonomik Davranış* adlı kitapların yazarları olan John Von Neumann ve Oskar Morgenstern tarafından yapılmıştır. Ekonomik temelli olarak yapılan bu tanımda strateji, kişisel faydasını maksimum kılmaya çalışan oyuncunun rakiplerinin de davranışlarını hesaba katan rasyonel davranışları olarak tanımlanmaktadır. İşletme yönetiminde de strateji, yukarıdaki tanıma benzer şekilde, işletmenin optimuma geçmesi ile ilgili seçimsel kararlar bütünüdür.¹¹⁷ Stratejiyi rekabet açısından da tanımlayan çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin Porter, stratejiyi, örgütün rakiplerine karşı geliştirdiği, geniş bir perspektif olarak tanımlamaktadır.¹¹⁸ Daha net bir şekilde söylemek gerekirse, strateji, katı rekabet ortamında amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan bir işletmenin uygulayacağı hareket biçimidir.¹¹⁹ Türk Dil Kurumu ise stratejiyi daha geniş bir perspektifle tanımlamakta ve kavramı işletme bünyesinden çıkarmaktadır. Buna göre strateji, bir ulusun ya da uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen

¹¹⁵ Öney (1987), *a.g.k.*, s.48.

¹¹⁶ Coşkun Can Aktan, *Değişim Çağında Yönetim*, Sistem Yayıncılık, 2.B., İstanbul, 2005, s.68.

¹¹⁷ Erol Eren, *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim*, 3. B., İstanbul, 1979, s.3-7.

¹¹⁸ M.E. Porter, *Competitive Strategy: Techniques For Analyzing Industries And Competitors*, New York, The Free Press, 1980, s.xvi.

¹¹⁹ Nezahat Güçlü, “Stratejik Yönetim”, *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, C:23, S:2, (2003), s.67.

politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatıdır. Yukarıda strateji ile ilgili olarak verilen en temel tanımlar da göstermektedir ki esas vurgu işletme ve onun ekonomik yaşamda var olabilmesine dönektür. Diğer bir ifadeyle strateji ve işletme iç içe geçmiş iki kavram görüntüsü vermektedirler.

Strateji kavramının özünü oluşturduğu söylenen yenilik ve ilerleme kavramları onu politikadan ayırmaktadır. Çünkü politika, ya devlet işlerini düzenleme ve yürütme sanatı ya da daha dar anlamda herhangi bir olayda izlenen yöntemdir. Politika, yenilik, ilerleme ya da belirsizlik kavramlarına değil belirliliğe ve kolay kolay değişmemeye dayanmaktadır. Örneğin, bir ülke serbest piyasa düzenini kendisine iktisadi politika olarak belirleyebilmekte ve politika, kolay kolay değişme göstermezken politikanın başarılı olmasını sağlayacak strateji, değişen özel şartlara göre gözden geçirilip sık sık değişebilmektedir. Kavrama işletme disiplinin yanında son zamanlarda kamu yönetiminde de büyük önem verilmesi stratejinin bu anlamından kaynaklanmaktadır.

Bu çerçevede strateji, bir kurumun ya da devletin, güttüğü siyasete uygun olarak, seçtiği hedeflere ulaşmak üzere aldığı, her alandaki tedbirler ve her türlü aracın kullanılmasıdır.¹²⁰ Bu anlamıyla strateji, benimsenen ekonomik ve toplumsal siyasaların uygulanabilmesini sağlamaktadır. Strateji, yönetim biliminde rekabet ilkesiyle birlikte ele alınmaktadır. Yönetim biliminde strateji, rekabet üstünlüğünü sağlamak amacıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir.¹²¹ Stratejinin bu anlamıyla bir işletmede strateji eksikliği büyük kayıplara yol açabilmektedir. Örneğin, bir işletme stratejiye sahip değilse, çevresindeki (piyasadaki) gelişmeleri yakından izleyemez ve bu durum da işletmenin zararına sonuçlar doğurabilir. Ya da işletme strateji eksikliği nedeniyle kaynakları yerinde kullanamaz ve artan maliyetlerle karşılaşabilir. İyi bir stratejiye sahip bir işletme ise değişmelere karşı her zaman hazırlıklıdır. Strateji ile karıştırılan bir diğer kavram da taktiktir. Taktik uygulamaya dönük kısa dönemli kararları

¹²⁰ *Meydan Larousse Büyük Lügat Ansiklopedisi.*

¹²¹ Sezai Öztop, *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.10

anlatırken; strateji, genel nitelikli uzun dönemli kararları ifade etmektedir.¹²² Kapsam bakımından strateji taktiğe göre daha geniştir. Strateji bütün örgüte yönelik kararları içerirken; taktik, sadece örgütün bölümlerine yöneliktir. Çünkü stratejinin temel özellikleri çevreyi dikkate alma, en üst kararlar olarak ortaya çıkma ve belirleyicilik olduğundan strateji, alınacak diğer bütün kararlara önderlik ve rehberlik etmektedir. Bir başka deyişle strateji örgütün üst yöneticilerine ait bir karar türü iken; taktik, daha çok örgütün orta ve alt düzeylerinde bulunan yöneticilerce alınan kararlardır.¹²³

Bu açıklamalardan sonra stratejiyi bir birimin kaynaklarının etkin kullanımı ile rakibini yok etmek için yapmış olduğu plan olarak tanımlamak mümkündür.¹²⁴ Bu bağlamda özel sektörde de strateji, bir anlamda düşman olarak tabir edilebilecek rakip firmaların olduğu bir ortamda bir şirketin hem kendisinin hem de rakiplerinin konumlarını değerlendirerek elde edebileceği kârı en üst seviyeye çıkarması ya da zararını en alt seviyede tutabilmesi olarak tanımlanmaktadır. Hem askeri hem de işletme biliminde kullanılan anlamıyla strateji, kendisini tanımlayabilmek amacıyla mutlaka bir karşı güce gereksinim duymaktadır. Diğer bir ifadeyle bir ordunun düşmanı yoksa ya da bir işletmenin rakibi yoksa stratejiye de ihtiyaç duyulmayacaktır. Bu noktada strateji kavramının kalkınma kavramından farklı olarak serbest piyasa ekonomisi dışında çok fazla bir anlam taşımayacağını söylemek mümkündür. Çünkü kalkınma rekabete dayanmayan niteliksel ve niceliksel bir gelişmeyi anlatırken; strateji, rekabet ilkesi temelinde büyüme odaklı bir yaklaşımı işaret etmektedir.

Stratejik planlama kavramının stratejik yönü ele alındıktan sonra yapılması gereken ikinci adım stratejik planlama çiftinin ne anlama geldiğini saptamaktır. Eren, stratejiyi uzun süreli seçimler olarak görürken; planlamayı amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçların ve yolların tespit edilmesi olarak tanımlamaktadır.¹²⁵ Bir başka çalışmada da strateji, uzun süreli seçimler; plan ise, amaçlara ulaşmak için

¹²² Bu haliyle taktiğin program olarak da yorumlanması mümkündür. Çünkü program, kısa süreli ve bir olayı en ince ayrıntılarına kadar düzenleyebilme çabası olarak tanımlanmaktadır. (Eren (1979), *a.g.k.*, s.13.)

¹²³ Mehmet Barca ve Asım Balcı, “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:39, S:2, (Haziran 2006), s.39.

¹²⁴ Melih Bulu, “Türkiye’de Stratejik Plan Yapılıyor Mu?”, http://www.competitiveturkey.org/trial/melih_bulu_yazi/stratejiNedir.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

¹²⁵ Eren (1979), *a.g.k.*, s.14.

kullanılacak araçların kararlaştırılması ve bu amaçlara nasıl ulaşılabileceğinin yönteminin saptanması olarak tanımlanmaktadır.¹²⁶ Bu bakış açısıyla strateji ve plan farklılaşmakta ve stratejik planlama planlamanın tek başına yeterli olmadığına yönelik bir inancın eseri olarak ortaya çıkmaktadır.¹²⁷

Planlamanın stratejik bir boyutta hazırlanmasına dayanan stratejik planlamanın temel özellikleri, stratejik yönetim anlayışı tarafından belirlenmektedir. Bir işletme politikası olarak beliren stratejik yönetim alanında ilk çalışmalar iş idaresi altında yapılmıştır. İş idaresi kapsamında bir işletmenin çevresini nasıl görmesi gerektiği, pazar sahasını kârlılık amacıyla nasıl artırabileceği ve buna uygun örgütlenmenin nasıl gerçekleştirileceği noktaları ön plana çıkmıştır. Bu çalışmalarda doğrudan stratejik yönetim olarak bir adlandırma olmamakla birlikte bu şekildeki ilk adım 1962 yılında dört büyük özel sektör kuruluşunun yapısal olarak incelendiği Alfred Chandler'in *Strategy and Structure* adlı çalışmasıyla atılmıştır.¹²⁸ Dönem içerisinde yapılan diğer çalışmalarla da stratejik yönetim düşüncesi geliştirilmiş ve 1960'lı yıllarda örgütün dış çevresiyle olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve yönünün belirlenmesi için yapılacak faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, uygulanması, koordinasyonu ve kontrol edilmesi olarak bugünkü anlamına yakın bir içerik kazanmıştır.¹²⁹ Bu tanım da göstermektedir ki stratejik yönetim, bir örgütün gelecek odaklı karar almasında kullandığı bir yönetim tekniğidir ve geleneksel yönetim anlayışına alternatif olarak sunulan yeni bir yönetim yaklaşımıdır. Çünkü stratejik yönetim örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmek amacıyla faaliyetlerin stratejik bir biçimde planlanması, örgütlenmenin esnek bir şekilde gerçekleşmesi, rekabet amacıyla bütün faaliyetlerin koordine edilmesi, etkinlik, verimlilik ve kârlılık ölçütleriyle yöneltmesi ve performans açısından denetlenmesini öngören bir politikadır. Bu doğrultuda stratejik yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür.

¹²⁶ Kenan Mehmet Ekici, Şafak. E. Çomaklı ve T. Şahim, *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007, s.22.

¹²⁷ Hasan Çoban, *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılap Yayınevi, İstanbul, 1997, s.85

¹²⁸ 1965 yılında yayınlanmış olan Ansoff'un *Corporate Strategy* adlı çalışması stratejik yönetim düşüncesine büyük bir katkı yapmasının yanı sıra stratejik planlama alanında da ilk önemli çalışma olarak kabul edilmektedir.

¹²⁹ Mehmet Barca, "Stratejik Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Bilimsel Bir Disiplin Oluşum Hikâyesi", *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C:5, S:1, (2005), s.9-10 ve 13.

- Stratejik yönetim anlayışını geliştirme görevi örgütün üst yönetimine verilmiştir. Bunun nedeni stratejinin örgütün geleceğine yön vermesi ve örgütün diğer kademelerinde çalışanların örgütün geleceğinin tespitinde yeterli donanıma sahip olmadığının düşünülmesidir.
- Stratejik yönetim, bağlayıcıdır. Hiyerarşik bir şekilde en üstten altta aktarılır ve bütün birimlerin benimsenmesi beklenir.
- Stratejik yönetim, uzun dönemli ve dinamik bir süreçtir. Gelişen şartlara göre amaçlarda ve planlarda değişiklikler yapılmaktadır.
- Stratejik yönetim, rekabet ilkesine dayanmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulanırken her kurum, rakipleri ve benzerleri ile karşılaştırılarak rekabetçi bir temelde ele alınmaktadır.¹³⁰
- Stratejik yönetimin amacı, örgütün gelecekteki performansının artırılması, kârlılık ve verimliliğin sağlanmasıdır.¹³¹
- Stratejik yönetim, hem örgüt içine hem de örgüt dışına yönelik bir yönetim tekniğidir. Örgütün güçlü ve zayıf yanları araştırılırken; dış çevredeki fırsat ve tehditler de değerlendirilerek rakipler karşısında nasıl üstün gelineceği araştırılmaktadır.¹³²
- Stratejik yönetim, örgütün faaliyetlerinin planlanmasına, örgütlenmesine, eşgüdümlemesine, uygulanmasına ve denetimine imkân sağlamaktadır.¹³³ Bu yönüyle, uygulamada klasik olarak tabir edilen yönetim kavramı ile stratejik yönetim arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır.

Stratejik yönetim, örgütün, amaçlarının ve bu amaçların gerçekleştirilmesi yönetiminin düzenlendiği bir süreçtir.¹³⁴ Stratejik yönetimin temel amacı, örgütün

¹³⁰ Barca ve Balcı (2006), *a.g.k.*, s.37.

¹³¹ Aktan (2005), *a.g.k.*, s.71.

¹³² *a.k.*, s. 71-72.

¹³³ *a.k.*, s.72.

¹³⁴ Ömer Faruk İçsan, "Stratejik Yönetim ve İşgören Eğilimi", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:14, S:1, (2000), s.232.

çevresel değişikliklere uyumunu sağlayabilmektedir.¹³⁵ Doğal olarak bu çevresel değişiklikler ekonomik, siyasal ve toplumsaldır. Özel sektör bazında konu ele alınırsa bir örgütün en fazla dikkate alacağı husus ekonomik koşullardır. Çünkü bir işletmenin ana amacı, kâr etmek ve bu kârı en üst seviyeye çıkarabilmek için diğer rakipleriyle sürekli bir mücadele içinde olmaktır. Bu noktada, stratejik yönetim anlayışının rekabet ilkesiyle yakın bir ilişkisinin olduğu görülmektedir. Çünkü stratejik yönetimin temel amacı, örgütün gelecekteki performansının artırılması, kârlılık ve verimliliğin yükseltilmesidir.¹³⁶ Bu bağlamda, stratejik yönetim, rekabetin artan baskısı nedeniyle işletmelere ticari fonksiyon rolünün güçlendirilmesi konusunda yön gösteren bir süreç olarak belirmektedir.¹³⁷ Devleti de en büyük örgüt olarak tanımlarsak devlet de bu değişikliklerden etkilenecek ve kendisine yeni işlevler benimseyecektir. Stratejik yönetim, belli aşamalardan oluşan bir süreçtir. Bu aşamalar, stratejik planlama, stratejik uygulama ve stratejik denetimdir.¹³⁸ Üretim birimleri düzeyinde belirlenen hedeflere ulaşabilmek için en uygun alternatiflerin neler olduğunu bulmaya çalışan bir planlama anlayışı olarak stratejik planlama,¹³⁹ stratejik yönetimin ilk aşamasını oluşturmakta ve stratejik yönetim anlayışı stratejik planlamayı etkilemektedir.

Stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde şekillenen ve temelde stratejik yönetim düşüncesini hayata geçiren stratejik planlamanın özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Uzun süreli bir planlama anlayışı içermektedir. Bu özelliği nedeniyle diğer planlara da rehberlik ettiği söylenmektedir.
- Stratejik planlama, stratejik yönetim düşüncesi temelinde rekabet edebilme ilkesi üzerinde işleyen bir planlama anlayışıdır ve bu özelliğiyle de serbest piyasa ekonomisine uygun bir özellik sergilemektedir.

¹³⁵ Çukurçayır ve Eroğlu (2003), *a.g.k.*, s.233.

¹³⁶ *a.k.*, s.237.

¹³⁷ Güçlü (2003), *a.g.k.*, s.65.

¹³⁸ Çukurçayır ve Eroğlu (2003), *a.g.k.*, s.238.

¹³⁹ Kılıçbay (1990), *a.g.k.*, s.660.

- Stratejik planlamada temel amaç, kârlılık ve verimliliğin en üst seviyeye çıkarılmasıdır.
- Hesap verme sorumluluğuna göre hazırlanan bir plandır. Stratejik planlama aracılığıyla sonuçların ne ölçüde ve nasıl gerçekleştirildiği ölçülmektedir. Bu bağlamda stratejik planlamada girdilere değil, sonuçlara odaklanılmaktadır. Bir başka deyişle stratejik planlamada niteliksel ve niceliksel gelişmeden ziyade niteliksel hedeflere önem verilmektedir. Bu çerçevede devletin ne yaptığı değil, nasıl yaptığını gösteren performans boyutu stratejik planlamanın en önemli özelliklerinden birini oluşturmaktadır.
- DPT'nin hazırlamış olduğu *Stratejik Planlama Kılavuzu*'na göre stratejik planlama, değişimi planlamaktır.¹⁴⁰ Amaç değişimin yönünü belirlemektir. Kamu yönetiminde değişimin yönü, kamu işletmeciliği olduğuna göre stratejik planlama da bu değişimi desteklemekte ve bu değişime uygun olarak kamu yönetimini planlamaktadır.
- Çoklu karar alma yapısına sahiptir. Örgüt düzleminde yöneticilerin, çalışanların ve paydaşların birlikteliği söz konusu iken; devlet düzleminde devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin birlikteliği esastır.
- Stratejik planlama, çoklu karar alma yapısına ek olarak kararların merkezi düzeyde değil, kurumsal/yerel düzeyde ele alınmasına dayanmaktadır.

Yukarıda belirtilen stratejik planlamanın bu özellikleri 2003 yılı ulusal programında da yer bulmakta ve programda işleyen bir piyasa ekonomisinin sağlanabilmesinde en etkili araçlardan biri olarak görülen stratejik planlama sayesinde etkin ve verimli devlete ulaşılacağı iddia edilmektedir.¹⁴¹

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hâle gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dâhil edilecektir.

¹⁴⁰ DPT (2006), *a.g.k.*, s.7.

¹⁴¹ *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2003, s.15.

Ulusal programda da ifade edildiği üzere kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışına geçilmesi etkili ve esnek bir kamu sektörü oluşturulması yönünde girişilen en önemli reform girişimlerinden biri olarak belirmektedir.¹⁴² Bu çerçevede yönetim sisteminde nasıl bir değişiklik olacağını ve bu değişikliği sağlayabilmek için stratejik planlamadan nasıl bir rol beklendiğini gösteren ikinci bir önemli düzenleme de bir bütün olarak uygulanma şansını bulamamış olan kamu yönetimi temel kanunudur. Bu kanunda stratejik planlama uygulamasına geçilmesiyle birlikte kamu idarelerinin bütün örgütlenme yapılarının ve hizmet süreçlerinin stratejik planlama anlayışına uygun olarak düzenleneceği belirtilerek, stratejik planlamanın kamu yönetimindeki dönüştürücü özelliğine vurgu yapılmaktadır.¹⁴³

Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağlı olarak teşkilat yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirleri alır.

Bu kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.

Stratejik planlamanın yönetim süreçlerinde nasıl bir değişiklik öngördüğüne ilişkin anlayış kendisini stratejik planlamanın kurumsal düzeyde temel kanunu olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da bulmuş ve stratejik planlama şu şekilde tanımlanmıştır:¹⁴⁴

Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Planlamanın amacının ne olduğunun analiz edildiği ve bu analizin tarihsel doğuş ve özellikler üzerinden yapıldığı bu alt başlıkta ortaya konulduğu gibi iki planlama türü birbirinden büyük farklılıklar sergilemektedirler. Öncelikle kalkınma planlamasında kalkınma yönetimi anlayışı çerçevesinde ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınma amaçlanmaktadır. Bu amaca da devletin doğrudan müdahalesi ile ulaşılabileceğine ve kalkınmanın ancak bu şekilde planlı bir devlet müdahalesi ile gerçekleştirilebileceğine inanılmaktadır. Bu inanç o kadar fazladır ki kalkınma

¹⁴² Bu yöndeki bir diğer vurgu da çok net bir şekilde orta vadeli mali planda yer almaktadır. *Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)*, RGT: 03.07.2007, 26571.

¹⁴³ *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, (29 Aralık 2003), <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>, 12. madde, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

¹⁴⁴ *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun* 9. maddesi, RGT:24.12.2003, 25326.

planlaması, anayasal bir hüküm olarak da 1961 Anayasası'ndaki yerini almıştır. Bu bağlamda kalkınma planlaması, Türkiye'ye tavsiye edilen ve sınırlı devlet müdahalesini ve sadece ekonomik gelişmeyi öngören kalkınma programcılığından farklı bir görünüm sunmaktadır. Sonuç olarak kalkınma planlaması, toplumun niteliksel ve niceliksel gelişmesini amaçlayan ve bu özelliğiyle de tüm toplumsal yapıyı kapsayan bir planlama yaklaşımıdır. Bu bağlamda devletin gücü ve etki alanı ile kalkınma planlaması arasında doğrudan bir ilişki bulunmakta ve devletin gücünün ve etki alanının azalması kalkınma planlamasının da sınırlanması anlamına gelmektedir.

Stratejik planlama ise ayrıntılı düzenlemelerden ziyade genel stratejiye odaklanan, ekonomik ve toplumsal yapıyı bütüncül değil de parçacı bir özelliklerle ele alan, belirlenen hedeflere rekabet ilkesi çerçevesinde ulaşmayı öngören ve bu nedenle de piyasa mekanizmasına tam anlamıyla uyumlu olan bir planlama yaklaşımıdır. Bu özellikleriyle stratejik planlama sadece kurum bazında işleyen bir planlama anlayışı olarak gözükmemektedir. Stratejik planlama hem makro çerçevede hem de mikro düzeyde sunduğu özellikler bağlamında hem kalkınma planlaması anlayışında değişiklikler öngören hem de kurumsal düzeyde yeni bir uygulamayı hayata geçiren bir planlama anlayışıdır. Bu anlayış makro düzeyde ayrıntılara inmeden genel strateji belirlemeyi, niteliksel boyutta hedefler saptamayı ve yapısal değişim projelerini hayata geçirecek düzenleyici devlete özgü hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerini ön plana çıkarırken; mikro düzeyde de her bir kurumun kendi geleceğini verimlilik, etkinlik ve etkililik kriterleri bağlamında belirlemesine dayanmaktadır. Bu bağlamda stratejik planlamayı hem makro çerçevede hem de mikro çerçevede sunmuş olduğu uyumlu özellikler bakımından düzenleyici devlete dayanan bir planlama anlayışı olarak tanımlamak mümkündür.

Tablo-2: Kalkınma Planlaması ve Stratejik Planlama Anlayışlarında Amaçsal Farklılıklar¹⁴⁵

Kalkınma Planlaması Anlayışı	Stratejik Planlama Anlayışı
Ulusal gereksinimler, Dünya Bankası tavsiyeleri ve SSCB planlama deneyimlerinden doğmuş olan devlet temelli bir planlama yaklaşımıdır.	Uluslararası örgütlerin politika transferiyle kamu yönetimi sistemine girmiş olan firma temelli bir planlama yaklaşımıdır.
Makro düzeyde öngörülerde bulunan bir planlama anlayışıdır.	Hem makro düzeyde hem de mikro düzeyde öngörülerde bulunan bir planlama anlayışıdır.
Kalkınma yönetimi anlayışı genel çerçeveyi oluşturmaktadır.	Stratejik yönetim anlayışı genel çerçeveyi oluşturmakta ve bu bağlamda kuramsal arka planında yeni kamu işletmeciliği görüşü yatmaktadır.
Genel olarak az gelişmiş ülkelerde uygulanan bir planlama yaklaşımıdır.	Gelişmiş ülkelerde uygulanmış ve oradan da diğer ülkelere transfer edilmiş bir planlama yaklaşımıdır.
Temel odağı ulusal gereksinimlerdir. Kalkınma çabasında iç kaynaklardan beslenmek birincil önceliklidir.	Temel odağı dış çevredir. Uluslararası ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeler birincil derecede önemlidir.
Karar verme yapısında ve uygulama aşamasında kamu kurum ve kuruluşları vardır.	Karar verme ve uygulama sürecinde özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de birlikteliği söz konusudur.
Ekonomik, toplumsal ve kültürel alanları kapsamaktadır. Bu amaca da ulusal çapta işleyen bir planlama ile ulaşılabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle bütünsel bir bakış açısına sahiptir.	Ekonomik hedefli bir planlama anlayışıdır. Temel amaç kârlılık ve verimliliğin artırılmasıdır. Bu nedenle toplumsal ve kültürel boyut ihmal edilmektedir.
Niteliksel ve niceliksel değişim hedeflenmektedir.	Nicel hedefler niteliksel hedeflerden sonra gelmektedir.
Devletin konumu ekonomik ve toplumsal alanda üretici niteliğiyle doğrudan bulunmaktadır.	Devletin konumu müdahale etmek değil, düzenleme yapmaktır.
Devletin özelliği güçlü devlet olmasıdır.	Devletin özelliği küçük ve etkin olmasıdır.
Temel ilke kamu yararının sağlanmasıdır.	Temel ilke rekabet edebilirliğin sağlanmasıdır. Bu amaçla da etkinlik, verimlilik ve etkililik ön plana çıkmaktadır.
Kanunla doğmuş ve anayasal hüküm haline gelmiştir.	Kanunla doğmuştur.

II. PLANLAMANIN DÜZEYİ

Uygulamaya konulan yeni sağ politikaların iktisadi ve sosyal karar alma işleyişinde ulusal devleti etkisizleştirdiği ve böylece yönetim biçiminde önemli değişiklikler yarattığı ikinci alan planlama düzeyi olarak karşımıza çıkmaktadır. Planlama düzeyinin değişmesinden kastedilen ekonomik ve toplumsal kararların ulusal devletin tek aktör olmadığı çok aktörlü bir karar alma sürecinde ele

¹⁴⁵ Bu tablonun hazırlanmasında Soyak (2003), *a.g.k.*, 167-182, Öney (1987), *a.g.k.*, s.25-26 ve Ahmet Narinoğlu, *Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Mersin, 2006, s.64'den yararlanılmıştır.

alınmasıdır. Bu bağlamda planlamanın düzeyinde meydana gelen değişimin temel özelliği, karar verme mekanizmasında ulusal devletin gücünün azaltılması ve ekonomik ve toplumsal kararların alınmasında ulusüstü aktörlerin egemenliğinin artmasıdır. Karar verme düzeyinde meydana gelen bu değişimi görebilmek için ise planlama sistematüğinde meydana gelen değişim önemli bir araç olarak belirmektedir. Planlama sistematüğinde meydana gelen değişimin ana karakteri kalkınma planlaması kavramının önemini kaybederek yerini küresel pazara eklemlenme amacına bırakması ve bu bağlamda ulusüstü planlama olarak da nitelendirilebilecek belgeler ya da raporların kalkınma planlarından daha öncelikli bir hâl almasıdır.

Karar verme mekanizmasının değişikliğe uğraması sonucunda ulusal politikaları her yönüyle etkileyen uluslararası örgütlerin planlama niteliğindeki kamu politikası belgeleri, birer politika transferi aracı işlevi görmekte ve ulusüstü planlama anlayışı ulusal planlama yaklaşımıyla öncelik ve önem derecesi bakımından yer değiştirmektedir. Planlama sistematüğünün bu şekilde değişmesi ulusal çapta hazırlanan planlama belgelerini de etkilemekte ve bürokratik devlet yönetiminde temel olarak kalkınma planları ve yıllık programlarla¹⁴⁶ belirlenen planlama düzeyi yönetişimci devlet yönetiminde değişikliğe uğramakta ve ulusal program, ön ulusal kalkınma planı ve katılım öncesi ekonomik program olmak üzere önem ve öncelik bakımından yerlerini yeni planlama belgelerine bırakmaktadır. Planlama sistematüğünde görülen bu değişiklik kalkınma planlarının ve yıllık programların fiilen işlevsiz kalmalarıyla da sınırlı değildir ve bu süreçte kalkınma planları, yönetim biçiminin serbest piyasa ilkeleri doğrultusunda değişimini sağlayacak önlemleri ihtiva eden politika metinlerine dönüşmektedirler. Bir başka deyişle kalkınma planları, stratejik planlama mantığına uygun olarak hazırlanmaktadır.

Yönetim biçiminde yaşanan değişim, ekonomik ve toplumsal yapının farklı şekilde planlanmasına yol açmakta ve ekonomik ve toplumsal yapı, kalkınma planlarından ziyade uluslararası örgütlerin “koşul” olarak öne sürmeleri sonucunda hazırlanmış olan planlama belgeleri aracılığıyla yönetilmektedir. Bu noktada ön plana çıkan örgüt, ekonomik ve toplumsal politikalarda DB ve IMF’nin politikalarını

¹⁴⁶ Kalkınma planlarının ve yıllık programların nasıl hazırlandıkları ve uygulama sokuldukları bu bölümün son başlığı olan planlamanın işleyişi başlığı altında ele alınacaktır.

büyük ölçüde benimsediğini birçok raporda dile getirmiş olan AB'dir. AB, üyelik sürecinde aday ülkelerden ekonomik ve toplumsal yaşamda neler yapmaları gerektiğini katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporları aracılığıyla talep etmekte ve aday ülkeler de bu talepleri nasıl hayata geçireceklerini gösteren çeşitli politika belgeleri hazırlamaktadırlar. Aday ülkelerin hazırlamış oldukları bu politika metinleri, ekonomik ve toplumsal yapının nasıl yönetileceğine ilişkin hükümler içerdiklerinden aynen bir planlama belgesi işlevi görmektedirler. Bu bağlamda bu planlama belgeleri, aynen bir kalkınma planı gibi çeşitli konu ve sektörlerde Türkiye'nin nasıl bir politika benimsediğini ve AB üyelik sürecinde hem yasal hem de kurumsal anlamda ne tip değişikliklere gidileceğini anlatmakta ve bu niteliğiyle de planlama sistematüğinde değişikliklerin yaşanmasına neden olmaktadır.

Yeni planlama sistematüğinde ele alınması gereken ilk planlama belgesi AB'ye adaylık sürecinde hazırlanması zorunlu olan ulusal programdır. Ulusal programların hazırlanması doğrudan AB'nin isteğı ile meydana gelmektedir. Üye ülkelerin ekonomik ve toplumsal alanda öncelikli olarak ne tür düzenlemelere gitmesi gerektiğinin AB tarafından tek taraflı olarak belirlendiğı katılım ortaklığı belgelerinden Türkiye için hazırlanan 2000 yılı belgesinde de Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde hangi adımları atacağını gösteren bir ulusal program hazırlanmasının zorunluluğı şu şekilde ifade edilmiştir.¹⁴⁷

AB Konseyi, Helsinki toplantısında, "daha önceki AB Konseyi sonuçları temelinde" bir katılım ortaklığı belgesi hazırlanması kararı almıştır. Belge, siyasi ve ekonomik kriterler ile üye ülke yükümlülükleri ışığında katılım hazırlıklarının yoğunlaşması gereken öncelikleri içerecek ve müktesebatın benimsenmesi için ulusal programa eşlik edecektir.

Katılım ortaklığı, aday devletlerin üyelik hazırlıklarına yardımcı kullanılacak bir dizi politika aracının temelini oluşturur. Türkiye'nin, katılım ortaklığı temelinde, AB mevzuatına uyuma ilişkin ulusal programını bu yıl içinde benimsemesi beklenmektedir.

Ulusal program, AB'ye katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsayan, AB'ye neler yapılacağını taahhüt edildiğini gösteren, kanunla değil de bir Bakanlar Kurulu kararı ile

¹⁴⁷ Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 Konsey Kararının Eki Türkiye: 2000 Katılım Ortaklığı, http://mebgep.meb.gov.tr/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=137:ab-katilim-ortaklii-belgeler&catid=40:ab-dokuemanlari&Itemid=72, (Erişim Tarihi: 11.09.2009)

uygulamaya giren ve bu adımların tüm kamu kurum ve kuruluşlarının çalışmalarını etkileyen bir belgedir.¹⁴⁸

MADDE 2-(1) Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, gerekli çalışmaları ulusal programda yer alan hedefler doğrultusunda ve belirlenen zamanda gerçekleştirmeleri esastır.

Türkiye şu ana kadar 2001, 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere üç ulusal program hazırlamıştır. Ekonomik ve toplumsal yapının AB'ye üyelik sürecinde nasıl yönetileceğinin taahhüt edildiği bu planlama belgeleri, genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda ekonomik ve toplumsal yaşamda serbest piyasa sisteminin tüm unsurlarıyla yerleştirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Ulusal programlarda bu genel amacı gerçekleştirmek için özelleştirme sürecine hız verilmesi, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda mal ve hizmet üreticisi olma özelliğine son verilmesi, devletin gözetim ve denetim işlevleriyle sınırlandırılması ve son noktada aşırı merkezîyetçi yapının ortadan kaldırılması gerektiği unsurlarına önem verilmektedir.

Türkiye ekonomisinin rekabetçi bir ortamda büyüebilmesi için devletin, özellikle tekeller konumundaki ekonomik faaliyetlerinin hızlı bir biçimde özelleştirilmesi gerekmektedir.¹⁴⁹

Önümüzdeki dönemde, Kopenhag kriterleri kapsamında piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi amacıyla yönelik olarak özelleştirme programının uygulanması sürdürülecek...¹⁵⁰

Ekonomik programın ana unsurlarından biri olan özelleştirmenin orta vadedeki temel amacı, ekonomide kamunun ağırlığını azaltarak girişimciliğin teşvik edilmesi, verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edilebilir seviyelere getirilmesi ve serbest piyasa şartlarının diğer yapısal reformlar ile birlikte desteklenip pekiştirilmesidir. Devletin, mal ve hizmet üreticisi konumundan uzaklaşarak asli görevlerde yoğunlaşmasıyla ekonomideki faaliyetlerinin rasyonel bir gözetim ve düzenlemeyle sınırlı tutulması amaçlanmaktadır.¹⁵¹

Planlama sistematüğinde ele alınması gereken bir diğer planlama belgesi ulusal programın eki olarak hazırlanmakta olan ön ulusal kalkınma planıdır. DPT'nin koordinasyonunda hazırlanan ve yönetimi de DPT tarafından gerçekleştirilen ön ulusal kalkınma planı (ÖUKP), ulusal program gibi kanun niteliğinde olmayan ve Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilen bir metindir.¹⁵² Türkiye'nin bir

¹⁴⁸ 2008/14481 Sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 31.12.2008, 27097 (Mükerrer).

¹⁴⁹ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2001, s.30.

¹⁵⁰ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenebilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2008, s.14.

¹⁵¹ a.k, s.14.

¹⁵² ÖUKP, 22 Aralık 2003 Tarih ve 2003/61 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kabul edilmiştir.

ÖUKP hazırlaması doğrudan 2003 yılında AB tarafından hazırlanan katılım ortaklığı belgesinde dile getirilmiş¹⁵³ ve Türkiye de hemen bir yıl sonra bu planı hazırlamıştır.

Ulusal kalkınma planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının güçlendirilmesi...

Bu plan, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmektedir. Katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporları gözetilerek hazırlanmakta olan ÖUKP'de temel amaç, AB ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasıdır. ÖUKP, yürürlüğe girmesi bakımından AB tarafından onay beklemeyen ancak mali açıdan AB kaynaklarına önemli ölçüde gereksinim duyan bir plandır. AB'ye adaylık sürecindeki bir planlama belgesi olması özelliğiyle, bu planın hazırlanmasında yine katılım ortaklığı belgesi, ilerleme raporları ve ulusal program gibi AB politika metinleri esas alınmaktadır. Planın hazırlanmasında AB'nin temel aktör olması durumu kendisini planın uygulanmasında da göstermektedir. 2004-2006 dönemini kapsayan ilk ÖUKP'nin uygulanabilmesi için toplam 528 milyon euro ayrılmış ve bu miktarın 371.5 milyon euro tutarındaki kısmının AB kaynaklarından sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu planın finansmanı için Türkiye tarafından kullanılacak 156.5 milyon euro tutarındaki finansmanın 37 milyon euro tutarındaki kısmı özel sektör tarafından karşılanacaktır.¹⁵⁴ Finansmanın büyük bir kısmının AB tarafından karşılanmasının yanı sıra planın teknik alt yapısı da AB tarafından verilmiş ve bu konuda yabancı uzmanlar, DPT personeline iki ay eğitim vermişlerdir. Finansman ve teknik konular da göstermektedir ki ÖUKP, kalkınma planlarından farklı olarak ulusal değil ulusüstü bir planlama belgesidir ve fiili olarak kalkınma planlarını işlevsiz kılmaktadır. Çünkü "ulusal" ve "kalkınma" sıfatlarıyla kalkınma planlarından "ön"ce ekonomik ve toplumsal yapının nasıl yönetileceğini göstermekte ve temel olarak AB politika metinlerine göre aynen kalkınma planlarında olduğu gibi belirli dönemler için hazırlanmaktadırlar. Kalkınma planları gibi belirli dönemler için hazırlanan ancak bu dönemin AB istatistikî sınıflandırmasına uygun olarak üç yıllık olarak belirlendiği ÖUKP, YPK'nin kararıyla uygulamaya girmesi bakımından kalkınma planlarından farklılaşmaktadır.

¹⁵³ Devlet Planlama Teşkilatı, *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara, 2003, s.15.

¹⁵⁴ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=26232&l=1>, (Erişim Tarihi: 10.04.2008).

YPK kararı olarak doğmuş olan ÖUKP, yönetişimci yönetim biçiminin piyasa dostu devlet anlayışına uygun özellikler sergilemektedir. Planın böyle bir anlayışa uygun olarak hazırlandığı planda da net bir şekilde ifade edilmekte ve temel amacın kamunun doğrudan mal ve hizmet üretiminin önüne geçmek ve piyasa mekanizmasını bütün yönleriyle güçlendirmek olduğu belirtilmektedir.¹⁵⁵

Önümüzdeki dönemde yapısal reformların sürdürülmesi, öngörülen ekonomik hedeflere ulaşılmasında ve makroekonomik istikrarın sağlanmasında belirleyici olacaktır. Bu kapsamda, özelleştirme yoluyla kamunun doğrudan mal ve hizmet üretimi yerine asli görevlerinde yoğunlaşması ve kaynak kullanımında etkinliğin artırılması, şeffaf ve etkin bir kamu yönetiminin oluşturulması, bankacılık sisteminin reel sektörün kaynak ihtiyacını etkin bir şekilde karşılayacak yapıya kavuşturulması, çeşitli alanlarda oluşturulan düzenleyici kurumlarla piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi ve ekonomide özel sektörün rolünün daha da geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bunlara ek olarak, tarım ve alt yapı hizmetleri alanlarındaki reformlar hızlandırılarak sürdürülecektir.

Orta vadeli amaçları AB üyeliği çerçevesinde belirleyen bu planda stratejik planlama düşüncesine uygun olarak Türkiye güçlü ve zayıf yönleriyle değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmede piyasa gereklerini karşılayacak rasyonel ve etkili bir yönetim anlayışının yerleştirilmeye çalışılması amaçlanmakta ve bu amaçla girişimciliğin artırılması, serbest piyasa işleyişini olumsuz etkileyen hukuki engellerin kaldırılması,¹⁵⁶ piyasa mekanizmasının geleneksel kamu kurumları tarafından değil de düzenleyici kurumlar eliyle gerçekleştirilmesi, kamu personel rejiminin yeniden inşa edilmesi ve son noktada adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışıyla kamu yönetiminin örgütlenmesinin yerleştirilmesi hedeflenmektedir. Atılması planlanan bu adımlar da son tahlilde yönetim biçiminin piyasa gerekleri doğrultusunda nasıl şekillendirildiğini göstermektedir.

AB'ye üyelik sürecinde Kopenhag kriterlerine uyum sağlanması ve Maastricht kriterlerine yakınsanması, ekonomi politikalarının belirlenmesinde temel perspektifi oluşturmaktadır. Piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ve ekonominin rekabet gücünün artırılması öncelikli hedeflerdir. Bu bağlamda, özelleştirme yoluyla devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, piyasa düzenleme işlevinin bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmesi, özel girişimciliğin güçlendirilmesi ve serbest piyasa işleyişini olumsuz etkileyen hukuki engel ve iktisadi belirsizliklerin giderilmesi özel bir önem taşımaktadır. Ayrıca, mali sektör reformuna ve kamunun tekel konumunda olduğu sektörlerin rekabete açılması çabalarına devam edilecektir.¹⁵⁷

Kamu hizmetlerinde etkinliği artırarak harcamalarda disiplin sağlamak ve harcamalar yönüyle kamu borçlanma gereği üzerinde baskı oluşturmamak temel harcama politikasıdır.

¹⁵⁵ T.C. *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, 2003, s.iii.

¹⁵⁶ 2003 yılında yapılmış olan bir düzenlemede Türkiye'de kurulacak olan yabancı sermayeli şirketler için izin şartının kaldırılmış olması sermayenin önündeki hukuki engellerin ortadan kaldırılması bakımından önemli bir düzenlemedir. (4875 Sayılı *Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu*, RGT:17.06.2003, 25141)

¹⁵⁷ T.C. *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, 2003, s.83.

Harcamalara ilişkin olarak orta dönemde kapsamlı bir personel rejimi reformu yapılması öngörülmektedir. Reform çalışmaları sırasında kamu personel sistemi yeniden düzenlenecektir.¹⁵⁸

Kamu yönetiminde, merkezi bir yapıdan adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçişe yönelik çaba sarf edilmesi...¹⁵⁹

Yönetim biçiminde yapılması planlanan bu değişiklikler, planın orta vadeli stratejisinin açıklanmasında daha da net bir görünüm kazanmakta ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği artırabilmek ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirebilmek amacıyla kamu yönetiminde stratejik planlama ve performans yönetimi uygulamalarının yaygınlaştırılması ve kamu yönetiminin mal ve hizmet üretimi dışında kalan asli görevlerine çekilmesi uzun vadeli stratejinin en önemli parçaları olarak sunulmaktadır.

Kamu kaynakları kullanımında etkinliği artırmak ve sonuçlara odaklı bir yaklaşım içinde toplumun taleplerini karşılamak için, ulusal politikalar çerçevesinde kuruluş düzeyinde stratejik planlama yapılması için gerekli kapasite oluşturulacaktır.¹⁶⁰

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında; kamu kurumlarının fonksiyonlarının ve teşkilat yapılarının gözden geçirilmesi, kuruluş düzeyinde stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi uygulanması, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, kamu hizmetlerinde vatandaşın taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumu, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.¹⁶¹

Yeni planlama sistematüğinde ele alınması gereken bir diğer planlama belgesi de katılım öncesi ekonomik programdır (KÖEP). KÖEP, planlama sistematüğinde yerini almış olan ulusal program ve ÖUKP gibi bir AB politika belgesidir. Bir başka deyişle KÖEP, AB'ye aday olan ülkeler tarafından hazırlanması zorunlu olan bir metindir. AB, adaylık süresince aday ülkelerin hedeflemiş oldukları ekonomik reformların ve üyelik sonrası ekonomik ve parasal birliğe katılmaya yönelik hazırlık durumlarının izlenmesi amacıyla 2001 yılında katılım öncesi mali izleme süreci başlatmıştır. Bu süreç bildirim ve KÖEP olmak üzere iki aşamalıdır. Bildirim, her yıl aday ülkelerin AB muhasebe sistemine uygun olarak bütçe açıklarına ilişkin verileri ve borçluluk durumlarını AB'ye iletmeleridir. İzleme sürecinin ikinci halkası olan KÖEP ise aday ülkelerin orta dönem makroekonomi politikalarının hedeflerini, kamu maliyesinin amaçlarını ve yapısal reformların önceliklerini içeren dört yıllık bir ekonomik programla sundukları bir belgedir. Son ekonomik gelişmeler,

¹⁵⁸ a.k, s.91.

¹⁵⁹ a.k, s.69.

¹⁶⁰ a.k, s.92.

¹⁶¹ a.k, s.75.

makroekonomik çerçeve, kamu maliyesi ve yapısal reformlar olarak dört bölümden oluşan KÖEP’te temel amaç Kopenhag ekonomik kriterlerinin karşılanmasıdır. Dört yıllık ekonomik hedefler gözetilerek 2001 yılından itibaren her yıl hazırlanan KÖEP,¹⁶² ÖUKP gibi DPT tarafından ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde hazırlanan ve YPK tarafından kabul edilen bir planlama belgesidir.¹⁶³

Yeni planlama sistematığının en önemli planlama araçlarından biri olan KÖEP’lerde de temel amaç, ekonomik ve toplumsal yapının piyasa sisteminin hâkim kılınmasını sağlama amaçlı yönetilmesidir. Bu amaçla 2001 yılı metninde de özelleştirmelere hız verilmesi, yabancı sermayenin teşvik edilmesi ve ekonominin daha rekabetçi bir yapıya kavuşabilmesine önem verilerek yönetişimci devlet biçimini hayata geçirecek temel politikalar saptanmıştır.¹⁶⁴

Kamu açıklarının azaltılması ve özelleştirmelerin hızlandırılması... Rekabetin geliştirilmesi... Doğrudan yabancı sermaye yatırımının artırılması...

2002 yılında hazırlanmış olan KÖEP ise 2001 yılı belgesinde belirlenmiş olan ana noktaların nasıl hayata geçirileceğine ilişkin ayrıntılı hükümler içermekte ve yönetim sürecinin planlama, örgütlenme, personel, bütçe ve denetim boyutlarında ne tür değişmelerin gerçekleşeceğini net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Kamu kesiminde aşırı istihdam, emeklilik ve işten çıkarmalar yoluyla azaltılacaktır.¹⁶⁵

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılarak yetki ve sorumluluklarının artırılmasını sağlayacak düzenlemelere devam edilecektir.¹⁶⁶

Kamuda kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımını sağlayacak ortamın yaratılması amacıyla, mali yönetim ve kontrol sistemi yeniden yapılandırılmaktadır.¹⁶⁷

Performans yönetimi ve hesap verme sorumluluğu ön plana çıkarılacaktır.¹⁶⁸

Dış denetim etkinleştirilecek, TBMM adına dış mali denetim yapan, yürütmeden bağımsız, anayasal bir kuruluş olan Sayıştay’ın denetim yetkisi kamu kaynağı kullanan bütün kurum ve kuruluşları kapsayacak şekilde genişletilecektir.¹⁶⁹

¹⁶² Şu ana kadar 2001-2008 yılları da dâhil olmak üzere sekiz KÖEP hazırlanmıştır.

¹⁶³ DPT, *Katılım Öncesi Ekonomik Program*, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC7B45682F7E194702>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

¹⁶⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2001, s.21.

¹⁶⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2002, s.32.

¹⁶⁶ a.k, s.33.

¹⁶⁷ a.k, s.64.

¹⁶⁸ a.k, s.65.

¹⁶⁹ a.k, s.65.

2001 ve 2002 KÖEP’lerde belirtilen bu değişikliklerin hayata geçirilmesini sağlayacak en önemli örgüt ise geleneksel olarak kalkınma planlarını hazırlamak ve uygulamakla görevlendirilmiş olan DPT’dir. 2003 yılında hazırlanmış olan KEÖP’de de açıkça belirtildiği üzere DPT’nin bundan böyle en önemli görevi devlette genel kurumsal yapının gözden geçirilmesidir.¹⁷⁰

Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışmasının temel amacı, kamu yönetimini vatandaş ve sektör odaklı olarak yeniden yapılandırmak ve kamudaki teşkilat yapısını sadeleştirerek karar alma sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmaktır. Devletin değişen rolüne uygun olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek, kurumların asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışması Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülmektedir.

1990’lı yılların başlarından itibaren DB ve IMF’nin ve 1999 yılından sonra da AB’nin belirleyicilikleri çerçevesinde gerçekleşen ve planlama düzeyinin ulusaldan ulusüstüne kayması doğal olarak ülke içinde hazırlanmakta olan kalkınma planlarının da niteliklerinin değişmesine neden olmaktadır. Bu çerçevede planlama sistematüğinde ulusal program, ön ulusal kalkınma planı ve katılım öncesi ekonomik program gibi yeni ulusüstü planlama belgeleri belirirken, kalkınma planları da bu belgelerle uyumlu bir biçimde nitelik değiştirmekte ve stratejik planlama mantığına uygun olarak hazırlanmaktadırlar.

Kalkınma planlarının stratejik planlama anlayışına uygun olarak hazırlandığı ilk kalkınma planı sekizinci beş yıllık kalkınma planıdır.¹⁷¹ Sekizinci beş yıllık kalkınma planı kendisinden önceki planlardan farklı olarak “uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı” olarak adlandırılmakta ve planın stratejik bir nitelik taşıdığı ismen de belirtilmektedir. Sekizinci beş yıllık kalkınma planı, sektörel planlamanın rafa kaldırıldığı ve stratejik planlamanın en önemli unsurlarından biri

¹⁷⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2003, s.77.

¹⁷¹ Bazı kaynaklarda ise stratejik planlama anlayışının yedinci beş yıllık kalkınma planıyla birlikte başladığı iddia edilmektedir. Bu iddiaya göre yedinci beş yıllık kalkınma planında ekonomik ve toplumsal açıdan bütüncül bir kalkınma hedefinden ziyade dünya piyasalarına uyum sağlayabilme amaçlı çeşitli hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerine önem verilmekte ve stratejik planlama doğrultusunda gerekli hukuki ve kurumsal değişimleri gerçekleştirme yönünde adımlar atılarak yapısal değişim projelerini içeren bir planlama yaklaşımı benimsenmektedir. (Soyak (2006), *a.g.k.*, s.69, Yılmaz (1999), *a.g.k.*, s.98 ve Alkan Soyak ve Nadir Eroğlu, “Türkiye’nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF-Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü”, *(Küreselleşme, Demokratikleşme ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu, (Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi)*, 2008, s.531.)

olan çok yıllık bütçelemenin hayata geçirildiği bir plandır.¹⁷² Sekizinci beş yıllık kalkınma planıyla birlikte kalkınma planlarının stratejik bir nitelikte hazırlandığı planın dokuzuncu bölümünde yer alan kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması başlığı altındaki 1837. maddesinde de net bir şekilde ifade edilmektedir.¹⁷³

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.

Planın yukarıda ele alınan maddesi de göstermektedir ki sekizinci beş yıllık kalkınma planının temel amacı, ekonomik ve toplumsal yaşamın verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması ve böylece yönetişimci devlet biçimine uygun yeni bir yapının ortaya çıkarılmasıdır. Bu çerçevede sekizinci kalkınma planında yönetişimci devlet biçimini hayata geçirebilmek amacıyla piyasa dostu devlet anlayışına uygun olarak iktisadi ve sosyal hedeflere varabilmek için devletin ve piyasanın birbirini destekleyici ve tamamlayıcı görevlerinin bulunduğu belirtilmektedir. Devletin bu işbölümündeki temel görevi de 1997 tarihli DB raporunda da dile getirildiği üzere ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizması ile gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli hukuksal düzeni sağlama ve gerekli gözetim işlevini yerine getirmekle sınırlıdır. Bir başka deyişle devletin temel fonksiyonu düzenleyiciliktir. Devletin bu şekilde bir görev üstlenmesi ise plana göre, piyasa mekanizmasının iktisadi kaynakların dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşacak biçimde yaptığının düşünülmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁷⁴

Devletin özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilerek asli işlevine ağırlık vermesi ve rekabetçi piyasa düzenini sağlama işlevini dünyadaki dönüşümü dikkate alarak yerine getirmesi için gerekli düzenlemeler sürdürülecektir.¹⁷⁵

¹⁷² Yönetim biçiminde önemli değişiklikler yapmış olan bu iki unsur planlamanın işleyişi alt başlığında ayrıntılı olarak analiz edilmektedir.

¹⁷³ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (2001-2005), Ankara, 2000, s.191.

¹⁷⁴ a.k, s.209.

¹⁷⁵ a.k, s.26.

Devletin asli görevleri olarak tespit edilmiş olan bu konuma ulaşabilmesi ise planda yönetişimci devlet biçiminin üç temel unsuru olan piyasa dostu devlet, özelleştirme ve sivilleşme formülü çerçevesinde yerine getirileceği belirtilmektedir.

Toplumsal hedeflere ulaşmada piyasaların ve devletin birbirlerini tamamlayıcı rol oynamaları esas olacaktır. Bu çerçevede devletin düzenleme, gözetim ve denetleme fonksiyonları geliştirilecek, yerel yönetimler güçlendirilecek ve ulusal öncelikler doğrultusunda sivil toplum örgütleri desteklenecektir.¹⁷⁶

Kalkınma planlamasında stratejik planlama anlayışına uygun olarak yaşanan evrim konusunda ele alınması gereken bir diğer kalkınma planı dokuzuncu kalkınma planıdır. Dokuzuncu kalkınma planı hem kendisinden önceki sekizinci beş yıllık kalkınma planıyla ortak birtakım özellikler sergilemekte hem de kendisinden önceki bütün kalkınma planlarından farklı boyutlarıyla ön plana çıkmaktadır. Öncelikle dokuzuncu kalkınma planı stratejik planlama anlayışına uygun olarak ayrıntılı hükümler içermeyen ve sadece genel hedeflerin bir başka deyişle stratejinin belirlendiği bir planlama belgesidir. Planın bu özelliği hacim olarak da ön plana çıkmakta ve plan kendisinden önceki kalkınma planlarının neredeyse altıda biri ya da beş biri kadar bir sayfa sayısına sahiptir.¹⁷⁷ Dokuzuncu kalkınma planı, kendisinden önceki kalkınma planlarından ve sekizinci beş yıllık kalkınma planından farklı olarak ise beş yıllık bir süre için değil, yedi yıllık bir zaman dilimi öngörülerek 2007-2013 yıllarını kapsayacak bir şekilde hazırlanmıştır.¹⁷⁸ Kalkınma planının 2006 yılında değil de 2007 yılında yürürlüğe girmesinin temel nedeni, AB bütçe sisteminin 2007-2013 yıllarını kapsamaması ve Türkiye'nin de kalkınma planını bu yapıyla uyumlu bir şekilde hazırlamayı amaçlamasıdır. Bu durum planın vizyonuna da konu olmuş ve planda AB'ye özel bir önem verilerek planın temel olarak AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel bir strateji dokümanı olduğu belirtilmiştir.

Bu anlayışla hazırlanan dokuzuncu kalkınma planı, AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak tasarlanmıştır. Bu nedenle plan dönemi AB mali takvimi

¹⁷⁶ a.k, s.23.

¹⁷⁷ Kalkınma planlarının zaman içinde yaşadığı hacimsel boyut oldukça dikkat çekicidir. Birinci beş yıllık kalkınma planı 535, ikinci beş yıllık kalkınma planı 665, üçüncü beş yıllık kalkınma planı 1077, dördüncü beş yıllık kalkınma planı 699 sayfa iken yedinci plandan itibaren kalkınma planlarının sayfa sayısı önemli ölçüde azalmış ve yedinci beş yıllık kalkınma planı 319, sekizinci beş yıllık kalkınma planı 254 ve dokuzuncu kalkınma planı da sadece 101 sayfa olarak hazırlanmıştır.

¹⁷⁸ *Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Hakkında 2006/10399 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı*, RGT: 13.05.2006, 26167. Bu değişiklik konusunda dikkati çeken husus, Türkiye'de kalkınma planlamasının beş yıllık sürelerle yapılmasının nasıl düzenlendiğidir. Bu konuda ne DPT'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen ne de planların nasıl hayata geçirileceğini gösteren yasal metinlerde bir düzenlemeye gidilmemiştir.

dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıllık olarak belirlenmiştir. 28 Nisan 2005 tarihinde 5339 sayılı yasa ile 2005 yılı sonunda tamamlanan VIII. beş yıllık kalkınma planının ardından, hazırlanacak yeni planın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması bir yıl ertelenmiş ve dokuzuncu kalkınma planının 2007 yılında başlaması kararlaştırılmıştır.¹⁷⁹

2007-2013 dönemini kapsayan dokuzuncu kalkınma planı, "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ile hazırlanacaktır.¹⁸⁰

Yatırımcılara ve işletmelere yönelik kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlamak üzere; saydam ve objektif kurallar getirilecek, iyi işleyen bir yargı sistemi oluşturulacak, izin, onay ve işlemlerle ilgili bürokrasi azaltılacak, AB kuralları ile uyumlu bir devlet yardımları politikası uygulanacak, bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami ölçüde faydalanılacak, ulusal ve bölgesel düzeyde mevcut potansiyellerin etkin tanıtımı ve bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirilecektir.¹⁸¹

Bu durum da göstermektedir ki dokuzuncu kalkınma planı, kalkınma politikalarına ilişkin tercihler ve yöntemler sunan bir plan metni olmaktan ziyade AB'ye üyelik sürecine önem veren ve amaçların ve hedeflerin bu yönde tespit edildiği bir plan metnidir.¹⁸² Dokuzuncu kalkınma planının sadece isim olarak kalkınma planı olarak kaldığı ve aslında hukuki ve kurumsal altyapı değişiklikleri doğrultusunda stratejik bir yaklaşım içeren bir politika metni olduğu planla ilgili başbakanlık genelgesinde de net bir şekilde ifade edilmektedir.¹⁸³

Başlangıcından itibaren kamu kesimi için emredici, özel kesim için yönlendirici olan planlarda, giderek geniş kapsamlı ve ayrıntılı bir modelden, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak, makro çerçeve oluşturan, öngörülebilirliği artıran, sistemin daha etkin işleyişine imkân verecek biçimde kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran ve temel amaç ve önceliklere daha fazla yoğunlaşan bir stratejik yaklaşım modeline geçiş söz konusudur.

Kalkınma planının beş yıllık değil de yedi yıllık olarak hazırlanması aynı zamanda planın bir yasama faaliyeti olması durumunun da yapısal ve niteliksel açıdan sorgulanmasına neden olmaktadır. Yasama faaliyetinin ülkemizde dört yıl olarak belirlenmesine rağmen dokuzuncu kalkınma planının yedi yıllık bir zaman dilimi için kabul edilmesi planın TBMM'nin yasama dönemi yapısının dikkate alınmadığını göstermektedir. Böylece temel amacın etkili devlet yaratabilme olarak bir üst politika şeklinde belirlendiği kalkınma planı bir sonraki hükümeti de

¹⁷⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı* (2007-2013), Ankara, 2006, s.2.

¹⁸⁰ *Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Hakkında 2006/10399 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.*

¹⁸¹ a.k.

¹⁸² Aziz Konukman, "Kalkınma Planları Tarihe Karışıyor", http://www.birgun.net/writer_2005_index.php?category_code=1186602893&news_code=1128729146&year=2005&month=10&day=08, (Erişim Tarihi: 20.11.2009).

¹⁸³ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı ile İlgili 2005/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi*, RGT:05.07.2005, 25866.

bağlayabilecek bir görünüm sunmakta ve devlet eliyle kalkınma amacından ziyade piyasa dostu devleti yaratabilmenin temel politika metinlerinden biri olmaktadır.¹⁸⁴ Bu anlayış temelinde kalkınma planlarının sanayileşme odaklı kalkınma amacının da yatırım ortamının iyileştirildiği ve değişen şartlara uyumu sağlayacak bir kurumsal kapasitenin yaratılması olarak değiştiği görülmektedir.

Değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı günümüzde, planlama, geçmişte olduğundan çok daha önemli ve gerekli hale gelmiştir. Böyle bir ortamda, planlar her alanı detaylı düzenleme yerine strateji ve perspektif belirlemeye odaklanma durumundadır. Dokuzuncu kalkınma planının yapısı ve uygulama yaklaşımı bu koşullar ve ihtiyaçlar dikkate alınarak belirlenmiştir.¹⁸⁵

...Dokuzuncu kalkınma planı ile her alanı detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkân verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir.¹⁸⁶

Bu durum planda en net şekilde kamu kesimi hedef ve tahminlerinde görülmektedir. 2006 yılında % 45,5 olan genel devlet gelirlerinin 2013 yılında % 39,7'ye çekilmesinin hedeflenmesi ve bu duruma paralel olarak da genel devlet harcamalarının % 45,1 seviyesinden % 36,1'e gerilemesi yeni yönetim biçiminde devletin fonksiyonunu net bir şekilde göstermektedir. Genel devlet gelirlerinin ve harcamalarının bu şekilde azalmasına karşılık plan, yönetimsel devletin bir diğer özelliği olan yerelleşme boyutunda ekonomik ve toplumsal yapının yönetilmesini öngörmektedir. Yerelleşme boyutuna verilen önem planda kendisini yatırımlar konusunda da göstermekte ve merkezi düzeyde eğitim ve tarım alanında önemli yatırım azalmaları görülürken yerel yönetimler yatırım azalmalarından hiçbir şekilde etkilenmemektedir.¹⁸⁷

Sekizinci beş yıllık kalkınma planıyla birlikte başlayan kalkınma planlarının bu temel özellikleri de göstermektedir ki kalkınma planları, ekonomik ve toplumsal bütüncül bir kalkınma hedefinden ziyade piyasa için piyasayı düzenleme, piyasadaki

¹⁸⁴ Bu durum plan stratejisinin belirlendiği Bakanlar Kurulu kararında şu şekilde yer bulmuştur: "Devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi esas olacaktır."

¹⁸⁵ *Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Hakkında 2006/10399 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı*, RGT: 13.05.2006, 26167.

¹⁸⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006, s.1.

¹⁸⁷ Yatırımlara ilişkin revizyonların nasıl değiştiği için bkz. *Ayrıışık Oy: Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s.9 ve ek tablo.

belirsizlikleri giderme ve böylece de rekabet edilebilir bir yapı yaratabilmeyi amaçlayan politika metinlerine dönüşmüşlerdir. Bir başka deyişle bürokratik yönetim biçiminden farklı olarak devletin asli görevi değişen planlama anlayışında rekabetçi piyasa düzenini sağlama olarak saptanmıştır. Bu şekilde bir amaç benimsenmesi piyasa mekanizmasının iktisadi kaynakların dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşacak biçimde yerine getirdiğine ancak bu durumun da piyasalarda rekabet koşullarının varlığına gereksinim duyduğuna dayanmaktadır. Planlama anlayışının bu şekilde değişmesi sonuç olarak kalkınma planlarının özel sektör bir yana kamu sektörü açısından da bağlayıcılıklarının sorgulanabilmesine yol açmaktadır.¹⁸⁸

Planlama sistematüğinde görülen bu değişiklikler de göstermektedir ki değişen planlama anlayışında ekonomik ve toplumsal yaşamın nasıl yönetileceğı uluslararası örgütler tarafından belirlenmekte ve böylece planlamanın düzeyi planlama amacının dünya ile bütünleşme hedefine uygun olarak ulusaldan ulusüstüne doğru kaymaktadır. Uluslararası örgütlerin ekonomik ve toplumsal yaşama ilişkin tavsiye ve önerileri Türkiye'ye bir koşul olarak dayatılmakta ve bu zorunluluğun sonucu olarak da bu tavsiye ve önerilere uygun olarak hazırlanmış olan yeni planlama belgeleri ile ekonomik ve toplumsal yaşam yönetilmektedir. Planlama sistematüğünde uluslararası örgütlerin politika transferleri sonucunda hazırlanmış olan planlama belgelerinin ön plana çıkması ayrıca ulusal çapta hazırlanan kalkınma planlarının da ulusüstü bir nitelik kazanmasına yol açmakta ve kalkınma planları, stratejik planlama anlayışına uygun olarak dönüşmektedirler. Yeni planlama sistematüğünde kalkınma planları ekonomik ve toplumsal gelişimi bütüncül bir konumda ele almak yerine girişimciler için gerekli yasal düzenlemelerin sağlanması ve girişimcilere gerekli ekonomik göstergelerin sunulması pozisyonuna dönüşmektedirler. Sonuç olarak planlama sistematüğünün yeni unsurları olan yeni planlama belgeleri ve stratejik bir nitelikle hazırlanan kalkınma planları hem ekonomik ve toplumsal yaşamın hangi aktör ya da aktörlerce yönetildiğini hem de yeni yönetim biçiminde devletten beklentinin ne olduğunu göstermesi bakımından oldukça önemli politika metinleridirler.

¹⁸⁸ Soyak (2006), *a.g.k.*, s.69.

III. PLANLAMANIN ÖRGÜTLENMESİ

Planlamanın amacının ekonomik ve toplumsal yaşamın devlet tarafından kalkınma hedefiyle bütüncül bir şekilde planlanmasından, ekonomik ve toplumsal yaşamın piyasa için ve piyasa tarafından planlanması şekline ve planlamanın amacıyla paralel bir şekilde planlamanın düzeyinin de ulusal boyuttan, ulusüstü bir boyuta doğru değişiklikler geçirmesiyle uyumlu olarak planlamanın örgütlenmesinde de önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Planlamanın örgütlenmesinden kastedilen ekonomik ve toplumsal yaşamın nasıl planlandığıdır. Bir başka deyişle planlamanın örgütlenmesi planlama faaliyetinin hangi kurum ya da kurumlarca yapıldığını anlatmaktadır.

Planlamanın örgütlenmesinde yaşanan değişim, iki noktada karşımıza çıkmaktadır. Bu noktalardan ilki, Türkiye’de ulusal planlama örgütü olan DPT’de yaşanan yapısal ve görevsel farklılaşmadır. DPT, kuruluşundan günümüze kadar birçok yasal düzenlemeye tabi olmuş ve zaman içerisinde yapılan yasal değişiklikler çerçevesinde yönetim biçiminin piyasa ilkeleri bağlamında yapılanmasını sağlamada en önemli örgütlerden biri hâline gelmiştir.

Planlamanın örgütlenmesinde yaşanan ikinci değişim noktası, planlamanın örgütlenmesinde yaşanan değişimdir. Bu çerçevede yaşanan değişim merkezi (makro) ve yerel/kurumsal (mikro) olmak üzere iki boyutludur ve değişim, DPT ile birlikte hangi kurum ya da kuruluşların doğrudan ekonomik ve toplumsal yaşamın planlanması fonksiyonunu üstlendiğini göstermektedir. Bu çerçevede merkezi düzeyde yaşanan değişimde dikkat edilmesi gereken en önemli husus, 2000 yılında DPT içinden hazırlanan bir çalışma ile kurumun isminin, yapısının ve görevlerinin yeni bir planlama anlayışı çerçevesinde değiştirilmesine ilişkin adımların atılması ve yeni planlama anlayışı çerçevesinde Maliye Bakanlığı’nın ön plana çıkmasıdır. Planlamada yaşanan evrimle birlikte planlamanın örgütlenmesinde yaşanan ikinci değişim ise planlamanın örgütlenmesinin yerel/kurum düzeyine inmesidir. Yerel/kurumsal düzeyde yaşanan değişimde dikkati çeken husus planlama anlayışının ulusal/merkezi düzeyden yerel/kurumsal düzeye taşınması ve yerel/kurum boyutunda her bir kamu kurumunun ve kuruluşunun politika üretme kapasitelerinin artırılmasının amaçlanmasıdır.

A. Planlama Örgütünde Değişim

Yönetimsel olarak tanımlanan her türlü etkinlik, bir örgüt oluşumu içinde gerçekleştiğinden yönetim olgusu ile örgütler arasında organik bir ilişki bulunmaktadır.¹⁸⁹ Bu bağlamda yönetim bilimi çalışmalarında örgütler, ihmal edilmemesi gereken önemli bir çalışma alanını oluşturmaktadırlar. Toplumsal yapıda birçok düşünce ve eylem örgütler içinde anlam kazanmakta ve toplumsal yapının devamında da örgütler önemli roller üstlenmektedirler. Toplumsal değişme, toplumsal yapının değişimi olduğuna göre ve toplumsal yapı da toplumun örgütlü düzenini belirlediğine göre örgüt yapılarıyla toplumsal yapı arasında da yoğun bir etkileşim belirmektedir.¹⁹⁰ Çünkü örgütler, belirli hedeflere yönelmiş ve planlanmış toplumsal birimlerdir. Bu bakımdan değişen toplumsal yapıda değişmeye en çok maruz kalacak birimlerden biri de örgütler olduğuna göre örgütsel değişimin dinamiklerini örgüt içi davranış kalıplarında değil toplumsal yapıda meydana gelen değişimlerde aramak gerekmektedir.¹⁹¹

Örgütsel değişimde toplumsal çerçevenin asıl belirleyici konumda olması, yani, örgütlerin bağımlı, toplumsal yapının da bağımsız değişken şeklindeki görünümü, örgütlerin aslında toplumsal çevrenin bir ürünü olmalarından kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle ekonomik, toplumsal ya da kültürel bir fonksiyonu yerine getiren örgütler çevrenin talepleri doğrultusunda kuruluş amaçlarını değiştirmek zorunda kalmaktadırlar.¹⁹² Bu açıklamalar da göstermektedir ki örgütsel değişimin en önemli yönü, toplumsal çevrenin etkisiyle örgütün amaçlarında ve bu amaçlara bağlı olarak yapısında ve görevlerinde meydana gelen değişimdir.

¹⁸⁹ Yılmaz Üstüner, “Örgüt Bilimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:39, S:3, (Eylül 2006), s.17.

¹⁹⁰ Emre Kongar, “Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme”, *Yönetim Sosyolojisi*, (Der: Ömer Bozkurt), TODAİE, Ankara, 1977, s.25. ve H. Sami Güven, Ömer Bozkurt’un *Toplumsal Yapı İçinde Örgütler* adlı sunuşunun tartışmaları, *Yönetim Sosyolojisi*, (Der: Ömer Bozkurt), TODAİE, Ankara, 1977, s.122-123.

¹⁹¹ Ömer Bozkurt, “Örgütsel Değişimin Görünümleri Konusunda Bir Not”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:6, S:4, (Aralık 1973), s.38-43.

¹⁹² Sağlam (1979), *a.g.k*, s.61.

1. DPT'nin Kuruluş Dönemi (1960-1980)

DPT'nin¹⁹³ kuruluşunda iç dinamiklerin yanında dış dinamiklerin de büyük bir etkisinin olduğu iddia edilmektedir ki bu iddia büyük ölçüde haklılık taşımaktadır. 1950'li yıllara damgasını vurmuş olan yabancı uzman raporlarında görüleceği üzere Türkiye'nin bir planlama örgütü kurması uluslararası arenadan büyük bir destek görmektedir. Ancak Türkiye'den talep edilen planlama örgütü ekonomik ve toplumsal yaşamın bütüncül bir şekilde kalkınmasında temel bir görev üstlenecek olan bir örgüt değil, Türkiye'nin ekonomik gelişmesinin belirli bir program dâhilinde gelişimini sağlayacak olan bir örgüttür. Bir başka deyişle Türkiye'den beklenen almış olduğu kredi borçlarını düzgün bir şekilde ödeyebilmesini de sağlayacak bir biçimde ekonominin kontrol altında tutulmasıdır.

Oya Türkiye'de planlama örgütü olarak DPT, iktisadi planlama dışında sosyal ve kültürel konuları da içine alan bir kalkınma planlaması anlayışının örgütü olarak doğmuştur. Karma ekonomilerde genellikle planlama örgütü, yüksek seviyede bir kurul ve bir de teknik sekretaryadan oluşmaktadır. Kurul, planlama örgütünün en yüksek ve yetkili danışma organı konumundayken; sekretarya ise planın hazırlanabilmesi için teknik çalışmaları yapmakla görevlidir. Kurulun temel görevi, plan taslaklarını hazırlaması ve planın hazırlanmasında siyasetçilere politika belirlemede danışmanlık yapmasıdır.¹⁹⁴ Türkiye'nin planlama birimi olan Devlet Planlama Teşkilatı da bu düşünceye uygun olarak kurgulanmış ve başbakanlığa bağlı bir birim olarak Yüksek Planlama Kurulu ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı olarak yapılandırılmıştır.

91 sayılı kanunla¹⁹⁵ hayat bulan DPT'nin merkez örgütü Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'dır. Müsteşarlık, müsteşar ve doğrudan müsteşara bağlı olarak çalışacak olan iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon daire

¹⁹³ Devlet Planlama Teşkilatı'nın Sümerbank haricinde bir anlamda ilk örneği olan ilk planlama kurumu, 18 Ocak 1940'ta çıkarılan 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu kapsamında kurulan Koordinasyon Heyeti'dir. Bu konuda ele alınması gereken bir diğer birim de 1956 yılında kurulmuş olan Milli Korunma Dairesi'dir. İktisat ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olan dairenin görevi, hükümetçe alınacak tedbir ve kararlara ilişkin incelemelerde bulunmak ve ilgili kanunun uygulanması ile ilgili hususlar hakkında gerekli kontrolleri yapmaktır.

¹⁹⁴ Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu (1967), *a.g.k.*, s.116.

¹⁹⁵ *Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında 91 Sayılı Kanun*, RGT: 05.10.1960, 10621.

başkanlıklarından oluşmaktadır. İktisadi planlama dairesinin temel görevi gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli genel ve bölgesel planları hazırlamaktır. Sosyal planlama dairesi ise memleketin sosyal problemlerini incelemekte ve bu sorunlara ilişkin uzun ve kısa vadeli planları hazırlamaktadır. Merkez teşkilatının son birimi olan koordinasyon daire başkanlığından da hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde planın gerçekleştirilmesini kolaylaştıracak idari, mali ve hukuki tedbirleri alması beklenmektedir. Merkez örgütünün bu şekilde oluşturulması, DPT'nin sadece iktisadi planlama örgütü olarak kurgulanmadığını göstermektedir. Ayrıca hem iktisadi hem de sosyal planlama dairelerinin planların hazırlık sürecinde toplumun değişik kesimlerinin görüş ve fikirlerine yer verebilmek için özel ihtisas komisyonlarından yararlanılacağı belirtilmesi dönemin demokratik anlayışının ve planlamanın katılımcı boyutunu sergilemesi açısından oldukça önemlidir.¹⁹⁶

91 sayılı kanuna göre DPT'nin planlama konusundaki temel görevi, ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politika ve hedeflerinin tayininde hükümete yardımcı olmak, hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak, planın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda değişiklikler yapmak ve özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri hükümete tavsiye etmektir. Bu bağlamda 91 sayılı kanuna göre DPT'nin görevleri araştırma, danışmanlık, plan ve program hazırlama, koordinasyon ve izlemedir.

91 sayılı kanunun Müsteşarlık dışında öngördüğü diğer bir birim de Yüksek Planlama Kurulu'dur (YPK). 91 sayılı kanuna göre YPK, başbakanın ya da başbakan yardımcısının başkanlığında Bakanlar Kurulu'nca seçilecek üç bakan, DPT müsteşarı, iktisadi, sosyal ve koordinasyon dairesi başkanlarından meydana gelmektedir. YPK'nin 91 sayılı kanuna göre ilk hâlinde eşit sayıda siyasetçi ve bürokrat bulunmaktadır. Bu durumun temelde iki nedenden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Birincisi, 1961 Anayasası döneminin meclis yapısında da somutlaştığı gibi toplum içi çatışmaları en aza indireceği düşüncesidir. İki meclisten

¹⁹⁶ *Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonları ile Koordinasyon Komisyonlarının Kuruluş ve Çalışmaları Hakkındaki 5/1722 sayılı Tüzük*, RGT:23.10.1961, 10939. Özel ihtisas komisyonları düşüncesi Hindistan planlama deneyiminde ithal edilmiştir. (Küçük (1975), a.g.k, s.284.)

oluşan parlamentoda da meclisler birbirlerine karşı denge-fren şeklinde düşünülmüş ve bu düşünce yapısı YPK'nin kuruluşuna da yansımıştır. YPK'nin ikili ve sayıca eşitlikçi bir yapıda oluşturulmasının bir diğer nedeni de 1950'li yıllarda itibarını önemli ölçüde yitiren bürokratlara bir anlamda bu konumlarını tekrar kazandırabilme düşüncesidir. Bu düşüncenin temelinde siyasetçilerin günlük oy hevesi içinde davranıp ulusal çıkarlardan taviz verebilecekleri, oysaki bürokratların seçilme gibi bir kaygıları olmadığından toplumun geneline hizmet verebileceği düşüncesi yatmaktadır. Bu bağlamda YPK, siyasi tercihlerle teknik tercihlerin uzlaştığı bir yapılanma görünümü sunmakta¹⁹⁷ ve bir anlamda BK ile DPT arasında aracılık yapmaktadır.¹⁹⁸ YPK'nin bu şekilde önemli bir konumda olması onun görevlerine de yansımakta ve YPK, kanunun 12. maddesine göre iktisadi ve sosyal hedeflerle politikaların tayininde esas teşkil edecek hususları kararlaştırmaktadır. Bu çerçevede YPK'nin en temel görevi, iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kurulu'na yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kurulu'na sunulmadan önce tayin edilen hedeflere uygunluk açısından incelemektir.

Kalkınma planlamasının örgütlenmesinde demokratik katılımı sağlayabilmek amacıyla YPK'nin eşitlikçi yapısı dışında oluşturulmuş olan bir başka araç da özel ihtisas komisyonları (ÖİK) ve kollogyum uygulamasıdır.¹⁹⁹ İhtiyaç duyulan konu ve sektörlerde oluşturulan ÖİK, sektör envanterleri yapmakta ve belirlenen gelişme hızlarına ve finansman kaynaklarına uygun olarak DPT'ye öneriler sunmaktadır. Kollogyum uygulaması ise ikili bir yapılanma göstermekte bilimsel ve milli kollogyum olarak ikiye ayrılmaktadır. Plan modelleri bilim adamları tarafından oluşturulmuş olan bilimsel kollogyumda tartışmaya açılırken; milli kollogyum uygulaması ise günümüzde dillerden düşmeyen yönetim mekanizmasıyla sık sık gündeme gelen üçlü karar alma yapısından daha geniş bir katılım mekanizması sunan bir uygulama olarak belirlemektedir. Bu uygulama kapsamında üniversiteler, meslek

¹⁹⁷ Mustafa Ateş, *DPT Bünyesindeki Kurullar: Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001, s.1.

¹⁹⁸ Farhri Aral, (Yay. Haz.), *Planlı Kalkınma Serüveni*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.15.

¹⁹⁹ Özel ihtisas komisyonlarının oluşumu ve görevleri için bkz. Özden Tolunay, *Özel İhtisas Komisyonlarının Çalışma Düzeninin Kurulması*, DPT Yayını, 1981.

kuruluşları, sendika temsilcileri, yerli ve yabancı uzmanlar bir araya gelmekte ve kalkınma planları geniş bir düzlemde tartışılmaktadır.²⁰⁰

1960-1980 döneminde kurucu kanun olan 91 sayılı kanun dışında DPT ile ilgili olarak yapılmış iki yasal düzenleme ön plana çıkmaktadır.²⁰¹ Bu düzenlemelerden ilki, 1965 yılında Teşvik Uygulama Dairesi'nin DPT'ye katılmasıdır. Bu daire, özel sektörün de plan hedefleri doğrultusunda çalışması ve özel sektöre yönelik teşvik işlemlerinin tek elden ve planlı bir şekilde verilmesi amacıyla kurulmuştur.²⁰² Ele alınması gereken bir diğer yasal düzenleme de 1971 yılında Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin kurulmasıdır. Bu düzenlemenin ekonomik ve sosyal nedenleri üçüncü beş yıllık kalkınma planında yatmaktadır. Bölge kavramı yerine yöre kavramının benimsendiği planda yurdun bazı yerlerinin ekonomik, sosyal ve kültürel bakımlardan geri kaldığı ve bu nedenle DPT içerisinde sadece bu konuyla ilgili bir dairenin kurulması gerektiği belirtilmiştir.²⁰³

1960-1980 dönemi genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda bu dönemde DPT'nin yapısal ve görevsel özelliklerinin temelde tek bir kanunla biçimlendirildiği görülmektedir. Bu tek kanuna göre de DPT, müsteşarlık ve kurul olmak üzere iki yapıdan oluşmaktadır. Müsteşarlık iktisadi, sosyal ve koordinasyon dairesi başkanlıklarından oluşmakta ve bu daireler aracılığıyla ulusal gereksinimler çerçevesinde hem bütüncül bir kalkınma gerçekleştirilmek istenmekte hem de planların uygulanmasında kamu yönetiminde ve özel sektörde koordinasyon adıyla doğrudan görevler üstlenmektedir. DPT, kurul olarak da eşit sayıda bürokrat ve siyasetçiden oluşan YPK'den meydana gelmekte ve temel ekonomik ve sosyal politikalar bu kurul aracılığıyla belirlenmektedir.

²⁰⁰ Tan (1976), *a.g.k.*, s.32 ve Günsoy (1997), *a.g.k.*, s.197.

²⁰¹ Bu dönem içinde yapılmış olan bir diğer yasal düzenlemeyle DPT'nin planların yapılması, uygulanması ve koordinasyonu ile ilgili olarak araştırma, etüd ve proje gibi işleri yabancı ve yerli gerçek ve tüzel kişilere sözleşme ile yaptırılabilmesi hüküm altına alınmıştır. (*Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 30/9/1960 Tarih ve 91 Sayılı Kanunun 20. Maddesinin Değiştirilmesine 340 Sayılı Dair Kanun*, RGT: 07.08.1961, 10874.)

²⁰² Sezen ise bu dairenin kurulmasını DPT'nin sermaye ile doğrudan ilişkiye girmesinde önemli bir gelişme olarak görmektedir. (Sezen (1999), *a.g.k.*, 88-105.)

²⁰³ B. Ali Eşiyok., *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Dengesizlikler*, Ankara, 2002, http://www.tkb.com.tr/esa/GA/2002-GA/GA-02-07-16_Turkiye_Ekonomisinde_Bolgesel_Dengesizlikler.pdf, s.17, (Erişim Tarihi: 20.07.2008).

2. Yapısal ve Görevsel Açıdan Yeniden Yapılanma Çalışmaları (1980-2000)

1980’li yıllar ekonomik ve toplumsal açıdan piyasa sisteminin bütün kurum ve kurallarıyla ağırlığını hissettirdiği bir dönemi işaret etmektedir. Ekonomik ve toplumsal gelişmede devletin en büyük yükü oluşturduğunun ve ekonomik gelişmede özel sektörün ve toplumsal alanda da sivil toplum örgütlerinin esas sürükleyici güce sahip olduğunun ileri sürüldüğü bu dönemde bu düşüncelere uygun olarak planlama anlayışında da önemli değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. Değişen planlama anlayışının temel özelliği devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda bütün araçları ile yer alması değil, açık toplum ve rekabete açık ekonomi yaratabilmek amacıyla devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda üretici niteliği sınırlandırılmış bir konumda sadece piyasa için oyunun kurallarını belirleyebilmesidir.²⁰⁴

1980’li yıllarda planlama konusuna bakışın değiştiğini gösteren en somut belge 1982 Anayasası’dır. 1961 Anayasası’nda bilindiği gibi planlamanın devletin temel görevi olduğu belirtilmiş ve DPT’den Anayasa’da bahsedilerek bu kuruma anayasal ayrıcalık tanınmıştır. 1982 Anayasası’nda ise DPT’den doğrudan bahsedilmemekte ve devletin planlama konusunda gerekli teşkilatı kurabileceği belirtilmektedir. Böylece planlama, DPT dışında başka bir kurum ya da kuruluş tarafından da yerine getirilebilecektir. Bir başka deyişle 1961 Anayasası’nın tersine DPT anayasal güvenceden mahrum bırakılmış ve değişen dünya koşullarında planlama açısından da bir bağlayıcılık altına girilmek istenmemiştir.

Tablo-3: 1961 ve 1982 Anayasalarında Planlama Açısından Farklılıklar

1961 Anayasası	1982 Anayasası
Planlama devletin ödevidir.	Planlama devletin görevidir.
Planlama, temel haklar ve ödevler bölümünde yer almaktadır.	Planlama, mali ve ekonomik haklar bölümünde yer almaktadır.

²⁰⁴ Bu yöndeki amaç altıncı beş yıllık kalkınma planında şu şekilde net bir ifadeyle yer almıştır: “*Türk milletinin refah seviyesini açık toplum ve rekabete açık ekonomi ilke ve esasları doğrultusunda, hür ve güvenli bir ortamda yükseltmek VI. beş yıllık planın temel amacıdır.*” (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989, s.1)

Planlama, ekonomik ve toplumsal yaşamı bir bütün halinde kapsamaktadır.	1982 Anayasası'nda planlamanın ekonomik boyutu öne çıkmaktadır.
DPT, anayasal bir kuruluştur.	DPT'ye anayasada yer verilmemektedir.

Planlama konusunda Anayasa'da görülen bu temel farklılaşma kendisini dönem içerisinde çıkarılan birçok yasal düzenlemede de göstermiş ve DPT, 1960-1980 döneminden hem yapısal hem de görevsel açıdan farklı bir örgüt görünümü almıştır. 1980'den sonra dünya ile bütünleşme ve buna uygun bürokratik örgütlerin ve dairelerin kurulması yönündeki gelişmelerin DPT üzerindeki ilk etkisi 1982 yılında olmuştur. 1982 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilgili işlemlerin tek elden ve süratli bir şekilde yürütülmesi amacıyla DPT'nin örgütsel yapısına Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi eklenmiştir.²⁰⁵ Bu dairenin kurulmasıyla birlikte DPT, klasik planlama işlevini uluslararası politikalarla uyumlu hâle getirerek AET ile ilgili işlerin izlenmesi, iyileştirilmesi ve koordinasyonunun sağlanması ile yükümlü kılınmıştır.²⁰⁶ Yine aynı yıl içinde 44 sayılı KHK²⁰⁷ ile 91 sayılı kanunun birinci maddesi değiştirilmiş ve teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerin gerekli görüldüğü takdirde başbakan tarafından başbakan yardımcısı ya da devlet bakanına da devredilebileceği belirtilmiştir. DPT'nin bir anlamda itibar kaybetmesinin ilk önemli göstergeleri olan bu düzenlemede aynı zamanda DPT müsteşarının da başbakan yardımcısına bağlı olduğu hükmü kaldırılmıştır.

DPT ile ilgili olarak 1980'den sonraki döneme dair ele alınması gereken bir diğer yasal düzenleme 223 sayılı KHK'dir.²⁰⁸ Bu KHK'nin DPT'nin görevlerine ilişkin getirmiş olduğu iki düzenleme ilgi çekicidir. Öncelikle KHK'nin 2. maddesiyle birlikte DPT'nin ekonomik ve sosyal politikaların tespitinde hükümete yardımcı olmak görevi müşavirlik²⁰⁹ yapmak olarak değiştirilmiştir. Bu görev değişikliğinin uzantısı yine aynı maddenin bir başka fıkrasında da belirlemekte ve

²⁰⁵ 8/3967 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 09.04.1982, 17659.

²⁰⁶ DPT, AB'ye üyelik konusunda da önemli bir yer tutmakta ve katılım sürecinin yönlendirilmesi ve uygulanması için 2005 yılında oluşturulan izleme ve yönlendirme komitesinde DPT müsteşar yardımcısı da görev almaktadır.

²⁰⁷ 30.09.1960 Tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanunun 1. ve 5. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin 44 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 31.08.1982, 17798.

²⁰⁸ Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 18.06.1984, 18435 (Mükerrer).

²⁰⁹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre müşavirlik, danışmanlık anlamına gelmektedir.

DPT, 91 sayılı kanun döneminde çeşitli bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak için tavsiyelerde bulunurken; 223 sayılı KHK ile birlikte artık sadece görüş bildiren bir konuma sokulmuştur. Bu görev değişikliği de göstermektedir ki, DPT 1960-1980 döneminde makro düzeyde politika belirlerken; 1980'den sonraki dönemde daha çok görüş bildirerek kurumlar arası koordinasyon sağlama görevi ile ön plana gelmeye başlamıştır.²¹⁰ Genel politikayı belirleme ve uygulama konusunda görevsel açıdan bir önceki döneme göre zayıflama yaşayan DPT, uluslararası örgütlerle olan ilişkilerin güçlendirilmesi konusunda ise daha önceki dönemde sahip olmadığı görevlere sahip olmuştur.

Kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak, milletlerarası ekonomik kuruluşlarla münasebetlerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak.

DPT'nin görevlerinde yapılan bu değişiklikler de göstermektedir ki DPT, benimsenen yeni ekonomik modele uygun olarak uluslararası örgütlerle yakın işbirliği içine girmeye başlamıştır. 223 sayılı KHK, görevsel açıdan bu tür değişiklikler öngörürken, yapısal açıdan da ana hizmet birimlerinde YPK'de yapmış olduğu değişikliklerle dikkat çekmektedir. Bu yapısal değişikliklerin ilki, DPT'nin ana hizmet birimlerine ilişkindir ve 91 sayılı kanunda öngörülen iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon dairesi başkanlıklarından farklı olarak kalkınmada öncelikli yöreler, Avrupa Ekonomik Topluluğu, teşvik ve uygulama, yabancı sermaye ve serbest bölgeler başkanlıkları kurulmuştur. YPK'de sayısal yapı değiştirilmiş ve müsteşar dışında kurulda hiç bürokrat bırakılmamıştır. YPK'yi hükümet ve müsteşarlık arasında arabulucu olma konumundan çıkararak bir anlamda onu küçük bir kabineye çeviren bu sayısal değişiklikle gelen düzenleme, YPK'nin görevlerinde de devam etmiş ve YPK, daha önceden sahip olmadığı bir şekilde yıllık programları da inceleme görevine sahip olmuştur.

1987 yılındaki 304 sayılı KHK²¹¹ ise hem 223 hem de 44 sayılı KHK'lerdeki düzenlemeleri bir adım daha ileri götürmüş ve YPK içinde hiç bürokrat bırakmayarak DPT'nin yapısal değişiminde önemli bir nokta olmuştur. 304 sayılı

²¹⁰ Sezen (1999), *a.g.k*, s.108.

²¹¹ *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 304 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT: 31.12.1987, 19681.

KHK'nin YPK içinde hiç bürokrat bırakmaması dışında yapısal olarak getirmiş olduğu bir başka değişiklik de YPK'ye giren bakan sayısını artırması ve Bayındırlık ve İskân ile Ulaştırma Bakanlarını da kurula sokmasıdır.²¹² 304 sayılı KHK'nin görevsel açıdan en önemli düzenlemesi de YPK'ye KİT'lerle ilgili her türlü kararları alma görevinin verilmesidir. Bu düzenlemenin sonucu olarak da zaman içinde YPK, KİT'lerin özelleştirilme uygulamasının en önemli organlarından biri olmuştur.

DPT'nin 1980 sonrası dönemde yapısal ve görevsel açıdan geçirdiği değişiklikte ele alınması gereken bir diğer yasal düzenleme 3701 sayılı kanundur.²¹³ Bu kanunun getirmiş olduğu en önemli değişiklik alanlarından biri DPT'nin yapısına ilişkindir. 3701 sayılı kanunla DPT, proje geliştirme genel müdürlüğü adı altında daha önceden sahip olmadığı bir ana hizmet birimine sahip olmuştur. 1991 yılında DPT'nin yapısına bu şekilde bir ana hizmet biriminin eklenmesi önemlidir. Çünkü DPT, zaman içinde ekonomik ve sosyal yaşamın planlanması konumundan, her kuruluşun ayrı ayrı hazırladıkları projeleri kalkınma planlarının öncelikleriyle bütünleştirme görevi yüklendiğinden proje değerlendiren ve yatırım bütçelerini denetleyen bir örgüte dönüşmüştür.²¹⁴ Aynı yıl çıkarılan 437 sayılı KHK²¹⁵ ile DPT'nin yapısal ve görevsel değişimine devam edilmiş ve özellikle YPK'nin görevlerinde önemli değişiklikler yapılarak YPK, özelleştirme sürecinin en önemli örgütlerinden biri hâline getirilmiştir.

Gelir ortaklığı senetleri, hisse senetleri ve her türlü menkul kıymet ihracı ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine ve işletme hakkı verilmesine karar vermek,

Gelir ortaklığı senetleri için piyasa şartlarına uygun ve bu senetlerin değerini artıracak yönde her yıl gelir dağıtım esaslarını tespit etmek,

²¹² Bu KHK'ye göre Yüksek Planlama Kurulu, başbakanın başkanlığında devlet bakanı ve başbakan yardımcısı, başbakanın belirleyeceği en çok üç devlet bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii kaynaklar, Bayındırlık ve İskân ile Ulaştırma Bakanlarından meydana gelmektedir. 1992 yılında yapılan bir başka yasal düzenlemeyle de YPK'ye Dışişleri Bakanı da dâhil olmuştur. (*Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 470 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT: 06.01.1992, 21103).

²¹³ *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 Sayılı Kanun*, RGT: 22.03.1991, 20822.

²¹⁴ Ümit Akçay, "Türkiye'de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak", *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi*, (Yay. Haz: Demet Yılmaz, Ferhat Akyüz v.d.) Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s.243 ve 250 ve Soyak (2006), a.g.k, s.146.

²¹⁵ *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 437 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT: 14.08.1991, 20960. 470 sayılı KHK, 437 sayılı KHK'nin getirmiş olduğu bütün görevleri kaldırmıştır. (*Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 470 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT:06.11.1992, 21103).

Gerekli görülen hallerde, gelir ortaklığı senetleri, hisse senetleri ve her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek.

YPK'ye ilişkin değişiklikler içeren bir başka düzenleme de 1993 yılında çıkarılmış olan 511 sayılı KHK'dir.²¹⁶ Bu KHK ile daha önceden YPK'nin bünyesinden çıkarılmış olan müsteşar tekrar kurula alınmış fakat kurulun bütün üyelerinin başbakan tarafından belirleneceği belirtilerek YPK üzerinde başbakanın mutlak hâkimiyeti sağlanmıştır. YPK konusunda 511 sayılı KHK'nin getirmiş olduğu bir başka değişiklik YPK'nin görevlerine ilişkindir. KHK'nin 5. maddesinde YPK'nin KİT'lerle ilgili her türlü kararı alabileceği belirtilerek YPK, 1990'lı yıllarda kamu yönetiminde hız kazanan özelleştirme sürecinin en önemli karar organı hâline gelmiştir.

Yapısal açıdan 511 sayılı KHK'nin dikkat çeken bir diğer özelliği, DPT'nin en temel anahizmet birimleri olan iktisadi ve sosyal planlama dairelerinin kaldırılarak anahizmet birimleri olarak farklı bir yapılanmaya gidilmesidir. Bu farklı yapılanmanın dikkat çeken özelliği ise kurulan hemen hemen bütün birimlerin izlenmekte olan yeni sağ politikalara uygun birer birim olmasıdır.²¹⁷ 511 sayılı KHK'nin değinilmesi gereken bir başka özelliği de DPT'nin çalışma stratejisinin nasıl olacağını belirleyen DPT'nin görevlerine ilişkin hükümdür.

Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere DPT, artık iki temel göreve sahiptir. Bu görevlerden ilki, özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici yönlendirme görevini yerine getirmektir. Bir başka deyişle 1960-1980 yıllarını kapsayan kalkınma planlaması döneminde hızlı, süratli ve dengeli kalkınma formülüyle özel kesim üzerinde uygulanan sıkı yönlendirme ve denetim

²¹⁶ *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 511 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT: 19.09.1993, 21700 (Mükerrer). Bu KHK, dayandığı 3911 sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonucu anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi Tarafından iptal edilmiştir. (RGT:27.12.1993, 21801).

²¹⁷ 511 sayılı KHK'ye göre anahizmet birimleri şunlardır: Yıllık programlar ve konjonktür değerlendirme genel müdürlüğü, ekonomik modeller ve stratejik araştırmalar genel müdürlüğü, yatırımlar sektör programları ve koordinasyonu genel müdürlüğü, yapısal uyum sosyal politikalar ve koordinasyon genel müdürlüğü, kalkınmada öncelikli yöreler ve bölgesel gelişme genel müdürlüğü, Avrupa topluluğu ile ilişkiler genel müdürlüğü, ekonomik ve sosyal yönetim bilgi merkezi dairesi başkanlığı.

politikalarından²¹⁸ farklı olarak özel kesimin daha rahat bir ortamda çalışmasını sağlayacak önlemleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir. DPT'nin ikinci temel görevi ise uluslararası örgütlerle işbirliği içinde ileriye dönük stratejiler geliştirmektir. Bu amaçla DPT'nin yapısında da değişikliğe gidilmiş ve anahizmet birimi olarak ekonomik modeller ve stratejik araştırmalar genel müdürlüğü kurulmuştur. Günümüzde stratejik planlama anlayışı çerçevesinde uygulamaya konulan strateji geliştirme birimlerinin bir anlamda ilk uygulama örneği olan bu genel müdürlüğün temel görevi, DPT'nin uluslararası dünya ile bütünleşmesini sağlayabilmektir.

Ekonomik modeller ve stratejik araştırmalar genel müdürlüğü; ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ulusal ve uluslararası stratejiler konusunda araştırmalar yapmak, geliştirdiği makro modeller ile ekonomik ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerini tahmin etmek, dünya ekonomisi ve bölgesel entegrasyonlara ilişkin gelişmeleri ve stratejileri izlemek ve bunlara yönelik alternatif hazırlamak suretiyle kalkınma planlarının makro dengesini oluşturmak, yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, kalkınma planlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, bu konularla ilgili uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelerde görüş ve tekliflerde bulunmakla görevlidir.

Yapısal ve görevsel açıdan DPT için yeniden yapılandırma dönemi olarak nitelendirilebilecek olan 1980'li yıllardan sonra başlayan süreçte ele alınması gereken son yasal düzenleme bugün hâlâ geçerliliğini devam ettirmekte olan 540 sayılı KHK'dir.²¹⁹ 540 sayılı KHK, temel olarak 1980'den sonraki dönemde çıkarılmış olan 223 ve 511 sayılı KHK'lerdeki anlayışın devam ettiği ve DPT'nin kalkınma planlarını ve yıllık programları hazırlamak dışında özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel yönlendirmelerde bulunmakla ve özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikalarının genel çerçevesini hazırlamakla görevlendirildiği bir düzenlemedir.²²⁰ Bu bağlamda 540 sayılı KHK,

²¹⁸ Şenses (2003), *a.g.k.*, s.102.

²¹⁹ *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT: 24.06.1994, 21970 (Mükerrer).

²²⁰ 2006 yılında yapılan bir değişiklikle DPT'ye kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek görevi de verilmiştir. Bu noktada Mustafa Kemal Atatürk'ün bir sözü oldukça anlamlıdır: “Bizim memleketimiz vapidir, çok say ve sermayeye ihtiyacımız vardır. Binaenaleyh kanunlarınıza riayetkar olmak şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeye hazırız. Fakat eskisi gibi değil. Filhakika mazide ve bilhassa Tanzimat devrinden sonra, ecnebi sermayesi memlekette müstesna bir mevkie malik oldu. İlmi manası ile diyebilirim ki, devlet ve hükümet, ecnebi sermayesinin jandarmalığından başka bir şey yapmamıştır.” (Mehmet Arif Demirer, “Atatürk ve Yabancı Sermaye”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, S:67-68-69, C:23, (Mart-Temmuz-Kasım 2007), <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Dergilericik&SayiNo=68>, (Erişim Tarihi:20.08.2008).

DPT'nin kurucu yasal düzenlemesi olan 91 sayılı kanunla büyük bir farklılık göstermektedir. Öncelikle DPT'nin yapısının ve görevlerinin belirlendiği ilk düzenleme yasa olarak belirmiş ve bu yasada ülkenin hızlı bir şekilde kalkınmasını sağlayabilecek yapısal ve görevsel bir örgüt yaratılmak istenmiştir. Bu amaçla iktisadi ve sosyal planlama daireleri kurulmuş ve DPT'nin görevleri de planların hazırlanması ve uygulanması çerçevesinde kamu kesiminin ve özel sektörün birlikteliğinin sağlanması şeklinde gerçekleşmiştir. 1994 yılında gelen düzenleme ise 91 sayılı kanundan oldukça farklıdır. DPT'nin örgüt yapısının ve görevlerinin KHK ile belirlendiği bu düzenlemede DPT, bütüncül planlama fonksiyonlarını kaybetmeye başlamış ve temel görev olarak özel sektör önündeki belirsizlikleri giderme ve uluslararası örgütlerle ilişkilerin geliştirilmesi gibi yeni görevlere sahip olmuştur.

Görevsel açıdan 91 sayılı kanuna göre büyük bir değişim gösteren 540 sayılı KHK, aynı anlayışı yapısal açıdan da sergilemektedir. 540 sayılı KHK'nin yapısal açıdan getirmiş olduğu en önemli yenilik DPT'nin 1960 yılından itibaren hiçbir yasal düzenlemede dokunulmamış olan müsteşarlık ve YPK biçimindeki ikili yapısının bozularak Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile birlikte üçlü bir yapının ortaya çıkarılmasıdır. Ekonomi ağırlıklı yapısıyla dikkat çeken kurul, DPT müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın başkanlığında, başbakanın belirleyeceği bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dışticaret Müsteşarı ve T.C. Merkez Bankası Başkanı'ndan oluşmaktadır. Temeli 1980 yılında kurulmuş olan Para ve Kredi Kurulu'na dayanan²²¹ Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, siyasilerden oluşan küçük bir kabine görünümü sunan YPK'ye benzer şekilde bürokratlardan meydana gelen ve ülkenin temel iktisadi politikalarını belirleyen bir kurul kimliğine sahiptir.

Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit ederek uygulanmasında koordinasyon sağlamak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak,

Bakanlar Kurulu'nun ve Yüksek Planlama Kurulu'nun incelenmesini istediği konularda görüş bildirmek,

Destekleme politikalarının esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Bakanlar Kurulu'na tavsiyelerde bulunmak

Ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak, ithalattan alınacak teminat ve fonlar hakkında Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak.

²²¹ Ateş (2001), *a.g.k*, s.8.

DPT'nin yapısal ve görevsel değişimi genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda planlama örgütünün değişiminde belirli kırılma noktalarının olduğu görülmektedir. Her şeyden önce 1961 ve 1982 Anayasaları, farklı bir planlama anlayışı getirmiş ve bu anlayış doğrultusunda 1961 Anayasası'nda DPT doğrudan kendisine yer bulurken; 1982 Anayasası'nda ise devletin gerekli teşkilatı kuracağı belirtilmiştir.

MADDE 166.– Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir.

Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Örgütsel değişimde ön plana çıkan ikinci nokta, 1960-1980 döneminde planlama örgütü yapısal ve görevsel açıdan temel olarak tek bir kanunla düzenlenmişken; 1980'den sonraki dönemde örgüt çok sayıda yasal düzenlemeye konu olmuş ve bu düzenlemelerin önemli bir kısmı da yasa değil, KHK şeklinde gerçekleşmiştir. Bu durum DPT ile ilgili olarak politika belirlemenin TBMM'den Bakanlar Kurulu seviyesine indirildiğini göstermektedir. Böyle bir politika benimsenmesinin ise temelde meclisi sistem dışında tutarak belirlenmiş iktisadi tercihlere kamu yönetimini daha hızlı bir şekilde sokma gibi bir nedene dayandığı söylenebilir.

Planlama örgütüyle ilgili olarak iki dönem arasında beliren bir diğer değişiklik DPT'nin yapısında meydana gelen farklılaşmadır. DPT, 1960-1980 döneminde müsteşarlık ve YPK olarak temelde ikili bir yapıya sahiptir. Bu yapıda YPK, politika belirleyen birim; müsteşarlık ise iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon daire başkanlıkları ile planları hazırlayan ve uygulayan bir özelliğe sahiptir. Ancak 1980 döneminden sonra yapılan değişiklikler, bu temel yapıyı büyük ölçüde değiştirmiştir. Öncelikle yapılan hemen hemen her yasal düzenlemeyle YPK'nin yapısı ve görevleri değiştirilmiş ve YPK, yeni sağ politikaların nasıl hayata geçirileceğine dair politika geliştiren küçük bir kabineye dönüşmüştür. İkinci olarak müsteşarlığın üçlü anahizmet birim yapısı değiştirilmiş ve anahizmet birimleri ulusal kalkınma planlarını hazırlama, uygulama ve denetimi sağlama görevinden çok piyasa

sisteminin taleplerini yerine getirecek birimler olarak tasarlanmıştır. Günümüzde DPT'nin yasal dayanağını oluşturan 540 sayılı KHK'de hangi anahizmet biriminin kalkınma planlarını hazırlayacağını belirtmemesi bile planlama örgütünün geldiği noktayı göstermesi bakımından önemlidir. İki dönem arasında beliren üçüncü yapısal değişiklik, DPT'nin ikili yapısına 1994 yılında son verilerek ekonomik görevlerle yüklenilmiş olan Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu olarak üçüncü bir birimin DPT bünyesine katılmasıdır. Örgütsel değişim ile ilgili olarak ele alınması gereken son nokta, 1960-1980 döneminden farklı olarak 1980-2000 döneminde planlama örgütünün görevlerinin planlamadan piyasa sisteminde koordinasyonu sağlamaya yönelik önemli bir değişim geçirmesidir. Bu değişim sürecinde DPT, ulusal düzeyden çok uluslararası düzeye eğilmiş ve ileriye dönük stratejileri uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde belirlemiştir. Bu stratejinin en önemli unsurlarından biri de özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmektir.

B. Stratejik Planlama Anlayışında Planlamanın Örgütlenmesi

Stratejik planlama yaklaşımının temel olarak kurum bazında işleyen bir planlama yaklaşımı olduğu iddia edilmektedir. Bu yaklaşımın temel dayanağı, her bir birimin kendi zayıf ve üstün yanlarını en iyi kendisinin bilebileceği ve bu nedenle de yine kendisinin saptayacağı amaçlara ve hedeflere en iyi bir biçimde ulaşabileceği düşüncesine dayanmaktadır. Ancak bu iddia sadece mikro temellidir ve makro çerçevede planlama anlayışına ve uygulamasına değinmediğinden eksik kalmaktadır. Oysa stratejik planlama niteliksel hedeflere öncelik tanınmasından, ayrıntılı düzenlemelerden ziyade genel stratejiye önem vermesinden ve hukuki ve kurumsal değişim noktalarını ön plana çıkarmasından dolayı makro çerçevede de öngörüler sunan bir planlama anlayışıdır. Bu bağlamda stratejik planlama anlayışı ile birlikte hem makro hem de mikro düzeyde planlama anlayışında ve uygulamasında değişiklikler yaşanmaktadır. Bu farklılaşma süreçlerinden biri de planlamanın örgütlenmesinde görülmekte ve stratejik planlama anlayışının kamu yönetimine hâkim olmasıyla birlikte planlamanın örgütlenmesi hem merkezi düzeyde (makro) hem de yerel/kurumsal düzeyde (mikro) önemli değişiklikler geçirmektedir. Planlamanın örgütlenmesi merkezi düzeyde temel olarak stratejik planlama

anlayışına uygun bir planlama örgütü yaratılmak istenmesi ve yeni planlama anlayışında DPT ile birlikte Maliye Bakanlığı'nın artan gücü şeklinde iki noktada değişikliğe uğramaktadır. Planlamanın örgütlenmesi yerel/kurum düzeyinde ise her bir birimin politika geliştirmede tek başına bir aktör olmasını sağlama çabası olarak belirmekte ve böylece hem tek tek kurumlar hem de yerel yönetimler birer planlama örgütü olarak ortaya çıkmaktadırlar.

1. Merkezi Düzeyde

Kamu yönetimine stratejik planlama anlayışının girmesi merkezi düzeyde planlamanın örgütlenmesinde iki temel noktada değişiklik yaşanmasına neden olmaktadır. Ele alınması gereken ilk nokta, 2000'li yılların hemen başında ulusal planlama örgütü olan DPT'nin isim, yapı ve görev açısından büyük bir değişim içine sokulduğu Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu kurulmasına yönelik adımdır. Bu tasarı her ne kadar yasalaşmamış olsa da stratejik planlama anlayışında nasıl bir planlama örgütüne gereksinim duyulduğunu gösterebilmesi açısından analiz edilmesi gereken bir konudur. Stratejik planlama anlayışında merkezi düzeyde planlamanın örgütlenmesinde ele alınması gereken bir diğer nokta, 1980'den sonra planlama görevinde gerileme yaşayan DPT'nin stratejik planlama uygulamalarında da bu gerilemeyi yaşamaya devam etmesi ve planlama konusunda Maliye Bakanlığı'nın ön plana çıkması ve stratejik planlama anlayışına uygun olarak idarelerde yeni birimlerin kurulmasıdır.

DPT'nin yeni sağ politikalara uygun olarak yapısal ve görevsel açıdan geçirmiş olduğu en önemli değişim 2000 yılında kurum içinden hazırlanmış olan bir tasarıdır. Bu tasarı 1980'den sonra yapılmış olan yasal düzenlemelerden büyük bir kopuşu simgelemekte ve DPT, sadece belirli yapısal ve görevsel değişikliklere uğramamakta, planlama birimi ismi başta olmak üzere bir bütün olarak değişmektedir. DPT tarafından 2000 yılında hazırlanmış olan ve örgütün amaçlarının ve buna bağlı olarak da isminin değiştirilmesini öngören Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu kanun tasarısının genel gerekçesinde neden böyle bir değişikliğe gidildiği şu şekilde açıklanmaktadır:

Yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla çalışmalar yapılması ve bu konuda yapılacak çalışmaların koordinasyonu... ihtiyaçları çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatının yeniden yapılandırılması ve bu

çerçevede Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumuna dönüştürülmesi zorunluluğu görülmüştür.²²²

Kanun tasarısında ve genel gerekçesinde neden böyle bir isim değişikliğine gidildiğini anlatmaya çalışan tespitler aslında planlamanın amacında, düzeyinde, örgütlenmesinde ve işleyişinde de meydana gelen değişimi bir bütün olarak gözler önüne sermektedir. Genel gerekçede planlama kurumunda yapılan değişikliğin temel nedeni olarak 1970'lerin sonundan itibaren başlayan finansal piyasalardaki serbestleşme hareketleri ve teknolojik gelişme ile ivme kazanan küreselleşme süreci nedeniyle ekonomik ve sosyal karar alma mekanizmalarında meydana gelen köklü değişiklikler gösterilmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin uluslararası kuruluşlarla girmiş olduğu özellikle ekonomik alandaki ilişkilerin önemine değinilerek tam üyelik sürecinde AB'nin ve diğer uluslararası örgütlerin karar alma sürecinde esas belirleyici olma konumuna geldiklerinin altı çizilmektedir. Planlama teşkilatı da bu noktada yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümünü gerçekleştirecek ve yapılacak çalışmalara ilişkin eş güdümün sağlanmasını üstlenecektir.²²³

Dünyada 1970'li yılların sonlarında finansal piyasalardaki serbestleşme hareketleri ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerle başlayan ve dış ticaretteki serbestleşme ve ivme kazanan teknolojik gelişme ile hızlanarak ekonominin diğer alanlarını da etkisi altına alan küreselleşme süreci ekonomik ve sosyal karar alma mekanizmalarında köklü değişikliklerin yapılmasına yol açmaktadır.

Uluslararası kuruluşların etkinliği artarken, tam üyelik hedeflediğimiz Avrupa Birliğinde, özellikle ekonomik alanda uluslararası kurumların giderek karar alma sürecinde belirleyici olmaya başlaması...

Uluslararası örgütlerin artan önemi aynı metinde ekonomik ve sosyal konularda politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında ülkelerin birbirlerine duydukları bağımlılığın kaçınılmaz bir noktaya gelmesi olarak gösterilmektedir. Bu nedenle de ekonomik ve sosyal alanda geliştirilmekte olan yeni norm ve standartların yakından izlenerek ülkemiz şartlarına uyumlaştırılması ve mümkünse bu norm ve standartların oluşturulmasına ulusal çapta da katkıda bulunması gerekliliği vurgulanarak ülkenin ekonomik ve sosyal politikalarında birincil amacın ulusal düzeyde uluslararası şartların gerçekleştirilmesi olduğu belirtilmektedir.

²²² *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi* <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/GenelGerekce.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), s.2.

²²³ *a.k.*, s.2.

Stratejik Araştırmalar Başkanlığının görevleri, ...dünya ekonomisi ve diğer ülke ekonomileriyle ilişkilerin bütünleşmesini belirlemek üzere dünya ekonomisi ve dış ticaret konusunda model çalışmaları yapmak...²²⁴

Ekonomik ve sosyal alanda geliştirilmekte olan yeni norm ve standartların yakından izlenerek ülkemiz şartlarına uyumlaştırılması ve mümkünse bu norm ve standartların oluşturulmasına katkıda bulunulması...²²⁵

Bu bağlamda da planlama kurumunun planlama çalışmalarını sadece ulusal düzeyle sınırlı tutmayarak dünya ekonomisi ve diğer ülke ekonomileriyle ilişkilerin bütünleşmesini belirlemek üzere çalışmalar yapacağı belirtilmektedir. Ekonomik ve sosyal koşulların uluslararası arenada meydana gelen değişikliklere uyumlaştırılması yönündeki çabalarda en çok dikkati çeken nokta da firma stratejilerinin izlenerek devlete transfer edilmesinin hedeflenmesidir.²²⁶

Bölgesel entegrasyonlar, teknolojik gelişmeler ve firma stratejileri ile ilgili gelişmelerin izlenmesi ve bunlardan yararlanılarak ülkemiz için alternatifler oluşturulması...

Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu yasa tasarısının ele alınan bu maddeleri planlama örgütünü kalkınma planlaması dönemi olarak nitelendirdiğimiz 1960-1980 döneminden daha farklı bir hâle sokmaktadır. Yeni dönemin planlama örgütü olarak Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu, artık bütünsel bir ekonomik ve toplumsal kalkınmayı gerçekleştirecek kalkınma planlaması örgütü değil, yönetişimci yönetim biçiminin planlama anlayışına uygun özellikler sergileyen stratejik planlama anlayışını hayata geçirecek bir planlama örgütü olarak kurgulanmaktadır.

Amaca uygun olarak geliştirilmiş muhtelif model çalışmalarına dayalı bir şekilde stratejik konularda araştırmalar ve sistem analizi yapmak ve yaptırmak, politika üretimini analitik bir yaklaşımla gerçekleştirmek, uluslararası kuruluşlar ile temas ve müzakereler yapmak...²²⁷

Stratejik planlama anlayışına göre çalışacak olan kurum, tasarıya göre görevlerini de yönetişim modeline uygun olarak katılımcı bir anlayışla hazırlayacak ve temel amaç olarak da özel sektörün karşı karşıya kaldığı belirsizlik ortamını ortadan kaldırmayı benimseyecektir. Bir başka deyişle özel sektörü ulusal kalkınma

²²⁴ *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), 14. madde.

²²⁵ *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekeşi* <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/GenelGerekce.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), s.2.

²²⁶ a.k, s.2.

²²⁷ *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), 2. madde.

amacında kamu sektörüyle eşgüdüm içinde bulundurma konumu, orta ve uzun vadede özel sektör için belirsizlikleri giderme amacına dönüşmektedir. Bu amaç, özellikle de yerli ya da yabancı özel sektörün kalkınma planlarının amaçları doğrultusunda teşvik edileceğini düzenleyen maddede daha somut bir görünüm arz etmektedir.²²⁸

Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikalarının genel çerçevesini hazırlamak ve hükümete teklif etmek...

Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici yönlendirme görevini yerine getirmek...

Planlama kurumunun özel sektörün önündeki belirsizlikleri giderme göreviyle uyum içinde olan bir başka düzenleme de kamu yönetiminin yeniden düzenleme çalışmalarına aktif bir şekilde katılmasının önünün açılmasıdır. 2000 yılından sonra planlama biriminin temel görevi, devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışmalarıyla kamu yönetiminin yalın, hızlı, verimli ve etkin bir yapıya kavuşmasını sağlayabilmektir. Planlama birimi, kendisine biçilen bu görev kapsamında kamu harcamalarının azaltılmasına, karar almada katılımcılığın artırılmasına ve teşkilat yapısının mümkün mertebe sadeleştirilmesine eğilmektedir. Kamu yönetimini düzenleme konusundaki bu görevin yasa tasarısında yer alan birçok maddede de olduğu gibi yapmak ve yaptırmak olarak düzenlemesi ise Türk kamu yönetiminde yapılması düşünülen reform çalışmalarının kamu kurum ve kuruluşları dışında yer alan birimler tarafından da yapılabilmesi izlenimini doğurmaktadır.

Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak araştırmalar yapmak, yaptırmak, ihtisas komisyonları kurmak, bütün kamu ve özel kesim kuruluşlarıyla koordineli olarak ve işbirliği içinde çalışmaları yürütmek, bu konuda düzenlenen ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak...²²⁹

Oluşturulması tasarlanan yeni planlama biriminin görevleri açısından söylenmesi gereken bir diğer nokta da örgütün görevlerini sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek doğrultusunda gerçekleştirmesinin benimsenmesidir. Bölgesel gelişmişlik farklarını giderebilmek amacıyla bölgesel ya da sektörel bazda gelişme programları hazırlamak, hazırlatmak, bölge planlaması faaliyetlerini yapmak,

²²⁸ a.k, 2. madde.

²²⁹ a.k, 2. madde.

koordine etmek ve uygulamayı izlemek de planlama biriminin temel görevleri arasında sayılmaktadır.²³⁰

Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde, bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları ve projeleri hazırlamak, hazırlatmak, bölge planlaması faaliyetlerini yapmak, koordine etmek ve uygulamayı izlemek...

Tasarının bu maddesinin dikkati çeken yönü oluşturulması düşünülen yeni planlama biriminin bölgesel planlamaya ayrı bir önem göstermesi ve bölgesel ya da sektörel bazda hazırlanacak olan planların da bir kamu örgütünün hazırlanmasının zorunlu olmadığı vurgulanmasıdır. Yeni düzenlemeye göre bölge planlamaları, kamu otoritesi dışındaki birimler tarafından hazırlanabilecek ve planlama kurumu da sadece uygulamayı denetleyecektir.

Görevsel açıdan yaşanan bu değişiklikler planlama örgütünün yapısal açıdan da yeni bir şekilde örgütlenmesi gerektiği yönünde belirlemekte ve yapının matriks örgütlenmeye uygun olarak yatay bir hâle getirilmesi ve böylece dikey örgütlenmeden vazgeçilmesi gerektiği söylenerek bu konudaki örnek uygulamaların ülkemize aktarılacağı belirtilmektedir. Böyle bir yeniden yapılanmaya gidilmesinin nedenleri olarak bilim, teknoloji, enerji, altyapı ve iletişim alanlarında yaşanan değişimlerden ötürü mevcut yapının danışmanlık hizmetlerini yerine getirebilecek koşullara sahip olmaması gösterilmektedir.²³¹ Böylece DPT, 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetiminin her alanını kapsayan bağımsız idari otorite mantığına uygun olarak doğrudan başbakana bağlı, özerk ve bağımsız bir yapıya dönüştürülmek istenmektedir.²³²

Bilgi toplumuna geçişte dikey yapılanmaların yerini yatay entegrasyonlara bırakması ve diğer ülke planlama örgütlerinin yatay yapılanmayı esas alan yaklaşımlarının ülkemize uygulanması...²³³

2000 yılında gündeme gelen ancak yasalaşma fırsatı bulamayan Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu tasarısının çeşitli maddeleri de göstermektedir ki DPT, 1980'li yıllardan sonra benimsenen ekonomik politikalara uygun olarak ve stratejik planlama anlayışının mantığı çerçevesinde yapısal ve görevsel açıdan bir

²³⁰ *a.k.*, 2. madde.

²³¹ *a.k.*

²³² Şahin (2008), *a.g.k.*, s.66.

²³³ *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekeçesi* <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/GenelGerekce.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), s.2.

dönüşüm geçirmektedir. DPT'nin konumunda meydana gelen bu köklü değişimin temel nedeni, ülkenin ulusal kalkınma stratejisinin bir kenara bırakılarak temel amacın küresel pazarlara eklemlenme olarak belirlenmesidir. Amacın bu şekilde belirlendiği bir ortamda DPT de yapısal ve görevsel açıdan farklılaşmakta ve yapılan her yapısal değişiklik ya da verilen her yeni görev, DPT'nin yeni sağ politikalara uygun bir planlama örgütü hâlini almasına neden olmaktadır. Geline noktada bugün DPT'nin bütünsel ekonomik ve toplumsal planlama görevinden ziyade ulusal bütçeden ve AB fonlarından finanse edilen, bölgesel gelişme ile ilgili proje ve programların merkezi ve yerel bazda koordinasyonunun sağlanması, izlenmesi ve raporlanmasıyla²³⁴ görevlendirilmesi de DPT'nin geçirdiği bu değişimi gözler önüne koymaktadır.

DPT'nin 1980'den sonra geçirmiş olduğu değişim sürecinde 2000 yılı önemli bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. Çünkü bu yıl içinde kurum içinden hazırlanan bir yasa tasarısı ile birlikte kurumun bütünsel bir değişim geçirmesine yönelik bir adım atılmış ancak bu girişim sonuçsuz kalmıştır. Her ne kadar bu tasarı yasalaşmamış olsa da planlama örgütünün nasıl bir değişim süreci içinde olduğunu göstermesi bakımından bu tasarı önemli sonuçlar ortaya koymaktadır. Öncelikle artık kalkınma planlaması anlayışında olduğu gibi bütün ekonomik ve toplumsal yaşamı planlama işlevine sahip bir devlet planlama örgütüne gerek yoktur. Artık gereksinim duyulan birçok noktada yönetişimci devlet biçiminin planlama anlayışı olarak beliren stratejik planlama anlayışına uygun bir örgüttür. Bu örgüt de genel ve kapsayıcı kalkınma planları yapmaktan ziyade uluslararası çevre ile işbirliği içinde yapısal uyum politikalarının nasıl daha rahat koşullar altında uygulamaya sokulacağına ilişkin stratejiler tespit eden bir örgüttür. Çünkü yönetişimci devlet biçiminde ekonomik ve toplumsal yaşama devletin doğrudan müdahale etmesinin yerine düzenlemede bulunması arzu edilmektedir. Yönetişim, ekonomide hiyerarşik yapılanmaya karşı çıkarken, politika analizinde de bütüncül planlamanın yerine piyasacı planlamayı tercih etmektedir.²³⁵ Bu düzende devletin düzenleyici görevine uygun olarak sadece ekonomik yaşamda kuralları koyması ve oyunun kurallara

²³⁴ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Özel Sektöre Yönelik AB Mali Yardım Projeleri*, <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=411&icerikID=512&dil=TR>, (Erişim Tarihi:01.06.2008).

²³⁵ Jessop (1998), *a.g.k.*, s. 31.

uygun olarak yürütülmesini sağlayacak yasal zemini oluşturması gerekliliğinin altı çizilmektedir. Bu anlayışa uygun olarak ekonomik yaşamın özel sektör örgütleri tarafından, sosyal yaşamın ise sivil toplum anlayışına uygun olarak sivil toplum örgütlerince yönetilmesi uygun görülmektedir. Bu çerçevede ülkenin ekonomik ve sosyal gereksinimlerinin merkezdeki tek bir örgüt tarafından belirlenmesine ve planlanmasına ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu bağlamda benimsenecek planlama anlayışı ve bu anlayışın örgütü de bütün ekonomik ve toplumsal yaşamı kapsayacak bir nitelikte olmamalı ve planlama, piyasa sistemine duyarlı stratejik bir çerçevede hazırlanmalıdır. Bu noktada gereksinim duyulan şey, makro çerçevede DPT'nin planlamadan ziyade yönlendirme görevine sahip olması ve mikro çerçevede de kamu kesiminde mal ve hizmet sunan her kurum ve kuruluşun kendi bütçelerini ve kendi planlarını serbestçe hazırlayabilmesidir.

Stratejik planlama anlayışının merkezi düzeyde planlamanın örgütlenmesinde meydana getirdiği ikinci değişiklik, DPT'nin planlama işlevini Maliye Bakanlığı ile paylaşmaya başlaması ve kamu yönetiminde bu birlikteliğe uygun yeni birimlerin oluşmasıdır. Aslında DPT'nin planlama işlevinin zayıflaması DPT'nin sadece örgütsel açıdan analiz edildiği alt başlıkta da ortaya konulduğu gibi 1980 yılından sonraki dönemde başlamış ve zamanla DPT, planlamadan ziyade koordinasyon göreviyle ön plana çıkmıştır. DPT'nin ekonomik ve sosyal yaşamın yönetiminde görevsel olarak planlamadan koordinasyona doğru kayması aslında 1980'li yıllardan sonra ekonomide görülen yeni yapılanmayla uyum içindedir. Çünkü 1980'den sonraki süreç klasik yönetim düşüncesinin ürünü olan bakanlık sisteminin eritildiği ve yönetişimci devlet biçiminin öngördüğü ekonomi ve politika ayırımına uygun olarak işleyen ve bağımsız idari otorite olarak adlandırılan yeni yapıların ortaya çıktığı bir dönemdir.²³⁶

1980'li yıllarda başlayan ve 1990'larda hız kazanan bu sürecin ilk uygulama örnekleri, 1984 yılında başbakanlık bünyesinde iktisadi konularda oldukça geniş yetkilere sahip Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun kurulması, Hazine

²³⁶ Bağımsız idari otoritelerin (düzenleyici/üst kurulların) bağımsızlıkları sadece siyasi açıdan söz konusudur. Çünkü ekonominin belirli sektörünü yani piyasayı düzenlemek amaçlı olarak oluşturulmuş bu kurumlarının üyelerinin bir kısmı piyasadan gelmektedir. (Selami Er, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler", *Sayıştay Dergisi*, S:68, (Ocak-Mart 2008), s.32.

Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanlığı'ndan alınarak başbakanlığa bağlanması ve kısa süre sonra Dış Ticaret Genel Sekreterliği'nin de müsteşarlık olarak bu yapılanmaya katılmasıdır. 1980 sonrası uygulanan dışa açık politikaların sonucu olan bu değişim sürecinde DPT de ekonomi yönetimindeki söz söyleme gücünü Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası'na devretmek zorunda kalmış²³⁷ ve böylece DPT ekonominin yönetiminde önemli ölçüde gerileme yaşamıştır.²³⁸

DPT'nin ekonomik ve toplumsal yaşamı planlama konusunda yaşadığı güç kaybı ise stratejik planlama uygulamasının kamu yönetimine sokulması ile olmuş ve DPT, bu süreçte planlama konusundaki görevlerini ve yetkilerini Maliye Bakanlığı ile paylaşmaya başlamıştır. Kamu yönetiminde 2001-2005 dönemlerini kapsayan uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı ile başlayan stratejik planlama anlayışının kurumsal düzeydeki temel yasal dokümanı ise 2003 yılında çıkarılmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur.²³⁹

5018 sayılı kanunun temel özelliği stratejik planlama anlayışında DPT'ye ve Maliye Bakanlığı'na görevler yüklemesi ancak bu süreçte stratejik planlama-bütçe ilişkisi temelinde Maliye Bakanlığı'nı ön plana çıkarmasıdır. Stratejik planlama ve yönetim konusunda en önemli danışmanlık şirketleri olarak ön plana çıkan Palladium ve Bimsa şirketlerinin ortaklaşa olarak hazırlamış oldukları bir raporda da Maliye Bakanlığı'nın kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın önderliğini üstlendiği ve bu önderliğin performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinden kaynaklandığı belirtilmektedir.²⁴⁰ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre DPT, stratejik planlama takvimi ve planların kalkınma planları ve yıllık programlarla uyumlu olması konularında yetkili kılınmışken; Maliye Bakanlığı (BÜMKO) da bütçelerin stratejik plarlarda belirtilen performans göstergelerine uygun olarak hazırlanması ve bu çerçevede idarelerin yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususların belirlenmesi konusunda görevlendirilmektedir. Bu süreçte performans esaslı bütçeleme önemlidir. Çünkü 5018 sayılı kanuna göre

²³⁷ Selime Güzelsarı, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2007, s.85.

²³⁸ Güler (1996), *a.g.k.*, s.61.

²³⁹ *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, RGT:24.12.2003, 25326.

²⁴⁰ Bimsa ve Palladium, *Strateji Odaklı Organizasyonlar ve Performans Esaslı Bütçeleme*, 2006, s.16.

bütün genel bütçe ve özel bütçeli kurum ve kuruluşlar bütçelerini performans esaslı olarak hazırlamak zorundadırlar.

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

Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

5018 sayılı kanunda belirtilen bu görev bölümümü de göstermektedir ki kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlama ile ilgili usul ve esaslar DPT tarafından, performans esaslı bütçeleme ile ilgili usul ve esaslar da Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir. 5018 sayılı kanunun da gösterdiği gibi stratejik planlama yaklaşımı klasik olarak DPT'nin esas belirleyicisi olan planlama görevini DPT ve Maliye Bakanlığı arasında ikiye bölmekte ve süreç, temel olarak Maliye Bakanlığı tarafından üstlenilecek olan bütçe üzerinden yürütülmektedir. Çünkü stratejik planlama, temel olarak performans bütçeye dayanan bir planlama anlayışıdır.

Madde 30- Strateji Geliştirme Başkanlığı aşağıdaki görevleri yapar.²⁴¹

c) Bakanlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak; bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,

Bu durum da göstermektedir ki kamu yönetiminde değişim mali araçlarla gerçekleşmektedir. Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın ekonomik temelli olduğu ve bu nedenle de bu değişimin mali araçlarla ve en önemlisi de değişen bir planlama anlayışıyla gerçekleştirileceği Acil Eylem Planı'nda da ifade edilmiştir. Acil Eylem Planı'nda stratejik planlamanın kamu mali yönetiminin ve bütçenin asli unsurlarından biri olduğu söylenerek değişimin aracının ne olacağı belirtilmektedir.²⁴²

Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir.

2003 tarihli acil eylem planı dışında stratejik planlamanın kamu yönetiminde nasıl bir değişim aracı olduğunu göstermesi açısından Haziran 2006 tarihinde Devlet

²⁴¹ *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, (29 Aralık 2003), <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>, 12. madde, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

²⁴² *T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (03 Ocak 2003)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep/doc>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanmış olan *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*²⁴³ önemli bir açıklama sunmaktadır. Bu kılavuzda stratejik planlamanın makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunu²⁴⁴ geliştirmek üzere dört temel işlevi yerine getireceğinin altı çizilmektedir.²⁴⁵ Ancak stratejik planlamanın bu işlevlerinin Maliye Bakanlığı'nın görev alanına giren konular olduğu düşünüldüğünde stratejik planlama anlayışında görev bölüşümünün nasıl olduğu daha net bir şekilde anlaşılmaktadır.

Stratejik planlama anlayışı çerçevesinde Maliye Bakanlığı'nın ön plana çıkması doğal olarak buna uygun bir yapılanma da getirmekte ve bu süreçte araştırma, planlama ve koordinasyon daireleri (APK) lağvedilerek yerine stratejik yönetim düşüncesini kamuya kazandırma amacıyla strateji geliştirme birimleri kurulmaktadır. Mali idare ve politika oluşturma alanlarının temel unsurlarından biri olarak kabul edilen strateji geliştirme birimlerinin kurulması gerekliliği ilerleme raporlarında da AB tarafından sık sık dile getirilen bir husustur.

Türkiye, Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrol Yasası'na ilişkin bazı uygulama yönetmeliklerini tatbik etmeye başlamıştır. Söz konusu yasa 2007 yılı sonu itibarıyla tam olarak uygulanmaya başlanacaktır. Strateji geliştirme birimlerinin kurulması ve bu birimlere personel atanması süreci başlamıştır.²⁴⁶

Mali idare ve siyasa oluşturma alanlarının temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmeleri gerekmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

²⁴³ DPT tarafından 2006 yılında hazırlanmış olan bu kılavuz iki açıdan dikkat çekicidir. Öncelikle bu kılavuz referans niteliği taşımakta ve DPT stratejik planlama anlayışının kamu yönetiminde yayılmasında öncü bir görev üstlenmektedir. İkinci dikkat çekici özellik, bu referans çalışmasında kurumsal düzeyde stratejik planlama çalışmalarının örgütlenmesine ilişkin geliştirilen modelin özel sektör kaynaklı bir yapılanma olmasıdır. DPT tarafından hazırlanmış olan bu kılavuzda stratejik planlama çalışmalarına katılacak olan birimler kuruluşun üst yöneticisi, koordinatör birim ve stratejik planlama ekibi olarak üçlü bir yapılanma göstermekte ve bu yapılanma Erol Eren tarafından 2001 yılında hazırlanmış olan *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim* adlı çalışmasındaki önerilerle büyük bir benzerlik taşımaktadır. DPT'nin kılavuz çalışmasındaki üst yönetici, stratejik planlama ekibi ve koordinatör birim şeklindeki yapılanma Eren'in çalışmasında işletme planlayıcısı, planlama komitesi ve bölüm yöneticileri olarak yer bulmaktadır. (Erol Eren, *Yönetim ve Organizasyon*, 5. B., Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s.250-257.)

²⁴⁴ Hesapverilebilirlik, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddelerinde de belirtildiği üzere performans sorumluluğudur. (Ertan Erüz, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s. 66.)

²⁴⁵ DPT (2006), *a.g.k.*, s.1.

²⁴⁶ Avrupa Komisyonu, *2006 İlerleme Raporu*, 2008, s.73.

Kanunu'nun tamamen uygulamaya girmesini temin etmek için çaba gösterilmesine ihtiyaç vardır.²⁴⁷

Strateji geliştirme birimleri, kurulduğu idareye göre değişik isimler almaktadır. Örneğin bakanlıklarda strateji geliştirme başkanlıkları, üniversitelerde ve 5018 sayılı kanun kapsamındaki diğer idarelerde strateji geliştirme dairesi başkanlıkları ve az sayıdaki kamu idaresinde ise strateji geliştirme müdürlükleri aynı görevleri yerine getiren birimlerdir.²⁴⁸ Türk kamu yönetiminde strateji geliştirme birimleri, 5018 sayılı kanunda değişiklik yapan ve 24.12.2005 tarihinde yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 13. maddesi ile kurulmuş ve APK birimlerinden daha farklı ve geniş görev ve yetkilerle donatılmıştır.²⁴⁹

24.2.1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan "Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı" ibareleri "Strateji Geliştirme Başkanlığı", "Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Üyeliği" ibareleri "Strateji Geliştirme Başkanlığı Daire Başkanlığı" şeklinde değiştirilmiştir.

APK birimlerinin planlama uygulamasındaki geçmişi 1968 yılına kadar uzanmaktadır. İlk defa 1968 yılı programında adı geçen bu birimlerin temel görevleri, yürütme organlarının kendi içinde plan çalışmalarını ahenkleştirmek, uygulamanın plan ve programlarda yer alan esaslara uygun olarak gerçekleştirilmesini izlemek ve bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarıyla DPT arasındaki ilişkileri yürütmektir.²⁵⁰ 1968 yılı programında da bahsedildiği üzere APK birimlerinden temel beklenti kalkınma planlarının en etkili şekilde uygulanabilmesini sağlamak ve bu konuda da bütün kamu kurum ve kuruluşlarının da planla ilgili öneri ve görüşlerini tek elden DPT'ye ulaştırabilmektir. APK birimlerinin temel görevlerinin kalkınma planlarının ve yıllık programların etkili bir şekilde uygulanmasını gerçekleştirebilmek olarak belirtilmesi doğal olarak bu birimlerin DPT ile daha yakın bir çalışma içinde bulunmasına ve DPT'nin bu birimlerin

²⁴⁷ Avrupa Komisyonu, *2008 İlerleme Raporu*, 2008, s.7.

²⁴⁸ Mehmet Bülbül, *Kamu İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum*, Ankara, 2009, s.47.

²⁴⁹ *5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, RGT: 24.12.2005, 26033.

²⁵⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *1968 Yılı Programı*, Ankara, 1968. 1980'li yılların başlarına kadar APK birimlerinin örgütlenmeleri ve görevleri DPT tarafından çıkarılmış olan iki ayrı yönetmelikle düzenlenmiştir. DPT 1969 yılında çıkarmış olduğu *Bakanlık Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri Tip Yönetmeliği* ile bakanlıklarda kurulacak olan APK birimlerinin, 1970 yılında çıkarmış olduğu *İktisadi Devlet Teşekkülleri Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri Tip Yönetmeliği* ile de iktisadi devlet teşekküllerinde APK birimlerinin örgütlenmeleri ve görevlerine ilişkin düzenlemelerde bulunmuştur.

görevleri ve örgütlenmeleri konusunda da önemli ölçüde söz sahibi olmasına neden olmaktadır.²⁵¹ Nitekim 1968 yılı programında DPT'nin APK birimlerinin görev ve yetkilerinin tespitinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde olacağı ve bu birimlerde çalışacak olan personele gerekli eğitimin de DPT tarafından verileceği belirtilmektedir.

APK birimlerinin planlama ile ilgili bu görevleri ve yetkileri 1980'li yıllarda yapılmış olan üç yasal düzenlemeyle önemli ölçüde genişlemiştir.²⁵² Bu üç yasal düzenleme ile APK birimlerinin araştırma ve inceleme konusundaki görevleri artırılmış, bütçe yapım sürecinde APK birimleri de yetkili kılınmış ve bakanlıkların yıllık çalışma takvimlerinin de bu birimler tarafından hazırlanacağı belirtilmiştir. Bu üç yasal düzenleme her ne kadar APK birimleriyle ilgili yeni görevler ve yetkiler getirmiş olsa da birimlerin kuruluş gerekçeleri bu yasal düzenlemelerde de devam etmiş ve birimlerin planlama konusundaki görevlerinde ve yetkilerinde önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu bağlamda APK birimleri ile ilgili olarak iki önemli özellik ön plana çıkmaktadır. Birincisi bu birimlerin kuruluş amaçlarındaki temel gerekçe, kalkınma planlarının ve yıllık programların kamu yönetiminin bütününde etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayabilmek için ilgili kamu kurum ve kuruluşu ile DPT arasında bir nevi köprü görevini üstlenmeleridir. APK birimleriyle ilgili beliren ikinci önemli özellik, kuruluş mantıklarına uygun olarak bu birimlerin kalkınma planlaması anlayışının kamu kurum ve kuruluşlarındaki uygulama araçları olarak ulusal planlama birimi olan DPT ile yakın bir işbirliği içinde çalışmalarını ve hem görevsel açıdan hem de örgütlenme açısından DPT'nin önemli ölçüde etkisi altında kalmalarıdır.

Stratejik planlama düşüncesine uygun olarak APK birimlerinin yerine kurumlarda kurulan strateji geliştirme birimleri ise stratejik plan çalışmalarını

²⁵¹ Özşen (1987), *a.g.k*, s.143.

²⁵² 8/4334 Sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 28.02.1982, 17619 (Mükerrer), 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 14.12.1982, 18251 (Mükerrer) ve Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3046 Sayılı Kanun, RGT: 09.10.1984, 18540.

koordine etmek ve planlama çalışmalarında her türlü desteği sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Strateji geliştirme birimleri, idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, stratejik planlamaya ilişkin destek hizmetlerini yürütmek, stratejik planın hazırlanması, güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmalarında koordinasyonu gerçekleştirmek, idarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yapmak, idarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek, idarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek, idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek, harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak ve iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak gibi görevlere sahiptirler.²⁵³

Yukarıda belirtilen strateji geliştirme birimlerinin görevleri de göstermektedir ki strateji geliştirme birimleri, APK birimlerinden daha farklı bir anlayışla ve daha geniş görev ve yetkilerle kamu yönetimi sistemi içindeki yerlerini almaktadırlar. Kalkınma planlarının kurum ve kuruluş düzeyindeki uygulayıcı birimleri olan APK birimleri kalkınma planlarının ve yıllık programlarının kurum ve kuruluş düzeyinde uygulanmasını sağlayabilmek için araştırma ve inceleme temelli görevler doğrultusunda faaliyette bulunurken; strateji geliştirme birimleri stratejik planların ve performans programlarının hazırlanması ve koordine edilmesi, performans ölçütlerinin belirlenmesi ve iç denetim sisteminin kurulması gibi stratejik yönetim düşüncesinin tüm kamu yönetimine yayılmasını sağlayacak görev ve yetkilerle donatılmaktadırlar. Görev ve yetkiler konusunda beliren bu farklılaşmalar dışında dikkati çeken bir diğer nokta da APK birimlerinin planlama birimi olan DPT ile daha yakın işbirliği içinde bulunmasına karşılık strateji geliştirme birimlerinin doğrudan Maliye Bakanlığı ile ilişki içinde bulunmasıdır. Bu doğrultuda planlama sürecinde strateji geliştirme birimlerinin kurulması bu kurumların çalışmasından sorumlu olan Maliye Bakanlığı'nı (BÜMKO) ön plana çıkarmakta ve böylece ulusal düzeyde planlama örgütlenmesinde DPT, birincil konumunu Maliye Bakanlığı'na devretmektedir. Bu konum değişikliği sadece iki kurum arasındaki görevsel devirleri

²⁵³ *Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, RGT:18.02.2006, 26084.

değil aynı zamanda kamu yönetimi sisteminde meydana gelen değişimin mali yönden (mali araçlarla) gerçekleştirildiğini göstermesi bakımından da oldukça önemlidir.

2. Yerel/Kurumsal Düzeyde

Planlamanın evrimi çerçevesinde planlamanın örgütlenmesinde merkezi düzey dışında meydana gelen ikinci değişiklik alanı yerel/kurumsal planlama anlayışının ön plana çıkmasıdır. Planlamanın yerel/kurum bazlı örgütlenmesi temel olarak her bir birimin politika geliştirmede tek başına bir aktör olmasını sağlama amaçlıdır ve bu amaç çerçevesinde yukarıdan aşağıya doğru işleyen bir bürokratik yapılanmanın alternatifi olarak her bir kamu kurumu ya da kuruluşu bir planlama birimi olarak ortaya çıkmaktadır.²⁵⁴

Değişen planlama anlayışı çerçevesinde planlamanın örgütlenmesinin yerelleşmesinde/kurumsallaşmasında en önemli uygulama yerel yönetimler ve kalkınma ajansları örneklerinde görülmektedir.²⁵⁵ Yerel yönetimler ve kalkınma ajansları temelinde görülen planlamada yerelleşme uygulamaları aslında merkezi yönetimin planlama fonksiyonunu ortadan kaldıracı bir özelliğe sahiptir. Çünkü ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi öncelikle ve doğrudan merkezi yönetimi ilgilendirmektedir. Merkezi yönetim, bilginin tek bir noktada toplanması gereği, anlayış ve uygulamada tutarlılık sağlama zorunluluğu ve kalkınmanın hükümetin en önemli amacı olmasından dolayı planlamanın doğrudan yürütücüsü konumundadır.²⁵⁶ Oysa stratejik planlama anlayışının aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir mekanizmaya sahip olması ve bu mekanizmanın yönetimsel modelde kurgulanması devletin tüm örgütsel ve işleyiş düzenini değiştirmektedir. Böylece

²⁵⁴ Fatma Ünsal, “Yerelleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı”, *Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma*, (Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada), İstanbul, 2006, s.126.

²⁵⁵ Türkiye’de yerel yönetimler ve kalkınma ajanslarına ilişkin yasal düzenlemeler dışında yönetim biçiminin yerel düzeyde kurulmasını amaçlayan önemli adımlardan biri de 2003 yılı katılım öncesi ekonomik programda AB’ye çıkması yönünde taahhütte bulunulan ancak bir bütün olarak uygulamaya girememiş olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu’yla (KYTK) atılmıştır. KYTK’de bakanlıkların taşradaki birçok teşkilatının kaldırılarak sahip olunan görev, yetki ve kaynakların başta il özel idareleri olmak üzere yerel yönetimlere devredileceği belirtilerek yönetim biçiminin yerel düzeye taşınması hedeflenmiştir.

²⁵⁶ Jean Boulouis, *Administration Publique et Developpement Economique et Social*, Institut International D’administration Publiques, Ders Notları, 1970-1971, s.40’dan aktaran Özşen (1987), a.g.k, s.8.

ortaya merkezi düzeyde işleyen bir yapıyı ortadan kaldıran yerel/kurumsal temelli bir yapı çıkmaktadır.

Planlamada yerelleşme/kurumsallaşma 2000 yılında DPT tarafından hazırlanan ve DPT'nin Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu'na dönüşümünü amaçlayan kanun tasarısının genel gerekçesinde de yer bulmuştur. Tasarıda yenedünya düzenindeki yerel dinamiklerin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecindeki öneminin arttığı, kaynak tahsisinde etkinliğin artması için plan yaklaşımlarında bölge planlamasının ağırlık kazandığı ve bu nedenle de yerel merkezi idare birimleri ile yerel yönetimlerin yakın bir işbirliği içinde sorunlara çözüm araması gerektiği önerilmektedir.

Gerek yenedünya düzeninde yerel dinamiklerin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecindeki öneminin artması, gerekse kaynak tahsisinde etkinliğin artırılması için plan yaklaşımlarında bölge planlamasının ağırlık kazanması ve yerel merkezi idare birimleri ile yerel yönetimlerin yakın bir işbirliği ile sorunlara çözüm aranması...²⁵⁷

DPT tarafından hazırlanan bu gerekçe de göstermektedir ki planlama anlayışında yerelleşme/kurumsallaşma, temel olarak yerel yönetimler ve bölge düzeyinde gerçekleşecek stratejik planlama uygulamalarıyla işlemekte ve planlamanın yerel/kurumsal düzeyde örgütlenmesinden rekabet edilebilirliğin artırılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede stratejik planlama anlayışının getirdiği yerel/kurumsal temelde planlama uygulamaları, yeni kalkınma anlayışında yerel dinamiklerin ön planda olmalarından dolayı yerel yönetimlerin ulusal planlama bütünlüğü dışında ele alınmalarına ve her yerel yönetim biriminin ayrı bir planlama birimi gibi görünmesine yol açmaktadır. Bu çerçevede diğer kamu idarelerinde olduğu gibi yerel yönetimlerde de stratejik planların hazırlanması çok önemlidir. Çünkü yerel yönetim birimlerinin bütün iş ve işlemleri hazırlanacak olan stratejik plana uygun olarak yerine getirilmektedir.

Stratejik planların hazırlanması 5018 sayılı kanun gereğince bütün il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 50.000'nin üstünde olan belediyeler için bir zorunluluktur. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerde stratejik planlama isteğe bırakılmamakta ve idarelerin bütün faaliyetlerini bu planlara göre yerine getirmeleri bir zorunluluk olarak öngörülmektedir. Yerel yönetimlerde stratejik planların

²⁵⁷ *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi* <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/GenelGerekce.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), s.2.

hazırlanması birbirine benzer bir şekilde düzenlenmiştir. Belediyelerde, büyükşehir belediyelerinde ve il özel idarelerinde stratejik planların hazırlanmasından yerel yönetim birimlerinin başı olan belediye başkanı, büyükşehir belediyesi başkanı ve vali sorumludur. Belediye başkanı, büyükşehir belediyesi başkanı ve vali mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp meclislerine sunmak zorundadırlar. Üç yerel yönetim biriminde de stratejik planların varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması koşulu getirilmiştir. Stratejik planların hazırlanmasındaki ikinci aşama planların encümenine sunulmasıdır. Encümenin görüşü alındıktan sonra da planlar yerel yönetim meclislerine gelmekte ve meclislerin kararı ile uygulamaya girmektedirler. Her üç yerel yönetim biriminde de stratejik planlar aynı şekilde hazırlanmasına rağmen uygulama aşamasında yerel yönetim birimleri arasında farklılıklar belirmektedir. Belediyelerde belediye başkanı belediyeyi stratejik plan doğrultusunda yönetirken hem büyükşehir belediyelerinde hem de il özel idarelerinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı ya da vali adına genel sekreter tarafından yerine getirilmektedir.²⁵⁸

Planlamanın örgütlenmesinin yerelleşmesinde/kurumsallaşmasında ele alınması gereken bir diğer planlama uygulaması da kalkınma ajansları aracılığıyla merkezi/ulusal planlamadan bölgesel planlamaya geçilmesidir. 1980'den önceki kalkınma planlarında “kalkınmada öncelikli yöreler” olarak tanımlanan ve kaynakların bu bölgelere daha yoğun bir şekilde aktarılmasını ve böylece ülkenin her yerinde eşit bir kalkınma sağlama amacı, yeni sağ politikaların etkisiyle büyük bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiş ve amaç, kalkınmadan rekabet edilebilirlik seviyesini artırmayı arzu eden “bölgesel planlama” anlayışına doğru değişmiş ve süreç 2005 yılından itibaren planlama anlayışını bölgesel düzeyde kuran kalkınma ajansları uygulaması ile daha somut bir görünüm kazanmıştır.

Bölge kalkınma ajanslarının kurulmasında amaçlar daha çok bölgesel rekabetin geliştirilmesi, yerel KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması ve yabancı yatırımlar

²⁵⁸ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RGT: 13.07.2005, 25874, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RGT: 23.07.2004, 25531 ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT: 04.03.2005, 25745.

için cazip bir bölge yaratılmasıdır.²⁵⁹ Bir başka deyişle bölgesel planlamanın amacı kalkınma planlarında kalkınmanın coğrafi boyutuna önem verilmesi değil,²⁶⁰ bölgenin yurtiçi ya da yurtdışı sermaye kesimleri için pazarlanmasıdır.²⁶¹ Bu amaçla da bölgesel yönetimler, işbirliği içinde çalışacağı kurum ya da kuruluşların da yardımıyla bölgenin güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koyacak ve fırsat ve tehditler belirlenecektir.²⁶² Kalkınma ajanslarının bu görevleri Türkiye’de hazırlanmış olan yasal düzenlemede de temel amaç olarak belirlenmiş ve kalkınma ajanslarından bölgenin girişimci gücünün harekete geçirilmesini sağlaması beklenmiştir.²⁶³

Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.

Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

Bu bağlamda bölgesel planlama yaklaşımı, yönetişimci devlet biçiminin yerelde uygulanması olarak karşımıza çıkmakta ve merkezden yerele makro planların tüm sorunlara tek başına çözüm getiremediği iddiasıyla planlama, yerelden merkeze doğru entegre edilmekte²⁶⁴ ve DPT de bu süreçte bölge düzeyinde stratejilerin geliştirilmesine yardımcı olmak ve uygulama sonuçlarını izlemekle görevlendirilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı;

a) Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.

²⁵⁹ James T. Hughes, “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”, *Urban Studies*, Vol:35, No:4, (1998), s.618.

²⁶⁰ Kahraman Arslan, “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 7, (Bahar 2005/1), s.280.

²⁶¹ a.k., s.287.

²⁶² J. B. Goddard ve P. Chatterton, “Regional Development Agencies and The Knowledge Economy: Harnessing The Potential of Universities”, *Environment and Planning Center Government and Policy*, Vol:17, No:6, (1999), s.694-695.

²⁶³ 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 08.02.2006, 26074.

²⁶⁴ Ergüder Can ve Sibel Ersin, “Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Y: 79, S: 456, (2007), s.134.

b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.

c) Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler.

d) Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.

e) Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

Kalkınma ajansları aracılığıyla bölge planlaması, Türkiye’de her ne kadar 2005 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile kamu yönetiminde yerini bulmuş olsa da bölge planlamasına geçiş daha önceden 2000 yılında DPT’nin kendi geleceğini belirleme amaçlı olarak hazırlamış olduğu tasarıda yer bulmuş ve yeni oluşturulacak planlama biriminde bölgesel düzeylere ayrı bir önem verileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda planlama kurumunun taşra teşkilatının bölgeler düzeyinde kurulması planlamanın yerelleşme/kurumsallaşma boyutunda meydana gelen önemli bir değişikliktir.²⁶⁵

Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir. Kurum Başkanlığının taşra teşkilatı, Bakanlar Kurulunca uygun görülecek merkezlerde kurulan doğrudan merkeze bağlı Bölgesel Planlama Başkanlıklarından teşekkül eder.

Bölge düzeyinde her türlü kaynak ve imkânları tespit etmek...

Bölgesel planlama ve programa alınacak projeler hakkında öncelikleri tespit ederek, yatırımcı kuruluşların tekliflerine Valilik onayından önce görüş bildirmek, yürütülen projeleri takip ve koordine etmek, Kurum Başkanlığına görüş ve önerilerde bulunmak...

Bölgesel gelişme amaçlı yurtdışı kaynakların koordinasyonu ve kullanılmasını temin etmek...

Özel girişimciliğin güçlendirilmesi, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanması...

Bakanlar Kurulu’nun uygun göreceği yerlerde kurulacak olan taşra teşkilatının temel görevi, yatırımcı kuruluşların tekliflerine valilik onayından önce görüş bildirmek ve yürütülen projeleri takip ve koordine etmektir. Ayrıca bu bölgelerde yurtdışı kaynakların koordinasyonunu ve kullanılmasını sağlama görevi de bu birimler tarafından yerine getirilecektir. Tasarının bu düzenlemesi de göstermektedir ki Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu’nun en önemli amaçlarından biri tasarının bölgesel kalkınma adlı alt başlığında da açıkça belirtildiği üzere girişimciliğin güçlendirilmesi olacaktır.

²⁶⁵ *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008), 26., 27. ve 28. maddeler.

Yerel yönetimler ve bölgesel planlama aracılığıyla gerçekleşen ve temel olarak yerel/kurumsal düzeyde girişimciliği artırmayı amaçlayan stratejik planlama anlayışı uygulama düzeyinde bir takım sorunlar barındırmaktadır. Öncelikle stratejik planlama uygulaması yetki ve sorumluluk açısından bir karmaşa yaratmaktadır. İlgili yasal düzenlemelere göre her kamu kurum ve kuruluşu stratejik planlarını kendi paydaşlarıyla birlikte hazırlamaktadırlar. Ancak bu kamu kurum ve kuruluşlarının hazırladıkları stratejik planlar arasında eşgüdümün nasıl sağlanacağı ilgili yasal düzenlemelerde açıklanmamaktadır. Örneğin bir il içinde birden fazla yönetim biriminin görev alanlarına giren konular bulunmaktadır. Bu görev alanlarından doğacak başarılar/başarısızlıklar, fırsatlar/tehditler ya da üstünlükler/zayıflıklar kime ait olacaktır? Ayrıca farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesine sahip olan yerel yönetimler arasında kaynak bakımından da büyük farklılıklar ortaya çıkmakta²⁶⁶ ve bu durum her bir birimin geleceğini daha farklı planlamasına yol açmaktadır. Stratejik planlama anlayışı, bu açılardan parçacı bir yapı sergilemektedir.

Stratejik planlama anlayışının yerel/kurum bazlı uygulanmasında ortaya çıkan bir diğer sıkıntı da stratejik planlama anlayışının yerel yönetimlerin görevleriyle paralellik taşınamamasıdır. Bir başka ifadeyle rekabet ilkesi çerçevesinde bir birimin en yüksek kâr seviyesine ulaşmasını amaçlayan stratejik planlama felsefesi yerel müşterek kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek için oluşturulmuş olan yerel yönetimlerin var oluş mantığına ters düşmektedir.²⁶⁷ Stratejik planlama anlayışı ile planlamanın yerelleşmesi/kurumsallaşmasında ortaya çıkan bir diğer sorun da her birimin tek tek hazırlamış olduğu kurumsal planın kalkınma planı ile olan ilişkisinde ortaya çıkmaktadır. Bu konuda dikkati çeken nokta Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde uygulanan stratejik planlama çalışmalarında çeşitli örneklerin ortaya koyduğu üzere hemen hemen her yerel yönetim biriminin planlama konusunda yalnız kalması ve hazırlanan planların kalkınma planları ile bağlantısının kurulamamasıdır.²⁶⁸

²⁶⁶ Mustafa Tamer, “Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Y:64, S:396, (Eylül 1992), s.120-121.

²⁶⁷ F. Yüksel, “Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, (Ed: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel yayınları, Ankara, 2007, s.400.

²⁶⁸ Bolu il özel idaresinin hazırlamış olduğu stratejik planda ulusal ölçekte yapılacak düzenlemelerden çok, yerel ölçekte yapılacak planlama ve düzenlemelerle temel hedeflere ulaşabileceği söylenerek planlama anlayışının ulusaldan yerele değil, tam tersi bir istikamette ilerlediği vurgulanmaktadır.

Yerel/kurum düzeyinde hazırlanan planlarda dikkati çeken husus ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planları ile bağlantı kurmaya özen göstermekten ziyade dünya ile bütünleşmeye önem verilmesi, bu amaçla sık sık planlarda uluslararası örgütlere göndermeler yapılması ve ulusal düzeyde benimsenmemiş politika konularında bile karar alınmasıdır.²⁶⁹ Uluslararası örgütlere bu şekilde planlarda önemli bir yer ayrılmasının temel nedeni, stratejik planlama anlayışının önemli bir unsuru olan paydaşlık ilkesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle il özel idarelerinin hazırlamış oldukları stratejik planlar, dış paydaşlık konusu bakımından bir incelemeye tabi tutulduğunda Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Uluslararası Para Fonu gibi örgütlerin listenin başında yer alması planlamada ortakların ulusal sınırları aştığını göstermektedir. Kamu kurum ve kuruluşları düzeyinde hazırlanmakta olan stratejik planlardaki amaç, hedef ve faaliyetler bölümünde kalkınma planları ile stratejik planlar arasında daha zayıf bağlar kurulurken uluslararası örgütlere daha fazla atıfta bulunmaktadır.²⁷⁰

Kalkınma planları ile yerel/kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planlar arasında iki noktada bağlantı sorunu belirmektedir. Öncelikle dokuzuncu kalkınma planından itibaren yedi yıllık olan kalkınma planlarından farklı olarak yerel/kurum düzeyinde hazırlanmakta olan planlar beş yıllık sürelerle hazırlanmış ve ulusal düzeyde hazırlanan bu iki plan arasında bir süre uyumu öngörülmemiştir. Kalkınma planları ile stratejik planlar arasında beliren ikinci farklılık kalkınma planlarında amaç ve hedef değişiklikleri olması doğrultusunda bunların stratejik planlara nasıl yansıtılacağına ilişkindir. Stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelikte²⁷¹ stratejik planlarda yapılacak değişikliklerde bu konuya

(*Bolu İli Stratejik Planı*, <http://www.boluozelidaresi.gov.tr/content2.asp?id=74>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).

²⁶⁹ Örneğin Samsun il özel idaresi, hâlâ kabul edilmemiş ve görüşme konusu olarak bekleyen AB ortak tarım politikaları konusunda yerel bazda kararlar alabilmektedir. (A. Argun Akdoğan, "Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması", *Mülkiye Dergisi*, C: 31, S:256, (Güz 2007), s.151.

²⁷⁰ a.k, s.149.

²⁷¹ *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, RGT:26.05.2006, 26179. Bu yönetmeliğe göre hazırlık aşaması stratejik planlama sürecinin başlangıcını oluşturmaktadır. Bu aşama üst yöneticinin hazırlayacağı bir genelge ile başlamaktadır. Üst yönetici, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanıdır. Hazırlık aşamasının ikinci saçı ayağı strateji geliştirme birimi tarafından çalışmaların sevk ve idaresini yürütmek üzere stratejik planlama ekibinin oluşturulmasıdır. Stratejik planlama ekibinin temel görevi hazırlık dönemine ilişkin faaliyetleri ve zaman çizelgesini

değ inilmemekte ve değ iş iklik hususları olarak hükümetin değ iş imi, bakanın değ iş mesi, yerel yönetimlerde üst yöneticinin değ iş mesi gösterilmektedir. Ayrıca yapılacak değ iş ikliklerde de idarenin misyon ve vizyonuna dokunulamayacağı ve sadece hedeflerde nicel güncelleştirmeler yapılabilineceğ inden bahsedilmektedir. Bu durum da göstermektedir ki kalkınma planı yeni planlama anlayışı çerçevesinde hem stratejik kalkınma planı metinlerine dönüşmekte hem de bu plan kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlara sadece yön gösteren birer politika belgesi hâline gelmektedir. Bu bakımdan kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar ve kalkınma planları arasındaki ilişki havada kalmakta, kurumsal düzeyde hazırlanmış olan stratejik planların kalkınma planlarında yer alan hangi ilkelere uyumlu olarak hazırlandığı netlik kazanmamakta ve böylece ulusal planlamadan kopuk bir planlama örgütlenmesi ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak planlamanın örgütlenmesi başlığında ortaya konulduğu üzere planlamanın örgütlenmesi genel olarak kalkınma planlamasında ve stratejik planlamada örgütlenme olmak üzere iki temel çizgide gelişmektedir. Bu süreçte kalkınma planlamasının örgütlenmesi de türdeş bir nitelik göstermemekte ve kalkınma planlamasında örgütlenme 1960-1980 dönemini kapsayan kuruluş ve 1980-2000 dönemini kapsayan yeniden yapılandırma dönemi olmak üzere ikili bir ayrım göstermektedir. Bu ikili ayrımda dikkat çeken nokta, DPT'nin ekonomik ve toplumsal yaşamı bütüncül planlama görevinden zaman içinde projeleri onaylayan ve özel sektör önündeki belirsizlikleri gideren bir konuma dönüşmesidir. DPT'nin bu dönüşümünde dikkat çeken husus ise bu yapısal ve görevsel dönüşümün TBMM'nin yetkisi altında olan yasalarla değil de Bakanlar Kurulu'nun yetkisinde olan KHK'ler ile yapılmasıdır.

Planlamanın örgütlenmesinde meydana gelen bu değ iş im sürecinde esas kırılma noktası ise 2000 yılı olmuştur. Sekizinci beş yıllık kalkınma planı çerçevesinde başlayan stratejik planlama anlayışına paralel olarak planlamanın örgütlenmesi merkezi ve yerel/kurumsal düzeyde önemli değ iş iklikler geçirmiştir.

içeren bir hazırlık programı oluşturmaktır. Planın hazırlık aşamasında gerçek sorumluluk üst yöneticilere aittir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından bakana ve yerel yönetimlerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Planın hazırlanmasında nihai sorumluluk ise bakanlara verilmiştir.

Merkezi düzeyde öncelikle DPT'nin isim, yapı ve görev açısından büyük bir değişim geçirmesini öngören bir yasa tasarısı hazırlanmış ve DPT'nin kalkınma planlaması olarak değil, stratejik planlamanın eşgüdümleyici örgütü olması konusunda önemli bir adım atılmıştır. Bir başka deyişle 1980'den sonraki DPT'nin bütüncül plan hazırlama ve uygulama konusundaki görevlerinde yaşanan erozyon bu dönemde de devam etmiş ve DPT, yapısal uyum politikalarının yürütülmesinde koordinasyonu sağlayan bir organ özelliğine dönüşmüştür. Bu ayırım çerçevesinde kalkınma planlamasının örgütlenmesinde DPT ve YPK ön plana çıkarken, stratejik planlamanın örgütlenmesinde DPT ve YPK'nin yanı sıra merkezi düzeyde Maliye Bakanlığı'nın (BÜMKO) ve ekonomi-siyaset ayırımına göre yapılanmış olan kurulların da artan bir etkisi görülmektedir.

Planlamanın merkezi boyutunda bu şekilde bir değişiklik yaşanırken yerel/kurumsal düzeyde de tek tek kamu kurum ve kuruluşları belirlemekte ve politika üretme kapasitesi yerleştirilmektedir. Bu noktada planlamanın yerel/kurumsal düzeyde örgütlenmesinde yerel yönetimler ve bölgesel planlama anlayışı çerçevesinde kurulan kalkınma ajansları ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimler ve kalkınma ajansları temelinde işleyen stratejik planlamadan temel beklenti, yerel birimlerin cazibesinin artırılması, bu amaçla yerel/kurumsal düzeyde rekabetin teşvik edilmesi ve dünya ile bütünleşmenin sağlanabilmesidir. Planlamada bu şekilde bir amaç benimsenmesi ise her birimin kendi zayıf ve üstün yanlarını en iyi kendisinin bilebileceğine ve bu nedenle de birimlerin dış çevre analizleri aracılığıyla kârlı, etkin ve verimli bir yönetim biçimine sahip olabilecekleri görüşüne dayanmaktadır. Sonuç olarak stratejik planlama düşüncesinin örgütlenme bakımından yönetim biçiminde meydana getirdiği değişiklikler, temel olarak, mali disiplinin sağlanması amacıyla DPT'nin yatırımcı kuruluşların projelerini onaylayan stratejik planlama ofisine dönüşmesi ve planlama sürecinde Maliye Bakanlığı'nın (BÜMKO'nun) artan görev ve sorumlulukları ve planlama sürecinde kurumsal düzeninin/yerel yönetimlerin ön plana çıkması şeklinde temel olarak üç noktada belirmektedir.

IV. PLANLAMANIN İŞLEYİŞİ

Planlama anlayışında meydana gelen son değişiklik alanı yönetim biçiminde yaşanan işleyiş düzenindeki farklılaşmayı da yansıtan planlamanın işleyişine

ilişkindir. Planlamanın işleyişinin nasıl gerçekleştiğini ortaya koyabilmek yönetim biçiminde yaşanan değişimi analiz edebilmek açısından önemlidir. Çünkü planlamanın işleyişindeki değişiklik yönetim biçiminin idari boyuttan mali boyuta kaydığını göstermektedir. Bir başka deyişle bürokratik devlet biçiminin temel amaçlarından biri olan toplumsal refahın sağlanması için ekonomik ve toplumsal yaşama devletin bütüncül müdahalesi, yönetişimci düzende yerini devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale etmemesi ve gerçekleştireceği bütün müdahalelerin de geliri ölçüsünde gerçekleşmesine bırakmaktadır. Yönetim biçiminde yaşanan bu temel değişiklik alanı, planlama konusunda da kendisini göstermekte ve planlamanın işleyişi bütçe süreci ve denetim olmak üzere iki önemli noktada değişikliğe uğramaktadır. Kalkınma planlamasında kalkınma planlaması ve yıllık programlar şeklinde işleyen ve bu haliyle de planlamadan sonra gelen bütçe süreci, stratejik planlama anlayışında kaynaklara göre amaç belirleme şeklinde değişmekte ve bütçe süreci kalkınma planlamasında yer almayan farklı araçların sisteme girmesiyle işlemektedir. Planlamanın işleyişinde dikkati çeken ikinci nokta ise denetime ilişkindir. Planlama anlayışı ve uygulamasında yaşanan evrim denetim boyutunda yaşanan değişimi de net bir şekilde ortaya koymakta ve kamu yönetiminde denetim, idari denetimden mali (performans) denetime doğru kaymaktadır.

1. Kalkınma Planlamasının İşleyişi

Kalkınma planları devletin ekonomik ve toplumsal yapıya doğrudan müdahale araçlarıdır. Diğer bir ifadeyle ekonomik ve toplumsal yapı, doğrudan piyasaya açık bir şekilde bırakılmamakta²⁷² ve ekonomik, toplumsal ve kültürel gerekçelerle devlet, ekonomik ve toplumsal yapıda doğrudan söz sahibi olmaktadır. Bu bağlamda kalkınma planlaması, bir ülkede hızlı ve dengeli kalkınmanın sağlanabilmesinde uygulanan bir yönetim aracı olarak belirmektedir.²⁷³ Türkiye’de uygulamaya konulan kalkınma planları, yol gösterici planlar olarak nitelendirilmektedir. Buna göre planlar, kamu kesimi için emredici bir roldeyken; özel sektör için ise yol gösterici konumdadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki planlar, ülkenin genel ekonomik ve toplumsal gelişmesinin genel görünümünü belirlediğinden bir anlamda özel sektör

²⁷² Kazgan (1991), *a.g.k.*, s.312.

²⁷³ Murat Nişancı, *Planlı Dönemde Kalkınma ve Yapısal Değişiminin Analizi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 1994, s.8.

için de bağlayıcılık niteliği taşımaktadır. Bu bağlayıcılık yasal bir dayanaktan değil tamamen uygulamadan kaynaklanan bir özelliktir.

Kalkınma planlarının nasıl bir model çerçevesinde hazırlanacağı önemlidir. Çünkü modeller aracılığıyla birbiriyle tutarlı ekonomik kararlar belirlenmekte ve seçenekler arasından en uygun seçim yapılmaktadır.²⁷⁴ Kalkınma planlarının hazırlanmasında iki model kullanılmaktadır. Birinci yaklaşım, öncelikle milli gelir artışlarına bağlı makro büyüklüklerin hesaplanması, buna uygun sektör analizlerinin yapılması ve son olarak da her sektör için yatırım projelerinin hazırlanmasıdır. Bu model, Tinbergen yaklaşımı olarak bilinmektedir. Planlamada kullanılan ikinci model ise materyal yaklaşım olarak adlandırılmakta ve Sovyet tipi planlamada kullanılan bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model Tinbergen modelinin ters yönünde işlemekte, temel olarak sektörler arası dengeye önem verilmekte ve bu denge input-output tekniği ile sağlanmaktadır.²⁷⁵ Altıncı beş yıllık kalkınma planına kadar Türkiye’de hazırlanmakta olan kalkınma planlarında karma ekonomik modele uygun olarak bu iki modelin birlikte yer aldığı Harrod-Domar modeli uygulanmıştır.²⁷⁶ Bu model çerçevesinde hem makro aşamada belirli büyüklükler hesaplanmakta hem de sektörel düzeyde elde edilen bilgiler makro aşamayı yönlendirmektedir.

Kalkınma planları sektörel ve proje boyutlarını içeren ve makro bir bakış açısıyla hazırlanan planlardır.²⁷⁷ Üçlü bir katman görüntüsü veren bu modelin ilk aşaması makro aşamadır. Bu aşamada ekonominin gelişme hızı ve bu hıza uygun olarak yatırım ve tasarruf hacimleri saptanmaktadır. Bu bağlamda makro aşama ekonominin makro büyüklüklerinin belirlendiği bir aşama olarak belirmektedir. Modelin ikinci aşaması sektör analizlerinin yapılmasıdır. Makro aşamada belirlenen

²⁷⁴ Öney (1987), *a.g.k.*, s.257.

²⁷⁵ Oğuz Öner, “Üçüncü Planın Kalkınma Modeli: Bağımlı Hizmet Toplumuna Geçiş”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:27, S:1, (1972), s.168.

²⁷⁶ Alkan Soyak, “Planlama Revize Edilmiş Kristal Küre Modeli (Mi)?”, <http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/planlamada-kristal-kure.pdf>, (Erişim Tarihi:11.01.2010).

²⁷⁷ Kalkınma planlamasının modeline ilişkin olarak bütün açıklamalar aksi bir kaynak belirtilmedikçe Erden Öney, *İktisadi Planlama*, 5. B., Savaş Yayınları, Ankara, 1987, Ahmet Kılıçbay, *Türk Plan Modeli ve Metodolojisi*, İstanbul, 1966, Yakup Kepenek, *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1983 ve Alkan Soyak, *Ulusal ve Uluslararası İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006’dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

temel büyüklüklerin nasıl gerçekleşeceğinin gösterilmesi bu aşamada ele alınmakta ve buna uygun olarak ekonomi değişik sektörlerle ayrılmaktadır. Ekonominin sektörlerle ayrılmasından sonra yapılması gereken şey, her bir sektörde ne kadar üretim yapılacağı ve bu üretimde iç ve dış talebin nasıl olacağını belirlemesidir. Bu aşamada input-output tekniği ile sektör analizleri yapılmakta ve sektörler arası ilişki bir başka deyişle sektörler arasında denge sağlanmaktadır.²⁷⁸ Bu çerçevede input-output modeli tutarlılık üzerine kurulu olduğundan modelde sektörlerin ne kadar üretim yapacakları araştırılmakta ve sektörlerin birbirleriyle olan karşılıklı bağlantısı göz önünde bulundurulmaktadır. Bu bağlantıda her bir sektör nezdinde üretim ve tüketim miktarları, iç ve dış talepleri ve arzları ve ihracat-ithalat durumları ayrıntılı bir şekilde çözümlenmektedir. Kalkınma planlarında çok sektörlü sektör analizi uygulaması ikinci beş yıllık kalkınma planıyla başlamıştır.²⁷⁹ Bu plan madencilik, imalat sanayi, inşaat, enerji, ulaştırma, haberleşme, turizm ve diğer hizmetler olmak üzere ekonominin bütün sektörlerini birbirleriyle ilişkili bir biçimde, bir başka deyişle her bir sektörün diğer sektör için ne ölçüde girdi ve çıktı ürettiği çerçevesinde ele almaktadır.²⁸⁰ Modelin son aşaması ise makro ve sektör düzeyinde geliştirilen politikaları hayata geçirebilecek projelerin seçimine dönüktür. Bu noktada projeler genel ekonomi açısından değerlendirilmekte ve projelerin milli gelire, istihdama, sosyal boyuta katkıları ölçülmektedir.

Türkiye’de kalkınma planlaması süreci yukarıda ele alınan aşamalı planlama modeline göre olmakta ve perspektif plan, beş yıllık kalkınma planlaması ve yıllık program olmak üzere üç tane plan hazırlanmaktadır. Kalkınma planlamasının ilk aşamasını Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan perspektif plan (temel hedef strateji belgesi) oluşturmaktadır. Perspektif planlar, ekonomiyi uzun bir zaman çerçevesi içinde ve bütünü ile ele almayı ve incelemeyi mümkün kılmaktadır. Bu yönüyle de uzun süreli planlar olarak nitelendirilen bu belgeler, ekonomi hakkında birçok bilgi ve gerçeklerin tutarlı bir şekilde bir araya gelmesini sağlamakta ve alınacak

²⁷⁸ Josef Wilczynski, *Toplumcu Ekonomi*, Örnek Kitabevi, Bursa, 1987, s.44.

²⁷⁹ Birinci beş yıllık kalkınma planı sektörlerin birbirleriyle ilişki içerisinde değerlendirilmediği tek sektörlü bir planlama modeline sahiptir.

²⁸⁰ Bkz. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, Ankara, 1967.

önlemleri uyumlu bir hâle getirmektedirler.²⁸¹ Türk kalkınma planlaması uygulamasında perspektif planlar, kalkınma planlarında olduğu gibi bir düzenlilik göstermemekte ve özellikle de 1980'den sonra uygulamaya konulan planlama anlayışında yer bulmamaktadırlar. Birinci ve ikinci beş yıllık kalkınma planları on beş yıllık ve üçüncü beş yıllık kalkınma planı da yirmi iki yıllık bir perspektif planının dilimleri iken,²⁸² stratejik planlama mantığına göre hazırlanmış olan sekizinci beş yıllık kalkınma planı ve dokuzuncu kalkınma planı ise uzun vadeli stratejinin birer parçası olarak gündeme gelmişlerdir.

Kalkınma planlarının işleyişinde ikinci aşama, beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasıdır. Kalkınma planlarının hazırlanmasında DPT, YPK ve BK olmak üzere üçlü bir işleyiş süreci bulunmaktadır. Ancak bu aşamada diğer kamu kurum ve kuruluşları ile de yakın işbirliği içinde bulunulmasına dikkat edilmektedir. Perspektif planlar çerçevesinde DPT tarafından hazırlanan plan stratejisi taslağı YPK'nin onayından geçilerek BK'ye sunulmaktadır. BK'nin bu taslağı uygun bulmasının ardından DPT tarafından kalkınma planı hazırlanmakta ve YPK tarafından yapılan uygunluk denetiminden sonra tekrar BK'ye gönderilmektedir. BK'de kabul edilen tasarı yasalaşma süreci içinde önce Plan ve Bütçe Komisyonu'na oradan da TBMM Genel Kurulu'na sunulmakta ve böylece kanunlaşma süreci tamamlanmış olmaktadır.²⁸³

Planlamanın son aşamasını oluşturan uygulama aşaması ise üç araç aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bunlar, yıllık programlar, kamu iktisadi teşebbüsleri iş programları ve yıllık bütçelerdir.²⁸⁴ Yıllık programlar, planların uygulanmasını sağlayacak yürütme araçlarını ayrıntılı bir şekilde saptayan ve her yıl için amaçlanan hedefler ile kaynaklar arasındaki dengeyi sağlayan ve DPT tarafından YPK'nin görüşleri alınarak hazırlanan ve BK'nin bir kararı ile kabul edilen belgelerdir.²⁸⁵

²⁸¹ DPT, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz?*, Ankara, 1962.

²⁸² Soyak (2006), *a.g.k.*, s.66.

²⁸³ 77 Sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, RGT: 18.10.1962, 11235, 933 Sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, RGT: 11.08.1967, 12671 ve 3067 Sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, RGT: 06.11.1984, 18567.

²⁸⁴ Tan (1976), *a.g.k.*, s.152 ve Aytür (1967), *a.g.k.*, s.123.

²⁸⁵ Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 24.06.1994, 21970 (Mükerrer), 933 Sayılı Kalkınma Planının Uygulanması

Planlamanın uygulanmasında değinilmesi gereken bir diğere aşama bugün kamu yönetiminde uygulanan özelleştirmelerden dolayı pek bir uygulama imkânının kalmadığı kamu iktisadi teşebbüslerinin hazırlamış olduğu iş programlarıdır. Özellikle planlı dönem olarak nitelendirilen 1960-1980 yılları arasında bu görev KİT'lere verilen yatırım görevleriyle gerçekleştirilmeye çalışılmış ve DPT, KİT'lerin yatırım faaliyetlerinin çeşitli aşamalarında yetkilendirilmiştir.²⁸⁶ Bütçe ise kamu sektörü için zorlayıcı bir niteliğe sahip olan planlamanın en önemli unsurlarındandır. Tan'ın da vurguladığı üzere kalkınma planlaması, nitelik itibariyle bir bütçe yapımı faaliyeti olarak bile değerlendirilmektedir.²⁸⁷ Çünkü bütçe, devletin kamu harcamaları ve kamu gelirleri yoluyla iktisadi hayata müdahale şekillerini göstermektedir.²⁸⁸

Türkiye'de bütçe süreci 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı kanunla başlamış ve 1973 yılına kadar süren dönemde klasik bütçe uygulaması yaşanmıştır. 1920-1963 yılları arasında uygulanmış olan klasik bütçe uygulamasına göre kamu harcamaları kurumlar bazında sadece harcama kalemlerine göre sınıflandırılmıştır. 1964-1972 yılları bütçeleri ise hizmet bütçeleri esasında hazırlanmaya başlanmış ve 1973 yılında da program bütçe uygulamasına geçilmiştir.²⁸⁹ Klasik bütçe anlayışında bütçe, kamu hizmetlerinin niteliği ya da niceliğine göre değil, örgütün hizmetleri göz önünde bulundurularak verilmektedir. Bu bütçe sisteminin en önemli özelliği bütçenin örgüt (idare) odaklı belirlenmesinden dolayı oldukça basit bir niteliğe sahip olması ve birbirini izleyen yıllar itibariyle de pek bir değişiklik geçirmemesidir. Yıllar itibariyle bütçede değişen tek şey meydana gelen artışlar ya da azalışlardır.²⁹⁰ İşleyişi bu şekilde olan bütçenin denetimi de oldukça basittir ve bütçenin denetiminde temel kriter, harcamaların mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığıdır.²⁹¹ Bu kadar basit bir mantığa sahip olan klasik bütçe, kısa vadeli olması ve bu nedenle de uzun

Esaslarına Dair Kanun, RGT: 11.08.1967, 12671, Altıntaş (1978), *a.g.k.*, s.204 ve Günsoy (1997), *a.g.k.*, s.246.

²⁸⁶ Tan (1976), *a.g.k.*, s.174-176.

²⁸⁷ *a.k.*, s.165-166.

²⁸⁸ İsmail Türk, *Maliye Politikası*, 14. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s.372.

²⁸⁹ Plan-program bütçe sistemi ABD'de de 1965 yılında başkan Johnson tarafından yürürlüğe konulmuştur. (United States General Accounting Office (GAO), Performance Budgeting Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, Washington, 1997, http://www.gao.gov.tr/arc_hive/1997/aio97046.pdf, s.5, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

²⁹⁰ Nihat Falay, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, 1995, s.17

²⁹¹ Coşkun (2000), *a.g.k.*, s.147.

dönemli planlama için elverişli bir alt yapı oluşturulmaması²⁹² ve ekonomik ve toplumsal değişimleri yansıtacak esnek bir işleyiş yapısına sahip olmaması²⁹³ gerekçeleriyle yerini planlama çalışmalarıyla uyumlu bir başka bütçe anlayışı ve uygulamasına bırakmıştır. Bu bütçe anlayışı planlama ve programlama üzerinden yürümekte ve planlanan faaliyetler programlar aracılığıyla uygulamaya geçerken, bütçe de bu uygulamanın mali boyutunu oluşturmaktadır.²⁹⁴

Türkiye’de planlama programlama bütçe sistemine (PPBS) geçilmesi yönündeki çalışmalar özellikle 1960’lı yılların ikinci yarısında yoğunlaşmış ve 1968 yılında da Maliye Bakanlığı bünyesinde bütçe reform grubu adıyla bir proje örgütü oluşturulmuş²⁹⁵ ve bu örgütün öncülüğünde gerçekleşen çalışmalar sonucunda kamu hizmetlerinin örgüt temelli değil de programlar (hizmetler/fonksiyonlar) şeklinde sınıflandırıldığı PPBS’ye geçilmiştir.²⁹⁶ 1973 yılında uygulamaya geçen PPBS’nin temel özelliği²⁹⁷ bütçenin sadece harcanan ve satın alınanları gösteren bir cetvel olmasının önüne geçebilmek ve bütçenin özünün kontrol değil etkinlik olmasını sağlayabilmek ve böylece bütçeden ekonomiye doğrudan müdahale edebilme aracı olarak faydalanabilmektir.²⁹⁸ 1970 yılı bütçe hazırlama rehberinde de belirtildiği üzere ödenekler ile hizmetler arasında daha açık bir ilişki kurarak bütçenin daha etkin kılınması arzulanmaktadır.²⁹⁹ Bir başka deyişle ödenekler, harcama kalemlerine göre değil, hizmetlere göre yapılmakta³⁰⁰ ve böylece kaynak-maliyet-hizmet ilişkisinin sağlanması amaçlanmaktadır.³⁰¹ PPBS’de planlama, programlama ve bütçeleme arasında yakın bir ilişki vardır. Plan, amaçların saptanmasından

²⁹² Atilla Dicle, *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara, 1973, s.50.

²⁹³ Falay (1995), *a.g.k.*, s.21-23.

²⁹⁴ Coşkun (2000), *a.g.k.*, s.140-144.

²⁹⁵ Bu grubun çalışmalarına ABD Uluslararası Kalkınma Teşkilatı (AID) doğrudan destek vermiştir.

²⁹⁶ Bu proje örgütünün kurulmasında ABD Uluslararası Kalkınma Örgütü’nün doğrudan katkısı vardır. (Gülşay Coşkun, *Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi*, 6. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s.150.)

²⁹⁷ Bu noktada hemen belirtmek gerekmektedir ki Türkiye’de tam anlamıyla PBSS’ye geçilmemiş ve uygulanan bütçe sistemi klasik bütçe ile PBSS’nin birlikte yer aldığı bir model içinde gerçekleşmiştir. Örneğin klasik bütçe anlayışında olduğu gibi bütçe süreci yıllık olmuş ya da bütçenin denetimi sonuçlar üzerinden değil yasalara uygunluk açısından gerçekleşmiştir. (Dicle (1973), *a.g.k.*, s.62.)

²⁹⁸ Türk (2001), *a.g.k.*, s.374-376 ve M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s.128-131.

²⁹⁹ Ertan Tosun, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, www.butce.org/html/dergi/pdf/sayi19.pdf, s.2-3, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).

³⁰⁰ Coşkun (2000), *a.g.k.*, s.135.

³⁰¹ *a.k.*, s.önsöz.

programların uygulanmasına kadar giden geniş bir dönemi kapsarken,³⁰² programlama, amacı gerçekleştirecek en iyi programın seçilmesini anlatmaktadır. Bütçe ise planlama ve programlama için gerekli olan kaynak tahsisinin yapılması ve harcamaların nasıl gerçekleşeceğinin tespit edilmesidir.³⁰³

5018 sayılı kanuna kadar merkezi düzeyde işleyen bütçe sistemine paralel olarak kamu mali yönetiminin denetiminde de merkezi bir anlayış görülmektedir. Bu denetim sisteminde temel ağırlık 5018 sayılı kanunda değişikliğe uğrayacak olan ilgili bakanlıkların teftiş kurullarının, Maliye Bakanlığı'nın ve Sayıştay'ın yapmış olduğu denetimdir.³⁰⁴ Bakanlık teftiş kurullarının yapmış olduğu denetim, mali (olay bazlı) ve idari denetim olarak ikiye ayrılmakta ve bu denetim sadece ilgili bakanlık bünyesinde yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın kamu mali yönetimindeki denetimi ise harcama öncesi yapmış olduğu denetim ve gerekli görülen hallerde Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun yapmış olduğu denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın harcama öncesi denetimi ilgili dairelerde bulunan bütçe dairesi başkanları ve saymanları aracılığıyla harcamaların mevzuata uygun olup olmadığının denetlenmesi şeklinde işlemektedir. Maliye Bakanlığı'nın harcama öncesinde yapmış olduğu bu denetim Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun da nasıl bir denetim yapacağını belirlemektedir. Çünkü Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, ilgili dairelerde bu birimler aracılığıyla harcama sırasında ve genellikle de harcama sonrasına ilişkin denetim yapmaktadır.³⁰⁵

Madde 20 - (Değişik: 19.6.1994-KHK 543/7 md.) Maliye Teftiş Kurulu, bir Başkan ile Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi ve Maliye Müfettiş Yardımcılarından oluşur ve Bakanın emri veya onayı üzerine, Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Genel ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı devlete ait olan kuruluşlar ve bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,
- b) İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek,

³⁰² Dicle, planlamanın sistemin sadece bir aşaması olmadığını planlamanın amaçlara ulaşmayı sağlayacak alternatif programları belirlemesi, programların altında yer alacak projeleri saptaması ve programların uygulanmasını sağlayacak mali kaynakları tespit etmesi bakımından sistemin tamamını kapsadığını ileri sürmektedir. (Dicle (1973), *a.g.k.*, s.63-64.)

³⁰³ Coşkun (2000), *a.g.k.*, s.129-132.

³⁰⁴ Kamu yönetimi sistemimizde Maliye Bakanlığı, Teftiş Kurulları ve Sayıştay dışında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlar da bulunmaktadır. Değişen yönetim anlayışı temelinde bu birimlerde köklü değişiklikler olmadığından bu kuruluşların yapmış olduğu denetimler inceleme kapsamı dışında tutulmuştur.

³⁰⁵ 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 14.12.1983, 18251.

c) Dernek, vakıf ve sendikaları mali yönden teftiş etmek,

d) Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve inceleme yetkilerini kullanmak, (a) bendinde sayılan daire, kuruluş, fon ve ortaklıklar hakkında kendi kanunlarında özel denetim hükümleri öngörölmüş olması, Maliye Müfettişlerinin teftiş ve inceleme yetkilerini kısıtlamaz.

Ele alınması gereken bir diğere denetim de Sayıştay'ın yapmış olduğu denetimdir. Sayıştay'ın kamu yönetimindeki denetimi harcama öncesi ve sonrası olarak iki özellik göstermekte ve Sayıştay, harcama öncesinde Maliye Bakanlığı ile birlikte vize ve tescil üzerinde yoğunlaşmaktadır. 832 sayılı Sayıştay kanununun denetleme bölümü Sayıştay'ın yapacağı denetimin ne anlama geldiğini ayrıntılı bir şekilde ortaya koymaktadır. İlgili maddenin ilk fıkrasında yer alan *“Gelir, gider ve mal işlemlerini, bu işlemlere ait sayman hesaplarını bütün kayıt ve belgeleriyle birlikte incelemek ve neticede bütün bu işlem ve hesapları yargılama yolu ile denetler.”* hükmü Sayıştay denetiminin işlem ve hesapların denetlenmesinden ibaret olduğunu göstermektedir. Aynı kanunun 46. maddesi ise gelir ve giderlerin denetiminin nasıl gerçekleşeceğini düzenlemekte ve bu denetimde temel kriterin kanunlara, yönetmeliklere ve tüzüklere uygun davranıp davranılmadığına yönelik olduğunun altı çizilmektedir.³⁰⁶

İnceleme sırasında;

1. Gelirlerin, alacakların ve her türlü hakların kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplerine uygun olarak tahakkuk, takip ve tahsil edilip edilmediğı,

2. Giderlerin,

a) Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığı,

b) Ödemenin istihkak sahiplerinin veya vekillerinin kimliği araştırılmak suretiyle yapılıp yapılmadığı,

c) İdare hesabına giren bütün işlemlerin para ve sair kıymet hareketlerinin

kanun, tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uygun bulunup bulunmadığı,

3. Taşınır ve taşınmaz malların giriş, saklanış, kullanım ve çıkışları ile bunların bulunması gerekli olan yerlerde tamamen mevcut olup olmadığı hususlarının yürürlükteki kanun, tüzük ve yönetmelik esaslarına göre yapılıp yapılmadığı,

4. Yukarıdaki fıkralarda yazılı bütün işlem ve hesapların belgelere ve kayıtlarına uygun olup olmadığı, araştırılır.

³⁰⁶ 832 Sayılı Sayıştay Kanunu, RGT: 27.02.1967, 12538.

2. Stratejik Planlamanın İşleyişi

Planlama anlayışında yaşanan dönüşüm doğal olarak planlama modellerinde de önemli değişmelerin yaşanmasına neden olmaktadır.³⁰⁷ Kalkınma planlamasında temel işleyiş yöntemi olarak beliren ve makro, sektör ve proje aşamalarından oluşan üç kademeli model, altıncı ve yedinci beş yıllık kalkınma planlarında terk edilerek makroekonometrik model benimsenmiştir. Bu modelin temel özelliği planlamada makro aşamanın ön planda olması ve planlamanın sektörel ve proje düzeylerinin öneminin azalmasıdır. Yeni planlama anlayışında makro aşama da altıncı beş yıllık kalkınma planına kadar uygulanmış olan modelden daha farklı bir görünüm sunmaktadır. Yeni planlama anlayışına uygun olarak makro aşamadan temel beklenti uzun vadeli stratejilerin ne olacağıdır. Makro aşamanın bu şekilde değiştiği yeni planlama anlayışında asıl dikkati çeken nokta, sektörel planlama anlayışında yaşanan gerilemedir. Yeni planlama modelinde yine sektörler bulunmakta ancak bu sektörler, sektörel planlama anlayışına uygun olarak birbirleriyle girdi-çıkı ilişkisi çerçevesinde değerlendirilmemekte ve böylece sektörler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi kurulamamaktadır.

Planlama modelinde bu şekildeki değişim yedinci beş yıllık kalkınma planıyla başlamış ve dokuzuncu kalkınma planıyla da net bir görünüm kazanmıştır. Bir başka deyişle planlama anlayışındaki değişim 1990'lı yıllarda hazırlanan kalkınma planlarında ilk sinyallerini vermeye başlamıştır. Bu bağlamda yedinci beş yıllık kalkınma planında ayrıntılı sektör analizlerine dayalı anlayış bir yana sektörler, planda yapısal değişim projeleri çerçevesinde yer bulmuş ve böylece planlamada geleceği belirleyen değil, çevreye (dünya piyasa koşulları) uyum sağlayabilecek yapısal değişim projelerinin ön plana çıkarıldığı bir model benimsenmiştir. Planlama anlayışında yapısal değişim projelerinin ön plana çıkarılması sekizinci beş yıllık

³⁰⁷ Kurumsal düzeyde ele alınan stratejik planlama modelleri için bkz. J. B. Olsen ve C. Edaie, *The Game Plan: Governance With Foresight, Council of State Planning and Policy Agencies*, Washington D.C., 1982, P. C. Nutt ve R. W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: A Handbook for Leaders*, San Francisco, 1992 ve J. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide To Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995. Türkiye'de 2003 ve 2006 yıllarında DPT tarafından hazırlanmış olan stratejik planlama kılavuzlarında kurum düzeyinde Bryson tarafından geliştirilmiş olan SWOT analizi yaklaşımının kullanıldığı görülmektedir. (Barca ve Nohutçu (2008), *a.g.k.*, s.342.) SWOT analizi, işletmenin iç ve dış çevresini üstünlük, zayıflık, fırsatlar ve tehditler şeklinde analiz ederek oluşabilecek olumlu ya da olumsuz durumlara karşı hazırlıklı olmayı gerektiren bir yaklaşımdır.

kalkınma planında³⁰⁸ da net bir şekilde yer almış ve planda makro çerçevede yapısal reformların hangi alanlarda gerçekleştirileceği ayrıntılı bir şekilde belirtilerek temel dönüşüm noktalarının altı çizilmiştir.³⁰⁹ Bir başka deyişle Yılmaz'ın da belirttiği üzere niteliksel hedeflere dayanan stratejik planlama mantığına uygun olarak hukuki ve kurumsal altyapının güçlendirilmesi çalışmalarına önem verilmiştir.³¹⁰

VIII. plan döneminde makroekonomik politikaların temel hedefi; enflasyonu AB kriterleri ile uyumlu düzeylere düşürmek, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamı tesis etmek ve AB'ne tam üyelik hedefi doğrultusunda ekonominin rekabet ve uyum gücünü artırmaktır.

Makroekonomik istikrarı sürekli kılacak ve ekonominin etkin, esnek ve verimli bir yapıya kavuşmasını sağlayacak olan yapısal reformlar hızla yürürlüğe konulacaktır. Bu çerçevede, tarımsal destekleme, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve şeffaflık, vergi politikası, bankacılık sisteminin denetimi ve gözetimi konularında kapsamlı yapısal reformlar süratle hayata geçirilecektir.

1990'lı yıllarda planlamada başlayan bu şekildeki model değişikliğinin en net şekilde görüldüğü plan dokuzuncu kalkınma planıdır. Daha önceki kalkınma planlarında görülen makro, sektörel ve proje şeklindeki üç aşamalı planlama modeli bu planla birlikte tamamen ortadan kalkmış ve makro aşamada da politikaların stratejik bir yaklaşımla belirleneceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak, dokuzuncu kalkınma planı ile her alanı detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkân verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir.³¹¹

Başlangıcından itibaren kamu kesimi için emredici, özel kesim için yönlendirici olan kalkınma planlarında, sistemin daha etkin işleyişine imkân verecek biçimde kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran ve temel amaç ve önceliklere daha fazla yoğunlaşan bir stratejik yaklaşım modeline geçiş söz konusudur.³¹²

Planlama anlayışında beliren bu şekildeki model değişikliğine uygun olarak planlamanın işleyişinde de önemli değişiklikler yaşanmakta ve 2003 yılında çıkarılan ancak tam olarak 2006 yılında uygulamaya sokulan 5018 sayılı kanunla farklı bir

³⁰⁸ Sekizinci beş yıllık kalkınma planı sektörlerle daha geniş yer vermesi bakımından yedinci beş yıllık kalkınma planından farklılaşmaktadır.

³⁰⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (2001-2005), Ankara, 2000, s.27.

³¹⁰ Yılmaz (1999), *a.g.k.*, s.98. Yılmaz bu çalışmasında nicel hedeflerden ziyade nitel hedeflere dayalı bir planlama anlayışının yedinci beş yıllık kalkınma planıyla birlikte başladığını iddia etmektedir. Bu durumun da akılcı/bütüncül planlama yaklaşımı yerine stratejik planlama veya politika planlaması eğiliminin güçlendiğini gösterdiğini belirtmektedir.

³¹¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı* (2007-2013), Ankara, 2006, s.2.

³¹² T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Ormanlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007, s.1.

işleyiş mekanizması öngörülmektedir. 5018 sayılı kanunla hayat bulan yeni planlama işleyişinin temel özelliği planlamanın mali öncelikler göz önünde bulundurularak yapılmasıdır. Bir başka deyişle kalkınma planlamasında bürokratik devlet biçiminin toplumsal refah amacına uygun olarak giderlerin gereksinimler doğrultusunda planlanması anlayışı yeni yönetim biçiminde gereksinimlerin ancak gelirler doğrultusunda yerine getirilmesi anlayışına bırakmaktadır.

Planlamanın işleyişinde görülen bu şekildeki anlayış değişikliği kamu yönetiminde mali disiplini sağlamak amacıyla ortaya yeni planlama araçları (belgeleri) çıkarmakta ve ülkemizde bütçe hazırlama süreci bu araçlarla birlikte başlamaktadır. 5018 sayılı kanunun 16. maddesi uyarınca, bütçe hazırlık süreci BK'nin Mayıs ayının sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde DPT tarafından hazırlanan orta vadeli programı (OVP) kabul etmesiyle başlamaktadır.³¹³ Kalkınma planlaması döneminde kalkınma planları ve yıllık programlar gözetilerek hazırlanan bütçe hazırlama süreci 5018 sayılı kanunla birlikte değişmekte ve yeni yönetim biçiminde OVP olarak adlandırılan, kaynak tahsisini stratejik amaçlar çerçevesinde yönlendiren ve kamu politikalarını ve uygulamalarını da etkililik, verimlilik ve tutumluluk çerçevesinde şekillendiren OVP'nin hazırlanması sürecin ilk aşaması olmaktadır.³¹⁴ OVP'nin temel özelliği BK'nin temel politika öncelikleri ile temel hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik göstergelerini yansıtması ve kalkınma planlarını da içermesidir.³¹⁵

Bütçe hazırlık sürecine temel oluşturan bir diğer stratejik planlama aracı da orta vadeli mali plandır (OVMP).³¹⁶ OVMP, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve

³¹³ İlki 2006 yılında olmak üzere günümüze kadar beş tane OVP hazırlanmıştır.

³¹⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, 2005, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2007-2009*, Ankara, 2006, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, 2007, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2009-2011*, Ankara, 2008.

³¹⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, 2007.

³¹⁶ İlki 2006 yılında olmak üzere günümüze kadar beş tane OVMP hazırlanmıştır. *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, RGT: 02.07.2005, 25863, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, RGT: 15.07.2006, 26229, *Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)*, RGT: 03.07.2007, 26571, *Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)*, RGT: 08.07.2008, 26930 (Mükerrer) ve *Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012)*, RGT: 18.09.2009, 27353.

gider tahminleriyle birlikte hedefe açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve orta vadeli programa uygun olarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak YPK tarafından karara bağlanan bir plandır. Bu planın temel özelliği OVP’de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanması ve merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirlemesidir.³¹⁷ Bütçe hazırlama sürecinde üçüncü aşama, Maliye Bakanlığı’nca bütçe çağrısı ve eki ve DPT tarafından da yatırım genelgesi ve ekinin hazırlanmasıdır. Dördüncü aşamada idarelerin bu üç aşamaya uygun olarak hazırlayacakları bütçe tekliflerinin hazırlanması bulunmaktadır. Sonraki aşamalar ise Maliye Bakanlığı ve DPT’nin bu teklifleri incelemesi ve TBMM’ye sunmasıdır.³¹⁸ Bu düzenlemeler de göstermektedir ki bütçe hazırlama süreci kalkınma planlaması döneminden daha farklı bir özellik göstermekte ve süreç, kalkınma planlaması uygulamasında olmayan orta vadeli program ve orta vadeli mali plan çerçevesinde işlemektedir.

Kamu yönetiminde 5018 sayılı kanunla başlayan bu süreçle birlikte artık kamu idareleri bütçelerini bu iki stratejik planlama aracına uygun olarak hazırlamaktadırlar. Bu bağlamda bütçe hazırlama sürecinde temel amaç, mali disiplinin güçlendirilmesi bir başka deyişle kalkınma planlaması uygulamasından farklı olarak bütün harcamaların gelirler göz önünde bulundurularak yapılmasıdır. Türkiye’de çok yıllık bütçe uygulamasına geçiş de bu kapsamda olmakta ve gelirleri doğrultusunda harcama yapan ve bu harcamaların da etkililik, verimlilik ve tutumluluk kriterleri ile gerçekleştirildiği bir kamu yönetimi yaratılmaktadır.

Stratejik amaç ve öncelikleri netleştiren ve finansman boyutunu da içerecek somut eylem programları ile hayata geçirilecek olan bu yeni yaklaşım, geçmişte tam olarak kurulamayan plan-program-bütçe bağlantısını güçlendirecek ve etkili bir izleme ve değerlendirme mekanizması ile desteklenerek, hesap verebilirliğe zemin oluşturacaktır.³¹⁹

Türkiye’de performans bütçeye geçiş konusundaki çalışmalar 1995 yılında DB ile yapılmış olan kamu mali yönetim projesine kadar uzanmaktadır. Sürecin ikinci halkası ise 1998 yılında IMF uzmanlarının da katkısıyla devlet mali istatistikleri esasına dayalı yeni bir sınıflandırma modelinin benimsenmesidir. Ancak bu model

³¹⁷ a.k.

³¹⁸ *Bütçe Hazırlama Süreci*, www.bumko.gov.tr, (Erişim Tarihi: 20.05.2009).

³¹⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı ile İlgili 2005/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi*, RGT:05.07.2005, 25866.

uygulamaya hemen konulamamış, AB süreciyle birlikte AB'nin de bütçe sistematığına uyumlu bir model inşası gündeme gelmiş ve bu alandaki eksiklikler giderildikten sonra yeni bütçe sınıflandırılması benimsenmiştir. Yeni bütçe sınıflandırılmasının en önemli özellikleri uluslararası kuruluşların kabul ettiği devlet mali istatistikleri (Government Finance Statistics-GFS) çerçevesinde kurumsal, finansman, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmaya dayanması ve devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek ve böylece de ülkeler ve dönemler arasında uluslararası karşılaştırmalara imkân tanınmasıdır.³²⁰ 1998-2004 yıllarının deneme ve geçiş dönemi olarak geçildiği süreç kesin olarak 2006 yılında sona ermiş ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarında analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmiş³²¹ ve böylece uluslararası standartlara uygun olarak performans esaslı bütçelemenin hayata geçirilebilmesi için gerekli sınıflandırma yapısı inşa edilmiştir.³²²

Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.³²³

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. Bu standartlar Resmi Gazete'de yayımlanır. Kurulun yapısı, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Maliye Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.³²⁴

2006 yılında 5018 sayılı kanunla uygulamaya giren performans bütçenin ilk özelliği, bütçenin yıllık olma ilkesinin kaldırılarak üç yıllık bir zaman zarfı için düzenlenmesi ve genel ve katma bütçe ayırımına son verilerek genel ve özel bütçe ayırımının benimsenmesidir.³²⁵ 5018 sayılı kanunun bütçe sürecinde yarattığı ikinci temel değişiklik, kanunun 1050 sayılı kanundan daha geniş bir alanı kapsamaması ve böylece getirmiş olduğu bütün yenilikleri daha geniş bir alanda uygulamaya geçirmesidir. 1050 sayılı kanun, sadece devlet tüzel kişiliğine dâhil idareler ile özel

³²⁰ İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, 6.B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.357.

³²¹ BÜMKO'nun internet sitesinde yer alan raporlar ve çalışmalardan yararlanılmıştır.

³²² Analitik bütçe sınıflandırılmasının yanı sıra çok yıllık bütçeleme ve tahakkuk esaslı (harcama bazlı) devlet muhasebe uygulaması da performans esaslı bütçelemenin temel unsurlarıdır.

³²³ *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 13. madde, RGT:24.12.2003, 25326.

³²⁴ *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 49. madde, RGT:24.12.2003, 25326.

³²⁵ Mesut Hastürk, "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, s.4, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).

mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken; 5018 sayılı kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve denetimlerini de kapsamaktadır.³²⁶

Performans bütçenin üçüncü ve en önemli özelliği, plan-bütçe ilişkisini değiştirmesi ve planın bütçeye bağımlı olmasına neden olmasıdır. Bir başka deyişle planlama, PPBS'nin en temel unsuruyken; performans bütçe uygulamasında ikinci derecede öneme sahiptir.³²⁷ Bu durumda stratejik planlama, ölçülebilir amaç ve hedeflerin belirlenmesinden dolayı performansa dayalı bütçeleme sürecine göre işleyen bir planlama anlayışı olarak belirmektedir.³²⁸ Kalkınma planlamasının ve yıllık programların işlevsiz kaldığı iddiası da temel olarak bu politika belgelerinin bütçe ile ilişkisinin doğru bir şekilde kurulamadığına dayanmaktadır.³²⁹ Bu nedenle performans bütçe ve stratejik planlama ilişkisi önemlidir.³³⁰ Çünkü bütçe ve mali yönetim sistemi, kamu sektörü faaliyetlerinde kaynakların kontrolünü, gelecek planlamasını ve yönetimini etkilemektedir. Performans bütçe, bu etkiyi etkinlik ve etkililik ilkelerini sağlama amaçlı yerine getirirken temel olarak kullandığı yönetsel araç da stratejik planlamadır.³³¹ Kurumsal düzeyde hazırlanacak stratejik planlama sayesinde her kurum ya da kuruluşun kendi gereksinimlerine göre hazırlanacak planlar ile kaynakların rasyonel olarak dağıtım mekanizmasının belirleneceği ve bütün kurum ve kuruluşların bu şekildeki toplamının da genel olarak kamu yönetiminde mali disiplini sağlayacağına inanılmaktadır. Bütçenin uygulanma aşamasında ödenek tahsisinin harcama yetkilisinin³³² emriyle yerine getirileceğinin

³²⁶ Ahmet Kesik, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, İçinde, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.49.

³²⁷ Dicle (1973), *a.g.k.*, s.63.

³²⁸ *Analitik Bütçe Sınıflandırması*, <http://www.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgiris.htm>, (Erişim Tarihi:20.05.2009).

³²⁹ Birol Aydemir, “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.27-28.

³³⁰ 5018 sayılı kanuna göre kuruluşların bütçelerinin stratejik plan ve performans esaslı bütçe sistemine uygunluğu konusunda Maliye Bakanlığı yetkilidir.

³³¹ Erkan (2008), *a.g.k.*, s.55.

³³² 1050 sayılı kanunda sorumlular harcama yetkilisi (ita amiri), tahakkuk memuru ve sayman iken; 5018 sayılı kanunda sorumlular harcama, mali kontrol ve muhasebe yetkilileridir. Bu sistemde

belirtilmesi de bu hususta yapılmış olan bir düzenlemedir.³³³ Bir başka deyişle performans bütçe uygulamasıyla politika üretme ve uygulama kapasitesi yerleşmekte/kurumsallaşmakta ve böylece kaynakların dağıtım mekanizması değişime uğramaktadır.

Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik “stratejik planlama” temel bir araç olarak benimsenmiştir.³³⁴

Yeni uygulamayla merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme yerine; kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve sonuç odaklı bütçeleme modeli benimsenmektedir.³³⁵ Bu düzenlemenin temel mantığı da sonuç odaklı bir yaklaşımla karar verme mekanizmasının ve buna bağlı olarak kaynak tahsisinin yerel/kurum düzeyinde kurulmasıdır. Bu durum da sonuç olarak planın bütçeyle karşılıklı bir ilişki içinde olmasına neden olmaktadır.³³⁶ Bu özellikler çerçevesinde performans esaslı bütçeleme şu şekilde tanımlanmaktadır:³³⁷

Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur.

Bu tanımdan da anlaşılmaktadır ki stratejik planlama, performans esaslı bütçelemenin bir unsurudur ve performans esaslı bütçeleme ile kamu idareleri

harcama yetkilisi ve tahakkuk memuru idarenin personeli konumundayken, sayman Maliye Bakanlığı'nın memurudur. (Ömer Duman, “5018 Sayılı KMYKK'nun Muhasebe Sistemi Alanında Getirdiği Yenilikler”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.43.

³³³ Bu noktada ele alınması gereken bir başka değişiklik de 1050 sayılı kanunda harcama sürecindeki kusursuz sorumluluğun kusurlu sorumluluk olarak değişmesi ve böylece harcama yetkilisinin, muhasebe yetkilisinin ve mali kontrol görevlilerinin ortaya çıkardıkları sorumluluk oranında sorumlu tutulmalarının düzenlenmesidir. Ayrıca harcama yetkilisi, 1050 sayılı kanunda genel olarak mali sorumluluğa sahip değilken; 5018 sayılı kanunda mali sorumluluğa sahip kılınmıştır. “Tahakkuk memurları, ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden sorumlu, ita amirleri de bu hususları gözetmekle yükümlüdürler.” (1050 Sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu, RGT: 09.06.1927, 606)

³³⁴ DPT (2006), a.g.k, s.1.

³³⁵ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, 2004, s. 2.

³³⁶ DPT (2003), a.g.k, Ankara, s.5

³³⁷ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), a.g.k, s.7.

tarafından hazırlanacak olan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu harcama planlarının oluşturulması amaçlanmaktadır.³³⁸ Bir başka deyişle kaynaklar, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarından kamu idarelerinin amaçlarına ve hedeflerine kadar olan bütün politikaları belirlemektedir. Performans esaslı bütçeleme stratejik planlama ile ilişkisi de bu noktada gerçekleşmektedir. Belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayacak olan faaliyetlerin bütçeye uygun olması gerekmektedir. Bir başka deyişle performans bütçe, çıktı ve sonuçlar üzerinden yapılan³³⁹ ve sonuç olarak maliyet ve yerine getirilen işin ölçüldüğü³⁴⁰ bir bütçe anlayışıdır. Eğer tespit edilen faaliyetler bütçeye uygun değilse o zaman amaç ve hedeflerin tekrardan gözden geçirilmesi ve idarenin kendi bütçesine uygun yeni amaçlar ve hedefler belirlemesi gerekmektedir. Bu nedenle idarelerin stratejik planlarının hazırlanmasında öncelikle performans programlarının hazırlanmasına önem verilmelidir. Çünkü performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olarak bir mali yılda idarenin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan ve her harcama birimi³⁴¹ tarafından hazırlanması zorunlu olan programlardır.³⁴²

Bu işleyiş düzeninde dikkati çeken dört nokta bulunmaktadır. İlki her kurum ve kuruluşun hazırlayacağı performans programlarının kalkınma planı, hükümet programı ve yıllık program dışında yeni planlama belgeleri olan orta vadeli program ve orta vadeli mali plan esas alınarak hazırlanmasıdır.³⁴³ Dikkati çeken ikinci nokta her kurum ve kuruluşun yıllık performans programı hazırlamasından dolayı yıllık programların nereye oturacağını belli olmamasıdır. Çünkü yeni planlama ve denetim sisteminde performans programları bir nevi yıllık program mahiyetindedir.

³³⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2003.

³³⁹ Mutluer, Öner ve Kesik (2005), *a.g.k*, s.108.

³⁴⁰ Mesut Hastürk, "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, s.5, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).

³⁴¹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 31. maddesine göre bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

³⁴² *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik*, RGT: 05.07.2008, 26927 ve T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), *a.g.k*, s.16.

³⁴³ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), *a.g.k*, s.17.

Değınilmesi gereken üçüncü nokta ise performans programlarının ölçülebilir performans hedeflerini içermesinden dolayı her harcama biriminin performansının nicel olarak ölçülebilmesi ve böylece idarelerin kendi içyapılarında amaç yönünden seçim yapmaya zorlanmalarıdır.³⁴⁴ Dördüncü ve son nokta ise nicel performans ölçüm setleri aracılığıyla performansa dayalı ücretlendirmenin³⁴⁵ alt yapısının oluşturulmasıdır. Performans esaslı bütçeleme, kurum bazında performans hedeflerinin oluşturulmasını gerekli kıldığından personel ihtiyacı analizlerinin de yapılmasına yol açmakta ve böylece oluşturulacak iş standartları ile çalışanlar, performans kriterleri çerçevesinde denetlenmektedir. Çalışanların performans kriterleri bağlamında değerlendirilmeleri de sonuç olarak performansa dayalı ücretlendirme modelini ortaya çıkarmaktadır.³⁴⁶

Maliye Bakanlığı'nca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde her harcama birimi tarafından hazırlanan birim performans programlarının bir araya getirilmesiyle de idare performans programı oluşturulmaktadır. Oluşturulan program ilk başta Maliye Bakanlığı'na sunulmakta ve Maliye Bakanlığı da YPK'nin görüşlerini aldıktan sonra programı tekrar ilgili idareye göndermektedir. Gereken düzeltmeler yapıldıktan sonra idare, programı TBMM'ye sunmaktadır. Yerel yönetimlerde performans programının hazırlanması ise birbirine benzer bir yapıya sahiptir. Örneğin belediyelerde belediye başkanının teklifiyle performans programı, belediye encümeninin görüşü alındıktan sonra belediye meclisine sunulmaktadır. Belediye meclisi de belirlenmiş olan bütçe büyüklüklerine göre nihai performans programını hazırlamakta ve rapor belediye başkanı tarafından kamuoyuna açıklanmaktadır.³⁴⁷

Performans bütçenin hazırlanmasına teşkil eden performans programından sonra ele alınması gereken bir diğer yenilik performans bütçeden sonra uygulamaya konulan ve mali saydamlık ve hesapverilebilirliği artıracak iddia edilen faaliyet

³⁴⁴ Esin Oral, *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005, s.124-125.

³⁴⁵ Performansa dayalı ücretlendirme, çalışanlardan maksimum verimlilik elde edilmesi ve çalışanların ücretlerinin ve iş durumlarının işletmenin kârlılığı olan bu verimliliğe ne ölçüde katkıda bulunup bulunmadıklarına göre işleyen bir mekanizmadır.

³⁴⁶ Erüz (2005), *a.g.k*, s. 67.

³⁴⁷ *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik*, RGT: 05.07.2008, 26927.

raporudur. Faaliyet raporu, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur. Bu rapor, bir yıllık bütçe uygulamasından sonra üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanmaktadır. Faaliyet raporlarının hazırlanması performans programlarına benzemekte ve harcama birimleri tarafından hazırlanan faaliyet raporlarının bir araya getirilmesiyle idare faaliyet raporu oluşturulmaktadır.³⁴⁸ Faaliyet raporları girdi-çıktı ilişkisini göstermesi, verimlilik, etkinlik ve kalite göstergelerini içermesi, bütün bunların fayda-maliyet analizi çerçevesinde yapılması³⁴⁹ ve performans denetimine zemin hazırlaması bakımından önemlidir.

Performans denetimi, performans programı, performans bütçe ve son noktada faaliyet raporunda yer alan somut veriler/performans göstergeleri üzerinden yapılan bir denetimdir. Stratejik planlama anlayışına geçilmesiyle birlikte performans göstergelerinin tespit edilmesi konusunda da çok aktörlü bir yapılanma ortaya çıkmakta ve stratejik planlamanın birçok aşamasında olduğu gibi sadece ilgili idare değil Maliye Bakanlığı ve DPT'nin de ortak sorumluluğu belirlemektedir.³⁵⁰ Yerel yönetimlerde performans göstergelerinin belirlenmesinde ise İçişleri Bakanlığı ön plana çıkmaktadır.³⁵¹

Performans denetiminin yapılabilmesini sağlayacak olan performans göstergelerinin belirlenmesi kamu yönetimi için oldukça sorunlu bir alanı oluşturmaktadır. Çünkü performans denetiminde somut veriler üzerinden bir ölçme işlemi yapılamazsa stratejik planlamanın denetim boyutu eksik kalabilmektedir.³⁵²

³⁴⁸ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. Maddesi, RGT:24.12.2003, 25326.

³⁴⁹ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, RGT: 17.03.2006, 2611 ve T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), *a.g.k.*, s.35-52.

³⁵⁰ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT:24.12.2003, 25326.

³⁵¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, yerel yönetimlerde performans göstergelerinin tespit edilmesine yönelik 2000 yılında başlayan çalışmada temel katkıyı Dünya Bankası'ndan almakta ve belediyelerde performans ölçüm projesi (BEPER) adıyla başlatılan çalışmada, Türk belediyelerinde nasıl bir modelin benimseneceği DB'nin katkılarıyla belirlenmektedir.

³⁵² A. Argun Akdoğan, "Stratejik Plan Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler", *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.7.

Bu durum da kamu yönetiminde uygulamaya konulan stratejik planlama için iki önemli sorun alanını oluşturmaktadır. Birincisi kamu yönetiminde performans denetimini sağlayacak somut verilerin olmaması ya da bu verilerin oldukça muğlak bir görünüm sunmasıdır. Performans (başarı) kriterlerinin nasıl belirlendiği önemlidir. Aktan, performansın ölçülmesinde yedi temel kriterin bulunduğunu belirtmektedir. Bu kriterler, kalite, verimlilik, kârlılık, maliyet, yenilik, müşteri tatmini ve çalışanların memnuniyetidir.³⁵³ Bu kriterlerin hemen hemen hepsi çok net bir şekilde tanımlanamayan ve özel sektör ile kamu sektöründe aynı anlamlarda kullanılmayacak olan kavramlardır. Örneğin kamu yönetiminde kârlılık, temel kaygı değildir ve bu nedenle bu ilkeye bağlı olarak kamu yönetiminin başarılı ya da başarısız olduğunu söylemek mümkün değildir. Özel sektörde verimlilik en düşük maliyetle en yüksek çıktının elde edilmesiyken; kamu yönetiminde verimlilik en düşük sosyal ve ekonomik masraf karşılığında halka en yüksek kazancı verebilmektir.³⁵⁴ Bu bağlamda kamu yönetiminde performans diğer bir ifadeyle başarı kriterleri, hizmet temelinde oluşurken; stratejik planlama anlayışı ile birlikte verimlilik, rekabet, etkinlik ve etkililik başarı kriteri olarak kamu yönetimine girmektedir.

Ancak, şu unutulmamalıdır ki kamu yönetiminde müşteri memnuniyetinin sağlanması ve bunun ölçülebilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Çünkü hem sunulan hizmetler özel mal kategorisine indirilmesi zor olan mallardır hem de bürokratik örgütler bir özel şirketten farklı olarak hem hiyerarşik hem de siyasi denetime konu olan örgütlerdir. Bu durumu Mises de *Bürokrasi* adlı kitabında dile getirmektedir. Mises, özel sektörün ve kamu yönetiminin farklı çalışma prensiplerine sahip olduğunu ve bu nedenle faaliyetini piyasa koşullarına göre ayarlayan bir işletmeye bakarak resmi dairelerin randımanının ölçülmesinin büyük bir hata olduğunu düşünmektedir. Ona göre devlet işlerinin görülmesinde kâr ve zarar düşüncesinin bir önemi yoktur.³⁵⁵ Ayrıca, başarı kriterleri kamu yönetimi anlayışında bütünsellik gösterirken; stratejik planlama uygulamasında parçacı bir anlayış vardır. Her kurumun başarısı kendi stratejik planına göre değerlendirilmektedir. Aynı

³⁵³ Aktan (2005), *a.g.k.*, s.261.

³⁵⁴ Abadan (1959), *a.g.k.*, s.94.

³⁵⁵ Mises (2000), *a.g.k.*, s.45-49.

kriterlerle, bir kurum başarılı sayılırken bir başka kurum ise sonuç odaklı yönetim temelinde başarısız sayılabilecektir. Denetim boyutunda beliren ikinci sorun alanı, stratejik planın hem kendisi hem de diğer unsurlarında olduğu gibi bu aşamanın başarılı olabilmesinin de temel şartının başta üst yöneticiler olmak üzere tüm çalışanların koşulsuz inanması ile gerçekleşebileceğinin söylenmesidir.³⁵⁶

Performans denetimi, klasik denetim anlayışına karşı geliştirilmiş olan bir denetim uygulamasıdır. Yeni yönetim biçiminin denetim ayağının performansa bağlı oluşturulmasının nedeni mevcut denetim şekillerinin sonuca değil, amaca ve bu bağlamda sadece hata bulmaya dönük olduğu iddiasına dayanmaktadır.³⁵⁷ Oysa sonuç odaklı yönetim/denetim ne yapıldığı ile değil, nasıl ve ne kadar yapıldığı ile ilgilidir. Bu uygulama kapsamında klasik denetim anlayışında görülen doğruluk (kaydedilen işlemlerin doğru olarak hesaplanması), yasallık (işlemlerin mevzuata uygunluğu) ve düzenlilik (işlemlerin muhasebe kurallarına uygun olması) ilkeleri, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleriyle yer değiştirmekte ve denetim temel olarak bu yeni üç ilke üzerinden yapılmaktadır. Performans denetiminin temel ilkelerinden biri olan verimlilik, belli düzeydeki çıktının en az maliyetle sağlanmasıdır. Etkinlik ise bir performans boyutu olarak örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşabilme derecesini ölçmektedir. Performans denetiminin son ilkesi olan tutumluluk ise ilk iki ilkeyle uyumlu olarak kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en az maliyetle kullanılmasıdır.³⁵⁸ Stratejik planlamanın önemli bir aşaması olan performans denetimi aracılığıyla kurum ve kuruluşlar amaçlarını ve hedeflerini bu üç ilke üzerinden yerine getirilme derecesi gözetilerek değerlendirmekte ve böylece de planlamanın stratejik bir boyut kazanması sağlanmış olmaktadır.

Planlamaya stratejik bir boyut kazandırılması amacıyla denetim ilkelerinde yapılan bu değişiklikler doğal olarak denetimin şekil ve usullerini değiştirmektedir. Kamu yönetiminde idari anlamda denetim sistemi hiyerarşik ve vesayet denetimi

³⁵⁶ *Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği*, RGT:26.12.2007, 26738.

³⁵⁷ Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, *Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması*, 2003, s.2.

³⁵⁸ Derya Kubalı, "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, (1 Mart 1999), s.34-39.

olmak üzere ikili bir ayırım çerçevesinde yürümektedir.³⁵⁹ Ancak 5018 sayılı kanunun performans denetimini öngörmesiyle birlikte idari denetim sistemi değiştirilmiş ve denetim iç denetim (kontrol)³⁶⁰ ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Denetim sisteminde değişiklik olacağı ve bundan böyle denetimin performans odaklı yapılacağını gösteren ilk belge, *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* (KYTK)'dur. Bu kanunun denetim açısından en dikkati çeken yönü, denetim sisteminin iç ve dış denetim üzerine kurulmasının ve denetim sistemindeki çok başlılığı önleyebilmek için de bakanlıkların denetim birimlerinin kapatılmasının öngörülmesidir. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ve TBMM gündemine bir daha gelmeyen bu kanun, parçalı bir şekilde birçok kanunun uygulamaya sokulması ile hayat bulmuş ve bu kanunlardan denetim bölümüne ilişkin düzenlemeler de 5018 sayılı kanunla yapılmıştır.

5018 sayılı kanunun KYTK'yi hayata geçiren düzenlemeleri, denetim sistemini iç ve dış denetim olarak ikiye ayırması, dış denetimden Sayıştay'ı sorumlu tutması ve dış denetimi de performans denetimi odaklı görmesi ve bakanlıkların teftiş denetim sisteminden bahsetmemesidir. Kanunun 63. maddesinde "İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır" ve *İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelikte* yer alan "İç kontrol malî ve malî olmayan tüm işlemleri kapsar" hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 5018 sayılı kanunda teftiş kurullarına neden yer verilmediği açıkça ortaya çıkmaktadır. 5018 sayılı kanunun hiçbir yerinde bakanlık teftiş kurullarından bahsedilmemesi dışında 5018 sayılı kanun, daha önceden harcama sürecinin en önemli aktörü olan bakanı da sistemden çıkarması bakımından dikkat çekmektedir. Yeni denetim sisteminde bakandan beklenen hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanması ile diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliği sağlamasıdır.³⁶¹

³⁵⁹ Kamu yönetiminde denetim sisteminin nasıl olacağını düzenleyen temel belge 3046 sayılı kanundur.

³⁶⁰ İç denetim (kontrol) modeli, Avrupa Birliği'nin uzun yıllardır kullanmakta olduğu Public Internal Financial Control (PIFC) modelidir.

³⁶¹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 10. Maddesi, RGT:24.12.2003, 25326.

5018 sayılı kanunla hayat bulan iç denetim (kontrol) süreci de kendi içinde ikiye ayrılmakta ve mali kontrol birimleri tarafından yapılan harcama öncesi denetim iç kontrol (ön mali kontrol) ve iç denetçiler tarafından yapılan harcama sonrası denetim de iç denetim olarak nitelendirilmektedir.³⁶² 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu yönetimi sistemine giren iç denetim (kontrol) sistemi COSO (Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission) iç kontrol modeli temel alınarak hazırlanmıştır. COSO iç kontrol modeli özel sektör kuruluşları için geliştirilmiş ve Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü, Amerikan Muhasebe Birliği, Finansal Yöneticiler Enstitüsü, İç Denetçiler Enstitüsü ve Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü tarafından desteklenen bir modeldir. İlk önce ABD’de kamu yönetiminde *Federal Hükümette İç Kontrol Standartları*’nda ve 1992 yılında da Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) bünyesinde uygulanan bu model,³⁶³ IMF niyet mektupları ve AB ilerleme raporları³⁶⁴ aracılığıyla Türkiye’ye de tavsiye edilmektedir.

Yönetişimi iyileştirmek ve doğrudan yabancı yatırımı çekmek için bir dizi adımlar atılmaktadır. Bu kapsamda önemli bir adım olan uluslararası standartlar ile tutarlı yeni Kamu İhale Kanunu’nun Meclis’e sunulmasına yukarıda değinilmişti. Bunun ötesinde, iktisat politikalarının şeffaflığını artırmak amacıyla kamu sektörüne ilişkin verilerin kalitesini artırmak yönündeki çabalarımız daha da güçlendirilecektir. Bu amaçla ve daha genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini geliştirmek amacıyla, 2002 yılı ortasına kadar Meclis’e Kamu Maliyesi Yönetimi ve İç Kontrol Yasası’nı sunacağız.³⁶⁵

... Söz konusu kanun ayrıca Sayıştay’ın dış denetimlerini tüm kamu sektörünü kapsayacak şekilde genişletmekte ve iç denetimini AB standartları seviyesine getirmektedir. Son olarak, iç denetim ve ön denetim işlevleri harcamacı bakanlıklara geçecek ve bundan sonra bütçe uygulamasında Sayıştay’ın herhangi bir rolü olmayacaktır.³⁶⁶

İdarenin yönetim sorumluluğunda olan iç kontrol sadece mali işlemlere değil mali işlemler dışında kalmış olan işlemlere de dönük olan³⁶⁷ ve bütün standartları ve

³⁶² İç denetim sistemine ilişkin bölüm başka bir dipnot gösterilmedikçe *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* (RGT: 24.12.2005, 26033) ve *İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik*, RGT:31.12.2005, 26040’tan yararlanılarak hazırlanmıştır.

³⁶³ Bülbul (2009), *a.g.k.*, s.11-19.

³⁶⁴ Avrupa Komisyonu, 2007 yılında COSO modelinden etkilenerek *Etkili Yönetim İçin İç Kontrol Standartları* adıyla denetim sisteminde değişiklikler yapmış ve aday ülkelere de uluslararası standartlara uygun bu modeli benimsemeleri konusunda tavsiyelerde bulunmaya başlamıştır. (*a.k.*, s.19.)

³⁶⁵ *20 Kasım 2001 Tarihli IMF Niyet Mektubu*, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

³⁶⁶ *25 Temmuz 2003 Tarihli IMF Niyet Mektubu*, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

³⁶⁷ Mehmet Sait Arcagök, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.84-85. Bu

yöntemleri kamu yönetiminde yeni bir idari birim olan Maliye Bakanlığı'na bağlı iç denetim koordinasyon kurulu tarafından saptanan bir denetim şeklidir.³⁶⁸ Her ne kadar standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından belirleniyor olsa da iç kontrol sürecinde “harcamalara hızlılık verilmesi” amacıyla Maliye Bakanlığı'nın³⁶⁹ ve Sayıştay'ın daha önceden yaptığı harcama öncesi (ön) denetimler kaldırılmakta³⁷⁰ ve bu denetim yetkisi her idarede kurulacak olan mali hizmetler birimi tarafından yerine getirilmektedir.³⁷¹ Harcama öncesi denetimde Maliye Bakanlığı'nın denetim yetkisinin kaldırılması aynı zamanda Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen denetimin de yeni yönetim anlayışında sınırlı bir işleve sahip olacağını göstermektedir. Çünkü daha önceden de söylendiği üzere Maliye Bakanlığı'nın ilgili dairelerde harcama öncesi yapmış olduğu denetim bütçe daire başkanlıkları tarafından yerine getirilmekte ve Teftiş Kurulu da bu başkanlıklar vasıtasıyla ilgili dairelerde denetim yapmaktaydılar. Oysa 5018 sayılı kanunla Maliye Bakanlığı'nın harcama öncesi denetiminin kaldırılarak bu yetkinin ilgili dairelere verilmesi Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun kamu yönetiminde yapmakta olduğu denetimi önemli ölçüde sınırlandırmakta ve yeni denetim anlayışı çerçevesinde Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, sadece kendi bakanlık kapsamında yetkili olan bir bakanlık teftiş kurulu gibi düşünülmektedir.

İç kontrol sürecinin ikinci halkası olan iç denetim (harcama sonrası denetim) ise kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bir danışma faaliyetidir. Daha önceden Maliye Bakanlığı müfettişleri ve muhasebat kontrolörleri tarafından yapılan harcama sonrası denetim³⁷² yeni sistemde doğrudan üst yöneticiye bağlı olan iç

bağlamda bir harcamayı gerektirmese de bir idarenin teşkilatlanma biçimi, personel alımı, görev ve yetki dağılımı, eğitimi, performansının değerlendirilmesi, atanması, yer değiştirilmesi ve risklerin ölçülmesi iç kontrol kapsamına girmektedir. (Bülbul (2009), *a.g.k*, s.31.)

³⁶⁸ *İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, RGT: 08.10.2005, 25960.

³⁶⁹ 1050 sayılı kanun döneminde bu görev Maliye Bakanlığı saymanları ve bütçe dairesi başkanları tarafından yerine getirilmekteydi.

³⁷⁰ Türk (2006), *a.g.k*, s.355.

³⁷¹ Bu birim 1050 sayılı kanun döneminde bütçe dairesi başkanlığı olarak adlandırılmaktaydı.

³⁷² İbrahim Attila Acar ve Hüseyin Güçlü Çiçek, “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetim Kontrol Yasası ve Denetim”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali*

denetçiler tarafından yerine getirilmektedir.³⁷³ Mali kontrol daha çok yasallık üzerinde yükselen bir denetim iken; iç denetim, uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun bir şekilde piyasacı akıl yürütme biçimi olan risk temelli danışmanlık faaliyeti olarak görülmektedir.³⁷⁴ Bütün bu sistemin yani iç kontrol ve iç denetim sisteminin yerine getirebilmesi ise strateji geliştirme birimleri tarafından koordine edilmektedir.

İç ve dış olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulan yeni denetim sisteminin ikinci halkası, dış denetimdir. İç denetim bir danışmanlık faaliyeti görünümü sunduğundan kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki gerçek denetim sadece Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir.³⁷⁵ Bu nedenle değişen denetim anlayışı çerçevesinde dış denetim daha da önemli bir hâle gelmektedir. Dış denetim, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk açısından Sayıştay tarafından yapılan bir denetimdir.³⁷⁶ Avrupa Birliği mevzuatında dış denetimin karşılığı olarak yüksek denetim kullanıldığından³⁷⁷ birçok çalışmada dış denetim ve yüksek denetim ifadelerinin birbirleri yerine kullanıldıkları görülmektedir. Türkiye’de de dış denetim, bir yüksek denetleme kurumu olan Sayıştay tarafından yapılmakta ve 5018 sayılı kanun uyarınca Sayıştay verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarında harcama sonrasını incelemektedir.³⁷⁸

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

Yapılanma, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.360.

³⁷³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60. ve 81. maddeleri.

³⁷⁴ Ferhat Akbey, Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.182.

³⁷⁵ Ahmet Alpay Dikmen, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler*, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc, (Erişim Tarihi: 15.04.2008).

³⁷⁶ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 68. Maddesi, RGT:24.12.2003, 25326.

³⁷⁷ Mutluer, Öner ve Kesik (2005), *a.g.k*, s.358.

³⁷⁸ ASOSAI, *Performans Denetim Rehberi*, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara, 2002, s.2. (Sayıştay’ın yapmış olduğu dış denetimde performans denetiminin yapılabileceği 1996 yılında Sayıştay kanununa eklenen bir madde ile gerçekleşmiştir.)

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.³⁷⁹

Stratejik planlama anlayışına bağlı olarak iç denetim sisteminde yaşanan değişimlere ek olarak dış denetimde de önemli değişimler yaşanmaktadır. Bu değişikliklerin ilki, dış denetim alanının genişletilerek hemen hemen kamu yönetiminin bütününde Sayıştay'ın dış denetim yapmasının önünün açılmasıdır. Bu amaçla 2004 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle silahlı kuvvetler de kapsama alınmış ve 2005 yılında da genel ve katma bütçeli idareler ifadesi, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ve sosyal güvenlik kurumları şeklinde değiştirilmiştir. 5018 sayılı kanunla da sosyal güvenlik kurumlarının, yerel yönetimlerin ve üst kurulların denetimi³⁸⁰ Sayıştay'a verilmiş ve askeri mal ve hesapların incelenmesinin de önündeki engeller kaldırılmıştır.³⁸¹ Dış denetim sistemine bağlı olarak Sayıştay'ın denetiminde yaşanan ikinci değişiklik Sayıştay'ın dış denetim konusundaki yetki ve görevlerinin artırılmasının tam tersine 5018 sayılı kanunun 68. maddesinde Sayıştay'ın sadece dış denetim görevinden bahsedilmesi ve böylece iç denetimde daha önceden ön mali kontrol görevini de yerine getiren Sayıştay'ın bu alandaki denetiminin ortadan kaldırılmasıdır.³⁸²

Dış denetim sisteminde yaşanan üçüncü değişiklik alanı stratejik planlama anlayışının performans boyutuna uygun olarak Sayıştay'ın harcama sonrası denetiminde performans denetimine önem verilmesidir. Böylece Sayıştay kamu kurum ve kuruluşlarını uluslararası denetim standartlarına uygun olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kriterleri çerçevesinde denetleyecektir. Aslında Sayıştay'ın dış denetimi performans boyutunda yerine getirmesi, 5018 sayılı kanundan önce 26.06.1996 tarihinde Sayıştay kanununda yapılan bir değişiklikle gerçekleşmiştir. 832 sayılı kanunun verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi başlığı altında "*Sayıştay*,

³⁷⁹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 68. Maddesi, RGT:24.12.2003, 25326.

³⁸⁰ Düzenleyici kurumların işlem ve kararlarının uygunluk denetimi yargı yolu ile yapılmaktadır. Bu kurumların mali denetimi ise 5018 sayılı kanuna kadar bakanlıkların müfettişleri ve denetim elemanları tarafından yapılırken 5018 sayılı kanunla mali denetim yetkisi Sayıştay'a verilmiştir. (Er (2008), a.g.k, s.37.

³⁸¹ Ömer Köse, Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay'ın Konumu, *Sayıştay Dergisi*, S:65 (145. Yıl Özel Sayısı), (Nisan-Haziran 2007), s.137-139.

³⁸² Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, S:68, (Ocak-Mart 2008), s.20.

denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir.” denilerek Sayıştay’ın performans denetimi yapmasının yolu açılmıştır.³⁸³ Dış denetim konusunda ele alınması gereken son değişiklik alanı Sayıştay’ın hazırlamış olduğu kanun teklifinde yer alan ve kamu kurumları dışındaki özel denetim şirketlerinin de denetim sistemine dâhil edilmesinin amaçlandığı düzenlemedir. Sayıştay’ın denetim yetkisi ve görevleri ile bunlara paralel olarak örgütlenmesine ilişkin yeni düzenlemelerin öngörüldüğü bu kanun teklifinin 46. maddesinde *“Belediyeler ile 4 üncü maddenin (b) bendinde sayılan kamu idareleri; Sayıştay’ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere (bağımsız denetleme kuruluşları) denetletir.”*³⁸⁴ denilerek kamu yönetiminde denetimin de bir özel sektör kuruluşu tarafından yapılmasının önü açılmaktadır.

Planlamanın işleyişi başlığı altında iki planlama türünün ele alınan bu özellikleri de göstermektedir ki kalkınma planlaması ve stratejik planlama anlayışları modellerden uygulama aşamalarına kadar büyük farklılıklar taşımaktadırlar. Planlama anlayışında ve uygulamasında yaşanan değişimin sonucunda planlamanın amacı da ekonomiyi rekabet edebilir bir yapıya getirmek, ekonominin etkin, esnek ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak ve piyasaların daha etkin işleyişine imkân verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri ön plana çıkarmak olarak değişime uğramaktadır. Bu amaç doğrultusunda yönetim biçiminin bütçe ve denetim anlayışı ve uygulaması da değişmekte ve hem bütçe hem de denetim kamu yönetiminde yeniden tanımlanmaktadır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma sürecinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak ve böylece de mali disiplini gerçekleştirebilmek amacıyla bütçe öncelikli bir yer almakta ve politikalar bütçeye uygun olarak belirlenmektedir. Bütçe sürecinin kalkınma planları ve yıllık programlar değil de stratejik planlamanın uygulama araçları olan ve kaynak tahsisini stratejik amaçlar çerçevesinde yönlendiren OVP ve OVMP ile başlatılması da mali disiplini sağlamak amacıyla yapılmış bir düzenlemedir. Bu doğrultuda kamu

³⁸³ 832 Sayılı Sayıştay Kanunu, RGT: 27.02.1967, 12538.

³⁸⁴ Sayıştay Kanunu Teklifi, <http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.08.2009).

yönetiminde performans bütçeye geçilmesinden temel beklenti kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, amaç ve hedeflerini kamu idarelerinin kaynaklarıyla uyumlu bir hâle getirmek, amaçlara ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını performans ölçümüyle tespit edebilmek ve böylece de mali devleti yaratabilmektir. Mali devleti yaratabilme konusunda değişen bütçe uygulamasıyla paralel olarak kamu yönetiminde denetim de performans kriteri çerçevesinde yeniden tanımlanmaktadır. Yeni denetim anlayışı her kurumun politika üretme kapasitesini artırabilme amacıyla yerleşmekte/kurumsallaşmakta ve bu süreçte kamu yönetiminde teftiş kurulları ekseninde işleyen denetim süreci önemli ölçüde gerilemekte ve yapılan denetimde performans kriteri ön plana çıkmaktadır.

V. DEĞERLENDİRME

Planlama anlayışında ve uygulamasında yaşanan değişim süreci planlamanın ortadan kaldırılması olarak değil, yönetim biçiminde olduğu gibi planlamanın nitelik değiştirmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle planlamanın evrimi, bürokratik devlet biçiminden yönetişimci devlet biçimine geçişin nasıl ve hangi araçlarla gerçekleştiğini gözler önüne koymaktadır. İktisadi ve sosyal karar alma mekanizması olarak planlama, karar alma anlayışının ve yapısının değiştiği ve devletin işleyişinin yeniden tanımlandığı bir yönetim biçimi olarak yönetişimci devlete uygun özellikler sergileyen bir planlama anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır. Bir başka deyişle planlamanın evriminde kalkınma planlaması ortadan kalkmamakta ancak stratejik planlama anlayışı çerçevesinde hem makro (ulusal) aşamada hem de mikro (kurumsal) aşamada önemli değişiklikler geçirmektedir. Çünkü stratejik planlama mikro aşamada politika üretme kapasitesinin artırılması amacıyla kurumsal planlama olarak ön plana çıkarken; makro aşamada da ayrıntılara inmeden niteliksel hedefler temelinde sadece stratejinin belirlendiği ve yapısal değişim projelerine uygun olarak hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerinin ön plana çıkarıldığı bir planlama yaklaşımını sunmaktadır. Bu bağlamda planlama anlayışında önemli değişiklikler öngören stratejik planlama uygulaması iddia edildiği gibi sadece kurum bazlı işleyen bir planlama anlayışı olarak belirmemekte aynı zamanda makro çerçevede de planlamanın felsefesini değiştirmektedir.

Bu noktada Őu husus hemen belirtilmelidir ki T¼rkiye’de uygulanan planlama anlayıŐı hiąbir zaman piyasa karŐıtı bir s¼reci temsil etmemiŐtir. Ancak kalkınma planlaması ve bu planlama anlayıŐında önemli deęiŐiklikler ¼ng¼ren stratejik planlama arasında plan ve piyasa iliŐkisi bakımından önemli bir ayrım bulunmaktadır. Bu ayrım da kalkınma planlaması ve stratejik planlama anlayıŐlarının ekonomik ve toplumsal yapının y¼netimine farklı g¼ą merkezleri ile yaklaŐmalarından kaynaklanmaktadır. Kalkınma planlaması kamu ve ¼zel sekt¼r ortaklığında geliŐen bir planlama y¼netim tekniği olarak ¼n plana ¼ıkarken; stratejik planlama anlayıŐının ¼zel sekt¼r d¼Ő¼nce yapısından t¼retildięinden ekonomik ve toplumsal yapının rekabet ilkesi ¼erąevesinde piyasa tarafından y¼netilmesi gerektiğine dayandığı savunulmaktadır. BaŐka bir ifadeyle kalkınma planlamasında piyasa, planlama aracılığıyla kontrol altında tutulurken; stratejik planlama anlayıŐında planlama, doğrudan piyasanın bir aracı konumundadır. B¼ylece etkili devlet form¼lasyonu ¼erąevesinde niteliği deęiŐen devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı bir b¼t¼n olarak g¼rmesi/planlaması da bu anlayıŐ ¼erąevesinde erozyona uğramaktadır. Oysa iyi bir planlama iąin ¼lkenin iąinde bulunduğu seąeneklerin net bir Őekilde değerlendirilmesi ve alınacak b¼t¼n iktisadi kararların birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir.³⁸⁵

T¼rkiye’de uygulanmakta olan kalkınma planlaması sosyalist ve kapitalist planlamanın izlerini taŐımakta ancak tam anlamıyla da belirli bir gruba hasredilemeyecek ¼zelliklere sahip bir g¼r¼n¼m sunmaktadır. ¼retim araąlarının toplumsallaŐtırılmadıęı bir ortamda sosyalist planlamadan ayrılırken; kamu kesimi iąin emredici ve ¼zel sekt¼r iąin ise konulan amaą ve hedeflere uygun olarak y¼nlendirici nitelięi kapsamında kapitalist planlamadan farklılaŐmaktadır. ¼¼nk¼ kapitalist planlamanın en önemli unsuru olan yol g¼sterici planlar, uyulup uyulmamasının zorunlu olmadıęı ve bu y¼n¼yle de yasal ya da y¼netsel aąıdan desteklenmeyen ve toplumsal ve k¼lt¼rel konuların planlara pek yansımadıęı bir planlama t¼r¼d¼r. Serbest piyasa ekonomisi temelinde uyulması zorunlu amaąlar belirlenmesi ve bunun iąin de zorunlu tedbirlerin alınması kapitalist d¼zenle baędaŐmayacak bir uygulamadır.³⁸⁶ Bu nedenle T¼rkiye’de uygulamaya konulan

³⁸⁵ ¼elebican (1974), *a.g.k.*, s.587.

³⁸⁶ *a.k.*, s.592.

kalkınma planlamasını karma ekonomik modelin planlama anlayışı olarak değerlendirmek en doğru seçenek olarak gözükmektedir. Bu planlama modeli, ne kamu sektörünü ne de özel sektörü dışlamakta ve herhangi birini ekonomide birincil pozisyonda değerlendirmemektedir. Bu modelde sadece piyasa kuvvetlerine dayanarak yapılacak bir üretimin başarılı sonuçlar vermeyeceğine inanılmaktadır. Birbirini tamamladığı düşünülen kamu ve özel sektör yatırımları aynı önemde değerlendirilmekte ve hazırlanan planlarda da bu iki ayrı sektör aynı amaç doğrultusunda yönlendirilmektedir: Geliri ve üretim artış hızını artırabilmek.³⁸⁷ Kalkınma planlamasında görülen ekonomik ve toplumsal vurgular önemlidir. Çünkü kalkınma planlaması, amaçlar ve öncelikler listesini sunmaktadır. Başka bir deyişle devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki görevlerinde ya da konumunda beliren değişiklikleri göstermektedir. Bu bağlamda kalkınma planlamasında iki amaç ön plana çıkmaktadır. Birincisi, kalkınmanın nasıl sağlanacağı, ikincisi de sosyal adaletin nasıl ele alındığıdır.

Türkiye’de planlama anlayışı, 1960’lı yıllardan günümüze dek büyük bir değişiklik geçirmiş ve geçirmektedir. 1960’lı yıllarda planlı müdahale biçiminin ne olması gerektiğine karar veren plancı iken, siyaset müdahaleyi gerçekleştiren güç olarak gözükmektedir. Yeni sağcı politikalar ise bu tür bir planlama anlayışının demokrasi açısından bir tehlike oluşturduğu iddiasıyla daha katılımcı bir planlama anlayışı ve mekanizması öngörmektedir. Yeni planlama anlayışı bu çerçevede rasyonel hesaplamalar yerine toplumsal uzlaşmaya vurgu yapmaktadır.³⁸⁸ Bu noktada da stratejik planlama olarak adlandırılan ve devlette etkililiği ve katılımı artıracığı iddia edilen yeni bir planlama yaklaşımının önemi vurgulanmaktadır.

Devletin bir şirket olarak düşünülmesi ve devlet yönetiminin de buna uygun olarak yapılandırılması doğal olarak kalkınma politikasının da işletme düzeyinde kurgulanmasına neden olmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ortaya konulmaya çalışıldığı üzere planlama anlayışında görülen değişim, yönetim biçiminde yaşanan değişimi yansıtması açısından birbiriyle yakından ilişkili dört gruba ayrılmaktadır. Planlama yaklaşımında görülen ilk değişim, planlamanın amacında meydana gelen

³⁸⁷ Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu (1967), *a.g.k.*, s.6 ve 25.

³⁸⁸ Didem Ergin, “Demokrasinin Değişen Yüzü ve Yeni Planlama Yaklaşımı”, *Pivolka*, C:2, S:6, (2003), s.2-3.

farklılaşmadır. Planlama anlayışında yaşanan değişim devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan üretici durumda bulunmasından ekonomik ve toplumsal yaşamı piyasa için düzenleme fonksiyonu üstlenmesine doğru gelişen bir süreci anlatmaktadır. Devletin temel fonksiyonunun bu şekilde değişmesi onun faaliyetlerini nasıl yerine getireceğinde de yansıma bulmakta ve değişen yönetim biçimine uygun olarak planlamada amaç ekonomik ve toplumsal kalkınmadan rekabet edebilir bir yapı yaratılmasına doğru evirilmektedir.

Planlamanın amacının yani planlanmanın kim için yapıldığının en iyi göstergelerinden biri de ekonomik yaşamda kamu kesiminin ağırlığıdır. Kamu kesimi 1980'li yıllardan sonra benimsenen serbest piyasa ilkeleri gereğince hızlı bir şekilde küçülme eğilimi göstermektedir. Kamu kesiminin ağırlığının ekonomik ve toplumsal yaşamda hızla erimesi normal olarak kamu hizmeti anlayışının da zayıflaması anlamına gelmektedir.³⁸⁹ Çünkü kalkınma planlamasında temel amaç ulusal düzeyde kamu hizmetlerinin dengeli ve sürekli bir şekilde uygulanması olduğu için planlama, başlı başına bir kamu hizmeti olarak belirmektedir. Oysa devlette yeni bir planlama anlayışı olan stratejik planlama uygulaması kamu hizmeti kavramını büyük ölçüde aşındırmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlanmanın anayasal açıdan güvence altına alınmış olan vatandaş kavramı yerine müşteri tercihlerini ön plana çıkararak³⁹⁰ ve kullanıcı öder prensibini temel çalışma ilkelerinden biri olarak benimseyen bu yeni planlama uygulaması “kamu hizmeti” yerine “sosyal ölçütlerinden soyutlanmış iktisadi verimlilik” anlayışını getirmektedir. Sosyal ölçütlerinden arındırılmasının yanı sıra kamu hizmetlerinin piyasa koşullarında topluma sunulması, bu hizmetlerden doğan sorunlardan dolayı kimin sorumlu tutulacağı sorusunu da gündeme getirmekte ve kamu politikalarının yapıcılarını bir anlamda belirsiz kalmaktadır.³⁹¹

³⁸⁹ Bu husus, 2008 ilerleme raporunda Türkiye'nin daha ileri düzeyde kalkınmasının sağlanabilmesi için özelleştirme programının desteklenmesi gerektiği ve kamu hizmetlerini özel sektör finansmanından ve bilgisinden yararlanarak daha açık ve girişimci bir yapıda sunması gerekliliği şeklinde yer bulmuştur. (Avrupa Komisyonu, *2008 İlerleme Raporu*, 2008.)

³⁹⁰ Sassen, vatandaştan müşteriye doğru gerçekleşen değişimi kavramsallaştırabilmek amacıyla “ekonomi vatandaşlığı” kavramını kullanmaktadır. (Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in Age of Globalization*, Columbia University Press, New York, 1996, s.xiv.

³⁹¹ Peters and Pierre (1998), *a.g.k.*, s. 228.

Aslında kamu hizmeti anlayışındaki bu daralma 1982 Anayasası ile başlayan sürecin devamı niteliğindedir. Bilindiği gibi 1961 Anayasası'nın 129. maddesinde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plana göre düzenlenip yürütüleceği öngörülmekte ve bu durumun da devletin bir ödevi olduğu vurgulanmaktadır. Devlete bu şekilde bir ödev yüklenmesi de planlamanın kamu hizmeti kavramı içinde değerlendirildiğini göstermektedir.³⁹² 1982 Anayasası'nın 166. maddesinde ise bu genel ifadeye yer verilmiş ancak planlamanın verimlilik temelinde yapılacağı belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında da yatırımların artık toplum yararının gerektirdiği önceliklere göre yürütülmeyeceği sadece toplum yararının gözetileceği ve alınacak tedbirlerin üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde denge sağlayıcı olduğu hüküm altına alınırken kamu hizmetinin sosyal ve kültürel ölçütlerinin ihmal edilmesine yol açan anlayış Anayasa'da da yerini bulmuştur.

Planlama yaklaşımındaki değişimin ikinci aşaması planlamanın düzeyinde gerçekleşmektedir. Planlamanın düzeyinde meydana gelen değişikliğin temel özelliği ekonomik ve toplumsal yapının ulus devletin tek aktör olmadığı bir yapılanma içinde planlanmasıdır. Karar alma sürecini bu şekilde değiştiren en net gösterge planlama düzeyinin sistematığının değişmesidir. Planlama sistematığında meydana gelen ilk değişiklik, AB süreci çerçevesinde ulusal planlama belgeleri olan kalkınma planları ve yıllık programlar dışında ulusal program, ön ulusal kalkınma planı ve katılım öncesi ekonomik program gibi yeni planlama belgelerinin planlama sistemine girmesidir. Bu belgelerin temel özelliği ekonomik ve toplumsal yapının nasıl yönetileceği konusunda temel politikalar belirlemeleri ve böylece ulusal planlama anlayışı ve uygulamalarını da doğrudan yönlendirmeleridir. Planlama sistematığında meydana gelen ikinci değişiklik ise kalkınma planlarının stratejik planlama anlayışına uygun olarak hazırlanmaları ve kalkınma amacının yerini uluslararası örgütler ve uluslararası sermaye piyasaları tarafından belirlenen küresel pazara eklemlenme amacına bırakmasıdır.³⁹³ Böylece hazırlanmakta olan planlar da aynen 1947 yılında hazırlanmış olan plana benzer bir şekilde yabancı finans çevrelerine

³⁹² Tan (1976), *a.g.k.*, s.25.

³⁹³ Peters and Pierre (1998), *a.g.k.*, s. 223.

sunulan niyet mektuplarına dönüşmekte ve sadece uygulanan liberal iktisat politikalarını biçimlendiren programlar hâlini almaktadırlar.³⁹⁴

Planlama yaklaşımında görülen üçüncü değişiklik, planlamanın örgütlenmesine ilişkindir. Planlama anlayışında görülen değişime uygun olarak planlamanın örgütlenmesinde merkezi ve yerel/kurum düzeyinde olmak üzere iki temel alanda değişiklik yaşanmaktadır. Merkezi düzeyde yaşanan değişimde dikkat çeken nokta DPT'nin hızlı bir şekilde planlama görevlerinden soyutlanması ve bütçe sürecindeki etkin görevleri nedeniyle Maliye Bakanlığı'nın daha aktif bir rol oynamaya başlamasıdır. 1980'li yıllara kadar sadece bir iki yasal düzenlemeye konu olan DPT, 1980 yılından sonra çok sayıda yasal düzenlemeye maruz kalmış ve kurumun hem yapısı hem de görevleri çok önemli değişiklikler geçirmiştir. DPT'nin değişen planlama anlayışında artık en önemli görevleri, kısa ve uzun vadede özel sektör önündeki engelleri giderici yönlendirmede bulunmak ve uluslararası norm ve standartların ülke içinde uygulanmasını sağlayabilmek için gerekli çalışmaları yapmaktır. Bu süreçte 2000 yılında hazırlanmış olan bir tasarıda değişim süreci zirve noktasına ulaşmış planlama örgütünün sadece görev ve yapı açısından değil ismen de bir stratejik planlama örgütü olması teklif edilmiştir. DPT'nin hem yapısal hem de görevsel anlamda yaşadığı dönüşüm aslında 1980'li yıllarda nasıl bir planlılık sorusuna en güzel yanıtı vermektedir. Klasik planlama işlevinden ekonomik politikalara destek olma ve özel sektöre yön gösterme işlevine doğru evrilen DPT, 1980'li yılların sonunda planlama kavramının babası olarak kabul edilen Sovyetler Birliği'nin bile dikkatini çekmiştir. Sovyetler Birliği, yeni sağ politikalar altında DPT'nin ekonomik ve sosyal alandaki rolünü, kendisine örnek alarak bu kuruluş ile yakın işbirliğine girmenin yollarını aramıştır.³⁹⁵

Planlamanın örgütlenmesinde merkezi düzeyde yaşanan diğer önemli değişiklik ise Maliye Bakanlığı'nın bütçe süreci aracılığıyla görevlerinin ve rolünün artmasıdır. Planlamanın evriminde Maliye Bakanlığı'nın yetkilerinin artması önemlidir. Çünkü stratejik planlama mantığı çerçevesinde bütün faaliyetler

³⁹⁴ Mihçı (2001), *a.g.k.*, s.171.

³⁹⁵ 90/536 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı ile Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği Devlet Planlama Komitesi Arasında İşbirliğine Dair Anlaşmanın Onaylanması, RGT: 09.05.1990, 20513.

kaynaklara göre yapılmalı ve orta vadeli harcama sistemine uygun olarak devlet, geliri doğrultusunda politika belirmeli ve harcama gerçekleştirmelidir.³⁹⁶ Stratejik planlamanın bu mantığı çerçevesinde Maliye Bakanlığı'nın ön plana çıkması DPT ile daha yakın ilişki içerisinde bulunan APK'lerin kaldırılmasına ve bu kuruluşlar yerine Maliye Bakanlığı ile daha yakın işbirliği içinde bulunan strateji geliştirme birimlerinin kurulmasına yol açmıştır. APK'lerin kurum ve kuruluş düzeyinde kalkınma planlarının ve yıllık programlarının uygulanması; strateji geliştirme birimlerinin ise kurum ve kuruluş düzeyinde performans programlarının oluşturulması, performans ölçümlerinin tespit edilmesi ve iç denetim sisteminin geliştirilmesi gibi görevlerle donatılmış olmaları stratejik planlama uygulamasıyla yönetim biçiminin örgütlenmesinde yaratılan değişikliklerin nedenini göstermesi bakımından önemlidir.

Planlamanın örgütlenmesinde ele alınması gereken son değişiklik noktası ise değişen planlama anlayışının yerel/kurum bazlı planlama yaklaşımını ön plana çıkarmasıdır. Kamu yönetiminde her bir kamu idaresinin kendi geleceğini tek başına belirleyebilmesinin kurum ve kuruluşların politika üretebilme kapasitesini artıracığına yönelik bu uygulamanın temel amacı ise merkezi düzeyde karar alma yapısının ortadan kaldırılmasıdır. Böylece her kamu idaresi merkezi yönetimin vesayetinden çıkmış olacak ve faaliyetlerini, amaçlarını ve hedeflerini tek başlarına belirleyebileceklerdir.

Planlamanın evriminin yönetim biçiminde yaşanan değişimi gözler önüne serdiği son değişim aşaması ise planlamanın işleyişine ilişkindir. Planlamanın işleyişinde görülen değişim bütçe ve denetim boyutlarıyla yönetim biçiminde nasıl bir değişiklik yaşandığını göstermektedir. Kalkınma planlamasında bütçe, planlamanın bir alt aşaması olarak belirirken; stratejik planlama uygulamasında bütçe, mali disiplini gerçekleştirebilmek amacıyla öncelikli bir yer almakta ve kamu yönetiminde faaliyetler kaynaklara göre belirlenmektedir. Faaliyetlerin kaynaklara göre belirlendiği bir ortamda kaynakların nasıl kullanıldığı da performans ölçütüyle ele alınmakta ve böylece kamu yönetiminde çalışma ilkeleri performans temelli inşa

³⁹⁶ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", *İktisat İşletme ve Finans*, (2010), V:25, I:287, s.49.

edilmektedir. Bütçenin ve işleyiş ilkelerinin performans temelli olması denetimin de performans boyutuyla yapılmasına neden olmakta ve kamu yönetimi yasallık ve düzenlilik denetiminden en az girdi-en çok çıktı ekseninde performans denetimine geçmektedir.

Sonuç olarak, bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru gerçekleşen yönetim biçimi değişikliğinin hangi noktalarda ve nasıl gerçekleştiğini görebilmek konusunda planlama anlayışındaki değişim amaç, düzey, örgütlenme ve işleyiş olmak üzere dört temel nokta da önemli açılımlar sunmaktadır. Bu noktaların temel özelliği değişen yönetim biçiminde ekonomik ve toplumsal yapının hangi amaç ya da amaçlarla ve aktör ya da aktörlerce yönetildiğini açıklaması, ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminde örgütlenmenin nasıl olduğunu ortaya çıkarması ve son noktada da yönetimin işleyişinin nasıl gerçekleştiğini göstermesidir.

SONUÇ

Bürokrasi ve bürokratik devlet, dile yerleşmiş yanlış ve eksik anlamlarıyla işlerin ağır yürümesi, hantallık, kırtasiyecilik, kurallara aşırı bağlılık ya da özel bir örgütlenme modeli olarak ele alınmaktadır. Oysa bürokrasi ya da bürokratik devlet, devlet algısı ekseninde bu tanımlarından farklı olarak ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan görevler üstlenmiş devletin yönetim biçimini anlatmaktadır. Günümüzde farklı bir yönetim anlayışını simgeleyen yönetişimci devletin düzenleyici devleti nitelmesi de bürokrasinin bu şekilde tanımlanmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda devlet ve bürokrasi arasında yakın bir ilişki bulunmakta ve bu nedenle de bürokrasideki değişimi çalışmak aynı zamanda devletin değişimini çalışmak anlamına gelmektedir. Ayrıca bürokratik idare ya da girişimci idare tanımlamaları da göstermektedir ki bürokrasi ve idare kavramlarında da bir farklılaşma görülmekte ve bürokrasi, yönetim biçimi olarak belirirken; idare de bu yönetim biçiminin uygulayıcı aygıtı olarak ortaya çıkmaktadır.

Bürokratik devlet, sadece kural koyup bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen değil, aynı zamanda üretici niteliğiyle bizzat ekonomik ve sosyal görevler de üstlenmiş olan devlettir. Yönetişimci devlet ise bürokratik devletten farklı bir şekilde ekonomik ve sosyal alanda üretici niteliği göstermeyen, bu alanları sadece koyduğu kurullarla düzenleyen ve denetleyen devleti işaret etmektedir. Bu bağlamda yönetme biçimi olarak tanımladığımız bürokrasinin değişimi devletin doğrudan yönetme işlevinin yerine yönlendirme/düzenleyicilik işlevini üstlenmesi anlamına gelmektedir. Bürokraside değişimin kaçınılmaz bir hâl aldığı iddiası da ekonomik ve toplumsal görevler üstlenmiş bir devletin yönetim biçimi olan bürokrasinin statükocu bir yapı sergilediğine ve bu yapının da ekonomik ve toplumsal değişimin önündeki en büyük engel olduğuna dayanmaktadır. Kurtuluş reçetesinin piyasa ekonomisinde piyasanın kurallarında arandığı bu ortamda piyasaya dört elle sarılmakta ve aslında birçok bakımdan daha statükocu bir davranış sergilenmektedir. Çünkü yaşanan ekonomik ve toplumsal sıkıntılardan sadece bürokratik devlet biçimi sorumlu tutulmakta, buna karşın piyasa sistemi ile bunun işleyişi hiçbir şekilde sorgulanmamaktadır.

Bürokratik devletin değişimi 1980'li yıllardan günümüze temelde iki ana ekseninde gerçekleşmektedir. İlk on yıllık süreçte önce iktisadi düzenlemelerle ekonomik alan kamu ekonomik kuruluşlarından arındırılmış ve liberalize edilmiş ve 1990'lı yıllarla birlikte de "etkili devletin" formülleri aranmaya başlanarak devlet anlayışı bu formül çerçevesinde yeniden inşa edilmeye çalışılmıştır. Etkili devlet formülasyonu, yönetim biçiminde kamu ağırlıklı bir işleyiş yapısına sahip olan bürokratik devlete değil, işletme/piyasa temelli anlayıştan etkilenen ve devletin düzenleyicilik fonksiyonuna vurgu yapan yeni bir yönetim biçimine gereksinim duymaktadır. Bu yeni biçimde en büyük özellik de ekonomik ve toplumsal yaşamda aktif bir konumda bulunan devletin üstünlüğüne meydan okunması ve ekonomik ve toplumsal gelişmenin en iyi şekilde piyasa mekanizması aracılığıyla sağlanabileceğinin iddia edilmesidir.

Yönetimsel devletin bürokratik yönetim biçimi, ekonomik ve toplumsal alanı 20. yy. boyunca planlama aracılığıyla biçimlendirmiştir. Yüzyılın ikinci yarısında az gelişmiş ülkelerde kalkınma planlaması olarak kurumsallaşan bu araç, şimdi yönetim biçimiyle birlikte değişime uğramaktadır. Bu bağlamda bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru işleyen yönetsel değişimin incelenmesinde yönetimin nasıl olacağını önceden belirleyen planlama anlayışı ve uygulamaları oldukça elverişli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Devlet, hazırlamış olduğu bütüncül planlar aracılığıyla bütün ekonomik ve toplumsal yaşamı kontrol etmekte ve daha doğrusu devlet, varlığını planlar aracılığıyla somut bir şekilde ortaya koyabilmektedir. Bu şartlar altında, 1980'li yıllardan sonra yaşanan devletin küçültülmesi çabaları ve buna paralel olarak gereksinim duyulan yeni planlama anlayışı arasında büyük bir uyum bulunmaktadır. Planlama, hem içerik yönünden hem de hazırlayıcı ve uygulayıcı örgüt açısından büyük bir dönüşüm içine girmekte ve yeni sağ politikalar kapsamında önemli değişiklikler geçirmektedir. Bu süreçte kalkınma planlaması anlayışı devlet müdahaleleri ile eş anlamlı sayıldığından büyük bir değişim sürecinin içerisine sokulmakta ve planlama anlayışı daha demokratik, özgürlükçü, katılımcı ve düzenleyici bir yönetim yaratacağı savıyla yönetişimci devlete uygun özellikler barındıran stratejik planlama anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır.

Planlama anlayışındaki bu değişim planlama ve piyasanın birbirine alternatif olan iki farklı üretim tarzına ait kurum olarak görölmesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, piyasa ve planlamanın bir arada eş kuvvetle bulunmalarının da mümkün olmadığına inanılmaktadır. Türkiye’de 1980’den sonra yaşanan süreç de planlamanın piyasa doğrultusunda yeniden tanımlanması doğrultusunda ilerlemektedir. Bu değişim süreci planlamanın tam anlamıyla rafa kaldırılması şeklinde gerçekleşmemekte ve planlama, ekonomik ve toplumsal yapının yönetimine uygun bir şekilde dönüştürölmektedir. Bu bağlamda stratejik planlama, ekonomik ve toplumsal yapının doğrudan devlet tarafından yönetilmesinin ekonomik ve toplumsal gelişme önündeki en büyük engel olduğunu iddia eden ve bu nedenle ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminde devletin düzenleyicilik fonksiyonunu ön plana çıkararak ve yönetim sürecinde piyasa mekanizmasının önemine vurgu yapan bir anlayışın aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu özeliğiyle stratejik planlama yaklaşımında ayrıntılı düzenlemelere girilmemekte, planlamanın strateji boyutu ön plana çıkarılmakta, niceliksel hedeflerden ziyade niteliksel hedefler altında etkili, verimli ve etkin bir yönetim yaratılması amaçlanmakta ve böylece devletin ne yaptığından ziyade nasıl yaptığına odaklanılmaktadır.

Yönetim biçiminde nasıl ve hangi noktalarda değişim yaşandığı planlamanın amacı, düzeyi, örgütlenmesi ve işleyişinde meydana gelen değişme süreciyle analiz edilebilmektedir. Planlamanın amacı, ekonomik ve toplumsal yapının kim için hangi amaçla yönetildiğini göstermektedir. Bu noktada planlama yaklaşımının değişmesi “ekonomik ve toplumsal bütüncül kalkınma” amacıyla “toplum” için “devlet” tarafından yerine getirilen ekonomik ve toplumsal yapının yönetilmesinin, “rekabet edilebilirliği artırma” gayesi ile “piyasa” için “piyasa” tarafından ekonomik ve toplumsal yapının düzenlenmesi şeklinde beliren dönüşümü gözler önüne sermektedir. Planlamanın amacının ekonomik ve toplumsal kalkınmadan rekabet edilebilirliği artırmaya dönüşmesi ise yönetim biçiminin odağını değiştirmekte ve artık yönetim biçiminde devletin ne yaptığı değil, nasıl yaptığı ön plana çıkmaktadır. Çünkü stratejik planlamanın stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptayan ve bu hedefleri önceden belirlenen performans göstergeleri doğrultusunda ölçen bir planlama yaklaşımı olduğu savunulmaktadır. Bu bağlamda yeni planlama anlayışında temel amaç, kalkınma planlaması döneminde olduğu gibi ekonomik, toplumsal ve

kültürel kalkınma değil, sadece iktisadi büyüme olacaktır. Ancak bu noktada hemen belirtilmelidir ki iktisadi büyümeyi sağlama amaçlı gündeme gelen ekonomik öncelikler, ülkenin eşitlikçi bir yapıda topyekûn kalkınması olarak anlaşılmamakta ve ekonomik amaçlar piyasanın belirlediği kapsamla sınırlı bir görünüm sunmaktadır.

Planlamanın amacının bu şekilde değişmesinin nedenleri planlamanın düzeyinde meydana gelen değişmelerle yakından ilişkilidir. Planlamanın düzeyi esas olarak ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminin ulusüstü bir yapılanma çerçevesinde yönetildiğini anlatmaktadır. Bir başka deyişle karar alma düzeyinin nasıl ulusüstüne taşındığını göstermektedir. Bu noktada yapısal uyum projeleriyle başlayan ve tam üyelik süreciyle devam eden zaman diliminde DB, IMF ve AB'nin politikalarının yönlendirmesiyle hazırlanan “ön” ulusal kalkınma planı gibi yeni planlama belgeleri, öncül olarak planlama sistematığının en üstündeki yerlerini almakta ve bu belgeler vasıtasıyla ekonomik ve toplumsal yapı yönetilmektedir. Kalkınma planlaması anlayışında kalkınma planları ve yıllık programlar temelinde bir sistematığe sahip olan planlamanın düzeyinin yeni planlama belgeleri ile birlikte ulusüstü bir boyuta taşınması ulusal çapta hazırlanan kalkınma planlarının da niteliklerini değiştirmektedir. Sekizinci beş yıllık kalkınma planından itibaren kalkınma planları sektörel planlama anlayışına yer vermeyen, makro çerçevede yatırım ve tasarruf dengesinin nasıl kurulacağını göstermekten ziyade dünya piyasalarına uyum sağlayabilme amaçlı hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerinin ele alındığı ve böylece kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın nasıl olacağını belirleyen kamu politikası belgelerine dönüşmektedirler.

Planlama anlayışında yaşanan amaç ve düzey değişiklikleri planlamanın örgütlenmesi ve işleyişini de etkilemekte planlamanın örgütlenmesi ve işleyişi de yeniden yapılandırılmaktadır. Planlamanın örgütlenmesinde meydana gelen ilk temel değişiklik Maliye Bakanlığı'nın ön plana çıkmasıdır. Kalkınma planlaması döneminde bütçe, belirlenen amaçlara uygun olarak kaynak tahsisini sağlarken; stratejik planlama anlayışında bütçe, faaliyetlerin ve amaçların nasıl olacağını belirleyen performans temelli inşa edildiğinden planlamanın örgütlenmesinde klasik planlama örgütü olarak DPT değil, bütçe sürecinden dolayı Maliye Bakanlığı'nın

önemi artmaktadır. DPT ise yeni planlama anlayışında uluslararası örgütlerle daha yakın işbirliği içerisinde bulunarak uluslararası norm ve standartların ülke içinde uygulanmasını sağlayacak uyumlaştırma görevini yerine getirmektedir. Bir başka deyişle DPT'nin değişen planlama anlayışında temel görevi ekonomik, toplumsal ve kültürel kapsayıcı kalkınma planları hazırlamak değil, uluslararası örgütlerle işbirliği içerisinde çalışarak yapısal uyum politikalarının nasıl hayata geçirileceğine dair ileriye dönük stratejiler belirlemektir.

Planlamanın örgütlenmesinde yaşanan bu değişikliklere paralel olarak bütçe ve denetim boyutlarıyla planlamanın işleyişinde de önemli değişiklikler öngörülmekte ve hem bütçe hem de denetim sistemi performans kriteri çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır. Performans bütçeyle merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımına son verilmekte ve kaynakların yerelde ve sonuç odaklı belirlendiği yeni bir bütçe ve planlama anlayışı benimsenmektedir. Performans bütçenin sonucu olan performans denetimiyle de kaynakların nasıl kullanıldığı doğruluk, yasallık ve düzenlilik açısından değil verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde mali açıdan denetlenmekte ve bu denetim de merkezi yönetim birimleri tarafından değil politika geliştirmeyi artırma amaçlı her kamu idaresinin kendisi tarafından yapılmaktadır. Kamu yönetiminin bütçe ve denetim boyutlarında meydana gelen bu şekildeki bir değişiklik sonuç olarak yönetim sürecinin personel boyutunu da etkilemekte ve kamu yönetiminde başarı kriterleri, nicel performans ölçüm setleri, performans ücreti ve performans denetimi uygulamalarıyla kamu personel sistemi hızlı bir şekilde işletmeselleştirilmektedir.

Planlama anlayışında dört noktada meydana gelen bu değişim kıt kaynakların toplum için en çok fayda sağlayabilme amacıyla değil de kıt kaynakların rekabet ilkesi çerçevesinde sermaye kesimi için maksimize edilebilmesi amacıyla gerçekleştirildiği sonucunu doğurmaktadır. Bu bağlamda rekabet ilkesi temelinde özel sektör, yerel/kurum ve sivil toplum merkezli düşünen bir planlama anlayışı olarak stratejik planlama, bütüncül bir planlama yaklaşımı olan kalkınma planlamasından farklılaşmaktadır. Yeni planlama anlayışında devlet, yine ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminde rol sahibidir. Ancak burada artık temel olarak iki değişiklik bulunmaktadır. İlki, devletin bu rolünün yönetme değil düzenleyicilik

olarak yeniden yapılandırılmasıdır. İkincisi de devletin nitelik değiştirerek bir özel şirket gibi yönetilmeye başlanmasıdır.

Sonuç olarak yönetim biçiminin değişmesi, devletin doğrudan yönetme rolünün yerine ekonomik ve toplumsal yapıyı piyasacı bir anlayış çerçevesinde özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yönlendirmesi/düzenlemesi anlamına gelmektedir. Planlama anlayışında ve uygulamasında yaşanan değişim süreci de yönetim biçiminde yaşanan bu değişikliğin nasıl gerçekleştiğini iki temel açıdan ortaya koymaktadır. Öncelikle planlamanın evrimi devletin karar verme gücünün ulusüstü bir nitelik kazandığı çerçevede yerelleştiğini göstermektedir. İkinci olarak planlama anlayışındaki değişim, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin ön plana çıkarılarak kaynakların kullanılmasında stratejik önceliklere önem verildiğini ve kaynakların nasıl kullanıldığının da performans boyutuyla denetlendiği piyasa odaklı bir işleyişi anlatmaktadır. Bu bağlamda planlama anlayışında ve uygulamasında önemli değişiklikler öngören stratejik planlama, yönetsel devletin mali devlete dönüşme sürecinin analizinde en önemli yönetsel araç olarak belirlemektedir.

EKLER

Ek-1: Temmuz 1764 Tarihli Tahıl Ticaretinin Özgürlüğüne İlişkin Broşür

“Büyük Konsey’de tohumların serbest ihracatı sorunu görüşüldü ve bu ticaretin serbestleştirilmesi için bazı sınırlamaların kaldırılması gerektiği üzerinde duruldu. M. le Dauphin, bu görüşmelerde yaklaşık on iki milyon Fransız’la birlikte serbest ticaretten yana olduğunu ve kralın da gençlerin bu görüşlerini desteklediğini söyledi. Büyük konsey’in yaşlı üyelerinin hepsi yasaklama yasalarından yanadılar ve buğdayda serbest ticaretin benimsenmesinin Fransa’da açlık ve büyük bir yıkım getireceğini iddia etmektedirler. Düzenleme getirme ruhu yakamızı bırakmamaktadır ve dilekçe verilen merciler sonsuz sayıda malın ticarete konu olduğunu anlamak istememektedirler. Mükemmel bir yurttaş olan ve saygıdeğer kişiliği ve dürüstlüğü ile tanınan ve çok erken yaşlarda aramızdan ayrılmış olan Gournay, zaman zaman şöyle söylemekteydi: Fransa’da bizim büyük yıkımlara uğramamıza neden olan bir hastalığımız vardır. Bu hastalığın adı da “bureaumanie”dir. Kimi zaman bunu yönetimin dördüncü ve beşinci yönetim biçimi olarak da görmek mümkündür. Eğer bir makine kendi kendine işliyorsa ve hiçbir düzenleme yapmaya gereksinim duyulmuyorsa o zaman bu kadar memur, müfettiş, sekreter ve idari memur da ne işe yaramaktadır.”

Brochures sur la liberté du commerce des grains.

“On a agité dans un grand conseil, tenu avant le départ de la cour pour Compiègne, l’importante question de la libre exportation des grains, et la liberté de ce commerce a été accordée sous de certaines restrictions qui ne la gêneront pas si elle ne rencontre pas d’autres obstacles dans l’exécution. On prétend que M. le Dauphin a dit qu’il était du parti de la libre exportation avec environ douze millions de Français, et que le roi s’est rangé du côté des jeunes: car les vieilles perruques étaient toutes pour les lois de prohibition, et ne voyaient que famine et calamités dans le libre commerce des blés. L’esprit de règlement nous obsède, et nos maîtres des requêtes ne veulent pas comprendre qu’il y a une infinité d’objets dans un grand État dont le gouvernement ne doit jamais s’occuper. Feu M. de Gournay, excellent citoyen, respectable par sa droiture et ses lumières, et qui nous a été enlevé trop tôt, disait quelquefois: « Nous avons en France une maladie qui fait bien du ravage; cette maladie s’appelle la bureaumanie. » Quelquefois il en faisait une quatrième ou cinquième forme de gouvernement, sous le titre de bureaucratie. A quoi bon en effet tant de bureaux, tant de commis, tant de secrétaires, tant de subdélégués, tant de maîtres des requêtes, tant d’intendants, tant de conseillers d’État, si la machine va d’elle-même, et qu’il ne reste point de règlement à faire, pas une pauvre petite formalité à observer ?...”

Ek-2: Ticaret Konusunda Tekelci Ayrıcalıkların Sonuçları

“Eğer salaksanız ve kendi çıkarınızı düşünüyorsanız; eğer aptalsanız, devlette önemli bir rol oynadığınızı düşünebilirsiniz. Fransa kanunlarının gerçek ruhu Gournay’in, bu saygın ve dürüst yurttaşın, o denli yakındığı bürokrasidir. Burada müfettişler, sekreterler, idari memurlar kamusal işlerin yararı için oluşturulmamışlardır. Tam tersine kamusal işler, bürokrasi olsun diye oluşturulmuş gibi görünmektedirler.”

Effets du privilège exclusif en matière de commerce, par Abeille.

“... Quand on est fripon, on fait sa main; quand on est sot, on croit jouer un rôle important dans l’État. Le véritable esprit des lois de France est cette bureaucratie dont feu M. de Gournay, cet honnête et digne citoyen, se plaignait tant : ici les bureaux, les commis, les secrétaires, les inspecteurs, les intendants, ne sont pas établis en faveur de la chose publique; mais la chose publique paraît établie pour qu’il y ait des bureaux.”

KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin, *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.
- Acar, İbrahim Attila ve Çiçek, Hüseyin Güçlü, “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetim Kontrol Yasası ve Denetim”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.353-373.
- Agarwala, Ramgopal, *Planning in Developing Countries*, IBRD, Washington, 1983.
- Akbey, Ferhat, Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.168-195.
- Akbulut, Ö. Örsan, “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:35, S:1, (2002), s. 29-54.
- Akbulut, Ö. Örsan, “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye*, C:31, S:254, (Bahar 2007), s.73-86.
- Akbulut, Ö. Örsan, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 2007.
- Akbulut, Ö. Örsan, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE, Ankara, 2005.
- Akçay, Ümit, “Türkiye’de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*, (Yay. Haz: Demet Yılmaz, Ferhat Akyüz v.d.) Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s.229-255.
- Akdoğan, A. Argun “Stratejik Plan Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler”, *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.3-9.
- Akdoğan, A. Argun, “Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması”, *Mülkiye*, C:31, S:256, (Güz 2007), s.137-164.
- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Der: Burhan Aykaç, Şonol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.545-559.
- Aktan, Coşkun Can, *Değişim Çağında Yönetim*, Sistem Yayıncılık, 2.B., İstanbul, 2005.

- Albanese, Robert, *Management*, South-Western Publishing Company, Cincinnati Ohio, 1988.
- Albrow, Martin, *Bureaucracy*, The Macmillan Company, London, 1970.
- Aldemir, M. Ceylan, “Yönetim Biçimleri, Örgüt Yapısı ve Başarımı Arasındaki İlişkiler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:16, S:4, (1983), s.121-130.
- Alkan Soyak, “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var Mı?”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, C:4, S:2, (Temmuz 2003), s.167-182.
- Althusser, Louis, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (Çev:Yusuf Alp ve Mahmut Özışık), 2.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 1989.
- Altıntaş, Mustafa, *Türkiye’de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları*, Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yayınları, Ankara, 1978.
- Apan, Ahmet, “Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)”, *Türk İdare Dergisi*, S:448, (Eylül 2005), s.1-13.
- Appelbaum, Richard P., *Toplumsal Değişim Kuramları*, (Çev: Türker Alkan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1970.
- Arcagök, Mehmet Sait, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.83-96.
- Aral, Farhri, (Yay. Haz.), *Planlı Kalkınma Serüveni*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- Aren, Sadun, Hekimoğlu, Cemal, Müftüoğlu, Oğuzhan v.d., *Plan, Piyasa ve Sosyalizm*, Toplumsal Araştırmalar Vakfı Panel Dizisi, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1995.
- Aren, Sadun, *İstihdam Para ve İktisadi Politika*, 10. B., Savaş Yayınları, Ankara, 1992.
- Argun, A. Akdoğan, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yokluğunda İl Özel İdarelerinin Stratejik Planları”, *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.30-33.
- Arıkboğa, Erbay, *Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı, İstanbul, 2004.

- Arın, Tülay, “Sunuş Yazısı”, *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.7-22
- Aron, Raymond, *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri*, (Çev: Kormaz Alemdar), Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2005.
- Arrighi, Giovavvi, *Uzunca Yirminci Yüzyıl*, (Çev: Recep Boztemur), İmge Kitabevi, Ankara, 2000.
- Arslan, Kahraman, “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, (Bahar 2005/1), s.275-294.
- Aslan, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:31, S:1, (Mart 1998), s.103-123.
- ASOSAI, *Performans Denetim Rehberi*, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara, 2002.
- Aşgın, Sait, “Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Y:78, S:451, (Haziran 2006), s.8-20.
- Atay, Faruk, “Türkiye’de Yönetişim ve Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Memleket SiyasetYönetim*, S:1, (2006), s.121-141.
- Ateş, Hamza, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.57-82
- Ateş, Mustafa, *DPT Bünyesindeki Kurullar: Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001.
- Auerbach, Paul, Desai, Meghnand, ve Shamsavari, Ali, “Fiilen Varolan Kapitalizmden Geçiş”, *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992.
- Avcıoğlu, Doğan, *Türkiye’nin Düzeni*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1968.
- Aydemir, Birol, “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.24-32.
- Aydemir, Şevket Süreyya, *İkinci Adam*, 4.B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1979.

- Aygül, Cenk, “Neoliberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, S:76, (Bahar 1998), s.231-256.
- Aysan, Ahmet Faruk, “Yönetişim ve Kurumlar Kavramlarının İktisat Literatüründeki Yükselişi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları*, C:1, S:2, (2007), s.27-52.
- Aytür, Memduh, *Türk Kalkınma Hukuku*, TODAİE, Ankara, 1967.
- Aytür, Memduh, “Karma Ekonomi ve Dış Yardım”, *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.323-339.
- Aytür, Memduh, *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1970.
- Baile, C. Kenneth, *A Study of Strategic Planning in Federal Organizations*, (Basılmamış Doktora Tezi), The Faculty of The Virginia Polytechnic Institute and State University, 1998.
- Bairoch, Paul, *Üçüncü Dünya Çıkmazda*, (Çev: Mehmet Dülger), Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Matbaası, Ankara, 1973.
- Barca, Mehmet ve Balcı, Asım, “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:39, S:2, (Haziran 2006), s.29-50.
- Barca, Mehmet ve Nohutçu, Ahmet, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu v.d.), 2.B., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008. s.337-362.
- Barca, Mehmet, “Stratejik Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Bilimsel Bir Disiplin Oluşum Hikâyesi”, *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C:5, S:1, (2005), s.7-38.
- Barker, Colin, “Kapitalist Devlet Kuramı Üzerine Bir Not”, *Devlet Tartışmaları Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, (Ed: Simon Clarke), (Çev: İbrahim Yıldız), Ütopya Yayınevi, Ankara, 2004, s.249-260.
- Başaran, İbrahim Ethem, *Yönetim*, Ankara, 1989.
- Bayram, Ahmet Kemal ve Çınar, Kerim, “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealar, Zorunluluklar ve Gerilimler”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:9, S:1, (Haziran 2007), s.11-24.
- “Bazı Belediyelerimizin Hazırlamakla Yükümlü Oldukları Stratejik Plan Üzerine Düşünceler”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Mahalli İdareler Kontrolörleri Yayınları, C:10, S:8, (Ağustos 2005), s.3-7.

- Berkman, Ali Ümit, “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun Yönetilmesi Açısından Bir Değerlendirme”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, (1981 Özel Sayısı), s.207-221.
- Bilgiç, K.Veysel, “Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm”, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (Ed: Bekir Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s.93-118.
- Bimsa ve Palladium, *Strateji Odaklı Organizasyonlar ve Performans Esaslı Bütçeleme*, 2006.
- Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, (Çev: Necdet Serin), *İktisadi Kalkınma İçin Planlama*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1963.
- Black, R. Eugene, *İktisadi Planlama Siyaseti*, (Çev: Ziya Müezzinoğlu), Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Ankara, 1961.
- Blau, M. Peter, *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, Chicago, 1966.
- Boratav, Korkut, *Sosyalist Planlamada Gelişmeler*, S.B.F. Yayınları, No:3, Ankara, 1973.
- Boyne, George, “Planning, Performance and Public Services”, *Public Administration*, Vol:79, No:1, (2001), s.73-88.
- Bozkurt, Ömer, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Yönetim Sosyolojisi”, *Toplum ve Bilim*, S: 2, (Yaz 1977), s.179-186
- Bozkurt, Ömer, “Örgütsel Değişimin Görünümleri Konusunda Bir Not”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:6, S:4, (Aralık 1973), s.37-47
- Bozkurt, Ömer, *Ayrımsal Sosyoloji ve Toplumsal Yapı*, TODAİE, Ankara, 1972.
- Börtücüne, İcen, *Kalkınma ve Planlama Ders Notları*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Eskişehir, 1978.
- Briand, Louise, “A Sutructurationist Analysis of Post-Bureaucracy in Modernity and Late Modernity”, *Journal of Organizational Change Management*, Vol:19, No:1, (2006), s.65-79.
- Bryson, J., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide To Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995.
- Burnham, James, *The Managerial Revolution: What is Happening in The World*, The John Daay Company, New York, 1941.

- Butler, Eamonn, *Hayek*, (Çev: Yusuf Ziya Çelikkaya), Liberte Yayınları, Ankara, 2001.
- Bülbül, Mehmet, *Kamu İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum*, Ankara, 2009.
- Cabinet Office Başbakanlık Strateji Birimi, *Strateji Yaşam Rehberi*, Temmuz 2004.
- Callinicos, Alex, *Postmodernizme Hayır*, (Çev: Şebnem Pala), Ayraç Yayınevi, Ankara, 2001.
- Can, Ergüder ve Ersin, Sibel, “Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Y: 79, S: 456, (2007), s.129-136.
- Can, Tacettin, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996.
- Carlo, Antonio, *Sovyetler Birliğinin Sosyo-Ekonomik Karakteri*, (Çev: Emre Adıgüzel), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985.
- Carr, H. Edward *The Soviet Impact on the Western World*, The Macmillan Company, New York, 1949.
- Castells, Manuel, *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Binyılın Sonu*, C:3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- Castells, Manuell, *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür Ağ Toplumunun Yükselişi*, (Çev: Ebru Kılıç), C:1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- Castells, Manuell, *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür Binyılın Sonu*, (Çev: Ebru Kılıç), C:3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Chang, Ha-Joon ve Grabel, Ilene, *Kalkınma Yeniden*, (Çev: Emre Özçelik), İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Chomsky, Noam, *Dünya Düzeni: Eskisi Yenisi*, 2.B., Metis Yayınları, İstanbul, 2003.
- Clarke, Simon, “Devlet Tartışmaları”, *Devlet Tartışmaları Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, (Ed: Simon Clarke), Ütopya Yayınevi, Ankara, 2004.
- Colm, Gerhard ve Geiger, Theodore, “İktisadi ve Toplumsal Kalkınmada Kamu Planlaması ve Ferdi Karar Alma”, (Çev: Necdet Serin), *ODTÜ Gelişme Dergisi*, (1981 Özel Sayısı), s.11-29.
- Coşkun, Gülay, *Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi*, 6. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

- Çelebican, Gürcan, “Sosyalist Planlama”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:31, Sayı:1-4, (1974), s.587-601.
- Çınar, Tayfun, “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi”, *Genel-İş Araştırma Dergisi*, (2005), s.27-39.
- Çınar, Tayfun, “1932 Yılı Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara, 2007, s.303-317.
- Çoban, Hasan, *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılap Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Çukuçayır, M. Akif, *Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya, 2003.
- Çukurçayır, M. Akif ve Eroğlu, H. Tuğba, “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, *Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi*, (Der: M. Akif Çukurçayır), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.227-256.
- Dağlı, Nuran ve Aktürk, Belma, *Hükümetler ve Programları 1920-1960*, C.I, Yayın No:12, TBMM Basımevi, Ankara, 1988.
- Dauzat, Albert, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Française*, Librairie Larousse, Paris, 1938.
- Davidoff, Faul ve Reiner, Thomas A., “Bir Tercihler Teorisi Olarak Planlama”, (Çev: Ruşen Keleş), *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 18, S:3, (1963), s.269-297.
- Demirel, Demokaan, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği”, *Sayıştay Dergisi*, S:60, (Ocak Mart 2006), s.105.128.
- Denis, Henri, *Ekonomik Doktrinler Tarihi*, (Çev: Attila Tokatlı), Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1973.
- Dicle, Atilla, *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara, 1973.
- Dikmen, Ahmet Alpay ve Dikmen, Meltem Kayıran, “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi,” *Toplum ve Hekim*, (2004), C:19, S:2, s.1-16.
- Dikmen, Ahmet Alpay, Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi”, *Toplum ve Bilim*, (Güz 2000), S:86, s.281-302.
- Dikmen, Ahmet Alpay, “Kamu Reformu Bir Özelleştirme Planıdır”, *Teknik Güç*, (2003), S:133/15.

- Dikmen, Ahmet Alpay, "Türkiye'de Küresel Elit ve Küresel Yönetim," (2002), *Küreselleşme, Yapısal Uyum ve Emek Süreçleri*, (Ed: Ahmet Alpay Dikmen), Türk Sosyal Bilimler Derneği ve İmaj Yayınları, Ankara, 2002, s.305-332.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Küresel Elit Kanallar: Türkiye'de Uluslararası Yasal, Yönetimsel, Politik Çevrelere Bağlı Yasa Hazırlama Deneyimleri", *İktisat Dergisi*, S:435, (Mart 2003), s. 25-32.
- Dixit, K. Avinash ve Nalebuff, J. Barry, *Stratejik Düşünme İş, Politika ve Günlük Yaşamın Rekabetçi Yanı*, (Çev: Nermin Arık), Sabancı Üniversitesi, İstanbul, 2002.
- Djilas, Milovan, *Yeni Sınıf Komünist Sistemin Bir Tahlili*, (Çev: H. Tayfur Sonkur), Ankara, 1959.
- Dobb, Maurice, *Kapitalizmin Dünü ve Bugünü*, 3. B., İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.
- Dreyfus, Françoise, *Bürokrasinin İcadı*, (Çev: Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Duman, Ömer, "5018 Sayılı KMYKK'nun Muhasebe Sistemi Alanında Getirdiği Yenilikler", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.40-44.
- Dunn, William N. and Miller, David Y., A Critique of The New Public Management and The Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform, *Public Organization Review*, V:7, N:4, (2007), s.345-358.
- Dünya Bankası, *Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye*, Bilgi Notu, 2002.
- Eisenstandat, S. N., "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları", (Çev: Özer Özankaya), *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:20, S:3, (1965), s.227-244.
- Ekici, Kenan Mehmet, Çomaklı, Şafak. E. ve Şahım, T., *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007.
- Ekiz, Cengiz ve Somel, Ali, *Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi*, No:81, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırma Merkezi Tartışma Metinleri, 2005.
- Emir, Hacı Arif, *Kamu Yönetimi Bağlamında Değişim Yönetimi ve Yönetimsel Çevre İlişkisi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Muğla, 2004.

- Engels, F., *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (Çev: Kenan Somer), Sol Yayınları, Ankara, 1998.
- Er, Selami, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler", *Sayıştay Dergisi*, S:68, (Ocak-Mart 2008), s.29-46.
- Erdem, Aybike, *Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin, 2006.
- Eren, Erol, *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim*, 3. B., İstanbul, 1979.
- Eren, Erol, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 5.B., Beta Yayınları, İstanbul, 2000.
- Eren, Erol, *Yönetim ve Organizasyon*, 5. B., Beta Yayınları, İstanbul, 2001.
- Erer, Tekin, *On Yılın Mücadelesi ve Türkiye'de Parti Kavgaları*, Tekin Yayınevi, 1966.
- Ergin, Didem, "Demokrasinin Değişen Yüzü ve Yeni Planlama Yaklaşımı", *Pivolka*, C:2, S:6, (2003), s.4-9.
- Ergun, Turgay, "Yönetici Davranışı", *Yönetim Psikolojisi: Yönetim Psikolojisi I. Ulusal Sempozyumuna Sunulan Bildiriler Tartışmalar 7-9 Aralık 1977*, TODAİE, Ankara, 1979, s.85-99.
- Erkan, Volkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkiyen Faktörler*, DPT, Yayın No: 2759, Ankara, 2008.
- Eroğul, Cem, *Devlet Nedir?*, 2.B., İmge Kitabevi, Ankara, 1999.
- Ertekin, Yücel, *Örgüt İklimi*, TODAİE, Ankara, 1978.
- Ertel, Nesrin, "Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Amaçları ve Araçları: Karşılaştırmalı İnceleme", *Türkiye Ekonomisi ve Türk Ekonomi İlimi*, 1986, s.155-163.
- Erüz, Ertan, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s. 61-73.
- Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 2. B., Alfa Yayınları, İstanbul, 2004.
- Esgin, Ali, *Anthony Giddens Sosyolojisi*, Anı Yayıncılık, Ankara, 2005.

- Falay, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, 1995.
- Fayol, Henri, *Genel ve Endüstriyel Yönetim*, (Çev: M. Asım Çalıkoğlu), Adres Yayınları, Ankara, 2005.
- Fichter, Joseph, *Sosyoloji Nedir*, (Çev: Nilgün Çelebi), 7.B., Anı Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Finer, Herman, *Road to Reaction*, Little Brown, Boston, 1946.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Foucault, Michel, *Özne ve İktidar Seçme Yazılar 2*, (Çev: Işık Ergüden ve Osman Akınhay), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2000.
- Foundation for Community Association Research (Toplumsal Birlik Oluşturma Vakfı), *En İyi Uygulamalar Raporu Stratejik Planlama*, 2001.
- Frederickson, H. George, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn and Christopher Pollitt), Oxford University Press, New York, 2007, s.282-304.
- Friedman, M., *Capitalizm and Freedom*, Chicago U.P., Chicago, 1962.
- Gay, Paul De, *Bürokrasiye Övgü*, (Çev: Engin Yıldırım, Seçkin Bayraktar ve Şuayip Çalış), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- Ghai, Dram, “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Sosyal Demokrasi”, *Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma*, (Ed: Renee Prendergast ve Frances Stewart), (Çev:İdil Eser), Yapı Kredi Yayınları, 1.B., 1995, s.39-71.
- Giddens, Anthony ve Pierson, Christopher, *Modernliği Anlamlandırmak/Anthony Giddens’la Söyleşiler*, (Çev: S. Uyurkulak ve M. Sağlam), Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.
- Giddens, Anthony, *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji*, (Çev: Ahmet Çiğdem), 3.B., Vadi Yayınları, Ankara, 1999.
- Giddens, Anthony, *Modernliğin Sonuçları*, (Çev: E. Kuşdil), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994.
- Giddens, Anthony, *Sosyoloji (Eleştirel Bir Yaklaşım)*, (Çev: M. R. Esengün ve İ. Öğretir), Birey Yayınları, İstanbul, 1998.
- Giddens, Anthony, *Sosyoloji*, (Çev: Hüseyin Özel, Talin Kabadayı v.d.), Ayraç Yayınevi, Ankara, 2000.

- Giddens, Anthony, *Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi*, (Çev: Ümit Tatlıcan), Paradigma Yayınları, İstanbul, 2000.
- Giddens, Anthony, *Toplumun Kuruluşu*, (Çev: Hüseyin Özel), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1999.
- Giritli, İsmet, *Kalkınma ve Türkiye*, İzlem Yayınevi, İstanbul, 1962.
- Goddard, J. B., ve Chatterton, P., “Regional Development Agencies and The Knowledge Economy: Harnessing The Potential of Universities”, *Environment and Planning Center Government and Policy*, Vol:17, No:6, (1999), s.685-699.
- Gonca, Nejla, *Türkiye’de Planlama Mekanizması (1960-1980 Deneyimi)*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1987.
- Göksu, Sezai, “Bir Demokrasi Projesi Olarak Çok Aktörlü Planlama Yönetimi Üzerine Düşünceler”, *Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma*, (Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada), İstanbul, 2006.
- Gözlükaya, Türkay, *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, 2007.
- Grey, Chris ve Garsten, Christina, “Trust, Control and Post-Bureaucracy”, *Organization Studies*, Vol:22, No:2, (2001), s.229-250.
- Grimm, Diderot, Raynal, Meister e.t.c., *Correspondance Littéraire, Philosophique et Critique*, (Annees 1782 a 1790), Tome 4.
- Güçlü, Nezahat, “Stratejik Yönetim”, *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, C:23, S:2, (2003), s.61-85
- Gülalp, Haldun, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Yurt Yayınları, Ankara, 1983.
- Gülalp, Haldun, *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*, Belge Yayınları, İstanbul, 1993.
- Gülen, Fikret, “Kamuda Stratejik Planlama ve Performans Bütçe”, *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.18-26.
- Güler, Birgül Ayman, “Neoliberal Sömürgeleşme Süreci: Türkiye Örneği”, *Küreselleşmeye Güneyden Tepkiler*, (Haz: Ceyhun Gürkan, Özlem Taştan v.d.), Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s.185-194.

- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S:9, (2003), s.93-116.
- Güler, Birgül Ayman, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara, 2007, s.1-20.
- Gültepe, Necati, *İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2009.
- Günçe, E., "Early Planning Experiences in Turkey", *Plannig Turkey*, ODTÜ, Ankara, 1967, s.1-27.
- Güney, Atilla, "Bob Jesop'da Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine", *MEMLEKET SiyasetYönetim*, (2006/1), s.153-171.
- Günsoy, Bülent, *Değişen Dünya Koşullarında Kalkınma Planlaması ve Türkiye'de Planlama Uygulaması*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1997.
- Gürer, Harun, "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, S:63, (Ekim-Aralık 2006), s.91-105.
- Güven, H. Sami, "Ömer Bozkurt'un *Toplumsal Yapı İçinde Örgütler* adlı sunuşunun tartışmaları", *Yönetim Sosyolojisi*, (Der: Ömer Bozkurt), TODAİE, Ankara, 1977.
- Güvenç, Bozkurt, *Sosyal ve Kültürel Değişme*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1976.
- Güzelsarı, Selime, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2007.
- Güzelsarı, Selime, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed: M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.85-137.
- Hamitoğulları, Beşir, "İktisaden Az Gelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plan Gereklidir", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:21, S:3, (1966), s.91-124.

- Hamitoğulları, Beşir, “Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:35, S:1-4, (1980), s.167-186.
- Hardt, M. ve Negri, A., *İmparatorluk*, (Çev: Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınevi, İstanbul, 2001.
- Harman, Chris, “Piyasa Sosyalizmi Efsanesi”, *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s. 216-280.
- Harvey, David, *Yeni Emperyalizm*, (Çev: Hür Güldü), Everest Yayınları, İstanbul, 2004.
- Hasanoğlu, Mürteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri” *Türk İdare Dergisi*, S:434, (Mart 2002), s. 171-186.
- Hayek, Friedrich August Von, *Kölelik Yolu*, (Çev: Turhan Feyzioğlu ve Yıldırım Arsan), Liberte Yayınları, Ankara, 2004.
- Held, David ve McGrew, Anthony (Yay. Haz.), *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması*, (Çev: Ali Rıza Güngör ,Ali Serkan Mercan v.d.), Phoenix, Ankara, 2008.
- Heper, Metin, “Osmanlı-Türk Bürokrasisinde Modernleşme, Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim”, *Yönetim Sosyolojisi*, (Der: Ömer Bozkurt), TODAİE, Ankara, 1977, s. 51-76.
- Heper, Metin, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ, Ankara, 1974.
- Heper, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1983.
- Heper, Metin, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 2. B., Doğubatı Yayınları, Ankara, 2006.
- Herslhağ, Y. Zvi, “Pitfalls of Development Strategy and Planning”, *METU Studies in Development*, Two Decades of Planned Development in Turkey, (1981), Special Issue, s.19-54.
- Hobsbawm, Eric, *Kısa 20. Yüzyıl: 1914-1991, Aşırılıklar Çağı*, 2003.
- Hood, Christopher, “A Public Management or All Seasons”, *Public Administration*, C:69, (1991), s.3-19.
- Höpfl, Harro M., “Post-Bureaucracy and Weber’s Modern Bureaucrat”, *Journal of Organizational Change Management*, Vol:19, No:1, (2006), s.8-21.

- Hughes, James T., "The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach", *Urban Studies*, Vol:35, No:4, (1998), s.615-626.
- IMF Quarleterey, *Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk, Finance and Development*, A Quarterly Publication of The International Monetary Fund, March, 42-45, Vol:36, No:1, 1999.
- İnan, Afet, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933*, Ankara, 1972.
- İşcan, Ömer Faruk, "Stratejik Yönetim ve İşgören Eğilimi", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:14, S:1, (2000).
- Jauch, Lawrence R. ve Glueck, William F., *Strategic Management and Business Policy*, 3. B., McGraw-Hill Book Company, NewYork, 1989.
- Jenei, György, *A Post Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary*, Bamberg University, Bamberg, Workin Paper No:67, 2009.
- Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Sciences Journal*, 155, (1998), s.29-45.
- Josserand, Emmanuel, "From Bureaucratic To Post-Bureaucratic: The Difficulties of Transition", Vol:19, No:1, *Journal of Organizational Change Management*, (2006), s.54-64.
- Kalfa, Ceren, "1933 Yılı: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş", *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara, 2007, s.413-427.
- Kalmbach, P., Tyler, G., Howe, İ. ve Aaronovitch, S., *Bir Başka İktisat Yeni Muhafazakar, Friedmancı, Monetarist Görüş Üzerine İncelemeler ve Öneriler*, (Çev: Alpaslan Işıklı), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1983.
- Kalmbach, Peter, "Daha Çok Özel Teşebbüs Daha Az Devlet", *Bir Başka İktisat*, P. Kalmbach, G. Tyler, İ. Howe ve S. Aaronovitch, (Der: Alpaslan Işıklı), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1983, s.15-73.
- Karal, Enver Ziya, *27 Mayıs İnkılâbının Sebepleri ve Oluşu*, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1960.
- Karaman, Zerrin Toprak, "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", *Türk İdare Dergisi*, Y:67, S:469, (Aralık 1995), S.43-51.
- Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965.

- Kauffman, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M., *Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002*, D. C. World Bank, Washington, 2003, <http://sitesources.worldbank.org>, (Erişim Tarihi: 23.05.2008).
- Kaya, H. Abdullah, “İç Denetim”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.97-106.
- Kaya, Özcan, “İktisaden Geri Kalmış Memleketlerde Planlama”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:16, S:1, (1961), s.36-61.
- Kaya, Tülay, *Immanuel Wallerstein’in Toplumsal Değişim Kuramı*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilimdalı, İstanbul, 2005.
- Kazgan, Gülten, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, 5.B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1991.
- Kennet, Patricia, “Introduction: Governance, The State and Public Policy in Global Age”, *Governance, Globalization and Public Policy*, (Ed: Patricia Kennet), Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2008, s.3-18.
- Kepek, Yakup ve Yentürk, Nurhan, *Türkiye Ekonomisi*, 11. B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.
- Kepek, Yakup, *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1983.
- Keraudren, Philippe and Mierlo, Hans Van, “Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications”, *Innovations in Public Management-Perspectives From East and West*, (Ed: Tony Verheijen and David Coombes), Edward Publishing, Cheltenham, 1998, s.29-56.
- Kersbergen, Kees Van and Waarden, Frans Van, “Governance as Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”, *European Journal of Political Research*, V:43, (2004), s.143-171.
- Kesik, Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği,” 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.45-60.
- Keskin, Nuray, *Devlet Olgusuna Yaklaşım Sorunu: Hukuk Kuramları ve KöprülÜ Üzerine*, Tartışma Metinleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, No:67, 2004.

- Keyder, Çağlar, *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, Metis Yayınları, İstanbul, 1993.
- Kılıçbay, Ahmet, *İktisadi Planlama*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul, 1990.
- Kılıçbay, Ahmet, *Türk Plan Modeli ve Metodolojisi*, İstanbul, 1966.
- Kıray, Mübeccel, *Toplumbilim Yazıları*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1982.
- Kızılcık, Recep, “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Y:74, s:434, (Mart 2002), s.37-54.
- Koçel, Tamer, *İşletme Yöneticiliği*, 8. B., Beta Yayınları, İstanbul, 2001.
- Kongar, Emre, “Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme”, *Yönetim Sosyolojisi*, (Der: Ömer Bozkurt), TODAİE, Ankara, 1977.
- Kongar, Emre, *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1981.
- Kouwenhoven, Vincent, “The Rise of The Public Private Partnership: A Model of The Management of Public-Private Cooperation”, *Modern Governance: New Government Society Interactions*, (Ed: Jan Kooiman), SAGE Publications, London, 1993, s.119-130.
- Köprülü, Fuat, *Ortazaman Türk Hukuki Müesseseleri: İslam Amme Hukuku'ndan Ayrı Bir Türk Amme Hukuku Yok Mudur?*, Burhaneddin Basımevi, İstanbul, 1937.
- Köse, Ömer, Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay'ın Konumu, *Sayıştay Dergisi*, S:65 (145. Yıl Özel Sayısı), (Nisan-Haziran 2007), s.111-150.
- Kubalı, Derya, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, (1 Mart 1999), s.31-62.
- Kuruç, Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987.
- Kuruç, Bilsay, “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, (Ed: Suna Kili), Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, s.71-84.
- Küçük, Yalçın, *100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971.
- Küçük, Yalçın, *Planlama Kavramı*, Ankara, 1975.

- La Pierre, Richard T., *Social Change*, Mcgraw-Hill, London, 1965.
- Lange, Oscar, *Kalkınma Yöntemleri*, (Çev: Mehmet Selik ve Ergin Günçe), 2. B., Sosyal Adalet Yayınları, Ankara, 1964.
- Lewis, W. Arthur, *Development Planning*, Harper&Row, New York, 1960.
- Macrae, Donald, *Weber*, (Çev: Nur Vergin), Afa Yayınları, İstanbul, 1985.
- Malinin, V. A., *Marksçı-Leninci Felsefenin Temel İlkeleri I Diyalektik Maddecilik*, (Çev: Veysel Atayman), Konuk Yayınları, İstanbul, 1979.
- Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, *Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması*, 2003.
- Mandel, Ernest, "Sosyalist Planlamanın Savunusu", *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, (Der: Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul, 1992, s.66-110
- Mandel, Ernest, *Marksist Ekonomi El Kitabı*, (Çev: Orhan Suda), Ant Yayınları, İstanbul, 1970.
- March, G. James ve Simon, A. Herbert, *Örgütler*, (Çev: Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran), TODAİE, Ankara, 1975.
- Marx, Karl, *Ekonomi Politğin Eleştirisine Katkı*, (Çev:Sevim Belli), Sol Yayınları, Ankara, 1993.
- Marx, Karl, *Hegel'in Hukuk Felsefesinin Eleştirisi*, (Çev: Kenan Somer), Sol Yayınları, Ankara, 1997.
- Martin, W. James ve Cush, C. E. Frank, *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev: Haluk Demirkan), Damga Matbaası, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1952.
- Mason, S. Edward, "Kalkınma Planlamasında Metodoloji Kalkınma Planlamasında İzlenen Stratejinin Yönleri", (Çev: Necdet Serin), *ODTÜ Gelişme Dergisi*, (1981 Özel Sayısı), s.39-57.
- Meydan Larousse Büyük Lügat Ansiklopedisi*.
- Mihçı, Hakan, "Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyi", *Mülkiye Dergisi*, C:25, S:231, (2001), s.149-196.
- Mihçıoğlu, C., "Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri", *Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 522, Ankara, 1983, s. 229-257.

- “Milli Birlik Komitesinin Memleket Meseleleri Hakkında Temel Görüşleri”, Server Feridun, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, Aydın Güler Kitabevi, İstanbul, 1962, s.85-90.
- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümetile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu*, Akın Matbaası, 1951.
- Milliband, Ralph, Poulantzas, Nicos ve Laclau, Ernesto, *Kapitalist Devlet Sorunu*, (Çev: Yasemin Berkman), Birikim Yayınları, İstanbul, 1977.
- Millikan, Max F., “İktisadi Planlamada Karar Alma Kriteri Gelişen Ülkelerde Planlama Hareketi ve Planlama Amaçları”, (Çev: Necdet Serin), *ODTÜ Gelişme Dergisi*, (1981 Özel Sayısı), s.63-76.
- Mintzberg, Henry, “The Fall and Rise of Strategic Planning”, *Harvard Business Review*, (January-February 1994), s.107-114.
- Mises, Ludwing Von, *Bürokrasi*, 2.B., Liberte Yayınları, Ankara, 2000.
- Mouffe, Chantak, “Demokrasi ve Yeni Sağ”, (Çev: Yılmaz S. Öner), *Kriz, Neoliberalizm ve Reagan Dosyası*, (Der: Ragıp Zarakolu), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1985.
- Mouzelis, Nicos P., *Örgüt ve Bürokrasi*, (Çev: H. Bahadır, Akın), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- Mutluer, M. Kamil, Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- Narfinoğlu, Ahmet, *Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Mersin, 2006, s.64.
- Nedim, Yüzbaşıoğlu, *2000’li Yıllarda Strateji ve Planlama*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2004.
- Neumark, D. F., *Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1949.
- Neumark, F., *İktisadi Düşünce Tarihi*, (Çev: Ahmet Ali Özeken), C:1, Güven Basımevi, İstanbul, 1943.
- Newman, H. Wiiliam, *Sevk ve İdare*, (Çev: Kenan Sürgit), Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

- Nişancı, Murat, *Planlı Dönemde Kalkınma ve Yapısal Değişiminin Analizi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 1994.
- Nutt, P. C. ve Backoff, R. W., *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: A Handbook for Leaders*, San Francisco, 1992.
- Oktay, Cemil, *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1983.
- Okyar, Osman, “İktisadi Plan İhtiyacı, *Forum*, S:34, 1955.
- Olsen, J. B. ve Edaie, C., *The Game Plan: Governance With Foresight*, Council of State Planning and Policy Agencies, Washington D.C., 1982.
- Oral, Esin, *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Boks, New York, 1993.
- Ölçen, Ali Nejat, *Kemalizmin Ekonomisi*, 2. B., Güldiken Yayınları, Ankara, 2000.
- Öner, Oğuz, “Üçüncü Planın Kalkınma Modeli: Bağımlı Hizmet Toplumuna Geçiş”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:27, S:1, (1972), s.167-184.
- Öney, Erden, *İktisadi Planlama*, 5. B., Savaş Yayınları, Ankara, 1987.
- Öngüt, İbrahim, “Planlı Karma Ekonomide Özel Sektöre Rehberlik Türkiye’deki Tecrübeler”, *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.240-255.
- Özen, Şükrü, *Bürokratik Kültür*, TODAİE, Ankara, 1996.
- Özer, M. Akif, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler”, *Türk İdare Dergisi*, Y:72, S:428, (Eylül 2000), s.95-124.
- Özer, Nazan, *Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler*, Lotus Yayınevi, Ankara, 2006.
- Özkaplan, Nurcan, “Planlama-Piyasa Ekonomisi Üzerine Bir Değerlendirme”, C:18, S:164, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S:164, (Şubat 1994), s.17-20.
- Özşen, Tayfur, *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, Ankara, 1987.

- Öztop, Sezai, *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- Öztürk, K., *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1966,
- Öztürk, N. Kemal, “Yönetimin Gelişimi ve Bürokrasinin Ortaya Çıkışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:64, S:397, (1992) s.125.
- Özüğurlu, H. Yasemin, *Rusya’da Kapitalist Dönüşüm ve İstikrar Sorunu*, VI. ERC/ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi, ODTÜ, Ankara, (11-14 Eylül 2002).
- Parsons, E. C., “Özel ve Kamu Sektörlerin Gelişmekte Olan Ekonomilerdeki Rolü Milletlerarası Tecrübe”, *Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme*, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdlere Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.23-35.
- Peters, B. Guy and Pierre, John, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Theory*, Vol: 8, Number: 2, (April 1998), s. 223-243.
- Peters, B. Guy, “Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants”, *Public Policy and Administration*, No:30, (2009), s.7-21.
- Pinson, Gilles, “Political Government and Governance: Strategic Planning and The Reshaping of Political Capacity in Turin”, *International Journal of Urban and Regional Research*, V: 26.3, (September 2002), s.477-493.
- Poggi, Gianfranco, *Çağdaş Devletin Gelişimi*, (Çev: Şule Kut ve Binnaz Toprak), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991.
- Porter, M. E. *Competitive Strategy: Techniques For Analyzing Industries And Competitors*, New York, The Free Press, 1980.
- Poulantzas, Nicos, “Kapitalist Devlet Sorunu”, Ralph Miliband, Nicos Poulantzas ve Ernesto Laclau, *Kapitalist Devlet Sorunu*, (Çev: Yasemin Berkman), Birikim Yayınları, İstanbul, 1977, s.11-39.
- Poulantzas, Nicos, *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*, (Çev: Şen Sürer ve Fevzi Topaçoğlu), Belge Yayınları, İstanbul, 1992.
- Prendergast, Renee ve Stewart, Frances (Ed), *Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma*, (Çev: İdil Eser), Yapı Kredi Yayınları, 1995.
- Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1999.

- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, XLIV, (1996), s.652-667.
- Rizzi, Bruno, *Dünyanın Bürokratikleşmesi*, 1985.
- Rose, Richard, "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research*, V:4, I:3, (1976), s.247-289.
- Sachtman, Max, *The Bureaucratic Revolution: The Rise Of The Stalinist State*, The Donald Pres, New York, 1962.
- Sağlam, Mehmet, *Örgütsel Değişme*, TODAİE, Ankara, 1979.
- Sakal, Mustafa ve Şahin, Elif Ayşe, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, S:68, (Ocak-Mart 2008), s.3-27.
- San, Coşkun, *Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:47, Ankara, 1971.
- Saran, Ulvi, "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri" *Türk İdare Dergisi*, C:73, S: 433, (Aralık 2001), s.38-51.
- Sassen, Saskia, *Losing Control? Sovereignty in Age of Globalization*, Columbia University Pres, New York, 1996.
- Sauvy, Alfred, *Bürolar ve Bürokrasi*, (Çev: Yıldızhan Yayla), Gelişim Yayınları, İstanbul, 1975.
- Savaş, Vural, *Kalkınma ve Planlama*, Özel İktisadi ve Ticari İlimler Yüksek Okulu Yayınları, İstanbul, 1968.
- Saybaşı, Kemali, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi 1963-1985*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1986.
- Schumpeter, A. Joseph, *Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi*, Varlık Yayınları, İstanbul, 1977.
- Seabrooke, Leonard, *Bringing Legitimacy Back in to Neo-Weberian State Theory and International Relations*, Working Paper, Australian National University 2002.
- Sen, Amartya, *Özgürlükle Kalkınma*, (Çev: Yavuz Alogan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2004.
- Serin, Necdet, *İktisadi Kalkınma İçin Planlama*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1967.

- Seyrek, İsmail, “Modern Yönetim Sürecinde Devlet: Ekonomik ve Siyasal Yaklaşım”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, (Ed: M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s.245-284.
- Sezen, Seriyeye, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999.
- Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W. ve Thompson, A. Victor, *Kamu Yönetimi*, (Çev: Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973.
- Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 11, Ankara, 1960.
- Skocpol, Theda, *Devletler ve Toplumsal Devrimler*, (Çev: S. Erdem Türközü), İmge Kitabevi, Ankara, 2004.
- Smith, D. Anthony, *Toplumsal Değişme Anlayışı*, 1996.
- Somel, Ali, “Kalkınma Plancılığının Kökenleri ve Türkiye Deneyimine Eleştirel Bir Bakış”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C:2, S:4, (2007/4), s.1-29.
- Somel, Ali, *1930’lardan 1960’lara Geçişte Devletçilik ve Planlamanın Dönüşümü: Forum Dergisindeki Tartışmalar*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- Sosyal, Mümtaz, *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958.
- Soyak, Alkan ve Eroğlu, Nadir, “Türkiye’nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF-Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü”, *Küreselleşme, Demokratikleşme ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu*, (Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi), 2008, s.526-535.
- Soyak, Alkan, “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, C:4, S:2, (2003), s.167-182.
- Soyak, Alkan, *Ulusalardan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006.
- Sönmez, Sinan, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987.
- Söyler, İlhami, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, *Maliye Dergisi*, Sayı:152, (Ocak-Haziran 2007), s.103-114.
- Sürgit, Kenan, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE, Ankara, 1972.

- Şahin, Kerim, "Stratejik Planlama Nasıl Yapılmalı?", *Stratejik Boyut*, Yıl:1, S:1, (Ekim-Kasım-Aralık 2008), s.64-70.
- Şanlı, Taylan, "İl Ölçeğinde Stratejik Plan Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, Y:78, S:452, (Eylül 2006), s.63-72.
- Şaylan, Gencay, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:5, S:1, (Mart 1972), s.43-57.
- Şaylan, Gencay, "Planlama ve Bürokrasi", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, (1981 Özel Sayısı), s.183-204.
- Şaylan, Gencay, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
- Şaylan, Gencay, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986.
- Şenses, Fikret, "Gelişme İktisadı ve İktisadi Gelişme Nereden Nereye?", *Kalkınma İktisadi Yükselişi ve Gerilemesi*, (Yay. Haz.: Fikret Şenses), 3.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.93-128.
- Tansel, Selahattin, *27 Mayıs İnkılâbını Hazırlayan Sebepler*, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1960.
- Talas, Cahit, "Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:17, S:3, (1962), s.1-13.
- Talas, Cahit, *Ekonomik Sistemler*, Savaş Yayınları, Ankara, 1980.
- Tamer, Mustafa, "Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler", *Türk İdare Dergisi*, Y:64, S:396, s.120-121.
- Tan, Turgut, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, TODAİE, Ankara, 1976.
- Tanilli, Server, *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1981.
- Tekeli, İlhan, *Akılcı Planlamadan Bir Demokrasi Projesi Olarak Planlamaya*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009.
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, No:1, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1974.

- Terry, D. Larry, "Government Reform or Alternatives to Bureaucracy? Thicking, Tides and the Future of Governing", *Public Administration Review*, Vol:58, No:6, (November/December 1998), s.540-545.
- Tezcan, Mahmut, *Sosyolojiye Giriş*, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi, Ankara, 1993.
- Thornburg, Max Weston, *Türkiye Nasıl Yükselir?*, (Çev: Semih Yazıcıoğlu), Nebioğlu Yayınevi, İstanbul, 1948.
- Tinghir, Antoine B. ve Sinapian, Kirkor, *Fransızcadan Türkçeye İstilahat Lügatı*, Constantinople, 1891.
- TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon*, İdari Reform Serisi XII, Ankara, 1961.
- Todaro, P. Michael, *Development Planning: Theory and Practice in Economics for A Developing Wold: An İntroduction to Principles Problems and Policies for Development*, London Publishing, Third Edition, New York, 1992.
- Toksöz, Fikret, (Yay. Haz.), *İyi Yönetişim El Kitabı*, Tesev Yayınları, İstanbul, 2008.
- Tolan, Barlas, *Toplum Bilimlerine Giriş*, 4. B., Murat&Adım, Ankara, 1996.
- Tolunay, Özden, *Özel İhtisas Komisyonlarının Çalışma Düzeninin Kurulması*, DPT Yayını, 1981.
- Tortop, Nuri, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE, Ankara, 1990.
- Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, 1969.
- Tuncer, Baran, "Sosyalist Ekonomilerde Plan", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:17, S:3, (1962), s.39-53.
- Tutum, C., "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas edilmeli midir?", *Amme İdaresi Dergisi*, C:1, S: 3-4, (Aralık 1968), s.168-177.
- Türk, İsmail, *İktisadi Planlama Prensipleri*, Ankara, 1970.
- Türk, İsmail, *Kamu Maliyesi*, 6.B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- Türk, İsmail, *Maliye Politikası*, 14.B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.
- Türkcan, Ergun, "Kalkınmanın Geçmişi ve Geleceği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C:21, S:196, (Şubat 1997), s.37-47.
- Türkdoğan, Orhan, *Türkiye'nin Kalkınma Yolu Sosyo-Ekonomik Sistem Tartışmaları*, 2.B., Baylan Matbaası, Ankara, 1973.

- Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, *Beş Yıllık Kalkınma Planının Uygulanması ve Hazırlanacak 1965 Yılı Programı Hakkında Özel Sektörün Görüş ve Teklifleri*, Ankara, 1964.
- Uluç, Abdulvahap ve Çelik, Abdullah, “Heyek’in Liberal Düşüncesinde Birey-Devlet İlişkisi”, *Ekonomik Sosyal Bilimler Dergisi*, C:5, S:18, (Güz 2006), s.131-141.
- Ülgen Hayri ve Mirze, S. Kadri, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, 3.B., Literatür Yayınları, İstanbul, 2006.
- Ünsal, Fatma, “Yerelleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı”, *Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma*, (Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada), İstanbul, 2006, s.126-131.
- Üstüner, Yılmaz, “Örgüt Bilimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:39, S:3, (Eylül 2006), s.1-21
- Üstüner, Yılmaz ve Keyman, E. Fuat, Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu, *Ekonomik Yaklaşım*, C:6, S:17-18, (1995), s.33-50
- Üstüner, Yılmaz, “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişim Kuramı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:36, S:3, (Eylül 2003), s.49-65.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:33, S:3, (Eylül 2000), s.15-31
- Weber, Max, *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*, (Çev: Z. Auruba), Hil Yayınları, İstanbul, 1997.
- Weber, Max, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev: Taha Parla), İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.
- Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev: Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
- Wilczynski, Josef, *Toplumcu Ekonomi*, Örnek Kitabevi, Bursa, 1987.
- Williamson, J., “What Should The World Bank Think About The Washington Consensus?”, *The World Bank Research Observer*, Vol:15, No:2, (August 2000), <http://time.dufe.edu.cn>, s.251-264, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).
- Wilson, Q. James, *Bürokrasi Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (Çev: Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman ve Yücel Ertekin), TODAİE, Ankara, 1996.
- Wood, Ellen Meiksins, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması*, (Çev: Şahin Artan), İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

- Wood, Ellen Meiksins, “Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede”, *Conatus Çeviri Dergisi*, S:2, (Temmuz-Ekim 2004), s.43-52.
- World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C, 1992.
- World Bank, *The State in Changing World*, Oxford University, Press, New York, 1997.
- Woytinsky, M. S., *1954 Yılı Amerika’da İktisadi Kalkınma Senesidir*, (Çev: Celal Erçoklu), Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara, 1954.
- Yalçın, Aydın, “ İktisadi Planlama ve Kalkınma”, *Forum*, C:5, S:49, (1 Ocak 1956), s.10-11.
- Yamaner, Şerafettin, *Atatürk Öncesi ve Sonrası Kültürel Değişim*, 2.B., Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 1999.
- Yavilioğlu, Cengiz, “Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:3, S:1, (2002), s.59-77.
- “YAYED Görüşü: Stratejik Planlama”, *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, 20006.
- Yayman, Hüseyin, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhankitabevi, Ankara, 2008.
- Yıldırım, Köksal, *Üçüncü Dünyanın Kalkınma Yolunda Alternatifi*, SET Ticaret, Ankara, 1990.
- Yılmaz, Ahmet, *Kapitalist Devleti Anlamak*, Aykırı Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- Yılmaz, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85-101.
- Yılmaz, Hakkı Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, 1999.
- Yılmaz, H. Hakan ve Biçer, Mustafa, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, *İktisat İşletme ve Finans*, V:25, I:287, (2010), s.33-68.
- Yılmaz, Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001.

Yüksel, F., “Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, (Ed: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel yayınları, Ankara, 2007, s.395-412.

Zabcı, Filiz Çulha, “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:57, S:3, (2002), s.151-174.

İNTERNET KAYNAKLARI

Aktan, Coşkun Can, “İyi Yönetişim Kavramı”, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, (Erişim Tarihi: 19.03.2010).

Barbaros, R. Funda, “Devletin Değişen Rolü: Küreselleşme Sürecinde Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10pdf>, s.5-33, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

Bircan, İsmail, “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5icerikdetaydh304.pdf>, s.11-20, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

Bolu İli Stratejik Planı, <http://www.boluozelidaresi.gov.tr/content2.asp?id=74>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).

Bulu, Melih, “Türkiye’de Stratejik Plan Yapılıyor Mu?”, http://www.competetiveturkey.org/trial/melih_bulu_yazi/stratejiNedir.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

Cılga, İbrahim, “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmevekamu.doc, (Erişim Tarihi: 14.02.2009).

Demirer, Mehmet Arif, “Atatürk ve Yabancı Sermaye”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, S:67-68-69, C:23, (Mart-Temmuz-Kasım 2007), <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergiIcerik&SayiNo=68>, (Erişim Tarihi:20.08.2008).

Dikmen, Ahmet Alpay, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler*, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc, (Erişim Tarihi: 15.04.2008).

Eşiyok., B. Ali, *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Dengesizlikler*, Ankara, 2002, http://www.tkb.com.tr/esa/GA/2002-GA/GA-02-0716_Turkiye_Ekonomisinde_Bol_gesel_Dengesizlikler.pdf, (Erişim Tarihi: 20.07.2008).

- Eşki, Hülya, “Kamu Yönetiminde Değişim Dinamikleri ve Değişimin Yönü”, 2004 *Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10pdf>, s.65-96, (Erişim Tarihi: 19.07.2008).
- Fransız Akademisi Sözlüğü*, <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/generic/cherche.exe?22;s=3008139885>, (Erişim Tarihi: 12.09.2009).
- Güler, Birgül Ayman, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, <http://www.yayed.org.tr>, s.1-13, (Erişim Tarihi: 14.03.2007).
- Hastürk, Mesut, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).
- Hirst, Paul, “Democracy and Governance”, *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, (Ed: John Pierre), Oxford University Press, New York, 2000, s.13-35.
- İnsel, Ahmet, “Yönetişim İdeolojisi”, Radikal, 23.09.2001, http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=458, (Erişim Tarihi: 21.05.2009).
- Kilci, Metin, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları 2*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel2.html>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).
- Konukman, Aziz, “Kalkınma Planları Tarihe Karışıyor”, http://www.birgun.net/writer_2005_index.php?category_code=1186602893&news_code=1128729146&year=2005&month=10&day=08, (Erişim Tarihi: 20.11.2009).
- Köse, Elifhan, “Yeni Bir İktidar Tarzı Olarak Liberal Yönetim Zihniyeti ve Beşeri-Sosyal Sermaye Kavramı”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/02-01.pdf>, s.41-46, (20.09.2007).
- Lynn, Laurence E., “What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications”, http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf, (Erişim Tarihi: 07.05.2010).
- Özdemir, Umut Evin, “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, <http://www.maliye.gov.tr>, s.113-127, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).
- Özdemir, Hüseyin, “Oligarşik Bürokrasinin Sonu Geliyor Mu?”, <http://www.gokturk.web.tr/mesaj/data/goster.asp?id=20>, (Erişim Tarihi: 29.12.2008).
- Robertson Work, *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, UNDP, New York, <http://www.undp.org/governance>, (Erişim Tarihi: 23.05.2008).

Soyak, Alkan “Planlama Revize Edilmiş Kristal Küre Modeli (Mi)?”, <http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/planlamada-kristal-kure.pdf>, (Erişim Tarihi:11.01.2010).

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Özel Sektöre Yönelik AB Mali Yardım Projeleri*, <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=411&icerikID=512&dil=TR>, (Erişim Tarihi:01.06.2008).

The Columbia Encyclopedia, Sixth Edition, 2008, http://www.encyclopedia.com/topic/Vincent_de_Gournay.aspx#1E1-Gournay, (Erişim Tarihi:15.09.2009).

Tosun, Ertan, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”,www.butce.org/html/dergi/pdf/sayi19.pdf, (Erişim Tarihi:20.06.2009).

United States General Accounting Office (GAO), Performance Budgeting Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, Washington, 1997, <http://www.gao.gov.tr/archive/1997/aio97046.pdf>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).

Vural, Beril Akıncı ve Baytekin, E. Pelin, “Kamu Bürokrasisinde Stratejik Yönetim: İyi Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10pdf>, s.295-317, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m/#h3, (Erişim Tarihi:25.03.2010)

RESMİ KAYNAKLAR

Analitik Bütçe Sınıflandırması, <http://www.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgriris.htm>, (Erişim Tarihi:20.05.2009).

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2008.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2001.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2003.

Avrupa Komisyonu, *2006 İlerleme Raporu*, 2008.

Avrupa Komisyonu, *2008 İlerleme Raporu*, 2008.

Ayrışık Oy: Dokuzuncu Kalkınma Planı.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3046 Sayılı Kanun, RGT: 09.10.1984, 18540.

Bütçe Hazırlama Süreci, www.bumko.gov.tr, (Erişim Tarihi: 20.05.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, Ankara, 2003.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 18.06.1984, 18435 (Mükerrer).

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 304 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 31.12.1987, 19681.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 Sayılı Kanun, RGT: 22.03.1991, 20822.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 437 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 14.08.1991, 20960.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 511 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 19.09.1993, 21700 (Mükerrer).

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 24.06.1994, 21970 (Mükerrer).

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 470 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT:06.11.1992, 21103).

Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonları ile Koordinasyon Komisyonlarının Kuruluş ve Çalışmaları Hakkındaki 5/1722 sayılı Tüzük, RGT:23.10.1961, 10939.

Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında 91 Sayılı Kanun, RGT: 05.10.1960, 10621.

Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 30/9/1960 Tarih ve 91 Sayılı Kanunun 20. Maddesinin Değiştirilmesine 340 Sayılı Dair Kanun, RGT: 07.08.1961, 10874.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 470 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 06.01.1992, 21103.

Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Hakkında 2006/10399 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 13.05.2006, 26167.

DPT, *Katılım Öncesi Ekonomik Program*, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC7B45682F7E194702>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

IMF Niyet Mektubu, 4. Gözden Geçirmeye İlişkin 5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubununun Tercümesi, [www.hazine.gov.tr.](http://www.hazine.gov.tr), (Erişim Tarihi: 14.11.2009).

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RGT: 08.10.2005, 25960.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik, RGT: 31.12.2005, 26040.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, RGT: 26.12.2007, 26738.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, RGT: 17.03.2006,2611.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, RGT: 05.07.2008, 26927.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RGT:26.05.2006, 26179.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, (29 Aralık 2003), <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

Maliye Bakanlığı Stratejik Planı, <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Stratejik%20Planlama>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).

O Günlerin Fevkaladelikleri Dolayısıyla Resmi Gazeteye Girmeyen Yayınlar, RGT: 01.07.1960, 10540.

O Günlerin Fevkaladelikleri Dolayısıyla Resmi Gazeteye Girmeyen Yayınlar, RGT: 01.07.1960, 10541.

Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008), RGT: 02.07.2005, 25863.

Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009), RGT: 15.07.2006, 26229.

Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010), RGT: 03.07.2007, 26571.

Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011), RGT: 08.07.2008, 26930 (Mükerrer).

Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012), RGT: 18.09.2009, 27353.

Sayıştay Kanunu Teklifi, <http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.08.2009).

Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2008).

Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi [http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/ GenelGerekce.doc](http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/GenelGerekce.doc), (Erişim Tarihi: 20.06.2008).

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RGT:18.02.2006, 26084.

T.C. 58. *Hükümet Acil Eylem Planı (03 Ocak 2003)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep/doc>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı, BCA:0.0.1947/30.1.0.0/42.250.5

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2002.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2003.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2004.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkına Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkına Planı (1985-1989)*, Ankara, 1984.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara, 1963.

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı ile İlgili 2005/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi*, RGT:05.07.2005, 25866.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, 2005.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, 2007.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2007-2009*, Ankara, 2006.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2009-2011*, Ankara, 2008.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *T.C. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, 2003.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *T.C. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, 2003.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1995.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı ile İlgili 2005/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi*, RGT:05.07.2005, 25866.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *1968 Yılı Programı*, Ankara, 1968.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, Ankara, 1967.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, Haziran 2006.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2003.

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2721, Ankara, 2007.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Plan Modeli Uluslararası Kolokyumu*, Yayın No: 1221, Ankara, 1972.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Planlama Nedir Niçin Planlama Yapıyoruz*, Ankara, 1973.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz?*, 1964.
- T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, *Stratejik Plan 2007-2011*.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, 2004.
- Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması Beşinci Yapısal Uyum Kredi Anlaşması*, RGT:28.06.1984, 18445.
- Türkiye Cumhuriyeti İle Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (Kamu Mali Yönetim Projesi) İkraz Anlaşması*, RGT: 16.04.1996, 22613.
- Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Ekonomik Reform Kredisi)*, RGT: 14.06.2000, 24079.
- Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Program Amaçlı Mali Ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)*, RGT: 13.07.2001, 24461.
- Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 Konsey Kararının Eki Türkiye: 2000 Katılım Ortaklığı, http://mebgep.meb.gov.tr/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=137:ab-katilim-ortaklii-belgeler&catid=40:ab-dokumanlari&Itemid=72, (Erişim Tarihi: 11.09.2009).
- Uzun Vadeli Kalkınma Planı Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planının Onaylandığına Dair Millet Meclisi Kararı*, RGT: 03.12.1962, 11272.
- 2001 Yılı Ulusal Programı Özeti*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, (Erişim Tarihi:20.06.2008).
- 30.09.1960 Tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanunun 1. ve 5. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin 44 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, RGT: 31.08.1982, 17798.

- 470 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, RGT:06.01.1992, 21103.
- 77 Sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, RGT: 18.10.1962, 11235.
- 933 Sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, RGT: 11.08.1967, 12671.
- 3067 Sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, RGT: 06.11.1984, 18567.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT:24.12.2003, 25326.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RGT: 23.07.2004, 25531.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT: 04.03.2005, 25745.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RGT: 13.07.2005, 25874.
- 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT: 24.12.2005, 26033.
- 8/3967 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 09.04.1982, 17659.
- 8/4334 Sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 28.02.1982, 17619 (Mükerrer).
- 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 14.12.1982, 18251 (Mükerrer).
- 90/536 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı ile Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği Devlet Planlama Komitesi Arasında İşbirliğine Dair Anlaşmanın Onaylanması, RGT: 09.05.1990, 20513.
- <http://www.ekodialog.com/Turkiye-iktisat-tarihi/planli-ekonomi-donemi.html>,
(Erişim Tarihi: 11.11.2009).
- 2008/14481 Sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 31.12.2008, 27097 (Mükerrer).
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 08.02.2006, 26074.
- 832 Sayılı Sayıştay Kanunu, RGT: 27.02.1967, 12538.

178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 14.12.1983, 18251.

1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, RGT: 09.06.1927, 606.

9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

31 Temmuz 2001 Tarihli IMF Niyet Mektubu, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

20 Kasım 2001 Tarihli IMF Niyet Mektubu, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

25 Temmuz 2003 Tarihli IMF Niyet Mektubu, www.hazine.gov.tr, (Erişim Tarihi:25.10.2009).

ÖZET

Bürokrasi, ekonomik ve toplumsal yapının nasıl yönetildiğini anlatan modern devletin yönetim biçimidir. Bir başka deyişle, bürokrasi, kurallara dayalı hiyerarşik düzen, kırtasiyecilik ve hantal devlet yapısı gibi patolojik tanımlamalardan daha farklı bir anlama gelmektedir. Bürokrasinin ekonomik ve toplumsal yapının yönetim biçimi olarak tanımlanması doğal olarak onun doğrudan devlet yönetimiyle ilgili olması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle de bürokraside değişim, doğrudan devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı biçimlendirmedeki konumunda, görevlerinde ve rollerinde meydana gelen farklılaşma olarak belirmektedir.

Temel konusu bürokraside değişime olan bu çalışmada değişimin devlet düzleminde bürokrasiden postbürokrasiye değil, bürokrasiden yönetime doğru olduğu savunulmaktadır. Çünkü postbürokrasi, bir yönetim biçimi olmayıp bürokrasinin örgütler dünyasında yaşadığı değişimi sınırlı bir şekilde anlatmaktadır. Bu nedenle değişim, yeni bir iktidar biçiminin ürünü olan yönetişimci yönetim biçimine doğru gelişmekte ve böylece devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetme ve yönlendirme pozisyonunda büyük farklılaşmalar yaşanmaktadır. Değişimin yönünü saptadıktan sonra yapılması gereken en önemli şey, değişimin nasıl gerçekleştiğini gösteren uygun bir inceleme nesnesi aracılığıyla değişimi analiz etmektir. Bu çalışmada bu amaçla benimsenen araç, planlama anlayışındaki değişimdir.

Planlama, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama doğrudan müdahale etmesidir. Bu bağlamda planlama anlayışındaki değişim süreci sadece planlama tekniğinde yaşanan bir farklılaşma anlamına gelmemekte, bürokrasiden yönetime doğru olan değişimi anlamak için en uygun yönetsel araç olarak da ön plana çıkmaktadır. Çünkü kalkınma planlaması, bürokratik yönetim biçimine uygun olarak kamu hizmeti temelli bütünsel bir ekonomik ve toplumsal kalkınmayı amaçlarken; stratejik planlama, piyasacı ilkeler üzerinde yönetişimci yönetim biçimini hayata geçirebilecek bir anlayışla yönetim biçiminin şekillendirilmesini öngörmektedir. Bu nedenle bu tez çalışmasında bürokraside görülen değişimi analiz edebilmek için planlama anlayışındaki değişim süreci analiz düzeyine alınmakta ve böylece yönetim biçiminde yaşanan değişim, yönetim sürecinin çeşitli aşamaları bakımından araştırılmaktadır.

ABSTRACT

Bureaucracy is the administration type of the modern state that tells how the economic and social structures are administered. In other words, it has a different meaning from pathological definitions such as rules-based hierarchical order, red tape or cumbersome state. Defining the bureaucracy as the administration type of the economic and social structures naturally makes it directly related with the administration of the state. Therefore, changes within the bureaucracy directly changes the position, duties and roles of the state in shaping the economic and social structures.

This study whose main subject in change bureaucracy asserts that the course of the change is not towards postbureaucracy but towards governance in state platform. Because, postbureaucracy is not a type of administration but it denotes a change of bureaucracy in a limited way in the in the world of organizations. For this reason, the course of change in towards governance which is a product of a new type of power paving the way for the state to direct or shape the economic and social structures in different ways. After determining the course of the change, the most important thing to do is to analyze this change through an appropriate examination object which demonstrates how the change occurred. In this study, the instrument adopted for this purpose is the concept in planning process.

Planning is the direct intervention of the state in economic and social life. In this context, the changing process of planning understanding denotes not only the change in planning techniques but also how the administration type itself changes through planning. While development planning aims to a comprehensive economic and social development which is in line with bureaucratic administration, strategic planning envisages the implementation of the governance type of administration which is based on market based principles. Therefore, in order to analyze the change in bureaucracy, the changing process of planning understanding has been adopted as a level of analysis which made a research on changes in administration types, and different phases of administration processes.