

STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ MEKANIN PLANLANMASINDA TAŞIDIĞI OLANAKLAR VE RİSKLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Kübra CİHANGİR ÇAMUR*

Stratejik planlama Türkiye'nin gündemine 2000li yıllar ve 5000li yasalar ile girdi. Merkezi ve yerel yönetimlerin vazgeçilmez aracı olan planlamanın toplumun değişen dönüşen koşullarına uyarlanmasını öneren yeni yaklaşım yasal zeminini de bu süreçte oluşturdu. Türkiye'nin özellikle yerel yönetim yapısını yeniden düzenleyen bu yasal değişimler, sadece yönetsel boyutta kalmayıp, imar sistemi ve fiziki planlamaya yönelik içerikleriyle de değişime neden oldu. Stratejik planlama, Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol yasalarında (5018, 5216, 5393 ve 5302) belirtilen içeriğiyle yerel yönetimler için üzerinde tartışılan ve tartışılacak konulardan birisini oluşturmaktadır. Belli bir nüfusun üzerindeki belediyeler için üretilmesi ve uygulamaya konulması zorunlu kılınan bu planlama yaklaşımı başlangıçta özellikle "kamu yönetimleri, yöneticileri" için "bilinmezlik" ve "belirsizlik" alanı oluşturmaktayken, uygulamalar yeni yaklaşımın sorunları üzerine sonuçlar üretmeye başlamıştır. Aynı belirsizlik ve sorunlu yapı mekanın organizasyonuyla uğraşan "şehir ve bölge plancıları" için de geçerlidir. Bu çalışmada, karmaşık iç ilişkilere ve sorunlara sahip yapılara çözüm olarak sunulan stratejik planlamanın yararları, taşıdığı riskler ve kapsamlı planlamadan farklılıkları üzerinde durulmakta, süreçte ortaya çıkan sorun alanlarına da değinilmektedir.

Anahtar Sözcükler: *Stratejik Planlama, Şehir ve Bölge Planlama, Stratejik Planlamanın Riskleri ve Olanakları, Yerel Yönetimlerde Değişim, 5000li Yasalar.*

Ortaya çıkış, kullanılış ve yayılış süreci izlendiğinde stratejik planlamaya ilginin farklı gelişmelere bağlı olarak arttığı görülmektedir. Yöneticiler (özellikle merkezi hükümetler), kamu kurumları, toplum yararına kuruluşlar ve sonuçta toplumun kendisi, içinde buldukları çevrenin değişim ve gelişim hızı arttıkça birçok problemle karşılaşmışlardır. İçinde buldukları çevre artan oranda devinim kazanınca birçok problemle karşılaşmışlardır. Çevrenin değişen koşullarıyla kontrolden çıkan sorunların artması yanında, karar verme mekanizmalarında yer alanlar toplumun ve başında oldukları kuruluşun performansından sorumlu tutulmuşlardır. Böylece karmaşıklık ve değişimi yönetmek durumunda kalmışlardır.

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Öğretim Üyesi, ccamur@gazi.edu.tr. Bu çalışma, TMMOB Şehir Plancıları Odası'nın "Kent Gündemi – Ocak 2006 / 07. Sayı"sında basılan çalışmanın gözden geçirilmiş halidir.

İşte, stratejik planlama yöneticilere ve politikacılara giderek artan düzeyde hareketlilik-devinim (ve türbülans) ve karşılıklı iç ilişkilerin yaşandığı bir ortamda kurumların ve /veya toplumların performansını artırmada yardımcı olacak kavram, süreç ve araçları sağlamak üzere geliştirilmiş bir yaklaşım olarak sunulmaktadır (Barry, 1986).

Bu çalışma kapsamında, karmaşık iç ilişkilere ve sorunlara sahip yapılara çözüm olarak sunulan stratejik planlamaya ilişkin olarak aşağıdaki konulara açıklama getirilmeye çalışılacaktır:

- Stratejik planlama nedir ve stratejik planlamanın diğer planlama yaklaşımlarından farkı nedir? (Stratejik planlamanın, organizasyonların planlanmasına yönelik olarak kullanılan uzun-dönemli planlamadan; kent ve bölgelerin (mekanın) planlanmasına yönelik olarak da kapsamlı planlamadan farkları nelerdir?)
- Kamu sektöründe nasıl kullanılabilir?
- Kamunun planlanmasında ve planlamasıyla nasıl ilişkilendirilebilir?
- Planlamaya ilişkin mevzuattaki değişimlerin stratejik planlama boyutunda değerlendirilmesi.

Stratejik yaklaşımın ve planlamanın, fiziki planlama boyutunda yaşanan sorunlara nasıl bir açılım getirebileceği; sunduğu olanaklar ve taşıdığı risklerin içeriğinin tartışılması bu çalışmanın temel katkısını oluşturacaktır.

STRATEJİK PLANLAMA VE UZUN-DÖNEMLİ PLANLAMA ARASINDAKİ FARKLAR

Stratejik planlama, kent ve bölge planlamada yaygın olarak kullanılan

1. Organizasyonların planlanmasına yönelik olarak uzun dönemli planlama (long-range planning)
2. Kent ve bölgelerin (mekanın) planlanmasına yönelik olarak kapsamlı planlama (comprehensive planning)'dan farklı içerik taşımaktadır.

Stratejik Planlama ve Uzun Dönemli Planlama genellikle birbiriyle eşdeğer planlama süreçleri olarak ele alınsalar da, ortaya koydukları sonuçlar açısından dört hususta önemli farklılıklar gösterirler:

1. Her iki planlama da ilgili olduğu organizasyonun yapısına odaklanır ve performansın geliştirilmesi için ne yapılması gerektiğini ortaya koymaya çalışır. Ancak, stratejik planlama çalışma alanındaki sorunların belirlenmesi ve yeniden çözümüyle daha çok ilgiliyken, uzun dönemli planlama amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunların

mevcut bütçe ve çalışma koşullarına uyarlanmasıyla ilgilidir. Stratejik planlama politize edilmiş ya da olmaya aday konular üzerinde çalışmak için daha uygun bir seçenek oluşturur. Çünkü belirleme ve yeniden çözüm organizasyonun amaçları ve eylemleri üzerinde tam bir uzlaşma gerektirmez. Oysa uzun dönemli planlamada bunun tam tersine önceden belirlenmiş amaç, hedef, bütçe ve araçları içeren bir çalışma programı üzerinde uzlaşılmış olmayı gerektirir.

2. Stratejik planlama planlanacak yapının iç ve dış çevresinin uzun dönemli planlamaya oranla çok daha ayrıntılı olarak değerlendirilmesini gerekli kılar. Geleneksel planlamada mevcut eğilimlerin süreceği varsayılırken, stratejik planlamada planıcı, yeni eğilimler, süreksizlikler (bitişler) ve sürprizlerin olabileceğini varsayar. Bu nedenle stratejik planlama daha yüksek oranda niteliksel değişim/dönüşüm ve tahmin içeren planları temsil eder.
3. Stratejik planlama, uzun dönemli planlamaya oranla “başarı için vizyonun belirlenmesi”ni (idealize edilmiş yapıyı içeren) daha çok teşvik eder ve “nasıl başarılabilir” sorusunu sorar. Başarıyı hedefleyen bir vizyon, genel olarak yapının geleceğini, çevresini ve bu çevre içindeki eylem biçimlerini içerir. Bunun da ötesinde stratejik planlama, başarıya ulaşmada içinde bulunduğu ortamı ve/veya ortamın koşullarını değiştirecek stratejileri içerir. Çünkü uzun dönemli planlamanın mevcut durumun geleceğe aktarımını içeren yapısı, stratejik planlamada niteliksel değişim/dönüşümleri olasılık dahilinde tutmasıyla stratejilere gereksinim duyar ve stratejiler bir direksiyonun aracı yönlendirdiği gibi yapıyı/organizasyonu yönlendirir.
4. Stratejik planlama, uzun dönemli planlamaya göre daha eylem odaklıdır. Stratejik planlama “olası geleceklerin sürekli izlendiği” bir tutum izlerken, uzun dönemli planlamada “en olası gelecek”in koşulları düzenlenmeye çalışılır. Böylece bu varsayılan geleceğe ulaşmak için kararların ve eylemlerin bir sıralaması yapılır. Bu nedenle aslında mevcut kararların ve eylemlerin belki de en çok ihmal edildiği planlama türüdür.

STRATEJİK PLANLAMA VE KAPSAMLI PLANLAMA ARASINDAKİ FARKLAR

Stratejik planlama ile uzun dönemli (toplumsal) planlar veya master planların, doğrudan merkezi yönetimlerce yapılmış ve uygulanmışlarının arasında çok küçük farklar olmaktadır. Kapsamlı mekan planlaması (kent-bölge) “tercihlerin” yansımalarından oluşur. Kapsamlı bir plan,

gerekli dokümanların sağlanmasıyla “mevcut durumdan arzu edilene geçilmiş” durumu gösterir. Fakat çoğunlukla, bu sonuç duruma ulaşmada gerekli aktörler ve eylemler söz konusu edilmez.

Stratejik planlamada ise mevcut durumun tüm bileşenleri iç-dış çevreleri ve birbirleriyle etkileşimleri, farklı karar alma mekanizmalarının seçmeleri doğrultusunda sürece katılırlar. Duruma özgü stratejiler, aktörler ve eylemler çerçevesi, zaman boyutuyla ilişkilendirilerek ortaya konulur.

Böylece kapsamlı planlama stratejik planlamada olduğu gibi önemli ölçüde “vizyon” bileşenine sahipken, stratejik planlama aktörler ve eylemler üzerinde daha çok vurgu yapar. Örgütlenme gereksinimlere göre değişirken, iç ve dış çevre de sürekli değişir. Dış değişkenler standart bir tahminler listesi yerine sürekli değişebilen olasılıklar yelpazesidir. Stratejik planlama ve kapsamlı planlama ortaya koydukları sonuçlar açısından aşağıdaki hususlarda önemli farklılıklar gösterirler:

- 1.Kapsamlı planlama mevcut yönetimin belirlediği içeriği, geleceğe taşır. Ancak kamu yönetiminde ortaya çıkan ve çıkması olası ciddi değişimler bu tür planların tamamen uygulanmaz olmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla stratejik planlamada sorulması gereken soru “ne yapacağız?” yerine “ne yapılabilir?” ya da “ne tür eylemlerin içinde yer alabiliriz?” olmalıdır.
- 2.Stratejik planlama bir paket program değildir. Farklı stratejik planlama yaklaşımları olabilir ve her plan aynı olguda aynı sonucu vermeyebilir. Özellikle kamusal alanda “terzi elinden çıkmış (tailor made) bir stratejik planlama” özgün koşullarda istenen sonuçları vermeyebilir.
3. Uygulamadan bakıldığında, kapsamlı planlama yapanlar genellikle stratejik davranmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. Çünkü kapsamlı planlama kendisine ait yasalar ve kurumlar oluşturmuştur. Aslında genel bir eleştiri olarak kapsamlı planlamanın da planlama olmaktan çok, arazi kullanımına aşırı bağımlı, sosyal donatılar, ulaşım, konut alanları vd. işlevlerin atanması süreci olduğunu söyleyebiliriz. Buna ek olarak, kapsamlı planlamanın farklı fonksiyonları birbirine ekleyen, toplumun gereksinimleri ve gelişimi doğrultusunda mekanın organizasyonunu gerçekleştirici olamayan, yönetsel ve yasal olarak sıkışmış bir durumda olduğu çıkarımında bulunabiliriz.
4. Kapsamlı planlamayı kısıtlı kılan bir diğer belirleyici de yönetimin karar alma mekanizmalarına olan yakınlığı-uzaklığıdır. Eğer karar alma sürecinin içinde etkin yer alamıyorlarsa (isteseler de) stratejik planlama sürecine girmeleri olasılığı yoktur.

5. Kısaca, stratejik planlamada önemli olan “(kapsamlı planlamanın ortaya koyduğu) önemliler dizgesi içinde neyin neyden daha önemli olduğuna karar verebilmenin koşullarının oluşturulmuş” olmasıdır”. Buna ek olarak stratejik planlama kapsamlı planlamaya oranla çok daha yüksek oranda “seçilmiş eylem odaklı”dır.

Stratejik planlama ile uzun dönemli ve kapsamlı planlama arasındaki temel farkların karşılaştırılmasından aşağıdaki sonuçlara ulaşılabılır:

- Stratejik planlama sorunların saptanması ve çözümüyle ilgilidir. Kapsamlı planlamada ise sorunlar bütünlü birlikte algılanır, belirli bir hedefe yönelik bütüncül yaklaşım içerir.
- Stratejik planlama politize edilmiş ya da politize edilmeye aday konular için daha uygun bir seçenek oluşturur. Çünkü, amaç ve eylemlerin kesinlik taşıması gerekmez. Koşullara göre istediğin gibi sürekli değişiklik yapmana olanak tanır. Bu nedenle aslında, mevcut yapının ve kararların en çok ihmal edildiği planlama türüdür diyebiliriz.
- Özellikle kamusal alanda, “terzi elinden çıkmış-iyi üretilmiş” bir stratejik planın özgün koşullarda istenen sonuçları veremeyeceği açıktır. Yöneticiler, karar alma mekanizmalarında etkin olamıyorsa, stratejik planlama sözde kalmaktadır. Kapsamlı bir plan da yok ise bu sefer (belki de istenen) tam plansızlık- kaos durumu ortaya çıkabilmektedir.
- Stratejik planlamada lider ya da yönetici konumundaki kişinin bilgi-beceri-deneyimi çok büyük önem taşımaktadır. Eğer yeterince donanımlı ellerde üretilip, uygulanmıyorsa, düzensizlik ve sürecin işleminde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde belediye başkanlarının eğitim ve donanım düzeyleri ile yakın çevrelerindeki çıkar odaklarının oluşturduğu kısaç düşünülüğünde, esnek karar alma mekanizmasının sonuçlarının, kamusal hedefler açısından olumludan çok olumsuzu dönük olacağını tahmin etmek zor olacaktır.

YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA DÖNEMİ VE SORUNLAR

2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile getirilen düzenlemeler¹ ve 2005 yılında

¹ 25326 sayılı ve 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

kabul edilerek yürürlüğe giren² 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nın 31. maddesi valiyi "mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde alt yapı, ulaşım, çevre, tarım ve orman, sağlık, eğitim, sanayi ve ticaret, enerji, bayındırlık ve iskan, köy hizmetleri, içme ve sulama suyu, imar, katı atık, doğal afetler, kültürel mirasın korunması ve diğer hizmetlere ilişkin stratejik planı ve ilgili olduğu yıl başından önce bu planın yıllık dilimlerini oluşturmak üzere çalışma programını hazırlayıp il genel meclisine sunmakla yükümlü kılmıştır."³

Madde 1- Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.

Madde 2- Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetimi ve kontrolünü kapsar.

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımını ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.

Madde 3-... n) 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 planı, ifade eder.

Madde 7- ...b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, zorunludur.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

Madde 9- Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

² 25745 sayılı ve 04.03.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

³ İçişleri Bakanlığının 2005/36 nolu ve 07.04.2005 tarihli Genelgesi ile Faaliyet Raporları ve Stratejik Planlar ile ilgili şu açıklama yapılmıştır: 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununun bütün hükümlerinin yürürlüğe girmesi 2006 yılı başına ertelenmiştir... 2004/160 sayılı Bakanlık genelgesinde, nüfusu 50.000 ve üzeri belediyelerin 2006 yılı bütçelerini stratejik planlarına ve performans planlarına göre hazırlamaları gerektiği, bu nedenle stratejik planın bir yıl içinde hazırlanarak uygulamaya koyulması gerektiği belirtilmişti. Ancak kanun hükümlerinin yeniden değerlendirilmesi 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 ve bunların bütçeye esas teşkil etmesi gerektiği değerlendirilmiş ve 2004/160 sayılı genelgemizin stratejik plan-

Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarının kabul mercii, 10. Maddenin (a) bendi hükmüncü İl Genel Meclisidir. Stratejik plan doğrultusunda hazırlanacak olan yıllık çalışma programı, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil ederek ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilecektir.

Stratejik plan ve planlamanın içeriğine ilişkin açıklamalar ilk defa “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*” ile yasalarda yerini almıştır. Bu kanunun 9. Maddesine göre “Kamu idareleri;

- kalkınma programları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak,
- stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak,
- performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlar.” denilmektedir.

5302 sayılı yasada Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na herhangi bir atıfta bulunulmamaktadır. Çünkü Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. Maddesinde “stratejik plan”ın tanımı verilmemiş, yalnızca “kamu idarelerinin hangi ölçütler doğrultusunda stratejik plan hazırlayacakları” belirtilmiştir. Stratejik Plan’ın tanımı ise Cumhurbaşkanlığı tarafından Meclis’e tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen ve yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın 3. Maddesinin (c) bendinde yer almakta ve “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 plan” olarak tanımlanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi her ne kadar Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile “stratejik plan” mevzuatımıza girmiş ise de Kamu Yönetimi Temel Kanunun yürürlüğe girmemesi bu kavramı tanımsız ve belirsiz bırakmıştır (YAYED, 2005).

Uzun süredir gündemde olan ve üzerinde tartışılan İmar ve Şehircilik Kanunu Tasarısı Taslağı ise stratejik planlamayı planlama tanım-

ların 2006 yılından önce hazırlanmasıyla ilgili hükümleri iptal edilmiştir... Ancak, ... Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca seçilen belediyelerde stratejik planlar hazırlanacaktır. Belediyelerimizin stratejik planın ve performans planlarının zorunlu olarak hazırlanması gereken tarihe kadar stratejik planlama ile ilgili eğitim ve hazırlıklarını tamamlamaları gerekmektedir. Stratejik planın içeriği, hazırlanması, stratejik planlarını hazırlayacak kuruluşların seçilmesi konularında yetkili olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan rehberlere ve talimatlara uyulacaktır.”

larının ve kademelenmesi içinde ele alarak “Mekansal Strateji Planı: Genel ve uzun dönemli ilke ve hedefler ile mekansal ana yönlendirme kararlarını belirleyen Ülke Fiziki Planı⁴, Bölge Planı⁵ ve Alt Bölge Planıdır.⁶” tanımını yapmaktadır. Taslak gerekçesinde “bu planlar ile bugünkü üst ölçekli planlardan farklı olarak, makro düzeyde planlama kararların alınması, imar planlarına yol gösterilmesi ve stratejilerin getirilmesi amaçlanmıştır” denilmektedir.

Gelinen noktada stratejik planlamanın yasal çerçevede farklı içerik ve hedeflere ulaşmakta bir araç olarak görüldüğü açıktır. Her kurum ve kuruluş kendi sorunlarını çözmeye stratejik planlamayı sihirli bir araç olarak benimseme yarışına girmiştir. Özellikle mekanın planlanmasında mevcut durumdaki parçalı yapıyı giderecek bir yaklaşım içinde olduğunu gösteren bir iz yoktur. 5 yıllık kalkınma planları, bölge planları, bölge planlarından bağımsız olarak çeşitli illerin bir araya getirilmesiyle yapılan kalkınma projeleri, Kalkınma Ajansının hazırlayacağı bölgesel planlar, çevre düzeni planına İl özel idaresince üretilecek olan “il çevre düzeni planları” da eklenmiş bulunmaktadır. Yürürlüğe girmiş ya da girecek olan belediye, büyükşehir belediyesi, mahalli idareler ve kalkınma ajansları kanunlarında tüm bu yerel yönetim birimlerinin ayrı

⁴ Ülke Fiziki Planı: Ülke bütününde sosyo-ekonomik yapının düzenlenerek yönlendirilmesi, verimliliğin yükseltilmesi, dengeli büyümenin sağlanması, tarihsel, kültürel ve çevresel değerlerin korunmasına ilişkin mekansal stratejileri belirleyen, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum organizasyonları arasında iletişimi kuran, kalkınma planları ile uyumlu ve dinamik yıllık programlara sahip kapsamlı rapor ve eklerinden oluşan belgedir.

⁵ Bölge Planı: Kalkınma planları ve yıllık programlarla biçimlenerek, planlama amaç ve ihtiyaçlarına göre varsa ülke fiziki planında belirlenecek bölgelerde, doğal, beşeri, sosyal, kültürel ve ekonomik kaynak, olanak ve potansiyeli değerlendirmek üzere yapılan çalışmalar ile, ekonomik, sosyal, kültürel, sektörel ve fiziksel faaliyetlerin korunması, kullanılması, sınırlandırılması ve gelişimi ile bu faaliyetlerin bölge içinde dağılımına ve afet tehlike ve risklerini en aza indirmeye yönelik hedef ve ilke kararlarından oluşan, yer seçimi kriterlerine uygun, alt ölçekli planlara veri teşkil edecek politikaları oluşturan, 1/50.000 ve üstü ölçekte hazırlanan, açıklama raporu ile bir bütün olan plandır.

⁶ Alt Bölge Planı: Mekansal ve işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları bütününde veya bir kısmında, varsa ülke fiziki planı ve bölge planlarına uygun olarak, demografik, kültürel, ekonomik, sosyal, fiziksel araştırmaların ve verilerin değerlendirilmesi ile hazırlanan, korunacak tabiat ve kültür varlıkları, su havzaları, ormanlar, tarımsal alanlar ve benzeri doğal kaynak ve varlıklar, afete maruz ve afet riskli yerleşme ve alanlar, temel altyapı, enerji, sanayi, ticaret, turizm merkezleri, ulaşım merkez ve eksenleri ile ana ulaşım ve altyapı kararlarını içeren, makro ölçekte nüfus dağılımı ve yoğunluğunu veren, yerleşme gelişme yönünü gösteren, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi ana kullanımı kararlarını yürürlükteki tüm mevzuat hükümleri doğrultusunda belirleyen, sektörler arasında koruma kullanma dengesi sağlayan, idareler ve disiplinler arası eşgüdüm esaslarını içeren, yer seçimi kriterlerine uygun, alt ölçekli planları yönlendiren, 1/50.000 ve/veya 1/25.000 ölçekte hazırlanan, açıklama raporları ve plan notları ile bir bütün olan plandır.

ayrı strateji planı yapması öngörülmektedir. Bu stratejik planlar arasında hiyerarşik yapılanmanın nasıl olacağı ve uyumsuzlukların nasıl giderileceğiyle ilgili hiçbir açıklayıcı hüküm bulunmamaktadır. Belediyelerle il özel idareleri arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulacağına ve bu ilişkinin hangi temeller üzerinde geliştirileceğine ilişkin hiçbir düzenleme yoktur⁷.

Planlama devlet yönetimi içerisinde vazgeçilmez tekniklerden biridir. En küçüğünden en büyüğüne kadar tüm kamu kuruluşlarında hizmetlerin yürütülmesi, yatırımların gerçekleştirilmesi, kaynakların saptanması ve tasarruflu kullanılması için planlamaya gereksinim vardır. Stratejik planların üretilmesinde planlama tekniklerini bilen uzman kadroların mevcut olmaması, ilin ve ildeki yerel yönetimlerin plan yapmak için yeterli donanımına sahip olmaması en önemli sorunlar olarak görülmektedir.

Mekanın planlanmasında ortaya çıkacak en önemli sorun ise farklı çıkar odaklarının bölüşüm alanı haline getirilen toprağın bu dağıntık yapı ile nasıl sağlıklı planlanıp çevre değerlerinin korunabileceğidir?

SONUÇ

Konu ile ilgili yazın incelendiğinde bu kavramın kamu yönetimi çerçevesinde hem tanımlanmasında, hem de uygulanmasında önemli sorunlar ve çelişkiler olduğu açıkça görülmektedir. Literatürde çok farklı tanımları bulunan stratejik planlama ve performans yönetimini uygulamak için farklı yöntemler bulunmaktadır. Stratejik planlama öz olarak askerlikle ilgili bir kavramdır. Yöntem özel işletmelerde, 1960lı yılların ortalarında uygulanmaya başlamış ve yaygınlık kazanmıştır. Özel sektörde elde edilen yada elde edildiği iddia edilen olumlu sonuçlara ulaşmak için kamu kurum ve kuruluşlarında etkinlik, etkililik ve

⁷ İl Özel İdareleri'nde stratejik planın "kalkınma planı ve çevre düzeni planına uygun olarak" yapılacağı belirtilmiştir. Kalkınma planı ile kastedilen muhtemelen "beş yıllık kalkınma planlarıdır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesine göre "Kamu idareleri; kalkınma programları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde" stratejik plan hazırlayacaklardır. Dolayısıyla stratejik planın hazırlanmasında il özel idareleri hukuken olmasa bile fiilen belediye, büyükşehir belediyesi, mahalli idareler ve kalkınma ajanslarının dikkate olmalarının yanı sıra kalkınma planını, kalkınma programlarını, ilgili mevzuatı ve son olarak da benimsedikleri temel ilkeleri dikkate alacaklardır. Bunca farklı kriter arasında maddede kalkınma planına yapılan atfın göstermelik olduğu açıktır. Planlar arasındaki hiyerarşi belli olmadığı gibi ulusal, bölgesel ve il planları arasında eşgüdümü sağlayacak bir mekanizma yoktur (YAYED 2005).

ekonomikliğini artırmak amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Yurt dışı yayınlara yönelik bir tarama yapıldığında, özel şirketlerce pazarda daha iyi rekabet etmek amacıyla benimsenen, stratejik planlama ve performans yönetimi gibi işletme alanında sıkça başvurulmuş kuram ve pratiklerin kamu alanında kullanılmasının zorluklarının ve uyumsuzlukların yaygın bir biçimde tartışıldığı görülmektedir (Wechsler ve Backoff, 1988).

Doğrudan ve her koşulda kazanmaya odaklı bu işletme teknikleri aceleci bir yaklaşımla kamuya (AB'ye uyum sürecinin de zorlamasıyla) uyarlanmaya çalışılmaktadır (Akdoğan, 2008). Özel sektörden farklı amaç, hedef ve yapılaraya sahip (olması gereken) kamu kurum ve kuruluşları ile kamusal içeriği ağır basan mekansal planlanmada doğrudan kara yönelik yaklaşımlarla doğru sonuçların alınacağını varsaymak kamu yönetimi ve planlamanın "kamu yararı" özünden uzaklaştırılması ve özel sektör işletmelerinden farklı amaç ve ilkelerinin göz ardı edilmesi anlamına gelmektedir. Yukarıda planlama yaklaşımları arasında yapılan karşılaştırmanın ortaya koyduğu sonuç, stratejik planlama yaklaşımının sunulan biçimiyle bir kalıp olarak değil, acelecilikten uzak bir içerikle ülkemizin özgün koşullarına uyarlanarak kamu yönetimi ve mekanın planlanması alanına dahil edilmesi gereğidir. Mevcut sistemin esnekliğe ve güncelden kaynaklanan sorunlara yanıt vermeyen duyarısız yapısının stratejik planlamanın sunduğu olanaklarla geliştirilebilir kılınması ve esnekliğin sınırlarının denetlenebildiği bir yapının oluşturulması önemlidir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A., *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, Ankara, TODAİE, 2008.
- Barry, B.W., *Strategic planning workbook for non-profit organizations*, Amherst Wilder Foundation, 1986.
- Bryson J.M., Einsweiler R.C., (eds), *Strategic Planning: threats and opportunities for planners*, Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois, Washington, D.C, 1988.
- _____, *İmar ve Şehirleşme Kanunu Tasarısı Taslağı*, Genel Gerekeçe, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Web sayfası, 2004.
- Külebi, A., Stratejik öncelikler, stratejik hazırlıkların yetersizliği, *Cumhuriyet Strateji*, yıl.2 sayı 62, 2005, s.23.
- Wechsler B., Backoff R.W., *The Dynamics of Strategy in Public Organizations*, Bryson J.M., Einsweiler R.C., (eds), 1988, *Strategic Planning*, Chicago, Illinois, Washington, D.C, 1988.
- _____, YAYED, "5302 Üzerine Değerlendirme" *Memleket Mevzuat*, 2, s.7-20, Ankara, 2005.