

Stratejik Planlamanın Türk
Kamu Yönetimine Girişi:
Politika Transferine Aktör
Merkezli Bakış

Integrating Strategic
Planning into Turkish Public
Administration:
An Actor-Centered Account of
Policy Transfer

Mehmet Barca^(*)

Semih Ceyhan^(**)

Özet

Bu çalışma, Türkiye’de stratejik planlamanın bir kamu yönetimi politikası olarak transfer edilme sürecini reformun mimarı olan aktörlerin bakış açıları üzerinden çeviri kuramı ile kurumsal mantıklar perspektifinden incelemektedir. Araştırmanın verilerini, stratejik planlamanın transferi sürecinde çeşitli roller üstlenmiş üst ve orta kademe kamu yöneticileriyle anlatı sorgulaması yöntemiyle gerçekleştirilen görüşmeler oluşturmaktadır. Bulgular, stratejik planlamanın yeni bağlamına girerken aktörler tarafından radikal bir değişime uğratıldığını; ancak bu değişimin bilinçli bir çeviri stratejisinden ziyade, dış baskılar ve aciliyet duygusuyla şekillenen reaktif bir süreç olduğunu göstermektedir. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa Birliği (AB) gibi dış aktörlerin baskıları, bürokrasinin değişim arzusu, mali krizlerin çözüm ihtiyacı ve yeni hükümetin meşruiyet arayışı birleşerek aciliyet duygusuyla hareket edilmesine neden olmuş, gerekli uyarlamaların yapılmasını engellemiştir. Ayrıca, stratejik planlama, 5018 sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu içinde yasal zemine kavuşmasının da etkisiyle, performans odaklı bir anlayıştan ziyade hâkim devletçi mantığın kontrolünde bir mali yönetim ve kontrol aracına dönüşmüştür. Aktörlerin perspektifine göre, Türkiye’de kamu yönetiminin hiyerarşik ve devletçi mantığı ile stratejik planlamanın piyasa ve performans mantığı arasındaki gerilim önemli bir sorun olarak değerlendirilmemiştir. Bu bağlamsal farka, zamanla üstesinden gelinebilecek bir iyimserlikle yaklaşılmış ve gerekli radikal uyarlamalar es geçilmiştir. Bu durum, hedeflenen başarılı sonuç-

(*) Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü, Ankara, Türkiye, mehmet.barca@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1833-9411

(**) Sorumlu Yazar/Corresponding Author, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme Bölümü, Ankara, Türkiye, sceyhan@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5721-6855
Barca, M. & Ceyhan, S. (2026). Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimine Girişi: Politika Transferine Aktör Merkezli Bakış. *Yönetim ve Organizasyon Araştırmaları Dergisi*, 11(1), 33-69. DOI: 10.71350/yoad.11.1.002

ların elde edilmesini engellemiştir. Buradan hareketle çalışma, stratejik planlama gibi yönetim araçlarının evrensel geçerliliğini savunan Yeni Kurumsal Kuram'ın varsayımına karşı temkinli bir yaklaşım benimsenmesini, İskandinav Kurumsalcılığı'nın işaret ettiği üzere, her transferin aslında yerel bağlamda yeniden üretilen bir 'çeviri' ve 'farklılaşma' süreci olduğunu savunmaktadır. Bu doğrultuda, reform başarısının, aracın evrensel teknik üstünlüğünden ziyade; aktörlerin yerel kurumsal mantıklar ile küresel modeller arasında kuracakları bilinçli ve 'bağlama duyarlı bir çeviri stratejisine' bağlı olduğu sonucuna varılmaktadır. Böylelikle çalışma, Batı-dışı bağlamlarda köklü devletçi mantıkların küresel yönetim araçlarını transfer sürecinde nasıl değiştirdiğini ampirik olarak göstererek, politika transferi ve çeviri kuramı yazınındaki evrensel reçete varsayımını eleştirerek literatüre özgün bir katkı sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Politika Transferi, Çeviri Kuramı, Aktör Temelli Kurumsalcılık, Kurumsal Mantıklar, Kamu Yönetimi

Abstract

This study examines the transfer process of strategic planning as a public administration policy in Türkiye from the perspectives of Translation Theory and Institutional Logics, based on the viewpoints of the actors who were the architects of the reform. The data of the research consists of interviews conducted through narrative inquiry with upper and middle-level public managers who assumed various roles during the transfer of strategic planning. The findings indicate that strategic planning underwent a radical change while entering its new context; however, this change was a reactive process shaped by external pressures and a sense of urgency, rather than a conscious translation strategy. The combination of pressures from international actors such as the World Bank, IMF, and the European Union, the bureaucracy's desire for change, the need to resolve financial crises, and the new government's search for legitimacy led to acting with a sense of urgency, thereby preventing the necessary adaptations. Furthermore, with the effect of gaining legal ground within the Public Financial Management and Control Law No. 5018, strategic planning transformed into a financial management and control tool under the control of the dominant statist logic, rather than a performance-oriented approach. According to the actors' perspectives, the tension between the hierarchical and statist logic of Turkish public administration and the market and performance logic of strategic planning was not evaluated as a significant problem. This contextual difference was approached with optimism that it could be overcome over time, and the necessary radical adaptations were bypassed. This situation prevented the achievement of the targeted successful results. Based on this, the study adopts a cautious approach against the assumption of New Institutional Theory, which defends the universal validity of management tools like strategic planning, and argues, as pointed out by Scandinavian Institutionalism (SI), that every transfer is actually a process of 'translation' and 'differentiation' reproduced in the local context. In this direction, it is concluded that reform success depends on a conscious and 'context-sensitive translation strategy' established by actors between local institutional logics and global mo-

dels, rather than the universal technical superiority of the tool. Thus, the study provides an original contribution to the literature by empirically demonstrating how deeply rooted statist logics in non-Western contexts transform global management tools during the transfer process and by critiquing the universal recipe assumption prevalent in policy transfer and translation theory.

Keywords: Strategic Planning, Policy Transfer, Translation Theory, Actor-Centered Institutionalism, Institutional Logics, Public Management

Giriş

Bu çalışma, 2003 yılında Türk kamu yönetimine giren stratejik planlamanın transfer sürecinin bir değişim stratejisi olarak bu süreci yöneten aktörlerin gözünden nasıl yorumlandığını, irdelemeyi amaçlamaktadır. Çeviri kuramı ve çalışmaları, kamu reformları, eğitim politikaları ve stratejik yönetim uygulamaları gibi alanlarda örgütsel politikaların nasıl seyahat ettiğini, dönüştüğünü ve yeni bağlamlara nasıl uyarlandığını açıklamada en sık başvurulan yaklaşım haline gelmiş ve önemli bir konum kazanmıştır. Bu sebeple stratejik planlamanın transferini çeviri perspektifinden ele almak transfer öncesini, transfer sürecinde yaşananları ve sonuçlarını anlamak açısından önemli çıkarımlar sunmaktadır.

Son 20-30 senedir dünyada kamu yönetiminde stratejik planlama yaygın bir şekilde benimsenmiştir (Poister, 2010; Vandersmissen & George, 2024). Kaynağı başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere Batılı ülkelerdeki kamu yönetimi reform çabalarına dayanan stratejik planlama yaklaşımının, 1950'lerde performans odaklı bir anlayışla temelleri atılmıştır. Bu yaklaşım, 1960'lı ve 1970'li yıllarda geliştirilmiş, 1980'lerde ise katılımcı karar alma, hedef belirleme ve nesnel geri bildirim mekanizmaları aracılığıyla performansın iyileştirilmesini amaçlayan olgun bir yönetim aracına dönüşmüştür (Rodgers & Hunter, 1992). 1990'larda ivme kazanan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı da sonuç odaklılık, hizmet sunumunun ayrıştırılması ve yöneticilere yetki verilmesi gibi ilkelerle stratejik planlama ve performans ölçümünü kamu sektöründe temel bir uygulama haline getirmiştir (Hood, 1991; Moynihan, 2006).

Stratejik planlama, 1993'te ABD'de kamu yönetiminde zorunlu hale getirilmesinin ardından önce Avrupa ülkelerine, daha sonra da dünyanın birçok ülkesine transfer edilerek yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Dünya genelinde farklı hızlarda benimsenen stratejik planlama, bağlamlarına göre uygulama farklılıkları ve ülkeler arası çeşitlilik göstermiştir.

Türkiye, 2003'te çıkarılan 5018 sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama yaklaşımını benimsemiş ve stratejik planlamanın Türkiye'de kamu kurumlarında uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. Stratejik planlama güçlü bir yasal zemine oturtulmasına rağmen, bunun nasıl transfer edildiği, transferin arkasındaki motivasyon ve vizyon, transfer stratejisi, yaşanan sorunlar ve transferin kaynak ülkelerden farklı olarak ne ölçüde kurumsallaşabildiği ise ele alınmamıştır. Dolayısıyla, bütün bunlar stratejik planlama transfer sürecinin serüveninin sorgulanmasını gerekli kılmaktadır.

Stratejik planlamanın Türkiye'ye transferini inceleyen bu çalışma, stratejik planlama sürecine dâhil olan transfer aktörlerinin (üst ve orta düzey kamu yöneticileri) kamu reform vizyonu ile stratejik planlama arasındaki ilişkiye dair yaklaşımlarını ve kamu yönetiminde değişim sürecine uyum ve katkı sağlama biçimlerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, cevabı aranan temel soru şudur: Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine girişi, transferi yapan üst düzey kamu yöneticileri tarafından nasıl yorumlanmış ve bu yorumlar, farklı iki kurumsal mantığın (devletçi ve pazar yönelimli) karşılaşması olarak örgütsel değişim süreçlerine nasıl yansımıştır?

Bu soru, çeviri kuram ve çalışmaları çerçevesinde cevaplanacaktır. Çeviri kuramı, yönetim bilgisinin yeni ortama çeviri yoluyla aktarıldığını savunur (Czarniawska & Sévon, 1996; Røvik, 2016). Transfer edilen politikalar biçimsel olarak benzer görünse de işlevsel mantığı farklılaşabilir. Politikaların bağlama duyarlı biçimde ve her ülke tarafından farklı şekillerde yorumlandığını ve uyarlandığını savunan çeviri kuramı, bu özelliğiyle yüzeysel kurumsal benzeşme (izomorfizm) yaklaşımlarının (DiMaggio & Powell, 1983) indirgemeci açıklamalarını aşarak politika transferi literatürüne önemli bir derinlik kazandırmaktadır. Çeviri perspektifi ise yönetim bilgisinin her zaman tam bir uyum değil, bazen örtüşen bazen de çatışan boyutlarla yayılacağını iddia etmektedir (Erlingsdottir & Lindberg, 2005). Çeviri kuramı, stratejik planlamanın Türkiye'ye uyarlanması sürecini incelemek için güçlü kuramsal bir zemin sunmakta; sürecin nasıl yorumlandığı ile stratejik planlamanın bir değişim aracı olarak nasıl işlev kazandığını anlamaya imkân sağlamaktadır.

Bu noktada çalışmanın çeviri kuramı yazınına sunduğu özgün katkı belirginleşmektedir. Mevcut yazın, ağırlıklı olarak seyahat eden yönetim bilgisinin geçirdiği dönüşümlere veya kurumsal yapıların benzeşmesine odaklanma eğilimindedir. Buna karşın, çeviri sürecinin en kritik unsuru olan çevirmenlerin (ak-

törlerin), Türk devlet geleneği ile yeni bir yönetsel mantık (piyasa odaklı stratejik planlama) arasında sıkışırken yaşadıkları süreç ve bunun etkileri yeterince irdelenmemiştir. Bu çalışma, stratejik planlamayı sadece teknik bir araç transferi olarak değil; devletçi ve pazar yönelimli mantıkların çatışma alanında (Thornton & Ocasio, 1999), aktörlerin ne yaptıklarını analiz ederek literatürdeki bu boşluğu doldurmaktadır. Dolayısıyla araştırma, çeviriyi sadece bir uyarılma süreci olarak değil, çevirmenlerin rakip kurumsal mantıklar arasında müzakere yürüttüğü ve süreci dönüştürdüğü dinamik bir süreç olarak ele almasıyla mevcut çalışmalardan farklılaşmaktadır. Bununla birlikte çalışma, Lounsbury ve Wang'ın (2023) kurumsal mantık araştırmalarının kapsamını genişletme çağrısına yanıt vererek, Batı-dışı bağlamlarda köklü ve dayanıklı bir devlet mantığının, dışarıdan gelen reformları nasıl sınırlandırdığını göstermesi bakımından da özgün bir değer taşımaktadır. Böylece araştırma, yönetim araçlarının evrenselliği varsayımını sorgulayarak, yerel baskın mantıkların çeviri başarısı üzerindeki belirleyiciliğini ortaya koymaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde önce araştırmanın üzerine yapılandırılacağı kuramsal çerçeve sunulacaktır. İkinci bölümde tercih edilen araştırma yöntemi tanımlanacaktır. Üçüncü bölümde, stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine transfer süreci, bu süreçte rol oynayan aktörlerle gerçekleştirilen mülakat bulguları aracılığıyla özetlenecektir. İzleyen tartışma bölümünde, bulguların işaret ettiği hususlar değerlendirilecek, sonuç bölümünde ise, çalışmanın bulgularının bağlam-temelli politika tasarımı açısından hangi noktaları işaret ettiği ele alınacaktır.

Kuramsal Çerçeve ve Araştırma Soruları

Bu çalışmanın kuramsal zemini, yönetim bilgisinin yayılımını açıklayan iki temel ancak birbirinden farklı yaklaşım üzerine inşa edilmiştir: Kuzey Amerika kökenli Yeni Kurumsal Kuram (YKK) ve onun eleştirel bir uzantısı olarak gelişen İskandinav Kurumsalcılığı (İK). DiMaggio ve Powell'ın (1983) öncülük ettiği YKK, makro düzeyde örgütsel alanların neden ve nasıl benzeştiğine (eşbiçimlilik) odaklanmaktadır. Bu perspektife göre, Türkiye gibi ülkelerin stratejik planlamayı benimsemesi, küresel meşruiyet kazanma arayışının ve normatif, taklitçi veya düzenleyici baskıların bir sonucudur (DiMaggio & Powell, 1983; Mizruchi & Fein, 1999). Ancak YKK, reformun kabul edilmesinden sonraki uygulama aşamasında ortaya çıkan farklılaşmaları açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

Tam bu noktada, YKK ile aynı köklerden beslenmekle birlikte merceği makrodan mikroya, benzerlikten farklılığa çeviren İskandinav Kurumsalcılığı devreye girmektedir (Czarniawska & Joerges, 1996). Transfer sürecinin daha çetrefilli bir süreç olduğunu iddia eden çeviri kuramı ise, bunun lineer ve yol bağımlı bir süreç olmadığını, aksine aktörlerin aktif olarak rol oynadığı, dinamik ve dönüşüm içeren bir süreç olduğunu iddia eder (Scheuer, 2021). Bu kuram, yönetim fikirlerinin bir noktadan diğerine fiziksel bir nesne gibi değişmeden taşınmadığını; aksine, yerel aktörler tarafından her adımda yeniden yorumlanan ve dönüştürülen bir çeviri sürecine tabi tutulduğunu savunur (Czarniawska & Joerges, 1996). Røvik (2011, 2016)'in ileri sürdüğü üzere, her politika transferi, kaçınılmaz olarak transfer aktörlerinin politik bir çevirisi olarak gerçekleşir. Dolayısıyla, çeviri kuram ve çalışmaları stratejik planlama gibi küreselleşmiş yönetim araçlarının farklı kurumsal bağlamlarda nasıl farklılaştığını ortaya koymakla kalmaz; aynı zamanda aktörlerin politikaların nasıl ve neye dönüştüğünü belirlemedeki aktif rollerini öne çıkarmayı ve analiz etmeyi mümkün kılar. Böylece, politika transferine dair geleneksel yapısalcı yaklaşımların ötesine geçilerek, yorumlayıcı kurumsallaşma, kurumsal mantıklar arası çatışma ve çeviri süreçlerinin analitik önemini öne çıkarır (Bezès, 2020; Røvik, 2016; Sahlin & Wedlin, 2008).

Daha açık bir ifadeyle, transfer sürecinde aktör müdahalesi nedeniyle politikayı dönüştüren bir çeviri kaçınılmaz olacaktır. Aktör temelli kurumsalcı yaklaşımların (Czarniawska & Joerges, 1996; Greenwood vd., 2011; Røvik, 2016) öne sürdüğü üzere, transferi yapan aktörlerin müdahaleleri nedeniyle politika transferi yalnızca yapısal benzerlik (izomorfizm) üretmekle sınırlı kalmaz. Aynı zamanda, üst düzey bürokratların bu süreci nasıl yönettiklerini ve politikayı yeni bağlamında nasıl anlamlandırdıklarını, aktör yorumları üzerinden anlayabileceğimizi öne sürer. Bu bakış açısı, politika çevirisi ile aktör-yorum odaklı kurumsallaşma arasında bağ kurmaya zemin oluşturur. Stratejik planlamanın Türkiye'ye giriş nedeni YKK'nın öne sürdüğü meşruiyet ve eşbiçimlilik baskılarıyla açıklanabilirken; uygulanma biçimi ve sonuçları, İK'nın öngördüğü üzere aktörlerin (bürokratların) çeviri stratejileri ve yerel bağlamın dönüştürücü etkisiyle analiz edilebilecektir (Boxenbaum & Pedersen, 2009; Diedrich & Czarniawska, 2024). Böylece çalışma, makro düzeydeki benzerlik illüzyonunun altında yatan mikro düzeydeki farklılık dinamiklerini görünür kılmayı amaçlamaktadır.

Bu bağlamda, aktörlerin şu unsurları nasıl değerlendirdikleri araştırmanın temel sorularını oluşturmaktadır:

1. Transfer İhtiyacının Ortaya Çıkış Dinamikleri ile Transferin Amaç ve Hedefleri Nasıl Kavramsallaştırılmakta ve Anlaşılmaktadır?

Stratejik planlama, bir politika olarak transferini gerekli kılan ulusal ve uluslararası dinamikleri belirlemek, transfer sürecini anlamak için bir başlangıç noktasıdır. Transfer ihtiyacının ortaya çıkmasına yol açan politik, ekonomik ve bürokratik süreçte yaşanan bazı olayların etkileyici, bazılarının ise belirleyici olarak görüldüğü varsayılabilir. Bu olaylar arasında, uluslararası örgütlerin (Dünya Bankası, IMF vb.) baskıcı veya tavsiye edici nitelikte yaklaşımlar sergileyip sergilemediğinin ortaya konulması, aktör bakışı açısından bakıldığında özel bir önem taşımaktadır (Dolowitz & Marsh, 1996).

Aktör bakış açısı, politika transferi sürecinin yalnızca operasyonel yönlerini değil, aynı zamanda uzun vadeli vizyon ve karar alma süreçlerini şekillendiren stratejik boyutlarını da incelememizi gerektirir. Bu bağlamda, transferi yöneten üst düzey bürokratların, stratejik planlamayı reform göstergesi olarak mı, yoksa teknik zorunluluk olarak mı gördükleri hem transfer hem de uyarlama süreçlerine etkisi düşünüldüğünde (Stone, 2012) üzerinde durulması gereken önemli bir noktadır. Bu aktörlerin stratejik planlamayı kamu reform vizyonu ile ilişkilendirme gücüne sahip oldukları (Czarniawska & Sevón, 1996; Røvik, 2016) dikkate alındığında, stratejik planlamayı bu vizyon ile uyumlu yorumlayıp yorumlamadıkları, stratejik planlamanın kurumsallaşma düzeyi hakkında önemli bir gösterge olacaktır. Aktörlerin stratejik planlamayı stratejik önemde yorumlamaları halinde, transferin hedef ve sonuçlarının denetlenmesi olasılığını artıracığı da varsayılabilir.

2. Transferi Gerçekleştiren Aktörler, Stratejik Planlamanın Transferini Yönetme Konusunda Kendilerini Ne Ölçüde Bilgili, Deneyimli ve Yetkin Görmektedir?

Transfer edilecek politika hakkında aktörlerin bilgili olması gerekmektedir. Özellikle stratejik planlama gibi transfer edilecek olgu teknik değil de beşeri bileşenleri daha çok içeriyorsa bu onu daha karmaşık hale getirecek (Argote & Ingram, 2000) ve hakkında daha fazla bilgili olmayı gerektirecektir. Aktörlerin bilgili olmanın yanı sıra deneyimli olmaları da beklenir. Transferin motivasyonu ne olursa olsun, sürecin başarılı uygulamalar/sonuçlar doğurabilmesi için kaynak ülkedeki uygulamalar hususunda deneyim sahibi olmaları önemlidir. Başarılı transferlerin önündeki en büyük engel olarak görülen uygulama ile sonuçlar arasındaki

nedensel belirsizlik (*causal ambiguity*) (Kogut & Zander, 1993; Mosakowski, 1997; Simonin, 1999), hangi öncüllerin tam olarak istenen sonuçlara yol açtığını belirlemeyi zorlaştırmaktadır (Szulanski vd., 2004). Bu durumun temel nedeni, sosyal politikaların bağlama gömülü olması ve açık biçimde ifade edilemeyen ya da belgelenemeyen örtük bilgileri içermesidir (Inkpen & Dinur, 1998; Lam, 1997; Venkitachalam & Busch, 2012).

Bilgi ve deneyimin yanı sıra, transferi gerçekleştiren aktörlerin yetkin de olması çeviri başarısı için kritik önemdedir (Wæraas & Nielsen, 2016). Røvik (2016) aktör yetkinliğini genel değil, spesifik bir anlamda kullanmaktadır: Bir çeviri stratejisi olması gerektiğini vurgulayan Røvik'e göre, ülkeler arasındaki bağlamsal (kültür, kurumsal mantıklar, yönetim yapısı, vb.) farkları dikkate alarak uygun stratejileri belirleme ve buna göre transfer yapma, aktörlerin yetkinlik düzeylerine işaret etmektedir.

Røvik'e (2016) göre çeviri stratejilerinin ilki yeniden üretmedir. Bu strateji, alıcı ve kaynak bağlamların kritik değişkenler açısından birbirine benzediği durumlarda geçerlidir. Bağlamsal farklılıkların düşük olması nedeniyle, transfer edilecek politikanın önemli ölçüde değiştirilmesine gerek kalmaz. Bu strateji transfer kopyalama şeklinde gerçekleştirilebilir.

İkinci tip strateji ise uyarlamadır. Uyarlama stratejisi, alıcı ve kaynak bağlamlar arasındaki farkların orta düzeyde olduğu durumlarda geçerlidir. Bağlamlar arası orta derece farklılıklar nedeniyle transfer edilecek politikada küçük düzeltmeler, ekleme ve çıkarmalar yapmak gerekecektir.

Üçüncü strateji ise, radikal moddur. Kaynak ve alıcı bağlamların birbirinden son derece farklı olduğu durumlarda geçerlidir. Yüksek farklılıklar nedeniyle, politikanın yüksek düzeyde bir değişime uğrayarak transferi kaçınılmaz olacaktır. Bu çerçevede, transfer eden aktörlerin yetkinliklerini değerlendirebilmek için, stratejik planlamanın transferine uygun bir strateji belirleyip belirlemediklerine bakmak gerekir. Aktörlerin transfer stratejisi üzerinden yetkinliklerinin değerlendirilmesi, stratejik planlama gibi küreselleşmiş yönetim araçlarının farklı kurumsal bağlamlarda nasıl farklılaştığını ortaya koymakla kalmaz; aynı zamanda aktörlerin politikaları nasıl ve ne şekilde dönüştürdüğünü belirlemedeki aktif rollerini belirlemeye de imkân sağlar. Dolayısıyla, aktörlerin öz-yeterlilik algılarını sorgulamak, sadece onların ne hissettiklerini değil; transfer sürecinde bağlamsal farkları analiz edip etmediklerini ve buna uygun bir çeviri kuralı geliştirip geliştirmediklerini anlamayı mümkün kılmaktadır.

3. Stratejik Planlamanın Başarılı Bir Şekilde Uygulanmasında En Önemli Kısıtlayıcı Faktörler Hangileridir ve Bu Faktörlerin Nasıl Yönetileceği Düşünülmektedir?

Politika transferleri, kaynak ülkede anlaşıldığı ve uygulandığı biçimde, olduğu gibi yapılmaz; bu süreci yöneten üst düzey aktörler, politikaları, alıcı ülkenin bağlamsal ihtiyaçlarına göre yeniden tasarlar (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2012). Tom Christensen & Lægreid (2022) kamu reformlarının etkilerinin ve sonuçlarının genellikle ‘belirsiz, kesin olmayan ve tartışmalı’ olduğunu vurgulamaktadır. Daha önce yapılan yerel çalışmalarda da Türkiye bağlamına özgü stratejik yönetim anlayışının uluslararası örneklerden farklılaştığı iddia edilmiştir (Dil & Barca, 2018). Dolayısıyla, transfer sürecinde çeviri odaklı bir yaklaşım, politika içeriğinin yeni bağlamda nasıl yeniden anlamlandırıldığı ve üretildiğini çözümlmeyi gerektirir (Sahlin & Wedlin, 2008). Bu çerçevede, bir politika transferinin başarıya ulaşabilmesi için yerel bağlamın dikkatle değerlendirilmesi, gerekli uyarlamaların yapılması ve sürecin başarısını etkileyebilecek kritik faktörlerin belirlenmesi gerekmektedir. Örneğin, Türkiye’nin devletçi ve merkezizetçi kurumsal mantığı, stratejik planlama gibi piyasa odaklı araçların benimsenmesini ve içselleştirilmesini sınırlandırabilir. Buna yönelik bir değişiklik yapılmadığında, uygulamanın sembolik düzeyde kalma riski olacaktır. Bu çerçevede, aktörlerin, stratejik planlama politikasının Türkiye’de başarıyla uygulanabilmesi için gerekli olan koşulların (kurumsal kapasite, yönetim yapıları, yerleşik mantıklar vb.) hangileri olduğu, transfer sürecinde bunlara nasıl odaklanıldığı ve ne tür çalışmalar yürütüldüğü açığa kavuşturulmalıdır.

4. Ortaya Çıkan Sonuçlar Göz Önünde Bulundurulduğunda, Transfer Eden Aktörler Bu Politik Transferi Ne Ölçüde Başarılı Olarak Değerlendirmektedirler?

Bir bağlamda başarılı olan politikaların diğer bağlamlarda da başarılı olacağı beklentisi, politikaların ülkeler ve kurumlar arasında transfer edilerek yaygınlaşmasına yol açar. Yeni politikaları sıfırdan geliştirmenin riskini almak yerine, daha önce başarısını kanıtlamış politikaları uyarlamak ve uygulamak, sıkça başvurulan bir yöntemdir (Dolowitz & Marsh, 1996). Ancak, politikaların otomatik bir şekilde kaynak ülkede olduğu gibi alıcı bağlamda da istenilen sonuçlara yol açmasını beklemek gerçekçi olmayan bir iyimserliktir (Wæraas & Nielsen, 2023). Stratejik planlamanın kaynak bağlamdaki şekliyle Türkiye’ye “aynen” taşınması durumunda, uygulamada da aynı etkiyi yaratması mümkün olmayacaktır. Bu bağlamda,

stratejik planlama politikasının Türkiye'ye transfer sürecinde aktörlerin performansa ilişkin beklenti ve öngörülerini, bu beklentilerin ne ölçüde karşılandığına dair düşünceleri ve karşılanmadıysa bunun nedenlerine ilişkin değerlendirmeleri bize önemli veriler sunacaktır. Böylelikle, söz konusu politikanın uygulama sürecinde Türkiye bağlamında farklı sonuçlara yol açıp açmadığı ve eğer yol açıyorsa bunun arkasındaki nedenlere dair aktör temelli çıkarımlar yapılabilecektir.

Yöntem

Bu çalışma, stratejik planlama transferini, transfer eden aktörlerin bakış açıları üzerinden incelemek amacıyla nitel araştırma yöntemlerinden durum çalışması deseni içinde anlatı sorgulaması yaklaşımını esas almaktadır (Clandinin & Connelly, 1990). Durum çalışması, stratejik planlama transferini sınırları belirli bir vaka olarak ele alırken; anlatı sorgulaması, bireylerin bakış açılarına odaklanarak, olayların onların dünyasında nasıl inşa edildiğini ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Olayı yaşayan aktörlerin deneyimlerinden anlam üretmeyi amaçlayan anlatı sorgulaması, stratejik planlamanın bir politika olarak transfer süreçlerini, transferi gerçekleştiren aktörlerin geçmiş, şimdi ve gelecek bağlamında kurdukları anlatılar aracılığıyla incelemeyi ve bu anlatılardan anlam çıkarmayı mümkün kılmaktadır (Wei, 2020). Bu yöntemsel yaklaşım, stratejik planlama transfer sürecinin tarihsel arka planını ortaya koymada güçlü bir araç sunmaktadır. Özellikle aktörlerin deneyimlerinin, sürecin karmaşıklığının, bağlamsal özelliklerinin ve zamansal boyutunun anlaşılmasına olanak sağlamaktadır.

Araştırma kapsamında, stratejik planlama ve uygulama sürecinde etkin rol almış bürokratlara ulaşmak için, görüşme yapılan kişilerden konu hakkında tecrübe sahibi olan diğer bürokratlara yönlendirme yapmaları istenmiştir. Bu süreç, nitel araştırma yöntemlerinden biri olan kartopu örnekleme tekniği ile yürütülmüştür (Biernacki & Waldorf, 1981). Bu yöntemin tercih edilmesinin nedeni, çalışmanın oldukça spesifik bir konuya odaklanması ve stratejik planlama transferi sürecinde aktif olarak yer alan bürokrat sayısının sınırlı olmasıdır. Bu teknik sayesinde, daha önce görüşülen bürokratların önerileri doğrultusunda, stratejik planlamanın uygulayıcıları konumundaki kilit aktörlere erişim sağlanmıştır. Bu çerçevede, kamu reformu kapsamında stratejik planlama transfer sürecinde farklı görevler almış 6 üst (transfer süreci sırasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık bürokrasisinin tepe yönetiminde yer almışlar; sonrasında 3'ü bakanlık, biri ise Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı görevinde bu-

lunmuştur) ve 5 orta kademe (bunların tamamı daha sonra üst düzey kamu yöneticisi olmuştur) bürokratla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerde kullanılan sorular için Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Etik Kurulu'ndan onay alınmıştır.

Katılımcıların reform sürecinin bizzat mimarı olan kilit aktörlerden seçilmesi, verilerin derinliğini artırmış; bu doğrultuda 11. görüşme sonunda elde edilen bulguların tekrar etmeye başlamasıyla veri doygunluğuna ulaşıldığı tespit edilmiştir (Lincoln & Guba, 1985). Gerçekleştirilen görüşmeler, biri hariç katılımcıların görev yaptıkları kurumlardaki makamlarında ve mesai saatleri içerisinde yürütülmüştür. Fiziki olarak bir araya gelme imkânı bulunamayan bir katılımcı ile ise görüşme çevrimiçi platform üzerinden sağlanmıştır. Görüşme kompozisyonu lojistik uygunluk ve katılımcıların tercihlerine göre şekillenmiştir. Bu doğrultuda; 6 katılımcı ile ayrı ayrı birebir görüşmeler yapılırken, bürokratların ortak uygunluk durumlarına göre 2 katılımcı ile eş zamanlı, 3 katılımcı ile de grup halinde olmak üzere toplam 8 farklı görüşme oturumu (90-120 dk) gerçekleştirilmiştir. Araştırmada, yarı yapılandırılmış görüşmeler katılımcı profillerine özgü sonda sorularla derinleştirilmiş; elde edilen sübjektif beyanlar hem diğer görüşmecilerin beyanıyla hem de dönemin birincil resmi kaynakları (kalkınma planları, komisyon raporları vb.) ile karşılaştırılarak doğrulanmıştır (Patton, 2014; Steinke, 2004; Yıldırım & Simsek, 1999).

Mülakatlar ses kayıt cihazı ile kaydedilmiş ve ardından transkript edilerek yazıya dökülmüştür. Transkript edilen veriler, katılımcıların ifadelerindeki bağlamsal derinliği ve nüansları kaybetmemek amacıyla herhangi bir nitel veri analiz yazılımı kullanılmaksızın, araştırmacının veriye doğrudan nüfuz etmesini sağlayan manuel analiz yöntemiyle incelenmiştir. Analiz sürecinde, Krippendorff'un (2004) içerik analizi ilkelerine sadık kalınarak tümevarımsal bir yaklaşım izlenmiştir. Mekanik bir satır-satır kodlama yerine, verilerin tekrar tekrar okunduğu ve sürekli karşılaştırma yönteminin uygulandığı bütüncül bir süreç tercih edilmiştir. Bu sayede her bir anlatıda ortaya çıkan anlam birimleri tespit edilmiş, kavramlar benzerlik ve farklılıklarına göre doğrudan temalar altında sınıflandırılmıştır (Braun & Clarke, 2006). Analizin inandırıcılığı ve tutarlılığı, araştırmacının veri seti üzerindeki döngüsel okumaları ve temaların ham veriyle (alıntularla) sürekli teyit edilmesi yoluyla sağlanmıştır.

Mülakat yapılan kişiler stratejik planlama politikasının Türkiye'ye transferi, uyarlanması ve kamu yönetimi yapısına entegre edilmesi sürecinde doğrudan

sorumluluk alan karar vericiler ve birinci derecede bu reformu uygulayanlardan oluşmaktadır. Bu kişilerin bakış açıları, stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine nasıl girdiği hakkında derinlemesine bilgi sağlayarak transfer sürecine ışık tutmaktadır.

Bulgular: Aktör Bakış Açısıyla Stratejik Planlama Transfer Süreci

Bu bölümde, yukarıda yöneltilen sorular doğrultusunda, katılımcıların görüşlerine dayanarak stratejik planlama transferi sürecine ilişkin “neden” ve “nasıl” sorularına yanıt aranacaktır. Değerlendirme, hem mikro düzeyde aktörlerin bireysel deneyimleri hem de makro düzeyde kamu yönetimi alanındaki kurumsal yapıya yönelik yorumları temelinde yapılacaktır.

1. Transfer İhtiyacının Ortaya Çıkış Dinamikleri ile Transferin Amaç ve Hedefleri Nasıl Kavramsallaştırılmakta ve Anlaşılmaktadır?

Türkiye Cumhuriyeti’nde kamuda planlamanın yakın tarihinde iki temel unsurun etkin olduğu görülmektedir. Bunların ilki, uluslararası kuruluşlarının talepleri, ikincisi de Türk bürokrasinin kamuda rasyonel yönetim talebi olarak ifade edilen “reform iradesi”dir (Görüşmeci 1). Uluslararası kuruluşların etkisi 1940 ve 50’lere kadar geriye gitmiş, 5018 Sayılı Kanun ile de devam etmiştir. İkinci unsur olan Türk bürokrasisi ise, hem uluslararası kuruluşların talep ve yönlendirmelerinin etkisiyle, hem de kötü yönetimin yol açtığı ekonomik ve sosyal sorunları çözmeye isteğiyle kamuda rasyonel bir yönetim anlayışına geçmenin savunucusu olmuştur (Görüşmeci 1).

1994, 1999 ve 2001 krizleri kamu yönetiminde yeni arayışları tetiklemiş ve kamu yönetim reformu ihtiyacı tartışılmaya başlanmıştır. Kamuda mali yönetim reformları ise, 1990’ların başındaki yüksek bütçe açıkları, enflasyon ve ekonomik krizler nedeniyle uluslararası kuruluşlar tarafından dayatılmıştır. Özellikle, bütçe dışı fonların kontrolsüz harcanması, uygulanmak istenen politikalar ile idarelere sunulan bütçelerin birbirinden kopuk olması birer sorun olarak görülmüş, harcamaya programlarının bir plan dâhilinde hazırlanarak bütçeyle ilişkilendirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir (Dinçer & Yılmaz, 2003). Dünya Bankası, özellikle merkezî kurumlar dışındaki bakanlıkların politika geliştirme yeteneklerinin sınırlı olduğunu belirtmiş ve bunların güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Görüşmeci 6, 8).

Bu bağlamda, genelde kamuda stratejik yönetim düşüncesi, özelde ise stratejik plan aracı, kriz ortamından bir çıkış yolu olarak görülmüştür (Görüşmeciler 1, 5, 7, 8). “Bu krizlerin salt bir ekonomik kriz olmadığı, aslında bir kamu yönetim krizi olduğu” (Görüşmeciler 5) değerlendirmelerinde bulunan bürokrasi, kamu yönetim reformu üzerinde “heyecanlı” (Görüşmeciler 6) çalışmıştır. Özellikle DPT uzmanları, 1990’lı yıllardan itibaren kamu yönetiminin eski usulde devam edemeyeceğini; yeni, hesap verebilir, performansa dayalı bir yönetim anlayışının gerekli olduğunu dile getirmişlerdir (Görüşmeciler 5, 6, 8).

Ekonomik sıkıntıları aşmak için IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar, Türkiye’de kamu yönetimi reformunu öncelikli hale getirmiştir. Özellikle 2001 krizinden sonra IMF ile yapılan anlaşmada mali sistemin yeniden yapılandırılması kredi için bir ön şart olarak koşulmuştur. IMF ve Dünya Bankası, bu süreçte bir tür aracı işlevi görerek, “DPT, Hazine ve Maliye Bakanlığının düşünen beyinleri”nin (Görüşmeciler 5) kamu yönetim reformu için çözüm önerilerini siyasetin gündemine taşımada rol oynamıştır.

5018 sayılı Kanun’un hazırlık sürecinde, farklı uluslararası aktörlerin birbirini tamamlayan etkileri olmuştur. AB, daha çok kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından mali yönetim yapısının reforme edilmesi üzerinde yoğunlaşırken, Dünya Bankası, Kanun’un kapsamına stratejik planlamanın eklenmesi için ısrarcı olmuştur. Banka, uzun vadeli kalkınma hedefleri ve performans esaslı bütçeleme sisteminin oluşturulması için kamu kurumlarının stratejik planlama yetkinliğinin artırılması gerektiğini belirtmiştir. Böylece, mali yönetim ve stratejik planlama, 5018 sayılı Kanun altında bir araya getirilmiş ve Türkiye’nin mali sistem reformu AB ve Dünya Bankası’nın beklentilerine uygun şekilde genişletilmiştir (Görüşmeciler 8).

Reform talepleri hem içsel (bürokratik) hem de dışsal (uluslararası kuruluşlar) dinamikler tarafından şekillenmiştir. İçsel ve dışsal aktörlerin aynı noktada buluşması, 2000’li yıllarda stratejik planlamaya geçiş için, “zamanlamanın uygun” olmasına (Görüşmeciler 6) ve transfer sürecine giden sürecin pürüzsüz ilerlemesine imkân sunmuştur. Transfer fikri uluslararası kuruluşların bir dayatması olarak değil, Türkiye’nin rasyonel bir kamu yönetimine kavuşması için gerekli bir reform olarak algılanmıştır. Burada görüşmecilerin altını çizdiği önemli bir husus, o dönemdeki siyasi aktörlerin, sürecin yerli bir çabanın ürünü olduğunu göstermek istemiş olmalarıdır. Teklif edilmesine rağmen Dünya Bankasından kredi desteği almadan bu reform çabalarını milli bütçe ile gerçekleştirildiği vurgulanmıştır. Uluslararası kuruluşların sağladığı mali desteklerin genellikle bir tür “da-

yatma” olarak algılandığı ve bu desteğin alınmasının kamuoyunda olumsuz bir izlenim bırakabileceği ifade edilmiştir. Bürokratlar, kamu yönetimi reformunu kendi uzmanlarıyla ve millî olarak geliştirilmiş bir proje olarak konumlandırmayı tercih etmiştir. Bu çaba, reformun uluslararası baskılardan bağımsız bir şekilde, Türkiye’nin iç dinamiklerine dayalı olduğuna dair güçlü bir mesaj vermeyi amaçlamıştır (Görüşmeci 7).

1995-2002 yılları arasında 5018 sayılı Kanun’un hazırlıkları büyük ölçüde yapılmış olmakla birlikte, siyasi bir istikrar olmadığı için kanunlaşma Ak Parti (AKP) dönemiyle birlikte olabilmıştır. Geçiş süreci hızlı olmamış, 1995’te başlatılan reform süreci 2003 sonunda AKP iktidarında kanunlaşabilmiş, uygulama ise 2006 yılında başlamıştır (Görüşmeci 3 ve 4).

Görüşmeciler, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un da süreçteki rolünün altını çizmişlerdir (Görüşmeci 5 ve 7). Bu Kanun, kamu yönetiminde stratejik yönetim ilkeleri temelli ciddi reformlar ön görmüştür. 2003-2007 yılları arasında üzerinde çalışılan fakat kanunlaşamayan kamuda yeniden yapılanma projesinin en büyük yararının, ülkenin değişim ihtiyacının net bir şekilde açığa çıkarılması, stratejik planlamanın geniş kapsamlı kamu reformu içinde ele alınması ve aktörlerin bunu kabul etmesi olduğu belirtilmiştir (Görüşmeci 7).

Ancak, 5227 sayılı Kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddeleri reddedilerek Meclis’e geri gönderilince, bu çabalar yarım kalmıştır. Stratejik yönetim perspektifi ile hazırlanmış bu Kanun’un tekrar hazırlanarak Meclise sunulması siyasi olarak riskli görüldüğü için stratejik yönetim unsurlarına parça parça diğer kanunlarda yer verilebileceği düşünülmüştür. AKP öncesi dönemde de üzerinde uzun yıllar çalışılmış ve 10 Aralık 2003 tarihinde yasalaşmış olan 5018 sayılı Kanun’a, 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile stratejik planın kurumsallaşması ile ilgili hususların eklenmesi, yukarıda anlatılan bağlamda alternatif bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır.

Stratejik yönetim perspektifine sahip olan bir ekibin 5018 sayılı Kanun’un acil olarak kanunlaşması talebinin olduğu bir dönemde (daha önce zikredilen Dünya Bankası kredi ödeme dilimlerinin serbest kalma ön şartı, Görüşmeci 6) Başbakanlık Müsteşarlığı konumunda bulunması, yine 5227 sayılı Kanun’un reddedilmiş olması, stratejik planlamanın 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun içerisine sonradan eklenmesine neden olmuştur (Görüşmeci 9).

5018 sayılı Kanun'un büyük kısmı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış, fakat nihai hali veren kurum Başbakanlık Müsteşarlığı olmuştur (Görüşmeci 3). Bu sebeple hem Maliye Bakanlığı hem de Başbakanlık Kanun üzerinde çalışırken, stratejik planlamanın fonksiyonu noktasında fikir ayrılıkları yaşandığı belirtilmiştir. Bu ayrışma, temel hedefin mali disiplin mi yoksa stratejik yönetim mi olacağı konusunda yoğunlaşmıştır. Başbakanlık çalışma ekibi planlamayı sadece “maliyeye yön veren bir kavram olmaktan çok her alana yön veren bir kavram” olarak düşünmüş olsa da Kanun, Maliye Bakanlığı bünyesinde hazırlandığı için stratejik planlama “maliye ağırlıklı, bütçe kontrolünü sağlayacak bir araç” olarak tanzim edilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın süreci sahiplenmesiyle birlikte, Başbakanlık bu mali odaklı planlama perspektifini “kabullenmek zorunda kalmıştır” (Görüşmeci 7).

2. Transferi Gerçekleştiren Aktörler, Stratejik Planlamanın Transferini Yönetme Konusunda Kendilerini Ne Ölçüde Bilgili, Deneyimli ve Yetkin Görmektedir?

Türkiye’de makro planlama geleneği uluslararası yönlendirmeler ile 1960’lardan itibaren gelişmeye başlamıştır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) 1950’li yıllarda Türkiye’ye ekonomik destek vermek için merkezi bir planlama teşkilatının kurulmasını şart koşmuş, 1960’ta kurulan DPT’nin yapılandırılma sürecinde yabancı uzmanlar kilit rol oynamıştır (Görüşmeci 1, 5, 7).

1990’ların sonuna doğru ise mikro ölçekte kurum bazında “planlamayı yeniden tarif etme” ihtiyacı doğmuştur (Görüşmeci 1). DPT’nin kuruluş sürecinden farklı olarak bu sefer, Türk bürokrasisi reform çabalarına daha büyük oranda katkı ve destek sunmuştur. Özellikle stratejik planlama transferi sürecinde bu rolün kayda değer olduğuna dikkat çekilmiştir (Görüşmeci 5 ve 7). O zaman yöneticilik yapan üst düzey bürokratlar, uluslararası taleplerden bağımsız olarak, 5018 sayılı Kanun’un içerisine stratejik planlamayı özellikle kendilerinin eklemek istediğini belirtmiştir (Görüşmeci 7).

Görüşme yapılan aktörlerin planlama alanında bilgi ve yetkinliklerine güvendikleri söylenebilir. ABD’deki üniversitelerde işletme alanında akademik çalışmalar (Görüşmeci 7), yurtdışında planlama üstüne yüksek lisans (Görüşmeci 8 ve 9), yurtiçinde DPT’de uzun yıllar deneyim (Görüşmeci 1 ve 6), aktörlerin konu ile ilgili yetkinliklerini vurgulamak için altını çizdikleri hususlardan olmuştur.

Stratejik planlama sürecinin iç bir motivasyonla alanında uzman olduğu düşünülen bürokratlarca bilinçli bir politika olarak transfer edildiğinin altı çizilse de uluslararası kuruluşların ve ülkelerin süreçteki rolü de önemlidir. Türkiye’de stratejik planlama sistemi geliştirilirken AB, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların sunduğu genel çerçevelerin dikkate alındığı belirtilmiştir (Görüşmeci 5). Hazırlık döneminde, IMF ve Dünya Bankası’nın uzmanlıklarından büyük ölçüde faydalanılmıştır. Türkiye’den uzmanlar, Fransa ve İngiltere’de düzenlenen OECD toplantılarına katılım sağlamış ve bu ülkelerdeki stratejik planlama ve performans programı uygulamalarını incelemiştir. Bunun yanında, Türkiye IMF aracılığıyla bir OECD uzmanını davet ederek performans bütçeleme ve program hazırlama üzerine ülke raporu hazırlatmıştır (Görüşmeci 9).

İrlanda’nın da 2000’li yıllarda yaşadığı ekonomik krizden stratejik planlama ve kamu reformlarıyla çıkan bir ülke olarak Türkiye için dikkate değer bir model olarak örnek alındığı belirtilmiştir (Görüşmeci 1, 7). Yine ABD, Fransa, Portekiz (Görüşmeci 7), Yeni Zelanda (Görüşmeci 6) gibi ülkelerin de kamu yönetimi ve stratejik planlama çerçeveleri incelenmiştir. Burada spesifik olarak bir ülkenin stratejik planlama sisteminin doğrudan çevrilip alınmadığı, Türk uzmanların/bürokratların “direk kopyalamadan, üzerinde düşünerek” dünya örneklerini incelediği ifade edilmiştir (Görüşmeci 6).

5018 sayılı Kanun’un yasalaşmasından sonra, 2003-2004 yıllarında, kamuda stratejik planlama sürecini hayata geçirmek için kapsamlı bir modelleme projesi olan ve Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunun (TÜBİTAK) desteklediği Stratejik Plan Referans Modeli projesi hazırlanmıştır. Bu projede, Dünya Bankası danışmanı olarak görev yapan uzmanlar ve uluslararası düzeyde yetkililer ile çalışılmış ve kamu sektörü için stratejik planlama uygulamaları detaylandırılmıştır. Geliştirilen referans model, kamu kurumlarının nasıl bir stratejik çerçevede çalışması gerektiğine dair temel bir rehber sunmuş ve Maliye Bakanlığı’nın ilk stratejik planı bu model doğrultusunda geliştirilmiştir (Görüşmeci 8).

3. Stratejik Planlamanın Başarıyla Uygulanmasının Önündeki En Önemli Engeller Nelerdir ve Bu Engellerin Nasıl Aşılması Planlanmaktadır?

Görüşmeciler stratejik plan transferinde bürokratik kültür farklarını en önemli engel olarak gördüklerini belirtmişlerdir (Görüşmeci 2,3,4,7,8 ve 10) Bağlam farklı olduğunda, yurtdışında başarılı olan stratejik planlama aracının Türki-

ye’de kamu idarelerince benimsenmesi ve içselleştirilmesinin de zor olacağı kabul edilmektedir (Görüşmeci 2,7,8 ve 9). Burada uygulamadaki başarının bağlama bağımlı olduğu gerçeği kabul edilmekle beraber buna yönelik ne tür önlemler düşünüldüğüne değinilmemiştir. İyimser bir bakış açısıyla, bağlam farklarının zamanla aşılabilecek bir husus olduğu düşünülerek “kervan yolda düzülür” mantığı ile hareket edilmiştir (Görüşmeci 8). Fakat, Türkiye’nin “kapalı bir bürokratik yapı”ya sahip olduğu, her idarenin kendi amaçlarına odaklandığı, karar verme yetkisini, “gücünü” paylaşmak istemediği ve “çevrede olup bitenlere bakmadığı” belirtilmiştir (Görüşmeci 7). Türk bürokrasisinin bu yerleşik kültürü zamanla kendini “empoze” etmiş, stratejik planlama ile hedeflenen reformların gerçekleşmesini engellemiştir (Görüşmeci 7). Burada en dikkat çekici husus, görüşmecilerin bağlam farklılıkları üzerinde yeterince durmamaları, bağlam farklılıklarını yönetmek için nasıl bir transfer stratejisi geliştirdikleri ve stratejik planlamayı Türkiye bağlamına uyarlamak için ne tür değişiklikler yapma yoluna gittikleri hususlarında açıklamalarda bulunmamış olmalarıdır.

Başlangıçta, her bakanlık içinde güçlü ve uzman kadrolardan bir strateji birimi oluşturulması, bu birimin hem stratejik planlamayı yönlendirmesi hem de kurum kültürünü dönüştürmesi hedeflenmiştir. Bu motivasyonla kurulan Strateji Geliştirme Başkanlıklarının (SGB) insan kaynakları kalitesi ve yetkinliği yeterli düzeyde olamamıştır. Burada kamu yönetiminde eskiden kalma alışkanlıkların ve yapıların reformla birlikte isimleri değişse de kültürlerini ve etkilerini sürdürdükleri görülmektedir (Görüşmeci 8).

Stratejik planlama öncesindeki DPT sorumluluğundaki merkezi planlama döneminde, kamu kurumlarının planlama sistemine entegre edilmesi için Araştırma, Planlama, Koordinasyon Kurulları (APK) tesis edilmiş, kalkınma planlarına ek olarak idarelerin iç planlamalarını yapmaları hedeflenmiştir. Ancak, bu birimde çalışanların, genellikle bir planlama fikrine sahip olmadıkları ve sahalarında uzman kişiler arasından seçilmedikleri ifade edilmiş, DPT’ye bilgi sağlama fonksiyonlarının iyi işlemediği vurgulanmıştır. APK’ların birer “sürgün yeri” ya da “bankamatik memurluğu” yapısına dönüştüğü ifade edilmiştir (Görüşmeci 7).

5018 sayılı Kanun ile kurumlarda bulunan doğrudan Maliye Bakanlığı kadrosunda yer alan Bütçe Dairesi Başkanlıkları (BDB) ve APK’lar kapatılmıştır. SGB bu iki kuruluşun fonksiyonunu yerine getiren birimler olarak kurgulanmıştır. Başbakanlık Müsteşarlığındaki çalışma ekibi, bu birimin mali kontrol için değil, strateji geliştirmek için kurulmasının daha faydalı olacağını düşünmüştür

(Görüşmeci 3). Eskiden kalma “APK mantığının gelmesini” ve bu birimleri birer “sürgün yeri”ne çevirmesini istememişler ve ilk birkaç yıl bunu engelleyebilmişlerdir (Görüşmeci 7).

BDB ve APK’ların yerini alan SGB’lerde ilgili kurumun kendi personeli görev almıştır. Fakat bu birimlerde görevlendirilen personel eskiden kalan alışkanlıkların etkisiyle yine maliye konusunda tecrübeli kişilerden seçilmiştir. Yine bu Kanun’un geçici maddesi ile kapatılan BDB’lerin çalışanlarının da SGB kadrolarına atanmasının önü açılmıştır. Böylelikle kamuda yerleşmiş olan maliye odaklı gelenek ve bakış açısı SGB’lerde de devam etmiştir (Görüşmeci 7 ve 8). SGB’lerin maliye odaklı bir yapıya dönüşmesiyle, birimlerinin asıl hedefi olan sektörel uzmanlık ve stratejik planlamanın kurumsallaşması amacıyla sapılmış, SGB’ler bütçeyle ilgili işlere yoğunlaşan eski geleneksel yapıya evrilmiştir (Görüşmeci 1).

Yine ilk dönemde SGB’lerin başına geçecek kişilerin strateji konusunda deneyimli, bilgili kişiler olmasına özen gösterildiği (Görüşmeci 7, 8), fakat bu kişileri bulmakta zorlandığı belirtilmiştir (Görüşmeci 7). Eğitimler yoluyla bu açık kapatılmaya çalışılmış, fakat uygulama öncesinde insan kaynağı açısından bir ön hazırlığın yapılamadığı anlaşılmıştır. Stratejik planlama sürecini doğru yönetebilecek “uygun insan kalitesi yetiştirilememiş”, dolayısıyla “yasalarla sağlanmak istenen değişim pratikte hayata geçememiştir” (Görüşmeci 9). Zamanla artan liyakatsiz atamalar ile SGB’ler strateji geliştiren bir birimden çok bir “koordinasyon” birimine dönüşmüştür (Görüşmeci 8).

Uzman, eğitilmiş bir ekibin eksikliği, ilk dönemde kamu kurumlarını stratejik planlarını dışarıdan destek alarak hazırlamaya yöneltmiştir. Bu süreçte piyasada pek çok “çantacı” plan hazırlayıcılar türediği ifade edilmiş, bunlar bazı idarelerin standart, birbiri ile aynı ve yüzeysel planlar oluşturmasına neden olmuştur (Görüşmeci 5).

Katılımcılar tarafından en sık dile getirilen sorunlardan bir diğeri, stratejik planlamanın uygulamada yönetici düzeyinde yeterince sahiplenilmemesi olmuştur. Oldukça sıkça değişen üst düzey yöneticiler, bir önceki yöneticinin benimsediği stratejileri kolaylıkla yok sayabildiği için, stratejilerin sürekliliğinden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Bu husus iki farklı düzeyde dile getirilmiştir, birinci düzey merkezi hükümetteki (Başbakanlık) ve merkezi sorumluluğu üstlenen kurumlardaki (DPT, Hazine, Maliye) üst düzey yöneticilerin stratejik planlamaya karşı tutumudur. İkincisi de idarelerin tepe yönetiminin stratejik planlamaya bakış açılarıdır. Her iki durumda da kişiye bağımlı olan bir durumun varlığı nede-

niyle, üst düzey yönetici sahiplenirse planlamaya önem verilmekte, sahiplenmezse verilmemektedir (Görüşmeci 3, 4, 5, 10).

2006 yılında uygulanmaya ilk başladığında Başbakanlık Müsteşarlığı düzeyinde ciddiye alınan ve sahiplenilen stratejik planlamanın, bu düzeyde yönetimin değişmesi ile önem ve önceliğini kaybettiği ifade edilmiştir. Başbakanlığa “tümüyle farklı bir anlayış” gelmiş, “stratejik plan konusu tümüyle kenara” konarak, stratejik plan uygulayıcılarının arkasındaki merkezi destek “sıfırlanmıştır” (Görüşmeci 8). 2007 sonrasında, transferi gerçekleştiren üst düzey bürokratların farklı görevlere getirilmesiyle (Görüşmeci 3, 4, 5, 8) ve “stratejik plana ve değişime inanmayan” yöneticilerin gelmesiyle stratejik plan önemini kaybetmiştir (Görüşmeci 4).

O dönemde merkezî siyasi otorite olan Başbakanlık'ta planlamaya sahip çıkan ve kurumları buna yönlendiren irade, yönetimin değişmesi ile kaybolunca stratejik plan kurumlar tarafından “göstermelik” olarak yapılmaya başlanmıştır (Görüşmeci 3, 5). Görüşmeciler, reform sürecinde yalnızca yasal düzenlemelerin yeterli olmadığına, aynı zamanda yönetsel kültürde de köklü bir “zihniyet dönüşümünün” gerekliliğine işaret etmişlerdir (Görüşmeci 9). Bazı üst düzey bürokrasinin adeta stratejik planlamaya karşı “direndiği”, her kurumun bu reformu eşit düzeyde benimsemediği ifade edilmiştir (Görüşmeci 6).

4. Ortaya Çıkan Sonuçlar Göz Önünde Bulundurulduğunda, Aktörler Bu Politik Transferi Ne Ölçüde Başarılı Olarak Değerlendirmektedir?

5018 sayılı Kanun'un, Türkiye Cumhuriyeti'nin geleneksel kanun yapma anlayışından farklılaşarak, kurumsal karar alma özerkliğini destekleyen önemli bir yasal zemin oluşturması, en önemli kazanımlardan biri olarak değerlendirilmektedir. Geleneksel olarak, kanunların bir yönlendirme yapmadığını, fakat 5018 sayılı Kanun'un bu gelenekten ayrılarak idarelere performans odaklı ve stratejik bir yaklaşımla yönlendirme yaptığı ifade edilmiştir (Görüşmeci 9).

2003 öncesinde kamuda planlama DPT, Hazine, Maliye ve Başbakanlık merkezli olarak yapılırken, 5018 sayılı Kanun ile tüm merkezî ve yerel idarelerin kendi stratejik planlarını yapması kanuni bir zorunluluk haline getirilmiştir. Burada bir perspektif değişikliği göze çarpmaktadır; DPT'nin plan ve programları oluşturduğu, idarelerin de bunların uygulayıcısı olduğu geleneksel sistemden farklı olarak, planlama yetkisi idarelere devredilmiştir (Görüşmeci 9). 5018 sayılı Kanun'un, merkeziyetçi denetim süreçlerini yerinden yönetim ilkesi doğrultu-

sunda yerel birimlere devretmekle Türkiye’de kamu mali yönetimine performans odaklı ve verimlilik temelli bir yasal çerçeve kazandırıldığı (Görüşmeci 1, 9)savunulmaktadır.

Yapılan değerlendirmelerde, 5018 sayılı Kanun’un mali disiplin sağlama işlevine de güçlü bir vurgu yapılmıştır. Bu kanun, kamu mali yönetimi açısından, kamu borç yükünün azaltılması ve harcamaların kontrol altına alınmasını sağlamıştır. Ayrıca, kamu idarelerine harcama süreçlerinde yetki ve sorumluluk vererek, bu kurumları daha şeffaf, disiplinli ve etkin kaynak kullanımı konusunda teşvik etmiştir (Görüşmeci 9).

Görüşmeciler, stratejik planlama ile kamuda performansa dayalı bir yapı oluşturulması beklentilerine rağmen, uygulamaya ilişkin değerlendirmelerinde bu hedefe ulaşıldığına dair aynı düzeyde olumlu bir görüşe sahip değildir. Her ne kadar kamu kurumları stratejik planlar hazırlasa, hedefler ve performans göstergeleri sunsa da pratikte çoğu idarenin yönetiminde plan bir referans dokümanı olarak kullanılmamaktadır. Planlar kağıt üzerinde kalmaktadır (Görüşmeci 7). Biçimsel olarak Batılı ülkelerin planları ile aynı yapıya sahip olan stratejik planlar uygulamada belirleyici olmamaktadır. “Stratejik planların veya performans programlarının herhangi bir şekilde yönetim kararlarını etkileme kabiliyeti kalmadığı” ifade edilmektedir. (Görüşmeci 9). Kamu idarelerinin bu planları genellikle içselleştirmede ve yalnızca yasal “mecburiyeti yerine getirmek” için hazırladığı belirtilmiştir. Planların genellikle az sayıda kişinin katılımı ile şablona uygun şekilde hazırlandığı, çok sayıda ölçülemeyecek hedefin belirlendiği ifade edilmiştir. Stratejik planların, yönetim için bir yol haritası sunmayan, karmaşık ve işlevsiz belgeler olduğu söylenmiştir. Türkiye’de uygulama “stratejik planlamanın stratejik yönetime evrilememesiyle” sonuçlanmıştır (Görüşmeci 9).

Stratejik planlama bir nevi “kölfe” ve “zaman kaybı” olarak görülmüş, öngörülen görevler layıkıyla yerine getirilememiştir (Görüşmeci 3, 9). İdareler eskiden kalma alışkanlıklarıyla “maliyec” vermeye devam etmiş, kendilerine yabancı olan ve yeterince uzmanın da bulunmadığı stratejik planlamaya gereken önemi vermemişlerdir. Ayrıca stratejik planlama sorumluluğunun SGB’ler ile sınırlı tutulması, ana hizmet birimlerinin “zaman kaybı” olarak gördüğü stratejik planlama işlerine katkı vermemesi de planların kalitesini sorgulanır hale getirmiştir. Önemsenmeyen stratejik planlama ile ilgili işler “kurumda en boş kişiye” (Görüşmeci 3) bırakılmıştır. Yine Türkiye’de karar alma kültürünün merkezîyetçi ve lider odaklı olduğu, alt kadroların inisiyatif alamadığı veya strateji geliştirme

sürecine katkıda bulunamadığı belirtilmiştir (Görüşmeci 3, 4): “Planlar hazırlanıyordu ama hadi plan bitti günlük hayata dönelim, nerede kalmıştık, işimize gücümüze bakalım yaklaşımı vardı” (Görüşmeci 9).

Kamu yönetiminde teorik olarak süreklilik esas olsa da pratikte uygulamada kararlılık eksikliği gözlemlenmiş ve bazı geri adımlar atılmıştır. “Üst yönetim sahipliğinin kaybolduğu” süreçte, kurumlar kağıt üzerinde stratejik plan ve bütçe hazırlasa da uygulamada gündeme dayalı geçici çözümler ön plana çıkmaya başlamıştır (Görüşmeci 8). Merkezî sahiplik azalınca, idareler düzeyinde pek çok tepe yönetici stratejik planı kendini “bağlayıcı” bir vizyon belgesi olarak görmemiştir (Görüşmeci 7). Hem hazırlık sürecinde yer almamışlar hem de uygulamada kendi kararlarını verirken stratejik planı gözetmemişlerdir. Yöneticiler, genellikle stratejik plan dokümanını sadece “önüne geldiğinde imzalamış”, içeriği ve uygulama-sıyla ilgilenmemiştir (Görüşmeci 6).

Stratejik planların hazırlanmasında, kamu idarelerinin çok sayıda stratejik hedef belirlemesi, bu hedeflerin çoğunlukla stratejik olmaktan çok günlük operasyonel nitelikte kalması gibi sorunlarla karşılaşmıştır. Ayrıca, bu hedeflerin sayısının fazla olması nedeniyle performans göstergeleri de karmaşık hale gelmiş ve yönetim için izlenebilir olmaktan çıkmıştır. Bu sıkıntıları çözmek için stratejik plan hazırlama kılavuzlarında hedef ve gösterge sayılarına limit getirme yoluna dahi gidilmiştir (Görüşmeci 9). Bu çerçevede, stratejik planlara bakıldığında kurumların çoğunun kendini değişime ve gelişime zorlayacak, dönüştürücü hedefler geliştirmek yerine, hâlihazırda rutin olarak gerçekleştirdiği faaliyetleri hedef olarak stratejik plana koyduğu görülmektedir. Sonrasında da hedeflerin büyük oranlarda gerçekleştiği raporlanmaktadır. Önceki dönem plan değerlendirmelerinde, kurumlarının %80-90 düzeyinde hedeflerine ulaştığı raporlanmıştır. Daha da ilginç olarak, çoğu idare bunu bir başarı olarak lanse etmektedir: “Kalite yok, sayı var. Nicelik artışı var, ama kalite var mı yok mu, bunu ölçemiyor” (Görüşmeci 3).

Yine ilk dönemlerde özellikle bütçe boyutu stratejik planlarla entegre edilemediği için hedefler de uygulanabilir olmaktan çıkmıştır (Görüşmeci 1). Bunun nedeni, Türkiye’deki geleneksel bütçe yönetim alışkanlığının bu tür performans odaklı bir yaklaşımı içselleştirememiş olmasıdır. Örneğin, 2007-2008 yıllarında performans bütçelemesi ve programları bütçeden bağımsız bir sistem olarak oluşturulup, kamu kurumlarından bütçelerini performans hedeflerine dağıtmaları istendiğinde, kurumlar bütçelerinin büyük kısmını (%80-90) genel havuzda toplarken, yalnızca küçük bir kısmını (%10) performans hedefleri ile ilişkilendir-

direbilmiştir (Görüşmeci 9). Hedefler çok genel tutulduğundan bunları spesifik göstergelere bağlamak güçleşmiştir. Sonuç olarak, stratejik hedefler ile performans bütçeleme arasında beklenen uyum sağlanamamış, stratejik planlamada performans kısmı eksik kalmıştır.

5018 sayılı Kanun performans odaklı değil, mali odaklı bir yaklaşıma sahip olarak kanunlaşmıştır. Kaynak bağlamlardaki performans yönetimi temelli sistemlerinin aksine, Türkiye’de performans raporları hazırlanmamakta ve Sayıştay da performans denetimi yapmamaktadır. Görüşmeciler, performans denetiminin Sayıştay’a entegre edilmesi beklentisinin olduğunu, ancak bunun hükümetin siyaset yapma yetkilerine müdahale olarak görüldüğü için sıcak bakılmadığını belirtmiştir (Görüşmeci 1, 4, 5). Stratejik planların kalitesi, hedeflerin uygunluğu, başarısı-başarısızlığını izleyen ve buna göre gerektiğinde yaptırım uygulayan bir denetim sistemi oluşturulmadığı için kamu idarelerinin de bu sürece gerekli önemi vermediği ifade edilmiştir. Kamu idareleri stratejik planları ve performans programlarını hazırlasa bile, bunlar aktif bir şekilde kontrol edilmemiş ve yönetsel kararlara entegre edilmemiştir (Görüşmeci 9).

Tartışma

Bu bölümde, stratejik planlamanın Türkiye’deki serüvenine ilişkin aktörlerinin yorumları değerlendirilecektir. Değerlendirme, araştırmaya yön veren dört ana soru çerçevesinde yapılacaktır.

1. Transfer İhtiyacının Ortaya Çıkış Dinamikleri ile Transferin Amaç ve Hedefleri Nasıl Kavramsallaştırılmakta ve Anlaşılmaktadır?

Dönemin kilit aktörleri ile yapılan mülakatlar neticesinde elde edilen veriler bizlere Türkiye’de stratejik planlama çeviri sürecinin perde arkasını sunmaktadır. Bu çerçevede öncelikle 1990’lı yıllarda Türk kamu yönetiminde ciddi bir yönetim reformu talebinin hem dışsal hem de içsel faktörlerce dile getirildiğini anlamaktayız. Değişim “ajanı” olarak nitelendirebileceğimiz AB, IMF, OECD, Dünya Bankası gibi kuruluşların krizdeki Türkiye ekonomisini düzeltmek için bir dizi mali disiplin reformu talebi olmuştur. Ekonomik krizlerin bir yönetim sorunu olduğunun farkında olan üst ve orta düzey Türk bürokratlarının da bu reform talebini herhangi bir direnç göstermeksizin sahiplendiği söylenebilir. Diğer bir ifade ile, yarı-baskıcı, ya da gönüllü, fakat aynı zamanda uluslararası kabul görme beklentisi içeren bir süreç yaşanmıştır (Dolowitz & Marsh, 2000). Uluslararası

sı kuruluşların bu 5018 sayılı Kanun'u şart koşması, Türk kamu bürokrasisinin reforma duyduğu ihtiyaç ve 2002'de tek başına iktidara gelen AKP yönetiminin hem Batı dünyasıyla güçlü ilişkiler kurarak meşruiyet kazanma çabası hem de uzun süredir eksik kalan siyasi iradeyi ortaya koyması, bu reformun hayata geçirilmesi için uygun bir zaman ve zemin hazırlamıştır. Stratejik planlamanın dış aktörlerin baskısıyla Türk kamu yönetimine aktarılması, transferi yapan Türk aktörler tarafından kuşkuyla karşılanmamış, psikolojik engel veya direnç oluşmamıştır. Aksine, dış aktörlerin talepleri, bu değişimin siyasi gündeme güçlü bir şekilde taşınması açısından bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Bununla beraber, aynı durumun, Türkiye'de kamu yönetim reformlarının itici gücünün dış kaynaklı olmasının bir gelenek haline geldiğine işaret ettiğini de belirtmek gerekir. DPT'nin kuruluşunda olduğu gibi, stratejik planlamaya geçişte de uluslararası kuruluşların etkin aracı roller oynadıkları görülmektedir.

Stratejik planlamanın Türkiye bağlamında benimsenmesi sürecinde, aktörlerin söylemlerinde stratejik planlamanın geniş kapsamlı kamu reformu çerçevesinde ele alındığı açık bir şekilde görülmektedir. Aktörlerin söylemlerinde reforma dair yüksek düzeyde bir retorik, değişim ihtiyacı ve değişime öncülük etme heyecanı gözlenmektedir. Stratejik planlamayı etkinlik, hesap verebilirlik ve performans odaklı yönetim gibi kavramlarla ilişkilendirmekte, bu sayede öncülük ettikleri kamu yönetimi reformunun ve onun bir bileşeni olan stratejik planlamanın uluslararası normlara uygun biçimde transfer edildiğini ifade etmektedirler. Aktörler, birer dil zanaatkârı gibi hareket ederek; bu kavramsal setleri stratejik planlamayı yerel ihtiyaçlara uygun pratik bir çözüme dönüştürmek yerine, retorik bir çeviri oyunu yoluyla reformun meşruiyetini sağlamak amacıyla kullanmışlardır (Valverde & Oliviera, 2023). Her ne kadar reform vizyonu ile ilişkilendirilmiş ve söylem düzeyinde güçlü bir uygulama iradesi sergilenmiş olsa da uygulama süreci açısından bu iradenin somut kazanımlara ve sonuçlara yeterince yansımadağı yönündeki görüşler ağır basmaktadır. Bunun nedenleri aşağıda ayrıntılandırılacaktır.

2. Transferi Gerçekleştiren Aktörler, Stratejik Planlamanın Transferini Yönetme Konusunda Kendilerini Ne Ölçüde Bilgili, Deneyimli ve Yetkin Görmektedir?

Transfer sürecinde kilit rol oynayan aktörlerin stratejik planlama ile ilgili bilgi ve yorumlama düzeyinin yüksek olduğu söylenebilir. DPT'de çalışan üst düzey yönetici aktörlerinin makro ölçekte yapılan kalkınma planlaması bağlamında strate-

jik planlamaya ilişkin bilgi düzeylerinin oldukça yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Transfere öncülük yapan DPT, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık'tan (özellikle müsteşarlık düzeyinde) gelen aktörlerin önemli bir kısmının yüksek lisanslarını stratejik planlama/yönetim alanında yaptıkları, bu alanda bilimsel ve yönetsel raporlar yazdıkları görülmektedir. Ancak stratejik planlama konusundaki bilgilerinin transferin yapıldığı Batı ülkeleri bağlamındaki bilgi ve yorumlarla sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Kaynak ülkeler ile Türkiye arasındaki bağlam farklılıklarına ilişkin bilgi düzeylerinin sınırlı olduğu, transfer sürecini yorumlarken kritik öneme sahip kamu yönetimlerinin örgütsel/yapısal farklılıklarına (karar verme süreçleri, yönetim sistem ve yapıları), kamu yönetimi alanı kurumsal mantık farklılıklarına (devlet ya da pazar yönelimli), stratejik planlamayı oluşturan ana sistemlere (performans sistemi, hedeflere dayalı bütçe sistemi, iç kontrol ve iç denetim vb.) ilişkin yorumlarda bulunmamalarından anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, aktörlerin bilgilerinin, kaynak ve alıcı ülkelerin ulusal kurumsal bağlam farklılıklarını analiz etme, karşılaştırma, çıkarsama ve uyarılama yapma düzeyinde olmadığı anlaşılmaktadır. Halbuki, literatür burada çeviriyi yapan aktörlerin bağlamsal çok dillilik yetkinliğine de sahip olması gerektiğini, yani hem kaynak bağlamı hem de alıcı bağlamı iyi bilmeleri gerektiğini vurgulamaktadır (Carlile, 2004; Sturdy & Wright, 2011). Başarılı bir transfer için aktörlerin sadece kaynağı değil, bilginin taşınacağı yerel pratiği de analiz eden aktif bir yeniden bağlama uygun hale getirme yetkinliğine sahip olmaları gerektiğini, aksi takdirde sürecin mekanik bir kopyalamadan öteye geçemeyeceğini belirtmektedirler (Røvik, 2023). Aktörlerin bilgisinin stratejik planlama ile kurumsal bağlam arasında ilişki kurmada kritik öneme sahip olmasına rağmen, aşağıda ele alınacağı üzere, aktör yetkinliğine işaret eden çeviri stratejisinin olmayışında etkisi olmadığı daha açık gözlenmektedir.

Aktörlerin stratejik planlama hususunda bilgili olmakla beraber idareler düzeyinde stratejik planlamanın nasıl uygulandığı, hangi sistem ve süreçlerin tamamlayıcı olduğu, gereken yetkinlikler vb. hususlarda deneyim sahibi oldukları söylenemez. Transfer sürecinde aktörler, kaynak ülkelerde saha ziyaretleri yapmışlardır. Ancak bu kısa saha ziyaretlerinin bir deneyim kazanmaktan uzak olduğu söylenebilir. Stratejik planlama yapma deneyimi eksikliğinin yansımaları hem mevzuat oluşturma hem de uygulama süreçlerinde kendini açığa vurmuştur.

Aktörlerin stratejik planlama transferini yönetme konusunda kendilerini ne ölçüde yetkin gördükleri kritik bir husustur. Stratejik planlama transferini yapan üst düzey kamu yöneticisi aktörlerin, stratejik planlamayı hangi çeviri stratejisi

ile getirdikleri yorumlarda yer almamıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, çeviri literatüründe alıcı ve kaynak bağlamların farklı olması durumunda transfer edilen olgunun radikal değişiklikler gösterebileceği iddia edilmekteydi (Røvik, 2016). Bu çerçevede, stratejik planlamanın sadece ithal bir yönetim aracı olması değil; aksine yerleştirme stratejileri ile biçimlenen, “çevrilen”, dinamik bir süreç olması beklenirdi. Bu perspektif doğrultusunda, Türk kamu yönetimiyle, kaynak ülkelerin kamu yönetimleri arasında bağlam farklılıklarının yüksek olması nedeniyle planlı bir şekilde uyarlama, değişime gitme, eklemeler ve çıkarmalar yapma söz konusu olmalıydı. Görüşmelerin analizinde aktörlerin bağlam farklılıklarını dikkate alarak stratejik planlama transferi için nasıl bir “çeviri stratejisi” tercih ettiklerine ilişkin değerlendirmelerde bulunmadığı gözlemlenmiştir. Bu nedenle, transfer süreci boyunca stratejik planlama modelinin başarılı şekilde uygulanabilmesi için gerekli uyarlamaların yapılması, Türk kamu yönetiminde uygun koşulların oluşturulması ile yapısal dönüşüm ve motivasyon sistemlerinin geliştirilmesi büyük ölçüde sınırlı kalmıştır. Bulgular, stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine kazandırılması sürecinde bilinçli, planlı bir “çeviri stratejisinin” geliştirilmediği ve izlenmediğini göstermektedir. Bu durum, Røvik’in (2016) spesifik olarak tanımladığı anlamda, transfer aktörlerinin yetkin olmadıklarına işaret etmektedir.

Bağlamsal farklılıkların yüksek olması göz önüne alındığında, radikal değişim içeren bir çeviri stratejisinin kullanılması gerektiği halde kullanılmamasının en önemli sonucu; kaynak bağlamlarda şeffaflık, performansa dayalı yönetim ve bütçeye geçişi sağlayan stratejik planlama aracının, Türkiye’de baskın bir mali kontrol mantığına sahip bir araca dönüşmesi olmuştur. Batılı ülkelerde performans yönetimi stratejik planlamanın en önemli parçası iken, Türkiye’de performans boyutu atlanmıştır. Yine bütçelemenin stratejik hedeflere göre yapılması gerekirken, planlar bütçe ile ilişkilendirilememiştir. Stratejik plan o zamanki kriz konjonktüründe ihtiyaç duyulan bir mali kontrol aracına dönüştürülmüş, çeviri sürecinde “stratejik yönetim” vurgusu kaybolmuştur. Türk kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik (Turan, 2011), siyasal kültürün “aşkın devlet” geleneğinde şekillenmiş olması (Heper, 2006), idarelerin kendi kararlarını vermelerini ve bütçelerini yönetmelerini bir risk olarak değerlendirmiş, merkezdeki güç çevreye dağıtılmak istenmemiştir. Türkiye’de stratejik planlama transfer sürecine ilişkin uygulamalara bu açıdan bakıldığında, Røvik’in (2016) ileri sürdüğü üzere, başarılı bir uygulama için sosyal inovasyon anlayışıyla stratejik planlama modelinde radikal değişikliklerin tersine, asıl amacı olan performans odaklılıktan uzaklaşarak ve olmazsa olmazı niteliğindeki ana unsurlarından (hedeflere göre yönetim,

hedeflere dayalı bütçe ve performans sistemi) yoksun bırakılarak mali kontrol aracına indirgenmiştir. Bu durum, radikal çeviri modunun “negatif” bir şekilde kullanıldığı anlamına gelmektedir.

Bununla beraber bulgular, söz konusu negatif çeviri modu konusunda 5018 sayılı Kanun’un mimarları olan farklı kurumlar arasında bir fikir birliği olmadığına da işaret etmektedir. Bu durum, Diedrich & Czarniawska (2024) işaret ettiği ‘melezleşme’ (hybridization) olgusu ile açıklanabilir. Farklı aktörlerin stratejik plana yükledikleri anlamların çarpıştığı çok yönlü bir tercüme süreci gerçekleşmiştir. Stratejik planlamanın niteliği ve fonksiyonu konusunda, özellikle Maliye Bakanlığı ile DPT ve Başbakanlık’ın perspektifleri birbirinden farklı olmuştur. Maliyenin statükocu, muhafazakar ve mali kontrol odaklı mantığı ile, Başbakanlık ve DPT’nin reformist, ademimerkeziyetçi planlama mantığı birbirleri ile çatışmıştır. Haveman vd.’nin (2023) işaret ettiği üzere, hâkim kurumsal mantıklar, aktörlerin anlamlandırma ve değerlendirme süreçlerini şekillendirerek, yeni gelen reform girişimlerini kendi süzgecinden geçirmekte; bu girişimleri ya dönüştürerek uyumlu hale getirmekte ya da kısmi uygulamalarla etkisizleştirmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de de nihai tercüme, hâkim ve baskın mantık olan kontrol mantığının, diğer bir ifade ile Maliye geleneğinin öncelikleri doğrultusunda şekillenerek, orijinalinden farklılaşmış melez bir yapı olarak ortaya çıkmıştır.

3. Stratejik Planlamanın Başarılı Bir Şekilde Uygulanmasında En Önemli Kısıtlayıcı Faktörler Hangileridir ve Bu Faktörlerin Nasıl Yönetileceği Düşünülmektedir?

Stratejik planlama transferi sürecinde en önemli kısıtlayıcı faktör kültür farklılığı olarak düşünülmüştür. Bununla birlikte kültür farklılıklarının ne anlama geldiğine ilişkin açıklayıcı yorumlara yer verilmemiştir. Aktör yorumlarında kültür soyut ve geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır. Muhtemelen bu nedenle yönetim kültüründe planlı bir değişim öngörülmemiş, zaman içerisinde değişeceğine ilişkin iyimser bir beklenti ile hareket edilmiştir.

Kuramsal açıdan bakıldığında, stratejik planlamanın uyarlanması ve uygulanmasının önündeki en büyük engel, sınırları tayin edilmesi oldukça zor olan kültür değil, kurumsal mantıklardır. Stratejik planlama, örnek alınan kaynak ülkelerde pazar yönelimli bir kurumsal mantık içerisinde doğmuş ve uygulama imkânı bulmuşken, transfer edildiği Türk kamu yönetimi, tipik devletçi kurumsal mantık karakteristikleri göstermektedir. Türkiye’de de tarihsel derinliğe sahip

‘mali/devletçi mantık’, transfer edilen piyasa mantığına direnç göstermiş ve onu kendi tarihsel öncelikleri doğrultusunda törpülemiştir (Haveman vd., 2023).

YKK, kurumsal mantıkları, belirli bir alanda uygulayıcıların eylem alanını kısıtlayan kültürel-bilişsel kodlar olarak tanımlamaktadır (Thornton & Ocasio, 1999). Bu tür kısıtlayıcı unsurların varlığının transfer sürecinde kurumsal mantıklar arasındaki farklılığı kapsamlı ve detaylı bir şekilde ele alarak hem stratejik planlama modelinde hem de uygulanacak kurumsal bağlamda ne tür değişiklikler yapılması gerektiği düşünülerek yeniden yapılandırma yoluna gidilmesi beklenilir. Bunun yapılması, Røvik’in (2016) ileri sürdüğü üzere, radikal bir strateji veya çeviri modu gerektirmektedir. Dahası, söz konusu devletçi mantık ile, çeviri süreci devletin öncülüğü ve izniyle tepeden yönetilmiş, uygulayıcı kamu kurumları transfer sürecine dâhil edilmemiştir. Bütün bunların sonucu olarak, merkezî devlet kamu reformu çerçevesinde önemli bir değişim girişiminde bulunmasına rağmen stratejik planlama anlayışı kurumlarca içselleştirilememiştir. Kurumlar, stratejik planın önemini ve fonksiyonunu anlamlandırma ve iç işleyişlerine uyarlama çabası içine girmediği için de nihayetinde stratejik plan sembolik olarak uygulanmaya başlanmıştır. Kurumsal mantıklar açısından, bu durumda “decoupling” sürecinin işlediğine işaret edilmektedir. Yani, kurumsal çevreden gelen beklentileri karşılayan biçimsel yapılar oluşturularak (Meyer & Rowan, 1977; Oliver, 1991; Thornton vd., 2015; Zucker, 1987) ve iç/dış çevrelerde meşruiyet kazanmak adına fikir benimsenmiş, ancak çeviri görüntüde kalmıştır. Bu durum, Nielsen vd.’nin (2020) ikili düzey çeviri modeliyle de örtüşmektedir. Modele göre, stratejik planlama yasal düzenlemeleri ve kurumsal yapıları (SGB) başarıyla çevirip meşrulaştırılmış; ancak aktörlerin günlük iş yapma biçimlerine nüfuz edememiştir. İki düzey arasındaki bu kopukluk, reformun söylemsel bir başarı kazanmasına rağmen eylemsel bir başarısızlık yaşamasına neden olmuştur. Mevcut merkezîyetçi ve kontrolcü mantıkla bağdaşmadığı veya mevcut merkezîyetçi ve kontrolcü mantık değiştirilmediği için uygulama alanı sınırlı kalmıştır. Örneğin, devletçi bakış açısının yansımalarından biri, yapılan mülakatlarda da çoğu aktörün (Görüşmeci 3, 4, 10, 11, 12) dile getirdiği üzere, idare düzeyinde planların takip edilmemesi genel bir olguyken, idarelerin üst politika belgelerine uyumunun daha çok önemsenmesidir. İdareler hesap verme zorunluluğu ile üst politika belgeleri (kalkınma planı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı eylem planları) ile uyumu önceliklendirmişlerdir (Görüşmeci 3, 10). Bu durum şu sonucu doğurmuştur: idareler stratejik planları yönlendirici bir araç olarak kullanmaktan ziyade, kendilerine sorumluluk yükleyen üst politika belgeleriyle uyumlu hareket etme gerekliliğini öncelikli hale

getirmiştir. Üst politika belgelerinin idare için detaylı bir yönlendirme yapması beklenemeyeceği için bu durum idareler düzeyinde planlamanın yüzeysel ve eksik olmasına ve merkezî planlamanın ağır basmasına yol açmıştır.

Kurumsal mantık farklılıklarından kaynaklı bu temel sorun, engel olarak görülen diğer hususlara da zincirleme olarak etki etmiştir. Kamuda stratejik planlama uygulamaları için gerekli olan insan kaynakları kapasitesi vurgulanmış olmasına rağmen, bunun geliştirilmesi için hazırlık ve uygulama aşamalarında yeterli çalışma yapılmadığı anlaşılmaktadır. Uygulama aşamasında kurum içi kapasite eksiklikleri, çalışanların stratejiye yönelik pozitif algı ve inanç düzeyini daha da düşürmüştür. İnsan kaynağı eksikliğini gidermek için, 5018 sayılı Kanun'un Maliye Bakanlığı'nın sahipliğinde olmasının da etkisiyle, stratejik planlama uzmanları yetiştirmek yerine, buna en yakın hazır yetkinlikte görülen mali uzmanlar SGB'lere atanmıştır. Zaman içerisinde uygulamada SGB'lerin mali işlerin dışına çıkarak stratejik planlamaya yön verecek kurumsal yetkinliğe ulaşması ihtimali, bu sebeple zayıflamıştır. Ancak burada, insan kaynağının yetiştirilmesine gidilmiş olsaydı bile bunun yönlendirici kurumsal mantıktan bağımsız yapılamayacağı da akılda tutulmalıdır.

Pazar odaklı kurumsal mantığın egemen olduğu kaynak ülke bağlarından farklı olarak, devletçi kurumsal mantığın ağır bastığı Türkiye'de stratejik planlamaya geçişin; hizmet alıcıların karar süreçlerine katılımı, veriye dayalı yönetim, hesap verebilirlik, üst yönetimin sahiplenmesi, kurumsal düzeyde ilerlemeci bir değişim yaklaşımı ve performans odaklı karar alma gibi alanlarda beklenen etkileri oldukça sınırlı kalmıştır. Bu durum, stratejik planlamanın istenilen başarıyı sağlamasının önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Özellikle, aktör söylemleri etkinlik ve hesap verebilirliğe vurgu yaparken, en kritik gösterge olan hedef-bütçe entegrasyonu zayıf kalmıştır. Sonuç itibarıyla hem transfer aktörlerinin hem de Türkiye'deki kamu kurumlarının, dışarıdan alınan stratejik planlama modelini keşfetme, özümseme ve uygulama kapasitesi sınırlı kalmıştır (Cohen & Levintal, 1990; Lane vd., 2006; Welch & Welch, 2018).

4. Ortaya Çıkan Sonuçlar Göz Önünde Bulundurulduğunda, Transfer Eden Aktörler Bu Politik Transferi Ne Ölçüde Başarılı Olarak Değerlendirmektedirler?

Türkiye'nin stratejik plan reform süreci sonunda elde ettiği sonuç, planlamanın kaynak bağlamındaki amaç ve misyonuyla bir uyumsuzluk şeklinde ortaya çıkmıştır (Wæraas & Nielsen, 2023). Amaçlanan kamu yönetimi reformu ile elde

edilen sonuç arasındaki fark değerlendirildiğinde, Bromley & Powell'ın (2012) kavramsallaştırmasıyla bir araç-amaç kopuşu olmuştur. Aktörler, stratejik planlamaya geçişin doğru ve gerekli bir adım olduğunu vurgulasa da stratejik planların biçimsel kaldığından şikâyet etmektedirler. İdarelerin planlama alanında bir dizi temel sorununun bulunduğu düşünülmektedir: planın yön vermediği bir yönetim anlayışının varlığı, kurumsal hedefler yerine kişiye (tepe yönetimine) bağlı uygulamaların esas olması, gerçekçi olmayan soyut hedefler konulması, hedeflerin sık değişmesi, performansın ölçülememesi, strateji geliştirme birimlerinin misyonundan çok farklı bir amaca hizmet etmesi (gelecek yönelimli ve performans odaklı yönetim yerine mali yönetim ve kontrol ağırlıklı uygulama). Örnek alınan kaynak ülkelerde ise performans dayalı bir yönetim arayışı kamuda stratejik planlamanın itici gücü olmuştur. Yenilikçi, kendi hedeflerini koyan, hesap veren, şeffaf bir yönetim anlayışına geçmek için stratejik planlama uygun bir araç olarak ortaya çıkmıştır. 5018 sayılı Kanun'da da aynı dönüşümün retorik olarak hedeflendiği görülmekle birlikte pratiğe yansıyan sonuçlar farklılaşmıştır. Süreç en başından itibaren mali kontrol ihtiyacı üzerine inşa edildiği için sonuç da performans ölçmeye yarayan bir kamu yönetiminin değil, mali disiplin ve kontrol anlayışının devam ettiği, performans hassasiyeti yerine mevzuata uyum hassasiyetinin öne çıktığı bir yaklaşımın oluşmasına yol açmıştır.

Aktörler, stratejik planlamanın hem idareler düzeyinde çok benimsenmemesi hem de zamanla merkezi yönetimin sahipliğinin azalması nedeniyle, süreç içerisinde zayıfladığını değerlendirmektedir. Başlangıçta güçlü bir hükümet desteği de bulan ve siyasi olarak sahiplenilen stratejik planlama, sonrasında üst yönetim kadrolarının değişmesi ile "göstermelik olarak yapılan", şekil şartının yerine getirildiği, idarelerin sembolik uyum gösterdiği (Taheriruh & Moshtari, 2024) bir hale dönüşmüştür.

Bu durum, Pollitt'in (2001) işaret ettiği yararlı mit kavramı ile örtüşmektedir: stratejik planlama gibi küresel düzeyde meşruiyet kazanmış yönetim araçları, Türk kamu yönetiminde görünürde bir dönüşüm sağlamış olsa da yerleşik kurumsal yapı ve davranış kalıplarını dönüştürmede sınırlı etkide bulunmuştur. Christensen & Lægread'in (2007) vurguladığı gibi, reformlar çoğu zaman eski yapının retorikleriyle yeni araçların birlikte var olduğu karma bir rejime dönüşür. Türkiye örneğinde stratejik planlama, büyük ölçüde merkezîyetçi yapıyı koruyarak, yalnızca şeklen yeni bir yönetim dili üretmiştir. Bu noktada, aktörlerin stratejik planlamayı bir yönetsel değişim stratejisi olmaktan çok yerine getirilmesi gereken yasal bir zorunluluk olarak gördükleri düşünülmektedir. Bunun sonucunda,

kamu kurumları kendi gelişim ve ilerlemelerinden daha çok “nasıl görünürüz” kaygısıyla stratejik plan performans raporları üretmişlerdir.

Yönetmel Çıkarımlar

Bu çalışmanın bulguları, Türk kamu yönetiminde stratejik planlamanın işlevselliğini artırmak ve gelecekteki benzer yönetim reformlarının başarısını sağlamak adına politikacılar ve üst düzey yöneticiler için önemli yönetmel çıkarımlar sunmaktadır.

Araştırma sonuçları, yönetim araçlarının kaynak ülkeden transfer edilirken kapsamlı bir uyarılama planı olmaksızın, iyimser ve reaktif bir yaklaşımla aktarıldığını göstermektedir. Bu durum, reformun uygulama sahasında yapısal uyumsuzluklarla karşılaşmasına neden olmaktadır. Gelecek transfer girişimlerinde, dışsal yönetim bilgileri transfer edilmeden önce, kaynak bağlam ile Türk kamu yönetiminin kurumsal ve kültürel özellikleri arasındaki farklar doğru analiz edilmelidir. Politika yapıcılar, reformun hangi aşamada hangi yerel dirençle karşılaşacağını öngören, bilinçli ve esnek bir çeviri stratejisi geliştirmelidir. Olduğu gibi transfer etmeye çalışmak, sonuçlarımızın da gösterdiği gibi mümkün değildir. Çeviri stratejisi geliştirilmeden bir politika transfer edilmeye çalışıldığında kaynak bağlamdan sapma da kontrol edilememektedir. Halbuki bilinçli bir adaptasyon stratejisi oluşturulması, sürecin daha verimli olmasını ve transfere konu olan politikanın bağlama uyumlu hale gelmesini sağlayacaktır

Politika yapıcılarının reform süreçlerinde sıklıkla kapıldığı aciliyet duygusu, kurumsal hazırlık evresinin atlanmasına neden olarak reformun uygulama başarısını zedelemektedir. Bu nedenle yasal düzenlemeler bir başlangıç noktası olarak değil; zihniyet dönüşümü ve kapasite artırımı sağlandıktan sonra süreci taçlandıran bir sonuç adımı olarak kurgulanmalı; hız yerine sürdürülebilirlik önceliklendirilmelidir.

Aktörlerin ifadeleri, planların genellikle yasal zorunluluğu yerine getirmek amacıyla törensel bir biçimde hazırlandığını ve karar alma süreçlerinde referans alınmadığını göstermektedir. Bu araç-amaç kopuşunu gidermek için, stratejik planlamanın performans yönetimi ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Sayıştay'ın denetimleri sadece usul düzeyinde kalmamalı, kurumların performansı, kendi koydukları hedefler doğrultusunda ölçülmeli ve izlenmelidir. Buna ek olarak mevcut durumda bütçe ile stratejik plan arasındaki uyumsuzluk giderilmelidir. Bütçe, performans kriterleri ve stratejik plan hedefleri arasında doğrudan ve somut bir bağ kurulmalıdır.

Planlar, az sayıda kişinin katılımı ile kılavuzdaki şablona uygun şekilde hazırlanmakta, üst yönetimin genelde nihai halini imzalamak dışında aktif bir hedef belirleme süreci ve katkısı olmamaktadır. Alanda bilgili, yetişmiş uzman eksikliği ve üst yönetimin stratejik planlamanın vizyonu ve dönüşüm mantığını içselleştirememesi, kurumları eski alışkanlıkları olan mali kontrole geri dönmeye itmiştir. Bu anlamda, stratejik plan sürecine kurumların tüm düzeylerinden aktif katılımın sağlanması ve planlama uzmanlarının yetiştirilmesi önem arz etmektedir.

Kısıtlılıklar ve Çalışma Önerileri

Bu çalışmanın bulguları değerlendirilirken göz önünde bulundurulması gereken bazı kısıtlılıklar mevcuttur. İlk olarak, her ne kadar nitel araştırma geleneğinde veri doygunluğu esas alınsa da çalışmanın 11 katılımcıdan oluşan örneklem büyüklüğü bir kısıt olarak değerlendirilebilir. Araştırma, reform sürecinin kilit siyasi aktörlerine odaklandığı için katılımcı sayısı doğası gereği sınırlı kalmıştır; ancak daha geniş bir örneklem grubunun (örneğin stratejik planı kurum düzeyinde uygulayan alt düzey yönetici ve bürokratlar, danışmanlık firmaları vb.) sürece dair daha farklı ve zengin perspektifler sunabileceği göz ardı edilmemelidir.

İkinci önemli kısıt ise veri kaynağının niteliği ile ilgilidir. Katılımcıların tamamının reformu bizzat tasarlayan veya uygulayan kamu bürokratlarından oluşması, veriler üzerinde sosyal beğenilirlik etkisi riskini doğurmaktadır (Chung & Monroe, 2003). Aktörlerin, yönettikleri süreci veya kurumsal kimliklerini idealize etme ve olumsuzlukları filtreleyerek yansıtma eğilimleri (pozitif yanlılık) olasıdır. Çalışma kapsamında bu risk, farklı kaynaklardan (resmî raporlar, tutanaklar vb.) yapılan veri çeşitlemesi ve derinlemesine mülakat teknikleriyle asgariye indirilmeye çalışılmış olsa da analizlerin bu bağlamsal kısıtlar ışığında yorumlanması gerekmektedir. Gelecek çalışmalarda reformun sadece tasarım aşamasına değil, tabandaki fiilî uygulama pratiklerine ve çevirinin kurumlar bazında işleyişindeki gerçek yansımalarına şahit olan aktörlerden de veri toplanması önerilmektedir.

Bu araştırma, stratejik planlama reformunun transfer sürecini, ağırlıklı olarak süreci tasarlayan üst düzey bürokratların perspektifinden ele almıştır. Gelecek araştırmaların, reformun transfer aşamasından sonraki uygulama pratiklerine de odaklanması literatüre önemli katkılar sunacaktır. Bu bağlamda, stratejik planlamanın kurum içindeki fiilî yürütücüleri olan SGB yöneticileri ve uzmanlarını kapsayacak daha geniş örneklemli çalışmaların yapılması, çevirinin tabandaki yansımalarını anlamak adına kritiktir. Ayrıca, tek tip bir uygulama yerine bağlamsal

farklılıkları gözetmek amacıyla; merkezî idare (Bakanlıklar) ile yerel yönetimlerin (Belediyeler) adaptasyon süreçlerini inceleyen karşılaştırmalı analizlerin yapılması önerilmektedir.

Sonuç

Bu çalışma, stratejik planlamanın Türkiye'ye transfer sürecini çeviri kuramı perspektifinden inceleyerek, aktörlerin yorumlayıcı rollerinin reformun başarısı üzerindeki belirleyiciliğini ortaya koymaktadır. Çeviri kuramı ve güncel kurumsal mantık literatürü (Haveman vd., 2023), kaynak ve hedef bağlamları arasındaki farklılıklar arttıkça, transfer edilen aracın uygulanabilirliği için radikal bir uyarılma (çeviri) stratejisinin zorunlu olduğunu öngörür. Bu doğrultuda, piyasa-performans mantığına dayalı stratejik planlamanın, hiyerarşik-devletçi Türk kamu yönetimi geleneğiyle karşılaştığında önemli bir dönüşüm geçirmesi teorik bir beklentidir.

Ancak araştırma bulguları, süreci yöneten aktörlerin bu yapısal gerilimi yönetmek adına bilinçli bir 'çeviri stratejisi' geliştirmediklerini göstermektedir. Aktörler, bağlamsal engelleri (yönetişim yapıları, kültürel kodlar, deneyim eksikliği vb.) analitik bir süzgeçten geçirmek yerine; reformun evrensel geçerliliğine dair aşırı iyimser bir tutum sergilemişlerdir. Stratejik planlama, mevcut bürokratik hiyerarşiyi dönüştürecek sihirli bir değnek gibi algılanmış; ancak Maliye geleneğinin baskın kontrolcü yapısı içerisinde, performansı önceleyen bir yönetim aracından ziyade şekilsel bir mali denetim aracına evrilmiştir. Sonuçta, vizyoner bir dönüşüm hedeflenmesine rağmen reform, melez bir yapı doğurarak törensel uyum düzeyinde kalmıştır. Bu durum, küresel reform söylemi ile yerel pratikler arasında, Steiner-Khamsi'nin (2012) ifadesiyle bir gevşek eklemlenme yaratmıştır.

Sonuç olarak bu çalışma; belirli bağlamlarda geliştirilen yönetim araçlarının, başka ülkelerde aynı sonuçları doğuracağı varsayımına dayanan evrensel reçete anlayışını eleştirel bir süzgeçten geçirmektedir. Bouckaert'in (2022) de vurguladığı gibi, özellikle güçlü idari hukuk geleneğine sahip ülkelerde devletin hiyerarşik mantığı, reform süreçlerinde piyasa mantığına baskın çıkmaktadır. Dolayısıyla bu araştırma, Christensen & Lægreid (2007; 2022) ile Pollitt & Bouckaert'in (2011) çalışmalarını destekler nitelikte; kamu yönetimi reformlarında tek tip araçlara doğru bir yakınsamanın mümkün olmadığını, aksine bağlam-temelli politika tasarımının kritik önemini teyit etmektedir.

Kaynakça / References

- Argote, L., & Ingram, P. 2000. Knowledge transfer: A basis for competitive advantage in firms. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82(1), 150–169. <https://doi.org/10.1006/obhd.2000.2893>
- Bezès, P. 2020. The new bureaucratic phenomenon performance-based management between bureaucratization, market and politics. *Revue Française de Science Politique*, 70(1), 21–47.
- Biernacki, P., & Waldorf, D. 1981. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141–163. <https://doi.org/10.1177/004912418101000205>
- Bouckaert, G., 2022. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-10)*. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>.
- Braun, V. & Clarke, V. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. doi:10.1191/1478088706qp063oa
- Bromley, P. & Powell, W. W. 2012. From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *Academy of Management Annals*. 6(1), 483–530. doi:10.5465/19416520.2012.684462
- Carlile, P. R. 2004. Transferring, translating, and transforming: An integrative framework for managing knowledge across boundaries. *Organization Science*, 15(5), 555–568. <https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0094>
- Christensen, T., & Lægred, P. 2007. *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom & Lægred, P. 2022. Taking stock: New public management (NPM) and post-NPM reforms - trends and challenges. *Handbook on the politics of public administration* (ss. 38–49). Edward Elgar Publishing. doi:10.4337/9781839109447.00010
- Chung, J. & Monroe, G. S. 2003. Exploring social desirability bias. *Journal of Business Ethics*. 44(4), 291–302. doi:10.1023/A:1023648703356
- Clandinin, D. J., & Connelly, F. M. 1990. Narrative, experience and the study of curriculum. *Cambridge Journal of Education*, 20(3), 241–253. <https://doi.org/10.1080/0305764900200304>
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. 1990. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. 1996. Travels of ideas. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating organizational change* (13–48). New York: Walter de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110879735.13>

- Czarniawska, B., & Sevón, G. 1996. *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Diedrich, A. & Czarniawska, B. 2024. Organizing integration of refugees: translation and hybridization. *Journal of Organizational Sociology*, 2(3), 327-349. doi:10.1515/joso-2024-0012
- Dil, E. & Barca, M. 2018. Uzun ömürlü Türk işletmelerinin strateji perspektiflerinin çözümlenmesi. *Yönetim ve Organizasyon Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 27-58.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Diñçer, Ö. 2015. *Türkiye’de değişim yapmak neden bu kadar zor?* (3rd ed.). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Diñçer, Ö., & Yılmaz, C. 2003. *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma: Değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T. C. Başbakanlık Yayınları.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. 1996. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x
- Dolowitz, D., & Marsh, D. 2000. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121
- Erlingsdottir, G. & Lindberg, K. 2005. Isomorphism, isopraxism and isonymism: Complementary or competing processes? B. Czarniawska & G. Sévon (Ed.), *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in the global economy* (ss. 47-70). Liber.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. 2011. Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371. https://doi.org/10.5465/19416520.2011.590299
- Haveman, H. A., Joseph-Goteiner, D. & Li, D. 2023. Institutional logics: Motivating action and overcoming resistance to change. *Management and Organization Review*, 19(6), 1152-1177. doi:10.1017/mor.2023.22
- Heper, M. 2006. *Türkiye’de devlet geleneği*. İstanbul: Doğu-Batı Yayınları.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Inkpen, A. C., & Dinur, A. 1998. Knowledge management processes and international joint ventures. *Organization Science*, 9(4), 454-468. https://doi.org/10.1287/orsc.9.4.454
- Kogut, B., & Zander, U. 1993. Knowledge of the firm and the evolutionary theory of

- the multinational corporation. *Journal of International Business Studies*, 24(4), 625–645.
- Krippendorff, K. H. 2004. *Content analysis: An introduction to its methodology*. London: Sage Publications.
- Lam, A. 1997. Embedded firms, embedded knowledge: Problems of collaboration and knowledge transfer in global cooperative ventures. *Organization Studies*, 18(6), 973–996. <https://doi.org/10.1177/017084069701800604>
- Lane, P. J., Koka, B. R., & Pathak, S. 2006. The reification of absorptive capacity: A critical review and rejuvenation of the construct. *Academy of Management Review*, 31(4), 833–863. <https://doi.org/10.5465/amr.2006.22527456>
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. 1985. *Naturalistic inquiry*. London: SAGE Publications.
- Lounsbury, M. & Wang, M. S. 2023. Expanding the scope of institutional logics research. *Management and Organization Review*. 19(6), 1185-1188. doi:10.1017/mor.2023.24
- Meyer, J. W., & Rowan, B. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Mizruchi, M. S., & Fein, L. C. 1999. The social construction of organizational knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, 44(4), 653–683. <https://doi.org/10.2307/2667051>
- Mosakowski, E. 1997. Strategy making under causal ambiguity: Conceptual issues and empirical evidence. *Organization Science*, 8(4), 414–442. <https://www.jstor.org/stable/2635212>
- Moynihan, D. P. 2006. Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77–89. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00557.x>
- Oliver, C. 1991. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>
- Patton, M. Q. 2014. *Qualitative research & evaluation methods integrating theory and practice*. London: SAGE Publications.
- Poister, T. H. 2010. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*. 70(1). doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x
- Pollitt, C. 2001. Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933–947. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00287>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. 2011. *Public management reform: A comparative analy-*

- sis – new public management, governance, and the neo-weberian state* (3rd ed.). London: Oxford University Press.
- Rodgers, R., & Hunter, J. E. 1992. A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review*, 52(1), 27–39.
- Røvik, K. A. 2011. From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631–653. <https://doi.org/10.1177/0170840611405426>
- Røvik, K. A. 2016. Knowledge transfer as translation: Review and elements of an instrumental theory. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 290–310. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12097>
- Røvik, K. A. 2023. *A translation theory of knowledge transfer*. London: Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780198832362.001.0001
- Sahlin, K., & Wedlin, L. 2008. Circulating ideas: Imitation, translation and editing. In *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (218–242). London: SAGE Publications <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n9>
- Scheuer, J. D. 2021. *How ideas move; theories and models of translation in organizations*. New York: Routledge.
- Simonin, B. L. 1999. Ambiguity and the process of knowledge transfer in strategic alliances. *Strategic Management Journal*, 20(7), 595–623. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199907\)20:7<595::AID-SMJ47>3.0.CO;2-5](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199907)20:7<595::AID-SMJ47>3.0.CO;2-5)
- Steiner-Khamsi, G. 2012. Understanding policy borrowing and lending building comparative policy studies. G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (Ed.), *World yearbook of education 2012* içinde (1st bs., ss. 3-17). London: Routledge.
- Steinke, I. 2004. Quality criteria in qualitative research. U. Flick, E. von Kardoff & I. Steinke (Ed.). *A companion to qualitative research* içinde London: SAGE Publications
- Stone, D. 2012. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6), 483–499. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>
- Sturdy, A., & Wright, C. 2011. The active client: The boundary-spanning roles of internal consultants as gatekeepers, brokers and partners of their external counterparts. *Management Learning*, 42(5), 485–503. <https://doi.org/10.1177/1350507611401536>
- Szulanski, G., Cappetta, R., & Jensen, R. J. 2004. When and how trustworthiness matters: Knowledge transfer and the moderating effect of causal ambiguity. *Organization Science*, 15(5), 600–613. <https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0096>
- Taheriruh, M. & Moshtari, M. 2024. Symbolic compliance with policy-led public procurement: decoupling practices and compliance barriers. *International Journal of Procurement Management*. 19(1), 1-20. doi:10.1504/IJPM.2024.135180

- Thornton, P. H., & Ocasio, W. 1999. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958– 1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801–843. <https://doi.org/10.1086/210361>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. 2015. The institutional logics perspective. In *Emerging trends in the social and behavioral sciences* (1–22). New Jersey: Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118900772.etrds0187>
- Turan, İ. 2011. Türk siyasi partilerinde lider oligarşisi: Evrimi, kurumsallaşması ve sonuçları. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 45, 1-21.
- Valverde, J. M. & Oliviera, S. A. 2023. Translating management ideas: consultants as language artificers. *Cadernos EBAPE.BR*. 21(2). doi:10.1590/1679-395120220167x
- Vandersmissen, L. & George, B. 2024. Strategic planning in public organizations: reviewing 35 years of research. *International Public Management Journal*. 27(4), 633-658. doi:10.1080/10967494.2023.2271901
- Venkitachalam, K., & Busch, P. 2012. Tacit knowledge: review and possible research directions. *Journal of Knowledge Management*, 16(2), 357–372. <https://doi.org/10.1108/13673271211218915>
- Wæraas, A. & Nielsen, J. A. 2016. Translation theory ‘translated’: Three perspectives on translation in organizational research. *International Journal of Management Reviews*. 18(3), 236-270. doi:10.1111/ijmr.12092
- Wæraas, A. & Nielsen, J. A. 2023. Translating management ideas: Imitation modes and translation outcomes. *Scandinavian Journal of Management*. 39(1), 101262. doi:10.1016/j.scaman.2023.101262
- Wei, L. 2020. A narrative inquiry into a newcomer school principal’s professional development for ELLs. *English Language Teaching*. 13(12), 57. <https://doi.org/10.5539/elt.v13n12p57>
- Welch, D. E., & Welch, L. S. 2018. Developing multilingual capacity: A challenge for the multinational enterprise. *Journal of Management*, 44(3), 854–869. <https://doi.org/10.1177/0149206315594846>
- Yıldırım, A. & Simsek, H. 1999. *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (11. bs.). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Zucker, L. G. 1987. Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443–464. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303>