

# Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama<sup>1</sup>

F. Neval GENÇ\*

**Özet:** Örgütlerin kendi güçlü ve zayıf yönlerini; dış çevrelerinde meydana gelen olayları, tehdit ve fırsatları sürekli olarak analiz ederek hızlı değişimler karşısında hazırlıklı olmalarını ve böylelikle ayakta kalmalarını sağlayan bir teknik olarak stratejik planlama veya stratejik yönetim anlayışı 1950'li yıllardan itibaren özel sektör alanında verimlilik ve etkinliği artırma amacıyla uygulanmaya başlamıştır. Stratejik planlama, 1980 sonrasında, geleneksel kamu yönetiminin ağırlığını kaybederek yeni kamu işletmeciliği anlayışının ağırlık kazanması sürecinde, kamu yönetimi alanına girmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'de stratejik planlama 2000'li yıllarda ulusal planlama sistemi içine yerini almaya başlamış, bu amaçla yasal ve yönetsel altyapısı oluşturulmuş ve kamu kurumları için stratejik planlama zorunlu hale getirilmiştir. Stratejik planlamanın Türkiye'de planlama sistemine yerleştirilme sürecinin incelendiği bu çalışmanın yöntemi, konuyu düzenleyen yasal mevzuat ve uygulama sonuçlarını incelemektir. Çalışmadan elde edilen sonuçlara göre; Türk kamu yönetiminde planlama alanında önemli bir kavramsal dönüşümü ifade eden stratejik planlamanın hazırlık çalışmaları devam etmekle birlikte stratejik planlamadan beklenen avantaj ve fırsatların ortaya çıkmasının önünde bazı güçlükler vardır. Bunlar daha ziyade Türkiye'de kamu yönetiminin ve planlama sisteminin geleneksel yapısı ve işleyiş süreçlerinden, uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** Stratejik planlama, kamu yönetimi, planlama, Türkiye

**Abstract:** As a technique which always analyses weak and strong side of the organization, actions happening outside so that organizations stay strong and prepared against fast changes, strategic planning or concept of strategic management has been performed in private sector in order to increase effectiveness and efficiency since 1950s. Strategic planning after 1980 became a subject in the domain of public administration and began to be performed. This happened as traditional public administration lost its ground and gave its place to the concept of new public management. Strategic planning in Turkey started to find its place in national planning system in 2000s. For this purpose legal and managerial infrastructure was made and strategic planning became compulsory for public organizations. in this study, the process in which strategic planning found its place in turkey's planning system was examined. The method was to analyze the results of practice and legal legislation framing the subject. According to the results; preparatory work of strategic planning which means a conceptual transformation in the planning domain of Turkish public administration has been continuing while there are some difficulties placing obstacles in the way of advantages and opportunities

<sup>1</sup> Bu çalışma 2007 yılındaki Dünya Şehircilik Günü 31. Kolokyumunda sunulan "Planlama Paradigmalarında Değişim Çerçevesinde Türkiye'de Stratejik Planlama" adlı bildirinin gözden geçirilmiş ve güncellenmiş halidir.

\* Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü İsabeyli Kampusu, Nazilli-Aydın.

expected from strategic planning. These grow out of traditional structure of planning system and public administration in turkey and their working process along with the practice

**Keywords:** strategic planning, public administration, Turkey

## Giriş

Son yıllarda stratejik planlama, bölgesel, ulusal ve uluslararası seviyelerde planlama alanında popüler tartışma konularından biri haline gelmeye başlamıştır. Bunun temelinde planlama siyasetleriyle çözümlenememiş olan bazı sorunları çözmek; ulus, kent, bölge ölçeğinde mevcut yapıyı kendilerine ait değerleri, varlıkları ile ön plana çıkararak daha rekabet edebilir hale getirmek amacı vardır. Stratejik planlama yaklaşımı 1950'li yıllarda özel sektör örgütlerinin içinde buldukları belirsizlik ortamında daha planlı ve hazırlıklı olmalarını, küresel rekabette üstünlük sağlamalarını amaçlayan bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiş ve 1970'lerde kamu örgütleri tarafından da uygulanmaya başlamıştır. Stratejik planlamaya ilişkin literatüre ve Türkiye'de temel politika belgelerine bakıldığında, yeni planlama paradigmaları ve planlamada daha esnek yaklaşımların uygulanması arayışında stratejik planlamanın, geleceği vizyon çerçevesinde planlamak için bir araç, statik planlama anlayışına bir alternatif olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Türkiye'de küreselleşme ve AB'ne adaylık sürecinin de etkisiyle Kamu Yönetimi reformlarında stratejik planlama kavramı reformun temel dayanak noktalarından birini oluşturmuştur. Stratejik planlama anlayışının Türkiye'de mevcut sistem içine yerleştirilmesi için kamu kurumlarının hazırlıkları sürmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararları<sup>2</sup> ve Yüksek Planlama Kurulu Kararları<sup>3</sup> ve ilgili yönetmelikler<sup>4</sup>, tebliğler<sup>5</sup> ve genelgeler çerçevesinde kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar devam etmektedir<sup>6</sup>. Uygulama "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te belirlenen geçiş programına göre yaygınlaştırılmaktadır.

Uygulamaların sonuçlarını değerlendirmek için henüz erken olmakla beraber, stratejik planlama mevzuatı ve

<sup>2</sup> Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarına Yönelik 15/10/2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>3</sup> 2003/14 sayılı ve 2004/37 sayılı YPK kararları.

<sup>4</sup> Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

<sup>5</sup> Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.

<sup>6</sup> 2010 yılı başı itibarıyla 145 merkezi kamu idaresinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilecektir. Merkezi yönetim kapsamında Ağustos 2008 itibarıyla 96 kamu kurumu stratejik planlarını hazırlamış, stratejik planlarını tamamlaması gereken 49 kamu kurumunda ise çalışmalar devam etmektedir. <http://www.sp.gov.tr/default.asp> (18.10.2008)

uygulamalarını düzenleyen temel dokümanlar incelendiğinde, stratejik planlamanın kamu kurumlarının yönetim kapasitelerini artırma, vizyona ve misyona dayalı olarak hareket etme, mevcut durumu analiz ederek uzun vadeli düşünmeyi sağlama, katılım, yönetim boyutlarını da taşıması bakımından yenilikler getirdiğini söylemek mümkündür.

Türkiye’de mevcut planlama anlayışı, yapılan planların kâğıt üzerinde kalması, uygulanamaması, belirlenen amaçlara ulaşmada isabet sağlayamama, hızlı yaşanan değişimler karşısında ihtiyaca cevap verememe gibi sebeplerle eleştirilmektedir (YAYED, 2006: 40-41; Akdoğan, 2006a: 4; Gülen, 2006:23). Planlamanın yeniden ele alınarak sorgulanması ve amaçlara ulaşmada karşılaşılan sorunların neler olduğunun tespiti önemli bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu çalışmanın amacı Türkiye’de de planlama sistemi içine yerleştirilmeye çalışılan stratejik planlamanın rolünü, yerini, getirdiği fırsatları ve uygulamada karşılaşılabilecek muhtemel güçlükleri tartışmaktır. “Stratejik planlama Türkiye’de planlama anlayışının değişmesi ve planlamada isabetliliği artırma konusunda faydalı olabilecek midir?” sorusunun cevabını araştırmak amacıyla öncelikle stratejik planlama kavramı ve kamu yönetimi alanına girmesi üzerinde durulacaktır. İkinci olarak Türkiye’de stratejik planlama anlayışı ve uygulamalarının gelişimi değerlendirilecektir. Nihayetinde stratejik planlamanın Türkiye’de planlama pratiğini geliştirmede ne gibi katkılar sağlayabileceği, uygulamada karşılaşılabileceği engeller tartışılacaktır.

## STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİ ALANINA GİRİŞİ

Yönetim olgusunun ayrılmaz unsurlarından biri planlamadır. Yönetim, özellikle kamu yönetimi içinde planlamaya verilen anlam, daha ziyade tahmin edilebilir bir çevrede faaliyet gösteren örgütlerin etkinlik ve verimliliği sağlamak amacıyla hareket etmesinden ibaretti. Bu anlamda 1950’lere kadar kısa vadeli plan anlayışı örgütler için hakim ve yeterli olurken (Parlak ve Sobacı, 2008: 322), 1950 sonrasında kurum içi analiz perspektifi sağlayan uzun vadeli planlara ve 1970 sonrasında dış çevre üzerinde odaklanan stratejik planlama anlayışına geçilmeye başlanmıştır. Takip eden dönemde ise stratejik yönetim boyutu ön plana çıkmaya başlarken, 1990’lardan günümüze “stratejik görüş/vizyon” anlayışı hakim duruma gelmiştir (Gözlükaya, 2007: 28-30). Bilim ve teknoloji alanında yaşanan hızlı dönüşüm ve ekonominin küresel hale gelmesi ile birlikte planlama alanında kamunun yanında özel sektörün, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin, meslek örgütlerinin de yer aldığı yeni karar verme, yönetim şekilleri ortaya çıkmış, planlar sosyal ve ekonomik boyutlarıyla birlikte çok yönlü hale gelmiştir (DPT, 2006a: 19).

Stratejik planlama kavramının üzerinde tam bir fikir birliğine henüz varılamamıştır. Poister ve Streib (2005: 46) stratejik planlamanın şu farklı tanımlarından bahsetmektedirler; “Örgütün uzun vadeli performansını belirleyen, yönetsel karar ve faaliyetlerinin bütünü kapsayan geniş bir kavramdır”; “Örgütün tüm birimlerinde ileri, bütüncül bir stratejik düşünce, vizyon oluşturma aracıdır”; “Stratejik yönetimin köşe taşıdır”. Bryson’a göre (1988: 11) stratejik planlama, bir örgütün ne olduğuna, neyi, niçin yaptığına ilişkin temel karar ve faaliyetleri üreten disiplinli bir çabadır. Genel bir tanımlamayla stratejik planlama, örgütün fırsat ve tehditlerini göz önüne alarak, gelecekle ilgili uzun dönemli

planlar yapmak ve bu planlara uygun olarak hareket etmeyi sağlayarak etkinliğini artıran bir araçtır (Yüksel, 2002: 31). Stratejik yönetim, işletmenin dış çevresiyle olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve örgütsel yönün belirlenmesiyle buraya ulaşmak için yapılacak işlerin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Dinçer, 1998: 35). Stratejik planlama, mevcut kaynakların en verimli biçimde kullanılarak kurumun gelecekte bulunmak istediği noktaya ulaşmak amacıyla yürüttüğü planlı faaliyetlerdir. Bu anlamda stratejik planlamanın temel unsurları mevcut durumun tespiti, bulunulan yere nasıl gelindiği, nereye doğru gidildiği, nereye gidilmesi gerektiği ve gidilmek istenen noktaya nasıl ulaşılabileceğidir (Albrechts, 2001: 295). Stratejik yönetim ise, örgütün hedeflerine ulaşmasını sağlayacak fonksiyonel kararların kesin ve açık olarak anlatılması, bütünlüğün tamamlanması ve değerlendirilmesi bilimidir (Yüzbaşıoğlu, 2004: 389).

Ne olup ne olmadığı tartışmalarında stratejik planlamanın bazı özellikleri şöyle sıralanabilir: stratejik planlama tek bir şey değildir, farklı amaçlarla, farklı durumlar için uygulanabilen bir kavramlar, prosedürler bütünüdür. Stratejik planlamanın amacı, mutlaka bir stratejik plan dokümanı ortaya çıkarmak değil, bir örgütün neyi nasıl yapacağına ilişkin kararları ve faaliyetleri üretmesine yardım etmektir. Strateji, kimi zaman stratejik planlamadan fazlasını kapsayabilir, uygulamada stratejilerin ne sonuçlar doğurduğu daha önemlidir. Stratejik planlar amaçlarına, çerçevelerine göre farklı şekillerde alabilirler (Friedman, 2004: 57). Stratejik planlamanın amacı, örgüt ve çevresi arasında uzun dönemli bir dengenin kurulması ve sürdürülmesidir. Stratejik planlama, örgütün ne olduğu, ne yaptığı, neden yaptığı konusundaki temel kararları ve faaliyetleri şekillendiren, onlara rehberlik eden disiplinli bir çabadır. Stratejik plan, örgütün tamamı hakkında bilgi sağlamak için sistematik bir süreç ortaya koyar, bunu uzun vadeli bir yön geliştirmek için kullanır ve bu yönü spesifik hedeflere, araçlara ve faaliyetlere dönüştürür (Poister ve Streib, 2005: 46). Stratejik planlama farklı seviyelerde ve farklı sektörlerdeki yöneticilerin meşgul oldukları ortak karmaşık sorunların çözümünde kullanılmaktadır. Başarılı bir stratejik plan, hayati öneme sahip alanların belirlenmesi ve tasarlanması, uygun paydaşların tespit edilip sürece dahil edilmesi, uygun planlama içeriğinin belirlenmesi ile mümkündür. Stratejik planlama, ortaya koyduğu sonuçlar açısından kapsamlı planlamadan (comprehensive planning), orta ve uzun dönemli planlamadan da farklılaşmaktadır (Çamur, 2005: 642). Uzun dönemli planlar, mevcut eğilimlerin devam edeceği varsayımına dayanırken, stratejik planlama, yeni eğilimleri, duraklamaları, sürprizleri de tahmin eder; uzun dönemli planlama spesifik hedefler üzerinde dururken stratejik planlama yeni fırsatları ve başlangıçları avantaja dönüştürmeye odaklanır (Albrechts, 2005: xxix). Stratejik planlama bir kavram, prosedür veya araç değildir. Stratejik plan yapımı, süreçler, kurumsal tasarım ve mobilizasyonla ilgili olduğu kadar bütüncül sosyo-mekânsal faaliyetler tarafından da yönlendirilmektedir. Stratejik planlamanın kapasitesi sadece istenilen sonuca ulaşmasına değil, onu belirleyen koşullara da bağlıdır ki bunlar, planlamanın içeriği, prosedürleri, siyasi istek gibi unsurlardan oluşur (Albrechts, 2001: 295).

Stratejik planlamayı açıklamaya çalışan farklı modeller vardır (Detaylı bilgi için bkz. Gözlükaya, 2007: 34-37). Bryson’a göre (1988: 12) stratejik planlama süreci 7 temel faaliyetten oluşur; stratejik planın amacının ne olduğu, kimlerin bu süreçte yer aldığı ve rollerinin, gerekli kaynakların tanımlandığı ön anlaşmanın gerçekleştirilmesi; örgütü etkileyen yasal ve yönetsel kararların neler olduğunun

belirlenmesi; görev ve temel değerlerin belirlenmesi; dış ve iç çevrenin analizi; stratejik öneme sahip konuların belirlenmesi; stratejik gelişme; örgütün gelecekte bulunmak istediği yerin tanımlanması.

Bu genel çerçeve içinde başlangıçta özel sektörde uygulanan stratejik planlama yaklaşımı sonraki dönemlerde kamu yönetimi ve sivil toplum alanına da girmiştir (Bryson, 1988: 11; Berry & Wechesler, 1995: 159). Özel sektörde geleceği planlamak, hızla değişen çevreye uyum sağlamak ihtiyacından doğan stratejik planlamanın kökenleri 1950'li yıllara kadar geri gitmektedir. 1970'lerde ABD'de kamu yöneticileri sektörde çıkan krizlerle mücadele edebilmek amacıyla stratejik planlamadan faydalanmaya başlamışlar, 1980'lerde kamuda stratejik planlama yapmayı öneren yazılar yazılmaya başlanmıştır (Albrechts, 2001: 294). Son 20 yıllık dönemde stratejik planlamaya yoğun ilgi gösterilmeye başlanırken, geleneksel kamu yönetimi ve planlama anlayışı da yoğun biçimde eleştirilmiş<sup>7</sup>, stratejik planlama da kamu yönetimi alanında yaşanan bu dönüşüm içinde verimli ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak için başvurulan yöntemlerden biri olmuştur. Bu gelişmelerin etkisiyle stratejik planlama literatürde çokça tartışılan kavramlardan biri haline gelmiş, son yıllarda ise kavram geniş bir perspektiften, farklı boyutları ile incelenmeye başlamıştır (Poister ve Streib, 2005: 45)

Stratejik planlama perspektifinden ele alındığında, kamu örgütleri de diğer tüm örgütler gibi sürekli olarak değişen iç ve dış çevre faktörleri karşısında stratejik planlara ihtiyaç duyarlar (Barca ve Balci, 2006: 30). Sosyal ihtiyaçlar, hükümetler arası ilişkiler, mali koşullar ve vatandaş beklentilerindeki değişimler merkezi ve yerel yönetim kurum ve kuruluşlarının karşı karşıya kaldıkları sorumlulukları ve kaynak ihtiyaçlarının şekilleri ve özellikleri değiştirmektedir. Bu önemli değişiklikleri yönetmek, ileriye dönük bakış açısı geliştirmek için stratejik planlamaya ihtiyaç vardır.

Stratejik yönetim, geleneksel yönetim anlayışının çeşitli alanlardaki yetersizliklerine de (vatandaş-yönetim, yasama-yürütme-yargı arasındaki ilişkiler; örgütsel, finansal, insan kaynakları vb.) çare olarak düşünülmektedir (Durna ve Eren, 2002: 57). Bu çerçevede kamu yönetimi perspektifinden stratejik planlama, i) sınırlı sayıda stratejik konu, fırsat ve tehditler boyutunda çevre karşısında güçlü ve zayıf yönler; mevcut kaynaklar, harici eğilimler ve güçler üzerinde odaklanan, ii) temel paydaşları tanımlayan; iii) planlama sürecinde geniş ve çeşitli bir katılım anlayışına olanak tanıyan; iv) gerçekçi uzun dönemli vizyon ve stratejiler geliştiren, toplumsal güç / egemenlik yapılarını, belirsizlikleri dikkate alan v) yeni fikirlerin, süreçlerin geliştirildiği ve böylelikle yeni kavrama şekillerinin oluşturulduğu, vi) hem kısa hem de uzun dönemde kararlar, faaliyetler, sonuçlar, uygulamalar, gözlem, denetim ve geribildirim üzerinde odaklanan bir süreç olarak kapsamlı biçimde tanımlanabilir (Albrechts, 2005: xxxiii).

Stratejik planlama, stratejik düşünme, gelecekte gidilecek yönü netleştirme, gelecekte olası sonuçlara göre bugünkü kararları verme; tutarlı ve savunmaya dayalı bir karar verme sistemi kurma; örgütsel kontrol altındaki alanlarda sağduyuyu

yerleştirme; temel örgütsel problemleri çözmeye; performansı artırma; hızla değişen çevreyle etkili biçimde başa çıkma; takım çalışması ve uzmanlığı yerleştirme gibi konularda kamu örgütlerine yardımcı olan bir araç sunar (Bryson, 1988: 13).

Planlama alanında yaşanan bu gelişmeler, stratejik planlama kavramının giderek önem kazanması, Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Özellikle 1980 sonrasında kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşümler ve 2000'li yıllarda başlatılan reformlar çerçevesinde stratejik planlama kavramı kamu yönetimi alanına girmiş, uygulamaları başlamıştır.

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

Kamu yönetimi alanında planlama anlayışı uluslararası ve ulusal sistemlerde yaşanan sosyo-ekonomik değişimlerden dönemsel olarak farklı şekillerde etkilenmiştir. Örneğin iki büyük dünya savaşının ardından Avrupa ülkelerinin çoğunda meydana gelen zararlar, devletin sosyal ve ekonomik yaşama giderek artan ölçüde karışmaları sonucunu doğurmuştur. Bu müdahaleci anlayışın en önemli araçlarından biri de planlama olmuş, bunun etkisiyle çoğu ülkede özellikle 2.Dünya Savaşı sonrasında kapsayıcı kalkınma planları yapılmıştır.

Türkiye'de 1. Dünya Savaşı sonrasında, İzmir İktisat Kongresinde belirlenen ilkeler çerçevesinde devlet eliyle kalkınma, temel yatırımların devlet eliyle yapılması anlayışı benimsenmiştir. Bunu izleyen dönemde Devletçilik kamu politikalarından hakim hale gelirken, ilk ulusal ölçekli plan olan 1. Beş Yıllık Sanayi Planı bu anlayışın genel çerçevesini ortaya koymuştur (Ergun, 2004:74). 1960 ve sonrası dönemde ise planlı kalkınma ana stratejisi çerçevesinde yeni örgütsel düzenlemeler getirilerek planlama sisteminin yapı taşları oluşturulmuş ve bu sistemin merkezine Devlet Planlama Teşkilatı yerleştirilmiştir (Gonca, 1988: 480). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ülke ekonomisi için tutarlı kalkınma planları ortaya koyup, bunlar arasından seçim yapabilmek; ikinci planda ilk planda belirlenen hedeflerin sağlanma gereklerinin araştırılması amaçlanmıştır (Atacan, 1988: 168). Mevcut planlama sisteminin temel aktörleri hükümet, çeşitli kesimlerden kamu kurum ve kuruluşları, KİT'ler ve DPT, YPK, TBMM'dir (Ateş, 1999: 37; Ayanoğlu ve diğerleri, 1996). Değişen sosyo ekonomik yaklaşımlara göre ekonomide kamu müdahalesinin ağırlığı dönemler itibariyle farklılıklar göstermesine rağmen, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi, kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici nitelikte olması; üst sınır koyma ve disiplin özelliğinin sadece kamu yatırımları ile sınırlı olması Türkiye'de planlamanın genel ilkelerini oluşturmaktadır. Bu planlama anlayışı kalkınma için alınacak kararların uzun vadeli hedeflere yöneltilmesi ve planlara bağlanması, kamu kurumlarının belirli ilkelere göre hareket etmesini gerektirmiş, demokratik bir yönetimde açıklık, sorumluluk ve denetleme şartlarını kolaylaştırmış, keyfi hareketleri önleyen tamamlayıcı bir unsur olmuştur<sup>8</sup>.

Türkiye'de de küreselleşme ve özellikle AB'ne adaylık sürecinin etkisinin hissedildiği son dönem kamu yönetimi reformlarında stratejik planlama kavramı yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlama, planların isabetlilik ve amaca uygunluk derecesini artırma, kurumsal kapasitenin artırılması, planların bütçe temeline oturtulması amaçlarıyla; katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ile birlikte reformun

<sup>7</sup> Bu dönemde kamu yönetimi alanında yaşanan değişim, nedenleri, etkileri ve Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı karşısında Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ile ilgili detay bilgi için bkz. Ömürçün, 2004: 29; Özgür, 2004:186.

<sup>8</sup> <http://www.dpt.gov.tr/must/tarihce.asp> (29.10.2008)

dayandığı temel kavramlardan biri haline gelmiştir. Kamu reformlarının ifadesi olan politika belgeleriyle özellikle yeni yerel yönetim yasalarında diğer kamu kurumları yanında, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idarelerine stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir.

2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ile stratejik planlamanın kamuda uygulanması, mali sektör ve kamu yönetiminin orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla gündeme gelmiştir. Bu çerçevede içinde yer alan kamu sektörü reformunun bir ayağı da kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla stratejik planların hayata geçirilmesidir (Yılmaz, 2003: 76). AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da toplam kalite yönetimi, mali kontrol, performans denetimi yanında stratejik yönetim kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir (Aşgın, 2006: 9).

DPT'nin 2006 yılında hazırladığı "Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu"nda, kamu kurumlarının planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak "Stratejik Planlama"nın temel bir araç olarak benimsendiği; stratejik planlamanın bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacağı belirtilmektedir (DPT, 2006a: 1). Buna göre stratejik planlama, "Kuruluş bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder" (DPT, 2006a: 7).

Türkiye'de kamuda stratejik planlama ve performans bütçe çalışmalarına 2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca 2004 yılında pilot uygulamalarla başlanmıştır. Sekiz kamu kurumunda stratejik planlama pilot çalışmaları 2006 yılında tamamlanmıştır. Bu kuruluşlar; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesidir. 2008 yılı Eylül Ayı itibarıyla, 26 merkezi kamu kurumu, 23 üniversite, 100 belediye, 51'i İl Özel İdaresi olmak üzere, toplam 233 kamu kurum ve kuruluşu stratejik plana sahiptir. 2005 yılında DPT tarafından Stratejik Yönetim Araştırması yapılmış, stratejik yönetimi kamuda yaygınlaştırma amacıyla 2005 yılı sonunda Strateji Geliştirme Birimleri kurulmuş, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır (R.G. 26.5.2006). Stratejik planlama araştırması 95 kamu kurumunda gerçekleştirilmiş ve çalışmada kamu kurumlarının stratejik planlama sürecine geçişte karşılaşılabilecekleri sorunların tespit edilmesi ve yapısal özelliklerinin ortaya konulması amaçlanmıştır (DPT, 2007). DPT Müsteşarlığı, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu elde edilen deneyimler ve stratejik planlama yönetmeliği doğrultusunda güncelleyerek ilgili tüm kuruluşlara sunmuştur. Performans esaslı bütçeleme

çalışmaları ise stratejik planlama ile bütünlüğü çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Türkiye'de stratejik planlamanın düzenlendiği ilk metin, 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur. Bunun yanında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununda, 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nda da stratejik planlamaya ilişkin hükümler bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (2003) stratejik plan, "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmıştır. Kanunda kamu örgütlerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performansları önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir. Stratejik planlama hazırlamakla yükümlü olan kamu örgütlerinin stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde DPT Müsteşarlığı, performansla dayalı bütçelemeye ilişkin hususları belirleme ise Maliye Bakanlığı yetkilidir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarına göre, nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. 5393 Sayılı Belediye Kanununda (18., 34., 38., 41., 56., 61. maddeler), belediye encümeni, belediye meclisi ve belediye başkanının stratejik planı hazırlama, görüşme ve onaylamaya ilişkin görevleri belirtilmiştir (Detaylı bilgi için bkz. Keskiner, 2006: 28) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununda da stratejik plan yapımı zorunlu tutulmuştur. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununda da stratejik plan yapma il özel idareleri için zorunlu hale getirilmiştir (10., 26., 30., 31., 39. maddeler). Buna göre, "Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir."

5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında stratejik plan "Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plânı ifade eder" denilmektedir. Uzun Vadeli Strateji ve 8. BYKP'nda, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması başlığı altında kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, tutumluluğun ve dolayısıyla performansın artırılması, kurumlar arasında koordinasyon sağlanması, hesap verme sorumluluğu, yönetsel

saydamlığın artırılması ve kamu yöneticilerinin ve çalışanların politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesinin temel ilkeleri belirlemektedir (DPT, 2000: 191). 9. Kalkınma Planında da, bu plan ile, "her alanı detaylı bir biçimde düzenleme anlayışına dayanan planlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro hedefleri gözeterek öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik plan yaklaşımına geçildiği, bu stratejik amaç ve önceliklerin gerçekleşmesi sürecinde uygulamada etkinlik ve şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirliğe zemin oluşturulması amacıyla planda etkili bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına yer verildiği" ifade edilmektedir (DPT, 2006b: 1). 9. Plan döneminde ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi ve plan vizyonunun gerçekleştirilmesi yolunda stratejik amaçlar; rekabet gücünün ve istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde etkinlik ve kalitenin artırılması temel hedefler olarak belirlenmiştir (DPT, 2006b: 2). Ayrıca, bu Plan döneminde (2007--2013) tüm kurumların stratejik yönetime geçişlerinin sağlanacağı ifade edilmektedir. 2009-2011 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda (28.6.2008 tarih ve 29920 sayılı RG) ve aynı döneme ait Orta Vadeli Mali Planda (26.930 sayı ve 8.7.2008 tarihli RG)) kamu harcama politikasında, kurumların politika oluşturma kapasitesinin artırılmasında stratejik plan anlayışına dayalı karar verme sistemlerinin oluşturulacağı belirtilmektedir.

Yasal altyapısı bu şekilde oluşturulmaya çalışılan stratejik planlama, kamu kurumlarında uygulamaya koyulmaya başlamıştır. Uygulamalarla beklenen faydalar yüksek olmakla beraber, bunların önünde bazı engellerin olduğu, olabileceği de göz önüne alınmalıdır.

## **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ SÜRECİNDE FIRSATLAR VE ENGELLER**

Türkiye'de kamu yönetimi alanında stratejik planlama yapma ve uygulama çabaları yanında stratejik planlamanın uygulanabilirliği de tartışılmaktadır. Zira stratejik planlamanın yeni, güncel bir kavram olması, yeni açılımlar, fırsatlar sunma potansiyeli yanında, kamu yönetimi ve planlama sistemlerinin yapısal özelliklerinden de kaynaklanan bazı engellerle karşılaşması muhtemeldir. Bu bölümde stratejik planlamanın uygulanmasında ortaya çıkabilecek bu muhtemel fırsat ve engeller tartışılmaktadır.

Stratejik planlamanın uygulanması ile elde edilebilecek fırsatlar kamu yönetiminde planlamada isabetliliği artırma başlığı altında ortaya konulabilir. Stratejik planlamanın kamuda uygulanması, karşılaşılan bir sorunu tanımlayabilme, değişim karşısında yabancı kalmama, kamu hizmetlerini sunmada yeniliklerden faydalanma, kendini yenileyebilme, plan-program-bütçe ilişkisinin güçlenmesi, etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulması, kuruluşların kısa vadeli işlerden ziyade orta ve uzun vadeli somut hedeflere yoğunlaşmaları ve buna göre hareket etmeleri, hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmaları açısından fayda sağlayabilecektir. Vizyon değerlendirilmesi ile sürekli gelişme, hizmet kalitesini artırma, etkinlik ve çeşitliliğin artırılması, performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle, kuruluşların her tür planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve

hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmesi, denetimi ve izlenmesi kolaylaşabilecektir.

Stratejik planlamanın uygulanmasında genel ve ülkemize özgü birtakım engeller, uygulamaların başarısını tehdit eden faktörler ve eleştirilen bazı noktalar da vardır. Bunlardan ilki, kamu ve özel kesimin doğaları arasındaki farktır. Stratejik planlama düşüncesinin özel sektörde geliştirilmiş olması, esas amacının şirketlerin rekabet ortamında uzun dönemli stratejiler ile kârlarını artırması ve performansa dayalı bir mali yapı oluşturmak olması kamu kurumlarında uygulanabilirliği yönünde ilk engellerden birini oluşturmaktadır. Çünkü kamu kurumlarının esas amacı kâr elde etmek değil, kamusal ihtiyaçların karşılanmasıdır. Kâr ve ekonomik amaçlar taşımaması, yöneticilerin sınırsız hareket serbestisi olmaması kamuda mali kontrolü de güçleştirmektedir. Stratejik planlama mantığının dayandığı rekabet, yarışma ortamı kamu örgütlerinde söz konusu değildir. Kamu kurumlarının işlevleri, özel sektöre göre çok daha kapsamlıdır, faaliyetlerini sadece ekonomik ölçütlerle değerlendirmek mümkün değildir. Rekabet gücünü artırma amacıyla olan stratejik planlama anlayışı, kamudaki rekabet anlayışı ile örtüşmez (YAYED, 2006: 40 - 41). Bu durum aynı zamanda uygulama güçlüğünü de beraberinde getirmektedir. Rekabet piyasası içinde üretilmediğinden kamu hizmetlerinde vizyon bakış açısı geliştirmek kolay değildir. Ancak yine de uzun vadeli stratejik bir yaklaşımın kazandırılması, yasal düzenlemelerin yanında çalışanların bakış açılarının, yönetim kültürünün bu doğrultuda değişmesi de mümkündür. Kamu örgütleri rekabette önce yasama-hükümet etme durumundakilerin kararları doğrultusunda hareket etmek, karmaşık ve çok taraflı gücün ve siyasi etkilerin, yasaların, hukuki ve toplumsal sorunların, vatandaş baskısının etkisi altındadır. Bu nedenle farklı stratejiler geliştirilmek zorundadır (Özgür, 2004: 241; Yüksel, 2002: 39). 1980 sonrası dönemde kamu yönetimi ve politikaları ile ilgili birçok mevzuat, bilimsel yazın ülkemize aktarılmakta, uygulanmakta hatta birebir kopya edilmektedir. Stratejik planlama özelinde düşünüldüğünde ülkemizde sadece kuramı değil, uygulama yöntemi de ABD'den ithal edilmiştir (Akdoğan, 2006a: 4). Özel sektörde geliştirilmiş ve başarılı sonuçlar elde edildiği ifade edilen her yönetim anlayışının kamu da aynı sonuca ulaşmasını beklemek güçtür. Her ne kadar bu iki kesimin yönetim tekniği açısından farklılıkları giderek azalmaya başladığı ifade edilse de kamu hizmetinin niteliği gereği önemli anlayış ve işleyiş farklılıkları vardır ve bunların göz ardı edilememesi gerekir.

Stratejik planlamanın kamuda uygulanmasını güçleştiren bir başka engel ise Türk kamu yönetimi sisteminin bürokratik özellikleri ve bunun sorun oluşturan taraflarıdır. Ülkemizde stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesi, planlama anlayışının değiştirilmesi çabalarından söz edilmesine rağmen, uygulamada yaşanan güçlükler kamu yönetimi sisteminin değişime direnen yapısını göstermektedir. Nitekim DPT'nin yaptığı stratejik plan araştırmasına katılan yöneticilerin yarıya yakını da bu sorunların yansımaları olarak, yönetimde süreksizlik, kısa vadeli düşünme, değişime direnç, karmaşık mevzuat, katı organizasyon yapısı, iş tanımlarında belirsizlikten şikâyet etmişlerdir. Diğer yandan, stratejik plan hazırlıkları mevcut sistemin insan kaynaklarının yetersizliklerini de ortaya çıkarmıştır. Özellikle yerel yönetimlerde planlama, proje geliştirme ve yürütme konusunda planlama tekniklerini bilen uzmanlar nicelik ve nitelik olarak yetersizdir. Bununla bağlantılı olarak, stratejik planlar incelendiğinde birbirine benzerlikleri ve ilk örnekler olan pilot uygulamalardan çok fazla etkilendikleri dikkat çekmektedir. Bunun esas nedenlerinden biri birkaç büyükşehir belediyesi dışında yerel yönetimlerin çoğunda

planlama kültürünün, belirlenmiş bir stratejisinin olmamasıdır. Stratejik Yönetim Araştırmasına katılan üst düzey yöneticiler de stratejik yönetim, stratejik planlama, performans yönetimi konusunda eğitim almış personel sayısının azlığını dile getirmektedirler (DPT, 2006c: 24). Türk kamu yönetimi sisteminin bu anlamda sorun oluşturabilecek diğer özellikleri gizliliğin esas olması, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımdan uzak çalışma alışkanlığıdır. Bu durum stratejik planlamada hedeflenen biçimde tüm sektörlerin katılımının sağlanamamasına yol açmakta, katılım, sadece danışmaktan ibaret görülmektedir. Ergun'a göre (2004: 74) yapılan örgütsel düzenlemelerle yarım yüzyılı aşkın bir planlama deneyimi kazanılmış olmasına rağmen, planlama anlayış ve uygulaması toplumsal yapı içine gereği gibi yerleştirilememiştir. Planlama işlevinin gereği gibi yerine getirilememesi yöneltme, eşgüdüm, kaynak kullanımı, denetim gibi yönetsel işlemlerin yürütülmesinde bazı olumsuzluklar yaratmaktadır.

Stratejik planlama konusunu düzenleyen yasal metinler ve stratejik plan tasarımları da kendi içinde sorunlar taşımaktadır. Öncelikle kamu reformunun temel dayanak noktasını oluşturan 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın henüz yasalaşmamış olması, stratejik planlama konusunda kurumlara verilen yetkilerin temel bir dayanaktan yoksun kalmasına, görev ve yetki çakışmalarına yol açmaktadır (Akdoğan, 2006b: 32). Konuyla ilgili yasal düzenlemeler içinde en çok DPT'nin hazırladığı taslak yönetmelik, tutarlık ve sürdürülebilirlik anlayışından uzak olmakla eleştirilmektedir. 5 yıl için hazırlanan stratejik planlar, özellikle yerel yönetimlerde kurumsallaşmanın olmaması, kadroların belediye başkanı ile değişmesi özelliklerinden dolayı işleyişten uzak kalma tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Yönetmelikte farklı stratejik planlar hazırlamakla görevli olan kamu kurumları arasında hesap verebilirlik, sorumluluk ilişkilerinin nasıl kurulacağına dair düzenlemeler bulunmamaktadır. Nitekim yerel yönetimlerdeki stratejik plan hazırlıklarında kurumlar arası işbirliğinin, bilgi paylaşımının olmaması en sık yaşanan sorunlardandır. Stratejik planlar, parçalı, bütünlükten, eşgüdümünden uzaktır. Merkezi kalkınma planları ile ilişkisinin kurulamamış olması nedeniyle stratejik planların bağlayıcılığı, bütünlüğü, merkezi planlama ilkeleri zedelenmektedir (Akdoğan, 2006a: 5; Gülen, 2006: 23). Stratejik planlarda merkezi yönetimin rolü ve örgütlenmesi, yerel yönetimlerin hangi kademede ve nasıl bir plan hiyerarşisi içinde yetki alacakları, plan kademeleri arasındaki ilişki ve tutarlılığın hangi düzeyde denetleneceği bir planlama sistemi çerçevesinde belirtilememiştir (YAYED, 2006: 40-41).

Diğer yandan Türkiye'de planlama sürecinin sorun oluşturan yapısal özellikleri de stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesinde engel oluşturabilecek özelliklere sahiptir ve bu açıdan eleştirilmektedir. Stratejik planlama kavramında olduğu gibi, Türkiye'de mevcut planlama politika ve uygulamalarının bir çoğunun Avrupa'dan ithal olması (Tekeli, 1982: 64; Oc ve Tiesdell, 1994: 102-103) ithal edilen kavramların ulusal, yerel koşullarla uyumu sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye'de bürokratik yönetim geleneğinin de bir yansıması olarak değişime, yeniliklere karşı pek de istekli, esnek olmayan bir planlama anlayışının, planlamada merkeziyetçiliğin hâkim olması, plan yapımının yukarıdan aşağıya bir karar verme sürecini izlemesi stratejik planlamanın uygulanmasını güçleştirmektedir. Merkeziyetçi

yaklaşımın bir sonucu olarak planların uygulanabilirliği / başarısı karar vericilerin isteğine, çabasına, planı sahiplenmesine bağlı kalmaktadır. Planlama sisteminin parçalı ve halk desteğinden yoksun olması stratejik planlama önündeki engellerden biridir. Geçerli planlama paradigmasının bu ülkelerin toplumsal gerçekliklerine göre oluşmuş olmalarına ve bu nedenle toplumsal destek ve ekonomik kaynaklar açısından içinde geliştikleri toplumun gerçekleri ile tutarlı olmalarına rağmen, Türkiye'de, geniş toplumsal desteği olmayan bir planlama içeriği ön plandadır (Tekeli, 1991: 6). Tüm planlama süreci içinde demokratiklik, açıklık ve katılımdan söz etmek mümkün değildir (DPT, 2001: 168). Planlamadan sorumlu çok sayıda kurum ve kuruluş farklı konu ve de plan yapma, yaptırma, görüş bildirme, onama, önlem alma yetkilerine sahip olmasına rağmen, bunlar arasında koordinasyonun olmaması; farklı plan kademeleri oluşturulmasına rağmen, aralarında gereken ilişkilerin kurulamamış olması, mevcut planlama süreçlerinin karmaşıklığı, katılımcılık, farklı sektörlerin işbirliği içinde hareket etmesini gerektiren stratejik planlamanın yapılmasını ve uygulanmasını güçleştiren unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. İlişkiler kurulamamış, görev yetki ve sorumluluklar açıklıkla tanımlanmamış olduğu için uygulamada kimi zaman karmaşa, kimi zaman da boşluklar yaşanmaktadır. Bu durum, planlamanın parçalı ve sektörel bir hal almasına neden olmaktadır (Eke, 1998: 22). Plan hiyerarşisinin, alt ve üst ölçekli planlar arasındaki amaç-hedef uyumunun sağlanamamış olması şeklinde ortaya çıkan planlama hiyerarşisi sorunları da stratejik planlamanın uygulanmasını güçleştiren bir başka noktadır. (DPT, 2001: 168). Bunun yanında planların uygulamaya dönük eylemlerden ziyade dilek ve temennilerden ibaret kalması, planlama ve mevzuat sorunları (mevzuatın karmaşıklığı, parçalı yapısı, çelişen hükümler içermesi); yönetim sorunları ve uygulama sorunları da planlama sisteminin diğer sorunlarıdır. Mevcut planlama sistemi içinde çok sayıda plan türü vardır (kalkınma planı, yıllık program, katılım öncesi ekonomik program, ulusal program, orta vadeli program gibi) ve stratejik planlama bu plan çokluğuna ve karmaşasına bir yenisini eklemektedir (YAYED, 2006: 40-41). Nihayetinde DPT başta olmak üzere planlamadan sorumlu kurumların kendi içi yapısı ve işleyişinden kaynaklanan sorunları da bunlara eklemek gerekir (Gonca, 1988: 529).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Son yıllarda kamu yönetiminin işleyişinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması, kamu örgütlerinin dış ve iç çevrelerinde meydana gelen değişimlere, talep ve isteklere daha duyarlı olabilmesi için stratejik planlama araç olarak görülmüş ve ABD, Avustralya İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu örgütlerinde uygulanmaya başlamıştır.

Türkiye'de stratejik planlama, kamu kurumlarının yönetim kapasitelerini artırma, vizyona ve misyona dayalı olarak hareket etme, mevcut durumu analiz ederek uzun vadeli düşünmeyi sağlama, katılım, yönetim boyutlarıyla mevcut planlama anlayışına yeni bir boyut getirmiştir.

Stratejik planlama ilke ve unsurları uygulamada karşılaşılan veya ortaya çıkabilecek engeller dikkate alınıp, giderildiği takdirde fırsata dönüştürülebilir ve planlarda isabeti yakalama, değişen çevre koşullarını tahmin edebilme ve bunlar karşısında esnek yapılar, alternatif planlarla ayakta kalabilmeyi sağlayan birer araç olarak stratejik planlamadan faydalanmak mümkün olabilecektir.

Ancak bunun için öncelikle özel sektörde geliştirilmiş bir yönetim tekniği olan stratejik planlamanın kamuda uygulanmasında kamu ve özel sektör örgütleri arasındaki amaç, işleyiş, karar verme yapılarındaki farklılıkları, siyasi etkileri dikkate almak gerekmektedir. Bunun yanı sıra Türkiye’de hakim bürokratik kültürün kısa vadeli düşünme, değişime direnç, karmaşık mevzuat ve katı organizasyon yapısı, iş tanımlarında belirsizlik, ekip çalışması kapasitesinin yetersiz olması, gizlilik, bilgi paylaşımında isteksizlik gibi olumsuz özellikler de stratejik planlamanın uygulanmasını güçleştiren özellikler ortaya çıkarmaktadır. Stratejik planlamanın pilot çalışmalarında görülmüştür ki, kamu görevlilerinin büyük bölümü de plan yapma konusunda tecrübe ve bilgi sahibi değillerdir.

Stratejik plan hazırlama ve uygulamalarında sadece kurallar ve yasal düzenlemeler oluşturmaktan öteye geçerek, uygun bir kurum kültürü, esnek bir örgütsel yapı, ekip ve liderlik anlayışı oluşturulmalıdır; stratejik plan hazırlamada nitelikli personel ihtiyacı, eğitim, bilgilendirme çalışmaları ile giderilmelidir; stratejik planlamaya her derde deva bir çözüm gözüyle bakılmamalıdır.

## KAYNAKÇA

Akdoğan, Argun (2006a) “Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler”, *Memleket-Mevzuat*, C2, S. 17, 3-9.

Akdoğan, Argun (2006b) “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yokluğunda İl Özel idarelerinin Stratejik Planları”, *Memleket, Mevzuat*, C2, S. 17, 30-33.

Albrechts, Louis (2001) “In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning: A European Perspective”, *International Planning Studies*, 6:3, 293-310.

Albrechts, Louis (2005) “Strategic Planning Revisited” 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu, Planlamada Yeni Politikalar ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar, Cenkler Matbaacılık, İstanbul, xxv-xliii.

Aşgın, Sait (2006) “Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 451: 7-20.

Atacan, Vedat (1988) “Cumhuriyet Döneminde Planlama Harketleri”, *Türk İdare Dergisi*, S. 378: 167-173.

Ateş, Mustafa (1999) Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı, DPT, Ankara.

Ayanoğlu, Kamil ve diğerleri (1996) *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*, DPT, Ankara.

Barca, Mehmet ve Asım Balcı (2006) “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır? “*Amme İdaresi Dergisi*, C.39, S. 2, 29-50.

Berry, Frances Stokes; Wechsler, Barton (1995) “State Agencies Experience with Strategic Planning: Finding from a

National Survey”, *Public Administration Review*, Vol.55, No.2: 159-168.

Bryson, John (1988) “Strategic Planning. Big Wins and Small Wins”, *Public Money and Management*, autumn, 11-15.

Çamur, Kübra Cihangir (2005) “Stratejik Planlama Nedir? Fiziki Mekanın Planlanmasında Sunduğu Olanaklar / Taşıdığı Riskler”, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu, *Planlamada Yeni Politikalar ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar*, 641-648, Cenkler Matbaacılık, İstanbul.

Durna, Ufuk ve Veysel Eren (2002) “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.1: 55-75.

Diñer, Ömer (1998) *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul.

DPT (2000) Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı.

DPT (2001) 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu.

DPT (2006a) Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu  
[http://plan9.dpt.gov.tr/oik15\\_3\\_ilgelisme/153bolgeselgelisme.pdf](http://plan9.dpt.gov.tr/oik15_3_ilgelisme/153bolgeselgelisme.pdf) (4.9.2007)

DPT (2006b) Dokuzuncu Kalkınma Planı

DPT (2006c) Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu  
[http://www.stratejik\\_planlama.gov.tr/documents/Stratejik\\_planlama-Kilavuz2.pdf](http://www.stratejik_planlama.gov.tr/documents/Stratejik_planlama-Kilavuz2.pdf) ( 4.09.2007)

DPT (2006d) Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu  
[http://www.stratejikplanlama.gov.tr/documents/Stratejik\\_Yonetim\\_Arastirmasi\\_Raporu.pdf](http://www.stratejikplanlama.gov.tr/documents/Stratejik_Yonetim_Arastirmasi_Raporu.pdf) (4.9.2007)

DPT (2007) Stratejik Yönetim Araştırması Raporu  
[http://www.stratejikplanlama.gov.tr/documents/Stratejik\\_Yonetim\\_Arastirmasi\\_Raporu.pdf](http://www.stratejikplanlama.gov.tr/documents/Stratejik_Yonetim_Arastirmasi_Raporu.pdf) (4.9.2007).

Eke, Feral (1998) “75 Yıllık Cumhuriyetimizde İmar”, *Mimarlık*, S.284: 22-25.

Ergun, Turgay (2004) *Kamu Yönetimi-Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayını, No:322, Ankara.

Friedman, John (2004) “Strategic Spatial Planning and The Long Range”, *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, No. 1, 49-67.

Keskiner, Yusuf Emrah (2006) “Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu”, *Türk İdare Dergisi*, S.451: 21-30.

Gonca, Nejla (1988) "Türkiye'de Planlama Mekanizmasının İşleyişi Üzerine", *Türk İdare Dergisi*, S. 387: 477-530.

Gözlükaya, Tülay (2007) *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri*, (Pamukkale Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Bölümü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)

Gülen, Fikret (2006) "Kamuda Stratejik Planlama ve Performans Bütçe", *Memleket, Mevzuat*, C2, S. 17: 18-26.

Oc, T. & Tiesdell, S. (1994) "Planning in Turkey, The Contrasting Planning Cultures of Istanbul and Ankara", *Habitat International*, C.18, S.4: 99-116.

Ömürganülşen, Uğur (2003) "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, 3-43, (Ed. M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım.

Özgür, Hüseyin (2004) "Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, 207-254, (Ed. M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım.

Parlak, Bekir, Zahid Sobacı (2008) *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler*, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları Bursa.

Poister, Theodore, H, Gregory Streib (2005) "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", *Public Administration Review*, Vol. 65, No.1, 45-56.

Tekeli, İlhan (1982) "Türkiye'de Kentleşme Dinamiğini Kavranışı Üzerine", *Türkiye'de Kentleşme Yazılar*, Ankara: Turhan Kitabevi, Ankara, 327-345.

Tekeli, İlhan (1991) "Türkiye'de Fiziksel Planlama Olayına Genel Bir Bakış", *Kent Planlaması Konuşmaları*, TMMOB Yayınları, Ankara, 1-9.

Yerel Yönetim Araştırma Eğitim ve Yardım Derneği-YAYED (2006) "Stratejik Planlama Üzerine", *Memleket Mevzuat C.2*, S. 17: 40-41.

Yılmaz, Kutluhan (2003) "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması", *Sayıştay Dergisi*, S. 50-51: 69-86.

Yüksel, Fatih (2002) "Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C 11, S. 1: 31-41.

Yüzbaşıoğlu, Nedim (2004) "İşletmelerde Stratejik Yönetim ve Planlama Açısından Stratejik Maliyet Yönetimi ve Enstrümanları", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 12: 386-410.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (Kabul tarihi: 3.7.2005)

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (Kabul tarihi: 22.2.2005)

"Kamuda Stratejik Yönetim-mevcut durum"  
<http://www.sp.gov.tr/default.asp> (18.10.2008)