

Derleme Makalesi / Review Article

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞ VE KÜLTÜRÜ PERSPEKTİFİNDE
STRATEJİK YÖNETİMİN VALİLİKLERDE UYGULANABİLİRLİĞİ VE
BİR MODEL ÖNERİSİ**

Hüseyin Volkan İSKENDER*

Sait AŞGIN**

Öz

Merkezden yönetim anlayışına göre teşkilatlanmış olan ve geleneksel yönetim algısına sahip bulunan Türk kamu bürokrasisi, 1980’den itibaren iç ve dış dinamiklerin etkisi ve çağın koşullarına göre yeni bir yönetim kültürüne adapte edilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye kadim bir devlet geleneğine sahiptir ve bu gelenek içerisinde devlet otoritesine bağlılık ve merkeziyetçilik öne çıkan unsurlardır. Merkeziyetçilik, başkentten atanan devlet yetkilileri aracılığı ile uygulanmaktadır. Merkezi idarenin taşradaki karargâhı, vali ve kaymakamların emri altında çalışan valilik ve kaymakamlık teşkilatlarıdır. Taşradaki diğer kurum amirleri de idarenin bütünlüğü ilkesine göre vali ve kaymakamların emri, gözetimi veya denetimi altına alınmıştır. Bu nedenle Osmanlı’dan günümüze valilik ve kaymakamlık teşkilatının Türk kamu yönetiminde özel bir yeri ve önemi bulunmaktadır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmiş halini ve vatandaşa dokunan yönünü oluşturan bu teşkilatlar, merkezden yönetim kültürünün egemen olduğu yapılardır.

Valilik ve kaymakamlıklar halk nazarında adeta “devlet’in somutlaşmış hâli” olarak görüldüğünden ve vatandaşlar her türlü sorunları için doğrudan bu teşkilatlara başvurduklarından, Türkiye’de yönetim yapı ve işleyişi ile kültüründeki değişimin vatandaşlar tarafından gerçek anlamda gözle görülür ve hissedilir hale gelmesinin ancak yeni yönetim anlayış ve kültürünün bu teşkilatlarda egemen kılınması ile mümkün olabileceği söylenebilir.

Bu amaçla yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda tam olarak içselleştirilebilmesi için bir model önerisinde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Taşra Yönetimi, Stratejik yönetim, Yönetim Kültürü.

* İl Planlama Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, h.volkan.iskender@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3742-3034

** Prof. Dr., Karabük Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, sait.asgin@karabuk.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0337-481X



THE APPLICABILITY OF STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNORSHIPS FROM THE PERSPECTIVE OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH AND CULTURE AND A MODEL PROPOSAL

ABSTRACT

Turkish public bureaucracy has a traditional management approach and is a centrally organized system. It has been trying to adapt to a new management culture because of the influence of internal and external dynamics and the conditions of the era since 1980.

Turkey has a very old state tradition and in this tradition, adhering to the state authority and centralization are the prominent elements. Centralism is applied through the government officials appointed from the capital. The provincial headquarters of the central government are the governorship and the district governorship working under the orders of the governors and district governors. Also the superiors of the other institutions in the provinces have been taken under the order, supervision and control of the governors and district governors according to the principle of integrity of the administration. Therefore the governorships and district governorships have had a special place and importance in Turkish public administration since the time of the Ottoman Empire. These organizations, which constitute the state's form organised on the land and the direction that touches the citizens, are the structures dominated by the central management culture.

Since the governorships and district governorships are seen as a “concrete form of the state” in public view and the citizens have directly applied to these organizations when facing any problems, the change in management structure, functioning and culture in Turkey will become truly visible and perceivable by citizens only when a new management understanding and culture prevails in these organizations.

For this aim, a model is being proposed to be fully internalized in the new management culture in governorships and district governorships.

Keywords: *New Public Administration, Rural Management, Strategic Management, Management Culture.*

GİRİŞ

Yönetim tarihsel bir olgudur ve insanoğlunun birlikte yaşamaya başladığı günden itibaren çeşitli şekillerde var olmuştur. Tarihsel ve nesnel olan her şey gibi yönetim olgusu da zaman içerisinde siyasal ve ekonomik krizler, teknolojik ilerlemeler, toplumsal algı ve beklentilerdeki değişimler gibi çeşitli nedenlerle değişime uğrayabilmektedir. Bu değişim bireyler ve toplumlar kadar ülkeleri, kurumları ve yönetim anlayış ve örgütlenmesini dolayısıyla yönetim kültürünü de etkileyebilmektedir. Bu minvalde değişim kaçınılmazdır ve kamu yönetimi de örgütsel yapı ve yönetim biçimi bakımından birçok faktörün etkisiyle zaman içerisinde değişime uğramaktadır.

1970 ve 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle birlikte bürokratik yönetim anlayış ve kültürü ağır eleştirilere maruz kalmış, kamuda kaynak israfının önlenmesi ve verimliliğin sağlanması için yeni bir perspektifle kamunun yeniden yapılandırılarak devletin küçültülmesi (minimal devlet) ve özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesi çıkış yolu olarak görülmüştür.

Türk kamu yönetiminin de yaşadığı bu dönüşüm ve yeni yönetim kültürüne adapte olma sürecinden valilik ve kaymakamlıklar da dolaylı bir şekilde etkilenmektedirler. Etkinin dolaylı olmasının sebebi, yeni yönetim anlayış ve kültürünün zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışını, kamuda yerleştirmenin yasal bir aracı olarak kabul edilen stratejik plan yapma zorunluluğunun, valilik ve kaymakamlıklar için bulunmayışıdır. Bu durum yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda yerleşmesi bakımından önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır. Çünkü stratejik yönetim anlayışı, geleneksel yönetim kültürüne sahip yöneticilerin bakış açılarını, zihniyet dünyalarını, iş yapma kültürlerini ve karar verme yöntemlerini değiştiren önemli bir etkidir. Bu nedenle gerek vali ve kaymakamların gerekse valilik ve kaymakamlık birimlerinin yeni yönetim anlayışının öngördüğü paradigma değişimini tam olarak gerçekleştirebilmelerinin, stratejik yönetim anlayışının benimsenerek stratejik planlama veya benzeri bir modelinin bu kuruluşlarda uygulanmaya konması ile mümkün olabileceği söylenebilir.

1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YENİ YÖNETİM KÜLTÜRÜ

1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ortaya çıkmasında, dünyada yaşanan gelişmelere bağlı olarak, yeni algı ve taleplerin geleneksel kamu yönetimi tarafından karşılanamaması nedeniyle yapılan yoğun eleştirilerle birlikte, başta ekonomik, sosyal, küresel ve ideolojik olmak üzere pek çok faktör etkili olmuştur.

1929 Genel Ekonomik Buhranından sonra dünya genelinde devlet anlayışında değişimler gözlenmiş ve klasik iktisat anlayışının terkedilerek müdahaleci devlet anlayışına dayanan Keynezyen politikalara geçildiği görülmüştür. Bu politikalar doğrultusunda katı bir hiyerarşiye dayanan, merkeziyetçi ve kuralcı Weberyen modele göre örgütlenen geleneksel kamu yönetimi 1970'lere kadar geçerliliğini sürdürmüştür. 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik ve mali krizlerle birlikte her sektöre müdahil olan ve harcamaları artan devlet ve onun örgütlenme modeli olan Weberyen kamu yönetimi yoğun bir şekilde eleştirilmeye başlanmıştır (Çevikbaş, 2012: 11).

Geleneksel kamu yönetimine yöneltelen bu eleştirilerin düşünsel arka planında 1970'lerde yaşanan refah devleti krizini ortadan kaldırmanın yolu olarak; devletin küçültülmesini, serbestleştirmeyi (deregülasyon) ve yerelleşmeyi (desantralizasyon) savunan; devletin ekonomiye müdahalesini reddeden, serbest piyasa ekonomisinin kurallarını her alana egemen kılmak isteyen yeni sağ ideolojisi vardır (Koç, 2009: 91).

Bununla birlikte 21. yy. ın başlarında küreselleşmenin yanı sıra bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojisinde yaşanan olağanüstü gelişmeler, ülkelerin iktisadi, sosyal, kültürel ve yönetsel yapılarında köklü değişim ve dönüşümün yaşanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda 1960'lardan sonra bilgisayarın etkin olarak kullanılmaya başlanması, 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ve 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bilgi toplumu, küresel ekonomi, çevre, nükleer enerji ve feminizm gibi yeni sosyal hareketler; küresel ve bölgesel organizasyonlar, üretken ve esnek yatay örgütlenme, katılımcı demokrasi ve yönetişimi referans alan siyasal ve yönetsel yapılar; insanı, insani değerleri ve sosyal sorumluluğu önceleyen kültürel yapılar ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminin ortaya çıkardığı üretim ilişkilerinin gereklerine göre biçimlenmiş olan geleneksel kamu yönetimi, küresel bilgi

toplumunun dinamik süreç ve yenilikleri karşısında tam anlamıyla iflas etmiştir (Nohutçu ve Balcı, 2013: 16).

Küreselleşme ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrenselleşerek tüm dünyada başat bir konuma gelmiştir. Bu süreçte kamu yönetimleri demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılımcılık, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında kalmıştır (Köse, 2003: 3).

Teknolojik ilerleme ve sosyal yapıdaki değişime paralel olarak, eğitilmiş yurttaşların sayısı ile sivil toplumun ve katılımcı yönetimin önemi artmıştır. Bu süreçte kamu hizmeti algısı değişmiş, sorgusuz itaat eden vatandaşın yerini, hakkını arayan vatandaş tipi almıştır (Bilgiç, 2013: 33). Vatandaşların gözünde kamu hizmeti devletin bir lütfu olarak değil, verilen vergilerin karşılığı olarak görülmeye başlanmış ve daha hızlı ve kaliteli hizmet beklenir olmuştur.

Katı bir hiyerarşiye, merkezi bir yapıya ve prosedürlere dayanan geleneksel kamu yönetimi pratiği, toplumsal dinamiklerin değişmesiyle birlikte oluşan beklentilere cevap verememiş, değişime ayak uyduramamış ve çözüm üretme kapasitesini yitirerek eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Bunun sonucunda halkın kamu yönetimine karşı memnuniyetsizliği artmış (Ateş, 2013: 92), güven duygusu azalmıştır.

Sonuç olarak, toplumun beklentilerini dikkate alan, hesap verme sorumluluğu olan, şeffaf ve esnek örgüt yapılı, daha küçük fakat daha etkin bir kamu yönetimi talep edilir olmuştur. Bu talepler doğrultusunda oluşan kamuoyu baskısı, siyasal iktidarları kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişinde değişime gitmeye zorlamış ve yeniden yapılanma girişimleri hızlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23). Böylece geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır.

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri

Yeni kamu yönetimi deyimini ilk kullanan bilim insanlarından biri olan İngiliz akademisyen Christopher Hood 1991 yılında yayınladığı makalesinde yeni kamu yönetiminin dayandığı ilkeleri şu şekilde özetlemiştir (Hood, 1991/Ulutürk, 2015: 398).



a) Kamuda profesyonel yönetime geçilmelidir. Kamuda görev yapan üst düzey yöneticilerin yetkileri artırılmalı, görev tanımları açık ve net bir şekilde ortaya konmalıdır.

b) Performans ölçümü esas alınmalıdır. Bunun için kurumun standartları ve performans değerlendirme ölçütleri tespit edilmeli, amaç ve hedefler ortaya konmalıdır.

c) Süreçten çok sonuçlara (çıktı) odaklanılmalı ve daha fazla önem verilmelidir.

d) Her bir yönetim ünitesi yerel olarak kendi bütçesi ile faaliyette bulunmalı, merkeziyetçilik sona erdirilmelidir.

e) Hizmetin üretilmesi ile vatandaşlara sunulması birbirinden ayrılmalı, hizmetin üretimi veya tedariki aşamasında özel kuruluşlardan yararlanılarak verimlilik artırılmalıdır.

f) Kamu da rekabetçi bir yapı oluşturulmalıdır. Rekabetçilik kamuda maliyetleri düşüreceği gibi daha yüksek standartlara ulaşılmasını da sağlayacaktır.

g) Kamuda özel sektör yöntem ve uygulamaları benimsenmeli, istihdam ve ücret politikalarında esneklik sağlanmalıdır.

h) Kaynak kullanımında israftan kaçınılmalı, özel sektörde olduğu gibi fayda maliyet analizleri yapılmalı ve çalışma disiplini artırılmalıdır.

Yine, yeni kamu yönetimi ile ilgili akademik literatürde önemli bir yere sahip olan Osborne ve Gaebler, "Reinventing Government" (Devletin Yeniden Keşfi) isimli çalışmalarında, girişimci yönetim olarak niteledikleri yeni yönetim anlayışının on ilkesine vurgu yapmaktadırlar. Buna göre "kürek çeken devletten dümen tutan devlet"e geçişi amaçlayan yeni kamu yönetiminin ilkeleri şunlardır (Osborne ve Gaebler, 1993/Tekin, 2017: 205).

a) Hizmet sunanlar arasında rekabeti teşvik etmek, rekabetin geliştirilmesi için gereken tedbirleri almak,

b) Bürokrasinin yerine vatandaşların güçlü olduğu vatandaş odaklı bir yönetim oluşturmak,

- c) Girdilere değil, çıktılara yani sonuçlara odaklanarak performansı ölçmek,
- d) Prosedürlere değil, hedef ve misyonlara yönelmek,
- e) Kamu hizmetlerinden yararlanan kişileri özel sektördeki müşteri gibi kabul ederek onlara farklı seçenekler sunmak, alternatifler geliştirmek,
- f) Sorunlar ortaya çıkmadan öngörmek suretiyle önleyici tedbirleri almak,
- g) Hizmet sunarken sadece harcamayı değil, aynı zamanda kazanmayı da amaçlamak,
- h) Katılımcı bir anlayışla yetki devrini ve ekip çalışmasını esas alan bir yönetim oluşturmak,
- ı) Bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmalarını tercih etmek,
- i) Kamu hizmetlerinin yanında, bütün sektörler için katalizör görevini üstlenen, onları yönlendiren ve sorunların çözümü için harekete geçiren bir yönetim anlayışını benimsemek.

1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Doğurduğu Yönetim Kültürü

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında resmi görevler, mevzuat kapsamında sürekli olacak şekilde örgütlenerek görevlere ilişkin yetki ve sorumluluk alanı belirlenmiştir. Bürokratların örgütlenmesi hiyerarşik ilkesine göre yapılmaktadır. Her kademedeki görevli bir üst kademedeki görevlinin denetimi ve gözetimi altındadır. Yönetimsel faaliyetler yazılı belgelere dayalı olarak yürütüldüğünden, alınan kararların ve kuralların tamamı yazılı olarak belirlenmekte ve saklanmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 60).

Bürokratik kültürde mevcut durumun korunması esastır. Bu nedenle değişime direnen, engel olan hiyerarşik kademelenmeler içermektedir. Eylem ve işlemler üst makamın onayından geçtiğinden kararlar çoğu zaman gecikir. Kurallara ve düzenlemelere uymak sonuç almaktan daha önemlidir. Kural odaklı davranış kalıpları, aşırı hiyerarşik yapılanma ve kararların üst makamların onayından geçmesi işlerin gecikmesine neden olmaktadır. Katı bir şekilde hiyerarşiye bağlılık esas olduğundan, çalışanlar inisiyatif kullanamamakta ve sorumluluk alamamaktadırlar. Böyle bir yapıda çalışanlar işlevsiz bir role bürünmektedirler.



Geleneksel yönetim kültürü sadece verilen emir ve talimatları yerine getiren, karar gereken her şeyi amirine soran ve sorumluluktan kaçan bir personel tipi ortaya çıkarmaktadır (Özmen, 2012: 102). Dolayısıyla geleneksel yönetim kültüründe süreçlere odaklanma, mevzuat dışına çıkmama, hiyerarşik üste bağlılık, yazılı belgelere dayanma, yeniliklere kapalılık, inisiyatif ve sorumluluk almaktan çekinme gibi özellikler öne çıkmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışının doğurduğu bu bürokratik kültüre alternatif olarak özel sektörün yönetim anlayış ve kültürü kamu yönetimine önerilmektedir. Özel sektörün kamu yönetimine rehber olarak sunulmasında ulusal ve uluslararası rekabet şartlarının baskısı sonucunda artan dinamizmi ve hızla değişerek yeni koşullara adapte olabilme yeteneği etkili olmuştur (Eryılmaz, 2011: 46). Özel sektör yönetim anlayışını referans alan yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışının ilke ve uygulamalarına şiddetle karşı çıkmakta ve işletmecilik anlayışı perspektifinde yönetimin işleyişi ve vatandaşla olan ilişkileri noktasında yeni bir paradigma ortaya koymaktadır.

1980'li yıllarda gündeme gelen ve bürokrasinin yerini almaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı, 3E olarak nitelendirilen ekonomiklik, etkililik ve etkinlik üzerine odaklanarak özel sektörü hizmet sunumunda etkin bir aktör olarak değerlendirmekte ve kamu sektöründe de özel sektör tekniklerinin kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Bugün kamu yönetimleri, yeni kamu yönetimi paradigmasının ortaya çıkardığı yeni yönetim kültürü ile birlikte katılımcı, girişimci, vatandaş odaklı ve bürokrasinin vatandaş eliyle denetimine imkân sağlayan bir yöne doğru ilerlemektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 87).

Kamunun toplum ve vatandaşla olan ilişkilerini yeni bir bakış açısıyla düzenleyen yeni kamu yönetimi paradigması, beraberinde yeni yönetim kültürünün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yeni yönetim kültürünün temel unsurları; katılımcılık, vatandaş odaklılık, örgüt yapısında değişim, açıklık (şeffaflık), hesap verebilirlik, yerleşme, alternatif hizmet sunma yöntemleri ve stratejik yönetimdir.

Katılımcılık; birlikte karar verme, üst ile ast arasında karar verme yetkisinin paylaşımı veya çalışanların karar verme sürecine katılma olasılığı olarak tanımlanmaktadır (Bakan ve Büyükbeşe, 2008: 34). Katılımcı yönetimle

çalışanların fikir ve potansiyelinden yararlanmak suretiyle örgütün performansının ve verimliliğinin artacağı düşünülmektedir.

Vatandaş Odaklılık; kamu yönetiminin bireylerin taleplerine karşı hassas olmasını, kalite standartlarının oluşturulmasını, iş ve işlem süreçlerinin belirlenmesini ve bunlara uyulmasını gerekli kılmaktadır (Eryılmaz, 2011: 51).

Örgüt Yapısında Değişim; kamu örgütleri, yeni gelişmelere ve vatandaş taleplerine cevap verebilecek yeterlilikte esnek, adem-i merkezîyetçi ve yumuşak hiyerarşiye sahip şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

Açıklık (Şeffaflık); vatandaşların yönetimin iş ve eylemleri konusunda bilgi sahibi olması, ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilmesi, yönetime katılma kanallarının açık olması, idari faaliyetleri denetleyebilmesi veya yapılan yanlışların hesabını sorabilmesi gibi demokratik ve saydam yönetim anlayışıdır. (Akpınar, 2011: 240).

Hesap Verebilirlik; bir kamu görevlisinin karar ve uygulamalarının sonuçları konusunda başka bir otoriteye açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir (Kalkan ve Alparlan, 2009: 30). Türk kamu yönetimine hesap verme sorumluluğunu getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8 inci maddesine göre “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” Dolayısıyla kamu görevlileri her türlü kamu kaynağı üzerinde kullandıkları tasarruflardan etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri açısından hesap vermekle sorumlu kılınmışlardır.

Yerelleşme; Merkezden yönetimin hâkim olduğu ülkelerde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü başkent örgütünden planlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu durum merkezi yönetimin hantallığına, bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe yol açmış ve yönetimin verimsiz bir şekilde çalışması sonucunu doğurmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı bu duruma çare olarak yerelleşmeyi önermektedir. Bu anlayışa göre tek parçalı çok büyük ve ülke çapında faaliyet gösteren örgütler yerine, operasyonel açıdan daha küçük ve belli bir alanda faaliyet gösteren birimlerin hedeflerini daha iyi belirleyebildiklerinden daha verimli çalışacakları ve daha başarılı olacakları kabul edilmektedir (Lamba, 2014:

137-138). Yerelleşme idari ve siyasi nedenlerle gündeme gelebilmektedir. Ancak yeni kamu yönetimini ilgilendiren yerleşmenin idari yönüdür. Bu da kamu yönetiminin belli yetkilerini yerele devretmek yoluyla küçülmesi manasına gelmektedir.

Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri; Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin hizmet üreten bir aktör olmaktan vazgeçerek piyasalardan çekilmesini, özelleştirme uygulamaları ile küçültülmesini, özelleştirilmeyen kamu hizmetlerinin de rekabetçi bir alana taşınmasını önermektedir (Al, 2002: 115).

2. STRATEJİK YÖNETİM VE DENETİM

2.1. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Strateji kelimesi köken olarak Latince yol, çizgi, yatak anlamına gelen “stratum” kelimesine dayanmaktadır (Aşgın, 2008: 3); ancak kelimenin kökenini Eski Yunancaya dayandıran yazarlar da vardır. Buna göre strateji “stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir (Aktan, 2008: 5). Literatüre askeri bir terim olarak giren (Aşgın, 2008: 3) ve savunma alanında sık kullanılan strateji kavramı, zamanla yönetim alanında da kullanılmaya başlanmıştır. “Yönetim biliminde strateji, bir organizasyonun amacına ulaşmak için izleyeceği yollar anlamında kullanılmaktadır” (Aktan, 2008: 6).

Stratejik yönetim ise örgüt ve dış dünya arasındaki ilişkilerin analiz edilerek örgütün yönünün ve amaçlarının belirlenmesi, bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak faaliyetlerin tespit edilerek örgütün bu doğrultuda yeniden düzenlenmesi ve kaynakların tahsis edilmesi süreçlerinden oluşan bir bütündür. Başka bir tanıma göre stratejik yönetim, örgütsel amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak stratejilerin oluşturulmasına yönelik kararlar ve eylemler bütünüdür (Akmaz, 2012: 127). Dolayısıyla stratejik yönetimde ilk olarak yapılması gereken iş örgütün misyonunu, vizyonunu, güçlü ve zayıf yönlerini, çevreden kaynaklanabilecek fırsat ve tehditleri, amaçlarını ve bunlara ulaşmayı sağlayacak yöntemleri belirlemektir. Bu, uzun vadeli ve geleceğe dönük bir perspektifle yapılmalıdır. Ayrıca örgütün bütçesinin de uzun dönemli amaçlar doğrultusunda hazırlanması ve kaynak tahsisinin buna göre yapılması gerekmektedir (Aşgın, 2008: 9-10). Stratejik yönetimin unsurları; örgütün üst yöneticileri, misyonu, vizyonu ve amaçları, dış

çevre faktörleri ve kaynaklarıdır (Aşgın, 2008: 14-15). Stratejik yönetimin asıl gayesi, örgütün belirlenen amaçlarına ulaşabilmesi için stratejiler geliştirmek, bu stratejileri planlamak, uygulamak ve sonuçlarını kontrol etmektir (Aktan, 2008: 6).

Dolayısıyla stratejik yönetimim üç aşaması vardır. Bunlar stratejilerin oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarıdır. *Birinci aşamada* örgütün üst yönetimi tarafından katılımcı bir anlayışla durum değerlendirmesi yapılır. Örgütün güçlü ve zayıf yönleri ile dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditler değerlendirilir. Örgütün misyonu, vizyonu, temel değerleri, stratejik amaç ve hedefleri ile bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak faaliyet ve projeler belirlenir. Belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının hangi ölçütlerle belirleneceğini saptamak amacıyla performans hedef ve göstergeleri oluşturulur. Yine bu aşamada uygulanacak proje ve faaliyetler bütçe ile ilişkilendirilir. İkinci aşama, üst yönetimin sorumluluğunda ve orta kademe yöneticilerle iş birliği içerisinde stratejilerin uygulanması aşamasıdır. Bu aşamada önceden belirlenmiş olan strateji ve eylem planlarının uygulanmasına geçilir. Üçüncü ve son aşama da stratejilerin uygulanması neticesinde elde edilen sonuçlar denetlenir ve gerekirse stratejik planlama da değişikliğe gidilir. Burada yapılan klasik anlamda hukuki bir denetim değildir. Denetlenen kurumun performansıdır. Yani amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının belirlenmesidir. Performans denetimi yapabilmek için birinci aşamada performans göstergelerinin belirlenmiş olması gerekmektedir. Performans denetimi, dönem sonunda bir kez değil faaliyet ve projelerin sürekli izlenmesi ile olur (Aşgın, 2008: 20-21; Aktan, 2008: 9).

Stratejik yönetimin temel özellikleri şunlardır (Aşgın, 2008: 16-17; Akmaz, 2012: 128; Aktan, 2008: 6-7).

a) Stratejik yönetim esasen örgütün üst yönetimini ilgilendiren bir konudur. Üst yönetimin desteği olmadan stratejik amaçlara ulaşmak ve başarılı olmak mümkün değildir. Bunun yanında stratejik yönetimin başarısı için her kademedeki doğru yöneticilerin seçilmesi de önemlidir.

b) Stratejik yönetim örgütün uzun dönem amaçları ile ilgilidir ve geleceğe dönüktür.

c) Stratejik yönetim, çok değişik verileri kullanır ve durum analizlerine önem verir. Örgüt hem kendinden kaynaklanan güçlü ve zayıf yönlerinin bilincindedir;



hem de çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditleri belirleyerek isabetli kararlar almaya çalışır.

d) Stratejik yönetim örgütü açık bir sistem olarak kabul eder. Dolayısıyla örgüt çevresiyle etkileşim halindedir ve çevresel faktörlerden etkilenir.

e) Stratejik yönetim orta ve alt kademe yöneticilerine yol gösterir. Belirlenen amaçlara ulaşmak için alınan kararlar uygulanan faaliyet ve projeler örgüt içindeki tüm birimler için ortak hareket noktası oluşturur.

f) Stratejik yönetim “stratejik düşünme”ye yardımcı olur, bu minvalde en doğru strateji ve taktikler belirlenerek uygulanmaya çalışılır.

g) Stratejik yönetim örgüt kaynaklarının belirlenen amaçlar için kullanılmasını sağlar. Böylece kaynak kullanımında ve dağıtımında etkinlik sağlanmış olur.

h) Organizasyonun aksayan yönlerinin ve sorunlarının etkin bir şekilde belirlenmesine ve çözümüne yardımcı olur. Bu kapsamda toplam kalite yönetimi tekniklerinden geniş ölçüde yararlanır.

ı) Stratejik yönetim örgütü bir bütün olarak değerlendirir, katılımcılığı ve ekip çalışmasını esas alır.

Stratejik yönetimin hayata geçirilmesinde belli araçlar veya teknikler kullanılmaktadır. Örgütün güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerin belirlendiği yani iç ve dış çevrenin analiz edildiği *SWOT veya GZFT Analizi* (strength/güçlü yönler, weakness/zayıf yönler, opportunity/fırsatlar, threat/tehditler); strateji belirlenmesinde kullanılan *portföy analizleri*; alternatif stratejilerin önem sırasına göre sıralanması için yapılan *Q-Sort analizi*; geleceğe yönelik öngörülerini içeren *senaryo analizi*; katılımcı bir yaklaşımla “ortak akıl” oluşturmaya çalışan *arama konferansları*; *vizyon ve misyon bildirimleri*; bir araya gelerek tartışma yapmadan tüm grup üyelerine ve uzmanlara gönderilen formlar aracılığı ile görüş ve önerilerinin alınarak sınıflandırıldığı ve bir karar alınıp uzlaşmaya varıncaya kadar bu yöntemin sürdürüldüğü *Delphi Tekniği*; örgüt üyelerinin sorun ve çözüm önerilerini dile getirerek tartıştıkları *açık grup tartışmaları*; açık grup tartışmalarının bir benzeri olan ve organizasyonun kalite planlaması ve geliştirilmesinden sorumlu kişilerin bir araya gelerek “ortak akıl” oluşturmaya çalıştıkları *kalite çemberleri*;

yatırım projelerinin değerlendirilmesinde kullanılan *fayda-maliyet analizi* ve yapılan yatırımın risklerini belirlemek amacıyla gerçekleştirilen *risk analizi* stratejik yönetimin en çok kullandığı tekniklerdir (Aşgın, 2008: 21-22; Aktan, 2008: 7-9).

2.2. Stratejik Planlama

Stratejik yönetimle yakın ilişkili olan hatta stratejik yönetimle eş görülen bir başka kavram stratejik planlamadır. Stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçları ile bu amaçlara nasıl ulaşacağını gösteren bir analiz sürecini ifade ederken (Aktan, 2008: 6); stratejik planlama bir organizasyonun bulunduğu nokta ile gelecekte olmak istediği yani amaçladığı nokta arasındaki yolu anlatmaktadır (Batal, 2010: 43-44). Barca ve Nohutçu'ya göre (2013: 339) "stratejik yönetim örgütlerin verimlilik, etkinlik, hizmet kalitesi ve rekabetlerini koruyabilmeleri için sürekli değişen, dinamik, belirsiz ve karmaşık çevresel koşullara uyum sağlamları suretiyle stratejik olarak yönetilmesi; stratejik planlama ise bir stratejik yönetim aracı veya aşamasıdır."

Stratejik planlama kavramını, Türk kamu yönetimi pratiğine kazandıran 5018 sayılı Kanuna göre stratejik plan, "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planıdır." Dolayısıyla stratejik planlama, stratejik yönetimin merkezinde yer alan bir öge konumundadır; fakat stratejik yönetim ile aynı şey değildir. Stratejik yönetim, stratejik planlamayı da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Aşgın'a göre (2008: 49) "stratejik yönetim bir zihniyet (mentalite), stratejik plan ise bir uygulama tekniği olarak düşünülebilir." Buna göre Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir aşaması ve bir uygulama yöntemi olarak kabul edilebilir.

Stratejik planlama süreci genelde SWOT yaklaşımı ekseninde şekillenmektedir. SWOT merkezli stratejik planlama süreci şu aşamalardan oluşmaktadır (Barca ve Nohutçu, 2013: 343).

- a) Stratejik planlama sürecini tespit etme ve süreci başlatma,
- b) Örgütün kanuni ve diğer sorumluluklarının neler olduğunu saptama,
- c) Örgütün misyonu ile ilkelerini net bir şekilde ortaya koyma,
- d) Dış çevre değerlendirmesi yaparak fırsat ve tehditleri belirleme,
- e) İç çevre değerlendirmesi yaparak güçlü ve zayıf yönleri belirleme,

- f) Örgütün stratejik sorunlarını belirleme,
- g) Bu sorunların çözümünde kullanılacak stratejileri formüle etme,
- h) Örgütün vizyonunu ortaya koyma.

Stratejik planlamayı da kapsayan stratejik yönetim, kamu örgütlerinin yol haritasını belirleyerek etkili, verimli ve nitelikli hizmet sunmalarına önemli katkılarda bulunmaktadır.

2.3. Performans Denetimi

Geleneksel yönetimin denetim anlayışı ile yeni kamu yönetiminin denetim anlayışı arasında önemli farklar mevcuttur. Geleneksel yönetimde denetime yasaklama, engelleme, sınırlama gibi negatif bir anlam yüklenmiştir. (Kurt, 2002: 206). Geleneksel yönetim anlayışında denetim geçmişte icra edilen faaliyetlere dönük olarak, hataları bulmaya, suçlu aramaya ve cezalandırmaya endeksli bir bakış açısıyla yapılmakta (Eren, 2001: 123) ve faaliyetlerin hukuka uygunluk açısından, yerindelik açısından ve mali açıdan denetlenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bu denetim şeklinde hesap verebilirlik anlayışı yerine sorumluluk anlayışı egemendir (Özmen, 2012: 125) ve performansla dayalı bir denetim söz konusu değildir.

Yeni yönetim anlayışında ise denetim, performans odaklı ve geleceğe dönük olarak yapılmaktadır. Buna göre yeni yönetim anlayışı kurumsal ve bireysel açıdan performansın ölçülerek değerlendirilmesini ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılmasını öngörmektedir (Özmen, 2012: 128). Performans bir kurumun, bireyin veya grubun yaptığı işle ilgili amaçlanan hedefe hangi ölçüde ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak belirlenmesidir (Eryılmaz, 2011: 287). Yani performansı, hedeflenenle gerçekleşenin karşılaştırılması ve hedefe hangi oranda ulaşıldığının ölçülmesi olarak ifade edebiliriz. Performans denetimi de yönetim tarafından icra edilen faaliyetlerin ulaşılmak istenen amaca uygunluk derecesinin saptanması, amaçtan sapma varsa nedenlerinin araştırılması, değerlendirilmesi ve bu şekilde yönetim sürecinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla yapılmaktadır (Kurt, 2002: 206).

Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesinde ilk aşama stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesidir. İkinci aşamada bu amaç ve hedefler yıllık uyulama programlarına dönüştürülür. Yıllık uygulama programlarında performans

hedefleri, performans göstergeleri ve bunu yerine getirmek için yapılacak faaliyet ve projeler belirlenir (Eryılmaz, 2011: 287).

Performans denetimi için belirlenen kriterler kolay anlaşılabilir, basit ve ölçülmesi istenen amaca uygun olmalıdır. Kriterler, durumu tüm gerçekliği ile ölçülmeli, ölçülen olayın istatistiksel karakterlerini açıklıkla ve doğrulukla belirtmelidir. Sayısal kriterler daha kolay anlaşılır nitelikte olduğundan kriterler için kullanılan veriler daha çok sayısal olmalıdır. Performansın fiziksel ve parasal yönden açıklanması gereklidir. Kriterler, maliyet unsurlarının ve parasal akışların incelenmesine fırsat vermelidir. Çalışanlar için seçilecek kriterlerde bireysel kriterler yerine grup kriterleri tercih edilmelidir (Halis ve Tekinkuş, 2013: 228-230).

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre performans ölçümü bir tercih değil zorunluluktur. Çünkü performans ölçümünün yapılmadığı bir örgütte başarı veya başarısızlığı tespit etmek çok zordur. Değerlendirmeler nesnel ölçütlere göre değil, subjektif ve politik kararlara göre yapılır. Performans ölçümü, başarı ve başarısızlığın belirlenerek, eksik yönlerin tamamlanmasına ve yönetimin hatalarından ders çıkarmasına yardımcı olur (Al, 2002: 198).

Geleneksel yönetim anlayışında kamu görevlileri, emirlere uymak ve mevzuatın dışına çıkmamakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş olurlar. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre kamu görevlilerinin sorumlulukları aynı zamanda vergilerle kamunun finansmanını sağlayan halka karşıdır. Dolayısıyla kamu yönetiminde performansa dayalı denetim, kaynakların etkin, verimli ve optimum kullanımı açısından son derece önemlidir.

3. 2000 YILI SONRASINDA YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA İVME KAZANDIRAN DÜZENLEME VE ÇALIŞMALAR

3.1. Genel Olarak

Türkiye’de 1980 yılına kadar bürokratik ve merkezi bir yönetim kültürü hâkim olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin katı kural ve usulleri ile emir ve talimatlara uymaya veya şeklen uyuyor gibi davranmaya daha çok dikkat edilmiş, performans ölçümü, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi bürokrasinin halka karşı sorumluluğuna yönelik çalışmalara ağırlık



verilmemiştir. Yine bu dönemde kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları daha çok gündelik sorunların çözümüne odaklanmış ve yapısal sorunlar ikinci planda kalmıştır. Öncelik merkezi idarenin iyileştirilmesine verilmiş, yerel idarelerin geliştirilmesi yeterince desteklenmemiştir. 1980 öncesinde ve sonrasında gerçekleştirilen birçok reform çalışması ya kısmen hayata geçirilebilmiş ya da kâğıt üzerinde kalmıştır. Dolayısıyla 1960'lı yıllarda gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'ni (MEHTAP), İçişleri Bakanlığınca 1967-1971 yıllarında yürütülen İç Düzen Projesi'ni, 1988-1991 yılında yapılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'ni (KAYA) ve 1984 yılında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın kurulmasını bu çerçevede değerlendirmek mümkündür (Eryılmaz, 2011: 69).

Neo-liberal uygulamaların Türkiye'ye ilk yansıması 24 Ocak 1980 kararlarıyla olmuştur (Çevikbaş, 2012: 20). 24 Ocak 1980 kararlarıyla ithal ikameci sanayileşme modeli terkedilerek, ihracata dayalı, dışa açık, liberal ekonomik modele geçilmiştir. Bu değişiklik ekonomik alandaki dönüşümle sınırlı kalmamış, kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını bütüncül bir bakış açısıyla yeniden düzenlemeyi amaçlayan reformları da tetiklemiştir (Eryılmaz, 2011: 70). Dolayısıyla 1980'den sonra kamu yönetiminde geleneksel uygulama ve yöntemlerin yerine yeni teknik ve uygulamaların ikame edilmesine yönelik ilk girişimlere başlanmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminin dönüştürülmesi sürecinde devlet birçok sektörden çekilerek yerini özel teşebbüse bırakmış ve 1990'ların ikinci yarısından itibaren kurulan bağımsız idari otoriteler aracılığı ile düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmeye başlamıştır (Aydilek ve Kazkodu, 2016: 178).

3 Kasım 2002 seçimlerini kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından 3 Ocak 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) ile akabinde hazırlanan ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) her ne kadar tartışmalara yol açsa da özünde vatandaş memnuniyetini önemseyen, stratejik planlamayı esas alan, saydam, hesap verebilir, etkin ve performans odaklı bir kamu yönetiminin oluşturulması açısından önemli bir dönemeç niteliğinde olmuşlardır.

Acil Eylem Planı'nda "Kamu Yönetimi Reformu" başlığı altında 45 faaliyetin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Kamuda dönüşümü gerçekleştirecek olan bu faaliyetler: Merkezi idare, yerel yönetimler, devlet personel rejimi reformları ile yolsuzluklarla mücadele alt başlıkları altında yer almıştır. Buna göre *Merkezi İdare Reformu* başlığı altında yapılacak faaliyetler arasında; bakanlıkların sayısının azaltılması, Başbakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında personel envanterinin çıkarılması, İçişleri Bakanlığının sorumluluğunda kamu yönetiminde bürokratik formalitelerin azaltılması çalışmalarının başlatılması, kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devri çalışmalarının başlatılması, Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısının hazırlanması, Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışmasının yapılarak kamu yönetimini düzenleyen temel kanunların değiştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, İdari Usul Kanununun çıkarılması, E-Dönüşüm Türkiye Projesinin gerçekleştirilmesi, yeni kamu ihale sistemine işlerlik kazandırılması ve şeffaflığın sağlanması, kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi, kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi, vatandaşın memnuniyeti ve beklentilerinin sürekli olarak ölçülmesi yer almaktadır. *Yerel Yönetimler Reformu* başlığı altında hayata geçirilecek faaliyetler arasında ise Yerel Yönetim Reformu Kanunu tasarısının hazırlanması, yerel yönetimlerin insan kaynağının ve mali yapılarının güçlendirilerek taşra teşkilatı ve personelinin il idaresine bağlanması, yerel düzeyde kent konseylerinin oluşturulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması yer almıştır (58. Hükümet AEP, 2003: 1-3).

AEP'nin açıklanmasından sonra hazırlanarak TBMM'ye sunulan KYTKT ile kamu yönetimi sisteminin sadece örgütsel yapısında değil, aynı zamanda yönetim anlayışında da yeni kamu yönetimi ilkeleri doğrultusunda bir değişim ve dönüşüm hedeflenmiştir (Lamba, 2014: 139).

Tasarının esas amacının, kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması; merkezî idare ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağın gereklerine göre belirlenmesi ve insan hak ve özgürlerini temel alan bir kamu yönetimi oluşturarak, kamu hizmetlerinin etkin, hızlı, nitelikli ve adil bir şekilde katılımcı, şeffaf ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde sunulması olduğu belirtilmiştir (Özmen, 2012: 69).



2003 yılında AEP ile KYTKT'nin kamuoyuna açıklanması ve tartışılmaya başlanmasından sonra yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurları olan açıklık, etkinlik, hesap verebilirlik ve vatandaş odaklılık gibi birçok kavramın kamu yönetimini oluşturan tüm kurum ve kuruluşların yapı ve işleyişine hakim kılınabilmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Dolayısıyla 2003 yılından sonra hızlanan kamu yönetimini yeniden yapılandırma ve dönüştürme çalışmaları ile stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık, bilgi edinme hakkı, yönetişim, hizmette yerellik, idari kapasitenin iyileştirilmesi ve adem-i merkeziyetçilik gibi yeni kamu yönetiminin ilke ve değerleri yönetime egemen kılınmaya çalışılmıştır (Özmen, 2012: 161).

Bu doğrultuda bürokrasiyi azaltarak şeffaf bir kamu yönetimi oluşturma amacı ile yapılan bu düzenlemeler içerisinde 2003 yılında Resmi Gazete'de yayımlanan ve bütünüyle 2005 yılında yürürlüğe giren "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile 31.07.2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" in ayrı bir önemi vardır.

5018 sayılı Kanun ile tüm idareler açısından, yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri olan kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilerek kullanılması; şeffaflığın, katılımcılığın, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması zorunlu hale getirilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü yeni yönetim kültürünün, dolayısıyla stratejik yönetim anlayışının, kamu yönetimine egemen kılınmasında önemli araçlardan biri de 5018 sayılı Kanun ile mecburi hale getirilen stratejik planlardır. Kamu idareleri 5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesine göre 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 hazırlamak zorunda oldukları gibi yürütecekleri faaliyet ve projelere ilişkin olarak bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini ortaya koyan performans programını ve stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedeflerle uyumlu bir şekilde performans esasına dayalı olarak bütçelerini hazırlamakla da yükümlü kılınmışlardır.

5018 sayılı Kanun, stratejik yönetimden ismen bahsetmese de onun bir uygulama aracı olan stratejik planlama modelini benimsemiştir. Kanunun öngördüğü modelin özünde kurumun amaçlarına uygun olarak stratejilerin belirlenmesi, belirlenen stratejilerin plan haline getirilmesi, yapılan planın yıllık performans programlarıyla uygulamaya geçirilmesi ve elde edilen sonuçların faaliyet raporlarıyla izlenmesi anlayışı vardır. Dolayısıyla Kanunun öngördüğü stratejik planlama yaklaşımının, planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir bütünü ifade ettiği söylenebilir.

Yine Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, kamu hizmetlerinin şeffaf, hızlı, kaliteli ve düşük maliyetle sunulmasını sağlamak üzere kamu kuruluşlarının uyması gereken usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılmış ve kamuda yeni yönetim kültürünü inşa edecek idari işlem ve uygulamaları hukuken zorunlu hale getirmiştir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Valiliklerin Yönetim Uygulamalarına Yansımaları

Yeni kamu yönetimi anlayışının zihniyet dünyasını açıklayan temel kavram, stratejik yönetimdir. Stratejik yönetimin uygulanması için stratejik planlama olmazsa olmaz bir şart olarak görülmesi de stratejik planlamanın ancak stratejik yönetim zihniyetinin var olduğu bir iklimde yeşerebileceği açıktır. Nitekim 5018 sayılı Kanun yeni paradigmaya uygun olarak stratejik yönetim anlayışını ve onun bir uygulama aracı olan stratejik planlama modelini benimsemiştir. Kanun, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır” (madde 2). Buna uygun olarak gerekli mevzuat değişiklikleri yapılmış; 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerine, 5302 sayılı Kanunla il özel idarelerine, 5393 sayılı Kanun ile de nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir.

Mevcut haliyle 5018 sayılı Kanun ve onun dışındaki meri mevzuatta, merkezi idarenin taşra teşkilatları olan valilik ve kaymakamlıkların yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli uygulama aracı olan stratejik plan yapma zorunlulukları bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu durum yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda yerleşmesi açısından önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır.



Bununla birlikte merkezi idarenin taşra teşkilatının başında yer alan vali, il özel idaresinin başı sıfatıyla bu kurumda stratejik plan yapmakla yükümlü kılınmıştır. Nitekim 5302 sayılı Kanun 30, 31 ve 39 uncu maddeleri ile valiyi, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi ve performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevli ve yetkili saymıştır. Buna göre vali mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı ve ilgili olduğu yılbaşından önce de performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunmak zorundadır. Yine vali, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu da hazırlamakla yükümlüdür. Bu açıdan değerlendirildiğinde valilerin stratejik yönetim kültürüne adapte olmak bakımından kaymakamlara nazaran daha deneyimli ve avantajlı oldukları söylenebilir.

Valilik ve kaymakamlıklar 5018 sayılı Kanunun kapsamı dışında olmalarına karşın, 31 Temmuz 2009 tarihli “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”le belirlenen esaslara, diğer kamu kurumları gibi tabidirler. Bu yönetmelik Kamu hizmetlerinin ilk kademede ve vatandaşa en yakın yerde sunulması (madde 3), başvuruların elektronik ortamda da yapılması ve sürecin başvuru sahibince izlenebilmesi (madde 4), vatandaşın bilgilendirilmesi (madde 5), hizmet standartları oluşturma (madde 6) gibi yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde uygulamaya konulan bir yaklaşıma sahiptir. Dolayısıyla valilik ve kaymakamlıklar için, yeni yönetim kültürünün yerleşmesindeki iki önemli mevzuat düzenlemesinden sadece biri doğrultusunda işlem tesis etme ve hizmet sunma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda yerleşmesi açısından önemli bir eksiklik olarak uygulamaya yansımaktadır.

Öte taraftan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte il genel idaresinin başı olan valiler ile ilçe genel idaresinin başı olan kaymakamların, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak nitelendirilmeleri, valilerin ilin genel idaresinden doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu

olmaları gibi nedenlerle vali ve kaymakamların karargâh örgütleri olan valilik ve kaymakamlık teşkilatlarının bir anlamda Cumhurbaşkanlığının il ve ilçedeki ofisi niteliğine sahip oldukları söylenebilir.

5018 sayılı Kanun'un öngördüğü stratejik planlama modelinin, yapı, işleyiş ve personel bakımından İçişleri Bakanlığının taşra örgütü gibi görünen; ancak esasen merkezi idarenin taşradaki karargâhı olan ve yapılan son düzenlemelerle Cumhurbaşkanlığının taşradaki ofisi niteliğine bürünen valilik ve kaymakamlıklar açısından zorunlu kılınmaması, yeni kamu yönetimi paradigmasının zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının bu idareler tarafından benimsenmesi ve yerleşmesi açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Çünkü Stratejik planlama uygulaması, geleneksel yönetim kültürüne sahip yönetici ve çalışanların bakış açılarını ve zihniyet dünyalarını değiştiren önemli bir unsurdur.

Dolayısıyla stratejik planlama, yeni kamu yönetimi anlayışı ve onun bir getirisi olan yeni yönetim kültürünün benimsenmesi açısından en önemli araç konumundadır. Aşgın ve Yaman (2018) tarafından yapılan araştırma sonuçları da bu görüşü destekler niteliktedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından verilen stratejik planlama eğitimine katılan 60 uzmana, stratejik planlama uygulamasının zorunlu hâle getirilmesinin, kamu kurumlarında stratejik yönetim ve stratejik düşünce kapasitesini ne yönde etkilediği sorulmuştur. Verilen cevaplar ışığında stratejik planlamanın zorunlu hale gelmesinin kurumlarda stratejik yönetim ve stratejik düşünce kapasitesini pozitif yönde etkilediği dolayısıyla stratejik yönetim kültürünün kurumlar tarafından benimsenmesinde stratejik planlama uygulamasının önemli bir araç olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Aşgın ve Yaman, 2018: 456).

Esasında son yıllarda İçişleri Bakanlığı tarafından yeni kamu yönetimi paradigmasının ruhuna uygun olarak hazırlanan, bürokrasiyi olabildiğince azaltan, etkin kaynak kullanımını ve vatandaş memnuniyetini hedefleyen, sonuç odaklı proje ve uygulamaların hayata geçirildiği görülmektedir. Ancak yeni yönetim kültürünün taşra teşkilatlarına tam olarak yerleşebilmesi, onun zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesi ile mümkün olabilecektir.

Stratejik yönetim anlayışının valiliklerde hayata geçirilebilmesi için önerilen



model, il “Strateji Geliştirme Koordinatörlüğü”nün kurularak kaymakamlıkları da içerecek şekilde “İl Strateji Belgesi”nin uygulamaya konmasıdır.

4. BİR MODEL ÖNERİSİ: İL STRATEJİ GELİŞTİRME KOORDİNATÖRLÜKLERİNİN KURULARAK İL STRATEJİ BELGESİNİN HAZIRLANMASI

Yeni yönetim kültürünün, valilik ve kaymakamlıklar ile bu teşkilatların başında yer alan vali ve kaymakamlar tarafından hizmet sunumu açısından önemli ölçüde benimsendiği; ancak stratejik planlama veya benzeri bir uygulama bu kurumlarda söz konusu olmadığından paradigma veya zihniyet değişimi yönünün eksik kaldığı gözlenmektedir. Yeni yönetim kültürünün bu kuruluşlarda tam olarak yerleşebilmesi, onun zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının benimsenmesi ile mümkün olabilecektir.

Stratejik yönetim anlayışının valiliklerde hayata geçirilebilmesi için önerilen model, yapılacak bir mevzuat düzenlemesi ile “İl Strateji Geliştirme Koordinatörlüğü”nün kurularak stratejik planların bir benzeri olan “İl Strateji Belgesi”nin uygulamaya konmasını içermektedir. Modelin uygulamaya konması paradigma dönüşümünü “zorlayacak”tır. İlin üst politika metni olarak kabul edilmesi, bağlayıcı olması ve ildeki diğer kurumlarla idari sorunların yaşanmaması için yapılacak mevzuat düzenlemesinin 5018 sayılı Kanunda değişiklik veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi şeklinde olmasının en uygun yol olacağı söylenebilir.

Mevcut durumda valilik bünyesinde yer alan il planlama ve koordinasyon müdürlükleri (İPKM) 1981 yılında kalkınma planları ve bunlara bağlı yıllık programlarla valiliklere verilen görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak amacıyla İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatı olarak kurulmuşlardır. Ancak 3046 sayılı Kanun gereğince İPKM’ler Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatı olma niteliklerini kaybetmişlerdir (Dura ve Karakoç, 2015: 489).

5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la Bakanlık teşkilatlarında APK’lar kaldırılmış yerlerine Strateji Geliştirme Başkanlıkları

kurulmuştur. Böylece planlama açısından İçişleri Bakanlığı ile İPKM'ler arasındaki organik bağ kopmuştur (Dura ve Karakoç, 2015: 489).

Halen yürürlükte bulunan 13.7.1988 tarihli ve 19871 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği"nde İPKM'lerin valiyeye bağlı olarak görev yapan bir müdür ile ilin iş yoğunluğunun gerektirdiği sayıda planlama uzmanı, planlama uzman yardımcısı ve yeteri kadar büro personelinden meydana gelmesi öngörülmüştür. İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerine, kalkınma planı ve yıllık programlarla verilen görevler çerçevesinde il envanterini oluşturmak, ilin yatırım tekliflerini hazırlamak, merkezi ve yerel idare kuruluşlarının yatırımlarını izlemek, değerlendirmek, koordinasyonu sağlamak, plan ve programların halka tanıtılması için gerekli çalışmaları yapmak, ekonomik konularla ilgili brifing dosyaları ve raporlar hazırlamak gibi oldukça kapsamlı ve nitelikli görevler verilmiştir.

İPKM'lere bu nitelikte görevler verilmiş olmasına rağmen bu müdürlüklerin merkezi bir politika dâhilinde kurumsal kapasitelerinin artırılması ile yetki ve personel bakımından güçlendirilmeleri yoluna gidilmemiştir. Uygulamaya konan yerel yatırım planlama projesi gibi deneyimler sonucunda önemli kazanımlar elde edilmesine karşın taşra bürokrasisi içerisinde il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin istenilen ölçüde etkili ve güçlü hale gelmeleri sağlanamamıştır. Bu müdürlükler brifing hazırlayan ve koordinasyon kurullarının sekretarya hizmetlerini yürüten birimler olmaktan öteye geçememişlerdir.

Bununla birlikte yerel düzeyde İPKM'lerin yanı sıra, kalkınma ajansları ile 30 büyükşehirde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) yatırım ve planlama konusunda birbirine benzer faaliyetleri yerine getirmektedirler.

Söz konusu yapı incelendiğinde, kalkınma ajanslarının daha çok proje karşılığında özel sektör yatırımlarına fon sağlayan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Bu projeler kamu yatırımlarını kapsamadığı gibi, daha çok sosyal kalkınmaya yönelik "mikro proje" niteliğindedirler. Bu açıdan değerlendirildiğinde ilin bütününe ilgilendiren yatırım ve projelerin kalkınma ajanslarının görev alanı dışında kaldığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla yetki, görev ve idari yapılanma açısından kalkınma ajanslarının tek başlarına yerelde planlama açığını kapatacak kurumsal yapılanmalar olamayacakları ortadadır. Ancak bölge planı yapma yetki



ve görevine sahip olmaları, kalkınma kurulu gibi organları vasıtasıyla yerelde katılımcı uygulamaları hayata geçirmeleri, bölgesel ihtiyaçlara ilişkin raporlar ortaya koymaları gibi nedenlerle yerel kapasitenin artırılmasına önemli katkılar sağladıkları da inkâr edilemez (Dura ve Karakoç, 2015: 497).

Bu haliyle kalkınma ajansları ile İPKM'ler arasında tam bir görev çakışması söz konusu olmamakla birlikte İPKM'lere Yönetmeliğin 6/h maddesi ile verilen özel sektör yatırımlarını takip etme görevi bakımından işlevsel benzerlik bulunmaktadır. Nitekim bu maddeye göre İPKM'lere "İstihdamı artırmak için kendi işini kuracaklara sağlanacak çok yönlü desteğin organize edilmesine yönelik çalışmalara yardımcı olmak" görevi verilmiştir.

Büyükşehirlerde kurulan YİKOB'lar ile İPKM'lere ilgili mevzuatlarında benzer görevler verilmiştir. Buna göre İPKM'lere Yönetmeliğin 6/c maddesi ile "*plan-program uygulamaları ile yıllık programlarda yer alan ildeki kamu yatırımlarını izlemek, ortaya çıkan ve koordinasyonu gerektiren sorunları belirlemek, çözümlenmesi için gerekli tedbirleri tespit ederek valiliğe bildirmek ve çözümlenmesine yardımcı olmak*" görevinin bir benzeri 04.4.2014 tarihli ve 28962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" in 5/a maddesi ile YİKOB'lara da verilmiştir. Buna göre YİKOB'lara "*Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak*" görevi verilmiştir.

Yine aynı şekilde İPKM'lere ilgili Yönetmeliğin 6/g maddesi ile verilen "*plan, program, ekonomik ve sosyal kalkınma konularında il kuruluşlarının eğitim programları arasında uyum sağlamak*" görevinin bir benzeri YİKOB'lara da ilgili Yönetmeliğin 9/c maddesi ile verilmiş ve YİKOB'lar "*il düzeyinde plan-program uygulamalarına ilişkin kurumlar arası eğitim ve bilgilendirme çalışmalarını yürütmek, yürütülmesine katkı sağlamak ve bu çalışmaları izlemek*"le görevli kılınmıştır. Dolayısıyla İPKM'ler ile YİKOB'lar arasında bir görev çakışmasının olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak; yerelde planlama noktasında benzer işleri yapan birden fazla kamu otoritesinin olduğu görülmektedir. Bu kurumsal yapılar aynı ilde ve aynı alanda faaliyet göstermelerine rağmen, çoğu zaman birbirlerinin yaptıkları

işlerden habersizdirler ve aralarında bir tamamlayıcılık ilişkisi de bulunmamaktadır. Yine aynı il içerisinde yer alan il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler ve üniversiteler kendi kurumsal stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koymaktadırlar. Bu planlar arasında da bir uyum ve tamamlayıcılık ilişkisi söz konusu değildir. Dolayısıyla gerek kurumlar arasında etkin bir koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması gerekse yapılan planlar arasında eşgüdüm ve tamamlayıcılık ilişkisinin kurulabilmesi açısından taşrada planlama konusunda güçlü bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç olduğu aşikârdır. Böyle bir kurumsal yapının, taşrada devleti ve Cumhurbaşkanını temsil eden valilerin karargâhı niteliğinde olan valilikler bünyesinde oluşturulması kuşkusuz idari yapılanmamız açısından en uygun yol olacaktır.

Hali hazırda valilikler bünyesinde bulunan İPKM'ler mevcut yapıları ile bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte değildir. Oysaki ülkemizde 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine fiilen geçilmesi sonucunda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası konumuna getirilmiştir.

Dolayısıyla taşrada Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olan valilerin, ilin geleceğine yönelik stratejik kararlar alabilmesi, hedefler belirleyebilmesi, belirlenen stratejik hedeflere ulaşmayı sağlayacak faaliyetlerin koordinasyonu ve icrası için daha etkin ve güçlü hale getirilmeleri son derece önemlidir. Valilerin bu işlevi gerektiği şekilde yerine getirebilmesi için kurmay düzeyde destek sağlayacak nitelikli uzmanlardan oluşan yeni bir kurumsal yapıya ihtiyaç olduğu da açıktır. Böyle bir kurumsal yapının oluşturulması yeni sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanlığı makamında temerküz eden yürütme erkinin, taşrada valiler üzerinden sağlanması açısından da önem arz etmektedir.

Bu kapsamda İPKM'lerin mevcut yapısal sorunlarının çözüme kavuşturularak yeniden organize edilmeleri ve "il strateji geliştirme koordinatörlüğü"ne dönüştürülmeleri gerektiği düşünülmektedir. Önerdiğimiz bu modele göre oluşturulacak olan il strateji geliştirme koordinatörlükleri geniş yetkilerle donatılmalı ve güçlü bir izleme, değerlendirme, planlama, programlama ve koordinasyon kapasitesine sahip kılınmalıdır. Bu doğrultuda öncelikle nitelikli



personel istihdamı önem arz etmektedir. Üniversitelerin mimarlık, mühendislik, iktisadi ve idari bilimler gibi çeşitli fakültelerinden mezun ve tercihen yüksek lisans veya doktora yapmış olan her sektöre yönelik analiz ve değerlendirmeler yapabilecek, raporlar hazırlayabilecek nitelikli uzmanlar il strateji geliştirme koordinatörlüğünde istihdam edilmelidir. Nitelikli personelin istihdamı için de olmazsa olmaz şart, mevzuatta yer alan merkez ve taşra uzmanlığı arasındaki özlük haklarına yönelik farklılıkların giderilmesi, hatta kalkınma yerelde başlar düşüncesinden hareketle daha cazip hale getirilmesidir. Aksi taktirde taşra teşkilatında nitelikli uzman personel istihdamı söz konusu olamaz.

İPKM'lerin reorganizasyonu ile oluşturulacak olan il strateji geliştirme koordinatörlüğünde doğrudan valiye veya vali yardımcısına bağlı olarak istihdam edilecek uzmanlar "İl Strateji Belgesi Ekibi"ne teknik destek sağlamaktan, "İl Strateji Belgesi"nin yazımından, performans programının oluşturulması ile belirlenen performans hedef ve göstergelerinin izlenmesinden ve faaliyet raporunun hazırlanmasından sorumlu olacaklardır.

İlde bütün kurumlara yol gösterici bir üst politika metni niteliğinde olmak üzere vizyon bazında bağlayıcı bir "İl Strateji Belgesi" hazırlama zorunluluğunun getirilmesi¹ en uygun yol olarak görünmektedir.

Önerilen modelin işleyişinin şu şekilde olması öngörülmektedir:

1) Valiliklerin stratejik yönetim sürecini hayata geçirebilmeleri için öncelikle planlama, izleme ve değerlendirme kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bunun için de mevcut durumda valinin emri altında görev yapan il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin yapısının değiştirilerek, "il strateji geliştirme koordinatörlüğü"ne dönüştürülmelerine ve nitelikli uzmanlarla güçlendirilmelerine ihtiyaç vardır.

2) Valilikler yapı, işleyiş ve personel bakımından İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı görünümündedirler. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığının görev ve faaliyetleri ile ilgili olarak valilikler tarafından "il strateji belgesi"nde belirlenecek olan hedef, faaliyet ve göstergelerin İçişleri Bakanlığının stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlu

¹ Bu konuda bkz. Sait AŞGIN, "Taşrada Kurumlararası Eşgüdüm Sorunu ve Bir Öneri: İlSEV Belgesi", Kayfor 17 (24-26 Ekim 2019, Karaman) Bildiriler Kitabı, s.1003-1009. Burada, il strateji belgesinin, ilde stratejik plan hazırlayan kurumlara ortak vizyon teşkil edecek şekilde bir eşgüdüm aracı olması hususu ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

olması gerekmektedir.

Bu amaçla valilikler strateji belgelerini hazırlarken İçişleri Bakanlığı ile koordineli olarak Bakanlığın stratejik amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde ilin kendine özgü şartlarını göz önünde bulundurarak il bazında kaymakamlıkları da kapsayacak şekilde ölçülebilir nitelikte hedef, faaliyet ve performans göstergelerini belirleyeceklerdir. Dolayısıyla her valilik İçişleri Bakanlığının her stratejik amaç ve hedefine yönelik faaliyet ve göstergeleri strateji belgesine koyup sorumlu tutulmayacak, bulunduğu coğrafyanın özellikleri, ilin gelişmişlik düzeyi, terör ve asayiş olaylarının yoğunluğu gibi hususlar göz önünde bulundurularak İçişleri Bakanlığı ile işbirliği içerisinde belirlenen belli amaç ve hedeflere yönelik faaliyetlerden sorumlu olacaklardır; ancak İçişleri Bakanlığının stratejik planında 81 ili ilgilendiren stratejik bir amaç ve hedef belirlenmişse bu amaç ve hedefe ulaşılmasına yönelik faaliyet ve göstergeler tüm valiliklerin strateji belgelerinde yer alacağından doğal olarak bundan bütün valilikler sorumlu olacaklardır.

3) Valiler ilde devletin temsilcisi ve Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduklarından, hazırlanacak olan “il strateji belgesi”nin ildeki tüm bakanlık ve bağlı kuruluş birimlerinin hedef, faaliyet ve göstergelerini de içermesi gerekir. Bunun için merkez teşkilatlarında olduğu gibi vali yardımcısının başkanlığında, il strateji geliştirme koordinatörlüğünün koordinasyonunda paydaşlar olarak değerlendirilebilecek bakanlıkların ve bağlı kuruluşların ildeki temsilcileri ile YİKOB, kalkınma ajansı, üniversite ve mahalli idare temsilcilerinden oluşan “il strateji belgesi ekibi” oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

4) Her il müdürlüğü “il strateji belgesi ekibi” ile koordineli olarak, kendi bakanlığının stratejik amaç ve hedefleri ile birlikte bölge planını ve ilin kapasitesini de göz önünde bulundurarak il düzeyinde gerçekçi, ulaşılabilir ve ölçülebilir nitelikte hedef, faaliyet ve performans göstergelerini belirleyecektir.

5) İl müdürlükleri tarafından bağlı oldukları bakanlıklar ile valilikler tarafından ise İçişleri Bakanlığı ile koordineli olarak belirlenen hedef, faaliyet ve performans göstergeleri il strateji geliştirme koordinatörlüğü tarafından “hedef kartları”na işlenerek onaylanmak üzere İçişleri Bakanlığına ve/veya yeni sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanlığına gönderilecektir. İl strateji belgesi hazırlanıp kabul edildikten sonra, valiliğin internet sayfasından yayınlanarak kamuoyuna



duyurulacaktır. Kamuoyuna duyurulan il strateji belgesi aynı zamanda ilin “vizyon belgesi” niteliğini de taşıyacaktır.

6) Strateji belgesinin yıllık uygulama dilimi olan performans programı ise her yıl için yine “il strateji geliştirme koordinatörlüğü”nün koordinasyonunda katılımcı bir anlayışla oluşturulan “il strateji belgesi ekibi” tarafından hazırlanacaktır. Performans programının uygulanması ile elde edilen sonuçlar da vali adına “il strateji geliştirme koordinatörlüğü” tarafından hazırlanacak olan faaliyet raporu ile izlenecektir. Faaliyet raporunun; performans programı esas alınarak hazırlanacağından il strateji belgesinin performansını, dolayısıyla ilde kamu kaynağı kullanan kuruluşların müşterek başarısını ortaya koyan bir araç niteliğinde olacağı söylenebilir. İl strateji belgesinde yer alan faaliyetlerin icra edilmesi için gerekli olan kaynaklar, ilgili kurumlar tarafından karşılanacak olup valilikler yönlendirici bir rolle koordinasyondan, il strateji belgesinde yer alan faaliyetlerin takibinden, performans göstergelerinin izlenmesinden ve sonuçların değerlendirilmesinden sorumlu olacaklardır.

Bu şekilde İl Strateji Geliştirme Koordinatörlüğü’nün kurularak il strateji belgesinin hazırlanması ile stratejik yönetim anlayışı valiliklerde hayata geçirilmiş olacaktır. Önerilen “il strateji geliştirme koordinatörlüğü”nün kurularak “il strateji belgesi” hazırlanması modelinin;

1) Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden olan katılımcılık, şeffaflık, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ile bölgesel gelişmeye katkı sağlayacağı,

2) İl strateji belgesi, kalkınma ajansının, üniversitelerin ve mahalli idarelerin katılımı ile hazırlanacağından, il strateji belgesinde belirlenen hedef ve faaliyetler ile bunlara ulaşmak için gerçekleştirilecek yatırımların, bölge planı ve mahalli idareler ile üniversitenin stratejik planında yer alan hedef, faaliyet ve yatırımlarla birbirini tamamlar nitelikte olmalarını sağlayacağı,

3) Yeni yönetim kültürünün vali ve kaymakamlar ile onların karargâhları kabul edilen valilik ve kaymakamlık birimleri tarafından benimsenmesine önemli katkılar sağlayacağı, valilik ve kaymakamlık örgütlerinin kurumsal yapılarının da yeni yönetim kültürünün gerektirdiği yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının yolunu açacağı düşünülmektedir.

4) Son olarak önerilen modelin hayata geçirilmesi ile gerek “31 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”le gerekse İçişleri Bakanlığı tarafından taşraya yönelik olarak geliştirilen projelerle, yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklar ile bu teşkilatların başında yer alan vali ve kaymakamlar tarafından hizmet sunumu açısından benimsenen; ancak paradigma veya zihniyet değişimi bakımından eksik kalan yönünün tamamlanması için önemli bir adım olacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Ülkemizde 1980’lerde başlayan ve 2000’li yıllarda giderek hız kazanan kamu yönetimini dönüştürme çalışmalarının temelinde, neo-liberal ekonomik ve politik düşünce vardır. Bu düşünce ile geleneksel yönetime ait tüm anlayış, ilke ve değerlerin “yeni” olarak ifade edilen yönetim anlayışı perspektifinde değiştirilmesi, dolayısıyla kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetimine benzetilmesi istenmektedir. Bununla birlikte kamu yönetiminin dönüşümünü veya yeniden yapılandırılmasını sadece örgütsel veya yapısal bir değişimle sağlamak mümkün değildir. Kuşkusuz her dönüşüm süreci gibi kamu yönetiminin dönüşümü de bir paradigma veya zihniyet değişimini zorunlu olarak beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla yeni yönetim anlayışının kamu yönetimine yerleşebilmesi sadece teknolojik gelişmelerin veya özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılması ile değil, beraberinde yeni paradigmanın öngördüğü yeni yönetim kültürünün de içselleştirilerek benimsenmesi ile mümkün olabilecektir.

Kuşkusuz kamu yönetimini güdüleyen dinamiklerle, özel sektörü motive eden unsurlar aynı değildir. Elbette ki kamu yararını ve toplum menfaatini ön planda tutmak zorunda olan kamu yönetiminin kendine has özellikleri vardır. Dolayısıyla kamunun başarısı veya başarısızlığı sadece girdi-çıktı yaklaşımıyla veya kâr-zarar hesabıyla değerlendirilemeyecek niteliktedir; ancak kamu yönetimi her şeyden önce vatandaşların vergileri ile finanse edildiğinden ve temel varlık sebebi bizatihi vatandaşa hizmet etmek olduğundan, bu hizmetleri olabildiğince teknoloji ile desteklenmiş bir şekilde; şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda, hızlı, kaliteli, verimli ve vatandaş odaklı sunmak zorundadır. Bu da bir paradigma değişimi ile “işlerin sevk ve idaresi” şeklinde özetlenen geleneksel kamu yönetimi anlayış ve kültüründen; etkinlik, verimlilik, stratejik yönetim ve performans



dayalı denetim gibi unsurları barındıran yeni kamu yönetimi anlayış ve kültürüne geçilmesi ile mümkün olabilecektir.

Yönetim kültüründe bir değişimin söz konusu olabilmesi için yöneticileri güdüleyen, motive eden değerler sisteminin ve bakış açısının değişmesi gerekmektedir. Bu durum bir paradigma veya zihniyet değişimine işaret etmektedir. Kuşkusuz iş yapma kültürünün, yönetim tarz ve tutumlarının, karar almada rol oynayan unsurların değişmesi zor ve zaman alan bir süreçtir. Yeni yönetim kültürünün zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışı ve onun bir uygulama aracı olan stratejik planlama modeli tam da bu noktada önem kazanmaktadır. Ancak valilik ve kaymakamlıklar açısından bu konudaki en bariz eksiklik stratejik plan yapma zorunluğunun bulunmayışıdır. Bu nedenle çalışmada önerilen il “Strateji Geliştirme Koordinatörlüğü”nün kurulması ile “İl Strateji Belgesi” hazırlanmasının, stratejik yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda daha köklü yerleşmesi yolunda önemli bir adım olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Akmaz, M. (2012) “Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Nasıl Mükemmelleştirilebilir?”, Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara: TBMM Yayınları, 117-176.

Akpınar, M. (2011) “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16 (2), 235-261.

Aktan, C.C. (2008) “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, ÇEİS Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayını, 22 (4), 4-21.

Al, H. (2002) *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Aşgın, S. (2008) *Stratejik Yönetim*, (1. Baskı). Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayın No: 649.

Aşgın, S. (2019) “Taşrada Kurumlararası Eşgüdüm Sorunu ve Bir Öneri: İLSEV Belgesi”, *KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı*, Ed: E. Oktay, Ş. Pekküçükşen, A. Yıldırım, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi İİBF, Karaman, 1003-1009.

Aşgın, S. ve Yaman K. (2018) “Türkiye’de Bakanlıkların Stratejik Plan Uygulamalarında Mevcut Yapı ve Sürecin Değerlendirilmesi”, *International Journal of Academic Value Studies*, 4 (19), 449-466.

Ateş, H. (2013) “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 85-108.

Aydilek, E. ve Kazkondur, Ş. B. (2016) “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Devlet Aygıtının Dönüşümü”, *Akademik Bakış Dergisi*, (55), 173-194.

Bakan, İ. ve Büyükbeşe, T. (2008) “Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13 (1), 29-56.

Barca, M. ve Nohutçu, A. (2013) “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 339-362.

Batal, Ş. (2010) *Yerel Yönetimler Açısından Türkiye ve Avrupa Birliği Stratejik Yönetim Politikalarının Mukayeseli Değerlendirilmesi*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Bilgiç, V. (2013) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 27-45.

Çevikbaş, R. (2012) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.

Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık Yayını.

Dura Y.C. ve Karakoç, C. (2015) “İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye’de Planlama Örgütlenmesi ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, (481), 477-524.

Eren, V. (2001) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri*



Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1988) *Kamu Yönetimine Giriş*, (3. Baskı), Ankara : TODAİE Yayınları.

Eryılmaz, B. (2011) *Kamu Yönetimi* (4. Basım). Ankara: Okutman Yayınları.

Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2013) “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 223-254.

HOOD, C., (1991), A Public Management For All Season [Aktaran: Ulutürk, S. (2015) Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Üniversitelerde Performans Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 20 (4), 395-414].

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, (1988, 13 Temmuz), Resmi Gazete, 19871.

Kalkan, A ve Alparslan, A. M. (2009) “Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1 (1), 25-40.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, (2009, 31 Temmuz), Resmi Gazete, 27305

Koç, T. (2009) *Yerel Demokrasi, Katılım ve Yönetişim: Adana Örneği*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Köse, H.Ö. (2003) “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, (49), 3-46.

Kurt, N. (2002) *Türkiye’de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Kurt, M. ve Uğurlu, Ö.Y. (2007) “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde AB’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi” *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 9 (11), 81-109.

Lamba, M. (2014) “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekeçler Üzerinden Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19 (3), 135-152.

Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2013) “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru.”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 15-26.

Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* [Aktaran: Tekin, Ö.F. (2017) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (14), 199-218].

Özmen, A. (2012) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, (2018, 28 Temmuz), Resmi Gazete, 30492.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (2014, 4 Nisan), Resmi Gazete, 28962.

58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) (2003), http://www.ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/506_1.Hu%CC%88ku%CC%88metAcilEylemPlan%C4%B1 (Erişim Tarihi: 09.03.2019).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 24 Aralık), Resmi Gazete, 25326.

703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (2018, 9 Temmuz), Resmi Gazete, 30473 3. Mükerrer.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018, 10 Temmuz), Resmi Gazete, 30474.

