

Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması

A. Argun AKDOĞAN*

59. Hükümetin yürüttüğü “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları sonucunda ilk olarak Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYTK) ile mevzuatımıza giren stratejik planlama konusuna Türkiye’deki akademik çevrelerde yoğun ilgi gözlemlenmektedir (Akın ve Güle, 2003; Aytaç, 2005; Barca ve Balcı, 2006; Özgür, 2004). Kamu işletmeciliği yaklaşımının hâkim olduğu ülkelerde yaygın olan stratejik planlamanın ülkemize uyarlanması Türkiye’nin idari sisteminde var olduğu iddia edilen kırtasiyecilik, hantallık ve koordinasyonsuzluğu gidermede etkili olacağı belirtilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 130). Batı ülkelerinde kuramı geliştirilen ve uygulama esasları belirlenen stratejik planlamanın Türkiye’ye uyarlanması bir “kamu politikası transferi” olarak nitelendirilebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996). Yalnızca kuram ve uygulama değil, konuyla ilgili yazın da yurtdışından aktarılmaktadır. Türkçe yayınlarda konuyla ilgili yapılan atıfların çoğunluğunun yurtdışı yazına ait olduğu gözlemlenmektedir.

Kavram ve kuram aktarmacılığı stratejik planlamaya özgü olmayıp Türk kamu yönetimi yazınında hâkim bir yaklaşımdır (Akbulut, 2006). Bununla birlikte stratejik

* Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

planlamayı Türk kamu yönetimine aktarılan diğer kavramlardan ayıran unsur, konuyla ilgili yazında Türkiye’de gerçekleştirilen uygulamalar ya da uygulama sonuçları üzerinde herhangi bir inceleme yapılmadan kavram ve kuram üzerinden varsayım ve açıklamalara gidilmesidir.¹

Oysa, kamu yönetimi yazınında siyasi irade tarafından oluşturulan yasal düzenlemelerin kamu idareleri ve çalışanlarınca doğrudan ve sorunsuzca uygulanacağı ve uygulamada oluşacak sorunların yasal düzenlemelerde yapılacak yeni değişikliklerle kendiliğinden giderileceği görüşü son yıllarda geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiştir (Akdoğan, 2004; Younis ve Davidson, 1990: 4). Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde çıkarılan yasaların uygulanmasında yaşanan sorunlar ya da yeni çıkarılan yasalarda sık sık yapılan değişiklikler bu saptamanın Türkiye için de geçerli olduğunu göstermektedir. Türkiye’deki stratejik planlama uygulamalarının incelenmesi, konuyla ilgili kuram ve yasal düzenlemelerdeki amaç ve hedeflerin gerçekleşme düzeyini göstererek, stratejik planlamanın Türk kamu idaresinde var olduğu iddia edilen sorunları çözme potansiyeli konusunda somut verilere dayalı analiz olanağını sağlayacaktır.

Bu çalışmada, pilot uygulamalar² dışında, yasal yükümlülükleri gereği tüm kamu ve kurumları içerisinde stratejik planlarını ilk olarak hazırlayan il özel idareleri incelenmiştir.³ Çalışmada öncelikli olarak il özel idarelerinin stratejik planlama uygulamasından beklentileri ortaya konarak, hazırlama sürecinde karşılaşılan mevzuat sorunları ele alınmaktadır. Stratejik planların ulusal planlarla ilişkisi tartışıldıktan sonra stratejik planların il özel idarelerinde kimler tarafından, nasıl bir süreç izlenerek hazırlandığı incelenmektedir. Stratejik plan hazırlama sürecine katılan gruplar tanımlanarak, bu grupların planların içeriğine ne ölçüde katkıda buldukları incelenmektedir. Çalışmanın sonunda ise planlanan faaliyetlerin denetim ve hesap verilebilirliğe uygunluğu tartışılmaktadır. Türkçe yazında stratejik planlama

¹ Kavramın Türkiye’de uygulanabilirliği tartışılmış olmasına rağmen (Bkz. Akın ve Güle, 2003), fiili uygulamalar ya da uygulama sonuçlarıyla ilgili henüz bir çalışmaya rastlanmamıştır.

² DPT öncülüğü ve eşgüdümünde yürütülen stratejik planlama çalışmaları çerçevesinde 2004 yılında sekiz kamu kuruluşunda (Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı) pilot uygulama yürütülmüştür.

³ 22 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın geçici üçüncü maddesi gereğince il özel idarelerinin bir yıl içerisinde stratejik planlarını hazırlamaları gerekmektedir. Nüfusu 50.000 üzerinde olan belediyeler ise, 5393 sayılı Belediye Yasası’nın geçici dördüncü maddesi gereğince stratejik planlarını 3 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlamakla yükümlüdürler. 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te diğer kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlama takvimi belirlenmiştir.

konusunda yeterince tarama ve değerlendirme yapıldığı için ayrı bir kavramsal tartışma yerine ilgili yazına atıfta bulunulmakla yetinilmiştir. Konuyla ilgili mevzuatın incelenmesinde de aynı yöntem izlenmiştir.

81 il özel idaresinin ya da valiliğin web sitesinde, stratejik plan belgesi yer alan 7 il özel idaresi çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır.⁴ İl özel idarelerinin hazırladıkları stratejik planların konuyla ilgili mevzuata ne derece uyumlu olduğunun incelenmesinin amacı dikkati uygulama sorunlarına değil, yeni kamu işletmeciliğinin bir parçası olan stratejik planlama kuramına ve bu kuramın varsayımlarına çekmektir (Güzelsan, 2004; Üstüner, 2000). Bu çalışmada il özel idareleri kapsamında belirlenen sorun ve eksikliklerin bir kısmı Türkiye'ye özgü olmakla birlikte, kamu işletmeciliğini fiilen uygulayan Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde de stratejik planlama uygulamalarında ciddi başarısızlıklar gözlemlenmektedir (Vinzant, 1996). Dolayısıyla sorunun kaynağını stratejik planlama gibi kamu işletmeciliği kuramına ait yönetim araçlarının Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki uygulama başarısızlıklarında değil, kuramın öncül ve varsayımlarında aramak gerekir.

I. STRATEJİK PLANLAMA HEDEFLERİ

Samsun İl Özel İdaresi stratejik planında, stratejik planlamanın “çok yeni bir uygulama”, Manisa İl Özel İdaresi stratejik planında ise “yabancı” olunan bir kavram olduğu belirtmektedir. Bu iki il özel idarenin aksine, Uşak İl Özel İdaresi planında stratejik planlamaya benzer planların tarihimizde rastlandığı iddia edilerek, bu planlama türünün yeni ve yabancı bir kavram olmadığı vurgulanmaktadır.

Fazla uzağa gitmeden, Kurtuluş Savaşı sonrasında toplanan İzmir İktisat Kongresi, 1929 Buhranından sonra uygulamaya konulan Sanayi Kalkınma Planları, adları stratejik plan olmasa da temel içeriklerinde büyük benzerlikler olması açısından, en can alıcı örneklerdir.⁵

Türkiye'nin ilk planlama deneyimini oluşturan ve ulusal bağımsızlığı koruyarak sanayileşmeyi hedefleyen Birinci ve İkinci Sanayi Planları, kamunun belirli alanlardaki sanayi yatırımlarını içermektedir (Sezen, 1999: 155-158). Küreselleşme ve parçacı bir özelliğe sahip stratejik planların sanayi planlarıyla ne tür benzerlikler olduğunu açıklamayan Uşak İl Özel İdaresi stratejik planı “sihirli kelime” olarak

⁴ Stratejik planları incelenen il özel idareleri Bolu, Denizli, İstanbul, Karaman, Manisa, Samsun ve Uşak'tır.

⁵ İncelenen il özel idaresi stratejik planlarının bir kısmı internet ortamında “html” formatında yer aldığı için alıntının bulunduğu sayfa numarası belirtilmemiştir. Kaynakçada yer alan site adreslerinden il özel idarelerinin hazırladıkları stratejik planlara ulaşılabilir.

nitelendirdiği stratejiyi “[b]aşarıya ulaşmanın anahtarı. Galibiyetin esasları” olarak tanımlamaktadır. Uşak İl Özel İdaresi’nin stratejik planında belirlenen stratejiyle kime ya da kimlere karşı galip geleceği ise belirtilmemektedir.

Bu çalışmada ele alınan il özel idarelerinin tümü stratejik planlardan büyük fayda sağlamayı hedeflemektedirler. Manisa İl Özel İdaresi stratejik planına göre “. . . stratejik yatırım planları, gelecekte İli[n] kalkınmasında ve gelişmesinde en önemli yönetsel araç olacaktır.” Stratejik plan ile Manisa’da görevli olan yöneticilerin “stratejik düşünme ve davranma” özelliği edineceği ve böylece kamu yönetiminin “sayısız yararlar elde edeceği” vurgulanmaktadır.

Halkın katılımı ve kaynakların verimli ve etkin kullanımı da, il özel idaresi stratejik planlarında vurgulanan diğer önemli iki özelliktir. Bolu İl Özel İdaresi, stratejik plan aracılığıyla Bolu halkının da “kamu yönetiminin ne yapacağı konusunda fikir sahibi olacağını ve yönetimlerin performansını değerlendirebilme imkanına kavuşacağını” vurgularken, Manisa İl Özel İdaresine göre bu plan “[k]amusal ve yerel kaynakların verimli ve etkin şekilde İl’in önceliklerine göre kullanılmasını sağlaya[rak], hazırlık, uygulama ve denetim sürecinde vatandaşa katılım ve söz hakkı ver[ecektir].”

II. İLGİLİ MEVZUATLA STRATEJİK PLANLARIN İLİŞKİSİ

İl özel idarelerinin stratejik planlarını 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın geçici üçüncü maddesi gereğince 22 Şubat 2006’ya kadar hazırlamaları gerekmektedir. İl özel idarelerinin bir kısmı stratejik planlarını yasal süre sona erdikten sonra il genel meclislerinde görüşebilmişlerdir. Sakarya İl Özel İdaresi İl Genel Meclisi Başkanlığı’nın 1 Mart 2006 tarih ve 62 sayılı kararında gecikme şu şekilde açıklanmaktadır.

... Stratejik Plan ve Performans Plan Yönetmeliğinin yayınlanmamış olması ve İl Çevre Düzeni Planı çalışmaları devam ettiğinden, stratejik plan tamamlanmasında zamana ihtiyaç duyulmakta olup ayrıca, stratejik plan ve performans planı 2007 bütçesinin hazırlanmasına esas teşkil edecektir. Bu sebeplerle, daha eksiksiz bir Stratejik Plan hazırlanabilmesi için çalışmalara 2007 yılı bütçesi görüşmelerine kadar devam edilmesi oy birliği ile kabul edilmiştir.

Sakarya İl Özel İdaresi İl Genel Meclisi’nin bu kararı, ilgili kanunun stratejik planların 22 Şubat 2006’ya kadar hazırlanması yönündeki hükmünü ihlali anlamına gelmektedir. Stratejik planların kamu kurumlarında hazırlanması için yol gösterici nitelikte olan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği”, il özel idarelerinin planları hazırlamaları için son tarih olan 22 Şubat’dan

dört gün önce, 18 Şubat 2006'da yayınlanabilmiştir. "Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ise ancak 26 Mayıs 2006'da, Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla il özel idareleri, stratejik planlarını DPT'nin web sitesinde taslak olarak yayınlanan stratejik planlama kılavuzundan ve pilot uygulamanın yapıldığı Denizli İl Özel İdaresi'nin stratejik planından başka herhangi bir resmi kaynaktan yararlanamadan hazırlamak zorunda kalmışlardır.

Stratejik planların yeterli planlama ve hazırlık yapılmadan yürürlüğe konduğunun bir başka göstergesi de İçişleri Bakanlığı'nın stratejik planların hazırlanmasıyla ilgili çıkardığı genelgeyi iptal etmesidir. Bakanlık 2004/160 sayılı genelge ile "nüfusu 50.000 ve üzeri belediyelerin 2006 yılı bütçelerini stratejik planlarına ve performans planlarına göre hazırlamaları gerektiği, bu nedenle stratejik planların 2005 yılı içerisinde hazırlanarak uygulamaya konması gerektiğini belirtmiştir. Nisan ayında yayınlanan 2005/36 sayılı genelgeyle de daha önce yayınladığı genelgenin "stratejik planların 2006 yılından önce hazırlanmasıyla ilgili hükümlerini" iptal etmiştir. "Kanun hükümlerinin yeniden değerlendirmesi sonucu, stratejik planın mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde (ilk stratejik plan bir yıl içinde), performans planlarının da ilgili olduğu yıl başından önce hazırlanması gerektiği" değerlendirilmesi bir önceki genelgenin iptal nedeni olarak belirtilmiştir. Oysa, 5272 sayılı yasanın geçici altıncı maddesi herhangi bir değerlendirmeye ya da yoruma gerek bırakmayacak kadar açıklıkla belediyelerin 2005 yılı içerisinde stratejik planlarını hazırlamalarını gerektirmektedir. Bu yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi genelgenin yasaya aykırılığını ortadan kaldırmıştır.

Mevzuatla ilgili önemli bir sorun da, il özel idarelerinin 5302 sayılı yasayla saptanan kuruluş amaçlarıyla, stratejik planda il özel idarelerinin saptadıkları misyon ve vizyonların birbirleriyle çelişmesidir. Manisa İl Özel İdaresi stratejik planında, il özel idaresi "kamu yatırımları ve hizmetleri için parasal kaynak temin eden ve bu kaynakları kamu kurum ve kuruluşlarının belirlediği yatırım ve hizmet alanlarına aktaran bir yerel yönetim birimi" olarak tanımlanmaktadır. Yeni ve hatta eski İl Özel İdaresi Yasası'nın il özel idarelerine yüklediği görev ve sorumlulukların oldukça gerisinde olan bu tanımlama, il özel idarelerini yalnızca mali finansman sağlamakla yükümlü bir birime dönüştürmektedir.

Mevzuatla ilgili temel sorun ise, yerel yönetim kanunlarının, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun (KYTK) yürürlüğe gireceği varsayılarak hazırlanmasıdır. KYTK, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları ve daha sonra eklenen Milli Eğitim Bakanlığı dışında merkezi idareye bağlı il müdürlüklerinin kurumsal yapılarını ve işlevlerini belediye ve il özel idarelerine aktarmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nca kanun tasarılarının TBMM'ye iade edilmesi ve tekrar Meclis gündemine getirilmemesi nedeniyle, kamu hizmetleri bakanlıklarının taşra teşkilatını oluşturan il müdürlükleri eliyle yürütülmeye devam edilmektedir.

İl özel idaresi'nin başı olan vali, bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası gereğince il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan vali, 30. maddenin b bendi gereğince il özel idaresini stratejik plana göre yönetmekle de yükümlüdür. Bakanlıkların kendine ait stratejik planlarının bulunduğu ve valinin ilgili bakanın talimat ve emri gereğince bakanlıkların da stratejik planını uygulaması gereği gözönüne alındığında, valiye uyumsuzluklar ve çatışmalarla karşılaşabileceği bir görev verilmiştir. Bakanlıkların taşra örgütleri olan il müdürlükleri kendi faaliyetlerini, bir yandan bağlı buldukları bakanlıkların, diğer yandan da il özel idarelerinin, stratejik planlarıyla uyumlaştırmak gibi zor bir işi yerine getireceklerdir. İstanbul İl Özel İdaresi stratejik planında, bu tür yetki çakışmasıyla ilgili sorunların şimdiden başladığını gözlemlemek mümkündür.

Bakanlıkların il müdürlükleri ve il genel meclisi üyeleri özellikle dış müdürlüklerin faaliyet alanıyla ilgili bir çok stratejik hedef yazmak istemekte fakat bu hedefler doğrudan il özel idaresiyle ilgili gözükmemektedir. Buna rağmen bu nitelikteki bazı stratejik hedeflere de stratejik planda yer verilmiştir... dış hizmet birimlerinin stratejik amaç ve hedefleri bütüncül bir yaklaşımla ele alınmış ve hedefler müdürlüklerin yerine getirdiği tüm işlevleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Pilot il olarak seçildiği için stratejik planını ilk hazırlayan Denizli İl Özel İdaresi, "görev alanının ildeki diğer kamu kurumlarıyla çakışması" ile "faaliyetlerinin belirli kısımlarının merkezi kuruluşların il müdürlükleri eliyle gerçekleştirilmesini", "stratejik planlama için tanımlanan 'kuruluş' özelliğini zayıflatan unsurlar" arasında saymaktadır. İlgili kanunlarda, yönetmeliklerde ve DPT'ce hazırlanan kılavuzda stratejik planların her bir kamu kurumu ya da kuruluşunca yapılacağı belirtilmektedir. Ancak il özel idarelerinin kanunla yetkili kılındığı sağlık, tarım, sanayi ve ticaret gibi alanlarla ilgili bakanlıkların da stratejik planlarının olması, hesap verme sorumluluğunun kime ait olacağı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Denizli İl Özel İdaresi, stratejik planını bu nedenle ". . . Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun Taslağında düzenlenenlere ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun Taslağında belirtilen görev ve organizasyon yapısı temel alarak" hazırlamıştır. "Buna göre, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun Taslağında belirtilen İl Müdürlükleri İl Özel İdaresi'nin içinde bir birim gibi düşünülmüştür . . ."

Bir başka deyişle, Denizli İl Özel İdaresi henüz yasalaşmamış olan KYTK'yı

yasalaşmış varsayarak stratejik planını hazırlamıştır. İstanbul İl Özel İdaresi de stratejik planda belirlenen birçok hedefe ulaşılmasını “kamu temel yasasının çıkması koşuluna” bağlamaktadır. Bolu İl Özel İdaresi’ne göre “[s]tratejik planının *en önemli varsayımı* (yazarın vurgusu) ise, Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarının devam edeceği ve İl Özel İdaresi bünyesine aktarılması planlanan diğer kuruluşların da aktarım sürecinin tamamlanacağı yönündedir”. Bolu İl Özel İdaresi’nin stratejik planında yer alan GZFT analizinde, “Kamu Yönetimi Reformu’nun tamamlanamaması nedeniyle Özel İdarelerin görevleriyle uyumlu örgütlenme yapısının henüz kurulamamış olması” zayıf bir yön olarak vurgulanmaktadır. Samsun İl Özel İdaresi stratejik planında ise KYTK “yasalaşmadığı için, bundan sonraki süreçte, ilgili İl Müdürlüklerinin tek tek Özel idare bünyesine geçmeleri süreci işlemeye başladığı” belirtilerek “Stratejik Plan hazırlanırken, Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı kapsamında İl Özel İdareleri bünyesinde birleştirilmeleri öngörülen İl Müdürlüklerinin, yakın gelecekte, İl Özel İdaresine tek tek devredilebileceği göz önünde” bulundurulduğu belirtilmektedir. Bolu İl Özel İdaresi stratejik planında da Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü gibi diğer “kurumların da İl Özel İdaresi bünyesine alınabileceği düşünülerek bütüncül bir yaklaşımla özel idarelerin yasa ile tanımlanan görevleri ile çakışan hizmetleri yürüten tüm ilgili kurumları da kapsayan bir Stratejik Plan” yapıldığı vurgulanmaktadır.

Denizli, İstanbul ve Samsun İl Özel İdarelerinin stratejik planlarından yapılan bu alıntılar, il özel idarelerinin henüz yürürlüğe girmemiş bir yasayı, uygulamaya konmuş varsayımıyla hareket ettiklerinin ve dolayısıyla suç işlediklerinin zımnı kabulü olarak değerlendirilebilir. KYTK’nın çıkmaması il özel idarelerince eleştirilerek bu durumun düzeltilmesi istenmektedir. İstanbul İl Özel İdaresi’nin yasa gereğince “şehrin tüm gelişme göstergelerinden sorumlu olmaması” nedeniyle “stratejik hedeflerin toplumsal etki doğurma gücü zayıf kaldığının” altı çizilmektedir. Bu tür yakınmalara daha ilk stratejik planlarda yer verilmesi bakanlıklar, merkezi teşkilatın il müdürlükleri, büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında paylaştırılmış olan yetki ve sorumlulukların il özel idaresi öncülüğü ve hiyerarşisi altında düzenleme taleplerinin önümüzdeki günlerde artacağını göstermektedir. KYTK yasalaşmadığı için yeterli sorumluluğa sahip olmadığını belirten İstanbul İl Özel İdaresi stratejik planı, “ildeki derslik açığını tek başına belirli bir orana indirilmesi” yerine “derslik açığının azaltılmasına katkı yapılması” hedefini koymaktadır. Derslik yapımı konusunda tek karar merci olmayan İstanbul İl Özel İdaresi, stratejik planda belirlenen hedeflere dönem sonunda ulaşamamasının sorumluluğunu üstlenmek istememektedir.

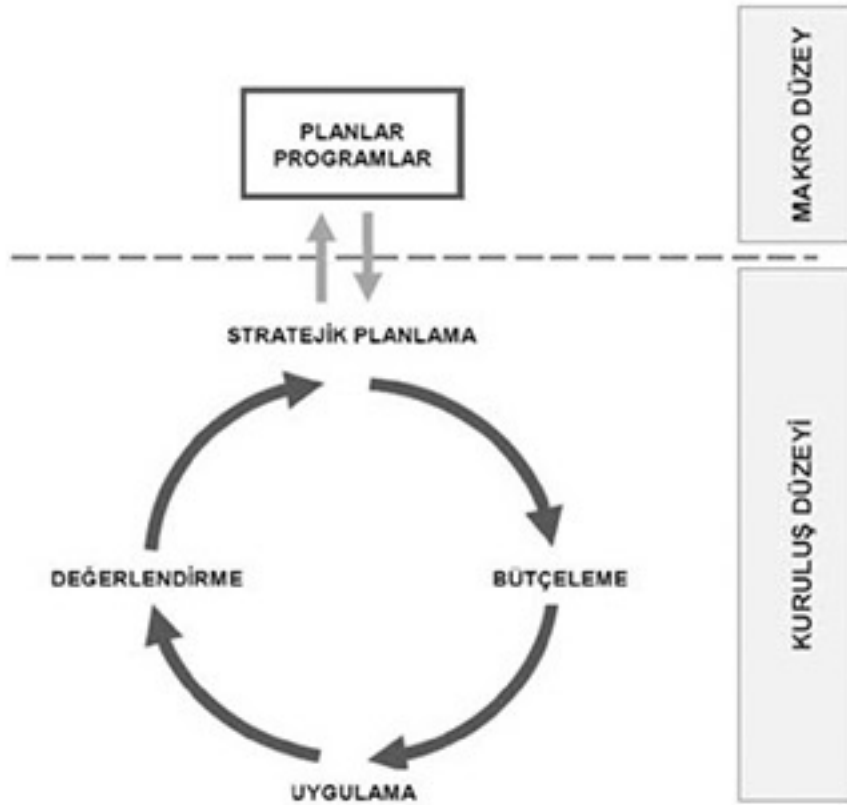
III. ULUSAL ÖLÇEKLİ PLANLARLA STRATEJİK PLANLARIN İLİŞKİSİ

KMYTK'nın 9. maddesi gereğince stratejik planların kalkınma planları gözetilerek hazırlanması gerekmektedir. DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzu'nda stratejik planların kalkınma planlarıyla ilişkisinin kurulması gereği belirtilmektedir. Kılavuz'a göre

Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.

Şekil 1: Stratejik Planlama – Makro Planlama İlişkisi

Şekil 1: Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi



Kaynak: (DPT, 2006: 4)

9. Yedi Yıllık Kalkınma Planı'nda da, planın "AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve gibi dokümanların yanında, başta Orta Vadeli Program olmak üzere diğer ulusal ve bölgesel plan ve programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerinin dayanağını oluşturduğu" belirtilmektedir.

Bu çalışmada ele alınan il özel idarelerinin stratejik planlarının özellikle giriş bölümlerinde, ilgili planlara atıfta buldukları görülmektedir. Samsun İl Özel İdaresi, stratejik planın, başta TÜBİTAK'ın "Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları 2003-2023 Strateji Belgesi", "Devlet Planlama Teşkilatı Uzun Vadeli Strateji Planı, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı", "Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2006-2008 Orta Vadeli Programı", "TR83 Bölge Master Planı" ve "Samsun İl Gelişme Planı" ile İl'deki diğer planlardaki öncelikler doğrultusunda" hazırlandığını vurgulamaktadır. Bolu İl Özel İdaresi de stratejik planın "ulusal kalkınma planlarına, Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilen 25.01.2006 tarih ve 2006/1 no'lu Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi ile diğer üst ölçek planlara ve İl Gelişme Planına uygun olarak" hazırlandığını vurgulamaktadır. Pilot kuruluş olarak seçilen Denizli İl Özel İdaresi'nin stratejik planlama hazırlama çalışmalarına, üç DPT çalışanının katılması nedeniyle stratejik plandaki faaliyetlerin "ulusal düzeydeki plan ve programlarla ilişkilendirildiği" özellikle vurgulanmaktadır.

Ulusal kalkınma planları doğrultusunda ve onlarla uyumlu bir şekilde hazırlandığı giriş bölümlerinde vurgulanan il özel idaresi stratejik planlarının amaç, hedef ve faaliyetlerinin bulunduğu bölümde ise, ulusal kalkınma planına ya da ulusal sektörel planlara çok az sayıda atıf bulunmaktadır. Bolu ve Uşak İl Özel İdareleri'nin stratejik planlarında ise ulusal planlara tek bir atıf dahi bulunmamaktadır.

Manisa İl Özel İdaresi ile DPT ekibinin hazırlama çalışmalarına doğrudan katıldığı Denizli İl Özel İdaresi stratejik planlarında, "ulusal tarım planları ya da politikaları doğrultusunda ve bunlar göz önüne alınarak tarımsal kalkınma sağlanacağı" vurgulanmaktadır. Manisa İl Özel İdaresi de "... ulusal tarım planları doğrultusunda ... ihracata yönelik üretim yapan bir tarımsal kalkınma gerçekleştirmek ve kırsal altyapıyı katılımcı bir yaklaşımla geliştirme" hedefini koymaktadır. Karaman İl Özel İdaresi'nin stratejik planında ise, ulusal ormancılık politikaları ve ulusal kırsal kalkınma planları doğrultusunda planlama yapıldığı belirtilmektedir. Ancak, bu üç stratejik planda da ulusal kalkınma planlarının tarım, ormancılık ya da kırsal kalkınmayla ilgili olan hangi amaç, faaliyet ya da stratejileriyle nasıl bir uyumun sağlandığı ya da bunlara nasıl bir katkı sağlanacağı açıklanmamaktadır.

Pilot bölge olan Denizli dışındaki il özel idarelerinin stratejik planlarını DPT'nin doğrudan yardım ve desteğini almadan hazırlamaları, ulusal kalkınma planlarıyla

ilişki kurmamalarının bir gerekçesi olabilir. Bolu dışındaki il özel idarelerinin stratejik planlarında DPT ile hazırlık sürecinde ilişkiye geçildiğine dair herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Bu ilişkinin kurulduğu Bolu stratejik planında ise, ulusal planlarla uyumlaştırmaya değil, ayrıştırmaya gidilmiştir. DPT, Bolu İl Özel İdaresi'ne stratejik planını ulusal planla uyumlaştırılması yerine "özgünleştirilmesi" yönünde görüş bildirmiştir. Bu görüş doğrultusunda Bolu İl Özel İdaresi, Türkiye'deki planlama anlayışını da oldukça özgün bir şekilde yorumlamıştır. Bolu İl Özel İdaresi'ne göre, Türkiye "ulusal ölçekten yerel ölçeye planlama stratejisinde değişiklik yaparak, yerel ölçekten ulusal ölçeye planlama stratejisini" benimsemiş durumdadır. Oysa, ne 9. Kalkınma Planı'nda, ne de konuyla ilgili mevzuatta Türkiye'nin "yerel ölçekten ulusal ölçeye planlama stratejisini" benimsediğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bolu İl Özel İdaresi stratejik plan hazırlama ekibinde yer alanlar "yerel ölçekten ulusal ölçeye" planlama anlayışıyla stratejik planı hazırladıkları için ulusal planla ilişki kurmamış olmalarına şaşımamak gerekir. Bu anlayışa göre ulusal kalkınma planını hazırlarken DPT'nin yerel ölçekteki planlama stratejilerini dikkate alıp, ulusal planları yerel ölçekli planlar çerçevesinde hazırlaması gereklidir.

Uşak İl Özel İdaresi'ne göre, özel sektörde "stratejik planlamanın sağladığı başarılar" ve "kamu yönetiminin merkezi düzeyde yaptığı kalkınma planlarının uygulamada yaşadığı sıkıntılar, kamu yönetimini de kurumsal bazda uygulayıcıların kendi stratejilerini kendilerinin geliştirmesi gerektiği gerçeğine götürmüştür." Bu anlayışa göre, "sıkıntı yaşayan" ulusal kalkınma planlarıyla il özel idarelerinin planları arasında uyumun sağlanması için gösterilecek çaba gereksizdir ve hatta "sıkıntı yaratacaktır". Bu sıkıntıyı yaşamamak için, il özel idareleri birer özel sektör kuruluşu gibi kendi ihtiyaçlarını dikkate alarak hazırlayacakları stratejik planlarıyla özel sektör gibi "başarıyı" yakalayacaklardır. Özel sektördeki stratejik plan uygulamalarının %90 oranında başarısızlıkla sonuçlanması bir yana (Kaplan ve Norton, 2000), il özel idarelerinin idari bütünlük ilkesinden uzaklaşarak ulusal planlardan bağımsız stratejik planlar hazırlamaları Türk idari sisteminde ciddi sorunlara yol açacaktır.

İl özel idarelerinin stratejik planlarını yoğunlukla hazırladıkları Kasım 2005- Şubat 2006 döneminde, 2006 yılında başlaması gereken 9. (Beş) Yıllık Kalkınma Planı'nın AB'ye uyum gerekçesiyle bir yıl ötelenmesi nedeniyle, incelenen il özel idaresi stratejik planlarında ulusal kalkınma planıyla ilişki kurulmamış olabilir. Bununla birlikte, 22 Aralık 2003 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilen ve 2004-2006 yılları arasında geçerli olan "Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planına" da il özel idarelerinin stratejik planlarına herhangi bir atıf bulunmamaktadır. Bu planlar dışında, il özel idareleri kendi stratejik planlarını hazırlarken Uzun Vadeli Stratejiyi (2001-2023), KOBİ Stratejisi ve Eylem Planını, Türkiye Sanayi Politikası dokümanını, bakanlıkların planlarını, yıllık programları ve katılım öncesi programları

dikkate almaları gerekmektedir. Bu kadar çok plan ve programla il özel idarelerinin stratejik planlarının ilişki kurmasını sağlamak oldukça zor gözükmektedir.

IV. İL ÖLÇEKLİ PLANLAR İLE STRATEJİK PLANLARIN İLİŞKİSİ

Sözü edilen ulusal ölçekli planlar dışında il düzeyinde de çeşitli planların varlığı, stratejik planlarla diğer planlar arasında uyum sorununu daha da artırmaktadır. İllerde imar planı, gelişme planı, arazi kullanım planı, çevre planı, koruma planı, deprem master planı, kent planı, kent ulaşım planı, acil afet planı, çevre düzeni planı, tarım master planı, turizm master planı vb. planlar bulunmaktadır.⁶ Bakanlıkların il müdürlüklerinin de kendi faaliyet alanlarıyla ilgili olarak hazırladıkları plan ve stratejik planları da bu listeye katmak gerekir. İncelenen il özel idarelerinin stratejik planlarında, ulusal düzeydeki planlar gibi il düzeyindeki farklı planlara da ender olarak atıfta bulunduğu gözlemlenmektedir.

Samsun İl Özel İdaresi, daha önce yapılan “İl Gelişme Stratejileri” çalışmasından yararlanmıştı. Manisa İl Özel İdaresi de “Manisa 2023 İl Gelişme Planı”ndan yararlanarak stratejik yatırım planını hazırlamıştır. İstanbul İl Özel İdaresi ise, fiziki çevre planı, İstanbul Nazım İmar Planlarını “altlık olarak değerlendirerek” stratejik planını hazırlamıştır. Bu üç il özel idaresi’nin hazırladığı stratejik planların daha önceki planların hangi öncelik, hedef ve amaçlarını dikkate aldıklarına ya da önceki planların nasıl bir “altlık” oluşturduğuna dair herhangi bir bilginin olmaması daha önce yapılan planlarla kurulan ilişkinin zorlama ve kurgusal niteliğini göstermektedir.

Farklı kamu kurum ve kuruluşlarının hazırladıkları planları il özel idareleri uyumlaştırmaya çalışmaktadırlar. Manisa İl Özel İdaresi, farklı kamu kurum ve kuruluşlarının kendi stratejik amaçları, hedefleri ve faaliyetleriyle ilgili plan çalışmalarını yaptığını belirterek, bunları “bütünleştirilmek ve uyumlaştırmak suretiyle stratejik yatırım planına dönüştürdüğünü” belirtmektedir. Oysa, Manisa İl Özel İdaresi stratejik planda işlevini “parasal kaynak temin etmek” olarak tanımlayarak farklı kurum ve kuruluşlarıyla kendi stratejik amaç, hedef ve faaliyetlerini “bütünleştirme ve uyumlaştırma” olasılığını sınırlandırmıştır. Bilindiği gibi, il müdürlüklerinin mali kaynakları bağlı oldukları bakanlıklardan sağlanmaktadır. Manisa İl Özel İdaresi ile illerde teşkilatı bulunan bakanlıkların stratejik amaç, hedef ve faaliyetlerinin uyumsuz olduğu durumlarda mali kaynağın kimin tarafından sağlandığı il müdürlerinin hangi kamu tüzel kişiliğinin stratejik önceliklerine önem vereceği konusunda belirleyici olabilecektir.

⁶ Kalkınma ajanslarının kurulmasıyla birlikte bölge stratejik planlarının da devreye girmesi, durumu daha karışık hale getirebilecektir.

Samsun İl Özel İdaresi, taslak stratejik planın ulusal, bölgesel ve il düzeyde hazırlanan planlarla uyumunun sağlanması amacıyla; İl Özel İdaresi Genel Sekreteri, Meclis Başkanı, Başkan Vekili, Bölge, İl ve Tarım Master Plan temsilcileri, Stratejik Plan Ekibi ve ilgili kurum temsilcilerinin katıldığı “Planlar Arası Koordinasyon Toplantısı” düzenlemiştir. Samsun’da yapılan toplantıda farklı katılımcıların farklı planlardaki farklı öncelikleri, amaçları ve hedefleri uyumlaştırıp uyumlaştıramadıkları; ya da nasıl uyumlaştırdıklarıyla ilgili herhangi bir bilgi verilmemektedir.

İl özel idarelerinin hazırladıkları stratejik planlarda, ulusal ve yerel ölçekteki birçok plan arasında uyum sağlanmasının zorluğuyla ilgili herhangi bir kaygı dile getirilmemektedir. Bazı il özel idareleri ulusal ve yerel ölçekli planların da ötesine geçerek “kıtasal, uluslararası, bölgesel ve ülkesel” eğilimleri gözeterek stratejik planlarını hazırladıklarını ileri sürmektedirler. İstanbul İl Özel İdaresi, stratejik amaç ve hedefler belirlenirken dikkat edilen ve daha sonraki yıllarda da dikkat edilmeye devam edilecek konuları aşağıdaki şekilde belirlemiştir:

- Kıtasal, uluslararası, bölgesel ve ülkesel trendler.
- Kalkınma planlarındaki öncelikler.
- Ön Ulusal Kalkınma Planı öngörülleri.
- Bölgesel plan öngörülleri.
- Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008).
- Çevre planı öngörülleri.
- Nazım imar planı öngörülleri.
- İmar uygulama planlarının öngörülleri.
- İlçelerin ihtiyaç derecesi.
- Acil müdahale gereği.

Tüm farklı öngörüler, planlar, programlar ve eğilimler arasında nasıl bir uyumun var olduğu ya da nasıl bir uyum sağlanabileceği ise tartışılmamaktadır. Ulusal ölçekte bir bütünleştirme ve uyumlaştırma olmadan bu kadar farklı planda belirlenen hedeflerinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi olası gözükmemektedir.

9. Kalkınma Planı’nın “Bölgesel Gelişme Politikasının Merkezi Düzeyde Etkinleştirilmesi” başlıklı bölümünde farklı planlar arasında uyumun sağlanmasının bir hedef olarak belirlenmesi, planlar arasında halihazırda fiili bir uyumun olmadığına itirafı olarak nitelenebilir.⁷ 9. Kalkınma Planı’nın “...tüm planlama çalışmalarını yönlendirici bir işlev” üstlenerek “kurumlar arası ortak anlayış ve hedef birliği

⁷ Planlama hiyerarşisinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerindeki planlama araçları ve standartları belirlenecek, planların birbiriyle uyumu sağlanacaktır. Fiziksel planlar da dahil olmak üzere, yerindenlik ilkesi esas alınarak, planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulacaktır.

sağlaması” beklenmektedir. Aynı zamanda “. . . kamu idarelerinin stratejik planları ile üst politika metinleri arasında etkileşim ve bağlantı sağlanması” hedeflenmektedir. Oysa İl Özel İdaresi Yasası’nın 6. maddesi, il özel idarelerinin hizmetlerini belli bir öncelik sırasına göre yerine getirmesine olanak tanımaktadır.⁸ Bu anlamda, il özel idarelerinin stratejik planlarındaki öncelikli faaliyet alanlarını ulusal ve il ölçekli planların önceliklerine göre belirleme yükümlülüğünün kanunla zayıflatıldığı da söylenebilir. Yedi il özel idaresinin stratejik planlarının incelemesinde stratejik planların hem ulusal plan, hem de il ölçeğindeki diğer planlarla ilişkisinin son derece zayıf kurulması, kalkınma planının “uygulamasının izlenmesi ve değerlendirilmesinden” sorumlu olan DPT’yi zor bir görevin beklediğini göstermektedir.

Planlama, Anayasa’nın 166. maddesi gereğince devletin görevidir. Stratejik planların en önemli yapı taşı oluşturduğu yeni planlama sistemi kamu idaresi niteliğindeki tüm kurum ve kuruluşlara planlama işlevi yükleyerek, ulusal ölçekte tutarlı, verimli, dengeli ve uyumlu bir planın yürütülmesini olanak vermeyecek ölçüde zorlaştırmaktadır. DPT hazırladığı kılavuzda, stratejik planın “bir şablon” olmadığını vurgulayarak bu yeni planlama anlayışını kabullenmektedir. DPT’nin Bolu İl Özel İdaresi örneğinde olduğu gibi planların özgünleştirilmesi yönünde görüş bildirmesi, stratejik planları tek tip olmaktan çıkarma çabasının bir diğer göstergesi olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar DPT’nin stratejik planların “kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araç” olduğu yönündeki saptamasının özel şirketler için geçerli olduğunu ileri sürmek mümkünse de, kanun gereği aynı örgütlenme yapısına, görev ve yetkilere sahip birer kamu idaresi olan il özel idareleri için bu saptamanın geçerliliği tartışmalıdır.

V. AVRUPA BİRLİĞİ İLE STRATEJİK PLANLARIN İLİŞKİSİ

Stratejik planların amaç, hedef ve faaliyetlerle ilgili bölümlerinde ulusal planlara ender olarak atıfta bulunulurken, AB mevzuatı ve standartlarıyla uyum sağlanması hedefine ise sıklıkla yer verildiği gözlemlenmektedir. Uşak İl Özel İdaresi “Avrupa Birliği normlarında hizmet anlayışıyla” stratejik planlarını hazırlarken İstanbul İl Özel İdaresi ise “sağlık tesisi bakımından Avrupa Birliği standartlarını yakalamayı” amaçlamaktadır.

İl özel idareleri AB’ye o kadar önem vermektedirler ki, il proje ofisi (Karaman) ya da AB proje ofisi (Denizli, Uşak) ismiyle valilik teşkilatında birimler oluşturulmuştur. Stratejik planın Karaman’daki koordinasyonu AB projeleri için

* “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.”

kurulmuş ve vizeli işçi statüsündeki üç kişiyle istihdam edilmiş il proje ofisi tarafından yapılmaktadır. İl proje ofisindeki personel, vali yardımcısı ve il özel idaresi genel sekreteriyle beraber TEBİAT (Turizm, Ekonomi, Bilimsel Araştırma ve Tanıtma Merkezi) tarafından Afyon'da düzenlenen "İl Özel İdareleri için Stratejik Plan Hazırlama Eğitimi'ne" katılmışlardır.

Uşak İl Özel İdaresi, AB Proje Ekibinin oluşturulmasını ve AB hibe projelerini; Samsun İl Özel İdaresi de AB projelerinin uygulanmasını GZFT analizlerinde bir fırsat ya da güçlü özellik olarak tanımlanmaktadır. Samsun İl Özel İdaresi, yerel yönetim ve STK'larla iyi iletişim kurularak ortak proje üretme kapasitesinin olmasını da güçlü bir özellik olarak görmektedir. Denizli İl Özel İdaresi, AB proje ofisinin ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, KOSGEB, STK'lar ve özel girişimcilerle işbirliğine gitmesini öngörmektedir.

İl özel idarelerinin AB'ye uyum için yapılması öngördükleri faaliyetlerden birkaçı şunlardır:

- Çeşitli sektörler ve işletmelerin AB normlarına uygunluğunun sağlanması (Bolu, Uşak)
- AB Projeleri ile desteklenen eğitim çalışmalarına İl Özel İdaresi personelinin ve İl Genel Meclisi üyelerinin katılımının sağlanması (Uşak),
- AB standartlarında ürün yetiştirme ile ilgili kurslar düzenlenmesi (Manisa),
- Üyelik sürecinde gıda sektörünün AB'ye uyumunun sağlanması amacıyla tarım ürünlerini işleyen ve pazarlayan işletmelere sağlanacak yatırımları desteklenmesi (Manisa),
- AB Eğitim ve Gençlik Programları gibi fonlarla desteklenen faaliyetlerle gençlerin Avrupa'ya açılmalarını sağlanması (Manisa),
- Avrupa Birliği'nden temin edilecek dış finansman kaynaklarının bir bölümünün kırsal altyapı projelerine tahsis edilmesi (Samsun),
- Eğitim kurumlarında proje kapasitesi oluşturma bağlamında, uluslararası hibelerin dikkatle takip edilmesi (Samsun).

İl özel idarelerinin AB'nin kamu hizmetlerindeki "limit, standart, protokol ve normlarına" yer vermesi olumlu bir yaklaşım olarak gözükebilir. Ancak, il özel

idarelerinin yukarıda örnekleri verilen çeşitli alanlarda Türkiye’de belirlenen ve uyulması gerekli standartlardan bahsetmemeleri ya da AB standartlarının bunlardan ne ölçüde farklılaştığını belirtmemeleri, AB’ye yapılan vurguyu anlamsızlaştırmaktadır.

Bazı il özel idareleri de strateji belirlemenin ötesine geçerek TBMM ya da hükümet tarafından henüz siyasi bir kararın alınmadığı alanlarda politika oluşturmaktadır. Örneğin, Samsun İl Özel İdaresi, AB Ortak Tarım Politikaları kapsamında orta ve uzun vadede tarım kesiminden boşa çıkacak nüfusa yönelik politika hedefi koymaktadır. Türkiye, AB ortak tarım politikası kapsamında değildir ve bu konuyla ilgili müzakere başlığı henüz açılmamıştır.

Benzer bir şekilde İstanbul İl Özel İdaresi de “AB Sürecine Katkı Sağlama” başlığı altında birinci stratejik amacını “[g]erek iç ve gerekse dış hizmet birimlerinde verilen hizmetin kalitesini yükseltmek için AB müktesebatı uygulamalarını hızla yürürlüğe almak” olarak belirlemiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için İstanbul İl Özel İdaresi, “2011 yılı sonuna kadar ilgili iç ve dış hizmet birimlerinin AB müktesebatı takip çizelgeleri oluşturmalarını ve bu çizelgelerde belirledikleri konuları %90 oranında AB müktesebatına uyarlamalarını sağlamayı” hedeflemektedir. AB müktesebatına uyumun programlanması, olası geçici ve kalıcı derogasyonları ve müktesebatın yürürlüğe geçirilme takvimi Türkiye ile AB arasındaki müzakereler sırasında belirlenecektir. İstanbul İl Özel İdaresi’nin Meclis ve hükümet kararı olmadıkça “AB müktesebatı uygulamalarını hızla yürürlüğe almak” için girişimlerde bulunmaya yetkisi yoktur.

VI. STRATEJİK PLANLAMA EKİPLERİ

Stratejik planlama kılavuzunda stratejik planlama ekibinin özellikleri aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

1. Kuruluşun ana hizmet birimleri yeterince temsil edilmelidir.
2. Farklı kademelerdeki yöneticiler bulunmalıdır.
3. Farklı uzmanlık alanlarına sahip kişiler yer almalıdır.
4. Çalışma süresince üyeler değiştirilmemelidir.

Uygulamada stratejik planlama ekiplerinde genellikle vali yardımcısı (Uşak İl Özel İdaresi hariç) ve Bakanlıkların il müdürlerinin bazılarının, il özel idaresi müdürünün, il genel meclisi üyelerinin (Uşak İl Özel İdaresi hariç) ve üniversiteden öğretim üyelerinin (Karaman İl Özel İdaresi hariç) bulunduğu gözlemlenmektedir (Bkz. Tablo-1).

Tablo 1: Stratejik planlama ekibinde yer alan kurumlar listesi

Kurum	İl	Kurum	İl
Valilik	B, D, K	İl Nüfus ve Vatandaşlık Md.	U
İl Özel İdare Müdürlüğü	B, D, K, U	DSİ Şube Müdürlüğü	U
İl Tarım Md.	B, D, K, U	Üniversite	B, D, U
İl Milli Eğitim Md.	B, D, K, U	İl Daimi Encümeni	D, K
İl Planlama Md.	U	İl Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü	K, U
İl Gençlik ve Spor Müdürlüğü	U	İl Genel Meclisi	D, B, K
İl Kültür ve Turizm Md.	B, D, K, U	Gazete	S
(İl) Köy Hizmetleri Md.	B, D, K, U	Belediye	B, K, U
Bay. ve İsk. Md.	B, D, K,	İl Proje Ofisi	K
İl Sağlık Md.	B, D, K, U	Sanayici ve İşadamları Derneği	U
İl Sosyal Hizmetler Md.	D, K, U	Genç İşadamları Derneği	U
İl Çevre ve Orman Md.	B, D, K, U	Ege Genç İş.Ad.Fed.Bşklığı	U
Ticaret ve Sanayi Odası	U		

Kısaltmalar; B: Bolu; D: Denizli; K: Karaman, S: Samsun, U: Uşak

Özellikle Denizli İl Özel İdaresi stratejik planlama ekibinde farklı kademelerdeki yöneticiler ve farklı uzmanlık alanlarına sahip kişilerin yer almasına dikkat edilirken, Karaman, Uşak ve Samsun'daki ekiplerde ağırlıklı olarak ildeki idari birimlerin üst düzeyinde görev yapanlar bulunmaktadır. Örneğin, şube müdürü, müdür yardımcısı, uzman yardımcısı düzeyinde temsil daha sınırlıdır. Bu ekiplerde yer alanların toplantılara düzenli katılıp katılmadıkları ya da katılan kişilerin değişip değişmediğiyle ilgili stratejik planlarda herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

Stratejik planlama ekiplerine il özel idarelerinin kurumsal yapılarının dışından katılan üyeler, içeriden katılan üyelere göre daha fazladır. Mevzuatla ilgili bölümde tartışıldığı gibi bu durum, KYTK tasarısı yasalaşmamış olmasına rağmen, il özel

idarelerinin, il müdürlüklerinin faaliyetlerinden fiili olarak sorumlu tutulmalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, stratejik planlama ekiplerinde bakanlıkların il müdürleri ağırlıklı olarak yer almaktadırlar.

Yasal ve fiili durumun bağdaşmaması, il yönetimi için büyük önemde olan İl İdare Kurulu'nun işlevsizleşmesi sonucunu doğurmaktadır. İlde valinin başkanlığını yaptığı ve hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü, tarım müdüründen oluşan il idare kurulu, yeni İl Özel İdaresi Yasası ile zayıflatılmıştır. İlin idaresinde önemli bir işleve sahip bu kurulda yer alan hukuk işleri müdürü ve defterdar incelenen hiçbir il özel idaresinin stratejik planlama ekibinde yer almamaktadır. Yine bu kurulun bir üyesi olan bayındırlık ve iskan il müdürünün Uşak stratejik planlama ekibinde yer almaması, bu kurulun işlevinin azaldığını gösteren bir başka unsurdur.

İl idare kurulunda yer almayan il planlama müdürü, il nüfus ve vatandaşlık işleri müdürü ve il gençlik ve spor müdürü yalnızca Uşak İl Özel İdaresi stratejik planlama ekibinde görev almışlardır. Farklı il özel idarelerinin farklı amaçları olacağı için, farklı kamu idarelerinden stratejik planlama ekiplerinin oluşturulması stratejik planlama yaklaşımı çerçevesinde yadırganacak bir durum olmayabilir. Ancak, stratejik planlama ekiplerine davet edilmeyen il müdürlükleri kendilerini diğer müdürlüklere göre daha az önemli ve daha az işlevsel olarak görebilirler. Stratejik planlama yazınında "ben de sendromu" olarak adlandırılan bu olgu, stratejik planlama ile doğrudan ilişkisi olmayan birimlerin işlev ve amaçlarına stratejik planlarda daha az verildiğinde ortaya çıkar. Bu nedenle, öncelikli (stratejik) amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeyi hedefleyen stratejik planlarda, bir kuruluşun tüm birimlerine eşit önem verilmesi, stratejik planın bir işletme aracı olarak değerini azaltır (Ring ve Perry, 1985). Dolayısıyla, stratejik planlarda bazı birimlere diğerlerine göre daha fazla önem ve öncelik verilmesi son derece doğal ve hatta gereklidir. Bir özel şirket için sorun yaratmayacak bu özelliğin, Türkiye'nin temel yönetim birimleri olan illerdeki farklı kamu idarelerinin uyum içersinde beraberce çalışma iradesine olumsuz etkide bulunması beklenebilir.

Stratejik planlama ekibini oluşturan kurumlar incelendiğinde kamu niteliği taşımayan kurumlardan gelen temsilciler dikkat çekmektedir. Karaman'da iç paydaşlardan oluşan stratejik planlama ekibinde, üç geçici vizeli işçiyle beraber il müdürleri de bulunmaktadır. Valilik bünyesinde kurulan bu birime alınan işçiler eğitime gönderilmiş ve stratejik planlama çalışmaları bu birimin sorumluluğunda yürütülmüştür. İdari gelenek ve kurallar altüst edilerek il müdürleri üç vizeli işçinin eşgüdümünde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Özel sektörün il özel idarelerinin stratejik planlama hazırlanma sürecine doğrudan etkisi, stratejik planların konu başlıkları ve faaliyetlerine de doğrudan yansımıştır. Samsun İl Özel İdaresi, stratejik planlama çalışmasının “özgünlüğünü” belirlenen her sektör için “Özel Sektörün, İlimizde, karlılık çerçevesinde yatırım yapabileceği alanlar, Sivil Toplum Kuruluşlarıyla işbirliği halinde yapılabilecek projeler ve Belediyelerle işbirliği halinde yapılabilecek projelere yönelik çalışmalar yapılmış” olmasıyla tanımlamaktadır. İstanbul İl Özel İdaresi de, “SHÇEK çalışmalarının daha etkili hale getirilmesi için özel sektörle işbirliği yapılması ve bu amaca yönelik stratejik hedefler geliştirilmesi” önermektedir. SHÇEK’in bu yönde hazırladığı ya da yürüttüğü faaliyetlere değinilmeden il özel idaresinin kurumsal yapısı dışındaki bir kuruluşun İstanbul’daki faaliyetleri planlanmaktadır. Denizli İl Özel İdaresi ise, “Tedavi hizmetleri için özel sektör teşvik edilmesini” sağlık konusunda bir strateji olarak benimsemiştir. Manisa İl Özel İdaresi Plan ve Bütçe Komisyonu’na göre, “Stratejik Plan içerisinde . . . Özel sektörün profesyonel idarecileri ile Kamu idarelerinin el ele verip iş birliği yaparak İli[n] Türkiye ve Dünyada hak ettiği yeri alması sağlama” hedefini koymaktadır.

Samsun İl Özel İdaresi stratejik planlama ekibinde, Dünya Gazetesi Yazı İşleri Bölge Müdürü; Uşak stratejik planlama ekibinde ise, Ege Genç İşadamları Federasyon Başkanı, Uşak Genç İşadamları Derneği Başkanı ve Uşak Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı yer almaktadır. Karaman’daki stratejik planlama çalışması kapsamında kurulan dört komisyondan biri olan “sanayi, ekonomi ve ticaret komisyonun” başkanlığını Karaman Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı yapmıştır.

Kamu hizmetlerinin sunulmasının planlanması amacıyla yürütülen bir faaliyetin planlamasında iş dünyasıyla ilgili haberler yayınlayan bir gazetenin yazı işleri müdürüne ve işadamlarına doğrudan yer verilmesi, devletin, kamu idaresiyle ilgili hüküm ve tasarrufunu özel sektörle paylaştığını göstermektedir. Bir kamu idaresi olan il özel idarelerinin, stratejik planlamayla ilgili karar alma mekanizmalarında özel sektör temsilcilerinin yer alması yönetim anlayışının il özel idarelerinde fiilen uygulandığının bir göstergesi olarak da değerlendirilebilir. Öte yandan, iş dünyasının dışındaki gruplara karar alma düzeyinde temsil hakkı tanınmamıştır. Sendikalar ve demokratik kitle örgütlerinin Uşak il özel idaresi stratejik planlama ekibinde tek bir temsilcisi bile yokken iş dünyası, dört kişiyle temsil edilmektedir. İşadamlarının kamusal hizmetlerin planlanmasında bu derece etkin bir işlev üstlenmeleri, il özel idarelerinin stratejik planlarının kamusal niteliği ve kamu yararı açısından ciddi endişelere yol açabilir.

VII. STRATEJİK PLANLARIN HAZIRLANMA SÜRECİ VE DANIŞMANLIK

Uşak ve Karaman’da stratejik planlama çalışmaları, Aralık 2005’de başlamış ve Şubat 2006’da sonuçlandırılmıştır. İl özel idareleri, gelecek beş yıldaki faaliyetlerini belirlemekte ve yıllık programlarını oluşturmakta temel referans olarak kullanacakları bu önemli çalışmayı 1,5 ay gibi kısa bir sürede gerçekleştirmeyi başarmışlardır. Öte yandan hazırlanan planların başlangıç tarihleri ve yürürlük süreleri de birbirinden farklıdır. Stratejik planlar bazen üç, bazen de beş yıllık; Uşak İl Özel İdaresi’nde ise dört yıllık dönem için hazırlanmıştır.

Bazı il özel idareleri, stratejik planlarını danışmanlık hizmeti alarak hazırlamalanna rağmen bu durumu stratejik planlama belgelerinde açıklamamışlardır. Örneğin, İstanbul İl Özel İdaresi stratejik planının Eflatun Eğitim ve Danışmanlık Şirketi “koordinatörlüğünde” yapıldığı, söz konusu şirketin web sayfasında açıklanırken,⁹ bu bilgi İstanbul İl Özel İdaresi stratejik planında yer almamaktadır. İstanbul il özel idaresi stratejik planının “. . . İstanbul İl Özel İdaresinin yöneticileri ile merkezi idarenin İstanbul’daki il müdürlükleri bünyesinde oluşturulan grup çalışmalarının, odak grubu tartışmalarının, paydaş görüşlerinin ve genel değerlendirme toplantılarının sonucunda hazırlandığı” ifadesi yer almakta ve danışmanlık şirketinden söz edilmemektedir.

DPT’nin hazırladığı stratejik planlama Kılavuzu’nda, “Stratejik planlama sürecine rehberlik etmek üzere kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç... var ise, alınacak danışmanlık hizmeti, yöntem ve süreç danışmanlığı ve eğitimle kısıtlı” tutulması gerektiği belirtilerek kuruluş dışı danışmanların planın içeriğine müdahale etmemesinin önemi vurgulanmaktadır. Oysa, söz konusu şirket “İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planlama ve Performans Planı Hazırlama Çalışması’nın”, kendileri tarafından yapıldığını açıklamaktadır. İstanbul İl Özel İdaresi stratejik planını kamuoyuna duyurmadan önce şirket “Stratejik Plan ve Performans Programı’nın “Kurumsal Yapı, Eğitim, Sağlık, Tarım, Gençlik ve Spor, Bayındırlık ve İskan, Çevre ve Orman, Sanayi ve Ticaret, Sosyal Hizmetler, Kültür ve Turizm başlıkları altında olacağını” duyurmuştur. Kamuoyuna açıklanan stratejik planda şirket tarafından belirlenen başlıkların birebir yer alması, stratejik planların kamusal niteliği konusunda kaygı uyandırmaktadır.

Danışmanlık şirketlerinin konuyla ilgili faaliyetleri, yalnızca il özel idarelerinin stratejik planlarıyla da sınırlı değildir. Stratejik planlarla bir bütünlük oluşturan

⁹ <http://www.eflatun.com.tr/ilozelidare.htm> (17.08.2006)

“performans esaslı bütçeleme çalışmalarını” yürüten Maliye Bakanlığı'nın stratejik plan ve performans bütçeleme çalışmalarına Amerikan Palladium şirketi ile Sabancı Grubu'nun ortakları arasında olduğu Bimsa şirketi yol gösterecektir (Referans Gazetesi, 4 Eylül 2006). Böylece, Türkiye'ye stratejik planlamanın yalnızca kuramı değil, uygulama yöntemi de dışarıdan aktarılmaktadır. Amerikan şirketinin ortakları arasında stratejik planlama yaklaşımının en önde gelen kuramcıları arasında yer alan Robert S. Kaplan ve David P. Norton'un da yer alması, Amerikan kaynaklı stratejik planlama yaklaşımının, “Amerikan tarzı” uygulanacağını göstermektedir. Maliye Bakanlığı'nın, KMYTK'nın 9. Maddesi gereğince “Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye” yetkili olduğu dikkate alınır, Amerika kaynaklı kuram ve uygulama pratiğinin bakanlık eliyle Türk idari sistemine yaygınlaştırılacağı sonucuna varılabilir.

Danışmanlık şirketlerinin diğer il özel idarelerinin stratejik plan hazırlık süreçlerine müdahil olup olmadığı bilinmemekle birlikte, Uşak ve Samsun İl Özel İdareleri daha önce özel sektör tarafından yapılan çalışmalardan yararlanmışlardır. Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) tarafından 2001 yılında başlatılan ve Afyon, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa, Muğla ve Uşak illerinden oluşan on ilde yapılan stratejik hedefler ve önceliklendirme çalışmalarına ait dokümanlardan Uşak İl Özel İdaresi stratejik planı hazırlanırken yararlanmışlardır. Uşak İl Özel İdaresi'nin bu vakıfla olan ilişkisi stratejik planın hazırlanma sürecinde de devam etmiştir. İzmir'de yapılan EGEV genişletilmiş Yönetim Kurulu Toplantısına katılan Uşak İl Özel İdaresi “Stratejik Plan hazırlanması konusunda bilgi alışverişi” yapmış, daha sonra İzmir'de EGEV koordinatörlüğü ve DPT işbirliğinde düzenlenen Stratejik Planlama konusundaki eğitim seminerine katılmıştır. Samsun İl Özel İdaresi ise, Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi tarafından yapılan “İl Gelişme Stratejileri” çalışmasından “önemli ölçüde faydalanmıştır.”

VIII. STRATEJİK PLANLARA KATILIM

Tüm il özel idareleri planları geniş bir katılımı hazırladıklarını ve paydaşların da bütün halk kesimlerini kapsayacak bir şekilde belirlendiğini vurgulamaktadırlar. Halkın stratejik plan hazırlama sürecine katılımı elektronik ortamda görüş bildirme, odak grup, komisyon ya da anfi çalışması yöntemiyle sağlanmıştır (Bkz. Tablo 2)

Bazı illerdeki sosyal paydaşların sayısının diğer illere göre daha fazla olması, bu illerde stratejik planların katılımcı bir yöntemle hazırlandığı yargısına ulaşmak için yeterli değildir. Paydaşların ne ölçüde il halkını temsil ettiği, davet edilen kaç paydaşın

Tablo 2: Stratejik planlarla ilgili bazı özellikler

	Paydaş sayısı (iç-dış)	Görüş alma yöntemi	Hazırlık ekibindeki kişi sayısı	Stratejik konu sayısı	Plan dönemi
Karaman	163	Komisyon toplantısı, elektronik ortam	22	4	2006-2010
Denizli	115	?	20	22	2006-2010
Manisa	171	?	?	18	2006-2008
İstanbul	?	Odak grup çalışmaları	?	7	2007-2011
Samsun	45	Anfi çalışması	6	9	2007-2009
Uşak	?	?	25	7	2007-2010
Bolu	168	Çalışma toplantıları	14	9	2006-2010

Açıklama: Soru işareti bulunan kutucuklar konuyla ilgili stratejik planlama belgesinde herhangi bir bilginin bulunmadığını göstermektedir.

görüş ve öneride bulunduğu, hangi paydaşlardan gelen görüşlerin değerlendirildiği ve hangi paydaşların hangi konulardaki görüş ve önerilerinin stratejik planlara yansıtıldığı, katılımcılıkla ilgili değerlendirmede bulunmak için paydaş sayısına göre daha önemli verilerdir. Bu veriler il özel idarelerinin hazırladıkları stratejik planlarda yer almadığı için konuyla ilgili ancak bir takım çıkarımlarda bulunmak olanaklıdır.

İl özel idarelerinin paydaşları, Karaman ve Denizli’de, sürücü kurslarından özel dershanelere kadar uzanan farklı kesimlerdir. Karaman’da eğitim emeklileri hariç tüm paydaşları kurumsal yapılar oluştururken, Manisa ve Denizli’de çalışanlar, işsizler, girişimciler, hayırseverler gibi kurumsal niteliği olmayan gruplar da dış paydaş olarak belirlenmiştir. Girişimci ve hayırseverler gibi paydaşların temsilcilerinin hangi ölçütlerle belirlendiğine, bunların hangi yöntemle seçilerek görüş ve önerilerinin nasıl alındığına dair herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Yoksullar ya da sokak çocukları gibi toplumsal gruplar, incelenen hiçbir il özel idarenin paydaşları arasında yer almazken Manisa İl Özel İdaresi, Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve kredi veren kuruluşları dış paydaş olarak belirlemiştir. Bu uluslararası kuruluşların, Manisa il özel idaresi stratejik planına katkıda bulunup bulunmadıklarıyla ilgili herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

Manisa’da iki il genel meclisi üyesi, paydaşlar arasında sulama kooperatifleri, tarımsal kalkınma kooperatifleri, su ürünleri kooperatifleriyle paydaşlar listesinde yer almasını istemişlerse de listeye yalnızca tarım kredi kooperatifleri ile tarım satış kooperatifleri alınmıştır. Bolu’da Eğitim-sen ve Belediye-iş, Denizli’de işçi sendikaları, Manisa’da sendikalar, Karaman’da ise Eğitim-sen, Türk Eğitim-sen, Eğitim birsen, Memur-sen, Kamu-sen, Kesk, Yol-iş, Koop-iş dış paydaş olarak belirlenmiştir. Karaman’daki il özel idaresi paydaşları dört konuda oluşturulan çalışma komisyonlara katılmışlardır. Paydaş olarak belirlenen sendikalar, “yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve sosyal hizmetler” başlıklı komisyona davet edilirken “sanayi, ekonomi ve ticaret” başlığı altında çalışan komisyondan ise dışlanmışlardır.

Denizli hariç diğer il özel idarelerinin stratejik planlarında, hangi paydaşların istem ve önerilerinin öncelikli olarak değerlendirildiği açıklanmamaktadır. Denizli İl Özel İdaresi, “faaliyetlerini en fazla etkileyen kurum ve/veya kişilerin tespit edilmesi amacıyla, bir önceliklendirme çalışması” yapmıştır. Öncelikli paydaş listesinin oluşturulması amacıyla stratejik planlama ekibinin üyeleri oylamayla “diğerlerine göre kurumun faaliyetlerini etkileme veya faaliyetlerinden etkilenme açısından daha önemli olduğu” paydaşları belirlemişlerdir. Üyelerinin çoğunluğunun zayıf etkileme gücü olduğu yönünde oy kullanmasına rağmen, Denizli İl Özel İdaresi çalışanları ve tarım kooperatifleri öncelikli paydaş olarak belirlenmiştir. Önceliklendirme konusunda yapılan bu oylamayla, ilk başta 115 olarak belirlenen paydaşların sayısı, 18’ce düşürülmüştür.

Stratejik planlarda yer alan sınırlı veriden, il özel idarelerinin katılımcıları “birbirlerine ve düşüncelerine saygılı, güç ve itibar peşinde koşmayan, çatışmalardan kaçınan ve karşılıklı etkileşime girerek sorunlarına ortak çözümler bulan” (Yücedürk, 2000: 235) bireyler olarak kurgulamalarına rağmen, fiili uygulamada “stratejik” davranarak kendileri açısından önemli ve etkisi yüksek paydaşların (özellikle de işadamlarının) öneri ve taleplerine öncelik verdikleri görülmektedir. Stratejik Planlama Kılavuzu’nda da, paydaş etki önem matrisi yöntemiyle paydaşların önceliklendirilmesinin gerekli olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle, iktidar ve güç ilişkisinden soyutlanarak dayanışma, uzlaşma, taraflar arasında eşitlik varsayımına dayalı bir katılım süreci oluşturmak en azından stratejik planlama gibi bir yöntemle mümkün gözükmemektedir.

IX. STRATEJİK PLANLAR VE MALİ PERFORMANS

Stratejik planlar birer niyet belgesi olmayıp, KMYTK’da belirtildiği gibi, performans esaslı bütçelemeye esas teşkil edecek planlardır. Kanununun 9. maddesine göre “kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik

amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak” hazırlamakla yükümlüdürler. Stratejik planlarda, faaliyetler ve performans göstergeleri yer almalıdır. Performans denetimlerinin gerçekleştirilebilmesi için hedeflerin ya da performans göstergelerinin ölçülebilir olarak tanımlanması gereklidir.

İstanbul İl Özel İdaresi'nin stratejik planı dışındaki stratejik planlarda performans göstergeleri ya da planlanan faaliyetlerin maliyet tabloları yer almamaktadır. Stratejik planlarda belirlenen faaliyetlerin, stratejik planlama kılavuzuna göre açık, ölçülebilir ve gerçekleştirme süresinin belirli olması gereklidir. Bu çalışmada, belirlenen faaliyetlerin ne kadarının bu kapsama girdiği araştırılmamıştır. Bununla birlikte ele alınan yedi il özel idaresinin stratejik planlarının hızlıca taranması bile belirlenen il özel idarelerinin faaliyetlerinin birçoğunun, Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirlenen ölçütleri karşılamaktan uzak olduğunu göstermektedir. Faaliyetlerin bütçelendirilmesinin ve performans denetiminin yapılmasının ne kadar zor olduğu, incelenen her bir il özel idaresinden birer örnek verilerek gösterilmiştir.

Gönüllü kuruluşların ve özel sektörün tesis yapmaları teşvik edilecektir (Uşak).

Gıdaların üretim ve satış yerleri ile toplu tüketim yerlerinde gerekli denetim hizmetlerine ağırlık verilecektir (Denizli).

Ağaç fidanları, özel idare kaynakları ve bağış yoluyla sağlanıp ilgili kuruluşların koordinasyonu ile dikimi yapılacaktır (Manisa).

Sivil toplum ve medya desteğinin alınmasına yönelik çalışmaları yürütülecektir (Samsun).

Halkın sağlığını yakından ilgilendiren alanlarda üretim yapan ve bunları pazarlayan kesimler ile tüketicilere yönelik sürekli ve düzenli eğitimler verilmesine devam edilecektir (Bolu)

Planlanan faaliyetin gerçekleştirilme süresi, niteliği ve niceliği hakkında ölçülebilir olmak bir yana hiçbir somut veriye sahip olmayan bu tür ömeklere incelenen stratejik planlarda sıklıkla rastlanmıştır. Faaliyetlerin, Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirlenen ölçütleri ne ölçüde karşıladığıyla ilgili yapılacak bir çalışma, bu tür ömeklerin istisnai olmadığını gösterecektir. Son derece belirsiz ve genel olarak belirlenen faaliyetlerin, Kılavuz'da yer alan hesap verme sorumluluğuna temel oluşturması olanaklı değildir.

Samsun İl Özel İdaresi, faaliyetlerini herhangi bir izleme, değerlendirme ve denetlemeyi olanaksızlaştıracak ölçüde son derece belirsiz olarak saptamasına

rağmen “planın her adımının, fayda-maliyet analizleri doğrultusunda, etkinliğinin denetlenmesinden” söz etmekte ve bu boyutun “Özel İdare’nin yapılanma süreci içerisindeki özel konumu da dikkate alınarak, uygun bir formülle yerine getirileceğini” belirtmektedir. Samsun İl Özel İdaresi stratejik planında belirlenen faaliyetlerin muğlaklığı göz önüne alındığında, bu faaliyetlerin sonuçlarının nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin değerlendirilmesini yapabilmek için gerçekten de bir “formüle” gereksinim vardır.

Bazı stratejik planlarda ölçülebilir, sonuca odaklanmış ve gerçekleştirilme süresi belirli faaliyet ve hedefler olsa da, bunların gerçekleştirilme olasılığı mali kaynak sorunları nedeniyle düşük gözükmektedir. Bolu İl Özel İdaresi’nin GZFT analizinde, “Kanunlarla İl Özel İdarelerine verilen görevleri yerine getirebilecek mali imkanların sağlanamaması” zayıf yön olarak vurgulanmaktadır. Denizli İl Özel İdaresi, GSMH’nin mahallî idareler tarafından sarfedilen yüzde 4,4’ünün yaklaşık olarak yüzde 0,4’lük kısmının özel idareler tarafından kullanıldığını ve bunun da önemli bir kısmı merkezî idareden aktarılan kaynaklardan oluştuğunun altını çizmektedir. Bu kaynağın son derece yetersiz olduğunu vurgulanarak “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu[n], kaynakların doğrudan merkez tarafından tahsis edilmesi yerine, . . . yerel otoritelerin daha fazla söz sahibi olacağı ve bu şekilde kaynakların daha etkin dağılabileceği bir sistem oluşturdu[ğu]” iddia edilmektedir. Oysa, yeni İl Özel İdaresi Yasası gelirle ilgili önemli bir değişiklik getirmemiştir. Dolayısıyla, Denizli İl Özel İdaresi stratejik planında belirtilenin aksine il özel idaresi kaynaklarının önemli bir bölümü halen “doğrudan merkez tarafından tahsis edilmektedir”. Merkezden il özel idarelerine aktarılan kaynaklarda ciddi bir artış olmaması durumunda, il özel idarelerinin il düzeyinde doğrudan gelir sağlanmasına yönelik taleplerde bulunmaları da beklenebilir.

Bolu İl Özel İdaresi, “Kanunla verilen görevleri ifa edebilme”si için “yeterli mali kaynak sağlanması doğrultusundaki çalışmaların bitirilerek özel idarelerin mali yönden güçlendirileceği” beklentisini taşımaktadır. Samsun İl Özel İdaresi, KYTK’nın yasalaşmaması nedeniyle “ilgili İl Müdürlüklerinin tek tek Özel idare bünyesine geçmeleri süreci işlemeye” başladığını belirterek gelirlerini artıracak “Özel İdare Gelirleri Yasa Tasarısı”nın bir an önce çıkarılmasını talebini dile getirmektedir. İstanbul İl Özel İdaresi stratejik planda yer alan stratejik hedeflerin ne kadarını kendi bütçesiyle gerçekleştireceği konusunda ancak varsayımda bulunabilmektedir. Bu nedenle, öncelikli olarak belirlediği sektörlerle ayrılacak kaynağın miktarını değil, yalnızca yüzdesini belirtmektedir. Stratejik planda verilen bilgiye göre, “İstanbul’a yapılan yatırımlar arasında il özel idaresinin katkısının %10-20 civarında olduğu tahmin edilmektedir.”

Mali kaynakların artabileceği varsayımına göre hazırlanan stratejik planlarda yer alan hedef ve faaliyetlerin uygulanma olasılığı düşüktür. Manisa İl Genel Meclisi'ndeki görüşmeler sırasında söz alan bir AKP'li üyenin sözleri, stratejik planların gerçekleştirilme olasılığı bulunmayan bir şekilde hazırlandığını göstermektedir.

Eğer Stratejik Plan tek başına verdiğimiz birinci maddeden son maddeye kadar uygulanacak denilseydi, mümkünü yoktu. Buna bir örnek vereyim, sayfa 23 Hedef.2, Faaliyet 2.2 DSİ tarafından inşaatı yürütülen Gördes barajının 15.000 hektarlık sulama sahasında Köy Hizmetlerince arazi toplulaştırma çalışmalarına başlanacaktır. Bu projenin yaklaşık maliyeti 2005 yılı fiyatlarına göre 45.000.000.00.YTL. dir. Yani biz stratejik planın her şeyini yapacağız dediğimiz zaman burada zaten bittik. Mesela Milli Eğitim konusunda orada 29 tane lise var, bunun Manisa'ya sağlık meslek lisesinden tutun, güzel sanatlar lisesi yani 29 tane lise var, bu 29 lise için hepsini yapmanız mümkün değil.

Stratejik planlar, yazında sıklıkla ifade edildiği gibi bir önceliklendirme ve stratejik olarak önemli olan faaliyetleri belirleme çalışmasıdır. KMYTK'da belirtildiği gibi, performans esaslı bütçelemeye esas teşkil etmesi öngörülen bu planların hedeflerinin gerçekleştirilebilir olması gereklidir. İncelenen stratejik planlarda faaliyetler bütçelendirilmediği için, planlarda yer alan faaliyetlerin mevcut il özel idaresi gelirleriyle gerçekleştirilmelerinin olanaklı olup olmadığına dair bir çözümleme yapılmamıştır. Ancak Manisa İl Genel Meclis üyesinin stratejik planda belirlenen faaliyetlerin varolan gelir kaynaklarıyla ancak çok küçük bir kısmının yapılabileceği şeklindeki yorumunun incelenen diğer stratejik planlar için de geçerli olduğu söylenebilir. Son derece iddialı, gerçekçilikten uzak ve Stratejik Planlama Kılavuzu'na referansla "ulaşılabilir bir geleceği resmetmeyen" bir şekilde belirlenen faaliyetlerin ne kadarının sonuçlandırılacağı plan dönemi sonunda ortaya çıkacaktır.

İdealist ve hatta hayalci olarak nitelenebilecek bir şekilde hazırlanan stratejik planlara bu çalışmanın başında tartışıldığı gibi il özel idareleri büyük önem vermektedirler. İstanbul İl Genel Meclis Başkanı stratejik planlama belgesindeki sunuş yazısında, stratejik planlamayı her koşulda uyulması gereken temel bir belge olarak ele almaktadır.

Kişisel tercihlerimiz, beklentilerimiz toplumsal önceliklerin önüne geçemez ve geçmemelidir. Bu açıdan stratejik plan hepimizi disipline edecektir... Stratejik plana girmeyen konuları hep ötelemek ve daha sonraki yıllara bırakmak zorundayız.

İstanbul Valisi ise, planın kesinliği ve önceliği konusunda Meclis Başkanı'yla aynı görüşü paylaşıyor gibi gözükmemektedir. Vali'ye göre "İlk uygulamalarda bazı taşlar tam yerli yerine oturmamış olabilir" ve "geliştirilen planları belli bir süre gözden geçirip tekrar iyileştirmeler yaparak sürdürmek" gereklidir.

26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" dikkate alındığında, İstanbul Valisi'nin stratejik planlamayla ilgili yorumunun daha doğru olduğu söylenebilir. Söz konusu yönetmeliğe göre, stratejik planlar "en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir." Ancak, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması; hükümetin değişmesi (mahalli idareler hariç), bakanın değişmesi; mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi; doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması durumlarından herhangi birinin oluşması stratejik planlarda değişiklik yapılmasının yolunu açmaktadır. Bu tür durumların merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde ne kadar sık yaşandığı dikkate alınırsa stratejik planların gerçekleştirilebilir, hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulmasına olanak veren bir şekilde uygulanması olasılığı daha da azalmaktadır.

X. SONUÇ

Manisa stratejik planının başlangıcında stratejik planlarla düzeltilmek istenen sorun şöyle saptamaktadır:

Bugün bir çok ülkede kamu yönetimleri kaos içinde olup, bunların üstlendikleri fonksiyonları sorgulama yönünde gittikçe artan bir kamuoyu oluşmaktadır. Kaosa neden olan sorunlar hukuksal, yapısal ve yönetsel bozukluk ve eksikliklerden kaynaklanmaktadır.

Bu saptamadan sonra, stratejik planlar sayesinde "kamu yönetimi[nin] sayısız yararlar elde edeceği" vurgulanmaktadır. Yedi il özel idaresinin stratejik planları çerçevesinde yapılan bu incelemenin bulguları çerçevesinde, ulusal yerel ölçekte fiilen uygulanmasa da, hukuken mevcut olan onlarca plana yeni bir plan türünün eklenmesinin Türkiye'nin idari yapısına yarar sağlamak yerine sözü edilen kaos ortamına sürüklenme olasılığını artırdığı söylenebilir. Ulusal politika ve planlarla ilişkinin kurulmadığı, hedef ve ilkeleri birbirleriyle çelişkili, izlenmesi ve denetlenmesi mümkün olmayan eşgüdümsüz faaliyetlerle dolu ve her il özel idaresinin kendi çıkar ve itibarını artırmayı hedeflediği stratejik planların Türkiye'de uygulanması, Yeni Kamu İşletmeciliği kuramının ve konuyla ilgili mevzuatın vaat ettiği hesap verilebilirlik, saydamlık ve kalkınma gibi hedeflerin idealden öteye gidemeyeceğini göstermektedir.

Her kamu kurum ve kuruluşunun kendi başarısını ya da Manisa İl Özel İdaresi stratejik planında ifade edildiği gibi “galip gelmeyi” düşündüğü bir idari sistemin bütüncül, adil ve uyumlu biçimde çalışma olasılığı düşüktür. Bu çalışmada saptanan sorunlar, il özel idarelerinin uygulama kapasitelerinin eksikliğinden ya da stratejik planlama uygulamasına yeni başlamalarından kaynaklanan geçici sorunlar olarak değerlendirilmemelidir. Stratejik planlama benzeri yeni kamu işletmeciliği yöntemlerini uzun süreden beri kullanan Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde de benzer sorunlar gözlemlenmektedir (Vinzant, 1996). Caiden’in (1991: 152) de vurguladığı gibi bilimsel dayanakları son derece zayıf olan stratejik planlama gibi yönetim araçlarını, “kavramsallaştırmak gerçekleştirmekten daha kolay gözükmemektedir ve başarılı uygulama istisnadır”. Bu nedenle, “[u]ygulama idari reformların Aşıl topuğudur.”

Yeni kamu işletmeciliği kuramında idealleştirilen ve yüceltilen stratejik planların uygulanmasıyla elde edilebilecek olası faydalar üzerine varsayımlar ve kuramsal çıkarsamalarda bulunmak yerine, il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve uygulamaya konan stratejik planların incelenmesi, bu yeni yönetim aracı hakkında daha geçerli ve tutarlı bilgi edinmemizi sağlayacaktır. Stratejik planlama uygulamalarıyla ilgili daha fazla bilgi sahibi olmaya gereksinimi yadsınmamakla birlikte, bu çalışmadan elde edilen sonuç, Türk idari sisteminin birbirinden kopuk, bütüncüllükten uzak, her kamu kurum ve kuruluşunun kendi başarısını hedeflediği onlarca ve hatta yüzlerce stratejik planın yerine, Anayasa’nın 166. maddesinin lafzına ve ruhuna uygun olarak tutarlı, verimli, dengeli ve uyumlu bir ulusal planın bağımsızlık, eşitlik ve kalkınma amacıyla yürütülmesi gereğidir. Ulusal dinamiklerden güç alacak bu tür bir planlama stratejisinin belirlenmesi, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği’nin önerileri, Amerikan şirketlerinin yol göstericiliğiyle uygulamaya konan stratejik planlamadan çok daha öncelikli ve önemli gözükmemektedir.

Kaynakça

- Akbulut, Ö. (2006) “Türkiye’de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük – Ideametric”, *Anne İdaresi Dergisi*, 39 (4), 159-193.
- Akdoğan, A. A. (2004) “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, *Anne İdaresi Dergisi*, 37 (4), 11-31.
- Akın, B. ve S. Güle (2003) “Belediyelerde Stratejik Planının Gerçekleştirilebilirliği ve Karaman Belediyesinde Gerçekleştirilen Analiz”, *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi*, Ankara: TODAİE, 429-445.

- Aytaç, F. (2005) "Bazı Belediyelerimizin Hazırlamakla Yükümlü Oldukları Stratejik Plan Üzerine Düşünceler", *Yerel Yönetim ve Denetim*, 10 (8): 3-7.
- Barca, M. ve A. Balcı (2006) "Kamu Politikalarına Stratejik Nasıl Yaklaşılabılır?", *Amme İdaresi Dergisi*, (Cilt 39, Sayı 2): 29-50.
- Caiden, G. E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Dinçer, Ö. ve C. Yılmaz, (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık.
- Dolowitz, D. ve D. Marsh (1996), "Who Learns What From Whom? A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44 (2), 343-357.
- Güzelsarı, S. (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", K. Öktem ve U. Ömürgönülşen, (eds.) *Kamu Yönetimi-Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, Ankara: İmaj Yayınevi, 85-138.
- Kaplan, R. ve D. Norton (2000), *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Cambridge: Harvard Business School Press.
- Özgür, H. (2004) "Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim", M. Acar ve H. Özgür, (eds.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ankara: Nobel.
- Ring, P. S. ve J. L. Perry (1985), "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", *Academy of Management Review*, 10 (2), 276-286.
- Sezen, S. (1999) *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, Ankara: TODAİE.
- Üstüner, Y. (2000), "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3), 15-31.
- Vinzant, D. H., Jr. (1996), "Strategic Management and Public Organizations: Lessons from the Past and Prescriptions for the Future" *International Journal of Public Administration*, (19) 10, 1743-1779.
- Younis, T. ve Y. Davidson, (1990), "The Study of Implementation", Younis, T. (ed.), *Implementation in Public Policy*, Hants: Dartmouth Publishing.
- Yüce Türk, E. E. (2000) Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye bir örnek: Bolu İl Kurultayı", B. Ayman Güler, ve A. Sabuktay (eds.), *Yerel Yönetimler- Sempozyum Bildirileri*, Ankara: TODAİE Yayınları, 225-236.
- <http://www.bolu.gov.tr/library/plan.doc> (26 Nisan 2007)
- <http://www.denizli.gov.tr/denizligovtr/dosya/plantaslak.doc> (26 Nisan 2007)
- <http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/Sp-Kilavuz.pdf>. (26 Nisan 2007)
- <http://www.karaman.gov.tr/sp/pt-sunum-1.ppt> (26 Nisan 2007)
- http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_299 (26 Nisan 2007)
- <http://www.manisa.gov.tr/manisa1/ozid/ypl1.doc> (26 Nisan 2007)
- <http://www.samsunozelidare.gov.tr/planlama/stratejikplanSN.doc> (26 Nisan 2007)
- <http://www.usak.gov.tr/diger/stt.doc> (26 Nisan 2007)