

Kamuda Stratejik Planlamamın “Katılımcılık” Boyutu

Nazlı NALCI ARIBAŞ¹

Özet

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının, özel sektörden kamu yönetimine transfer ettiği uygulamalardan biri de stratejik yönetimidir. Bu kapsamda, kamu kurumlarının kendi stratejik planlarını hazırlamaları birçok ülkede görülebilen bir uygulamadır. Aslında, ağırlıklı olarak gelişmiş ülkelerin kullandığı araçlardan birisi olan stratejik planlama; gelişmekte olan ülkelerde de kullanılmakla birlikte uygulamada bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunların en önemlisi ise paydaş katılımında yaşanan sıkıntılardır. Katılım sağlanmadan yapılan bir planın başarı şansı zayıflamakta, katılımı doğru sağlayamamak da başarıyı düşürmektedir. Etkili ve verimli bir stratejik plan için katılımı da etkili ve verimli sağlamak gerekir.

Bilindiği gibi ülkemizde birçok kamu kurumunun stratejik plan hazırlaması zorunludur. Yasal zorunluluk gereği kurumlar stratejik plan hazırlamakta ancak uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en önemli sıkıntılardan biri katılımın doğru sağlanamamasıdır. Bu nedenle, bu araştırmada bu konuya değinilmektedir. Araştırmada sırasıyla; stratejik planlama kısaca anlatılmış, Türk Kamu Yönetimi’ne girişi ve hukuksal çerçeve hakkında bilgi verilmiş, demokrasi ve katılım konusuna kısaca değinilerek katılım ve stratejik planlama konusu farklı boyutlarıyla değerlendirilmiş ve ilişkilendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Stratejik Planlama, Katılım, Paydaş

Dimensions of “Participation” In Public Strategic Planning

Abstract

Strategic management is a practice that transferred from private sector to public administration by new public management approach. In this context, in many countries, public institutions make their strategic plans. Strategic planning is an instrument frequently used in developed countries but it is also compulsory in developing countries. But, there are some implementation problems causes from the differences between the countries. The most important one is the participation problem. Success of a plan without participation is low but arranging participation incorrect also reduces success. In order to achieve an efficient and effective strategic plan the participation process also should be effective and efficient.

It is obvious that to prepare strategic plan for public institutions is compulsory in our country. But there are some problems in implementation. According to Ministry of Development the most important problem is concerning with incorrect participation. So, this study deals with this participation problem. In this study firstly; strategic planning is briefly explained, then its existence in the Turkish public administration is discussed, identifying its legal framework. Finally, participation and strategic planning issues are elaborated and related to each other in terms of different dimensions, process associated with participation in different dimensions by pointing out the meaning and importance of the concepts of democracy and participation.

Key Words: Public Administration, Strategic Planning, Participation, Stakeholder

¹ Arş. Gör. İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: nazli.aribas@inonu.edu.tr

1. Giriş

Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımının enstrümanlarından biri olan “stratejik yönetim” özel sektör kurumlarının yönetiminde öteden beri kullanılmakla birlikte 80’li yıllarda kamu kurum ve kuruluşları için konuşulur olmuştur. Ayrıca, 90’lı yıllarda YKY yaklaşımının bir uygulaması olarak tartışılmaya başlanan ve kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının devleti birlikte yönetmesini öngören “yönetişim” kavramı da kamu yönetimi anlayışında önemli değişikliklere neden olmuştur. Yönetişim, temsili demokrasinin ciddi eleştiriler aldığı ve artık yetmediği noktada bir doğrudan demokrasi ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Elbette ki bu anlayış içinde “katılım” kaçınılmazdır. Bu nedenle, kurumlar, stratejik yönetimin önemli bir aracı olan “stratejik plan” larını hazırlarken katılım kavramını görmezden gelemezler. Ayrıca, planlar oluşturulurken hedef grupları, uygulayıcıları, nihai kullanıcıları, destekleyicileri, fon sağlayıcıları, kısacası “paydaş” ları dikkate almak yasal bir zorunluluktur.

Yapılan araştırmalara bakıldığında katılımın bir stratejik planın etkililiğini değiştirip değiştirmediği tartışılmaya devam edilmekte ancak katılımcı bir stratejik planı benimsetmenin ve uygulamanın daha kolay olduğu bilinmektedir. Bu gerçeklerle birlikte Türkiye’de stratejik planları katılımcı bir yaklaşım ile hazırlamanın yasal zorunluluk olmasının sebebi AB müzakere süreci ve diğer uluslararası kuruluşlardan gelen baskılardır. Ayrıca, yönetişim gibi YKY uygulamaları ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin de desteği ile halktan gelen talep bu zorunluluğun diğer nedenleridir.

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu stratejik planları katılımcılık boyutu ile değerlendiren bu çalışmada; öncelikle stratejik planlama tanımlanmış, ardından kavramın Türk kamu yönetimine girişi ve uygulanma şekline kısaca bahsedilmiştir. Devam eden bölümlerde katılım kavramının içeriği ile kavramın yasal mevzuatta ve stratejik planlarda kendine bulduğu yer aktararak stratejik plan ve katılım kavramları ilişkilendirilmiştir. Çalışma yapılırken daha önce bu alanda yazılmış yerli ve yabancı kaynaklar analiz edilmiş, özellikle alan araştırmaları incelenmiş ve yerli mevzuattan yararlanılmıştır. Bu teorik çalışma, olanı ve olması gerekeni aktarmaktadır.

2. Stratejik Planlama Nedir?

Stratejik planlamayı tanımlamadan önce kavramı oluşturan planlama ve strateji kavramlarını açıklamak ve stratejik yönetimden kısaca bahsetmek gerekir. “Planlama” yönetimin en önemli unsurlarından biridir. Bilindiği gibi yönetim biliminin öncülerinden Fayol (1937: 99) ve Gulick (1937: 13) planlamayı, yönetimin ve yöneticinin öncelikleri

arasına yerleştirmiştir. Tanımına bakılacak olursa, planlama; örgütün elindeki kaynakların belirlenmesi ve bu kaynakların etkili ve verimli kullanılması için geleceğe yönelik bazı kararlar alınmasıdır. Ancak bu kararların uygulanabilir, gerçekçi ve esnek olması önemlidir (Tortop vd. , 2010: 222). Bununla birlikte, planlama, geleceğe bakma ve olası seçenekleri saptama, geleceği düşünme ve bir eylemle ilgili tüm etkinliklerin önceden hazırlanması sürecidir. Planlar fonksiyonel bölümler itibariyle; imar planı, çevre düzeni planı, vb., kapsadığı zaman bakımından; kısa, orta ve uzun vadeli planlar, kullanım biçimine göre; tek kullanımlık planlar, sürekli planlar (Yıldırım, 2011: 61-62) olarak sınıflandırılabilir.

“Strateji” kavramı ise ağırlıklı askeri bir terim olarak bilinse de YKY ile birlikte kamu yönetimi alanında da kullanılmaya başlanmıştır. Bu anlamda strateji hedeflere ulaşmak üzere hazırlanan amaçlar, önemli politikalar ve planlar bütünü olarak tanımlanabilir (Polatoğlu, 1984: 19). Porter’a göre (2008) strateji ile bu stratejiye ulaşmak için geçilmesi gereken basamaklar birbirine karıştırılmaktadır. Strateji örgütün ulaşmak istediği yerdir. Bütüncül bir yaklaşımla strateji; örgüte yön vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir (Aşgın, 2012: 5). Devlet stratejisi genellikle tek bir hedef yerine çok sayıda amacı kapsar ve kanunlar, vergiler ve hizmetler gibi geniş bir yelpazede yer alan politika araçları kullanılarak uygulanır. Derli toplu çizgisel bir süreç olmaktan çok, beklenmedik olaylar ve siyasi baskılarla şekillenir. Bunun dışında, başka alanlardaki stratejilere göre daha görünür ve hesap verebilir olmak zorundadır (Strategy Unit, 2004: 5). Strateji Yaşam Rehberi’ne göre (Strategy Unit, 2004: 5) kural olarak, devlette ve kamu hizmetlerinde en iyi stratejiler:

- 1) Hedefler, göreceli öncelikler ve alternatif maliyetler konusunda açık ve nettir.
- 2) Nedenler, eğilimler, fırsatlar, tehditler ve olası geleceklerle ilgili derin bir kavrayışı temel alır.
- 3) Çeşitli politika araçlarının etkililiğine ve kurumların kapasitelerine ilişkin gerçekçi bir anlayışa dayanır (kâğıt üzerinde iyi görünen ama uygulamada işlemeyen stratejilerin hiç bir faydası yoktur).
- 4) Yaratıcıdır – yeni olasılıklar tasarlar ve keşfeder.
- 5) Deneyimler ışığında, etkili uyarlanabilirlik mekanizmaları ile birlikte tasarlanır.
- 6) Stratejide pay sahibi olan, finansmanı veya uygulanması ile ilgilenen tüm taraflarla birlikte geliştirilir ve bu taraflara açık bir şekilde anlatılır.

“Stratejik yönetim” strateji geliştirme, uygulama ve sonuçları değerlendirme ve kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetlerdir (Uysal, 2012: 2). Stratejik yönetim düşüncesinin felsefesi; herhangi bir zaman ve mekân içinde örgütlerin varlıklarını sürdürebilmelerini sağlayacak planların hazırlanması, geliştirilmesi ve uygulanmasıdır (Karatepe, 2012). Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir fonksiyonudur. Ülkemizde genellikle bu iki kavram birbiri ile karıştırılmaktadır. Bu karışıklığı gidermek için, stratejik yönetim bir zihniyet, stratejik plan ise bir uygulama tekniği olarak düşünülebilir (Aşgın, 2012: 49). Ayrıca strateji ve plan arasındaki ilişki şu şekilde açıklanabilir; strateji amacın gerçekleşmesi için ortaya konulan hedefler ve ulaşılmak için seçilen yolda temel hareket tarzıdır. Plan ise kuruluşun politikalarına göre oluşturulan ve bütünü ilgilendiren çeşitli genel hedefleri, ilkeleri içeren ve ana strateji çerçevesinde bunlara ulaşma yollarını, süreleri ve kaynakları kapsayacak şekilde belirten bir belgedir (Bircan,2002 :17).

Planlama, strateji ve stratejik yönetim kavramlarının açıklanmasının ardından “Stratejik plan” için bir organizasyonun çevresini keşfetmesi, misyon ve hedeflerini belirlemesi, paydaşlarını tanımlaması, güçlü ve zayıf yanlarını analiz etmesi ve hareket planını uygulaması için çerçeve oluşturur denilebilir (Blair, 2004: 102-103). Stratejik planlama; bir örgütün ne olduğunu, ne yaptığını ve neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel karar ve eylemleri üretmek için bir müzakere ve disiplin sürecidir (Bryson, 2012: 7-8). Planlamanın katılımcılık boyutu işte bu müzakere sürecinde gizlidir. Planın üst yönetimce benimsenmesi, örgüt kültürü ile uyumlu olması ve uygulanabilir olması başarısını artırırken, rakamlara boğulması ve orta kademe yönetici ile danışmanlar tarafından benimsenen bir plan olmaması başarısını düşürmektedir (Tortop vd., 2010: 223).

Bryson’a göre (2012: 11) stratejik planın abecesi Neredeyiz?, Nerede olmak istiyoruz?, Bu noktaya nasıl ulaşabiliriz? sorularına cevap vermektir. Örgüt ve çevre arasındaki etkileşimin incelendiği stratejik planlama, örgüt ile çevresini bir bütün olarak görür ve özellikle iç ve dış çevre analizleri ile hareket ederek örgüt amaçlarını gerçekleştirmeye çalışır. Bununla birlikte; stratejik planlama bir kurumda görev alan her kademedeki kişinin katılımını ve kurum yöneticisinin tam desteğini içeren sonuç almaya yönelik çabaların bütünüdür teşkil eder. Bu anlamda paydaşların ihtiyaç ve beklentileri, paydaşlar ve politika yapıcıların kurumun misyonu, hedefleri ve performans ölçümünün belirlenmesinde aktif rol oynamasını ifade eder (Ertan, 2010: 22). Stratejik planlamanın zayıf noktası ise öngörülerin kişisel sezgilere ve deneyimlere dayalı olması ve bu kişilerin hata yapma olanaklarıdır (Tortop vd., 2010: 223-224).

Yaygın yaklaşımlara göre stratejik planlamanın temel özellikleri; şu andaki kararların geleceği belirlemesi, devamlılık arz eden bir işlem olması, bir yönetim tarzı olması ve birbiri ile ilişkili planlar setini oluşturan bir yapıya sahip olması şeklinde özetlenmiştir (Ertan, 2010: 37).

Stratejik plan iki aşamalıdır; birinci aşama analiz ve değerlendirme, ikinci aşama karar aşamasıdır. Stratejik plan hazırlarken sorulması gereken dört soru vardır. Bu sorulara verilen cevaplar planın basamaklarını gösterir (Strategy Unit, 2004):

- 1) Neredeyiz?: Durum analizi; tarihsel bilgi, paydaş analizi, SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threads / GZFT- Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi.
- 2) Nereye ulaşmak istiyoruz?: Misyon ve ilkeler, vizyon, amaçlar ve hedefler.
- 3) Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?: Stratejiler, faaliyetler ve projeler.
- 4) Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?: İzleme, performans ölçme ve değerlendirme.

Analiz ve değerlendirme aşamasının bir basamağı ve Neredeyiz? sorusunun cevabı olan *durum analizi* örgütün, gerek iç yapısının gerekse içinde bulunduğu çevrenin analiz edildiği bir süreçtir. Örgütün sahip olduğu fiziki ve beşeri kaynaklar ile kurumsal kapasitenin değerlendirilmesi içyapı analizi çerçevesinde yapılır. Örgütün içinde bulunduğu dış çevre tarafından algılanışı, bu dış çevre içerisindeki konumunun değerlendirilmesi ise dış çevre analizi incelemesi sırasında belirlenir. Durum analizi çalışması çerçevesinde, örgütün iç ve dış çevre analizlerine ek olarak GZFT analizleri yapılmaktadır. GZFT analizleri ile örgütün güçlü ve zayıf yönleri; fırsat ve tehditleri belirlenmektedir (Ertan, 2010: 47). Nereye ulaşmak istiyoruz? sorusunun cevabı olan *misyonunun belirlenmesi* ve *vizyonun tanımlanması* ise diğer basamaklardır. Misyon ifadesi “işletmenin varlık nedenini ve kurulma nedenini” açıklamaktadır (Uysal, 2012: 4). Vizyonu “örgütün, sahip olduğu misyona bağlı kalarak bugün bulunduğu konumu analiz etmiş bir vaziyette geleceğe yönelik çizdiği rota” olarak tanımlamak mümkündür (Ertan, 2010: 52). Karar aşaması ise *temel ilkelerin tespiti* ile *amaçların ve hedeflerin oluşturulması* basamaklarından oluşur.

Daha öncede bahsedildiği gibi farklı çeşitlerde planlar olmakla birlikte stratejik planı diğerlerinden ayırt eden, ayrıntılara değil hedeflere ve geleceğe yönelik olması ve uzun vadeli olmasıdır (Tortop vd. , 2010: 222). Stratejik plan günü kurtarmaya yönelik bir şablon veya salt bir belge değildir. Bununla birlikte sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik plan; sonuçların ve değişimin planlanmasıdır. Gerçekçidir ve kaliteli yönetimin aracıdır. Ayrıca,

hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur ve katılımcı bir yaklaşımdır. Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz. Strateji geliştirmede cevaplanması gereken kimleri ve nasıl dâhil etmeliyiz sorusu etkili bir strateji geliştirmenin fildişi kulede ya da kapalı kutuda geliştirilemeyeceğini, açık ve saydam yöntem ve yaklaşımlar kullanılarak, işbirlikçi bir şekilde geliştirilmesi gerektiğini ifade eder (Strategy Unit, 2004: 7).

3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama

Kamu kurumlarının stratejik planları ülkesel çapta stratejinin bir parçasıdır. Kamu kurumlarında stratejik planların tercih edilmesinin nedenlerini Yılmaz (2008: 15; 2011) şöyle açıklamaktadır:

- 1) Geleceğe/ileriye yönelik düşünmeyi içermesi,
- 2) Politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi,
- 3) Orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışının geliştirilmesi,
- 4) Amaçta-algıda-duyguda birlik sağlanması,
- 5) Performansın öne çıkarılması,
- 6) Stratejik yönetim ve düşünce içermesi,
- 7) Sonuçlara odaklanması.

Türkiye’de kamu kurumlarında stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEİR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme) raporu ile olmuş, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL) ile politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. Planlı yönetim 1960’lı yıllardan buyana ülkemizde DPT (Devlet Planlama Teşkilatı - bu teşkilatın görev ve yetkileri 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı’na devredilmiş olup bu çalışmada DPT kısaltması ile kullanılmıştır) eli ile yürütülen bir uygulamadır. Stratejik anlamda planlama ise ilk olarak 2003 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilen ve cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin ardından seçimlerin yenilenmesi ile birlikte kadük kalan Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda görülmüştür. Bu kanunda stratejik planlamanın tüm kamu yönetiminde kullanılacağı ve katılımcı bir anlayışın gözetileceği vurgulanmıştır.

Stratejik planlamayı tüm kamu kurumları için yasal zorunluluk haline getiren düzenleme 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.

Kanunun stratejik planlamaya ilişkin hükümleri 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 3. maddesine göre stratejik plan; “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”dır. Kanunun 9. maddesi ise stratejik planların tüm kamu kurumları için bir zorunluluk haline geldiğini açıklamaktadır. “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... 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.”

Stratejik yönetime geçiş sürecinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yerel yönetimlerde stratejik planlamayı zorunluluk haline getiren düzenlemelerdir. 21. yy. yerel yönetim kurumları artık sadece ürün ya da hizmet üretmemekte, ekonomik gelişmelere katkıda bulunmaktadır (Blair, 2004: 103). Bu nedenle değiştirilen yerel yönetim kanunları stratejik planlamayı zorunlu tutmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesine göre “belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.”

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak (md. 7) vardır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu stratejik plan hazırlama görevini valiye vermiştir. Bu kanuna göre valinin görev ve yetkilerinden biri “il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” tır (md. 30).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun koordinasyon görevini DPT'ye vermesi üzerine 24 Aralık 2005 tarihinde yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Bu birimler, 18/02/2006 tarihli Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve 26/05/2006 tarihli Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir. Kamu kuruluşlarının dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde stratejik plan yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. Burada merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kuruluşlarının 2010 yılına kadar stratejik planlama uygulamasına geçmesi öngörülmüştür. Böylece 31 Aralık 2006 tarihine kadar 17 kuruluş, 31 Mart 2007 tarihinde 31 kuruluş, 31 Ocak 2008 tarihinde 60 kuruluş, 31 Ocak 2009 tarihinde 40 kuruluş ve ayrıca; nüfusu 50.000'in üzerinde 208 Belediye, 81 İl Özel İdaresi ve KİT'ler (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) stratejik planlamaya geçmiştir (Yılmaz, 2011).

DPT Müsteşarlığı'nın bu süreçte rolü; planların değerlendirilmesi ve bu kapsamda üst politika belgeleri ile usul ve esaslara uyum ve kurumsal stratejik planlar arasında uyum sağlamak, gelişmeler doğrultusunda sistem tasarımının iyileştirilmesi, mevzuat düzenlemeleri ve araştırma, bilgi paylaşımı, ağ oluşturma, kapasite ve yetkinlik geliştirme ile geçiş sürecinde destek verilmesidir (Yılmaz, 2011).

Bu kapsamda DPT tarafından kurumlara yol gösterici olması için kılavuzlar, rehberler, raporlar vb. hazırlanmıştır. İlk basımı 2003 yılında gerçekleştirilen ve gözlemlenen eksiklikleri kapatacak şekilde 2006 yılında yenilenerek yayımlanan Stratejik Planlama Kılavuzu'nda stratejik planlama ile kastedilen stratejik yönetim sürecinin bütünüdür. Kılavuz'da kullanılan stratejik planlama kavramının, geniş anlamda stratejik yönetim sürecinin bütününe kapsayacak şekilde kullanıldığı özellikle vurgulanmaktadır (DPT,2006: 4).

Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planların içermesi gereken temel unsurlar (DPT, 2006:9); durum analizi (özet), katılımcılığın

nasıl sağlandığına ilişkin açıklama, misyon, vizyon, temel değerler, en az bir amaç, her amacın altında en az bir hedef, hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememiş ölçüm kriter(ler)i, stratejiler, tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu olarak sıralanmaktadır. Bunların içinde paydaş analizi, amaç, hedef, strateji, performans göstergeleri ve maliyetlendirme konuları en problemleri alanlardır (Yılmaz, 2010).

Stratejik planlamada kritik başarı faktörlerini tanımlayan kılavuza göre; üst yönetimin sahiplenmesi, kapasite oluşturma, durum analizi, katılımcılık, sürecin iyi yönetilmesi ve planın hayata geçirilmesi olmazsa olmaz ölçütlerdir (DPT, 2006). Buna rağmen, stratejik planlarda bu ölçütlerin büyük bir kısmı eksiktir. Bunların en önemlisi bu araştırmanın konusu olan katılımcılıktır. Anglo-Sakson kültürden ilham alan ve hizmet bürokrasisinin daha iyi işlemesi için önemli araçlar sunan kamu işletmeciliği anlayışının, bürokratik yönetim geleneğine sahip Türkiye gibi ülkelerde kamu yönetimine “uyarlanma” sorunu da ortaya çıkmakta, ülkenin idari kültürü ve gerçekleriyle karşılaşmakta ve içerikleri boşalmaya başlamaktadır (Canpolat, 2010: 7). Bu nedenle Kalkınma Bakanlığı stratejik planlardan istenen performansın alınabilmesi için çalışmalar yapmakta ve özellikle katılım konusunda, İngiltere ile ortak projeler yürütmektedir.

2003 yılından bu yana tespit edilen eksiklikler 28 Temmuz 2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ ile açıklanmış ve düzeltilmesi talep edilmiştir. Bu tebliğe göre “yönetmelikle belirlenen 2006–2010 geçiş döneminde kamu idarelerince hazırlanmış olan stratejik planların Kalkınma Bakanlığınca değerlendirilmesi sonucunda eksikliği tespit edilen ve aşağıda yer alan hususlar yeni plan hazırlıklarında dikkate alınacaktır:

- 1) Durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısının açık bir şekilde gösterilmesi,
- 2) *Dış paydaş katılımının yeterli düzeyde ve kalitede sağlanması,*
- 3) Hedeflerin sonuç odaklı ve kuruluşun hizmet alanına uygun bir biçimde ifade edilmesi,
- 4) Performans programı hazırlıklarında güçlük yaratmayacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi,
- 5) Hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulanan seviyenin belirtilmesi,

- 6) Amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını açıklayan stratejilerin planda yer alması,
- 7) Amaç ve hedefler seviyesinde maliyetlendirme ve bunlara ilişkin kaynak tablolarının yer alması,
- 8) Uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistem tasarımı yapılması.”

Stratejik Planın sadece üst yönetime mal edilmesi katılımı engellemektedir. Planlarda tanımlanan paydaşların, sürece katılımının sağlanması planın uygulanabilirliğini arttırmaktadır. Paydaş yani ilgili taraflar bir kurumdan doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz etkilenen kişi, kurum veya gruplardır. Paydaş analizinde amaç hazırlanan stratejik planı ve hizmetleri yararlanıcıların beklentileri doğrultusunda şekillendirmek, stratejik plan hazırlıklarında vatandaş odaklılığı sağlamak ve katılımçılık ile hesap verme sorumluluğunu tesis etmektir (Yıldırım, 2011: 73-74). Bu anlamda kastedilenin akıllara daha somut bir şekilde yerleşmesi için, stratejik planlama ve katılım ilişkisine geçmeden önce, çalışmanın bir sonraki bölümünde demokrasi ve katılım konusunda kısaca bilgi vermekte fayda görülmüştür

4. Demokrasi ve Katılım

Dahl, 1989 yılında ideal demokrasiyi tanımlarken şu gerekliliklerden bahsetmiştir; oy eşitliği, herkesin istisnasız dahil olduğu bir seçim sistemi, oy verenlerde aydınlanmış bir kavrayış (anlayış), siyasa belirleme sürecine etkili katılım ve gündem belirleme sürecine katılım. İlk iki ölçüt dünya üzerindeki bütün demokrasilerde mevcuttur. Herkesin seçme ve seçilme hakkının olduğu ve her oyun eşit sayıldığı bir sistem ancak demokrasi olabilir. Bununla birlikte ülkenin ne derece demokratik olduğunu belirleyen diğer ölçütlerdir. Aydınlanmış bir kavrayış ise zamanla kazanılabilecek ve halkın demokratik kültürünü belirleyen bir ölçüttür. Bu çalışmada veya genel anlamda “katılım” denildiğinde kastedilen ise siyasa belirleme (karar alma) ve gündem belirleme sürecine katılımıdır. Stratejik planın kararlar ve öncelik belirlemelerden oluştuğu düşünülürse katılımın önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Daha fazla sosyal adalet, daha etkili kamu hizmetleri talebi ve kendine güvenen yurttaşların yaşadığı bir toplum (Beetham vd.’den aktaran Brodie vd., 2009: 7) sebebiyle katılımı son on yıldır bir patlama yaşanmaktadır (Dunn’dan aktaran Brodie vd., 2009: 7).

Siyasal katılımın elbette ki etkileyen ve etkilenen tarafları vardır. Katılım formel, enformel; yapılandırılmamış, yapılandırılmış; pasif, aktif; bireysel, kolektif; tek seferlik,

devam eden; ücretli, ücretsiz; reaktif, proaktif; kendi çıkarlarına yönelik, fedakar; değişime direnen, değişimi yönlendiren şekillerde olabilir (Brodie vd., 2007: 22).

Eroğul (2012: 201-204) katılım üzerine yazdığı eserinde özetle katılımı şöyle çerçevelemektedir; siyasal katılma gönüllü ve meşru olmalıdır. Bireysel, toplu veya örgütlü olabilir. Katılım, kurumların oluşumunda, görevlilerin belirlenmesinde ve kararların alınmasında gerçekleştirilebilir. Devletin niteliği, tüzel çerçeve, düşünsel (ideolojik) ortam ve ülke gelenekleri, yordambilgisel (teknolojik) olanaklar, eylemcilerin sayısı, eğitim düzeyi, katılımcıların özellikleri, katılanların yerleşim yeri ve katılanların sınıfsal konumu katılımın etmenleridir. Bütün bu etmenler ve özellikler göz önüne alındığında stratejik planlama sürecine katılımı sağlamanın gerekli olduğu fakat aynı zamanda sıkıntılı olduğu görülmektedir.

Katılımın derinliği konusunda Arnstein 1969 yılında katılım merdiveni ismi ile ortaya koyduğu modelde en üst basamağa “yurttaş denetimi” ni koymakta en alt basamakta ise katılımın hiç olmadığı “manipülasyonu” koymaktadır. Bu model yıllarca tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir. Bugün gelinen nokta Arnstein’in tespitinden çok farklı değildir (Brodie vd., 2007: 20). John May (2007: 70) “katılım üçgeni” isimli çalışmasında katılımcılardan ne kadar derin katılmaları istenirse sayının o kadar azalacağını vurgulamıştır. Bu çalışma, katılıma, katılımcılar açısından bakan teorik bir çalışmadır. Şöyle ki; üçgenin altında bulunan yaygın (geniş) tabaka halkın büyük bir kısmını oluşturmakta ve bu seviyede katılım az olmaktadır. Üçgenin en üstünde dar alanda ise katılımı en derin seviyede gerçekleştiren ama sayıları az olan otoriteler bulunmaktadır. Üçgen üzerinde yukarı doğru ilerledikçe yaygınlık azalır ama katılımın yoğunluğu artar. Involve (2010b) vakfının bu çalışmaya dayanarak hazırladığı raporda stratejik planlama sürecinde en altta bulunan halkın “bilgilendirme” yöntemi ile sürece dahil edilmesi ve sırayla; istişare, dahil etme, birlikte çalışma ve yetkilendirme ile üçgenin en üstündeki tabakaya çıkmak gerektiği vurgulanmıştır. Stratejik planda bu üçgenin basamaklarında bulunan her katılımcı paydaş olarak adlandırılır.

5. Stratejik Planlamada Paydaş Kavramı

Kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını şeffaf bir şekilde değerlendirerek katılımcı yöntemler ile amaç ve hedeflerini belirlemeleri, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşabilmek için etkin stratejiler oluşturmaları, performans göstergeleri ile başarılarını izleyerek değerlendirmeleri ve bu sayede hesap verme sorumluluğunu tesis etmede bir araç olarak kullandıkları stratejik planlar, aynı zamanda yönetişimin de hayata geçirilmesinde bir fırsat olarak görülmelidir (Yıldırım, 2011: 80). Çalışmanın ilk bölümlerinde de bahsedildiği gibi

yönetişim özetle birlikte yapma manasına gelmekte ve katılımı içermektedir. Stratejik planın ekonomik ve sosyal anlamda bir katkı sağlayabilmesi için aşağıdan yukarıya bir anlayışla halk katılımını içermesi gerekir (Blair, 2004: 104).

Stratejik planlamanın katılımcılık boyutu planı hazırlayan kurum yönetimini ve kurumun paydaşlarını işaret etmektedir. Paydaşlar, strateji ve politika tekliflerinin geliştirilmesi ve uygulanmasından etkilenecek olan ve aynı zamanda süreci etkileyen bireyler ve gruplar olarak tanımlanır. Paydaşlar iç paydaş, dış paydaş ve müşteriler olarak ayrılabilir. İç paydaşlar; kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş içindeki kişi, grup veya (varsa) ilgili/bağlı kuruluşlardır. Kuruluşun çalışanları, yöneticileri ve kuruluşun bağlı olduğu bakan, iç paydaşlara örnek olarak verilebilir. Ayrıca stratejik planlama ekibi de iç paydaştır. Dış paydaşlar ise kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş dışındaki kişi, grup veya kurumlardır. Kuruluş faaliyetleriyle ilişkisi olan diğer kamu ve özel sektör kuruluşları, kuruluşa girdi sağlayanlar, sendikalar, ilgili sektör birlikleri dış paydaşlara örnek olarak verilebilir. Müşteriler (yararlanıcılar); kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan, kullanan veya bunlardan yararlanan kişi, grup veya kurumlardır. Müşteriler dış paydaşların alt kümesidir (DPT, 2006: 18).

Plan hazırlanırken kilit paydaşların ve sorunlarının saptanması, projede mümkün olduğunca erken bir zamanda yapılması gereken çalışmadır. Herhangi bir devlet strateji çalışmasında katılım sağlayabilecek paydaşlar listesi uzun olur. Bunlar:

- 1) Kullanıcılar ve müşteriler,
- 2) Bakanlık veya bakan (varsa) ve konunun uzman danışmanı,
- 3) İlgili diğer bakanlıkların bakanları ve konunun uzman danışmanları,
- 4) İlgili bakanlıklardaki yetkili gruplar ve birey grupları,
- 5) Başbakanlık Politika Birimi vb. kurumlar,
- 6) Ele alınan konuların sorumluluğunu devralmış idareler,
- 7) İlgili sektörlerden temsilci kuruluşlar,
- 8) Yerel makamlar ve daha geniş kamu sektörü,
- 9) Bu alanla ilgili hâlihazırda bir menfaati olan veya potansiyel olarak gelecekte menfaati olabilecek özel sektör kuruluşları ve bireyler (örneğin, gelecekte uygulamaya katılım sağlayabilecek kişiler),
- 10) Meclis komisyonları,
- 11) Akademisyenler, araştırma kurumları ve düşünce kuruluşları,
- 12) İşverenler ve sendikalar,

13) Avrupa Komisyonu, Dünya Bankası, IMF veya BM gibi uluslararası kuruluşlar olabilir.

6. Stratejik Planlamaya Paydaş Katılımı

Yönetişim kavramı çok değişik şekillerde tanımlanmakla birlikte kavramın içeriğinin başlıca iki noktaya vurgu yaptığı söylenebilir. Birinci nokta, kamunun özel ve gönüllü kuruluşların kaynaklarını ortaklaşa kullanarak kamu hizmetlerini eşgüdüm ve işbirliği içerisinde yerine getirmesi; ikinci önemli nokta ise, bu kavramın, kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinde demokratik katılıma büyük bir önem atfetmesidir (Canpolat, 2010: 16). Kavramın bu kadar önemli olmasının sebebi özellikle batı demokrasilerinde oy verme gibi geleneksel sistemlere olan ilginin azalması ve bu durumun meşruiyet krizlerine yol açmasıdır. Ayrıca bireylerin kendilerini ilgilendiren konulara katılma isteğinin daha baskın olduğu tespit edilmiştir (Brodie vd., 2007). Bu nedenle Türkiye'deki stratejik planlara üst tavsiye belgesi niteliğinde olan 9. Kalkınma Planı kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, verimlilik, vatandaş memnuniyeti gibi iyi yönetim ilkelerini ön plana çıkarmıştır. Ayrıca; Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te iç ve dış katılımcılığın sağlanmasıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. Yönetmeliğin 5. maddesine göre "stratejik planlama sürecinde kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.... Çalışmalar strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür."

İyi yönetişimin ilkelerinden olan katılımı sağlamak için paydaşların görüşleri, endişeleri ve perspektifleri ile ilgili derin bir kavrayışın yanı sıra strateji ve politika geliştirmeye nasıl dâhil edilebilecekleri ve stratejilerin gerçekleştirilmesi aşamasında nasıl bir rol oynayabilecekleri konusunda bir plan olmalıdır (Strategy Unit, 2004: 7). Carter ve Darlow'a göre katılımı sağlamak için halktan katılacak olan üyeleri tanımlamak, katılım için doğru zamanı seçmek, sorunlar, fırsatlar ve problemler konusunda katılımcıları bilgilendirmek, katılım aşamasına kaynak ayırmak ve uygulama mekanizmaları geliştirmek gerekir (akt. Blair, 2004:105). Özel şirketlerin birçoğu vatandaş katılımını sağlamak için halk toplantıları yapmakta, çalışanlara yönelik anketler düzenlemektedir. Bununla birlikte; İngiltere'de yapılan bir araştırmada kamu kurumlarının, konularından kaynaklanan sebeplerle, daha katılımcı oldukları ortaya çıkmıştır. Bu sonuç kamu kurumlarının daha geniş bir kitleye hesap vermek zorunda olmaları ile bağdaştırılmaktadır (Dyson and Foster, 1982: 88).

Stratejik planın basamaklarından biri olan paydaş analizi ile planlama sürecinin ilk aşamalarında paydaşlarla etkili bir iletişim kurularak bu kesimlerin ilgi ve katkısının sağlanması, paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi, kuruluşun faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine engel oluşturabilecek unsurların saptanması ve bunların giderilmesi için stratejiler oluşturulması, paydaşların birbirleriyle olan ilişkilerinin ve olası çıkar çatışmalarının tespit edilmesi, paydaşların kuruluş hakkındaki görüşlerinin alınmasıyla kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesi, paydaşların hangi aşamada katkı sağlayacağını tespit edilmesi, paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin stratejik planlama sürecine dâhil edilmesiyle planın bu kesimlerce sahiplenilmesi ve planın uygulanma şansının artması amaçlanır (DPT, 2006).

Paydaşların belirlenmesinin ardından etki ve önem açısından sıralama yapılmalıdır. Bu sıralama için *Çizelge 1*'de gösterilen matris kullanılır. Çok destekleyici ve çok önemli olan paydaşlar, ekibin çalışmalarına yakından dahil edilmelidir. Çok önemli fakat destekleyici olmayan paydaşların, destek düzeylerini artırabilmek için yakından yönetilmesi gerekecektir. Bunu yapabilmek için projenin onlara sağlayabileceği yararın belirlenmesi ve bu faydaların paydaşı ikna etmek için nasıl kullanılacağını belirlenmesi yararlı olacaktır. Destekleyici olup çok büyük öneme sahip olmayan paydaşlar dikkati dağıtabilir; bu nedenle çabaları bilinmeli fakat daha sonra uygun bir şekilde yönetilmelidirler. Ne destekleyici ne de önemli olan paydaşlar önem derecelerinin değişip değişmediğinin anlaşılması için sürekli izlenmelidir, ancak bunun dışında ekibin dikkatini dağıtmamalıdır (Strategy Unit, 2004: 79).

Çizelge 1

Paydaş Analizi Matrisi

Önem/Etki	Zayıf	Güçlü
Önemsiz	İzle	Bilgilendir
Önemli	Çıkarlarını gözet	Çalışmalara dâhil et/ Birlikte çalış

Kaynak: (Strategy Unit, 2004)

Paydaşların katılımlarının sağlanması için çeşitli yollar bulunmaktadır. Bunlar:

- 1) Teke tek mülakatlar (genellikle nüfuz sahibi paydaşlarla düzenli olarak yapılması gerekir),
- 2) Paydaşların yönlendirme ve danışma kurullarına veya çalışma gruplarına davet edilmeleri,
- 3) Personel/üst düzey yönetim ekiplerine/kurullarına sunuş yapılması,
- 4) Paydaş kuruluşlardan ekip üyelerinin görevlendirilmesi,

- 5) Temel konularda paydaş kuruluşlarıyla birlikte ortak çalışılması,
- 6) Bir kamuoyu konsültasyon çalışmasının yürütülmesi ve bir ara dönem raporunun yayıma hazırlanması,
- 7) Belirli konuların veya sorunların tartışılması için seminerler düzenlenmesi,
- 8) Yazılı iletişim; örneğin, bülten, raporların güncellemeleri veya taslakları,
- 9) E-postalar,
- 10) Kilit raporların yayımlandığı internet siteleri,
- 11) Odak grupları ve seminerler olabilir (Strategy Unit, 2004).

Katılımı sağlayabilmek için öncelikle paydaşların yönetiminin çok iyi sağlanması gerekir. İstişare raporlarının yayımlanması (çevrimiçi olarak ve/veya kağıt formatında), seminerlerin düzenlenmesi ve odak grupların kullanılması gibi faaliyetler yoluyla paydaşların sürekli olarak aktif katılımı sağlanmalıdır. Katkılarının değerini en üst düzeye çıkarabilmek ve sahiplenmeyi sürdürebilmek için proje süreci ve paydaşların ve destekleyicilerin rolü konusunda bu kişiler net bir şekilde bilgilendirilmelidir. Paydaşlarla istişarelerin yapılandırılması için kamuya açık bir istişare çalışması faydalı bir yoldur. İnternet yararlı bir araçtır ve az sayıda toplantı veya seminerle birlikte kullanılmalıdır. Etkili bir süreç geliştirmek, istişare dokümanları hazırlamak ve iletişimi planlamak zaman alacağından her türlü kamu istişaresi için yapılacak planlama projenin başlangıcında gerçekleştirilmelidir (Strategy Unit, 2004: 27). Elbette katılım sadece planlama aşamasında olmamalıdır. Planı uygulama sürecinde de çalışanları düzenli bilgilendirmek ve iletişimi iyi sağlamak başarı için gereklidir. Katılım ve iletişim birbirini tamamlar (Ketokivi and Castaher, 2004).

Ayrıca; iç paydaşlardan olan plan ekibinin büyüklüğü ve temsil kabiliyeti katılım açısından önemlidir. Ekip farklı geçmişleri ve becerileri bir araya getirebilecek kadar geniş, her bireyin ekibin kritik bir parçası olmasını sağlayacak kadar da küçük olmalıdır. Stratejik planlama ekibinin niteliği ise ekibin, ilgili olduğu kuruluşu temsil etme kabiliyeti ile kuruluştaki yer alan ana hizmet birimlerini temsil etme gücüne ve üst yönetimden en az bir kişi olmak üzere çeşitli seviyelerden çalışanların ekipte bulunup bulunmamasına bağlıdır. Türkiye’de plan ekibinin büyüklük ve niteliğinin genel olarak iyi olduğu bilinmektedir. Yıldırım (2011: 91) tarafından belediyelerin stratejik planlarının yönetim ölçütlerine göre incelendiği bir çalışmada belediyelerde oluşturulan ekiplerin niteliğinin genel olarak yüksek olduğu görülmektedir. Bu çerçevede belediyelerin yaklaşık olarak ¾’ü stratejik plan çalışmalarını önemsemekte, bu çalışmaları yürütmek üzere nitelikli bir grup oluşturmakta ve ekibin başında

üst yönetimden bir kişiye yer vermektedir. Fakat aynı çalışmada belediyelerde stratejik planların hazırlanması sürecinde dış paydaş katılımının ihmal edildiği görülmüştür. Halk kendini ilgilendiren sürece katılmak istese de plan içindeki mekanizmalar buna müsaade etmemektedir (Blair, 2004: 107).

Yöneticilerin planı benimsemesi ve sürece dâhil olması ile stratejik planın etkililiği arasında olumlu bir ilişki olduğunu belirten Elbanna (2008: 782) katılımı ile etkililik arasında olumlu anlamda bir sonuç bulamamıştır. Fakat katılımcı bir çevrede planlama fonksiyonunun kaçınılmaz olarak karar alma sürecine entegre olacağını ve farklı çıkar gruplarının ilgi alanına giren kaynakların dikkate alınacağını belirten Dyson ve Foster (1982: 87) uygulayıcıların planlamaya katılmasının planın uygulanabilirliğini arttırdığını söylemektedir.

Türkiye’de hazırlanan stratejik planların katılım boyutunun eksik kaldığını tespit eden DPT bu konuda Birleşik Krallık ile ortak bir proje hazırlayarak yardım almıştır. “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık” isimli proje, TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) ve INVOLVE (kısaltma değildir) vakıflarının desteği ile tamamlanmış ve çıktıları tüm kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu projenin amacı stratejik planlama süreçlerinde katılımcılığın değerlendirilmesi, DPT tarafından yapılan değerlendirilmelerde katılım boyutunun daha iyi nasıl değerlendirilebileceğinin tespiti ve bu konuda farkındalığın artmasıdır. Proje kapsamında yapılan bir anket ile kamu kurumlarının katılımcılık konusundaki algısı, mevcut durum, bilgi düzeyi, katılım planları tespit edilmiştir. Bu projenin durum raporuna göre (Priksen ve Koyuncu, 2011: 2-3) Türkiye’de kamu kurumları paydaş katılımının olumlu yönlerinin henüz farkında değildir. Bu konuda DPT’nin desteği ve zorlaması etkili olmaktadır. Kurumların çoğu katılım için gerekli alt limitte kalmış DPT’nin rehberinin dışına çıkmamıştır. Kurumların dış paydaşlarının çok geniş kitleler olması paydaş analizini zorlaştırmaktadır. Yurttış katılımının gereksiz olduğu konusunda yaygın bir inanış vardır. Taşra teşkilatları stratejik plana dahil edilmemiş bu iş merkezi düzeyle ilgili görülmüştür. İzleme ve değerlendirme sürecinde ise katılım daha da düşmektedir.

Proje kapsamında hazırlanan rehberde stratejik plan konusunda tüm ayrıntılara yer verilmekte özellikle katılım konusunun üzerinde durulmaktadır. Bu rehber eşliğinde hazırlanacak planların daha katılımcı olması beklenmektedir. Örneğin; İnönü Üniversitesi yeni dönem stratejik planını hazırlamak için internet sitesi vasıtasıyla tüm çalışanlarına ulaştırdığı SWOT analizi anketi ile katılımı sağlamak için bir adım atmıştır (İnönü Üniversitesi, 2012).

Stratejik plan yapılırken orta kademe yöneticilerden yararlanmak bilgi toplama işleminin daha doğru yapılmasını sağlar. Ayrıca hedef, plan ve stratejiler ile birlikte üst yönetimin karşılaştığı çıkmazlar daha iyi anlaşılır. Böylece genel eğilimi sadece kendi birimlerinin hedeflerine yönelmek olan çalışanlar tüm örgütü düşünmeye başlarlar. Çalışanları planlamaya katmak motivasyonu artırır (Ketokivi and Castaher, 2004: 342-343). Pilot uygulamalardan biri olan Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planı'na akademik çalışanların etkisi ile ilgili yapılan bir araştırmada orta düzey yönetici katılımının üst düzeyde sağlandığı sonucuna varılmıştır. Personel ihtiyaç ve beklentilerinin dikkate alınmadığı ise aynı araştırmada ortaya çıkan başka bir sonuçtur. Yani kurum içinde alt kademelere inildikçe bilgilendirme ve katılım eksikliği görülmektedir (Aydın ve Aksoy, 2007: 316-319).

Tüm yasal mevzuatta önemine bu kadar vurgu yapılmasına karşın, Yıldırım'ın (2011) yaptığı araştırmada belediyelerin yaklaşık üçte biri (%32,1) stratejik planlarında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmadığını belirtmişlerdir. Çıkarımlarına göre iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmayan belediyelerin yarısından fazlasında bu faaliyetlerin yerine getirildiği, ancak stratejik planlarına yansıtılmadığı yorumu yapılabilir fakat yine de belediyelerin katılımcılığı sağlama konusundaki çalışmalarının yeterli olmadığı görülmüştür. Songür (2008: 68) tarafından yapılan benzer bir araştırmada belediyelerin stratejik planlarında iç ve dış katılımın nasıl sağlandığına dair bilgileri eksik verdiği tespit edilmiştir.

Etkileyeceği kişilerden izole edilmiş bir şekilde yürütülen strateji çalışmalarının herhangi bir yarar sağlaması olası değildir. Bu nedenle, stratejinin, her zaman uygulama akılda tutularak geliştirilmesi önemlidir. Ekip, ilişkilerin yönetilmesi ve projenin sonuçlarıyla ilgilenen ekip dışındaki kişilerle iletişim kurulmasına dikkat etmelidir. Paydaşlar, strateji ve politika tekliflerinin geliştirilmesi ve uygulanmasından etkilenecek olan ve aynı zamanda süreci etkileyen bireyler ve gruplar olarak tanımlanır. Bu nedenle kilit paydaşların ve sorunlarının saptanması, projede mümkün olduğunca erken bir zamanda yapılması gereken çok değerli bir çalışmadır.

Katılımın önemli olduğundan bu kadar bahsedilmişken katılım sağlanmadığında ve sağlandığında olabileceklerden bahsetmekte fayda vardır. Katılımın sağlanmadığı durumlarda ihtiyaçlar karşılanamayabilir. Paydaşların tatmin seviyeleri düşük olabilir ve sosyal bir rahatsızlık doğabilir. Planı uygulamada sorunlar yaşanabilir. Plan sahiplenilmeyebilir ve temel hedeflere ulaşamayabilir. Farklı bakış açıları yakalanamaz, alınan kararlara karşı tepkiler oluşabilir, risk algılanamayabilir, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri eksik kalır. Hassas

kararlar çıkabilir ve plan başarısız olabilir. Bununla birlikte bazı durumlarda katılımı sağlamakta sorun yaratabilir. Zaman ve kaynak sıkıntısı oluşabilir. Katılımcılar hayal kırıklığına uğrayabilir ve diğer olanaklardan kaçınabilirler. Katılımın abartılması planın gelişimi engelleyebilir. Stratejiden uzaklaşmak uygulamayı zorlaştırabilir. Vakfın tabiri ile tek tek ağaçlarla uğraşırken orman görülmeyebilir (Involve, 2010a).

Sorunlarla karşılaşmamak için katılım etraflıca düşünülmesi gereken bir süreçtir. Involve (2010b) tarafından hazırlanan sunumda katılım konusunda planlama öncesi verilmesi gereken kararlar olduğu belirtilmiştir. Bu kararlar için şu soruları sormak gerekir:

1) Katılım uygun mu?: Sonuç değişmeyecekse, katılım talebi yoksa, kaynaklar yetersizse, temel kararlar çoktan alındıysa katılım anlamsız olur. Bu durumda katılım uygun mu sorusuna olumsuz cevap verilebilir.

2) Ne elde etmek istiyoruz?: Ne elde etmek istediğimizi yani amacımızı en başından belirlemek ve bu yönde hareket etmek gerekir. Katılımcıları istikameti belli olmayan bir trene bindirmek başarısızlığa neden olur (Involve, 2012).

3) Kiminle katılımı gerçekleştiriyoruz?: Bu sorunun üç cevabı olabilir herkesi, ilgisi olanları (paydaşlar) veya belirli bir bölgede yaşayanları. Bu soru düşünülürken gençler, yaşlılar, engelliler, azınlıklar vb gruplar hesaba katılmalıdır.

4) Katılımı nasıl sağlamalıyız?: Daha önceki bölümlerde katılımın hangi şekillerde sağlanabileceği sıralanmıştı. Burada dikkat edilmesi gereken katılımcı sayısı, zaman, kaynak, maliyet gibi ölçütlerin farklı metotlar gerektirebilmesidir.

Katılımın daha fazla olması değil daha iyi olması anlamlıdır. Başarısız bir katılım çalışması katılımcılar açısından hayal kırıklığına yol açabilir. Konu katılım olduğunda sadece yapmış olmak için yapmak veya yapıyor gibi görünmek başarısızlığın en önemli nedenleridir. Bu nedenlerden dolayı dünya üzerinde birçok başarısız katılım örneği vardır. Amacı, süreci ve bağlamı iyi planlamak planı istenilen sonuca ulaştırır (DCA, 2012).

7. Sonuç

YKY uygulamaları ile birlikte kamu yönetimi yaşamına müdahil olan stratejik yönetim dünyanın birçok ülkesinde geçerlilik kazanmıştır. Yönetişim ise bir diğer YKY enstrümanı olarak stratejik yönetime eşlik etmiştir. Bu sürece stratejik yönetim değil de stratejik yönetişim demek daha doğru olabilir. İkisinin bir arada kullanılması durumunda aslında üst yönetimin işi olan strateji belirleme sürecine, etkileyen etkilenen, tüm paydaşları dahil etme gerekliliği doğmuştur.

Kurumların hazırlamak zorunda olduğu stratejik planların her aşamasında paydaş katılımını sağlamak zorunludur. Bu yasal zorunluluğa rağmen Türkiye’de katılımı sağlamak ve devam ettirmek konusunda eksiklikler vardır. Bu eksiklikler ağırlıklı Türk kamu yönetiminin ve katılımcıların (paydaş) yönetim geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Bu sorunu aşmak için Kalkınma Bakanlığı bazı projeler yapmış ve resmi belgeler yayınlamıştır. Kurumlar katılımı sağlamak konusunda cesaretlendirilmişlerdir ancak Türkiye’de stratejik planlamanın geçmişi kısa olduğundan henüz bu çalışmaların sonucu görülememiştir.

Katılımı sağlamak sadece yasal zorunluluk olduğu için yapılacak ve kağıt üzerinde kalabilecek bir konu değildir. Etraflıca düşünülmesi gereken, hazırlığı ve ayrıca planı olması gereken bir konudur. Kimin, nasıl ve ne için stratejik plana dâhil edileceği doğru hesaplanmalıdır. Aksi durumda katılımı sağlamak olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Bu çalışmada kamuda stratejik planlama sürecinin katılımı boyutu, yasal çerçeve ile katılım sağlayacak kişi ve gruplar incelenmiş ve bu konuda Türkiye’deki mevcut durum gözden geçirilerek sürecin nasıl olması gerektiği aktarılmıştır. Tavsiye edilen; dünya üzerinde başarılı olmuş katılımı uygulamalarını örnek alarak Türkiye’deki kamu yönetimi geleneğini, demokratik kültürü ve yapılacak stratejik planın özelliklerini gözden geçirerek katılımı en makul seviyede sağlamaktır.

Kaynaklar

Aşgın, S. (2012). *Stratejik Yönetim Kitabı*. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayınları, http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/yazilar/Yay%C4%B1nlar/STRATEJIKYONETIMKITABI.pdf, Erişim Tarihi: 21.12.2012.

Aydın, M. D. & Aksoy, S. (2007). Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), s. 293-322.

Blair, R. (2004). Public Participation and Community Development: The Role of Strategic Planning, *Public Administration Quarterly*, Spring, p.102-147.

Bircan İ. (2003). Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*. Ankara: TODAİE.

Brodie, E. & Cowling, E. & Nissen, N. (2009). *Katılımı anlamak: Bir literatür taraması*, http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/katilimi_anlamak-web.pdf, Erişim Tarihi: 21.12.2012.

Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Fourth Edition, San Francisco: Jossey-Bass.

Canpolat, H. (2010). İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, 159, s. 1-20.

DCA (2012). *Fark Yaratmak: Merkezi Yönetime Halkın Katılımını Değerlendirmek İçin Rehber*. Department for Constitutional Affairs , (Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında Türkçeye çevrilmiştir), http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/fark_yaratmak.pdf, Erişim Tarihi: 05.01.2013.

DPT (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*. Ankara: DPT.

Dyson, R. G. & Foster M.J. (1982). The Relationship of Participation and Effectiveness in Strategic Planning, *Strategic Management Journal*, Vol: 3, p. 77-88, doi: 10.1002/smj.4250030107.

Ertan, Y. *Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı yayınlanmamış doktora tezi.

Fayol, H. (1937). The Administrative Theory in the State, *Papers on the Science of Administration* (ed. Luther Gulick and L. Urwick), USA New Hampshire: Rumford Press, http://archive.org/stream/paperscience00guli/paperscience00guli_djvu.txt, Erişim Tarihi: 19.12.2012.

Gulick, L. (1937). Notes on The Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration* (ed. Luther Gulick and L. Urwick), USA New Hampshire: Rumford Press, http://archive.org/stream/paperscience00guli/paperscience00guli_djvu.txt, Erişim Tarihi: 19.12.2012.

INVOLVE (2010a). http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Flipchart_Notes_Involve_workshops_6_and_10_Dec_2010.pdf, Erişim Tarihi: 25.12.2012.

INVOLVE (2010b) . *Engagement in Strategy Processes*, http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Presentation_Involve_Friday.pdf, Erişim Tarihi: 05.01.2013.

INVOLVE (2012), *İnsanlar ve Katılım: İnsanlar karar almanın merkezine nasıl yerleştirilir*, http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Insanlar_ve_katirim_web.pdf, Erişim Tarihi: 05.01.2013.

İnönü Üniversitesi (2012). *SWOT analizi anketi*, <http://www.inonu.edu.tr/duyuru.php?id=2758>, Erişim Tarihi: 05.01.2013.

John, M. (2007). The Triangle of Engagement: An Unusual Way of Looking at the Usual Suspects. *Public Money & Management*, 27(1), pp. 69-75, <http://ssrn.com/abstract=959524> or <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00557.x>, Erişim Tarihi: 05.01.2013.

Karatepe, S. (2012). İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı 2012-2013 Eğitim Yılı Güz Dönemi Doktora Programı'nda verilen Stratejik Yönetim Ders notları.

Ketokivi M. & Castaher X. (2004). Strategic Planning as an Integrative Device, *Administrative Science Quarterly*, No: 49, p. 337-365.

Polatoğlu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE.

Porter, Michael (2008), *Leaders in London Summit*, 2-4 December, London, <http://www.youtube.com/watch?v=ibrxIP0H84M>, Erişim Tarihi: 19.12. 2012.

Pırıkken, I. & Koyuncu, E. (2011). *Mevcut Durum Çalışması Yönetici Özeti Stratejik Planlamada Paydaş Katılımının İyileştirilmesi*, TEPAV ve INVOLVE vakıfları yayını, http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Mevcut_Durum_raporu_ve_Yonetici_Ozeti.pdf, Erişim Tarihi: 02.01.2013.

Songür, N. (2008). Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(4), s. 63-86.

STRATEGY UNIT (2004), *Birleşik Krallık Başbakanlık Strateji Birimi Strateji Yaşam Rehberi* (T.C. Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi kapsamında çevrilmiştir).

Tortop, N. & E. G. İsbir & B. Aykaç & H. Yayman & M. A. Özer (2010). *Yönetim Bilimi*. Gözden Geçirilmiş 8. Baskı. Ankara: Nobel Yayın.

Uysal, G. (2012). Ondokuz Mayıs Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Ders Notları http://www.bafrakidem.org/kitap/kitap_icerikleri/stratejik_yonetim.pdf, Erişim Tarihi: 02.01.2013

Yılmaz, A. (2008). *Ülke ve Kamu Kurumları Düzeyinde Strateji Yönetimi*, ODTÜVT Yönetim ve Mühendislik Günleri, 2 Mart 2008.

Yılmaz, A. (2011). Kamu Kurumları Düzeyinde Strateji Yönetimi, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, 26 Mart 2011.

Yıldırım, M. F. (2011). *Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi*. Ankara: Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları.