

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI**

**KAMU KURULUŞLARINDA STRATEJİK PLANLAMA
BAĞLAMINDA KATILIMCILIK VE MERKEZİ İDARELERDE
KATILIMCILIK ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Muhammet Fatih YILDIRIM**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Ersin AYHAN**

Ankara-2012

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI**

**KAMU KURULUŞLARINDA STRATEJİK PLANLAMA
BAĞLAMINDA KATILIMCILIK VE MERKEZİ İDARELERDE
KATILIMCILIK ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Muhammet Fatih YILDIRIM**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Ersin AYHAN**

Ankara-2012

ONAY

Muhammet Fatih YILDIRIM tarafından hazırlanan “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Bağlamında Katılımcılık ve Merkezi İdarelerde Katılımcılık Üzerine Bir Araştırma” başlıklı bu çalışma, 19/09/2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından İşletme Anabilim Dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Doç. Dr. Belgin AYDINTAN (Başkan)

.....

Yrd. Doç. Dr. Mehmet BAŞ

.....

Yrd. Doç. Dr. Ersin AYHAN

ÖNSÖZ

İşletmeler çok genel olarak pay sahiplerine, müşterilere, işgörenlere ve topluma hizmet vermek amacıyla örgütlenmiş organizasyonlardır. İşletmeler, müşteri ihtiyaç ve beklentilerine cevap veren bir ürün ya da hizmet üretebildikleri ölçüde faaliyetlerini sürdürebilir. İşletmeleri kar amacı güden ve özel sektör sahipliğinde bulunan, toplumun ihtiyaç duyduğu kamusal hizmetleri sunmak amacıyla kurulmuş ve devletin mülkiyetinde olan ile kar amacı gütmeyen ve üçüncü sektör de denilen vakıf vb. kurumların mülkiyetindekiler olarak üçe ayırmak mümkündür.

Kamu kuruluşları toplumun ihtiyaç duyduğu tam ya da yarı kamusal ihtiyaçları gidermek üzere örgütlenmiş kuruluşlardır. Kamu kuruluşlarının faaliyetleri özel sektör işletmelerinin aksine, vergi verme yükümlülüğü bulunan kişilerce ödenen vergilerle finanse edilmektedir. Her ne kadar faaliyetlerini sürdürmek için kar amacı gütmeseler de özel sektör işletmelerine benzer şekilde, sundukları ürün ya da hizmetlerin toplum ihtiyaçlarına cevap vermesi beklenmelidir.

Kamu kuruluşlarının, toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmeleri ile toplum nezdinde itibar sahibi olabilmeleri, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde vatandaşlarla bütünleşebilmelerine bağlı görülmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında artık vatandaşlar kendilerine hizmet sunmak amacıyla örgütlenmiş olan kamu kuruluşlarının kendileri hakkında alacakları kararlar ile kendilerinin kullanımı için üretilecek ürün ya da hizmetlerin niteliğinin belirleneceği kararlara katılmak istemektedir. Bu husus karar alma süreçlerine paydaş katılımı kavramını ön plana çıkarmaktadır.

Yeni kamu yönetimin bir diğer anlayışı olarak kamu kuruluşlarının yönetiminde özel sektör yönetim teknikleri de sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planlama da bu tekniklerden birisi olarak 2006 yılından

itibaren Türk kamu yönetiminde uygulanmaktadır. Bu çerçevede artık tüm kamu kuruluşları yararlanıcı taleplerine duyarlı bir şekilde planlı hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaktadır. Bu bağlamda tez çalışmasının temel amacı kamu kuruluşlarında yürütülen stratejik planlama çalışmalarında katılımcılığın mevcut durumunu tespit ederek etkinliğinin artırılmasına yönelik öneriler sunmaktır.

Tez çalışmasının araştırma kısmında uygulanan mülakat yöntemi yoğun görüşmeler yapılmasını gerektirmiş, özellikle kamu kuruluşlarında yönetim kademesinde görevli çalışanların gerekli zamanı ayırmalarında çeşitli güçlükler yaşanmıştır. Ancak katılımcıların iyi niyetli yaklaşımları sayesinde bu güçlükler aşılmıştır. Bu süreçte gerek mülakat aşamasında gerekse anket çalışmasında zaman ayıran ve değerli katkılar sunan kamu kuruluşlarımızın kıymetli çalışanlarına şükranlarımı sunarım.

Çalışmanın araştırma kısmında büyük katkıları olan mesai arkadaşım Sn. Duygu DEMİR'e de buradan teşekkürü bir borç bilirim.

Her anımda yanımda olan ve bana katlanma zahmetini gösteren sevgili eşim ile afacanlıkları ile çalışma süresince neşeme neşe katan canım oğluma...

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR	vi
TABLolar.....	vii
ŞEKİLLER.....	viii
GRAFİKLER	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM STRATEJİK PLANLAMA

1.1. TEMEL KAVRAMLAR.....	5
1.1.1. Plan ve Planlama	5
1.1.2. Strateji	7
1.2. STRATEJİK PLANLAMA	10
1.2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Tarihçesi.....	10
1.2.2. Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama.....	12
1.2.3. Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimi Gündemine Gelişi ..	17
1.2.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ile İlgili Mevzuat.....	18
1.2.4. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Süreci ve Kılavuz ..	21
1.2.5. Stratejik Planlamanın Unsurları.....	24
1.2.5.1. Durum Analizi	25
1.2.5.2. Misyon, Vizyon ve Temel Değerler.....	29
1.2.5.3. Amaçlar ve Hedefler.....	30
1.2.5.4. Performans Göstergeleri	31
1.2.5.5. Stratejiler	32
1.2.5.6. Maliyetlendirme	33
1.2.5.7. İzleme ve Değerlendirme	34

İKİNCİ BÖLÜM

KATILIMCILIK

2.1. DEMOKRASİ KAVRAMI	36
2.1.1. Temsili Demokrasi.....	37
2.1.2. Katılımcı Demokrasi	38
2.2. ÖRGÜT KURAMLARI, YÖNETİME KATILMA VE KATILIMCILIK KAVRAMI.....	39
2.2.1. Örgüt Kuramları ve Örgütsel Katılım	39
2.2.2. Katılımcılığın Tanımı	42
2.2.3. Katılımcılığın Amaçları	43
2.2.4. Katılımcılık Düzeyleri.....	44
2.2.5. Etkili Bir Katılımcılık Süreci İçin İlkeler	48
2.2.6. Katılımcılık Süreci	50
2.2.6.1. Kapsam	50
2.2.6.2. Amaç	52
2.2.6.3. Kimler Katılacak	53
2.2.6.4. Çıktılar	54
2.2.6.5. Sonuçlar	55
2.2.6.6. Bağlam	55
2.2.6.7. Sürecin Son Tasarımı.....	56
2.2.6.8. Kurumsal Sorumluluk/Yanıt.....	56
2.2.6.9. Gözden Geçirme	57
2.2.7. Katılımcılığa Yöneltilen Eleştiriler	57
2.3. STRATEJİK PLANLAMADA KATILIMCILIK	59
2.3.1. Paydaşların Tespiti.....	62
2.3.2. Paydaşların Önceliklendirilmesi	63
2.3.3. Paydaşların Değerlendirilmesi	64
2.3.4. Paydaş Görüşlerinin Alınması ve Görüşlerin Değerlendirilmesi.....	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLARDA KATILIMCILIK ARAŞTIRMASI

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI	68
3.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE YÖNTEMİ	68

3.2.1. Mülakatlar.....	69
3.2.2. Anket.....	71
3.3. ARAŞTIRMA SONUÇLARI.....	73
3.3.1. Katılımın Gerekliliğinin Anlaşılması.....	74
3.3.2. Kalkınma Bakanlığının Stratejik Planlamadaki Rolü.....	78
3.3.3. Uygulanan Yöntemler.....	81
3.3.4. İç Paydaşlar.....	84
3.3.5. Dış Paydaşlar.....	88
3.3.6. Geri Bildirim.....	93
3.3.7. Katılımın Yarattığı Fark.....	95
3.3.8. Değerlendirme.....	96
3.3.9. Sahiplenme.....	97
3.3.10. Stratejik Yönetimin İyileştirilmesi.....	101
3.3.11. Paydaş Katılımının Artırılması Konusunda Stratejik Planlarda Yer Verilen İfadeler.....	102
3.3.11.1. Halkla İlişkilerin Güçlendirilmesi.....	103
3.3.11.2. Politika Geliştirme Süreçlerine Daha Fazla Katılım Sağlanması.....	104
3.3.11.3. Hizmet Tedarikinde İşbirliği ve Ortaklıkların Geliştirilmesi.....	105
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	107
KAYNAKÇA.....	120
EK: Stratejik Planlama Bağlamında Merkezi Kamu Kuruluşlarında Katılımcılığın Ölçülmesine Yönelik Anket.....	128
ÖZET.....	138
ABSTRACT.....	140

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ed.	Editör
GZFT	Güçlü ve Zayıf Yönler ile Fırsatlar ve Tehditler
IAP2	International Association of Public Participation (Uluslararası Halk Katılımı Derneği)
Kılavuz	Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
OECD	Organization for Ekonomik Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
PEIR	Public Expenditure and Institutional Review (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme)
PFPSAL	Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması)
s.	Sayfa
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TESEV	Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etütler Vakfı
t.y.	Tarih Yok
vb.	Ve Benzeri
vd.	Ve Diğerleri
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

TABLOLAR

Tablo 1.1: Stratejik Yönetim Süreci	22
Tablo 2.1: Paydaş Listesi	63
Tablo 2.2: Yararlanıcı-Ürün/Hizmet Matrisi	64
Tablo 2.3: Paydaş Etki/Önem Matrisi	65
Tablo 3.1: İç Paydaş Katılımının Yararları.....	76
Tablo 3.2: Dış Paydaş Katılımının Yararları	77
Tablo 3.3: Dış Paydaş Katılımının Amacı.....	78
Tablo 3.4: Katılım Araçları.....	82
Tablo 3.5: Daha İyi Paydaş Katılımı İçin Gerekli Beceriler.....	83
Tablo 3.6: İç Paydaşların Gereken ve Gerçekleştirilen Katılımı	87
Tablo 3.7: Paydaşlara Katılım Etkinliklerinin Çıktılarına İlişkin Geri Bildirim Verilmesi.....	94
Tablo 3.8: Yönetimin Stratejik Plan Hazırlık Süreçlerine Katılımı.....	98
Tablo 3.9: Yönetimin Stratejik Plan Uygulama Sürecine Katılımı.....	100

ŞEKİLLER

Şekil 2.1: Katılımcılık Merdiveni	45
Şekil 2.2: IAP2 Kamusal Katılım Spektrumu	47

GRAFİKLER

Grafik 3.1: Gereken ve Gerçekleştirilen İç Paydaş Katılımı (%).....	87
Grafik 3.2: Diğer Kamu Kurumlarının Katılımı (%)	91
Grafik 3.3: Kamu Kurumu Dışındaki Kuruluşların Katılımı (%).....	92
Grafik 3.4: Yurttaş Katılımı (%).....	92
Grafik 3.5: Stratejik Plan Hazırlık Sürecine Yönetimin Katılımı (%)	99
Grafik 3.6: Stratejik Plan Uygulama Sürecine Yönetimin Katılımı	100

GİRİŞ

Kamu kuruluşları, toplumun kaynaklarını kullanarak topluma hizmet sunmak amacıyla devlet eliyle kurulmuş organizasyonlardır. Uzun yıllar Weberyen bürokrasi anlayışıyla etkin bir yönetimden uzak olarak yönetilmiş kamu kuruluşları, 1970'li yıllarda ortaya çıkan krizlerin sebepleri arasında gösterilmiştir. Buna paralel olarak kamu yöneticileri, yirminci yüzyılın son çeyreğini ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması ile hantal, bürokratik ve kısıtlayan idari yapılar içinde etkililiğin ve verimliliğin artırılması tartışmaları ve çabaları ile geçirmiştir. Bu tartışmalar her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da büyük değişim ve dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimindeki bu dönüşümlerden en önemlisi, kamu yönetimlerinin geleneksel, muhafazakar yönetim anlayışından, kamunun daha liberal politikalarla etkin bir şekilde yönetildiği, hizmet sunumunda rekabetin ön plana çıktığı, karar almada katılımcılık ilkesi çerçevesinde paydaş görüşlerine başvurulduğu, kamu kuruluşlarında özel sektörde de uygulama alanı bulan stratejik yönetim, performans yönetimi, amaçlara ve sonuçlara göre yönetim gibi yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasını öngören Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıdır.

Kamu yönetimindeki değişim ihtiyacında, toplumsal bilinç düzeyindeki artışa paralel olarak vatandaşların kamu yönetiminden talep ve beklentilerindeki değişimin de etkisi oldukça fazladır. Uzun yıllar devletten dolayısıyla kamudan bekleyen, devlet karşısında kendisini hesap verme konumunda gören birey ve toplum, demokrasi kültürünün ve özgürlüklerin gelişmesi ile etkilenen olmaktan çıkarak etkileyen olma aşamasına girmiştir. Kamu kuruluşlarının kendisine hizmet amacıyla kurulduğu ve dolayısıyla asıl patronun kendisi olduğu bilincine ulaşan toplum, kendisine sunulanla yetinmemektedir. Vatandaşlar kendisine hizmet için oluşturulan ve kendi kaynaklarını kullanan kurumların etkin ve verimli çalışmalarının yanı sıra kararların alınma ve politikaların oluşturulması aşamasına da dahil olmak

istemektedir. Temsili demokrasinin katılımcı demokrasi yönünde gelişim göstermesine paralel olarak bu talepler de artmaktadır.

Katılımcı demokrasi, toplumu ilgilendiren her konuda görüş ve karar yetkisinin toplumda olmasını ifade eden bir kavramdır. Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçerken vatandaşlar yönetimde daha çok söz hakkı ister duruma gelmiştir. Vatandaşların yönetime kararları ile ortak olması yeni bir kavram ile ifade edilmektedir. Yönetişim adı verilen bu kavram ile birlikte toplum gerek bireysel gerek de örgütlü olarak yönetime dahil olmuş ve böylelikle kamu idareleri yönetme erkini diğer paydaşlarla paylaşmaya başlamıştır.

Türk kamu yönetiminde son dönemde yaşanan reform süreci ile yeni yönetim teknikleri kamu kuruluşlarının uygulamasına sunulmuştur. Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelere, mahalli idareler kanunlarından olan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50000 ve üzeri olan belediyelere ve 5393 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de il özel idarelerine stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik planlama ile kamu idarelerinin politika oluşturma kapasitelerinin artırılması, yararlanıcı taleplerine duyarlı olarak katılımcı yöntemlerle amaç ve hedefler belirlemeleri, belirlenen amaç ve hedefler ile faaliyet ve projelerini yönetişimin açıklık ilkesi çerçevesinde kamuoyuna açıklayarak hesap verebilirliğe zemin hazırlamaları amaçlanmaktadır.

Türkiye’de kamu kuruluşlarında pilot çalışmalar dahil olmak üzere yaklaşık 10 yıldır uygulanmakta olan stratejik planlama yaklaşımının etkili olmasında sistemin genel tasarımı ve işleyişi önemli bir yer tutmakla birlikte, kamuda stratejik planlamanın başarısında üst yönetim desteği ve katılımcılık göz ardı edilemeyecek iki önemli husustur. Tez çalışmasında bu iki önemli husustan katılımcılık ele alınmaktadır. İç paydaş denilen çalışanlar, kararlara katılmakla kuruluştaki belirlenen amaç ve hedefleri sahiplenmektedir. Ayrıca,

bu sahiplik ve önemsenme duygusu çalışanların motivasyonunda artışa yol açmaktadır. Uygulanmayan kararların değer yaratmayacağı, sahiplenilmeyen kararların ise iyi uygulanamayacağı açıktır.

Merkezi kamu idarelerinde stratejik planlama bağlamında katılımcılık nasıl daha etkin bir şekilde sağlanabilir sorusuna cevap bulabilmek amacıyla yapılan bu çalışmada öncelikle yazın taraması yapılmış ve katılımcılık ile ilgili çeşitli araştırmaların mevcut olduğu görülmüştür. Ancak yapılan incelemelerde mevcut çalışmaların konuyu daha çok siyasal katılım boyutuyla ele aldıkları, genelde kamu kuruluşlarında politika oluşturma süreçlerine özelde de stratejik planlama bağlamında katılımcılığın tesis edilmesi sürecine değinmedikleri görülmüştür. Yukarıda belirtildiği üzere stratejik planlamada katılımcılığı etkinleştirilmesine katkı sağlamak üzere hazırlanan bu çalışmada söz konusu ihtiyacı gidermeye yönelik olarak kamu kuruluşlarında uygulanan katılımcılık pratikleri ele alınarak bu uygulamalarda karşılaşılan sorunlar tespit edilmiş ve ortaya çıkan sorunların giderilebilmesi ve katılımcılığın daha etkin bir şekilde uygulanabilmesinin sağlanması için önerilerde bulunulmuştur.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde stratejik plan konusundaki literatür taranmış; kavram çeşitli boyutları ve uygulama alanları ile ele alınmıştır. Stratejik plan kavramının başta strateji ve plan olmak üzere çeşitli kavramlar ile olan ilişkisi incelenmiştir. Stratejik planlama kavramının ortaya çıkış nedenleri ile gelişim süreci, Türk kamu yönetimine nasıl dahil edildiği ve stratejik planlama ile ilgili mevzuat ele alınmıştır.

İkinci bölümde ise katılım kavramı incelenmiştir. Bu çerçevede katılım kavramının demokrasi kavramı ile ilişkisi ortaya konulmuş, yönetime katılma kavramı örgüt kuramları ile birlikte ele alınmıştır. Bu kapsamda örgütleri katılımcılığa götüren nedenler kısaca değerlendirilmiş; katılımın amaçları, düzeyleri, ilkeleri ve etkin bir katılım gerçekleştirebilmek için nasıl bir süreç izlenmesi gerektiği ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bölümün sonuna doğru ise

katılım kavramı ile stratejik plan kavramı arasındaki bağlantı ortaya konulmuş ve stratejik planlamada katılımcılığın hangi süreçlerle sağlanabileceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde stratejik planlama bağlamında merkezi kamu kuruluşlarındaki katılımcılık etkinliklerinin mevcut durumunu ortaya koymak ve sorunları tespit edebilmek amacıyla gerçekleştirilen araştırmanın sonuçları değerlendirilmiştir. Söz konusu araştırma kapsamında altı kamu kuruluşundan çeşitli düzeylerdeki çalışanlar ile derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiş, buna ek olarak 70 kamu idaresine bir anket gönderilmiştir. Derinlemesine gerçekleştirilen mülakatlar ile anketlerden elde edilen sonuçlar katılımcılıkta uygulanan yöntemler, iç ve dış paydaşların katılımı, katılıma ilişkin paydaşlara yapılan geri bildirim ve katılımın yarattığı fark gibi çeşitli konu başlıkları çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise araştırmanın sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerde bulunularak katılımın yararlarının anlaşılması, stratejik planlama sürecine katılımda liderlik ve sahiplenme, kapasite geliştirme ve iyi uygulamaların paylaşılması, bilgilendirme ve şeffaflık gibi konu başlıkları çerçevesinde önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA

Bu bölümde stratejik planlama kavramı iki ana başlık altında ele alınacaktır. İlk olarak stratejik planlama kavramı incelenecek bunu müteakip, kamu yönetimi reformları sürecinde stratejik planlamanın rolü değerlendirilecektir.

1.1. TEMEL KAVRAMLAR

Stratejik planlama kavramına geçmeden önce stratejik planlama kavramı ile ilişkili diğer bazı kavramlara kısaca değinmek faydalı olacaktır. Bu kapsamda öncelikle plan ve planlama ile strateji kavramlarına değinilecek, ardından stratejik planlama hakkında bilgi verilecektir.

1.1.1. Plan ve Planlama

Yönetimin temel fonksiyonlarını sınıflayan iki klasik çalışma bulunmaktadır. Bunlardan ilki Henry Fayol'un, diğeri ise Luther Gulick'in sınıflandırmasıdır. Fayol'a göre yönetimin "planlama, organizasyon, eş güdümler, yöneltme ve kontrol" olmak üzere beş temel fonksiyonu bulunmaktadır. Luther Gulick ise bu fonksiyonları İngilizce kelimelerinin baş harfleriyle oluşturulan POSDCORB kısaltması ile bilinen ve "planlama, organizasyon, eleman alma, yöneltme, eş güdümler, raporlama ve bütçeleme" olarak ifade edilen yedi başlıkta toplamaktadır. Her iki çalışma da planlamayı yönetim fonksiyonlarının başına yerleştirmektedir. Yönetimin ilk işlevini oluşturan planlama, gelecek yönelimli bir eylem olması ve diğer bütün fonksiyonların başlangıç noktasını oluşturması nedeniyle yönetimin en önemli fonksiyonlarından birisi olarak görülmektedir.

Genel bir tanım yapılacak olursa planlama, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için yapılması gereken işlerin saptanması ve izlenecek yolların seçilmesidir. Bedeian'a göre planlama, gelecekteki faaliyetlerin bugünden belirlenmesine yönelik dinamik bir süreçtir (Bedeian, 1986: 106). Planlama, geleceğe bakma ve olası seçenekleri saptama süreci yani geleceği düşünmedir. Koçel'e göre ise planlama, ulaşılabilecek hedef için ne, ne zaman, nerede, nasıl, kim tarafından, neden ve hangi sürede sorularına cevap verme çalışmasıdır (Koçel, 2003: 124). Özetle planlama, bir eylemle ilgili tüm etkinliklerin önceden hazırlanması sürecidir.

Bu tanımlarda planlamayla ilgili olarak dikkat çeken ortak nokta, planlamanın geleceği bugünden görme ve kontrol etme aracı olmasıdır. Planlamayı ekonomik anlamda bir kaynak dağıtım mekanizması olarak da görmek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında, planlama sınırsız ihtiyaçlar ile sınırlı kaynaklar arasında bir dengeyi sağlama mekanizmasıdır. Geleceği yönetme ve kaynakları dağıtma aracı olan planlama neyin yapılacağını, nasıl yapılacağını, ne zaman harekete geçileceğinin, bütün bu çalışmalardan kimlerin sorumlu olacağını belirlemenin ve saptanması sürecidir.

Planlama bir süreci, plan ise bir sonucu ifade etmektedir. Planlama, planı ortaya çıkarmak için sarfedilen gayretleri, plan ise bir karar veya kararlar toplamını belirtmektedir. Diğer bir ifade ile Koçel'in planlama tanımında sorduğu soruların cevapları planı oluşturur (Koçel, 2003: 124). Kısaca plan, izlenecek yolu gösteren bir modeldir.

Planlama, çoğunlukla örgütler ve bireyler bazında uygulansa da devletler tarafından ekonomik ve toplumsal amaçlar doğrultusunda yürütülen politikaları ve siyasal amaçları içeren planlar yapılması bağlamında ele alınan siyasal bir süreç olarak da karşımıza çıkmaktadır. Başka bir açıdan bakıldığında planlama toplumu bilinçli yönlendirme çabasıdır (Sezen, 1999: 35). Özellikle savaş sonrası yıllarda, ülkelerin yeniden varolma, yapılanma ve

kalkınma süreçlerine girmeleri, ülkemizce de benimsenen devletin görevleri arasına eklenen sosyal devlet ilkesinin ön plana çıkması, planlı kalkınmayı ve devletin görevlerini planlı kalkınma çerçevesi içinde yürütmesini gerekli kılmıştır. Bu husus planlamaya, ekonomik hayatın hangi unsurlarına ne ölçüde müdahale edilmesi gerektiğini gösteren araç olma (DPT, 1973: 9) görevini de yüklemiştir. Son yıllarda devletlerin temel devlet görevleri dışındaki alanlardan çekilmesinin yaygınlaşması, planlamanın ikinci plana atılması gibi algılansa da planlama hiçbir zaman terk edilmemiştir. Çünkü planlamanın temel özelliklerinden biri modern toplumlara özgü oluşudur (Akbulut, 2002: 36). Modern, kalkınmış toplumların planlama ile bu başarıyı yakalamaları ve daha sonra serbest piyasa ekonomisine yönelerek devletin görevlerinde azaltılmaya gidilmesi planlamanın uygulama alanı kalmaması olarak görülmüştür. Oysa devletin ekonomik hayattan müdahalelerini çekmesi planlamanın terk edilmesi anlamına gelmemektedir. Planlama devletin diğer fonksiyonlarında uygulanmaya devam edilmiş; hatta devletten yeni beklentilerin karşılanması görevi daha da artmış; bu da planlamayı daha zorunlu hale getirmiştir.

Bütün bu anlatılanlardan sonra planları özelliklerine göre;

- 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)

sınıflandırmak mümkündür.

1.1.2. Strateji

Strateji, askeri alandan işletme ve yönetim alanına geçmiş bir terimdir. Askeri anlamda kullanımı ve kelimenin kökeni Eski Yunan'a dayanmaktadır. Eski Yunan generallerinde Strategos'a atfen kullanıldığı iddia edilen strateji kavramı temelde Yunanca iki eski kelimeden türetilmiştir (Steiner, 1969:

237). Strateji kelimesinin kökenini oluşturan kelimeler ordu ya da geniş insan topluluğu anlamına gelen “stratos” ile yön vermek anlamına gelen bir fiil olan “egy”dir. Strateji kelimesi Osmanlı İmparatorluğu döneminde de orduları bir yerden bir yere sevk etme anlamında “sevk-ül ceyş” olarak ifade edilmiştir. Türk Dil Kurumuna göre ise strateji, bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara en fazla desteği vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatıdır (TDK, 2005).

Temelde askeri bir terim olan stratejinin işletme ve yönetim biliminde yaygın olarak kullanılması ise 1950’lerde başlamaktadır. Yönetim alanında kendisine yer bulmasıyla birlikte günlük yaşamda sık sık karşılaşılan strateji kavramının tanımını yapmak güçleşmiştir. Stratejiyi işletme bilimi açısından tanımlayabilmek için daha önce yapılmış çeşitli tanımlara bakmak faydalı olacaktır. Ansoff stratejiyi, işletmenin kar etmek ve büyümek amacına yönelik olarak faaliyet alanını ve büyüme yönünü saptaması sürecidir şeklinde tanımlamıştır (Ansoff, 2007: 57). Mintzberg ve arkadaşlarına göre strateji, bir örgütün başlıca hedefleri, politikaları ve hareketler dizisinin bütünleştirilmiş bir planı veya modelidir (Mintzberg, Quinn ve Ghoshal, 1998: 5). Andrews’ın firmanın hangi alanda çalıştığını belirlediği ve ne çeşit bir firma olmak istediğini ortaya koyduğu amaçlar, hedefler, ana politikalar ve planlar ile bu amaçlara ulaşmak istediği planlardır şeklinde yaptığı strateji tanımında, misyon ve vizyon ifadelerine bir gönderme yapılmaktadır (Andrews, 1971: 15) Diğer bir tanıma göre ise strateji, değişen bir çevrede faaliyet göstermek zorunda olan örgütlerin en az zararla hedeflerine ulaşmasını sağlayacak tüm kural ve yaklaşımların bütünüdür (Thompson, Strickland, 2011: 18-19).

Yukarıda ifade edilen bütün tanımlar gözden geçirildiğinde stratejiyi, bir örgütün faaliyet gösterdiği dış çevre ile iç yapısını analiz ederek, misyonunu gerçekleştirme ve vizyonuna ulaşma yolunda belirlediği amaç ve hedefleri nasıl başaracağını gösteren kararlar bütünü olarak tanımlamak

mümkündür. Bu çerçevede etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün görülmemektedir.

Mintzberg farklı bakış açılarından stratejinin anlamını beş farklı kategoride ele almaktadır (1996: 10-17). Strateji, bilinçli olarak ortaya konulmuş niyetleri içerdiği için bir *plandır*. Rakiplere üstün gelebilmek için yapılan *manevralar* da strateji olarak nitelendirilebilir. Diğer yandan, ortada yazılı bir plan olmasa da örgütlerin benzer durumlarda benzer davranışlar sergilemesi yani, sahip oldukları *davranış kalıpları* da strateji olarak algılanır. Strateji aynı zamanda *konumlanmadır*. Örgütün kendisini dış çevre içinde nerede gördüğü ya da görmek istediğidir. Son olarak strateji örgütün bütünü tarafından paylaşılan bir *bakış açısıdır* (Erkan, 2008: 10).

Bir stratejinin bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar:

- düşünsel ve analitik süreç,
- devamlılık,
- farklılık yaratma,
- tercih,
- bütünlük

olarak sıralanabilir.

Bu çerçevede belirlenen bir stratejinin düşünsel ve analitik süreçler sonucunda belirlenmesi, devamlılık arzetmesi, farklılık yaratması ve belirli bir tercihi yansıtması gerekmektedir. Bunlara ek olarak stratejinin ulaşılması arzu edilen vizyon ve bu vizyonu gerçekleştirmek için belirlenen amaç ve hedeflerle de tutarlı ve uyumlu bir bütünlük oluşturacak şekilde belirlenmesi, stratejinin başarısı için önemli görülmektedir.

1.2. STRATEJİK PLANLAMA

1.2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Tarihçesi

Stratejik planlama “bir organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu süreçte rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma” olarak tanımlanabilir (Bryson, 2004: 6). Kuruluş düzeyinde bir tanım yapılacak olursa stratejik planlama; kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler saptamaları, ölçülebilir göstergeler geliştirerek başarılarını izleme ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımıdır.

Strateji kelimesinin tanımında bahsedildiği üzere strateji gibi stratejik planlamanın da kökeni askeri organizasyonların strateji geliştirme süreçlerine dayanmaktadır (Bruton ve Hildreth, 2000). Savaş sırasında düşmana karşı üstünlük sağlanabilmesi için zayıf yanlar ile güçlü yönlerin belirlenmesi ve bu doğrultuda stratejiler geliştirilmesi gerektiği gibi, firmalar da rakiplerine üstünlük sağlayabilmek için kendilerini, rakiplerini ve içinde bulundukları ortamı analiz etmelidir (Erkan, 2008: 7). Stratejinin çıkış noktasında temel olarak rekabet olsa da zaman içinde kavram daha geniş bir perspektif almış ve gelecekle ilişkili bütün konuları içeren bir şekil kazanmıştır.

Bu bağlamda stratejik planlama ilk olarak özel sektör kuruluşlarında 1950’li yıllarda ortaya çıkmıştır. 1954 yılında Drucker’ın yazdığı “Yönetim Pratikleri” (The Practice of Management) kitabında belirttiği “Amaçlarla Yönetim”, stratejik planlamanın ilk teorik temelini oluşturmaktadır. Drucker söz konusu eserinde yöneticilerin tüm mesailerini günlük işlere ayırdıklarını ve kuruluşun ana amacını gerçekleştirecek hedeflere yoğunlaşmadıklarını belirtmektedir. Buna ek olarak Drucker, amaçları gerçekleştirmek üzere belirlenecek hedeflerin sadece üst yöneticilerle değil kuruluşun tüm yöneticilerinin katılımı ile belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Drucker'dan sonra 1960 ve 1970'li yıllarda stratejik planlamanın kullanımı giderek artmış, stratejik planlama örgüt yönetiminin neredeyse vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Ansoff (1965) stratejik planlama için adım adım uygulanabilecek bir model geliştirmiş; 1970'ler ve sonrasında Ansoff'un modeli dışında çok sayıda stratejik planlama modeli ortaya çıkmıştır. Bu modeller önemli farklar göstermemekle birlikte yalnızca detaylarda birbirlerinden ayrılmaktadırlar (Mintzberg, 1994: 35).

İlk olarak Ansoff (1974) tarafından yönetim yazınına kazandırılan stratejik yönetim kavramı ise stratejik planlamaya göre daha yeni bir kavramdır. Stratejik yönetim, örgütü hedeflerine ulaştırabilmek için verilen kararların formülasyonu, uygulanması ve değerlendirilmesi bilimi ve sanatı olarak tanımlanabilir (David, 2001: 5). Tanımdan da anlaşılacağı gibi stratejik yönetim sadece geleceğe yönelik stratejilerin oluşturulmasını değil aynı zamanda bu stratejilerin hayata geçirilmesini ve uygulamanın başarısının kontrol edilmesini de kapsamaktadır (Erkan, 2008: 8). Ancak uygulamada stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramlarının eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Bunun sebebinin stratejik planlama kavramının uygulama ile kontrole ilişkin planlamayı da kapsaması olduğu düşünülmektedir.

1980'li yıllara gelindiğinde ise özel sektörde biçimsel stratejik planlama sistemlerinin yararlılığı tartışılmaya başlanmıştır (Mintzberg, 1994). Stratejik planlamaya getirilen eleştirilerin sonucunda toplam kalite yönetimi, dengeli kartlar yöntemi gibi yeni geliştirilen modeller, stratejik planlama modelinin alternatifi olarak ortaya çıkmıştır. Üzerindeki tartışmalara ve alternatif modellerin varlığına rağmen stratejik planlama en yaygın yönetim modeli olmayı sürdürmeyi başarmıştır. 1980'lerden sonra özellikle 1990'ların başında Anglosakson yönetimlerin de hızlandırıcı etkisi ile birlikte stratejik planlamanın, kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda da yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

1.2.2. Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama

İkinci Dünya Savaşından sonra dünyada sosyal refah devleti anlayışı hakim olmuş ve kamu yeni alanlarda faaliyet göstermek zorunda kalmıştır. Devletlerin sürekli genişleyen yapısı ve artan kamu harcamaları mevcut bütçe olanaklarıyla karşılanamamış ve bu da harcamaların borçlanmalarla finanse edilmesine yol açmıştır. Takip eden 1970’li yıllardan itibaren dünya ekonomisinde kendini hissettiren ekonomik krizle birlikte birçok ülke önemli sıkıntılar içerisine sürüklenmiştir. Bu süreçte bütçe açıkları ve kamu borçları hızla artarken, kamu kaynaklarında kısıntılara gidilmek zorunda kalınmıştır. Bu dönemde krizlerin nedenleri arasında ilk sırayı bürokratik kamu idareleri gösterilmiş, kamu politikalarına olan güven azalmış ve bu çerçevede çeşitli çevrelerce hem refah devleti kavramı, hem de hemen hemen her alandaki kamu politikaları sorgulanmaya başlanmıştır (Larbi, 1999: 2).

Tartışmaların odak noktasını ise devletin ekonomideki ve kamu politikalarındaki rolü oluşturmuştur. Krizden çıkış için devleti küçültme ve görevlerini yeniden tanımlama, özelleştirme, ekonomik etkinliği düzenleyen birçok mevzuatı toptan kaldırma gibi kamu idaresinin hegemonyasını kıracak ve toplumları bütünüyle pazar koşullarına terk edecek liberal politikalar önerilmiştir (TESEV, t.y.). 1980’li yıllara gelindiğinde ise yasal-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 22). Özellikle 1970’li yıllarda görülen ekonomik krizlerin sorumlusu olarak çözümü geciktiren hantal ve büyük devlet yapısı gösterilmiştir. 1980’li yıllara kadar hep “idari reform” kavramı etrafında örgütlenmeyi, çalışma usul ve esaslarının gözden geçirilmesini ve kamu yönetiminde bazı iyileştirmeleri kapsayan bir yaklaşımla ele alınan reform çalışmalarının, bu bütüncül yaklaşım çerçevesinde bahsi geçen çalışmaların da ötesinde, kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak isteyen, devlet yönetiminde özel

sektörde görülen bazı ilkelerden ve yöntemlerden yararlanmaya çalışan, yani yönetim kültürüne dayalı bir anlayışa doğru dönüşüm göstermeye başladığı görülmektedir (Borins, 2000: 2-3).

1980'ler dünyada özelleştirmelerle anılan bir dönem olmuştur. Bu dönemle birlikte, devletlerin daha küçük ama etkin ve verimli hizmet sunacakları bir yapıya evrilmeleri başlamıştır. Ancak daha sonra kamu idaresini küçültme politikalarının bir yere kadar etkili olduğu, aynı zamanda kamuyu küçültmenin de bir sınırı olduğu ve bu küçülmenin kamunun performansını arttırmadığı görülmüş; böylelikle kamu politikaları arasına devleti küçültmeyle birlikte, kamu idaresinin etkin ve etkili bir yönetim tarzına büründürülmesi de bir öneri olarak girmiştir (Boin, James ve Lodge, 2005: 5).

1980'li yıllarda özellikle Thatcherizm ve Reaganizm olarak adlandırılan İngiltere ve ABD kökenli iktisadi politikalar ve reform süreci, bir bütün olarak devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi bu dönemde sınırlı işletmecilik bakışını, iktisat biliminden aldığı bir destek ile genişletmeye girişmiştir. Yeni kurumsal iktisat olarak adlandırılan bu yaklaşım, kamu yönetimi bünyesinde yapısal değişiklikler yapılmasını ve içerisine kamu hizmeti sunumunda parçalanmış bürokratik kuruluşlar, ihale sistemi eliyle daha geniş rekabet ve piyasa ortamı, tüketici tercihleri gibi yapıların yerleştirilmesini önermiştir. Kamu yönetimi disiplininde "işletmecilik" bakışı bu kavramsal girdi ile bir birleşim oluşturmuş, buna "yeni kamu yönetimi" (new public management) adı verilmiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı uygulamada yönetimselcilik ve yeni kurumsal iktisat olmak üzere, iki anlamda kullanılmaktadır.

Yönetimselcilik, kamu sektörüne özel sektör yönetim tekniklerinin sunulmasıdır. Yönetimselcilik kavramı, kamu sektöründe özel sektör uygulamalarına benzer şekilde profesyonel yönetime geçişle birlikte stratejik planlama, amaçlara ve sonuçlara göre yönetim, performans yönetimi ve

müşteri (vatandaş) odaklılık gibi kavramlar üzerine odaklanılmasına vurgu yapmaktadır.

Bu çerçevede 1993 yılında ABD’de yasalaşan “Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu” (GPRA)¹ ile birlikte hükümet birimlerine ölçmeyi ve hesap verme sorumluluğunu getiren kültürel bir değişim yaşanmaya başlanmıştır. Bu kanun, kamu idarelerine her üç yılda bir güncellenen ve beş yıllık bir periyodu kapsayan stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirmektedir. Bu planlar bir misyon bildirimi, sonuç odaklı hazırlanmış amaç ve hedefler ile kuruluşların bunları nasıl başaracaklarının açıklaması ve değerlendirmesine ilişkin ifadeler içermektedir (Blair, 2002: 5). Bununla ilişkili olarak çeşitli programlar bazında amaç ve hedefler belirlenmekte ve bu amaç ve hedeflerin izlenmesi ve performanslarının ölçülmesi çerçevesinde kısa adı PART² olan “Program Değerlendirme ve Ölçme Aracı” kullanılmaktadır. Ayrıca vatandaşların, kamu kuruluşlarının ve programların performansları ile performansın artırılması için gelecek senelerde neler yapılacağı hakkında bilgi sahibi olabilmeleri amacıyla da bir web sitesi kurulmuştur.³

Yeni kurumsal iktisat ise kamu hizmetlerinin tedarikinde ve sunulmasında pazar rekabeti gibi teşvik edici yapıların oluşturulmasına işaret etmektedir. Bu çerçevede yeni kurumsal iktisat bürokrasilerin bölünmesini, sözleşmeler ve pazarlar aracılığı ile daha fazla rekabet ve tüketici tercihini vurgulamaktadır.

Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışında bürokrasi, hizmet sunumu açısından iflas etmiş olduğundan politika kararları (steering-yönlendirme) ve hizmet sunumu (rowing-uygulama) faaliyetleri birbirinden ayrılmalı ve girişimci devlet modeli oluşturulmalıdır (Osborne, Gaebler, 2011: 19-20). Bu anlayış çerçevesinde İngiltere’de köklü ve radikal bir değişiklik

¹ Government Performance and Results Act.

² Program Assessment Rating Tool.

³ <http://www.expectmore.gov>.

içeren ve 1988 yılında yayınlanan “Devlette Yönetimi Geliştirmek: Sonraki Adımlar” (Improving Management in Government: Next Steps) raporuna bakmak faydalı olacaktır.

Bu raporla birlikte İngiliz kamu yönetiminde köklü değişiklikler başlamış, öncelikle bakanlıklarda politika üreten birimler ile uygulayıcı birimler birbirlerinden ayrılmıştır. Politika üretme işi bakanlıklarda kalmış, üretilen politikaları uygulayacak “Sonraki Adımlar Kuruluşları” (Next Step Agencies) kurulmuştur. Bu kuruluşlar, belirlenen politikalar çerçevesinde kendilerine amaç ve hedefler belirlemekte ve bu hedefleri hazine ile müzakere ederek birer performans sözleşmesi imzalamaktadır. Bu belge ile hükümet ve kamu kuruluşları arasında o yılın hedefleri ve performansı ile ilgili bir sözleşme yapılmakta ve ilgili kuruluşlardan belirlenen performansı yakalamaları konusunda taahhüt alınmaktadır (Larbi, 1999: 23). Bu sözleşmeler, kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin tesis edilmesine katkıda bulunmaktadır.

Aynı dönemde İngiltere kamu yönetiminde stratejik yönetime geçiş çalışmaları başlamış ve 2002 yılında bakanlıkların politika geliştirme kapasitelerinin oluşturulmasında ve güçlendirilmesinde kilit rol oynamak üzere “Başbakanlık Strateji Birimi” kurulmuştur. Strateji Birimi yayımladığı gözden geçirme raporları ile sürece ilişkin bilgi vermekte, sürecin geri bildirimini sağlamak ve kamuoyunu bilgilendirmektedir.

Başbakanlık Strateji Biriminin kurulmasını müteakip 2004 yılında bütün bakanlıklar, beş yıllık stratejik planlarını hazırlamıştır. Planlar, katılımcı yöntemlerle hazırlanmakta ve hizmetlerden yararlananların hizmetleri şekillendirmesi beklenmektedir.

Girişimci devlet anlayışında, devlet hizmet sağlayıcılar arasında rekabet ortamı oluşturarak hizmetlerin vatandaş beklentilerini karşılamadaki kalitesini artırmaya çalışmaktadır. Denetim mekanizmalarını topluma doğru

yönlendirerek vatandaşları da bürokrasi ile birlikte denetim konusunda yetkilendirmektedir. Sonuç odaklılık, politikaların belirlenmesinde ve performansların ölçülmesinde oldukça önem verilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Girişimci devletlerde mevzuat kısıtlayıcı değil, yol gösterici görülmektedir ve kuruluşları mevzuat değil amaçlar güdülemektedir. Vatandaşlar, müşteri ya da hizmetlerden yararlananlar olarak yeniden tanımlanmaktadır. Aynı zamanda amaçların belirlenmesinde vatandaş odaklılık esas alınmaktadır. Karar alma ve uygulama süreçlerinin her aşamasında katılımcılık ön planda yer almaktadır. Ayrıca, girişimci devletler sadece kamu hizmetlerini sağlamaya değil, toplumlarının problemlerini çözmek için tüm sektörleri –kamu, özel ve gönüllü kuruluşları– eyleme yönlendirmeye odaklanmaktadır.

Tüm bu anlatılanlar çerçevesinde özet olarak yeni kamu yönetimi anlayışı özel sektöre özgü yönetim tekniklerinden ve yönetim kültüründen esinlenerek, kamu kuruluşlarının da özel şirketler gibi yönetilebileceğini ve böylelikle kamuda etkinliğin ve etkililiğin sağlanabileceğinden bahsetmektedir (Yıldırım, 2011: 15). Ancak, zamanla kamunun kendine özgü nitelikleri olduğu ve bu yüzden özel kesimi kendisine bir model olarak alamayacağı ancak bunun, özel sektör yönetim kültürünün kamuda belirli koşullar içinde uygulanmasına mani olmadığı kabul edilmiş ve kamu reformları bütüncül bir yaklaşımla ele alınmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetimlerinde yönetim anlayışında güçlü, merkeziyetçi yapıdan daha ademi merkeziyetçi ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, çalışanı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden tüm paydaşları sürece dahil eden katılımcı uygulamalara ve müşteri/vatandaş odaklı hizmet üretimine doğru büyük bir değişim başlamıştır (Karaman, 2000: 42). Bu değişimle birlikte yerelleşme, yönetişim, e-devlet, şeffaflık, esneklik, stratejik planlama, performans

yönetimi, hesap verebilirlik, devlet-vatandaş ilişkisi vb. kavramlar kamu yönetimi literatürüne girmeye başlamıştır.

1.2.3. Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimi Gündemine Gelişi

Ülkeleri reform arayışlarına götüren çeşitli nedenler olsa da genel anlamda kamuda reforma sebep olan bütçe, güven ve performans açığı şeklinde ifade edilen üç temel açıktan söz edilmektedir (Yılmaz, 2001: 3). Kimi yazarlarca bu üç açığa, kamu idarelerinin günü kurtarmaya dönük işlerle uğraşması sebebiyle orta ve uzun vadeli planlama yapamamasıyla ortaya çıkan stratejik açık kavramı da dördüncü açık olarak ilave edilmektedir (Dinçer, Yılmaz, 2003: 65-66).

Yukarıda bahsi edilen açıkları gidermeyle birlikte kamuda mali yönetimi iyileştirme amacıyla yapılan reformların başlangıç noktasını Dünya Bankası ile Türkiye'nin ortaklaşa hazırladığı "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme" (PEIR)⁴ Raporunun oluşturduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu raporda, kamu kuruluşlarının kendi önceliklerini belirleyerek planlı iş yapabilme kapasitelerinin eksikliği vurgulanmış ve bu konuda bir takım tedbirler geliştirilmesi önerilmiştir. Bu çerçevede stratejik planlama, mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PFPSAL-1) ile Türk kamu yönetimi gündemine girmiştir (Yıldırım, 2011: 63). PFPSAL-1'in yükümlülüklerinden bir tanesinin kamu idareleri için yönlendirici olacak bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması olması bu yönlerdeki çalışmaları artırıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁴ Public Expenditure and Institutional Review.

Anlaşma çerçevesinde kamu kuruluşları için rehber olmak üzere taslağı 2001 yılında hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” (Kılavuz), 2003 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ⁵ Müsteşarlığınca yayımlanmıştır. Stratejik planlamanın Türk mevzuatına ilk girişi ise 2002/39 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararı ile olmuştur. Bu Karar ile Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarda yer alan politika ve makro hedefler çerçevesinde kamu kuruluşlarının kendi stratejik planlarını hazırlayarak belirledikleri misyon, vizyon ve hedefleri doğrultusunda kontrol ettikleri kaynaklarını kullanmaları amacıyla, Kılavuz rehberliğinde pilot düzeyde çalışmalar başlatılması ve bu çalışmaların orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılması benimsenmiştir. Bu çerçevede, 04.07.2003 tarihli ve 2003/14 sayılı YPK Kararı ile sekiz adet kamu kuruluşu belirlenerek bu kuruluşlarda pilot çalışmalara başlanılmıştır.⁶ Hazırlanan Kılavuz, iki yıl boyunca yürütülen pilot çalışmaların ardından, pilot çalışmalardan elde edilen deneyimleri dikkate alarak 2006 yılında güncellenmiştir.

1.2.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ile İlgili Mevzuat

PEIR Raporu, YPK Kararları ve bu Kararlar çerçevesinde yürütülen pilot çalışmalar sonucunda stratejik planlamanın kamu kurumlarının yönetim kapasitesini artırıcı bir etki yaratacağına olan inançla birlikte, stratejik planlama, kamu kuruluşlarında politika oluşturma ve etkin bir yönetimi gerçekleştirme konusunda kullanılabilecek yararlı bir yaklaşım olacağı düşüncesiyle, 10 Aralık 2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYKK’nın dokuzuncu maddesi ile yasal temele kavuşmuştur. 5018 sayılı Kanunun “stratejik

⁵ 08.06.2011 tarih ve 27958 Mükerrer Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile DPT Müsteşarlığı kapatılmış ve yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Tezin bundan sonraki bölümlerinde DPT Müsteşarlığı yerine Kalkınma Bakanlığı ifadesi kullanılacaktır.

⁶ Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı dokuzuncu maddesinde “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” ve “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.” ifadelerine yer verilmektedir.

Böylelikle, kamu ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde 5018 sayılı KMYKK’ya ekli I, II ve IV sayılı cetvellerde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının daha şeffaf, hesap verebilir, vatandaş odaklı ve uzun vadeli stratejik amaçlar ile hedefler belirleyerek çalışmalarını amacıyla söz konusu kamu kuruluşlarına stratejik planlama hazırlama ve uygulama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu yükümlülük ile KMYKK kapsamındaki kamu kuruluşlarının politika geliştirme kapasitesinin artırılması, katılımcılığın sağlanması, politika hedeflerinin belirli önceliklere dayandırılarak maliyetlerinin ortaya konulması, etkin ve verimli kaynak kullanımının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde sağlanması amaçlanmaktadır.

Sonraki yıllarda ise uygulamanın mahalli idareler ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)’ne de yaygınlaştırılması kararlaştırılmış ve bu çerçevede 2005 yılında yasalaşan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile tüm il özel idareleri ve nüfusu 50000’in üzerinde olan belediyelere stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye başkanına, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan hazırlama

zorunluluğu getirilmiştir. Stratejik planlar her ne kadar teknik bir süreç olarak gözükse de içerisinde demokratik unsurlar da bulunmaktadır. Kanunun 41. maddesine göre, stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum kuruluşları ⁷ (STK)'nın görüşleri alınarak hazırlanması gerekmektedir.

Diğer kamu idarelerinde olduğu gibi il özel idarelerinde de yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi, stratejik planların seçimlerden hemen sonra yapılması ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmektedir. Stratejik yönetimle şehirlerin geleceğinin altyapı, ulaşım, çevre gibi temel hizmetler açısından uzun vadeli olarak planlanması ve çalışma programlarının bu planlara göre yapılması amaçlanmaktadır. Ayrıca, stratejik plan ile performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmekte ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmektedir.

Stratejik planların, ilde bulunan üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili STK'ların görüşleri de alınarak hazırlanması, böylelikle illerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması imkanı getirilmektedir.

Son olarak 2008 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Programının kabulüne dair 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla KİT'lerin de stratejik plan hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK'nın dokuzuncu maddesinin Kalkınma Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik",

⁷ STK'lar genel olarak işgücü piyasası aktörleri, yani, sosyal taraflar (işçi sendikaları ve işveren örgütleri), sosyal ve ekonomik aktörleri en geniş ölçüde temsil eden kuruluşlar (örneğin, tüketici örgütleri), sıradan vatandaşların yerel yaşama ve kent yaşamına katılmalarına imkan veren sosyal örgütler (örneğin, gençlik veya aile dernekleri), dini topluluklar ve medyayı kapsamaktadır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2005: 3).

26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1.2.4. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Süreci ve Kılavuz

Stratejik planlama ile ilgili mevzuat, Kılavuz ve uygulamalar incelendiğinde stratejik planlama kavramının stratejik yönetim kavramı ile eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Stratejik planlama süreci incelendiğinde her yönetim uzmanına ve her örgüte göre değişen süreçler karşımıza çıkmaktadır. Ancak stratejik planlama süreci temel olarak aşağıda yer alan on adımdan oluşmaktadır (Bryson, 2004: 23):

- 1- Stratejik planlama sürecinin başlatılması ve üstünde anlaşmaya varılması,
- 2- Örgütsel emirlerin tanımlanması,
- 3- Örgüt misyonunun ve değerlerinin belirlenmesi,
- 4- Örgütün güçlü ve zayıf yanları ile fırsat ve tehditlerinin tanımlanması için örgütün iç ve dış çevresinin değerlendirilmesi,
- 5- Örgütün yüz yüze kaldığı stratejik sorunların tanımlanması,
- 6- Bu sorunları yönetmek için stratejilerin formüle edilmesi,
- 7- Stratejik planın gözden geçirilmesi ve adapte edilmesi,
- 8- Etkili bir örgüt vizyonunun oluşturulması,
- 9- Etkili bir uygulama sürecinin geliştirilmesi,
- 10- Stratejilerin ve stratejik planlama sürecinin tekrar değerlendirilmesi.

Kalkınma bakanlığınca hazırlanan stratejik planlama kılavuzuna göre stratejik planlama sürecinde cevaplanması gereken dört temel soru bulunmaktadır. Bunlar (DPT, 2006: 5);

- neredeyiz?
- nereye ulaşmak istiyoruz?
- gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?

- başarıımızı nasıl ölçer ve değerlendiririz?

soruları olup bu sorulara verilen cevaplar stratejik planlama sürecini oluşturmaktadır. Bu sorular ile Türkiye’de kamu kuruluşlarında uygulanan stratejik planlama sürecinin aşamaları Tablo 1.1’de görülmektedir.

Tablo 1.1: Stratejik Yönetim Süreci

• Plan ve programlar • Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi • Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetler • İç ve dış çevre analizi • Paydaş analizi • GZFT analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
• Kuruluşun var oluş gerekçesi • Temel değerler	MİSYON VE TEMEL DEĞERLER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
• Arzu edilen gelecek	VİZYON	
• Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
• Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	
• Raporlama • Karşılaştırma	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
• Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ile sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: DPT, 2006 :5.

“Neredeyiz” sorusu, kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılmaktadır.

“Nereye ulaşmak istiyoruz” sorusunun cevabı ise kuruluşun varoluş nedeninin ifadesi olan misyon, ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve ideal bir ifadesi olan vizyon, kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler, ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek amaçlar ve amaçların elde edilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilmektedir.

Amaç ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler ve faaliyetler, “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz” sorusunu cevaplandırmaktadır.

Amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ortaya koyacak olan performans göstergelerinin belirlenerek planın izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması ve bu sistemden elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden süreç, “başarımızı nasıl takip ederiz ve değerlendiririz” sorusuyla yanıt bulmaktadır.

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kılavuz da bu dört temel soruya cevap bulacak şekilde tasarlanmıştır. Kılavuz, stratejik planda yer alması gereken asgari unsurlar ile kamu kuruluşlarının stratejik plan hazırlarken nelere dikkat etmesi gerektiğini belirtmektedir.

Tüm bunlarla birlikte Kılavuzun bir değerlendirmesi yapılacak olursa Kılavuzda önerilen modelin genel olarak ihtiyaca cevap verecek nitelikte olduğu, bununla birlikte Kılavuzun kurumların yapısına göre bazı uyarlamalara ihtiyacı olduğu düşünülmektedir. Kılavuzun sadece genel çerçeveyi içerdiği düşünüldüğünde stratejik plan hazırlık süreçlerine yeterli

ayrıntıda yer vermemektedir. Bu çerçevede bakanlıklar, diğer merkezi idareler, üniversiteler ve mahalli idareler için ayrı bölüm ve örneklerin olduğu daha detaylı bir kılavuzun hazırlanması ya da bu kuruluşlar için ayrı kılavuzlar hazırlanması bir öneri olarak düşünülebilir.

Türkiye'deki stratejik planlama sürecini değerlendirecek olursak önceki bölümlerde bahsedildiği üzere özellikle mahalli idareler için İçişleri Bakanlığının sürece etkin olarak katılımı önem kazanmaktadır.

Ayrıca kaynak dağılımında etkinlik ile stratejik planların üst politika dokümanlarına uygunluğunun sağlanabilmesi, stratejik planlar ile performans programlarının bütçe süreçlerine entegrasyonunun tam olarak sağlanabilmesine bağlıdır (Yıldırım, 2011: 71). Bu çerçevede gerek yatırım görüşmelerinde gerekse bütçe görüşmelerinde, stratejik planlar Kalkınma ile Maliye Bakanlıkları tarafından temel alınmalıdır. Ek olarak hesap verebilirliğin tesis edilmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ile Plan ve Bütçe Komisyonunun da sürece etkin bir şekilde katkı sağlaması önem arz etmektedir.

1.2.5. Stratejik Planlamanın Unsurları

Türkiye uygulamasında kamu kuruluşları Kılavuza göre belirli bir esneklikleri olmakla birlikte stratejik planlarında bazı temel unsurları bulundurmak durumundadır. Kılavuza 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 edilememişse ölçüm kriter(ler)i,
 - stratejiler,
 - tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu,
- olarak sıralanmaktadır.

1.2.5.1. Durum Analizi

Stratejik planlama çalışmalarının başlangıç noktasını durum analizi oluşturmaktadır. Durum analizi ile kamu idarelerinin mevcut kaynakları ile ihtiyaç duydukları kaynakları tespit edilmekte; ayrıca idarelerin faaliyetlerini sürdürürken karşılaşılabilecekleri olası durumlar, senaryo analizi ile incelenmektedir. Bunlarla birlikte durum analizi, idarelerin hizmet sundukları kesimin idare ve faaliyetlerine ilişkin görüşlerinin de alındığı aşamayı oluşturmaktadır.

Kılavuza göre durum analizi kapsamında aşağıdaki bölümlere yer verilmesi gerekmektedir:

- Tarihi gelişim,
 - Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi,
 - Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin tespiti,
 - Paydaş analizi,
 - Kuruluş içi analiz,
 - Çevre analizi,
 - GZFT analizi.
- i) Tarihi gelişim: Bu aşamada kamu idareleri, durum analizinin başında ilgili kamu idaresinin tarihi gelişimine yer vermektedir. Buradaki temel amaç ilgili kamu idaresinin hangi amaçla ve toplumun hangi ihtiyacına binaen kurulduğunun analiz edilmesidir. Bunu yaparken tespit edilen ihtiyacın devam edip etmediği, ediyorsa değişim gösterip göstermediği, değişim

gösterdiyse kuruluşun bu doğrultuda yeniden yapılanmaya gidip gitmediğinin incelenmesi gerekmektedir.

Ancak mevcut stratejik planlar incelendiğinde bu beklentinin karşılanmadığı, bu bölümde yalnızca kuruluşun kurulduğu dönem ile günümüze kadar olan dönem içindeki kuruluş yapısında meydana gelen değişimlerin kronolojik sıralamasının ifade edildiği görülmektedir.

- ii) Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi: Bu analizde mevzuatın ilgili kamu idaresine verdiği görevler ve kamu idaresinin çeşitli yükümlülükleri ortaya konulmaktadır.
- iii) Faaliyet alanları ile ilgili ürün ve hizmetlerin tespiti: Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin tespiti ile ilgili kamu idaresinin hangi alanlarda faaliyetlerini yürüttüğü ve bu kapsamda hangi hizmetleri sunduğu belirtilmektedir.
- iv) Paydaş analizi: Üretilen ürün ve/veya hizmetlerin hedef kitle tarafından gerçekten ihtiyaç duyulan veya talep edilen ürün ve/veya hizmetler olup olmadığı konusundaki incelemeler kuruluşun durum analizinde önemli bir yer tutar. Bu kapsamda paydaş ve müşteri kavramlarının kurum kültürüne yerleşmesi önem taşımaktadır. Paydaş yani ilgili taraflar bir kurumdan doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz etkilenen kişi, kurum veya gruplardır. Müşteri yani hedef kitle (yararlanıcılar) ise bir kurumun ürettiği ürün ve/veya hizmetleri alan, kullanan ve yararlanan kişi(ler) veya kurumlardır.

Paydaşları iç ve dış paydaşlar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bu çerçevede iç paydaş ilgili kamu idaresinde çalışanları, dış paydaş ise kamu idaresi dışında kalan paydaşları oluşturmaktadır.

Kamu kuruluşlarının varlık sebebi vatandaşlara mal ve hizmet sunmalarıdır. Bu sebeple paydaş analizinde amaç, hazırlanan stratejik planı ve hizmetleri yararlanıcıların beklentileri doğrultusunda şekillendirmek, stratejik plan hazırlıklarında vatandaş odaklılığı sağlamak ve katılımcılık ile hesap verme sorumluluğunu tesis etmektir.

Paydaş analizine ilk olarak ilgili kamu idaresinin paydaşlarının tespit edilmesiyle başlanmakta, paydaşların iç ve dış paydaşlar ile müşteri/yararlanıcılar şeklinde ayrıştırılmasıyla devam edilmektedir.

Sonraki aşama ise paydaşların değerlendirilerek kuruluş için önem sırasına göre önceliklendirilmesi aşamasıdır. Paydaşlar değerlendirilirken paydaşların kuruluş ile ilgili olduğu alanlar, kuruluştan beklentileri, kuruluşa etkisi ve kuruluştan ne şekilde etkilendiği sorularına cevap aranmaktadır.

Sonrasında ise paydaşların kuruluş ve sunduğu hizmetler ile ilgili görüş ve önerileri anket, mülakat ve mektup gibi çeşitli yöntemlerle toplanmaktadır.

- v) Kuruluş içi analiz ve çevre analizi: Kuruluş içi analiz durum analizi bölümünün önemli aşamalarından birini oluşturmaktadır. Bu bölümde kuruluşun yapısı, sahip olduğu insan kaynakları ile fiziki kaynakları, örgüt felsefesi, mali yapısı ve teknolojik alt yapısı vb. hususlar değerlendirilerek analize tabi tutulmakta, kuruluşun mevcut yapısı ile ilgili çeşitli istatistikler ortaya konulmakta ve veriler toplanmaktadır.

Kuruluş içi analizden sonra gelen aşama ise çevre analizinin yapılmasıdır. Bu bölümde kuruluşun faaliyet gösterdiği dış çevrenin aşağıda yer alan konu başlıkları çerçevesinde analizi yapılmaktadır:

- Ekonomik,
- Sosyal,

- Politik,
- Demografik,
- Kültürel,
- Çevresel,
- Teknolojik,
- Rekabete yönelik etkenler.

vi) GZFT analizi: Durum analizi çalışmalarının sonunda kuruluş içi analiz ile çevre analizinden elde edilen sonuçlar GZFT (güçlü, zayıf, fırsatlar ve tehditler) analizinde birleştirilmektedir.

Güçlü yönler; kuruluşun iyi yaptığını düşündüğü, yüksek değer ürettiği veya performans gösterdiği işler olarak ifade edilmektedir. Güçlü yönler ile zayıf yönler; yetenekli işgücü, araç-gereç stoku, yüksek kaliteli ürünler, yetersiz kaynaklar, kalitesiz ürünler gibi somut olabileceği gibi güçlü liderlik, kurumsallaşmış örgüt kültürü, stratejik anlayış, kötü liderlik gibi soyut ifadeler de olabilmektedir.

Genel anlamda GZFT kuruluşun, çevresi ile etkileşim içinde sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. Bu kapsamda kuruluşun içsel olarak mevcut güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal etkenlerden kaynaklanan geleceğe yönelik fırsatları ve tehditleri belirlenmektedir (Bryson, 2004: 83).

Kuruluş içi değerlendirme ve çevre analizi yapılırken kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler tespit edilmekte ve burada ortaya çıkarılan bulguların, planın sonraki aşamalarından olan amaç ve hedeflerin oluşturulmasında ne şekilde kullanılacağı belirlenmektedir.

1.2.5.2. Misyon, Vizyon ve Temel Değerler

Durum analizinin ardından kamu idareleri stratejik planlama çalışmaları çerçevesinde kuruluşlarının varlık sebebi olan misyon ile ulaşmayı arzu ettiği geleceği ifade eden vizyonlarını belirlemektedir (Popovich, 1998: 68-69).

Misyon; kuruluşun ne yapmak ve hangi amaçla yapmak üzere kurulduğunu, kendisini nasıl görmek istediğini ve kuruluşun varlık nedeninin ifade etmektedir. Misyon, uzun dönemde kuruluşun başarısını artırmanın ve stratejik yönetimin etkili olmasının başlangıç noktasını oluşturan en önemli kavramdır.

Kamu kuruluşlarında misyon bildirimi hazırlanırken dikkat edilmesi gereken en önemli husus yasal yükümlülükler ve mevzuat analizinden elde edilen çıktılardır. Kamu kuruluşlarının kuruluş sebebi kuruluş kanunlarında yer almaktadır. Bu sebeple misyon bildirimi oluşturulurken yasal sınırlar içerisinde kalınmasına dikkat edilmelidir.

Misyon bildirimi hazırlanırken aşağıda yer alan sorulara yanıt aranması faydalı olacaktır. Bunlar:

- Biz kimiz?
- Ne üretiyoruz ya da hangi hizmeti sunmaktayız?
- Kimin için üretiyoruz ya da sunuyoruz?
- Kamu kaynakları neden bu iş için tahsis edilmiş?

Misyon bildirimi ile birlikte kamu idareleri vizyon bildirimlerini de oluşturmaktadır. Vizyon, mevcut gerçekler ile gelecekte beklenen koşulları birleştirerek, kuruluş için arzu edilen bir gelecek imajı yaratmaktadır. Vizyon, bir kuruluşun gelecekte arzu ettiği durumu göstermekte, hayal edilen geleceği hedeflemektedir. Vizyon, geleceğe ilişkin bir tasviri, idealleri ve

öncelikleri, örgütü çok özel ve tek kılacak duyguları, varolma nedenini ortaya koyan ilke ve değerler ile başarıyı belirleyecek amaç ve ölçüleri içermektedir.

Temel değerler kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade etmektedir. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için önemlidir. Kuruluşun misyon, vizyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunmaktadır. Temel değerler kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik etmektedir. Hayata geçirilen değerler, kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlardır.

1.2.5.3. Amaçlar ve Hedefler

Kamu idareleri, kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eden “temel değerler”ini belirledikten sonra, kendilerini vizyona taşıyacak olan amaçlarını oluşturmaktadır.

Ulaşılmak istenen sonuçların kavramsal ifadesi olan amaçlar;

- Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalı,
- Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalı,
- İddialı ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalı,
- Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli,
- Hedefler için bir çerçeve çizmeli,
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalı,
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.

Hedefler ise amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik belirlenen spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak

ifadesidir. Hedeflerin, eğer mümkünse miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.

Kısaca hedefler (Steiss, 2003: 66; Koteen, 1997: 240-241);

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalı,
- Ölçülebilir olmalı,
- İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalı,
- Sonuca odaklanmış olmalı,
- Belirli bir zaman dilimini ifade etmelidir.

1.2.5.4. Performans Göstergeleri

Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir. Performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaştığının ortaya konulmasında kullanılmaktadır. Bir performans göstergesi ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmektedir. Genel olarak kullanılan beş çeşit performans göstergesi bulunmaktadır. Bunlar (DPT, 2006: 36-38):

- Girdi (Kaynak)
- Çıktı (Sağlanan ürün/hizmet)
- Verimlilik (Birim çıktı başına maliyet veya girdi)
- Sonuç (Çıktıların hedefe ulaşp ulaşmadığı)
- Kalite (Yararlanıcıların beklentilerinin karşılanma düzeyi) göstergeleridir.

i) Girdi göstergeleri: Karayolu yapımında kullanılan asfalt, aşılama kampanyasında çalışan hemşire gibi ürün ve hizmet üretiminde

kullanılan her türlü beşeri, mali ve fiziksel kaynaklar cinsinden ifade edilen göstergelerdir.

- ii) Çıktı göstergeleri: Mezun olan öğrenci sayısı, denetlenen iş yeri sayısı gibi üretilen ürün ve hizmet miktarı ile ifade edilen göstergelerdir.
- iii) Verimlilik göstergeleri: Birim çıktı başına girdi veya maliyet cinsinden ifade edilen göstergelerdir. Örnek olarak taburcu olan hasta başına tedavi süresi (zaman/çıktı) şeklinde ifade edilebilmektedir.
- iv) Sonuç göstergeleri: Hedeflere ulaşma düzeyi ile ifade edilen göstergelerdir. Bakım onarımı yapılan karayollarında ulaşım hizmetlerindeki iyileşme (zaman tasarrufu, kaza sayılarında azalma) ve aşıyla önlenabilir hastalıklarda yüzde veya miktar itibarıyla meydana gelen azalma sonuç göstergelerine örnek olarak verilebilir.
- v) Kalite göstergeleri: Beklentileri karşılama düzeyi ile ifade edilen göstergelerdir. Taburcu olan hastalardan tedavi hizmetlerinden memnun olanların oranı, bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre içinde tekrar bakım onarım ihtiyacı göstermeyenlerin oranı kalite göstergesi örneklerinden birkaçıdır.

1.2.5.5. Stratejiler

Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir. Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.

GZFT analizi sonrasında ortaya çıkan veriler strateji üretimde kullanılabilir. Bu veriler kullanılarak aşağıda yer alan stratejileri geliştirmek mümkündür (DPT, 2006: 39).

- i) GF stratejileri: Kuruluşun hem güçlü yönlerinden hem de dış çevrenin sunduğu fırsatlardan azami ölçüde yararlanmaya yönelik stratejilerdir. Kuruluşun güçlü yönleri ile fırsatlarını uyumlaştırmayı amaçlar.
- ii) GT stratejileri: Kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak dış çevrenin tehditlerini en aza indirmeye, kuruluşun tehditler karşısında kırılganlığını azaltmaya yönelik stratejilerdir.
- iii) ZF stratejileri: Kuruluşun zayıf yönlerini en aza indirirken fırsatlardan azami yararlanmaya yönelik stratejilerdir. Kuruluşun, fırsatları kullanarak zayıf yönlerini giderecek stratejiler üretmesini amaçlar.
- iv) ZT stratejileri: Zayıf yönler ile tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye diğer bir ifade ile kuruluşu tehditlere karşı oldukça kırılgan yapan zayıflıklarını önlemeye yönelik defansif bir plan yapılmasını amaçlayan stratejilerdir.

1.2.5.6. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme aşamasında temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (DPT, 2006: 41).

Maliyetlendirme bölümünde stratejik planda belirlenen her bir hedefin maliyeti hesaplanmakta, hedeflerin maliyetleri toplamından ise o hedeflerle ilgili amacın maliyeti ortaya konulmaktadır. Amaçların maliyetleri toplamından da stratejik planın tahmini maliyetine ulaşılmaktadır.

Kuruluşlar, stratejik planda öngördükleri amaç ve hedefleri gerçekleştirebilmek için katlanacakları maliyetleri, elde edecekleri kaynaklar ile karşılaştırmak durumundadır. Belirlenen amaç ve hedeflerin maliyetlerinin kuruluşa beş yıl boyunca verilecek toplam kaynağı aşmaması esastır. Kuruluşlara ilk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynakların tavanları Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından, geçmiş yıllardaki eğilim göz önünde bulundurularak tahmin edilmelidir.

1.2.5.7. İzleme ve Değerlendirme

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Bu çerçevede izleme ve değerlendirme:

- Stratejik planlamanın bütün aşamalarını kapsamakta,
- Hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı sorusuna sistematik olarak cevap vermekte,
- Performans hakkında önemli bilgiler sunmakta,
- Çalışanların doğru zamanda, doğru bilgiyi elde etmesini sağlamakta,
- Ortaya çıkabilecek sorunların önceden tespit edilerek bu sorunlara cevap verilmesine yardımcı olmakta,
- Geri besleme sağlamakta,
- Planın gözden geçirilmesine temel oluşturmakta,

- Kurumsal öğrenmeyi sağlamakta ve hesap verme sorumluluğu getirmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

KATILIMCILIK

Son yıllarda önem kazanan yönetim kavramı ile kamu politikaları karar alma ve hizmet sunma süreçlerinde katılımcılığın önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bu bölümde katılımcılık kavramını ayrıntılı bir şekilde ele almadan önce katılımcılık kavramı ile arasında oldukça kuvvetli bir bağ olan demokrasi kavramından bahsedilecek ardından katılımcılık kavramı farklı boyutları ve özellikleri ile ele alınacaktır.

2.1. DEMOKRASİ KAVRAMI

Demokrasi ile katılım ve dolayısı ile katılımcılık arasında çok sıkı bir bağ bulunmaktadır. Demokrasiyi diğer siyasi rejimlerden ayıran en temel özellik olarak siyasal gücün halka ait olması gösterilmektedir. Başka bir ifade ile egemenliğin kayıtsız şartsız halka ait olması demokratik rejimlerin olmazsa olmaz şartlarındandır. Demokratik bir yönetimin meşruiyetinin temel kaynağı olan vatandaş ile arasında kuracağı iletişimde katılım oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu çerçevede E. E. Schattschneider demokrasiyi, halkın karar alma sürecine katılabilmesine olanak sağlayacak şekilde liderlerin ve organizasyonların alternatif kamu politikaları için yarıştıkları rekabetçi politik bir sistem olarak tanımlamaktadır. John Stuart Mill ise toplumun bütün isteklerini karşılayabilecek tek hükümet biçimi, bütün halkın yönetime katıldığı hükümettir diyerek en küçük kamu görevine bile katılımın yararlı olacağına işaret etmektedir.

Abraham Lincoln da demokrasiyi “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak tarif etmektedir.

Demokrasinin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar temsil, katılım ve denetimdir. Halkın temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen demokrasi olarak adlandırılmaktadır (Yıldırım, 2011: 19).

Demokrasi kavramının ortaya çıkışı milattan önce beşinci yüzyıla dayanmaktadır. Antik dönemde Yunan şehir devletlerinde uygulanan ve bir halk meclisinin egemenliği ile iktidar kullanımını ifade eden yönetim tarzı demokrasi olarak adlandırılmıştır (Schmidt, 2001: 13). Yunan şehir devletlerinde yönetim, doğrudan demokrasi ilkesine göre düzenlenmiştir. O dönemde vatandaşlar yönetime, hem katıldıkları kamusal toplantılarda kendileri kararlar alarak hem de değişmeli olarak kamusal makamlarda bulunarak katılmıştır. Demokrasinin bu ilk evrelerinde toplum yaşamını etkileyen konular, oy hakkına sahip olanlar tarafından topluca karara bağlanmıştır. Bu anlamıyla “katılımcı” olarak nitelenen demokrasi, katılımcı sayısı ile kararların karmaşıklığı ve çeşitliliğinin de giderek artmasıyla birlikte “temsili” demokrasiye dönüşmüştür.

2.1.1. Temsili Demokrasi

Toplumun güven ve desteği için siyasal sorumluluk mekanizmalarını oluşturmak önem taşımaktadır. Bu ise demokratik seçimleri veya yöneten ile yönetilenler arasında diğer doğrudan bağlantıları gerektirmektedir (Öztürk, 2002: 28). Bu da bizi temsili demokrasi kavramına götürmektedir.

Temsili demokraside vatandaşlar seçimler yoluyla temsilcilerini belirlemekte ve bu temsilcilere belirli bir dönem için iktidarı kullanma dolayısıyla da kendilerini yönetme yetkisi vermektedir. Temsili demokrasilerde hükümetin (devletin) vatandaşlara (seçmenlere) gösterdiği duyarlılık, otoritelerin hayırseverlik ve iyi kalpliliğinden dolayı bahsedilen

birşey olmayıp, hükümetlerin halkın rızasına ve ona hesap verme zorunluluklarına dayanmaktadır. Ancak günümüzde vatandaşların belirli aralıklarla yapılan seçimler aracılığıyla yönetime katılmaları yetersiz kalmaya başlamış; katılımın sadece seçimler yoluyla sağlanmaya çalışılması, temsili demokrasinin yıpranmasına neden olmuş ve bu husus da literatürde temsil krizi olarak adlandırılmıştır.

Temsili demokraside temsilci çıkarları ile toplumsal çıkarların zaman zaman ters düşmesi, eğitim ve iletişim alanındaki gelişmelerle bilinçlenen toplum kesimlerinin karar alma süreçlerine katılımı talep etmesi, temsili demokrasiden çoğulcu ya da katılımcı demokrasiye doğru geçişi hızlandırmaktadır.

2.1.2. Katılımcı Demokrasi

Katılımcı demokrasi, ortak karar almada katılımı ve bunun sonuçlarını en üst düzeye çıkarmak için bireylerin siyasi faaliyetlerini oy vermenin ötesine taşıyarak, demokrasinin tabandan uygulanması amacını gütmekte ve karar alma işlemlerini tüm paydaşların katılımı ile gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda, katılımcı demokrasinin beş temel özelliği ortaya çıkmaktadır (Olsen, 1991: 23):

- Bütün bireyler kendilerini etkileyen konularda ortak karar alımına istedikleri kadar katılma olanağına sahip olmalıdır.
- Ortak karar almaya katılım yalnızca oylama ile sınırlı olmamalı, değişen derecelerde katılım ve bağlılık gerektiren faaliyetleri de içermelidir.
- Ortak kararlardaki sorumluluk sadece görevlilerle ve/veya uzmanlarla sınırlı olmamalı, mümkün olduğunca yaygın olmalı ve paylaşılmalıdır.
- Ortak kararlar almaya yönelik katılım sadece siyasi sistem ile sınırlı olmamalı, toplumsal hayatın bütün evrelerini kapsamalıdır.

- Siyasi olmayan karar alma işlemine katılım bireylere, daha önemli siyasi kararlara katılabilmek için gerekli siyasi beceri ve normları öğretmelidir.

Özet olarak katılımcı demokrasilerde vatandaşlar, önce hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli (temsili vekalet), yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli (yönetime katılma) ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol (denetim) edebilmelidir.

2.2. ÖRGÜT KURAMLARI, YÖNETİME KATILMA VE KATILIMCILIK KAVRAMI

Yönetime katılma kavramı ve katılımcılık kavramlarını derinlemesine olarak incelemeden önce örgüt kuramlarına ve örgüt kuramlarının tarihsel akışı içerisinde katılımcılık kavramıyla bağlantısına yer vermek faydalı olacaktır.

2.2.1. Örgüt Kuramları ve Örgütsel Katılım

20. yüzyılın başlarında Weber, Fayol ve Taylor gibi yönetim biliminin ünlü bilim adamları tarafından geliştirilen klasik örgüt ve yönetim ilkelerine dayandırılan işletmelerde kararlar, genellikle az sayıda üst yönetici tarafından alınmakta ve hiyerarşik kademeleri izleyerek daha alt düzeyde çalışanlarca uygulanmaktaydı. Klasik örgüt kuramında örgüte, bütün odağı üretim ve verimlilik üzerinde bulunan bir mekanik sistem ve işgörenlere de işletme amaçlarını gerçekleştirmede, üretimi ve verimliliği artırmada görev üstlenmiş bir araç gözüyle bakılmaktaydı. Kitlesele üretime geçilmesi ve teknolojik gelişmeler nedeniyle aşırı uzmanlaşmanın da etkisiyle işgören dar bir

Çalışma alanına hapsedilmiş ve bunun sonucunda örgüte ve giderek de kendisine yabancılaşan mutsuz bir insan haline gelmiştir (Dicle, 1980: 40).

Klasik rgt kuramının beklenen üretim artışını gerçekleştirememesi ve 1929 ekonomik buhranının etkileri, klasik örgüt kuramının sorgulanmasına yol açmıştır. 1930'lu yıllarda sendikacılığın giderek artan etkisi, işğörenlerin memnuniyetsizliğı ve sosyal huzursuzluklar araştırmacıları işğrenin sosyal yönünü daha yakından incelemeye sevk etmiştir (zkanlı, 1999: 43, Düren, 1990: 7).

Buna bir tepki olarak öncülüğünü Elton Mayo, Douglas McGregor ile Rensis Likert'in yaptığı ve insanı temel odak noktası gören insan ilişkileri diğerk bir ifade ile davranışçı örgüt kuramı ortaya çıkmıştır (Yağmurlu, 2004: 38). İnsan ilişkileri kuramı, örgütte çalışan bireylerin iş tatminlerini artırmak ve bu bireylerin potansiyellerine ulaşabilmelerini sağlayacak örgütler oluşturmak amacıyla stratejiler önererek, örgütlerdeki kişisel ve sosyal ilişkilerin önemini vurgulamaktadır (Kreps, 1989: 78).

Katılım bağlamında insan ilişkileri kuramında ele alınması gereken en önemli yazar Rensis Likert'tir. Likert, özellikle yüksek ve düşük üretim düzeyine sahip iş grupları üzerine yapmış olduğu karşılaştırmalar sonucu geliştirdiğı katılımcı yönetim anlayışıyla insan ilişkileri okuluna önemli katkılarda bulunmuştur. Likert tarafından nerilen Sistem 4 modeli, yöneticiler tarafından desteklenen yönetim ve çalışanlar arasındaki iletişim aracılığıyla, çalışanların örgütsel karar alma mekanizmalarına katılması gerektiğini ifade etmektedir. (Yağmurlu, 2004: 42). Likert'e göre işletmenin yapısı katı hiyerarşik bir piramide göre değil, birbirleriyle temas halindeki işğrenler ile gruplardan oluşan bir yapıya göre örgütlenecek ve grup liderleri vasıtasıyla işğörenlerin karar alma süreçlerine katılımı sağlanacaktır (Oktay, 2000: 263).

Araç ve gereçlerin, binaların ve teknolojinin giderek standartlaştığı ya da rakipler tarafından taklit edilebildiğı günümüz rekabetçi dünyasında

firmaları diğerlerinden farklılaştıracak önemli unsurlardan birisi işgören dolayısıyla da insan kavramıdır. Bu nedenle yönetici-işgören bütünleşmesi optimum başarının araçlarından biri olarak görülmektedir (Türkdoğan, 1998).

Günümüzde kişiler, gerek bireyler olarak gerekse bir örgüt ya da grubun üyeleri olarak basit bir işgören olmak yerine çalıştıkları organizasyonun yönetimine, kendilerini ilgilendiren her türlü kararın görüşülmesine ve sonuçlandırılmasına katılmak istemektedir (Öztürk, 1994: 45). Çeşitli sektörler ve disiplinlerde farklı katılımcılık uygulamaları ortaya çıktığı için üzerinde uzlaşılan genel bir yönetime katılma ya da katılımcılık tanımı bulunmamaktadır. Katılımcılık kavramına geçmeden önce katılma kavramının ekonomik anlamıyla katılma ile politik anlamda katılma kavramı olmak üzere iki önemli ayırımından bahsetmek yararlı olacaktır (Eren, 1991: 329-344).

Eren'e göre ekonomik anlamıyla katılma kavramı işverenin istihdam ettiği işgörenlerin bir kısmına ya da tamamına işletmesinin karı üzerinden bir pay (temettü) vermeyi taahhüt etmesidir (Eren, 1991: 329-344). Bu yolla çalışanların maaşlarının bir kısmı temettü üzerinden prim olarak verilmesi, çalışanları daha çok gelir edebilmek için karı artırma yolunda çalışmaya teşvik ve motive etmektedir.

Politik anlamda katılma ise kamu işlerinin yönetimine, kamusal politikaların oluşturulması ile buna ilişkin kararların alınmasına vatandaşların katılmasıdır.

Yukarıda verilen tanıma göre yönetime katılmanın üç önemli özelliği karşımıza çıkmaktadır (Öztürk, 1994: 46). Bu özelliklerden birincisi, örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara alt kademe yöneticileri ile çalışanların katılması; ikincisi, yönetime katılma yaklaşımı ile katılanların psikolojik benlik ihtiyaçlarını tatmin edecekleri bir demokratik ortama kavuşmaları ve bu sayede örgütsel bağlılık ile kararların tüm çalışanlarca

sahiplenilmesinin sağlanması; üçüncüsü ise, yöneten ile yönetilenler arasında bir diyalog ve işbirliğinin tesis edilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme imkanına ve dolayısıyla örgütsel etkinlik ile verimliliğe kavuşmasıdır.

Yönetime katılma en küçük örgütten en büyük örgüte kadar, özel sektördeki kalite çemberlerinden kamu yönetimindeki halk oylamalarına kadar geçerli olan bir kavramdır. Kavram, bundan sonra kamu sektöründe katılımcılık olarak ele alınacaktır.

2.2.2. Katılımcılığın Tanımı

OECD'ye göre katılımcılık, üretilen politikaların ve verilen hizmet kalitesinin artırılmasını sağlamak üzere vatandaşların, STK'ların, iş çevrelerinin ve diğer paydaşların karar alma süreçlerine dahil edilmesidir (OECD, 2009). İngiltere merkezli halkın kamu hizmetlerine katılımı konusunda uzmanlaşmış bir sivil toplum örgütü olan Involve'a göre ise katılımcılık, insanların yaşamlarını etkileyen olaylara dahil olması ve kararları etkilemesini sağlayan her şeydir (www.involve.org.uk).

Katılımcılık devletin politika oluşturma, uygulama ve denetleme süreçlerine vatandaşların ve STK'ların dahil olmasını anlatan bir kavram olarak da tanımlanmaktadır (DPT, 2007: 14). Yukarıda bahsedilen tanımlardan da görüleceği üzere katılımı ilgili var olan tanımlar, "katılım bir şeyin parçası olduğunuzu gerçekten hissetmektir" (Involve, 2005: 16) gibi geniş bir görüşten, daha özel bir görüş olan "katılım, kamu politika kararlarını etkilemek amacıyla insanların harcadıkları çabadır" görüşüne kadar geniş bir çeşitliliği yansıtmaktadır.

Politika oluşturma ve uygulama süreçlerinin her aşamasında devlet ile vatandaşlar çeşitli ilişkiler içinde karşı karşıya gelmektedir. Bu ilişkiler,

devletten vatandaşa doğru olan ve tek taraflı bir iletişimi anlatan “bilgi aktarma” şeklinde olabileceği gibi “danışma” gibi iki taraflı bir ilişki içinde de gerçekleşebilir (Çukurçayır, Sipahi, 2003: 52). Bunlarla birlikte söz konusu ilişki, vatandaşın politika oluşturma süreçlerine aktif bir biçimde katılımını belirten, vatandaş ile devletin karşılıklı ilişkide olduğu ve nihai karar aşamasında sorumluluğun devlette olmasına karşın vatandaşların politikaların şekillendirilmesinde aktif olarak rol aldığı “aktif katılım” şeklinde de olabilmektedir (Kösekahya, 2003: 35). Katılımcılık, halkın siyasete aktif katılımının ve bu yöndeki çabaların en gelişmiş şekli olan etkin bir sivil toplumun varlığı anlamına gelmektedir. Bu çabalarla ilgili olarak temelde hedeflenen, vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlendirilerek “aktif vatandaşlık” kavramının geliştirilmesidir.

Vatandaşların yönetime aktif bir şekilde katılımları sayesinde politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde, ortak bir çıkar için hareket edebilmektedir (Özer, 2006: 80).

Yönetime bireysel katılım önemli olmakla birlikte, katılım ilkesinin hayata geçirilmesi aslında büyük ölçüde STK’ların varlığına ve işlevselliğine bağlı görülmektedir. Zira katılımın örgütlü olması daha etkin sonuçların doğmasını sağlayacaktır (Bahçavan, 2006: 17).

2.2.3. Katılımcılığın Amaçları

Günümüz kamu politikaları yaklaşımında katılımcı yaklaşımın dört temel amacı bulunmaktadır. Bunlar:

- Yönetişim: Demokratik meşruluk ile hesap verebilirliği güçlendirmek ve aktif vatandaşlığı teşvik etmek,
- Sosyal uyum ve sosyal adalet: Sosyal sermaye ve sosyal ilişkileri geliştirmek, sahiplenme ve eşitlik duygusunu güçlendirmek,

- Hizmet kalitesinin artırılması: Toplumun değerlerine uyan ve ihtiyaçlarını karşılayan daha etkili ve daha iyi hizmet sunmak,
- Kapasite geliştirme ve öğrenme: Daha güçlü toplum inşa ederek özellikle büyüme ve kalkınma için bir temel sağlamak

olarak sıralanmaktadır.

Ulusal ve yerel yönetimde katılım taraftarlarının katılımın iyi birşey olduğunu düşünmelerinin birbiriyle bağlantılı dört temel nedeni bulunmaktadır (Brodie, Cowling, Nissen, 2009: 6). İlk olarak katılım, bireyleri kendi hayatlarını etkileyen kararlara daha doğrudan dahil ederek, demokratik kurumların meşruiyetini ve hesap verebilirliğini artırma yolu olarak görülmektedir (Cornwall, 2008). İkinci olarak, insanları yerel karar alma süreçlerine dahil etmenin ve ortak bir amaç veya çıkar etrafında bir araya getirmenin toplulukları yetkilendireceği ve toplumsal bütünlüğü kurmaya yardımcı olacağına inanılmaktadır (Blake vd., 2008; Foot, 2009). Üçüncü olarak katılım, kamu hizmetlerini iyileştirmek ve insanların ihtiyaçlarına daha uygun ve daha etkin hizmetler sunmak için bir araç olarak görülmektedir (Leadbeater, 2004; Duffy, 2007). Son olarak katılım, bireysel katılımcılar için artan siyasi faaliyet ve değişime etkide bulunmaktan kaynaklanan tatminden, topluluk önünde konuşma gibi yeni becerileri öğrenmekten kaynaklanan kişisel gelişim ve öz saygıda artışa kadar bir dizi kişisel fayda ile ilişkilendirilmektedir (Barnes, Shardlow, 1997; Popay vd., 2007). Dolayısıyla katılım, “daha fazla sosyal adalet, daha etkili kamu hizmetleri ve kendine güvenen yurttaşların yaşadığı bir toplum” (Beetham vd., 2008: 11) ile ilişkilendirilmekte ve aktif yurttaşlığın bir ifadesi olarak görülmektedir.

2.2.4. Katılımcılık Düzeyleri

Sherry Arnstein’in “katılımcılık merdiveni”, katılımcıların güç ve söz sahibi olma durumlarına göre çeşitli katılım düzeylerini gösteren en ünlü tanımlamadır (Involve, 2005: 18). Merdivenin sekiz basamağı manipülasyon,

terapi, bilgilendirme, danışma, yatıştırma, işbirliği, yetki verme ve vatandaş kontrolünden oluşmaktadır (Bakınız Şekil 2.1). Basamakların adlandırılması, Arnstein'in gücün yurttaşlara ne seviyede bırakıldığına bağlı olan yetersiz katılımdan iyi katılıma doğru bir gelişme olduğu yönündeki örtülü varsayımının tonunu ayarlamaktadır.



Şekil 2.1: Katılımcılık Merdiveni

Kaynak: Brodie vd., 2009: 18.

Bu çerçevede ilk iki basamak katılımcı olmayıp ikisinin de amacı katılanları eğitmek ve yönlendirmektir. Üç, dört ve beşinci basamak ise yarı katılımcı olup katılımcıların bilgi edinebilmeleri ve görüşlerini sunabilmelerini içermektedir. Ancak bu fikir ve görüşlerin dikkate alınıp alınmayacağı

şüphelidir. Altı, yedi ve sekizinci basamaklar ise katılımcıların karar alma süreçlerinde yer alabilmesi ve müzakere edebilmesi ile en ileri aşamada karar alma sürecini elinde bulundurmasını ifade eden, yani karar yetkisinin katılanların elinde olduğu katılımcı aşamalardır.

Artık uygulamacıların ve akademisyenlerin çoğu, katılımın farklı seviyelerinin farklı durumlarda geçerli olduğunu düşünmektedir. Arnstein'dan çıkarılacak temel ders, herhangi bir verili egzersizde hangi seviyenin uygulanması gerektiği hakkında netlik ihtiyacı olduğudur.

Katılımcılık düzeyi ile ilgili bir diğer çalışma ise David Wilcox'a aittir. Wilcox, Arnstein'ın katılım modeline dayanarak işbirliği ile ortak çalışmayı vurgulayan beş kademeli bir katılım merdiveni önermiştir (Wilcox, 1994: 2):

- Bilgilendirme: İnsanlara ne planlandığını anlatmaktadır.
- Danışma: Bazı seçenekler önermekte ve geri bildirimleri dinlemekte; ancak yeni fikirlere izin vermemektedir.
- Beraber karar verme: İlave seçenekleri ve fikirleri teşvik etmekte ve ortak karar almak için imkan sunmaktadır.
- Beraber hareket etme: Farklı çıkar grupları, en iyi seçenek hakkında beraber karar vermekte ve bunu yürütmek üzere bir ortaklık kurmaktadır.
- Bağımsız topluluk çıkarlarını destekleme: Yerel gruplar veya kuruluşlara, belirli rehber ilkeler çerçevesinde kendi gündemlerini geliştirmeleri için fonlar, tavsiyeler ve başka destekler sunulmaktadır.

Bu model bir dizi farklı paydaş arasında işbirliği ve ortaklaşa çalışma isteğine dayanmaktadır ve “beraber çalışmanın herkesin kendi başına elde edebileceğinden daha fazlasını elde etmesini sağlayacağına” (Brodie vd., 2009: 19) yönelik bir anlayıştan etkilenmiştir.

Seviyelerle ilgili bir başka ve daha güncel spektrum ise International Association of Public Participation (IAP2) tarafından geliştirilmiştir (Bakınız Şekil 2.2). IAP2'nin spektrumu, artık hem sıklıkla atıf yapılan hem de sıklıkla eleştirilen Arnstein'in katılım merdiveninden yoğun şekilde etkilenmiştir.

IAP2'nin katılım spektrumunun ilk basamağında yer alan bilgilendirmede hedef, halka katılımcılık çerçevesinde ele alınacak sorunu, alternatifleri, olanakları ve/veya çözümleri anlamalarına yardımcı olmak için objektif bilgi sunmaktır. Bu düzeydeki bir katılımı seçen kamu idaresi paydaşlarına, “sizi süreçle ilgili olarak sürekli bilgilendireceğiz” taahhüdünü vermektedir.



Şekil 2.2: IAP2 Kamusal Katılım Spektrumu

Kaynak: Involve, 2005: 18'den esinlenilerek oluşturulmuştur.

Spektrumun ikinci basamağında yer alan danışmada ise hedeflenen; analiz, alternatifler ve/veya kararlar hakkında halka bilgi vererek

vatandaşlardan geri bildirim almaktır. Bu katılımcılık düzeyini uygulayan kuruluşun katılımcılara verdiği taahhüt, “sizi bilgilendireceğiz, kaygılarınızı ve istekleriniz dinleyerek dikkate alacağız ve sonucunda da sizin katkılarınızın alınacak kararı nasıl etkilediği konusunda size geri bildirimde bulunacağız” şeklinde olmaktadır.

Spektrumun üçüncü basamağında yer alan dahil etmede hedeflenen ise vatandaşların kaygılarının ve isteklerinin tutarlı bir şekilde anlaşılmasını ve dikkate alınmasını sağlamak için süreç boyunca doğrudan vatandaşlarla beraber çalışmaktır. Bu düzeyde; vatandaşa, “kaygılarınızın ve isteklerinizin geliştiren alternatifleri doğrudan etkilemesini sağlamak için sizinle birlikte çalışacağız ve sizin katkılarınızın kararı nasıl etkilediği konusunda size geri bildirimde bulunacağız” taahhüdü verilmektedir.

Katılımcılık spektrumunun dördüncü basamağında yer alan işbirliği yapma alternatifinde hedeflenen, politika belirleme ya da karar almada alternatiflerin oluşturulması ve tercih edilen çözümün belirlenmesi de dahil olmak üzere kararın her ögesinde halkla işbirliği yapmaktır. Bu düzeyde; vatandaşlara, “çözümleri oluştururken önerileriniz ile fikirlerinizi almak için size başvuracağız ve öneri ile fikirlerinizi mümkün olan en yüksek derecede karara katacağız” şeklinde taahhüt verilmektedir.

IAP2'nin oluşturduğu katılımcılık spektrumunun son basamağında yer alan yetkilendirme düzeyinde ise hedeflenen, nihai karar alma gücünü vatandaşa vermektir. Bu düzeyde katılımcılığa karar veren kuruluş; vatandaşlara, “sizin kararlarınızı uygulayacağız” taahhüdünü vermektedir.

2.2.5. Etkili Bir Katılımcılık Süreci İçin İlkeler

Katılım sürecinin amacına ulaşabilmesi için bir takım ilkelere riayet edilmesi gerekmektedir. Bu ilkelere uygun olarak hazırlanan katılım süreci,

sürecin başında amaçlanan sonuçlara ulaşılabilmesi için önemli katkılar sağlayacaktır. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilmektedir (Involve, 2005: 19):

- Fark yaratmalı: Katılımcı süreç katılımcılarda, kararlarda, düzenleyenlerde ve uygulanacak planlarda bir fark yaratmalıdır. Bu, her kesimin değişim için aktif taahhüdünü gerektirmektedir.
- Şeffaf olmalı: Katılımcılara sunulan bilgiler, katılımcıların sundukları fikirler ve katılımcı fikirlerinin karar alma sürecine ne kadar yansıtıldığı şeffaf olmalıdır.
- Gönüllülük üzerine kurulmalı: Paydaşlar katılımcı olmaya teşvik edilmelidir. Fakat herhangi bir sürece katılım zorunlu olmamalıdır; zira etkili katılımcılık için gönüllülük esastır.
- Özgün ve yaratıcı olmalı: Katılımcılık için yürütülen süreç ihtiyaç, amaç ve şartlara göre tasarlanmalıdır.
- Katılımcı sayısı ve niteliği uygun olmalı: Tartışılacak konuyu en optimal düzeyde temsil edecek sayıda ve çeşitlilikte katılımcının sürece iştirak etmesi sağlanmalıdır.
- Katılımcılara teşvik edici tutum sergilenmeli: Sürecin en önemli unsurları olarak paydaşların serbestçe fikirlerini sunabilmeleri için onlara karşı saygılı ve güven verici bir tutum izlenmelidir.
- Ulaşılabilir olmalı: Katılımcıların toplantılara katılımını sağlamak için toplantı yerine ulaşım ve toplantı zamanı uygun bir şekilde belirlenmeli ve katılımcılara uygun destek sağlanmalıdır.
- Yeterli kaynak sağlanmalı: Süreci yönetmek ve planlanan hedeflere ulaşmak için yeterli kaynak temin edilmelidir.
- Hesap verebilir olmalı: Bütün süreç hem katılımcılara hem topluma karşı hesap verebilir olmalıdır. Bu durum bütün sürecin ve sonuçların doğru bir şekilde kayıt altına alınması ile hem süreçlerin hem de sonuçların iyi bir şekilde raporlanmasını gerektirmektedir.
- Süreç gözden geçirilmeli ve değerlendirilmeli: Nihai karar verilerek uygulamaya geçilmeden önce süreç değerlendirilmeli ve sonuçları katılımcılar ile paylaşılmalıdır.

- Öğrenme ve gelişmeye açık olmalı: Süreç bütün katılımcılar ve düzenleyenler için karşılıklı öğrenme ve gelişme ortamı yaratmalıdır.

2.2.6. Katılımcılık Süreci

Politika oluşturma sürecinde katılımın başarılı bir şekilde yürütülerek süreç sonunda arzu edilen çıktıların elde edilmesi, katılımın etkili bir şekilde planlanması ve katılım sürecinin bu plana uygun bir şekilde yürütülmesi ile mümkündür. Bu çerçevede herhangi bir konuda gerçekleştirilecek katılımcılığa bir süreç dahilinde ele alarak yaklaşmak faydalı olacaktır. Bu çerçevede katılımcılık sürecini dokuz aşamada ele almak mümkündür (Involve, 2005: 30):

1. Kapsam
2. Amaç
3. Kimler katılacak
4. Çıktılar
5. Sonuçlar
6. Bağlam
7. Sürecin son tasarımı
8. Kurumsal sorumluluk/yanıt
9. Gözden geçirme

2.2.6.1. Kapsam

Katılım sürecinin başında çalışmanın sınırlarını belirlemek, uygulama sonucunda gerçekten neye ulaşılabilceğini netleştirmek ve böylelikle uygun ve ulaşılabilir bir amaç ortaya koyabilmek amacıyla kapsamın belirlenmesi gerekmektedir.

Aşağıda yer verilen sorulara cevap verilmesi, kapsamın belirlenmesine yardımcı olacaktır:

- Süreç sonunda elde edilecek katkılarla işin ne kadarı gerçekten değişebilir?
- Katılım her zaman uygun mudur?
- Riskler nelerdir?
- Hangi düzeyde katılım istenmektedir?

Katılım sürecinin sonunda neyin gerçekten değişeceğine ilişkin karar alıcı(lar) ile sürecin başında mutabakata varmak önem arz etmektedir. Bu mutabakat ile karar alıcı(lar), katılımcılara katılım sürecinde katılımcıların fikirlerine değer verileceğini ve süreç sonunda ortaya çıkacak fikirlere azami ölçüde riayet edileceğine ilişkin bir niyet beyanı sunmaktadır. Bu beyan IAP2 tarafından “halka söz vermek” (promise to the public) olarak adlandırılmaktadır (Involve, 2005: 31).

Katılım süreci sonunda katılımın sonuçları herhangi bir değişikliğe katkıda bulunmaz ya da potansiyel katılımcılardan katılım sürecine herhangi bir talep veya ilgi gelmez ise ya da katılım sürecinin doğru bir şekilde yürütülebilmesi için yeterli kaynak yoksa, bir katılım süreci yürütmek uygun görülmemektedir.

Her faaliyet gibi katılımcılık süreci de bünyesinde bir takım riskler taşımaktadır. İtibar ve katılımcılar arası ilişkiler bu risklere örnek olarak verilebilir. Katılım sürecinin başarısızlığı katılımcıların özellikle de karar alıcıların itibarını riske etmektedir. Ayrıca kötü yönetilen bir katılımcılık süreci katılımcılar arasındaki ilişkilere de zarar vererek güveni zedeleyebilmektedir.

Son olarak kapsam belirlenirken katılım sürecinde hangi düzeyde (bilgilendirme, danışma, dahil etme, işbirliği yapma ve yetkilendirme) katılım sağlanacağını da belirlenmesi faydalı olacaktır.

2.2.6.2. Amaç

Katılımın amacının belirlenmesi, katılım sürecinin ikinci ve en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Net bir şekilde belirlenen amaç ile katılımcılar, katılım süreci boyunca odaktan kaybolmadan istenen sonuçları ve çıktıları elde etmek için çalışacaklardır.

Üzerinde hemfikir olunan bir amaç, sürecin yönetilmesine önemli bir dayanak noktası teşkil edecektir. Süreç esnasında katılımcıların yeni önerileri ya da talepleri olduğunda bu talep ve önerilerin amaçla olan ilişkisi, sürece dahil edilip edilmemeleri konusunda belirleyici olacaktır.

Net olarak belirlenmiş bir amaç, katılım sürecini yürütecek kişilerin, sürecin sonunda ortaya konulacak çıktıların elde edilmesi planlanan sonuçlara dönüştürebilmeleri için gereken mekanizmaları oluşturmalarını da kolaylaştıracaktır.

Katılım sürecinin örnek olarak sorunları tespit etmek ve yeni öneriler almak, katılımcılar arası ağlar oluşturarak uygulamaların paylaşılmasını sağlamak, karar almak, katılımcıları bilgilendirmek ya da önceki bölümlerde değinilen yönetim, sosyal bütünlük ve adalet, hizmet kalitesini artırma, kapasite geliştirme ve öğrenme gibi temel amaçlara ulaşma gibi amaçları olabilmektedir (Involve, 2005: 33-34).

Bu çerçevede; belirli bir odağı olan, açık, katılım sürecini yürütecekler tarafından sahiplenilmiş, katılım sürecine katılanların entelektüel seviyesine göre doğru bir dille ifade edilmiş ve katılımcılarca anlaşılabilir bir amaç belirlenmelidir.

2.2.6.3. Kimler Katılacak

Sürece dahil olacak katılımcıların seçimi azami ölçüde dikkat edilmesi gereken hususların başında gelmektedir. Katılımcılar, süreci destekleyerek çıkacak kararın sahiplenmesinde önemli rol alabilecekleri gibi provoke ederek sürecin başarıyı ulaşmasını da engelleyecek potansiyele sahiptir.

Katılımcıların seçilmesinde aşağıda yer alan sorulara yanıt aranması önemli kesimlerin sürece dahil edilmesinin unutulmaması konusunda yardımcı olacaktır (Involve, 2005: 35):

- Süreçte görüşülecek konu hakkında doğrudan sorumlu olan(lar) kimdir?
- Konuyla ilgili olarak toplumda ve/veya kuruluşlarda etkili olan kişi(ler) kimdir?
- Görüşülecek konudaki herhangi bir karardan kim(ler) etkilenecektir? (kişi ya da kuruluş)
- Sürece dahil edilmezse ortaya çıkacak kararı kim(ler) engelleyebilir?
- Söz konusu konuda kim(ler) etkilidir?
- Geçmişte benzer konudaki sürece kim(ler) katılmıştı?
- Geçmişte benzer konudaki sürece katılması gerektiği halde kim(ler) süreç dışında tutuldu?

Yukarıda yer alan sorulara yanıt verildikten sonra ortaya çıkacak katılımcı havuzunun çeşitli kategorilere ayrılması –süreç, eğer katılmak isteyen herkesin katılımına açık değilse– kişi ya da kurumlar arasında dengeli bir dağılım sağlanabilmesi açısından faydalı olacaktır. Bu kategoriler vatandaşlar, resmi kurumlar, STK ya da meslek odaları temsilcileri, akademisyenler, belirli uzmanlıklara sahip bireyler olarak sıralanabilmektedir.

Bunların dışında sürece kimlerin katılacağının tespit edilmesi sürecin iyi yönetilmesi kadar tüm sürecin meşruiyeti ile güvenilirliğinin sağlanabilmesi açısından da önemlidir.

Katılımcılar tespit edilirken dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise sürece dahil olacak katılımcı sayısıdır. Katılımcı sayısı keyfi olarak değil, sürecin amacına ve bağlamına dayanarak tutarlı bir şekilde belirlenmelidir. Bunun yanı sıra sürecin muhalifi olarak bilinen birey ya da kuruluşları dışlamak yanlış sonuçlar doğuracaktır. Muhlif kesimleri de mümkün olduğunca katılım çemberinin içinde tutmak, bu kesimlerin biraz da olsa süreci sahiplenmesini kolaylaştıracak ve süreç sonucunda ortaya çıkacak sonucu da desteklemeleri hususunda yardımcı olabilecektir.

2.2.6.4. Çıktılar

Çıktılar bir katılım sürecinde ortaya çıkan ürünler olarak tanımlanabilir. Çıktıları, sonuca götüren ara ürünler olarak da tanımlamak mümkündür. Çıktılar ile sonuçlar arasındaki ayırımın iyi bir şekilde yapılması önemlidir. Çıktılar, arzulanan sonuçlara ulaşmada yardımcı olan yapı taşlarıdır. Bir katılım sürecinin çıktıları;

- katılım sürecinde gerçekleştirilen atölye çalışması vb. toplantılar neticesinde ortaya çıkan yeni bilgi,
- farklı gruplarla gerçekleştirilen toplantı vb. çalışmalar,
- sunumlar ve görüşmeler,
- raporlar

gibi çeşitli somut ya da soyut ürünler olabilmektedir.

Çıktıların tanımlanması;

- farklı katılımcı yöntemler farklı türde çıktılar üretmek için kullanıldığından, arzu edilen çıktıların elde edilmesi için doğru yöntemin tespit edilmesine,
- tüm katılımcıların, belirlenen çıktılarından sonuçlara nasıl ulaşılacağı konusunda düşünmesine,
- doğru zamanda doğru çıktıların üretilmesine

yardımcı olmaktadır (Involve, 2005: 37).

Bir katılım sürecinin başarısının yalnızca çıktılar üzerinden değerlendirilmemesi gerekmele beraber, bazı çıktıların sonuca katkıda bulunup bulunmamasına bakılmaksızın birtakım içsel değerlere sahip olduğu söylenebilmektedir. Örnek olarak katılımcılar arasında ortaya çıkan bilgi alışverişi belki somut olarak sonuca katkıda bulunmamakla beraber, katılımcılar arasındaki ilişkileri ve güveni artırıcı yapısı nedeniyle sürece katkıda bulunan artı bir değer olarak ortaya çıkmaktadır.

2.2.6.5. Sonuçlar

Sonuçlar bir sürecin yarattığı temel farklılıklar ve etkilerdir. Süreç sonunda ortaya ne çıkarılacağı ve ne gibi farklılıklar yaratılacağıyla ilgili açık bir bildirimdir.

Davranış değişikliği, politika değişikliği, sosyal sermayenin yaratılması ve geliştirilmesi, vatandaşlar için iyileştirilmiş hizmetler, maliyet tasarrufu, kapasite geliştirme ve öğrenme, yeni fikirlerin geliştirilmesi, bir projenin, programın ya da politikanın belirlenmesi sonuç örnekleri olarak sıralanabilmektedir.

2.2.6.6. Bağlam

Her katılımcı süreç kendi bağlamı ve çerçevesi içerisinde değerlendirilmeli ve sürdürülmelidir. İyi bir katılım süreci kendi bağlamına iyi bir şekilde ilişkilendirilmelidir. Süreç kapsamındaki bütün değişkenleri her zaman kontrol etmek mümkün olmayabilecektir. Ancak süreç boyunca içinde bulunulacak karar verme ortamı, katılımcıların özellikleri ve kapasiteleri, konunun geçmişi ve konuyla ilgili diğer faaliyetler hakkında olabildiğince bilgi sahibi olunmalıdır. Her katılımcının genel çerçeve ile ilgili kendi algılamaları bulunmakla beraber, süreç boyunca ortak bir algı gelişmesi beklenmelidir.

Bunlarla birlikte süreç olabildiğince geniş bir bağlamda ele alınmasının önemli yararları görülmektedir. Bunlar:

- eş zamanlı yürütülen ilgili ve benzer faaliyetler ile arasındaki bağlantının kurulabilmesi,
- katılımcıların ihtiyaçlarına ve hassasiyetlerine duyarlılıkla cevap verilebilmesi,
- geçmişten dersler çıkarılarak önceki deneyimler üzerine inşa edilebilmesi,
- diğer faaliyetleri tekrara yol açmaması,
- sürecin alakalı ve hızlı bir şekilde ilerlemesi

olarak sıralanabilmektedir (Involve, 2005: 40).

2.2.6.7. Sürecin Son Tasarımı

Katılım sürecinin bir sonraki aşamasını katılım sürecinin nihai tasarımı oluşturmaktadır. Yukarıdaki bölümlerde ele alınan konular ayrıntılı bir şekilde değerlendirildiğinde sürecin zamanlamasını, süreci yürütecek kişiler ile kullanılacak katılım tekniklerinin belirlenmesini, ihtiyaç duyulacak lojistik desteklerin sağlanmasını, katılımcılarla olan iletişimin nasıl sağlanacağını, sürecin maliyetlerinin hesaplanmasını ve elde edilecek sonuçların nasıl kullanılacağını içeren detaylı bir tasarım yapılması gerekmektedir.

2.2.6.8. Kurumsal Sorumluluk/Yanıt

Kurumsal sorumluluk ya da kurumsal yanıt, katılım sürecinin sahibi olan kuruluşun, katılım süreci sonunda ortaya çıkan kararlara ne tür tepki vereceği ile ilgilidir. Eğer kararlar, karar alıcılar tarafından katılımcı süreç dışında alınıyorsa, katılımcı süreç ile karar alma süreci arasında bağlar kurulmalıdır. Karar alıcılar, katılım süreci sonunda ortaya çıkacak çıktı ve sonuçları nasıl kullanacağını bu aşamada belirlemesi faydalı olacaktır.

Karar alıcılar katılım sürecinin başında katılımcılara, ortaya çıkacak sonuçlarla ne yapılacağı konusunda taahhüt vermektedir. Bu çerçevede karar alıcıların, katılımcı süreçler neticesinde ortaya konulan çıktıların karar alma süreçlerine nasıl dahil edileceğine ilişkin mekanizmaları kurması gerekmektedir.

2.2.6.9. Gözden Geçirme

Katılım kavramı kamuda politika oluşturmada son yıllarda sıkça adından söz ettirmekle birlikte oldukça yeni bir kavramdır. Bu açıdan uygulamanın pekiştirilmesi ve geliştirilmesiyle birlikte sürekli öğrenmenin sağlanabilmesi açısından katılım sürecinin sürekli olarak izlenmesi, değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarına göre gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Gözden geçirme kapsamında:

- katılım düzeyinin yeterli olup olmadığı,
- uygulanan yöntem ve tekniklerin uygun olup olmadığı,
- katılımcılardan gelen tepkilerin düzeyi ve niteliğinin çalışmanın meşruiyetini sağlayıp sağlamadığı,
- maliyetlerin beklenen düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği,
- ortaya konulan çıktıların çalışmanın amacına uygun olup olmadığı,
- süreç sırasında ve sonunda nelerin başarıldığı

hususları değerlendirilmelidir.

2.2.7. Katılımcılığa Yöneltilen Eleştiriler

Katılımcılık kavramının gündeme geldiği günümüzde katılımcılığa yönelik eleştirilerin olması da kaçınılmazdır. Katılımcılığa yöneltilen eleştiriler genel olarak katılımcı sürecin etkinliği ve etkililiği, karar almanın kalitesi ve

meşruiyeti, kurumsal kültürde yol açacağı değişim ve katılımcıların rolü etrafında toplanmaktadır.

Etkinlik ve etkililik etrafında gelişen eleştiriler, katılımcılığın karar alma süreçlerini yavaşlatacağı ve çok sayıda katılımcıdan gelecek çok farklı fikirlerin bir ortak paydada buluşamamasından ötürü eylemsizliğe neden olacağı yönündedir.

Karar almanın kalitesi ve meşruiyeti kapsamında ortaya çıkan eleştiriler ise genellikle temsili demokrasi konusunda ortaya çıkmaktadır. Katılımcılığın gelişmesi, seçilmiş temsilcilerin rollerine karşı bir tehdit olarak görülmektedir (Involve 2005: 24). Ayrıca paydaşlara karar alma süreçlerinde sürekli yer vererek alınacak kararlara onları ortak etmek -seçilmiş ya da atanmış olsun- karar alıcıların hesap verme sorumluluğunda bir azalmaya neden olmamaktadır. Alınacak kararların ortaya çıkaracağı olumsuz sonuçların sorumluluğu, kararlar katılımcı süreçlerle alınmış da olsa karar alıcılarda bulunacaktır.

Katılımcılığa yöneltilen bir diğer eleştiri de kurumsal kültürde önemli bir değişim gerektirmesi ve değişimin ise güçlü bir direnişe yol açmasıdır. Buradaki en önemli eleştiri karar alma süreçlerinin yöneticilerin liderlik özelliklerini kullanamamasına yol açtığı şeklindedir. Ayrıca katılımcılık, karar alıcıların elinde bulunan gücü paydaşlarla paylaşması anlamına gelmektedir ve yöneticiler genel olarak gücü paylaşmama eğilimindedir.

Son olarak katılımcı süreçlere kimlerin katılacağını belirlenmesi yetkisinin karar alıcılarda olacağından hareketle, karar alıcıların kendi fikirlerine muhalif olma ihtimali olan paydaşların söz konusu süreçlere katılımını engelleyici bir rol üstleneceği şeklindedir.

2.3. STRATEJİK PLANLAMADA KATILIMCILIK

Önceki bölümlerde stratejik planlama; kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler saptamaları, ölçülebilir göstergeler geliştirerek başarıyı izleme ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak tanımlanmıştı. Türk kamu yönetiminde stratejik plan uygulamasının yasal dayanağını oluşturan 5018 sayılı KMYKK'nın dokuzuncu maddesinde "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" ifadelerine yer vererek stratejik planın katılımcı yöntemlerle hazırlanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır. Kamu idareleri vatandaşların ihtiyaç duyduğu belirli hizmetleri sunmak amacıyla örgütlenmiş kuruluşlardır. Bu nedenle stratejik plan hazırlanırken hizmetlerden yararlananların talep ve beklentileri, önceden belirlenmiş yöntemlerle alınarak stratejik plana azami düzeyde yansıtılmalıdır. Katılımcılık, stratejik plan kapsamında çeşitli yöntemlerle paydaş görüşlerinin alınmasından, paydaşların karar alma mekanizmalarına dahil edilmesine kadar çeşitli seviyelerde gerçekleştirilebilmektedir. Paydaşlarla kurulacak ilişkiler ile katılımcılık için kullanılacak araçların sürecin en başında belirlenmesi katılım sürecinin etkin bir şekilde yürütülmesini kolaylaştıracak bir unsurdur. Stratejik plan hazırlama sürecinde paydaşların katılımını sağlamak için nasıl bir yaklaşım planlandığı, katılımcılığın hangi düzeyde uygulanacağı, paydaşlarla yapılacak toplantıların zamanı ile kullanılacak aracın niteliği ve hedeflenen çıktılar tespit edilmelidir.

Stratejik planlamada katılımcılık kavramını yalnızca hizmetlerden yararlananların katılımı olarak algılamak da yanlıştır. Stratejik planlama sürecinin, kuruluşun en üst düzey yetkilisinden en alt düzeyde yer alan memuruna kadar geniş bir kitlenin desteği, ortak çabası ve katılımı olmaksızın başarıya ulaşması mümkün görülmemektedir. İç müşteri de denilen çalışanlar kararlara katılmakla kuruluştaki belirlenen amaç ve hedefleri sahiplenmektedir. Ayrıca, bu sahiplik ve önemsenme duygusu çalışanların motivasyonunda artışa yardımcı olmaktadır. Burada özellikle vurgulanması gereken husus her yönetim tekniğinde olduğu gibi stratejik planlamada da üst yönetimin sürece etkin desteğinin ve inancının olması gerektiğidir.

Bu çerçevede stratejik planlama sürecinde katılımı yalnızca yararlanıcıların ya da kuruluş çalışanlarının katılımı olarak değil, söz konusu bütün unsurların dahil olduğu, ilgili kuruluşun bütün paydaşlarının katılımı olarak ele almak daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Stratejik plan hazırlıkları süresince paydaşlarla kurulacak ilişkiler ve katılımcılık için kullanılacak araçlar sürecin en başında belirlenmeli ve bir paydaş katılım strateji şeklinde belgelendirilmelidir. Bu kapsamda çalışmalar boyunca paydaşların katılımını sağlamak için nasıl bir yaklaşım planlandığı, bireyler veya çalışma gruplarıyla yapılacak toplantıların zamanlaması ve öngörülen hedefi, paydaşlarla iletişim kurulacak günler ve bu iletişimin kimlerce kurulacağı ile kullanılacak araçların niteliği söz konusu katılım strateji içerisinde yer almalıdır.

Paydaş katılım stratejisi, süreç boyunca yürütülen faaliyet ve gelişmelere göre güncellenmelidir. Paydaş katılımı için anlaşılır ve detaylı bir katılım planı hazırlamak sürecin başarısı için kritik öneme sahiptir. Bu nitelikte ve düzenli güncellenen bir plan, paydaşların süreci sahiplenme düzeylerini artıracaktır.

Kuruluş tarafından yürütülecek stratejik plan hazırlık ve uygulama sürecine paydaşların etkin bir şekilde katılımı, kuruluşa ve bütün paydaşlara şu katkıları sağlayacaktır:

- Daha şeffaf, hesap verilebilir ve paydaşlar nezdinde meşru bir stratejik plan ortaya çıkacak ve paydaşlar tarafından sahiplenme ve farkındalık düzeyi artacaktır.
- Kuruluşun öncelik ve ihtiyaçları ile sorun ve çözüm önerileri aracısız olarak paydaşlar tarafından ele alınacaktır.
- Stratejik planı uygulamak için paydaşlarda kolektif sorumluluk bilinci oluşacaktır.
- Kuruluş ve paydaşlar arasında ilişkiler gelişecek ve daha uzun dönemli ilişkilerin temelleri atılacaktır.

Yukarıda bahsedilen nedenlerle durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir. 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 dahil edilmesiyle planın bu kesimlerce sahiplenilmesi ve planın uygulanma şansının artması amaçlanmaktadır.

Paydaş analizi ise aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır:

- Paydaşların tespiti,
- Paydaşların önceliklendirilmesi,
- Paydaşların değerlendirilmesi,
- Görüş ve önerilerinin alınması ve bunların değerlendirilmesi.

2.3.1. Paydaşların Tespiti

Paydaş analizinin ilk aşamasında kuruluşun paydaşlarının kimler olduğu belirlenmelidir. Kuruluşun paydaşlarının tespit edilmesi için aşağıdaki sorular sorulabilir:

- Kuruluşun faaliyetleri/hizmetleri ile ilgisi olanlar kimlerdir?
- Kuruluşun faaliyetlerini/hizmetlerini yönlendirenler kimlerdir?
- Kuruluşun faaliyetlerini/hizmetlerini kullananlar kimlerdir?
- Kuruluşun faaliyetlerinden/hizmetlerinden etkilenenler kimlerdir?
- Kuruluşun faaliyetlerini/hizmetlerini etkileyenler kimlerdir?

Paydaşların tespitinde kuruluşun paydaşları ayrıntılı olarak ifade edilmelidir. Ayrıca, bir paydaşta farklı özellik, beklenti ve öneme sahip alt gruplar mevcutsa paydaşlar bu alt gruplar bazında belirtilmelidir. Örneğin bir iç paydaş olarak kuruluş çalışanları yerine gerekirse memurlar ve mühendisler ayrı paydaş grupları olarak tanımlanmalıdır. Paydaşların alt gruplara bölünmesi, gözden kaçabilecek önemli grupların tespit edilmesi açısından faydalı olabilecektir.

Paydaşlar belirlendikten sonra, neden paydaş oldukları sorusu cevaplanmaktadır. Bu sorunun cevaplandırılması, paydaşların kuruluşla olan ilişkilerinin belirlenmesi açısından önemli görülmektedir.

2.3.3. Paydaşların Değerlendirilmesi

Önceliklendirilen paydaşlar bu aşamada kapsamlı olarak değerlendirilmektedir. Paydaşlar değerlendirilirken cevap aranabilecek sorular şunlardır:

- Paydaş, kuruluşun hangi faaliyeti/hizmeti ile ilgilidir?
- Paydaşın kuruluştan beklentileri nelerdir?
- Paydaş, kuruluşun faaliyetlerini/hizmetlerini olumlu ya da olumsuz olarak ne şekilde etkilemektedir?
- Paydaşın kuruluşu etkileme gücü nedir?
- Paydaş, kuruluşun faaliyetlerinden/hizmetlerinden olumlu ya da olumsuz olarak ne şekilde etkilenmektedir?

Paydaş analizi kapsamında, kuruluşun sunduğu ürün/hizmetlerle bunlardan yararlananlar ilişkilendirilmektedir. Bu sayede hangi ürün/hizmetlerden kimlerin yararlandığı açık bir biçimde ortaya konulmaktadır. Tablo 2.2, yararlanıcıların ilgili olduğu ürün/hizmetleri bir arada görebilmek ve her bir ürün/hizmetin hangi yararlanıcıları ilgilendirdiğini görselleştirebilmek için faydalı bir araçtır.

Tablo 2.2: Yararlanıcı-Ürün/Hizmet Matrisi

	Faaliyet Alanı 1				Faaliyet Alanı 2		
	Ü/H 1	Ü/H 2	Ü/H 3	Ü/H 4	Ü/H 1	Ü/H 2	Ü/H 3
Yararlanıcı 1		✓				✓	
Yararlanıcı 2				✓			
Yararlanıcı 3	✓	✓	✓			✓	
Yararlanıcı 4			✓				✓
...							

Ü: Ürün

H: Hizmet

Öncelikli paydaşlarla gerçekleştirilecek çalışmaların niteliğinin belirlenmesi için Tablo 2.3'te gösterilen Etki/Önem Matrisinden yararlanılabilir. Bu matriste etki; paydaşın kuruluşun faaliyet ve hizmetlerini yönlendirme, destekleme veya olumsuz etkileme gücünü, önem ise kuruluşun paydaşın beklenti ve taleplerinin karşılanması konusuna verdiği önceliği ifade etmektedir.

Tablo 2.3: Paydaş Etki/Önem Matrisi

Etki Önem	Zayıf	Güçlü
	İzle	Bilgilendir
Önemsiz		
Önemli	Çıkarlarını gözet, çalışmalara dahil et	Birlikte çalış

Henüz kuruluşun paydaşları arasında değerlendirilmeyen ancak, gelecekte paydaş olması muhtemel görülen kişi, grup ya da kuruluşları matrisin izle stratejisi kapsamında değerlendirmek mümkündür. Böylelikle söz konusu paydaş adaylarının durumlarında meydana gelecek değişiklikler neticesinde kuruluşun asli paydaşı haline gelmeleri durumunda bu paydaşlarla zamanında etkili bir iletişim kurmak kolaylaşacaktır.

2.3.4. Paydaş Görüşlerinin Alınması ve Görüşlerin Değerlendirilmesi

Öncelikli paydaşların kuruluş hakkındaki görüş ve önerilerinin alınarak stratejik plana yansıtılması bir program dahilinde yürütülmektedir. Bu program aşağıdaki hususlar çerçevesinde oluşturulur:

- Görüş ve öneriler hangi yöntemle alınacak?

- İlgili paydaş itibarıyla hangi kişi ya da birimlerin görüşü alınacak?
- Çalışmanın sorumluları kimler olacak?
- Görüş ve önerilerin alınması ne zaman ve hangi sürede gerçekleştirilecek?
- Alınan görüş ve öneriler ne zaman, nasıl ve kimler tarafından raporlanacak ve değerlendirilecek?

Paydaş görüşleri alınırken;

- mülakat,
- anket uygulaması,
- atölye çalışması,
- toplantı,
- world cafe
- açık alan toplantısı
- odak grup

gibi yöntemlerden biri veya birkaçından faydalanılabilir. Hangi yöntemin uygulanacağına karar verilirken belirlenen katılım düzeyi, katılım sürecinde hedeflenen tartışmanın düzeyi, kişi sayısı, paydaşın erişilebilirliği, paydaşın önemi ve etkisi, katılımın maliyeti gibi etkenler göz önüne alınmaktadır. Örneğin, kuruluş üzerindeki etkisi güçlü olan paydaşlarla yüz yüze görüşme yapılması, bu kesimlerle olan iletişimin güçlendirilmesinde etkili olabilecektir. Görüşülecek kişi sayısının yüksek olduğu durumlarda ise anket uygulanmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Paydaşların görüşleri alınırken temel olarak şu sorulara cevap aranmaktadır:

- Kuruluşun hangi faaliyetleri ve hizmetleri sizin için önemlidir?
- Kuruluşun olumlu bulduğunuz yönleri nelerdir?
- Kuruluşun geliştirilmesi gereken yönleri nelerdir?
- Kuruluştan beklentileriniz nelerdir?
- Kuruluş gelecek dönemde hangi alanlara ağırlık vermelidir?

Paydaşlara ve gerçekleştirilecek çalışmanın yöntemine göre yukarıdaki soruları farklılaştırmak ve çeşitlendirmek mümkündür. Bunlara ek olarak kamu kuruluşlarında gerçekleştirilen stratejik planlama sürecinde, etkili bir katılımcılığın sağlanabilmesi için aşağıda yer alan hususlara dikkat edilmesi faydalı olacaktır.

- Katılımcılık için yürütülen süreç ihtiyaç, amaç ve şartlara göre tasarlanmalıdır.
- Kuruluş paydaşlarını en uygun düzeyde temsil edecek sayıda ve çeşitlilikte katılımcının sürece iştirak etmesi sağlanmalıdır.
- Paydaşlar katılımcı olmaya teşvik edilmelidir. Fakat herhangi bir sürece katılım zorunlu olmamalıdır; zira etkili katılımcılık için gönüllülük esastır.
- Sürecin en önemli unsurları olarak paydaşların serbestçe fikirlerini sunabilmeleri için onlara karşı saygılı ve güven verici bir tutum izlenmelidir.
- Katılımcılara sunulan bilgiler, katılımcıların sundukları fikirler ve katılımcı fikirlerinin karar alma sürecine ne kadar yansıtıldığı şeffaf olmalıdır.
- Bütün sürece ilişkin olarak hem katılımcılara hem topluma karşı hesap verebilirliği sağlamak amacıyla bütün süreç ve sonuçları kayıt altına alınmalıdır.
- Nihai karar verilerek uygulamaya geçilmeden önce süreç değerlendirilerek sonuçları katılımcılar ile paylaşılmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLARDA KATILIMCILIK ARAŞTIRMASI

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere 10 Aralık 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetimi stratejik planlama ile tanışmıştır. İki yıl süren pilot çalışmalar sonrasında 2006 yılında, stratejik planlamanın tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılmasına başlanılmıştır. Bu tarihten günümüze kadar mahalli idareler hariç 160'ın üzerinde kamu idaresi stratejik planlarını hazırlamıştır.

İlgili mevzuat uyarınca stratejik planların yararlanıcı talep ve beklentileri çerçevesinde, kamu idaresinin kendi çalışanlarınca, katılımcı bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu kapsamda araştırmaya başlanılmadan önce mevcut mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde stratejik planlamada katılımcılığı sağlamanın yasal bir zorunluluk olarak görüldüğü ve etkin uygulanamadığı varsayılmaktadır.

Bu çerçevede araştırmanın amacı, yukarıdaki paragrafta belirtilen hipotezin test edilmesi; stratejik planlamada paydaş katılımının mevcut durumunu, mevcut sistemin güçlü ve zayıf yanları ile stratejik planlama süreçlerinde daha iyi paydaş katılımı için geliştirilebilecek alanlara ilişkin tespitleri ortaya koymaktır.

3.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE YÖNTEMİ

Çalışma öncesi yapılan yazın taramasında ve ön çalışmada katılım kavramı ile ilgili çeşitli araştırmaların olduğu görülmüştür. Ancak bu çalışmalar katılım kavramına ya siyasal katılım olarak yaklaşmış ya da halk

katılımı kavramını çok geniş bir perspektifte ele almıştır. Bir çalışmada ise halk katılımı kavramı yerel gündem 21 ve kent konseyleri boyutuyla incelenmiştir. Bu çerçevede bu çalışma katılımcılığı, son dönemde Türk kamu idarelerinde uygulanan stratejik planlama kapsamında ele alması bakımından ilktir.

Araştırma Kalkınma Bakanlığınca yürütülen Stratejik Planlama ve Politika Oluşturmada Katılımcılık Projesi temel alınarak gerçekleştirilmiştir. Araştırmada mülakat ve anketten oluşan ikili bir yöntem izlenmiştir. Merkezi kamu kuruluşlarına gönderilen anket formu Ek-1'de yer almaktadır. Buna ilaveten anket gönderilen kuruluşların web siteleri ve stratejik planları gibi birtakım bilgi kaynakları da katılımcılık çerçevesinde incelenmiştir.

3.2.1. Mülakatlar

Merkezi idarelerde stratejik planlama bağlamında katılımcılığın ölçülmesine yönelik gerçekleştirilen çalışmanın ilk ayağında altı kamu kuruluşunda⁸ farklı düzeylerde görev yapan iç paydaşlarla derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca KOSGEB'in dış paydaşlarıyla da KOSGEB'in stratejik planlama sürecindeki katılımcılık algılarıyla alakalı olarak görüşülmüştür.

Bahsi geçen kamu kuruluşlarının seçilmesinde bazı kriterler göz önünde bulundurulmuştur. Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı; Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasının merkezinde yer alan, sürecin yönlendirilmesine önemli katkılarda bulunan ve uygulamalarıyla diğer kamu kuruluşlarına örnek teşkil etmeleri nedeniyle mülakata dahil edilmişlerdir. Ayrıca bu üç kuruluştan Maliye Bakanlığı ile

⁸ Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB).

Hazine Müsteşarlığı ilk hazırladıkları stratejik planın uygulama döneminin sonuna gelmesi nedeniyle uygulama tecrübesine de sahip bulunmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı ise uygulamalarıyla tüm vatandaşların ilgisini çeken bir kurum olması ve paydaşlarının (öğrenci ve velilerin esas odak olduğu düşünüldüğünde) ülke sathına yayılması nedeniyle; SGK, paydaşlarının bireyler, kurumlar ve meslek odalarının bir karması şeklinde olmasından ötürü çeşitlilik arz ettiğinden; KOSGEB ise paydaşlarının odağının özel şirketler olmasından dolayı mülakat kapsamında görüşülecek kamu kuruluşları olarak seçilmiştir.

Söz konusu kamu kuruluşlarında ortalama 10'ar kişi ile görüşülmüş olup, görüşülen kişiler genel olarak aşağıdaki gruptan oluşmaktadır:

- Stratejik planlama sürecine aktif olarak katılan Strateji Geliştirme Birimi yöneticileri ile bu birimde çalışıp stratejik planlama ekibinde görev alan kişiler,
- Ana hizmet birimlerinde (operasyonel birimler) çalışıp, stratejik planlama sürecine aktif olarak katılan operasyonel birim temsilcileri,
- Stratejik planlama süreci de dahil olmak üzere kuruluştaki süreçleri denetleyen İç Denetim Birimi temsilcileri,
- Strateji Geliştirme Biriminden ve stratejik plan hazırlama sürecinin yürütülmesinden sorumlu üst düzey yönetici (Müsteşar Yardımcısı, Başkan Yardımcısı),
- Operasyonel birimlerden sorumlu olan üst düzey yönetici (Müsteşar Yardımcısı, Başkan Yardımcısı).

Mülakatlar dört temel alanda fikir edinebilmek amacıyla yarı-yapılandırılmış olarak düzenlenmiştir:

- i. Ortamın oluşturulması: Stratejik planlamanın kurum içindeki öneminin belirlenmesi ve kurum içinde paydaş katılımının nasıl işlediği hakkında fikir edinilmesine yönelik sorular,

- ii. Paydaş katılımı için kurumsal kapasite: Kurum bünyesinde paydaş katılımı, siyasal liderlik ve katılıma yönelik destek konularında ortak bir anlayış oluşturulmasına yönelik sorular,
- iii. Uygulamaya yönelik paydaş katılımı: Stratejik planlamaya paydaş katılımının mevcut uygulama biçiminin belirlenmesi amacıyla paydaş katılımının nasıl gerçekleştirildiğine, paydaş katılımı sonucunda stratejide ne tür değişiklikler yapıldığına, hangi yöntemlerin kullanıldığına, hangi paydaşların sürece dahil edildiği ile iyi uygulamaları ve gelişime açık alanları belirlemeye yardımcı olacak biçimde, paydaş toplantılarının geleneksel olarak nasıl organize edildiğine ve paydaşlardan nasıl bir katılım sağlanmak istendiğine ilişkin sorular,
- iv. Sonraki adımlar ve istenen değişiklikler: Bağlamda ortaya çıkan olası değişiklikleri belirlemek amacıyla ve paydaş katılımına yönelik yaklaşımdaki değişim ile bu değişimi destekleyen ya da engelleyen olası faktörler konusundaki görüşler alınarak, stratejik planlamada paydaş katılımının sonraki adımlarının neler olabileceğine ilişkin sorular sorulmuştur.

Sözü edilen dört ana alanda sorulan spesifik sorularla yürütülen bir mülakat akışı belirli soruların ortaya çıkması için araç görevi görmüştür. Ancak bazı sorular üst düzey yönetime yöneltirken bazıları, örneğin katılımın uygulama aşamasına ilişkin sorular, stratejik planlama ekibine ve operasyonel birimlere yöneltilmiştir. Mülakatların akışı bir çerçeve olarak kullanılmış, gidişata göre soruların sıralaması ve derinlik düzeyi belirlenmiştir.

3.2.2. Anket

Çalışmanın ikinci ayağında ise stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Yüksek Öğretim Kurulu, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüleri hariç özel bütçeli kuruluşların

tamamını kapsayan 70 merkezi yönetim kurum ve kuruluşunun stratejik planlama birimlerine anket gönderilmiş ve bunların 67'sinden geri dönüş olmuştur. Cevaplanan anketler ilgili birimler tarafından resmi bir yazı ile iletilmiş olup bu özelliği nedeniyle söz konusu kamu kuruluşlarının sürece ilişkin resmi görüşlerini yansıtmaktadır.

Anket, görüşmeler için oluşturulan çerçeveyi temel alarak hazırlanmış ve buna ek olarak ankete, derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulguları ölçmeye yönelik sorular da eklenmiştir.

Ankette hem açık hem kapalı uçlu sorulara yer verilmiştir. Ankette yer verilen kapalı uçlu soruları, katılımcıların verdikleri yanıtı açıklamaları ve stratejik planlama süreçlerinin uygulama sürecinden örnekler vermeleri istenen açık uçlu sorular takip etmiştir. Ankette yer verilen konular şunlardır:

- İç paydaş katılımına ilişkin algı ve deneyimler,
- Dış paydaş katılımına ilişkin algı ve deneyimler,
- Paydaş katılımının yararlarına ilişkin algılar,
- Katılım yelpazesine göre (bilgilendirme, istişare, dahil etme, işbirliği kurma, güçlendirme) paydaş katılımının amacına ilişkin algılar,
- Stratejik planın planlama ve uygulama aşamalarında farklı düzeylerde sahiplenme,
- Stratejik planın geliştirilmesinde kullanılan katılım araçları,
- Stratejik plan taslağı ya da stratejik plan ara dönem çıktılarına ilişkin istişare,
- Stratejik planın tanıtılması,
- Stratejik planın katılım konusundaki içeriği,
- Kılavuz ve faaliyet raporlama konusundaki görüş ve öneriler,
- Paydaş katılımı için gerekli kapasiteler.

3.3. ARAŞTIRMA SONUÇLARI

Mülakat çalışması kapsamında görüşülen kurumların tamamı katılımı stratejik planlama sürecine dahil etmiş olmakla birlikte, kurumların uyguladıkları katılım yöntemleri ile katılım sağlayan paydaşların sayısı çeşitlilik göstermektedir. Çalışma bünyesinde çarpıcı katılım örnekleri ortaya çıkmıştır. Ancak edinilen genel izlenim, stratejik planlamanın ve bu çerçevede politika oluşturma süreçlerine paydaş katılımının kamu kuruluşları için hala yeni bir olgu olduğudur. Gerek stratejik yönetim gerekse politika geliştirme süreçlerinde kurumsal düzeyde katılım kültürünün henüz tam olarak gelişmediği görülmüştür. Ancak katılımcı stratejik planlama sürecinin, katılımcılığın genişletilmesi konusuna kamu kuruluşlarının ilgisini çektiği görülmektedir.

Araştırma sonuçlarını, öne çıkan ve aşağıda yer alan temel konu başlıkları çerçevesinde değerlendirmek faydalı olacaktır.

- Katılımın gerekliliğinin anlaşılması,
- Kalkınma Bakanlığının stratejik planlamadaki rolü,
- Uygulanan yöntemler,
- İç paydaşlar,
- Dış paydaşlar,
- Geri bildirim,
- Katılımın yarattığı fark,
- Değerlendirme,
- Sahiplenme,
- Stratejik yönetimin iyileştirilmesi.

Bu bağlamda yukarıda sayılan konu başlıkları çerçevesinde mülakatta ortaya çıkan sonuçlara yer verilmesinin ardından, söz konusu başlıkla ilgili anket sonuçları da tablolar halinde incelenecektir.

3.3.1. Katılımın Gerekliliğinin Anlaşılması

Çeşitli kurumlardaki katılımcılık pratiğinin henüz çok yeni bir evrede olduğu görülmektedir. Kimi kurumlar paydaşlarının ve hizmetlerinden yararlananların katılımını sağlamak konusunda daha tecrübeli bir görünüm arz ederken kimi kurumlar da Müşteri Hizmetleri Yönetim sistemleri geliştirme çalışmalarını yürütmektedir. Örneğin SGK, stratejik plan hazırlama sürecinde düzenlenen katılım etkinliklerinden gelen öneriler sonucunda, kurumun genel işleyişi hakkındaki iç paydaş önerilerinin iç ağ (intranet) üzerinden sunulabildiği bir sistem geliştirmiştir. Ek olarak SGK, hizmetlerinden yararlanan dış paydaşlardan geri bildirim sağlayabilmek üzere bir çağrı merkezinin pilot uygulamasını yürütmekte ve 296 Sosyal Güvenlik Merkezi ve bilgi birimlerinden düzenli olarak geri bildirim almaktadır. SGK ayrıca, bağımsız bir kuruluşa düzenli olarak memnuniyet anketi yaptırmayı düşünmektedir.

Genel olarak bakıldığında, paydaş katılımı pratiğinin kaynağında paydaş katılımının yararlarından ya da bunun stratejiye yapacağı etki ve sağlayacağı katkıya ilişkin olumlu bir bakıştan çok, zorunluluğun yattığı düşünülmektedir. Gerçekleştirilen mülakatlar sonucunda paydaş katılımının potansiyel yararları konusunda kamu kuruluşlarının çok fazla bilgi sahibi olmadığı sonucuna varılmıştır. Mülakatlarda paydaş katılımına ilişkin gerekçeler sorulduğunda katılımcıların birçoğu, “paydaşlar ve hizmetlerden yararlananların katılımının, kurumların ihtiyaçlarını anlamaya yardımcı olduğu, bunun da hizmet kalitesini sürdürmeye ve artırmaya yaradığı” şeklinde yanıt vermiştir.

Ancak paydaş katılımının tasarımı ve uygulanması pratikleri ilk olarak zorunluluktan ortaya çıksa da çalışmanın bulguları, doğru koşullar sağlandığında bu sürece dahil olan kişiler tarafından katılımın daha geniş anlamdaki yararlarının daha iyi kavranmasına olanak tanıdığını işaret etmektedir. Örneğin, Başbakanlık bünyesinde kurumun farklı birimleri, iç

paydaş katılımına ilişkin etkinlikler sayesinde daha yoğun bir iletişim içerisine girmişlerdir. Süreç ayrıca, birimlerin kimlik ve bütünlüğünün geliştirilmesine ve çalışanların kurumlarının misyonunu daha net ortaya koymalarına yardımcı olmuştur.

Maliye Bakanlığında görüşülen bir çalışanın, “bazı çalışanların misyonlarını bile ifade edemediklerini görmek şok etkisi yarattı” diyerek katılımın, ortak bir vizyon oluşturulmasında kurum çalışanlarının birlikte hareket edebilmelerini sağlayarak kurumla çalışanları bütünleştirdiğini ifade etmiştir.

Ayrıca, 70 merkezi kamu kuruluşuna gönderilen anketten elde edilen bilgilere göre, strateji geliştirme birimlerinin, stratejik planlama sürecine iç ve dış paydaşların katılımının yararlarının farkında olduklarını göstermektedir. Tablo 3.1 incelendiğinde iç paydaşların katılımı konusunda ifade edilen yararları katıldığını ya da tamamen katıldığını ifade eden anket katılımcısının oranının %65 ile %90 arasında değiştiği görülmektedir.

Anket katılımcılarından bazıları, stratejik planlama sürecine katılımın iç paydaşların ortak bilinç geliştirmesine ve kurumsal kimliğin güçlenmesine olanak tanıdığı yönünde ek bilgi vermiştir. Bazı anket katılımcıları ise toplantı ve çalıştayların iç paydaşlar arasındaki duvarları yıkararak diyalogu güçlendirdiğini, bunun da stratejik planın benimsenmesine destek olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca, iç paydaş katılımının özellikle çalışanlar ve yöneticiler arasında bilgi akışını sağlayarak dolaylı olarak bilinen bazı şeylerin doğrudan ifadesine olanak sağladığı vurgulanmıştır. Özellikle stratejik plan hazırlama sürecinde farklı birimlerden sağlanan bilgi akışı, stratejik planlama ekibinin kurumun kabiliyetlerini daha iyi kavramasına yardımcı olmuştur. Stratejik planlama ekibi ayrıca, bilgi alışverişinin birimlerin diğer birimlerin rolünü anlaması konusunda da faydalı olduğunu söylemiştir.

Tablo 3.1: İç Paydaş Katılımının Yararları

Yararlar	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Paydaşların değer ve önceliklerinin daha iyi anlaşılmasından hareketle daha iyi politika ve hizmet tedariki seçenekleri	%1.6	%1.6	%14.3	%52.3	%30.2
Karar alma süreçleri için daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve meşruiyet sağlanması	%1.6	%3.3	%8.2	%65.6	%21.3
İhtilaflı konulardaki farklı görüşlerin ortaya konması ve böylece önceliklerin daha iyi belirlenmesi olanağı	%1.6	%3.3	%4.9	%59.1	%31.1
Ele alınan konuların daha iyi anlaşılması ve böylece politika ve hizmet tedariki alanlarında daha iyi çıktıların elde edilmesi	%1.6	%3.3	%6.6	%62.3	%26.2
İç paydaşlar arasında uygulamaya yönelik olarak etkin koordinasyon ve ortaklık yaratılması	%3.3	%8.2	%23.0	%47.5	%18.0
Kurumun ve birimlerin rol ve sorumluluklarının iç paydaşlarca daha iyi anlaşılması	%3.2	%8.1	%9.7	%45.1	%33.9
Stratejik planın sahiplenilmesi ve uygulamaya daha fazla inanç duyulması	%3.3	%4.9	%24.6	%44.2	%23.0

Dış paydaşların katılımı konusunda aynı yararlar Tablo 3.2'ye göre, %40 ile %84 arasında değişmektedir. Katılımın en önemli görülen olası yararları ise "Dış paydaşların değer ve öncelikleri konusunda daha iyi bilgi

edinmek” (%84) ve “Dış paydaşların kurumun rolünü ve sorumluluklarını daha iyi anlamasını sağlamak” (%78) olarak sıralamak mümkündür.

Tablo 3.2: Dış Paydaş Katılımının Yararları

Yararlar	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Dış paydaşların değer ve önceliklerinin daha iyi anlaşılmasından hareketle daha iyi politika ve hizmet tedariki seçenekleri	%3.5	%3.5	%8.8	%64.9	%19.3
Karar alma süreçleri için daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve meşruiyet sağlanması	%3.4	%6.9	%15.5	%53.5	%20.7
İhtilaflı konulardaki farklı görüşlerin ortaya konması ve böylece önceliklerin daha iyi belirlenmesi olanağı	%3.6	%5.4	%19.6	%51.8	%19.6
Ele alınan konuların daha iyi anlaşılması ve böylece politika ve hizmet tedariki alanlarında daha iyi çıktılarının elde edilmesi	%3.4	%8.6	%17.2	%50.1	%20.7
Dış paydaşlarla uygulamaya yönelik olarak etkin koordinasyon ve ortaklık yaratılması	%5.3	%10.5	%33.3	%33.4	%17.5
Kurumun ve birimlerin rol ve sorumluluklarının dış paydaşlarca daha iyi anlaşılması	%5.1	%3.4	%13.6	%47.4	%30.5
Stratejik planın dış paydaşlarca sahiplenilmesi ve uygulamaya daha fazla inanç duyulması	%6.9	%12.1	%41.3	%25.9	%13.8

Anket katılımcıları dış paydaş katılımını özellikle planın daha gerçekçi kılınması, planın uygulanma düzeyinin artırılması ve kurumun ihtiyaçlarının ve güçlü yanlarının dışarıdan görüldüğü biçimiyle anlaşılması bakımlarından yararlı bulmaktadır.

Anket katılımcılarına ayrıca katılım konusundaki farklı yaklaşımlar (bilgilendirme, istişare etme, dahil etme, işbirliği kurma ve güçlendirme) tanıtılmıştır. Dış paydaş katılımının kendileri için en önemli üç amacını seçmeleri ve önem sırasına koymaları istenilmiş; Tablo 3.3'te de görüldüğü üzere anket katılımcılarının %35'i "işbirliği yapma" seçeneğini ilk sıraya koymuş, ancak ikinci ve üçüncü sıraların ağırlıklı puan toplamı "istişarede bulunma" seçeneğini ilk sıraya taşımıştır. Anket katılımcıları ilk sırada işbirliğini seçerek onu vurgulamakta, ancak katılımın amacı olarak istişareyi önceliklendime eğilimi göstermektedir.

Tablo 3.3: Dış Paydaş Katılımının Amacı

Amaçlar	1. sıra	2. sıra	3. sıra	Ağırlıklı Puan*
Bilgilendirme	%19	%7	%16	68
İstişare	%21	%33	%39	147
Dahil Etme	%25	%35	%20	140
İşbirliği Kurma	%35	%23	%25	141
Güçlendirme	%0	%2	%0	4
* 1.sıra puanı 2 ile, 2.sıra puanı 2 ile, 3.sıra puanı 1 ile çarpılıp toplanmıştır.				

3.3.2. Kalkınma Bakanlığının Stratejik Planlamadaki Rolü

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kılavuz, kurumların stratejik planlama sürecinde nasıl ve ne zaman katılımcılık sağlayacakları

konusundaki kararlarda oldukça etkileyici görülmektedir. Bir bakıma bu, katılımcılık konusunda rehberliğin oldukça önem arz ettiği ve etkisi olduğunu göstermesi bakımından olumludur.

Diğer yandan bu durum, Kılavuzdaki bazı belirsiz ifadelerin kapsamlı etkileri olabileceği anlamına gelmektedir. Örneğin, stratejik planlama sürecinin başlangıcında kuruluş içi analiz, evre analizi, paydaş analizi ve GZFT analizinden oluşan bir “Durum Analizinin” yapılması gerektiğini söyleyen Kılavuzun, paydaş katılımının zamanlamasını etkilediği görülmektedir. Bu çerçevede çoğu kurumda katılım, tüm stratejik planlama sürecinin başından sonuna bir parçası olmak yerine, stratejik planlama sürecinin durum analizi gibi sadece belirli bir aşamasındaki bir defaya mahsus etkinlikler olarak görülmektedir.  rnek vermek gerekirse KOSGEB temsilcileri, stratejik planlama sürecindeki toplantıya bir grup dış paydaşın katıldığını ve dış paydaşların toplantıya son derece olumlu yaklaştıklarını, fikirlerini paylaşma fırsatı buldukları için memnuniyet duyduklarını ifade etmiştir. Ancak dış paydaşlar (görüşülen STK’lar), gerçekleştirilen toplantının esas olarak stratejik planlama sürecinin bir parçası niteliğindeki bir strateji toplantısı olduğundan bile haberlerinin olmadığını ifade etmişlerdir.

Genel olarak, Kalkınma Bakanlığının rehberliği ve desteği kuruluşlarca yararlı bulunmaktadır. Söz konusu rehberliğin, paydaş katılımına ilişkin bileşenler de dahil olmak üzere stratejik planlama sürecinin yürütülmesine yönelik bir yol haritası belirlemesi bakımından yararlı olduğu anlaşılmaktadır. Görüşme yapılan tüm kurumlar, Kalkınma Bakanlığının sürecin farklı aşamalarına daha fazla müdahil olmasını tercih edeceklerini belirtmişlerdir. Örneğin SGK, kendi yaklaşımları ile Kalkınma Bakanlığının yaklaşımı arasında farklılık gözlemlemiştir. SGK planın bitimine yakın büyük değişiklikler yapma zorunluluğunda kalmaktansa, Kalkınma Bakanlığının plan süreci boyunca veya en azından sürecin başında ve ortasında da etkin biçimde müdahil olmasının daha faydalı olacağını düşünmektedir.

Kuruluşlarla yapılan görüşmelere ek olarak merkezi idaredeki kamu kuruluşlarına gönderilen anket formunda da katılımcılara Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kılavuzun geliştirilebilmesine yönelik görüş ve önerilerini belirtmeleri istenmiştir. Katılımcılar tarafından dile getirilen sorun ve öneriler aşağıda yer almaktadır:

- Parlamento, bakanlıklar ve yurttaşların stratejik plan hazırlama aşamasında ve stratejik planın uygulanma aşamasının izlenmesinde nasıl etkin katılım sağlaması gerektiğine ilişkin Kılavuzda ayrıntılı bilgi verilmelidir.
- Mali yönetim vurgusundansa politika geliştirme konusuna daha fazla vurgu yapılması gerekmektedir.
- Farklı yararlanıcı profillerine çeşitli düzeylerde hizmet veren kurumlar farklı katılım pratiklerine ihtiyaç duymaktadır. Kılavuzun, kurumların farklı özelliklerine göre paydaş katılımı ve paydaş yönetimi konularında bilgi ve örneklerle zenginleştirilmesi gerekmektedir.
- Kılavuzun senaryo, risk ve fayda-maliyet analizlerini planlama sürecinde kullanılması zorunlu yöntemler olarak ele alıp, bu araçların nasıl katılımcı bir biçimde uygulanabileceği konusunda yol göstermesi gerekmektedir.
- Kılavuzun stratejik yönetime ilişkin olarak KMYK Kanunu ile birlikte gelen güncel sorunları ele alması ve bu sorunların çözümüne ilişkin yol göstermesi gerekmektedir.
- Kılavuzda izleme ve değerlendirme süreçleri daha fazla ayrıntılandırılmalıdır.
- Kalkınma Bakanlığının stratejik planlar konusunda geri bildirimde bulunması için etkin bir sistem tesis edilmelidir.

3.3.3. Uygulanan Yöntemler

Kılavuz, stratejik yönetim yaklaşımının temel adımlarını ele almakta ve stratejik plana dahil edilmesi gereken temel unsurları ortaya koymaktadır. Kılavuzda paydaşların katılımının sağlanabilmesi için söyleşi, anket, çalıştay ve toplantı gibi birkaç farklı temel yöntem yer verilmektedir. Katılım süreçlerinin çoğu hizmetlerden yararlananların beklenti ve memnuniyetine ilişkin veri ihtiyacını temel almakta, Kılavuzda yer aldığı haliyle genellikle durum analizi (anketler, bazen dış paydaşlarla yüz yüze toplantılar ve GZFT analizi) biçiminde ortaya çıkmaktadır. Stratejik planların hazırlanması sürecindeki katılımın, daha çok paydaşların kurum ve aldıkları hizmet konusundaki olumlu/olumsuz görüşlerine ilişkin paydaş anketleriyle sınırlı olduğu görülmektedir. Gerçekleştirilen görüşmelerde edinilen izlenime göre çoğu kurum Kılavuz doğrultusunda hareket edip, katılıma ilişkin yalnızca asgari gereklilikleri yerine getirmiştir. Bu gerekliliklerin ötesine geçme iddiasındaki Milli Eğitim Bakanlığı, stratejik planlama yapılarından⁹ (her düzeyde stratejik plan hazırlama) hareketle geniş kapsamlı katılım süreçleri tasarlamıştır. Milli Eğitim Bakanlığı'nda çalışan operasyonel birim temsilcileriyle yapılan görüşmelerden, genel müdürlüklere kendi katılım yöntemlerini seçmek konusunda belirli düzeyde serbestlik tanındığı, bunun da farklı yaklaşımların kullanımı sonucunu doğurduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, Özel Eğitim Kurumları Genel Müdürlüğü uyguladığı ankete son derece sistematik bir yaklaşım getirmiştir. Tüm özel okullara ve okullar aracılığıyla velilere özel eğitim sisteminin zaaflarına ve sistemden beklentilere ilişkin bir anket iletilmiştir. Ankete binlerce yanıt gelmiş, verilerin tamamı analiz edilmiştir.

Kuruluşlara gönderilen anket sonuçları da yukarıda ele alınan bulguları destekler nitelikte görülmektedir. Tablo 3.4'e göre dış paydaşların

⁹ Bu yapılara göre Milli Eğitim Bakanlığı'nda her düzeyde stratejik plan hazırlanmaktadır. Bu düzeyler Bakanlık düzeyi, ana hizmet birimi (genel müdürlük) düzeyi, taşra teşkilatlarında il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri düzeyi ve okul düzeyi olarak sıralanabilmektedir.

katılımı için kullanılan yöntemler anketler, çalıştaylar, toplantılar, değerlendirmeler ve yorumlar şeklinde sıralanmaktadır.

Tablo 3.4: Katılım Araçları

Araçlar	Sayı	Geçerli yüzde
İç paydaş anketi	53	%81.5
Devlet kurumlarıyla anket	50	%76.9
Sivil toplum kuruluşlarıyla anket	48	%73.8
Stratejik planlama konusunda iç paydaş eğitimleri	43	%66.2
Bilgilendirme toplantısı	41	%63.1
Stratejik plan taslağı konusunda yazılı görüş alma	40	%61.5
Arama konferansı/ortak akıl toplantısı	33	%50.8
Stratejik planın iç ağ üzerinden paylaşımı	30	%46.2
Yurttaş anketi (hizmetlerden yararlananlar)	20	%30.8
Stratejik plan taslağının web sayfası üzerinden paylaşımı	20	%30.8
Stratejik planlama süreci ve ara dönem çıktıları konusunda ilan ve broşürler	17	%26.2
Yurttaş anketi (genel)	10	%15.4
Basın duyurusu	5	%7.7

Anketler, stratejik planlama sürecinde dış paydaşlardan geri bildirim alma konusundaki temel katılım aracı olup posta yoluyla, yüz yüze ve e-posta yoluyla yapılan anketler biçiminde gerçekleştirilmiştir. Diğer kamu kurumları nezdinde yapılan anketlerin birçoğu elektronik anket formları yoluyla düzenlenmiştir. Diğer kamu kurumları ve kamu kurumu dışındaki kuruluşlarla yapılan anketlerin pek azını yüz yüze anketler oluşturmaktadır. Yurttaşlar dışındaki dış paydaşların katılımını sağlamak için çalıştay ve toplantılardan yararlanılmıştır. Bazı durumlarda kurumlar dış paydaş

konumundaki kuruluşlardan stratejik plan taslağını gözden geçirmelerini ve yorumlamalarını istemiştir. Sıradan yurttaşlar ise sürece yalnızca anket yoluyla ve bazı durumlarda kurumun web sitesine konulan stratejik plan taslağına yorum bildirerek katılım sağlayabilmişlerdir.

Anket sonuçları, kullanılan katılım yöntem ve araçlarında pek az çeşitlilik olduğunu göstermektedir. Tablo 3.4 incelendiğinde anket katılımcılarının çoğunluğunun kamu kurumları ya da STK'lar nezdinde anketler (%81,5 iç paydaş anketi, %77 kamu kurumu konumundaki paydaşlarla anket ve %74 STK'larla anket) düzenlediği, ancak yurttaş anketlerini daha az tercih ettikleri görülmektedir. (%31 hizmetlerden yararlananlarla anketler ve %15,4 genel yurttaş anketleri) Ayrıca, anket katılımcılarına paydaş katılımı süreçlerini daha iyi hale getirmek için hangi becerileri geliştirmek istedikleri sorulduğunda, Tablo 3.5'te de görüleceği üzere %51 gibi bir çoğunluk anket tekniklerini tercih etmiştir.

Tablo 3.5: Daha İyi Paydaş Katılımı İçin Gerekli Beceriler

Beceriler	İhtiyaç yok	Biraz ihtiyaç var	İhtiyaç var	Çok ihtiyaç var	Fikri yok
Katılımcı strateji geliştirme teknikleri	%1.8	%5.3	%50.9	%42.0	%0.0
Katılımcı toplantılar moderasyon teknikleri	%3.6	%3.6	%44.6	%44.6	%3.6
Anket teknikleri	%3.6	%7.3	%38.2	%50.9	%0.0
Müşteri/kullanıcı ilişkileri yönetim teknikleri	%3.5	%3.5	%47.4	%43.9	%1.7
İnternet yoluyla katılım teknikleri	%5.5	%3.5	%45.6	%43.9	%1.5

3.3.4. İç Paydaşlar

Stratejik planların geliştirilme süreci genellikle aşağıdaki gibi düzenlenmektedir:

- Sürecin işleyişi ve çıktıları ile genel yönetimi konusunda karar alacak üst düzey yöneticilerden oluşan bir üst komisyon,
- Birimler arası ortak konularda teknik işleri yürütecek, her bir birimin çalışanlarından oluşan bir koordinasyon ekibi,
- Birimlerde birimi ilgilendiren konularda çalışacak ekipler,
- Koordinasyonu sağlamakla görevli stratejik planlama birimi.

Kuruluşun hiyerarşik yapısının daha kapsamlı olduğu hallerde ise üst komisyon ile koordinasyon ekibi arasında, örneğin birim yöneticilerinden oluşan bir koordinasyon komisyonu gibi ara düzey koordinasyon mekanizmalarına da başvurulmaktadır. Bunlara ek olarak taşra teşkilatına sahip bazı kuruluşlar için taşraya özgü birimler arası koordinasyon mekanizmalarının da kurulduğu görülmektedir.

Kılavuz uyarınca kurumun farklı birimlerinden gelen üyelerle stratejik planlama ekipleri kurulmuştur. Toplantıların yoğunluğu ve katılımcı sayısı kurumlar arası farklılık göstermekle birlikte, kurum içi çalışanların katılım biçimlerinin oldukça benzer bir yapı arz ettiği görülmektedir.

Birçok örnekte stratejik planlama alanında verilen eğitimler planlama sürecine dahil olan kişileri stratejik yönetim ile aynı kavrayış düzeyine getirmeye yaramıştır. Bazı hallerde stratejik planlamanın önemine ilişkin bilgi vermek üzere daha geniş çalışan gruplarını hedef alan toplantılar düzenlenmiştir.

GZFT analizi çalıştayları genellikle geri bildirim toplamak için kullanılan bir pratiktir. Birçok durumda, kurumlar oturumları yönetmek için

profesyonel moderatörler istihdam etmiştir. Çalıştaylardaki katılımcı profili çeşitlilik göstermektedir. Bazı durumlarda çalıştay dış paydaşların da katılımıyla düzenlenirken, bazı durumlarda yalnızca yöneticilerle sınırlı tutulmuş; diğer hallerde ise yöneticilerden destek personele kadar tüm çalışanlar kurumun sorunlarını tartışmak üzere bir araya gelmiştir. Bakanlıklardan biri, GZFT çalıştayına Bakanın bizzat katıldığını belirtmiştir. Bazı kurumlarda söz konusu iç paydaşlarla gerçekleştirilen GZFT toplantılarının çok zaman alması, diğer katılımcı etkinliklere az süre kalmasına neden olmuştur.

Stratejik plan taslağının çekirdek bir stratejik planlama ekibi tarafından hazırlandığı, bunun ardından geri bildirim almak için daha geniş bir çalışan grubuyla (ya da tüm çalışanlarla) istişareye açıldığı bazı örnekler de söz konusudur. Sıkça başvurulanan bir diğer yöntem ise kurumsal anketlerdir. Alınan geri bildirimleri konulara bağlı geri bildirim (vizyon, güçlü yanlar, zayıf yanlar, vs.) ile çalışanların işlerinden memnuniyetine ilişkin geri bildirim olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Bazı örneklerde anket yoluyla binlerce çalışana ulaşmak mümkün olmuşsa da kimi kurumlarda bu durum, düşük yanıtlama oranları ile bir soruna dönüşmüştür. İç ağ üzerinden erişilen elektronik anketler de iç paydaş geri bildirimini toplamak için başvurulanan yöntemler arasında görülmektedir.

İç paydaşların katılımının sağlanmasında bir takım güçlüklerin de baş gösterdiği örnekler görülmüştür. Örneğin, Maliye Bakanlığında bir çalışan, Ankara'daki birimlerin deneyim ve düşüncelerini diğer birimlerle paylaşmak için düzenlenen çalıştaylara katılımın sağlanmasının son derece güç olduğunu ifade etmiştir. Bunun nedeni olarak stratejik plan hazırlanmasının arz ettiği önem ve değer konusunda katılımcıların yeterince ikna olmamaları ile alıştıkları biçimde çalışmaya devam etmeyi tercih etme istekleri olduğu görülmektedir.

Taşradaki birimlerin katılımı ise bazı taşra birimlerinin yöneticilerinin merkezi düzeydeki stratejik planlama komisyonuna dahil edilmesi, taşra birimlerinin her birinde stratejik planlama ekiplerinin kurulması, seçilen bazı taşra birimlerinde stratejik planlama etkinliklerinin düzenlenmesi ve taşra birimlerinde çalışanlara yönelik düzenlenen iç paydaş anketleri gibi çeşitli yöntemlerle sağlanmıştır.

Gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerde kurumların, taşra birimlerinin sürece dahil edilmesi konusundaki yaklaşım ve düşünceleri arasında farklılıklar olduğu görülmüştür. Örneğin, KOSGEB’de görüşülen bir çalışanın ifadesine göre yerel birimler operasyonel düzey ile uğraştıklarından, onların stratejik planlama sürecine katılımının bir yararı olmayacaktır. Aynı çalışan bir diğer görüşünü ise “Ayrıca, yerel birimlerin tümünün etkin biçimde katılımını sağlamak hem çok zaman alacak, hem de çok masraflı olacaktır. Yerel ihtiyaçları merkeze iletmek Ankara’daki temsilcilerin işidir.” şeklinde ifade etmektedir. Bu çerçevede, KOSGEB’de Ankara’daki yerel bölgelerden sorumlu operasyonel birim, söz konusu bölgelerle iletişim halinde olmuş, gerek bireysel elektronik posta davetiyeleri göndererek gerekse taslağı iç ağ üzerinden erişime açarak yerel birimlerin plan üzerinde görüş beyan etmesine olanak tanımıştır.

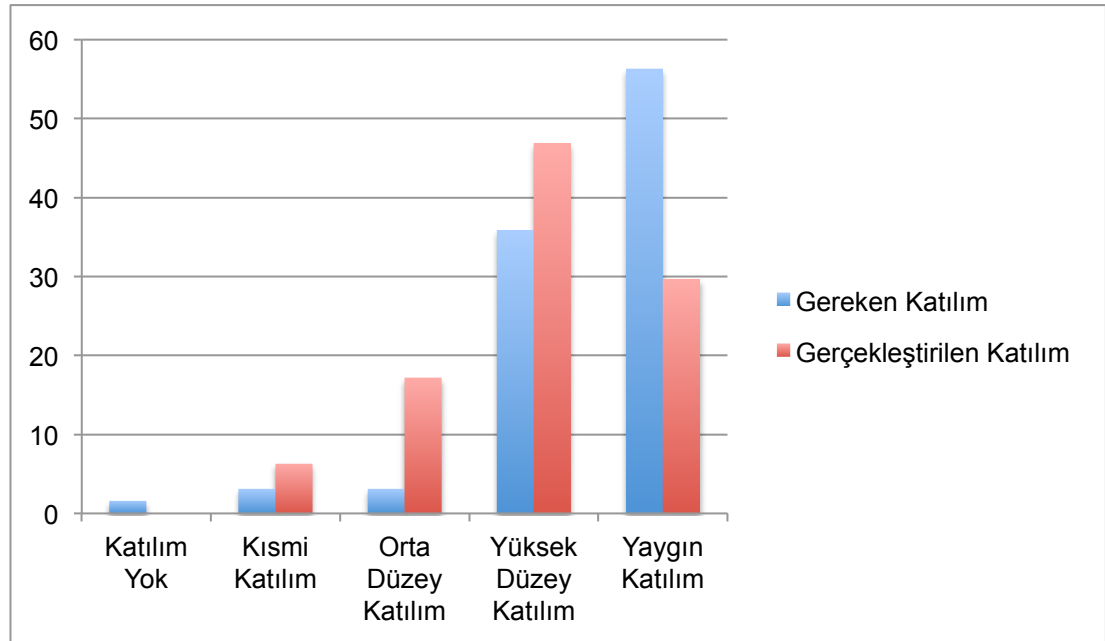
Maliye Bakanlığı örneğinde ise Türkiye çapındaki yerel temsilcilikler sürece dahil olmak konusunda son derece istekli davranmış, ancak bu konuda üst yönetimden destek bulamamışlardır. Maliye Bakanlığında görüşme gerçekleştirilen bir çalışan konuyu, “stratejik planı uygulayanlar yerel birimlerdir ancak bu birimlerin ne olup bittiğinden haberleri yok” şeklinde özetlemektedir.

Stratejik planlama sürecine iç paydaş katılımı ile ilgili olarak kuruluşlara gönderilen anket sonuçlarından Tablo 3.6 ve Grafik 3.1 incelendiğinde, katılımcıların %92 gibi büyük bir çoğunluğunun stratejik plan hazırlık süreçlerine iç paydaşların yüksek ya da geniş kapsamlı katılımının

gerekli olduğunu düşündüğü, %77'sinin gerekli olan iç paydaş katılımının fiili olarak da gerçekleştirilebildiğine inandığı görülmektedir.

Tablo 3.6: İç Paydaşların Gereken ve Gerçekleştirilen Katılımı

Durum	Gereken Katılım	Gerçekleştirilen Katılım
Katılım yok	%1.6	%0.0
Kısmi katılım	%3.1	%6.3
Orta düzey katılım	%3.1	%17.2
Yüksek düzey katılım	%35.9	%46.9
Yaygın katılım	%56.3	%29.7



Grafik 3.1: Gereken ve Gerçekleştirilen İç Paydaş Katılımı (%)

Anket sonuçlarında ortaya çıkan bir diğer durum ise 26 strateji geliştirme birimi daha fazla iç paydaş katılımının gerekli olduğunu

düşünürken beş stratejik planlama biriminin sağlanan katılımın ihtiyacı aştığına inanmasıdır. Bazı strateji geliştirme birimleri daha fazla katılımın süreci yavaşlatacağını ve bürokrasiyi artıracığını savunmaktadır. Orta ila yüksek katılım düzeylerini savunanlar bunun hem asıl sorun ve güçlükleri yansıtması anlamında planın niteliğini iyileştireceği, hem de sahiplenmeyi artıracığı görüşündedir.

Sorulan açık uçlu sorunun yanıtlarına bakılacak olursa anket katılımcıları iç paydaşların katılımı ile ilgili bir dizi başka konuya da değinmektedir:

- Katılımcıların bilgi düzeyi (niteliği) en az sayısı (niceliği) kadar önemlidir.
- Aktif katılım mümkün değilse, iç paydaşların en azından planlama sürecinin her bir aşamasından haberdar edilmesi gerekmektedir.
- Bazı katılımcılar, katılım sürecini yönetenlerin stratejik yönetim konusunda derinlemesine bilgi sahibi olmaları, önyargıdan ve bazı planlama ekollerine aşırı bağlılıktan kaçınmaları gerektiğini ifade etmektedir.

Genel çerçevede bakıldığında anket katılımcıları, iç paydaşların katılımının çalışanlar ve yöneticiler arasında bilgi akışına ve böylece zımni bilgilerin doğrudan ifadesine olanak tanıdığını düşünmektedir. Bu, stratejik planlama ekibinin kurumun becerilerini daha iyi kavramasına katkı sağlamaktadır. Ayrıca katılımcılar, bilgi alışverişinin her bir birimin diğerlerinin rolünü anlaması bakımından yararlı olduğunu ifade etmektedir.

3.3.5. Dış Paydaşlar

Dış paydaşların katılımı beraberinde farklı kurumlar için farklı güçlükler getirmektedir. Örneğin toplumun tüm kesimleriyle etkileşim halinde olan

Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık gibi birçok bakanlığın dış paydaşları çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı için paydaşların kimler olduğunun belirlenmesi aşaması bazı güçlükleri de beraberinde getirmiştir. Hazine Müsteşarlığı, paydaş analizi kapsamında 3000 paydaşını, paydaş seçim yöntemi kullanarak ve konularına göre sınıflandırarak paydaşları yönetilebilir bir düzeye indirgemıştır.

Gerçekleştirilen mülakatta Başbakanlık'ta çalışan bir katılımcı ise dış paydaş katılımı konusunda elde ettikleri sonuçtan memnuniyetini ifade etmiştir. Başbakanlık yetkilisi konuyu “en az genel müdür yardımcısı düzeyinde tüm merkezi kamu kuruluşlarını, strateji geliştirme birimlerini ve STK'ları kapsayan bir ortak akıl platformu kurduk. Bu hem kendi kararlarını kendi almaya alışkın olan Başbakanlık için hem de paydaşlar için yeni bir şeydi. Şimdi yılda bir kere olmak üzere ortak akıl toplantısı düzenlemeyi planlıyoruz” şeklinde ifade etmiştir.

Toplumun neredeyse tüm kesimlerine hizmet veren ve işverenler, çalışanlar, sendikalar, odalar ve diğer kamu kurumlarıyla ilişki içerisinde olan SGK da dış paydaş katılımı konusunda oldukça sistematik bir yaklaşım sergilemiştir. SGK, dış paydaşlarını hizmetlerinden yararlananlar ve hizmet sağlayıcılar olarak ikiye ayırıp, bu gruplara farklı tür anketler göndermiştir. Yerel düzeyde hizmetlerden yararlananlarla düzenlenen anketlerin bir kısmı il müdürlükleri aracılığıyla yüz yüze yapılmıştır. Anketlerden elde edilen veriler GZFT analizine dönüştürülmüş, nihai olarak da SGK'nın amaç ve hedeflerin belirlenmesinde kullanılmıştır. Ancak SGK'nın anket uygulaması dışında yüz yüze toplantılar vb. gibi başka yöntemleri uygulamaları mümkün olmamıştır.

Bu sistematik paydaş analizi ve anketlerin yanı sıra, teşkilatları içerisinde bulunan mevcut kurullarından geri bildirim sağlayan kurumlar da söz konusudur. Örneğin SGK, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Yönetim Kurulu'na, hazırlanan stratejik plan taslağına ilişkin bilgi vererek onlardan geri bildirim almıştır.

Görüşülen kurumlardan bazıları dış paydaşlardan bilgi alabilmek amacıyla anket dışında yüz yüze toplantı ve çalıştay gibi farklı yöntemleri de kullandıklarını ifade etmiştir. Çalıştaylarda genellikle dışarıdan gelen moderatörlerden yararlanıldığı görülmüştür. Örneğin, KOSGEB dış paydaşlarla bir beyin fırtınası toplantısı düzenlemiş, dışarıdan alınan organizasyon desteği, açık bir yöntem getirerek, katılım konusunda katalizör rolü oynamış ve katılımcıları motive ederek etkinliğe büyük fayda sağlamıştır.

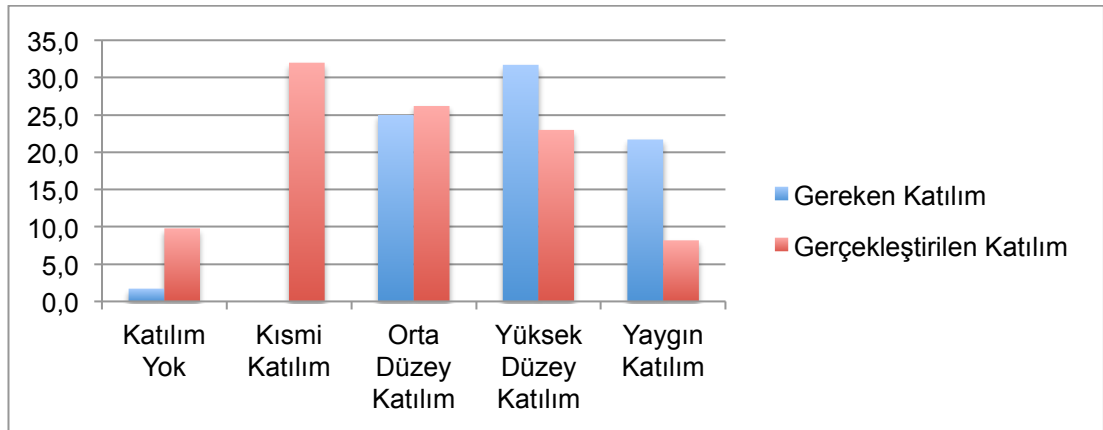
Gerçekleştirilen mülakatlarda, çalışmalarının çoğunluğunu iç paydaşlar üzerinde yoğunlaştıran ve dış paydaşların katılımını büyük oranda göz ardı eden bazı kurumların da bulunduğu görülmüştür. Maliye Bakanlığı örneğinde dış katılım çok sınırlı olmuş, dış paydaş katılımı konusunda yalnızca Muş ilinde tek bir pilot çalışma yapılmıştır.

Yalnızca merkezi düzeyde değil, tüm düzeylerde stratejik plan geliştirme amacı güden Milli Eğitim Bakanlığı örneğinde, farklı düzeylerde dış paydaşların katılımı sağlanmıştır. Kılavuz sürecin çerçevesini oluşturmuşsa da her bir Genel Müdürlük ve İl Müdürlüğü kendine özgü bir yol izlemiştir. Milli Eğitim Bakanlığında görüşülen bir çalışan konuyu, “Farklı bölge ve illerin farklı özellikleri olduğu için bir şablon vermek istemedik. Kendi özgün planlarını hazırlamaya teşvik ettik.” şeklinde ifade etmiştir. Ancak Milli Eğitim Bakanlığında öğretmen, öğrenci ve veliler gibi hizmetlerden yararlananların görüşlerinin sürece ne kadar dahil edildiğine ilişkin bazı eleştiriler dile getirilmiştir. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığında merkezi düzeyde dış paydaşların katılımının –paydaşların katılım konusunda kısmen gönülsüz davranmaları nedeniyle– sınırlı olduğuna ilişkin bir algının hakim olduğu görülmektedir.

Bazı kurumların ise dış paydaşları sürece katmanın gerekliliği konusunda kuşkucu bir tutum içerisinde olduğu görülmektedir. Dış paydaşların katılımının stratejik plan açısından gerçekten yararlı olup olmadığı konusu da mülakatlarda görüşülen bazı katılımcılar tarafından

sorgulanmaktadır. KOSGEB’de görüşülen bir çalışanın, dış paydaşların katılımının politika geliştirme aşamasında ne denli yararlı olduğu konusunda ikna olmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca söz konusu çalışan, dış paydaş katılımından aldıkları geri bildirimin amaç ve hedefleri etkilemek konusuna odaklanmadığını, iç paydaşlarla daha kapsamlı bir katılım süreci yürütmenin daha yararlı olacağını düşünmektedir.

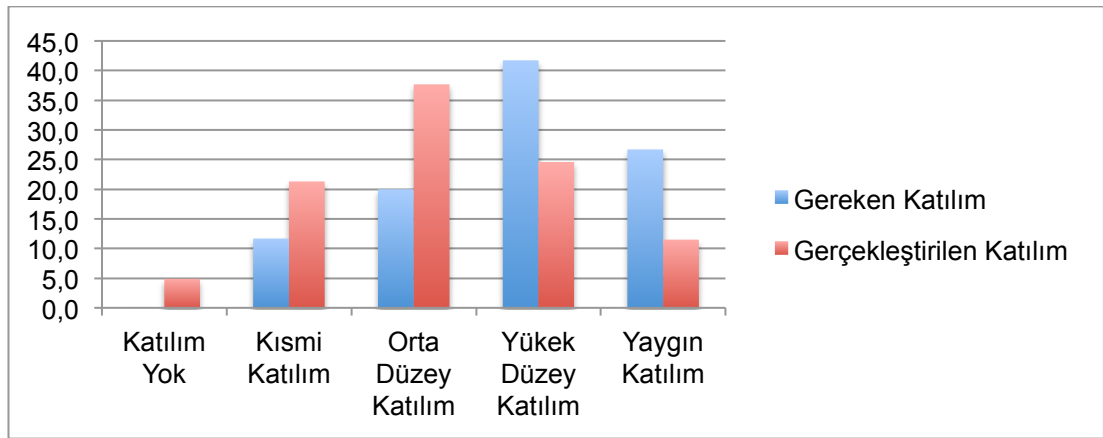
Anket katılımcılarından diğer kamu kurumları, kamu kurumu dışındaki kuruluşlar ve yurttaşların gereken ve sağlanan katılımına ilişkin algılarını belirtmeleri istenmiştir. Grafik 3.2, 3.3 ve 3.4’e göre, kurumların %95’inin dış paydaşların katılımını çeşitli düzeylerde sağladığı; ankete katılan kurumların %90’ının “diğer kamu kurumlarını”, %95’inin “kamu kurumu dışındaki kuruluşları” sürece kattığı görülmektedir.



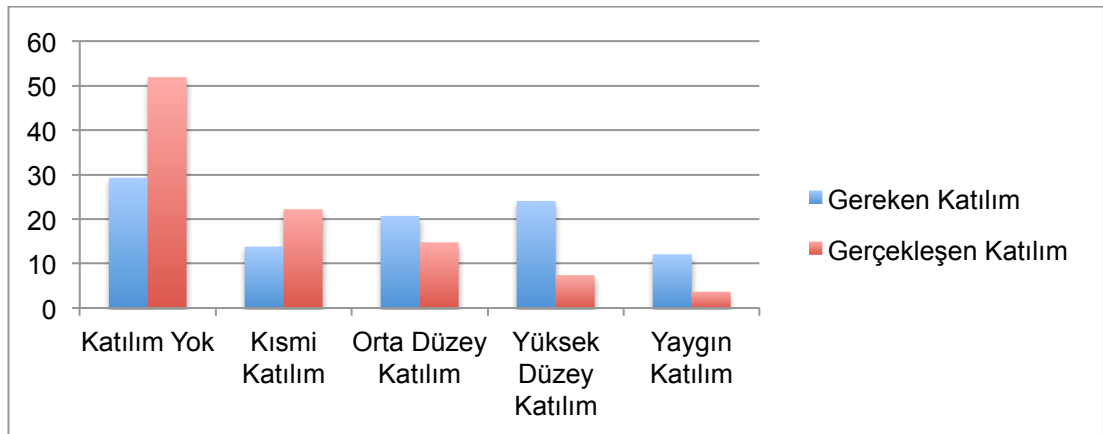
Grafik 3.2: Diğer Kamu Kurumlarının Katılımı (%)

Ancak, yurttaşların katılımının diğer dış paydaş türlerine nazaran hayli düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Strateji geliştirme birimlerinin %48’i yurttaşları stratejik planlama sürecine dahil ettikleri iddiasındadır. Ayrıca, anket katılımcılarının %29’u stratejik plan geliştirme sürecinde yurttaş katılımının gerekli olmadığı inancındadır. Her üç tür dış paydaşta da istenen

ve gerçekleşen katılım düzeyleri arasında ciddi bir makas bulunmaktadır. Anket katılımcıları dış paydaşların sürece yaygın ya da yüksek düzeyde katılımının gerekli olduğunu düşünmekteyken (diğer kamu kurumları için %53, kamu kurumu dışındaki kuruluşlar için %68 ve yurttaşlar için %36), gerçekleşen katılım düzeyi ciddi oranda daha düşük olarak algılanmaktadır (sırasıyla %31, %36 ve %11).



Grafik 3.3: Kamu Kurumu Dışındaki Kuruluşların Katılımı (%)



Grafik 3.4: Yurttaş Katılımı (%)

Anket katılımcıları dış paydaşların katılım düzeyini paydaş tarafından etkilenme ve paydaşı etkileme düzeyi olmak üzere iki kriterle ele almaktadır. Konu yurttaş katılımı olduğunda birçok anket katılımcısı bu ikili etki arttığında katılım ihtiyacının da arttığını düşünmektedir.

Genel anlamda bakıldığında, yurttaş katılımı aynı derecede önemli ya da cazip olarak görülmemektedir. Hatta bazı örneklerde anket katılımcıları yurttaş katılımını iyi bir stratejik plan hazırlanması konusunda zararlı bile görebilmektedir. Kurumun büyüklüğü yurttaşların katılımı konusunda bir belirsizlik ortaya çıkarmaktadır. Bazı anket katılımcıları büyük kurumlarda yurttaş katılımının güç olduğunu ifade ederken, diğerleri kurumların büyüklüğünün dış paydaş katılımını gerekli kıldığını düşünmektedir. Daha küçük ölçekli kurumlarda çalışan anket katılımcıları ise teknik kapasitelerinin yurttaş katılımının hem gerekliliğini hem de etkinliğini azalttığını savunmaktadır. Yurttaşlara doğrudan hizmet sağlayan kurumlarda çalışan anket katılımcıları ise yurttaşların stratejik planlama süreçlerine katılımına daha büyük bir değer atfetmektedir.

3.3.6. Geri Bildirim

Derinlemesine yapılan görüşmelerde kuruluşlardan bazılarının stratejik plan hazırlama sürecinin her aşamasıyla ilgili olarak ve bu aşamalar neticesinde ortaya konulan ara çıktılar konusunda paydaşlardan sürekli olarak geri bildirim almalarını sağlayacak mekanizmaları oluşturdukları görülmüştür. Örnek verilecek olunursa, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı süreç boyunca çalışmalarını internet siteleri aracılığıyla kamuoyuyla paylaşmıştır. SGK tüm paydaşların görüşlerini alabilmek için hazırlık belgelerini iç ağda, taslak versiyonları ise iç ağ ve internette yayınlamıştır. Başbakanlık ise iç ağda kullanıcıların planlama belgelerine erişebildiği ortak bir alan oluşturarak dileyen kişilerin stratejik plan hazırlama sürecine ilişkin belgelere ve çıktılara ulaşabilmelerine imkan tanımıştır.

Gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde KOSGEB'in de benzer şekilde taslak stratejik plan hakkında çalışanlardan geri bildirim edinebilmek amacıyla iç ağıdan yararlandığı görülmüştür.

Bunlara ek olarak anket sonuçları, paydaşlara geri bildirim sağlandığı durumlarda kurumların dış paydaşlara iç paydaşlardan daha az geri bildirimde bulunduğunu göstermektedir. Tablo 3.7'ye göre katılımın sonucu konusunda geri bildirim edinmek için en çok tercih edilen yöntemin taslak stratejik planı paydaşlarla paylaşmak olduğu görülmektedir.

Tablo 3.7: Paydaşlara Katılım Etkinliklerinin Çıktılarına İlişkin Geri Bildirim Verilmesi

Sağlanan Geri Bildirim	İç Paydaşlar	Dış Paydaşlar
Anket sonuçlarının katılımcılarla paylaşılması	%75.0	%30.6
Toplantı sonuçlarının katılımcılarla paylaşılması	%76.6	%35.5
Taslak stratejiler, amaçlar, hedefler ya da eylemlerin katılımcılarla paylaşılması	%85.9	%41.9

İlgili belgelerin internet üzerinden paylaşılması, hazırlık etkinliklerinin çıktılarının iç ağ yoluyla paylaşılması, planın basılı olarak ya da CD halinde paydaşlara dağıtılması, vizyon ve misyon bildirimlerinin kurum dahilinde tanıtılması anket katılımcıları tarafından geri bildirim konusunda dile getirilen diğer yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlara ilave olarak Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı stratejik planını basın toplantısıyla kamuoyuna tanıtmış, Milli Eğitim Bakanlığı stratejik yönetim konularını ele alan bir kurum içi bülten yayımlamış, Sayıştay Başkanlığı elektronik posta adresi oluşturularak katılımcı ve paydaşlardan elektronik ortamda geri bildirim almış ve Hazine Müsteşarlığı ise stratejik plan hazırlıkları çerçevesinde paydaşlara gönderdiği anketi tamamlayarak kendisine ileten

paydaşlara teşekkür mektubu göndererek katkılarını takdir etme yoluna gitmiştir.

3.3.7. Katılımın Yarattığı Fark

Yapılan görüşmelerde gerek iç gerek dış paydaşların dahil olduğu katılım etkinliklerinin çıktılarının, farklı düzeylerde de olsa stratejik planlara katkıda bulunduğu görülmektedir. Örneğin SGK'da, stratejik planlama ekibine dahil olan operasyonel birim temsilcileri katkılarının gerçekten fark yarattığına ve stratejik planın kendi katkılarına da yer verdiğine inanmaktadır.

Bununla birlikte kimi örneklerde görüldüğü üzere yetersiz bilgilendirmenin, gerek kurum gerek paydaşlar nezdinde katılımın verimliliği konusunda düş kırıklıklarına yol açtığı görülmüştür. Örneğin, KOSGEB stratejik planına katılan paydaşlardan alınan geri bildirim, sürece dahil olan tüm taraflar tarafından yararlı bulunmamıştır. Öte yandan KOSGEB'in stratejik planlama sürecine dahil olan dış paydaşları, önceden daha fazla bilgilendirilmeleri halinde stratejik plan hazırlama sürecine daha etkin bir katılım sağlayabileceklerini ifade etmişlerdir.

Genel anlamda, katılımın stratejik planlarda yarattığı farkın boyutuna ilişkin olarak bir iletişim eksikliği olduğu görülmektedir. Anketin bulguları, Tablo 3.7'de de ifade edildiği üzere en çok tercih edilen yöntemin dış paydaşlara planın çıktılarını göndermek, en az tercih edilenin ise basın toplantıları düzenlemek olduğunu göstermektedir. Stratejik planın tanıtımında halkla ilişkiler etkinlikleri geniş kullanım bulmamaktadır. Ancak, medyanın stratejik planlara ilişkin ilgisi bu alanda bir hayli zayıf bulunmaktadır. Sonuç olarak, katılım faaliyetleri çıktılarının stratejik plana nasıl entegre edildiğine dair paydaşlara geri bildirimde bulunma sisteminin eksik olduğu görülmektedir.

3.3.8. Değerlendirme

Gerçekleştirilen görüşmelerde birçok kurumda genellikle akademisyenleri sürece dahil eden ve teknik bir değerlendirmeyi de içeren, stratejik planların incelenmesi için bir sistemin mevcut olduğu görülmektedir. Örneğin Hazine Müsteşarlığının stratejik plan taslağı akademisyenler ve British Council tarafından incelenmiştir. SGK'nın stratejik plan taslağı da akademik taraflarca değerlendirilmiş olup, değerlendirme grubuna stratejik yönetim konusunda bir kitabı bulunan dönemin Bakanı da destek vermiştir.

Ayrıca Kalkınma Bakanlığı tüm stratejik plan taslaklarını nihai hale getirilmeden önce değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Kalkınma Bakanlığının değerlendirmesini müteakip stratejik plan taslakları, planı hazırlayan kuruluşlardan sorumlu olan Bakanın onayının ardından nihai hale gelmekte ve yasa gereği nihai stratejik planlar kamuoyuna açıklanmaktadır. Bu açıklama genellikle stratejik planın kurumun web sitesinde kamuoyuna duyurulması şeklinde olmaktadır. Bazı kuruluşlar stratejik planlarının basın toplantısı yoluyla kamuoyuna açıklandığını ifade etmekle birlikte söz konusu toplantının genellikle medyanın ilgisini çekmediğini ifade etmişlerdir. Kimi kuruluşlar bunlara ek olarak nihai stratejik planlarını tüm dış paydaşlara da gönderdiklerini ancak, gönderilen planlara ilişkin dış paydaşlardan herhangi bir değerlendirme alamadıklarını ifade etmişlerdir.

Bununla birlikte izleme ve değerlendirme süreçlerinde genellikle dış paydaşlara yer verilmemektedir. Genellikle konu hakkında detaylı teknik bilgiye sahip olmayan dış paydaşların stratejik plan gerçekleştirmelerini içeren faaliyet raporlarını anlaması da güç görülmektedir. Zira mevcut sistemde faaliyet raporlarının bütçe gerçekleştirmeleri konusuna odaklandığı görülmektedir. Bu kapsamda faaliyet raporlarında amaç ve hedeflerin gerçekleştirme düzeyleri üzerinde yeterince durulmaması ve mevcut bilgilerin de kolay anlaşılır, basit ve yalın bir biçimde sunulmaması söz konusu raporların kamusal gözetim için olası bir araç olmasını engellemektedir.

3.3.9. Sahiplenme

Tüm kurumlarda stratejik planın sahiplenilmesi ile katılım arasında güçlü bir korelasyon ortaya çıkmıştır. Katılımın kapsamının, stratejik planın sahiplenilme düzeyini etkilediği görülmektedir. Çalışanların, kendi çalıştıkları birimleri için hedef belirleme sürecine dahil olurlarsa, bu hedefleri daha çok sahiplenecekleri, bunun da stratejik planın uygulanmasına olumlu etkisi olacağı anlaşılmaktadır. Örneğin KOSGEB’de yapılan görüşmelerde operasyonel birimlerin temsilcileri, oldukça yüksek sahiplenme düzeyleri olduğunu ifade etmiştir. Stratejik planlama sürecine katılımları konusunda var olan yüksek motivasyonlarının yanı sıra yöneticilerinin ve mesai arkadaşlarının desteğini de almışlardır.

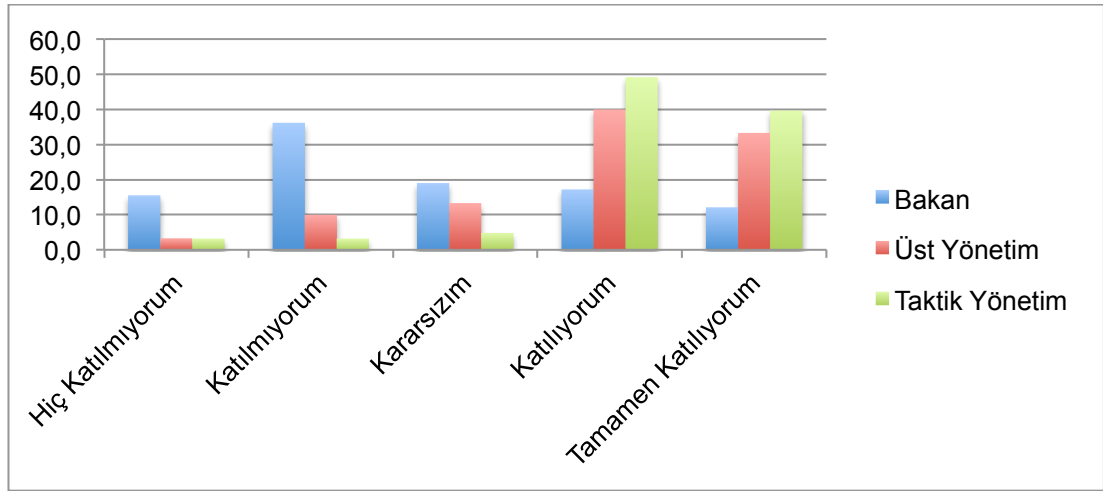
Maliye Bakanlığı, aşağıdan yukarıya doğru ilerleyen yaklaşımlarının birimler düzeyinde daha fazla sahiplenme doğurduğunu görmüştür. Ancak, stratejik planlama sürecine üst düzey yönetimin katılımının sağlanamaması durumunun stratejik planların uygulama aşamasında sorunlara yol açacağı düşünülmektedir. Stratejik planın yararları üst düzey yönetimce doğru algılanmaz ise katılım bir fark doğurmayabilecektir. Tüm kurumlara bakıldığında üst ve orta düzey yönetimin süreci benimsemesinin stratejik planları başarıya taşımakta hayati bir faktör olduğu anlaşılmaktadır. Stratejik plan ne denli katılımcı yöntemlerle hazırlanmış olursa olsun, ilgili bakan ve üst düzey yönetim stratejik planlamanın yararlarına ikna olmamışsa, bu durumun stratejik planın uygulanması süreci üzerinde olumsuz etkileri olması muhtemel görülmektedir. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı, üst düzey yöneticilerini süreç boyunca stratejik planlara müdahil olmalarını sağlayabilmiştir. Yönetimin süreci benimsemesine yardımcı olan bir etmen, stratejik planın hem yasayla zorunlu kılınması hem de denetime konu olmasıdır. Bu çerçevede Milli Eğitim Bakanlığında görüşülen bir çalışan bu konuyu, “Plan hem havuç, hem sopa görevi görüyor.” şeklinde ifade etmiştir.

Üst düzey yöneticilerle birlikte orta düzey yöneticileri de sürece katmak aynı derecede hayati önem arz etmektedir. Örneğin, operasyonel birimlerin yöneticileri stratejik planlama sürecinde yer alanlara yeterli destek sağlamıyorsa, birimlerin işleyişini değiştirmek çok güç olacaktır. Birimler, yalnızca daha sistematik biçimde ifade edilmiş, özünde aynı amaç ve hedefler doğrultusunda çalışmayı sürdürebilecektir. Bu bağlamda SGK’da görüşülen bazı çalışanlar, stratejik planın yaşanan sorunlara çözüm olabileceği düşüncesi kurumda hakim olduğu andan itibaren sahiplenmenin artabileceği görüşündedir.

Anket sonuçları da bu bulguları destekler niteliktedir. Bu çerçevede Tablo 3.8 ile Grafik 3.5 incelendiğinde stratejik planların hazırlanması sürecine Bakanların aktif olarak katıldığını düşünen anket katılımcılarının oranının hayli düşük olduğu görülmektedir (%17,2 “Katılıyorum,” %12,1 “Tamamen katılıyorum”). Üst düzey yönetimin katılımı ise belirgin biçimde daha yüksek oranlar almıştır (%40 “Katılıyorum,” %33,3 “Tamamen katılıyorum”). Taktik yönetimin katılımı ise en yüksek oranı almıştır (%49,2 “Katılıyorum,” %39,7 “Tamamen katılıyorum”).

Tablo 3.8: Yönetimin Stratejik Plan Hazırlık Süreçlerine Katılımı

Durum	Bakan	Üst Yönetim	Taktik Yönetim
Hiç katılmıyorum	%15.5	%3.3	%3.2
Katılmıyorum	%36.2	%10.0	%3.2
Kararsızım	%19.0	%13.3	%4.8
Katılıyorum	%17.2	%40.0	%49.2
Tamamen katılıyorum	%12.1	%33.3	%39.7



Grafik 3.5: Stratejik Plan Hazırlık Sürecine Yönetimin Katılımı (%)

Anket katılımcılarından stratejik planın hazırlama ve uygulama aşamalarına farklı düzeylerden iç paydaşların katılımına ilişkin deneyimlerini sunmaları istenmiştir. Anket katılımcılarının sunduğu deneyimler sınırlı olsa da aşağıdaki bulgular elde edilmiştir.

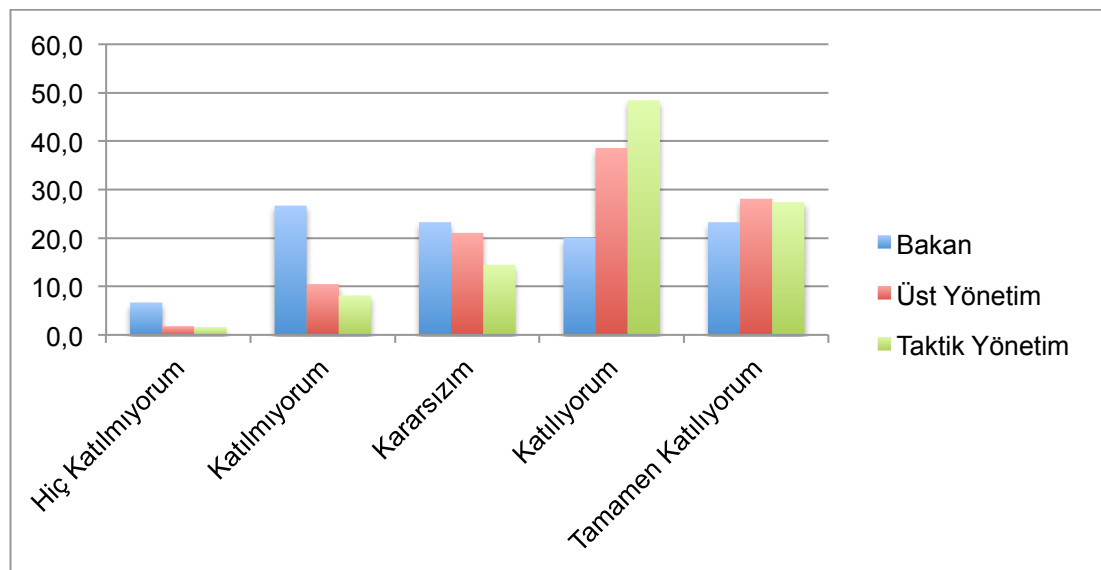
Bakanlar planlama sürecine genelde üst düzey yöneticileriyle istişare yoluyla katılmışlardır. Stratejik planlama ekibi planın belirli bir kısmını hazırlarken, yöneticiler taslağı bakana iletmiş ve doğrudan bakanla tartışmıştır. Bazı durumlarda, özellikle misyon ve vizyonun tartışıldığı aşamada, bakanlar toplantı ve çalıştaylara katılmıştır. Anket katılımcılarının pek azı bakanın vakti ya da sürece ilgisi olmadığından yalnızca taslağı okuyup eleştirdiğini ya da doğrudan onayladığını ifade etmişlerdir.

Bakanların stratejik planın uygulama sürecine başlıca katılım yolunun süreci izlemek ve üst düzey yöneticilere tavsiyelerde bulunmak olduğu belirtilmektedir. Bazı katılımcılar tarafında stratejik planlamanın uygulama sürecine aktif olarak katılan bakanların süreci izlemekle kalmayıp kurumun yıllık stratejik plan toplantılarına katıldığı ve uygulamayı yönlendirdiği ifade edilmiştir. Anket katılımcılarından biri, bakanın mevcut kanun ve mevzuatın

stratejik planın gereklerine göre gözden geçirilmesine ve yeniden yazılması sürecinde aktif olarak çalıştığını belirtmiştir.

Tablo 3.9: Yönetimin Stratejik Plan Uygulama Sürecine Katılımı

Durum	Bakan	Üst Yönetim	Taktik Yönetim
Hiç katılmıyorum	%6.7	%1.8	%1.6
Katılmıyorum	%26.7	%10.5	%8.1
Kararsızım	%23.3	%21.1	%14.5
Katılıyorum	%20.0	%38.6	%48.4
Tamamen katılıyorum	%23.3	%28.1	%27.4



Grafik 3.6: Stratejik Plan Uygulama Sürecine Yönetimin Katılımı

Üst düzey yöneticiler stratejik planlama hazırlık sürecinde genelde Stratejik Planlama Komisyonunun toplantılarına katılma biçiminde yer almışlardır. Anket katılımcılarının üst düzey yöneticilerin planlama

çalıştaylarına katıldığı ve hazırlık sürecinde yönlendirmelerde bulunduğu birkaç örnek söz konusudur. Üst düzey yöneticiler genellikle planın uygulanmasını astları olan yöneticilerin hazırladıkları raporlar yoluyla izlemiş ve gerekli olan hallerde toplantılara katılmıştır. Üst düzey yöneticilerin hazırlanan raporları son derece üstünlükörü biçimde okuduğunun bildirildiği örnekler de bulunmaktadır.

Düşük katılım düzeylerinin uygulama sürecinin niteliğini olumsuz etkilediği belirlenmiştir. Ancak hazırlık sürecindeki katılım iyi olsa bile uygulama aşamasında sahiplenme konusunda yine de sorun yaşanabildiği belirtilmektedir.

3.3.10. Stratejik Yönetimin İyileştirilmesi

Stratejik planlama sürecine katılıma ilişkin meselelerin yanı sıra, anket katılımcıları stratejik yönetimin diğer yönlerinin iyileştirilmesi konusunda da çeşitli yorum ve öneriler dile getirmiştir. Bu yorum ve önerileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Kalkınma Bakanlığının kamu kurumlarını stratejik yönetim üzerine eğitmek ve bilgilendirmek konusunda daha aktif olması arzu edilmektedir. Bu etkinliklerin kurumların üst düzey yöneticilerinin yanı sıra stratejik planlama birimlerini de kapsamaları istenmektedir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığının, üst düzey yöneticileri stratejik yönetimi benimsemeleri yönünde daha aktif biçimde teşvik edebileceği düşünülmektedir.
- Kalkınma Bakanlığının bilgi ve deneyim paylaşımı için platformlar kurması istenmektedir.
- Stratejik yönetim için gerekli örgütlenme yapısı, bugüne dek edinilen deneyimler ışığında Kalkınma Bakanlığı ve Maliye

Bakanlığı tarafından kamu kurumlarıyla ortaklaşa çalışarak gözden geçirilmelidir.

- Stratejik planın, faaliyet raporları ve kurum içi denetim unsurları ile eşzamanlı olarak yürürlüğe girmemesinden kaynaklanan sorunlar çözüme kavuşturulmalıdır. Yönetici ve çalışan düzeyinde bu bileşenlerin birbirlerini tamamlayıcı niteliklerine ilişkin farkındalık yaratılmalıdır.
- Planlama sürecinde gerçekleştirilen mevcut durum analizi dikkatle gözden geçirilmeli, kamu kurumlarının dönüşümü için temel oluşturmaktadır.
- Kamu kurumları arasındaki işbirliğinin artırılması için belirli bir koordinasyon birimi tarafından çalışmalar yapılmalıdır.
- Yakın temas halinde çalışan ya da benzer özellikleri ve görevleri olan kurumlar hem kaynak tasarrufu açısından hem de ortak girdilerden yararlanmak bakımından belirli planlama etkinliklerini birlikte hayata geçirmelidir.
- Hesap verebilirlik ve şeffaflık için gerekli olan kurum içi kontrolün güçlendirilmesi amacıyla kılavuz hazırlanmalıdır.

3.3.11. Paydaş Katılımının Artırılması Konusunda Stratejik Planlarda Yer Verilen İfadeler

Gönderilen ankette katılımcılardan ayrıca, stratejik planlarında paydaş katılımının artırılması konusunda yer alan hedef ve strateji ifadelerini bildirmeleri istenmiştir. Bu çerçevede anket katılımcılarından gelen yanıtları genel hatlarıyla ilgili kamu kuruluşlarının sağladığı hizmetler konusunda farkındalığı artırmak için halkla ilişkilerin güçlendirilmesi, politika geliştirme süreçlerine katılımın artırılması ve hizmet tedarikinde işbirliği ve ortaklığın geliştirilmesi olmak üzere üç kategori altında incelemek mümkündür.

3.3.11.1. Halkla İlişkilerin Güçlendirilmesi

Halkla ilişkiler kategorisi altında yer alan ifadelerin çoğunluğu paydaşlar nezdinde sağlanan hizmetlere ilişkin farkındalığın artırılmasını öngörmektedir. Bu çerçevede anket katılımcılarından gelen cevaplar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- “... bölgesel, ekonomik ve toplumsal farkındalığın artması için paydaşlarla işbirliğinin sürekli geliştirilmesi.”
- “paydaşlar ve STK’larla işbirliği halinde toplumsal farkındalığı geliştirmek için özellikle özel ihtiyaçları olanlara yönelik olarak, etkinlikler yoluyla duyarlılığı artırmak ...”
- “Yaygın ve örgün eğitim programları aracılığıyla çocuklar ve gençler arasında farkındalığın artırılması.”
- “Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusundaki bilinci artırmak için yargı mensupları, medya ve STK’larla işbirliği kurmak.”
- “... Bakanlığın etkinliklerinin tanıtımı için bilgilendirme ve halkla ilişkiler etkinlikleri düzenlenecektir.”

Ayrıca bazı ifadeler daha fazla müşteri odaklı bir yaklaşımla medya, paydaşlar ve genel olarak halkla ilişkilerin iyileştirilmesine vurgu yapmaktadır. Paydaş memnuniyetine, birçok stratejik planda göstergeler arasında yer verilmektedir. “Mahkemelerde halkla ilişkiler birimlerinin kurulması”, “verilen hizmetlere ilişkin olarak medya tanıtım filmleri hazırlanması” gibi bazı ifadeler iletişim ve halkla ilişkiler araçlarını geliştirmek üzerinedir. Ayrıca “bilgi edinme taleplerine duyarlılığın artırılması”, “yıllık raporların kamuya daha etkin biçimde ilan edilmesi”, “paydaşlara özel hesap verebilirlik raporlarının geliştirilmesi”, “politika geliştirme etkinliklerinin paydaşlara dağıtılması” gibi hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesini hedef alan ifadeler de bazı stratejik planlarda mevcuttur.

3.3.11.2. Politika Geliştirme Süreçlerine Daha Fazla Katılım Sağlanması

Bu çalışma kapsamında ele alınan stratejik planlama, kurumların birincil sorumluluklarıyla sınırlı bulunmaktadır. Ancak, birçok örnekte politika alanları belirli bir kuruma ait olamamaktadır. Bu durumda, rol ve sorumlulukların diğer kamu kurumlarıyla paylaşıldığı daha geniş kapsamlı stratejiler önem kazanmaktadır. Çeşitli kurumlar bu soruna stratejik planlarında yer vererek bu tür stratejiler geliştirmek için katılımcı süreçler yürütme ve bu süreçlerin koordinasyonunu sağlama taahhüdünde bulunmaktadır. Buna ilişkin ankete cevaben gelen örnekler aşağıda sıralanmaktadır:

- “Strateji belgeleri katılımcı yöntemler yoluyla hazırlanacak, izlenecek ve değerlendirilecek, belgelerin tüm paydaşlarca benimsenmesi sağlanacaktır.”
- “Kamusal ve özel yatırımları GAP Bölge Kalkınma Planı uyarınca yönlendirmek için ilgili tüm kurumların katılımıyla işlevsel plan ve programlar hazırlanacaktır.”
- “Talepteki ve turizm türlerindeki değişikliklere uyacak turizm politikalarının geliştirilmesi için kurumsal ortaklıkların güçlendirilmesi sağlanacaktır.”

Bazı stratejik planlarda mevzuatın geliştirilmesine yönelik katılım süreçlerinin etkinleştirilmesi amacıyla hedef ve strateji ifadeleri yer almaktadır:

- “Kanunlarda bazı değişiklikler ve iyileştirmeler yapılması için yargı kurumlarıyla işbirliği halinde çalışılması ve onlardan geri bildirim ve görüş alınması.”
- “... STK’ların ve sivil inisiyatiflerin görüş ve yerleşik bilgilerinin yasama sürecine dahil edilmesi ...”
- “İlgili paydaşlarla ortaklık kurularak kurumsal yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi.”

Stratejik planlarda politika ihtiyaçlarını öğrenmek için araştırma etkinliklerinin yapılması öngören ifadeler de bulunmaktadır:

- “Araştırma konularında üniversiteler ile ortaklıkların geliştirilmesi.”
- “Üniversitelerle birlikte yeni çalışma alanlarının açılması ve projelerin geliştirilmesi.”
- “Kamunun adalet sistemine yaklaşımının anlaşılması için periyodik kamuoyu anketlerinin düzenlenmesi.”

3.3.11.3. Hizmet Tedarikinde İşbirliği ve Ortaklıkların Geliştirilmesi

Anketlere gelen yanıtlara ve incelenen stratejik planlara göre paydaş katılımına ilişkin birçok ifade şu örneklerdeki gibi hizmet tedariki için işbirliğini konu etmektedir:

- “Paydaş kuruluşlarda ve genel olarak kamuoyunda, hizmet tedarikine katılımı teşvik etmek için verilen hizmetlere ilişkin farkındalığın artırılması.”
- “... hizmet tedarikine özel sektör ile STK’ların katılımının artırılması.”
- “Su altyapısında yap-işlet modelinin teşvik edilmesi.”
- “Paydaşlarla işbirliği kurularak mesleki eğitim konusunda iller, bölgeler ve ulusal çapta işgücü gereksinimi planlamasının yapılması.”
- “Orman koruma çalışmalarının etkinliğinin artırılması için orman köylüleri, gönüllü kuruluşlar, STK’lar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği sağlanması.”
- “... bölgenin ihtiyaçlarına uygun katılımcı ve yenilikçi pilot projelerin geliştirilmesi ...”
- “İşbirliği halinde bulunan kurumların ve ortak projelerin sayısının 15’e çıkarılması.”

- “Kamu ve özel sektör kuruluşları, STK’lar ve uluslararası kurumlarla işbirliğinin güçlendirilmesi için yılda en az beş programın geliştirilmesi.”

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bulguların da gösterdiği üzere, yakın geçmişte kamu idarelerinde stratejik planların zorunlu kılınması bazı konuların yeniden ele alınmasını gerekli hale getirmiştir. Politika geliştirme süreçlerine katılım Türkiye’de görece yeni bir pratik olup bugüne dek genelde paydaşların yönlendirmesi ya da kurumsal taleplerden çok yasal zorunluluklardan hareketle uygulamaya konulmuştur. Ancak stratejik planları katılımcı bir biçimde hazırlama ihtiyacı, bazı kurumların paydaş katılımı üzerine odaklanmasına yol açmıştır. Stratejik planın başarıyla hazırlanması ve uygulanması için kritik bir başarı faktörü üst düzey yönetimin süreci benimsemesi ve bunun kurum bünyesindeki diğer düzeylerdeki çalışanlara da sirayet etmesidir. Stratejik planın kurumsallaşması, başarıyla uygulanması olasılığını bireylere bağlı olmaktan çıkaracak ve kurum içi reformun olumsuz etkilerini ve stratejik planlama sürecinin hazırlanması ve uygulanmasında yönetimdeki değişiklikleri bertaraf edecektir. Stratejik planın sahiplenilme düzeyini, hem iç hem dış paydaşların etkin katılımını sağlayarak güçlendirmek mümkündür.

Bu çerçevede Türkiye’deki kamu kuruluşlarının gerek stratejik planlama sürecinde gerekse daha geniş kapsamlı politika geliştirme süreçlerinde katılımcılığı geliştirme bağlamında üzerinde durulması gereken hususların, aşağıda yer alan konu başlıkları çerçevesinde ele alınmasında fayda bulunmaktadır:

- Yararların anlaşılması
- Liderlik ve sahiplenme
- Kapasite geliştirme ve iyi uygulamaların paylaşılması
- Bilgilendirme ve şeffaflık
- Doğru kişilerin katılımının sağlanması
- Sürecin koşullara uyarlanması
- Bağlam ve eşgüdüm

- Sürecin gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi

Stratejik planlama sürecine katılımın yararlarının anlaşılması: Stratejik planın yararlılığına duyulan inanç ve güvenin stratejik planlamada katılımcılığın geliştirilmesi bağlamında iyi bir başlangıç noktası olduğu düşünülmektedir. Bazı kurumlar için stratejik planın yasal zorunluluk ve denetime tabi olması bu süreci benimsemek için yeterli bir nedendir. Ancak her ne kadar kamu kuruluşlarınca stratejik plan hazırlanması hususu yasal bir zorunluluk olsa da her düzeydeki çalışanın stratejik planı kurumun hizmet sunumunda yararlı bir araç olarak görmesini sağlamak daha zor görülmektedir. Farklı kurumlar ve kurumlar bünyesindeki farklı birimlerin stratejik planlamaya yönelimlerinde farklı gerekçelerin olması mümkündür. Buradaki güçlük, stratejik planın yararları konusunda ortak bir kanıya ulaşılmasını, bu kanıyı üst düzey yönetimin tüm kurumda açıkça dile getirmesini ve bu sahipliğin hem stratejik planın hazırlık aşamasında motivasyon daha yüksekken hem de uygulama aşamasında korunmasını sağlamaktır. Stratejik planlamanın yararları konusundaki bu husus birkaç bireyin öncülüğüne ve inancına bağlı kalmamalı, kurumsal bir sorumluluk olmalıdır. Bu kapsamda Kalkınma Bakanlığı ve kamu kuruluşlarının strateji geliştirme birimleri stratejik planlamanın yararlarını her platformda dile getirecek bir rol üstlenmelidir.

Buradaki en önemli iki faktör, katılımın stratejik planlama sürecindeki amacına ilişkin net bir fikre sahip olunabilmesi ve bu amacı net bir biçimde paydaşlara aktarabilmektir. Mevcut durumda katılım etkinliklerinin düzenlenme biçiminin Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kılavuzu şekilci bir şekilde temel aldığı görülmektedir. Farklı kurumların katılım için farklı gerekçeleri olması mümkün görülse de birçok kurum için katılım etkinliklerinin bu çerçevede bürokratik bir formaliteden ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Stratejik planlama süreçlerine katılım sağlamadaki amaç yalnızca yasal zorunluluktan kaynaklanırsa ve katılımcılığı sağlama uygulamaları Kılavuzun

çizdiği çerçeveye sıkı sıkıya bağlı, biçimsel bir düzeyde gerçekleşirse bu hem iç hem dış katılımı olumsuz olarak etkileyebilecektir.

Tez çalışması çerçevesinde gerçekleştirilen araştırmanın sonuçlarından biri, stratejik planlama sürecine katılımın büyük oranda sürecin başlangıç aşamasıyla sınırlı kalmasıdır. Stratejik planlama sürecinin başından sonuna kadar tamamını içerecek bir katılım stratejisi oluşturmak daha etkili sonuçlar alınmasını sağlayabilecektir. Henüz katılım süreci başlamadan, paydaşlardan gelecek katkının stratejik plan için gerekliliği konusunda net bir görüşün hakim olması, bunu yaparken de tercihen “kaliteli hizmet verebilmek için hizmetlerimizden yararlananların ihtiyaçlarını bilmemiz gerekir” gibi genel bir ilkeden daha özel ve somut amaçların geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda kamu kuruluşlarında katılımın stratejik planlama için ne gibi yararlar sağladığına ilişkin ortak bir anlayışın geliştirilmesi, katılımın yararlarına ilişkin ortak bir anlayışın oluşturulması için çaba harcanması yararlı olabilecektir. Böylelikle dış paydaşların ya da taşra birimlerinin sürece dahil edilmesi konusundaki kuşkucu yaklaşımı ortadan kaldırmak mümkün olacaktır. Bu kapsamda stratejik planlama sürecine katılımın yararlarının anlaşılması konusunda aşağıda yer verilen öneriler değerlendirilebilir:

- Kamu kuruluşlarının yöneticileri, stratejik planın yararları ile paydaş katılımının stratejik planın sahiplenilme düzeyini artırmada ne denli yararlı olduğunu çalışanlara ifade etmelidir.
- Kalkınma Bakanlığı, üst yöneticilerin süreci benimsemesini sağlamak amacıyla eğitimler düzenlenmesinde rehberlik ya da kolaylaştırıcılık rolü üstlenmelidir. Üst düzey yöneticilerin stratejik planlamayı tanıtmaları, stratejik planlamanın önemini ve paydaş katılımının rolünü vurgulaması, sürecin tüm çalışanlarca sahiplenilmesine katkı sağlayacaktır.

Liderlik ve sahiplenme: Deneyimler katılımın, stratejik planın sahiplenilmesi ile buna bağlı olarak uygulanmasını daha iyi hale getirdiğini göstermektedir. Ancak stratejik planın başarıyla uygulanmasını sağlayan kritik faktör, sürecin özellikle üst düzey yönetim ve liderlerce benimsenmesinin sağlanmasıdır. Çalışma, çeşitli kurumlarda sürecin üst düzeyde benimsenmediğini göstermiştir. Stratejik planın yararları üst düzey tarafından net bir biçimde dile getirilmezse, daha alt düzeylerin sürece katılma olasılığı düşmekte ve birimlerde mevcut rutin uygulamaların ötesine geçmek güçleşmektedir.

Üst düzey yönetimin yanı sıra, orta düzey yönetimin de süreci benimsemesi önemli görülmektedir. Orta düzey yöneticiler stratejik planı sahiplenmezse operasyonel birimlerdeki çalışanlar planı uygulamak için ihtiyaç duyacakları desteği bulamayacaktır.

Bu kapsamda stratejik planlamada katılımcılık çerçevesinde liderlik ve sahiplenme konularında aşağıdaki hususlar önerilmektedir:

- Üst düzeyi yöneticilerden birisi, kuruluşundaki katılımcı süreçleri yönetmek üzere görevlendirilmeli ve farklı birimlerde yürütülen katılım çalışmalarının koordinasyonundan sorumlu olmalıdır. Ayrıca kuruluştaki birimlerde katılım öncüleri tespit edilmelidir.
- Üst düzey yönetim, sürecin öncülerini taşra birimleri de dahil olmak üzere her düzeyde desteklemeli ve örneğin benzer konumdaki meslektaşların birbirlerinden bir şeyler öğrendikleri ağlar aracılığıyla farklı birimlerde yürütülen katılım faaliyetlerini öğrenme konusunda fırsatlar yaratmalıdır.
- Kalkınma Bakanlığı, sürecin öncülerinin etkin biçimde desteklenmesi için kullanılabilecek yöntemler konusunda rehberlik yaparak üst düzey yöneticilere destek sağlamalıdır.

Kapasite geliştirme ve iyi uygulamaların desteklenmesi ve paylaşılması: Katılımcı stratejik planlama halen çok yeni bir olgudur. Gerek kurumlar bünyesinde, gerek dışarıda bu alandaki beceri ve kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir. Çoğu kurum paydaş katılımı etkinliklerini yasal zorunluluğun ortaya koyduğu biçimiyle, mevzuatın gerektirdiğini harfiyen yerine getirerek gerçekleştirmiştir. Zaman ve beceri kısıtı, katılım etkinliklerinin kapsamını genişletmenin ve daha yenilikçi teknikler kullanmanın önünde engelleyici faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Birçok kurum hazırlanan ilk stratejik planlama sürecinden dersler çıkarmış olup, gelecekteki stratejik planlama çalışmalarında paydaş katılımını geliştirmek ve derinleştirmek arzusundadır.

Tüm kamu idareleri stratejik plan geliştirmekte ve uygulamaktadır. İyi uygulamaların kurumlar arasında paylaşılması, özellikle de stratejik planlama halen çok yeni bir olgu olduğundan, hayli yararlı olacaktır. Bugüne dek deneyim ve bilgi paylaşımının bazı örnekleri olmuştur. Örneğin strateji geliştirme birimi başkanları, ilk yıllarda sıkça bir araya gelen gayri resmi bir grup oluşturmuştur. Stratejik planlamaya yaklaşımlar bakanlıklar arasında farklılık göstermektedir. Stratejik planlarını hazırlayan ilk grupta yer alan bazı kurumlar diğer bakanlıkların planlarını geliştirmelerinde örnek alabilecekleri model görevi görmektedir.

Kurumların kendi içlerindeki deneyim ve uzmanlık paylaşımı da değerli olabilmektedir. Buradaki bir iyi uygulama örneği, Milli Eğitim Bakanlığının stratejik plan hazırlayan diğer düzeylere (örneğin il düzeyine) rehberlik hizmeti koordinasyon ekibidir.

Belirli bir kurum bünyesindeki genel müdürlükler arasında stratejik planlama sürecine paydaş katılımına ve daha geniş kapsamlı katılım uygulamalarına ilişkin koordinasyonun iyileştirilmesi, aynı katılım projesinin birden fazla kurum tarafından yapılmasını, boşuna zaman ve para

harcanmasını ve kaynakların aşırı kullanımını önlemek bakımından da yararlı olacaktır. Bu çerçevede:

- Kalkınma Bakanlığının katılım süreçlerinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında rehberlik ve eğitim hizmeti sunması yararlı olacaktır. Örneğin Kalkınma Bakanlığının zaman, katılımcı sayısı ve arzu edilen çıktılara göre belirli yöntemlerin ne zaman uygun olup ne zaman olmadığına ilişkin rehberlik sağlaması, kuruluş çalışanlarını katılım konusunda bilinçlendirecektir.
- Üst yönetim, çalışanlara zaman ve kaynak sağlayarak farklı katılım yöntemlerinin denenmesi için fırsat sağlamalı ve yenilikçiliği desteklemelidir.
- Kurumlar uygulamayı değerlendirmek, karşılaşılan güçlükler ile başarı öykülerini tartışmak ve kuruluş kapsamındaki stratejik yönetimin geleceği için dersler çıkarmak üzere çalışanlarıyla kurum ve birim düzeylerinde yıllık interaktif toplantılar düzenlemelidir.
- Kalkınma Bakanlığı bir “bilgi sistemi” kurarak, iyi uygulamaları belirlemeli ve bu iyi uygulama örneklerini aktif olarak yaygınlaştırarak uygulamaların paylaşımını teşvik etmelidir.

Bilgilendirme ve şeffaflık: Genel olarak, kurumlar bünyesinde birkaç istisna dışında katılım etkinliklerinin amacına ilişkin olarak bir bilgi yetersizliği göze çarpmaktadır. Kurumun paydaşlarla etkileşim kurmasının nedeni çoğu zaman net biçimde ortaya konulamamaktadır. Bazı iç paydaşlar, özellikle stratejik planlama ekibi üyeleri, stratejik planlama konusunda eğitim almaktadır. Ancak, dış paydaşlar sürece katılmalarının neden istendiği konusunda net bir bilgi sahibi olmayabilmektedir. Bu kısmen bizatihi kurumların stratejik planlama süreçlerinde katılımın ve hatta stratejik planlamanın amacını tam olarak kavrayamamış olmalarından kaynaklanmaktadır.

Bunun önüne geçilebilmesi için katılımcılara katılım öncesi, sırası ve sonrasında uygun ve gerekli bilgileri vermek faydalı bir uygulama olacaktır. Bunun önemli bir kısmını, katılımcıların stratejik planı nasıl etkileyeceği konusundaki beklentilerinin yönetilmesi oluşturmaktadır. Edinilen genel izlenim bunun her durumda gerçekleşmediği ve katılımcıların katkılarının stratejik plana nasıl bir etkisi olacağı konusunda net bir fikri olmadığı yönündedir.

Önceden daha iyi bilgilendirilmenin yanında, paydaşlara yönelik bilgi akışının süreç boyunca devam etmesi de önemlidir. Bu kapsamda örneğin paydaş toplantılarında ortaya çıkan özet raporların katılımcılara geri bildirilmesi ve katkılarının stratejik plana nasıl yansıtıldığı raporlanması faydalı olacaktır. Bazı kurumların iç paydaşlarına yönelik son derece karmaşık geri bildirim süreçleri mevcuttur. Kurumların dış paydaşlara sürekli bilgi akışı sağlamakta daha çok güçlük çektiği anlaşılmaktadır. Etkin bir geri bildirim sisteminin olmayışının bazı katılımı etkinliklerinin bir defaya mahsus olarak gerçekleştirilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Bu kapsamda paydaşlar ile katılımının amacı ve yaratacağı farkla birlikte sürecin nasıl yürütüleceği konularında net bir iletişim kurulması faydalı olacaktır. Bu bağlamda:

- Katılımcılara önceden uygun bilginin verilmesi ve tüm paydaşlara yönelik bilgi akışının süreç boyunca sağlanmasının genel bir uygulama haline getirilmesi,
- Çeşitli ve uygun kanallardan yararlanarak paydaşların nihai kararlardan haberdar edilmesi

bilgilendirme ve şeffaflık konusunda katkı sağlayacaktır.

Doğru kişilerin katılımının sağlanması: Kamu kuruluşlarının hemen hemen tamamı, toplumun tüm kesimlerinden geniş bir paydaş grubuyla etkileşim halindedir. Kurumların her birinin kimlerin katılımını sağlayacakları konusunda farklı yaklaşımları olduğu görülmektedir. Kurumların çoğu hem iç

hem dış paydaşları dikkate almaktadır. Bazı kurumların diğerlerine nazaran daha sistematik bir yaklaşımı bulunmaktadır. Paydaşlar belirlenirken, belirli bir grup, kuruluş ya da bireylerin neden sürece katılıp başkalarının katılmayacağı konusunda net bir gerekçelendirmenin olması yararlı olacaktır.

Stratejik planlama sürecinde dış paydaşların katılım düzeyi kurumlar arası değişkenlik göstermektedir. Bazı kurumlar kapsamlı paydaş analizleri yaparak paydaşlarını sürece katmış (örneğin sistematik anketler ve SWOT analizi kullanarak), diğer bazı kurumlar ise dış paydaşları sürece ya hiç katmamış ya da son derece yüzeysel biçimde katmıştır. Zaman kısıtının yanı sıra bunun dış paydaşların stratejik plana anlamlı bir katkıda bulunabileceklerine dair kavrayış eksikliği, bazı dış paydaşların ilgisizliği ve dış paydaşların stratejik plana pek fazla katkıda bulunmamış olma deneyiminden kaynaklandığı görülmektedir.

Çalışma stratejik plana yaklaşımlarda farklılıklar olduğunu göstermektedir. Bazı kurumlar stratejik planı merkezi düzey için bir araç olarak görürken, diğerleri her düzey için stratejik planlar hazırlamaktadır. Genel olarak her düzeyin katılımının sağlanmadığı, örneğin taşra birimlerinin paydaş katılımına her zaman dahil edilmedikleri görülmektedir.

Bazı kamu kuruluşlarının teşkilat yapılarında çeşitli kesimlerin bir araya geldiği “genel kurul”, “yönetim kurulu” gibi yapılar olmasına karşın söz konusu kurullar stratejik plan çalışmalarını gündemlerine yeteri kadar almamaktadır. Ayrıca stratejik plan hazırlama sürecinin dış paydaşların temsil edildiği zorunlu yönetim mekanizmaları ile bağlantısının kurulması da önemli görülmektedir. Bu çerçevede üç yılda bir toplanan Milli Eğitim Şurasında, Milli Eğitim Bakanlığının mevcut stratejik planı tartışılamamıştır.¹⁰ Bununla birlikte, Milli Eğitim Bakanlığının yapacağı bir dahaki Şura, 2023

¹⁰ Şura, 1-5 Kasım 2010 tarihleri arasında düzenlenmiş. Ancak Bakan kapanış konuşmasında Şuranın önerilerinin stratejik planın kısa, orta ve uzun vadeli stratejilerinde dikkate alınacağını ifade etmiştir.

eğitim vizyonunu konu edecek ve Milli Eğitim Bakanlığı stratejik planında yer alan ifadeler de Şura'da tartışılacaktır.

Dış paydaşların sürece katılımı konusunda kurumlarda kapasite ve kavrayış geliştirme konusunun yanı sıra, dış paydaşların “kuruluşlarını temsil etmenin” ötesinde, sürece nasıl etkin katkıda bulunabilecekleri konusunda bir düşünce biçimi oluşturmaya çalışmak önemlidir. Dış paydaşların kendi özel ilgi alanlarına girdiği için daha fazla katılım gösterme eğiliminde olacağı sahalar olacaktır.

Bu kapsamda paydaşların sürece anlamlı bir biçimde katılımının desteklenmesinin sağlanmasına yönelik olarak:

- Kalkınma Bakanlığı Kılavuzu, sürecin en başından itibaren doğru kişilerin katılımının sağlanması ve hem kurum hem de katılımcılar için katılıma elverişli bir ortam yaratmak amacıyla hangi unsurların dikkate alınması gerektiği konusunda daha fazla bilgi içerecek şekilde geliştirmelidir.
- Strateji geliştirme birimleri ve dış paydaşlarla etkileşim halindeki diğer birimler paydaşları süreçle ilgili olarak bilgilendirmeli, sürece herhangi bir temsilcinin değil, söz konusu alanlarda gerçekten katkıda bulunacak kişilerin dahil olmasını sağlamalıdır.
- Tüm düzeylerde paydaşların görüş ve düşüncelerinin hesaba katılması temin edilmelidir. Bu husus, stratejik planın sahiplenilmesini artırırken bir yandan da stratejik planın birim, bölge ve illere göre farklılıkları dikkate almasını sağlayacaktır.

Sürecin koşullara uyarlanması: Kuruluşların kullandığı yöntemlerin genellikle Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kılavuzun öngördüğü yöntemlerle birebir aynı olduğu gözlemlenmektedir. Bu yöntemler genellikle farklı şekillerde uygulamaya geçirilmekle birlikte, anket ve çalıştaylar gibi temel yöntemlerdir. Kapasite, beceri ve zaman kısıtlarının kullanılan katılım

tekniklerinin türlerini sınırlayıcı bir etkisi olduğu anlaşılmaktadır. Görüşülen çalışanlardan çoğunun kullandıkları yöntemlerin kapsamını genişletmek ya da özellikle yüz yüze toplantılar gibi farklı araçlardan yararlanmak arzusunda olduğu görülmektedir. Kullanılan yöntem türlerinin sınırlı oluşuna gösterilen gerekçeler arasında zaman kısıtı algısı ile bilgi ve beceri düzeyi yetersizliği yer almaktadır.

Bu bağlamda paydaş katılımı için seçilen yöntemin koşullara uyarlanmasının sağlanması yararlı olacaktır. Bunu sağlayabilmek için daha önce yapılan çalışmalar, kurumun geliştirdiği diğer politika süreçleri ve kurumun yönetim yapısı göz önünde bulundurularak katılımın amacı, amaçlanan çıktıları, katılımı istenen paydaşlar ve içinde bulunulan bağlama bağlı olarak hangi yöntemin kullanılmasının en uygun olacağı kuruluşça değerlendirilmelidir. Ayrıca;

- Kalkınma Bakanlığı, Kılavuzda yer alan yöntem ve seçeneklerin mekanik biçimde kullanılacak bir listeden ibaret olmadığını belirterek, yöntem seçimi konusunda kuruluşlara rehberlik sağlamalıdır.
- Farklı katılım yöntemlerini, her bir yöntemin hangi şartlarda ve nasıl kullanılması gerektiğini, yöntemlerin güçlü ve zayıf yönlerini açıklayan bir Kılavuz hazırlanmalı ve kuruluşların kullanımına sunulmalıdır.

Bağlam ve eşgüdüm: Stratejik planlama diğer politika oluşturma süreçlerinden bağımsız bir süreç değildir. Stratejik planın diğer politika değişiklikleriyle nasıl bir bağlantı içinde olduğu, katılım sürecine etkisi olacağından dikkate alınmalıdır.

Kuruluşlar öngördükleri önemli politika değişikliklerine stratejik planlarında yer vermelidir. Örneğin, KOSGEB kanununda, sanayiye ek olarak hizmet sektörünün de desteklenmesi için değişiklik yapılmış ve stratejik plan yürürlüğe girdikten iki yıl sonra yeni destek mekanizmaları devreye

sokulmuştur. Bu KOSGEB'in kuruluşundan bu yana attığı en önemli stratejik adımlardan birisi olarak görülmektedir. Ancak, KOSGEB stratejik planında bu değişikliğin öngörülebileceği hiçbir ipucuna yer verilmemiştir. KOSGEB Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı operasyonel bir kuruluş olduğundan, KOSGEB'in kurumsal misyonu yeniden belirleyen stratejiler ortaya koyması beklenmedik bir gelişmedir. İlginç olan, bu değişikliklerin daha üst düzey planlarda da (örn. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı stratejik planı ya da KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı) öngörülmemiş olmasıdır. Temel strateji ve kararlara planlama süreçlerinde ya da doğru planlama hiyerarşisinde yer verilmediğinde katılımın amacını tanımlamak da güçleşmektedir. Stratejik plan hazırlık sürecine dahil olan STK'lar katılımlarının bu değişiklikler üzerinde etkisinin olup olmadığını, yoksa bunlara süreç başlamadan zaten karar verilmiş mi olduğunu kestiremeyecektir.

Bununla bağlantılı olarak ayrıca bakanlıklar arası koordinasyon eksikliği de göze çarpmaktadır. Tüm kurumların kendi stratejik planları olmakla birlikte, bazen farklı bakanlıkların birbirleriyle örtüşen konularda sorumlulukları olabilmekte, bu ise stratejik plana yansımamaktadır. Stratejik plan hazırlık sürecinde ilgili kurumların görüşleri alınarak bu sorunun çözülebileceği düşünülmektedir.

Dikkate değer bir diğer nokta da katılımcı etkinliklerin kuruluş bünyesindeki koordinasyonu ve buradan elde edilecek verilerin daha verimli kullanılmasıdır. Bazı kuruluşlar hizmetlerden yararlananlardan, hizmetlerin niteliğinin iyileştirilmesi ya da politika geliştirme sürecine katkı sağlaması için geri bildirim edinecek Müşteri Hizmetleri Yönetimi sistemleri geliştirmekte ya da mevcut sistemlerini iyileştirmektedir. Bunların bazıları paydaşlardan stratejik planlama sürecinde alınan geri bildirim ışığında uygulanmaktadır. Başka bazı kuruluşlar ise stratejik planlarında daha geniş katılım hedeflerine yer vermektedir. Bu sistemlerin ve veri tabanlarının etkin kullanımı, kamusal katılımın güçlendirilmesi ve paydaş katılımı konusunda gerçekten büyük potansiyel vaat etmektedir. Ancak mevcut yapıda konuya farklı yaklaşıldığı

ve bu sistemlerin müşteri memnuniyeti gibi daha dar bir başlıkta yapıldığı görülmektedir. Kuruluşların, katılım ile kuruluşların günlük işleyişinin bir parçası olan halkla ilişkileri birbirine karıştırmamaya özen göstermesi gerekmektedir. Katılım daha spesifik bir kavram olup temel paydaşlardan daha fazla görüş alınmasının yararlı olacağı politika ya da hizmet geliştirme süreçlerinde kullanılmaktadır (COI, 2009).

Bu bağlamda stratejik planlamanın diğer süreçlerden bağımsız addedilmeyerek, kuruluş içinde ve dışındaki başka ilintili politika alanlarının katılım süreci üzerinde etkileri olabileceği düşünülmeli; diğer katılımcı etkinliklerden elde edilen ve stratejik planlama sürecine katkısı sağlayacak veriler de değerlendirilmelidir. Bu amaçla;

- Kuruluş bünyesindeki katılım etkinliklerinin koordinasyonunun sağlanması, bunun için gerekiyorsa bir kişi ya da birimin görevlendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu koordinatörler diğer birimlerle iletişim ve ağ kurma süreçlerinde de rol oynamalıdır.
- Strateji geliştirme birimlerinin stratejik plan hazırlıklarını koordine ederken diğer etkinliklerin oluşturduğu bağlamı dikkate almaları gerekmektedir. Birimler ayrıca stratejik plan konusunda geri bildirim almak için mevcut sistemlerden yararlanmalıdır.

Sürecin gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi: Stratejik planlamanın asıl zor kısmı uygulama safhasıdır. Katılım konusundaki motivasyonun uygulama aşamasında gözle görülür şekilde azaldığı bilinmektedir. Stratejik planların hazırlanmasından sonra birimler arasındaki duvarların yeniden örülmesi, birimlerin günlük “gerçekliklerine” geri dönmesi ve stratejik planın raporlanması gereken bürokratik bir işten ibaret kalması önemli bir risktir. Stratejik planın gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi stratejik planlama sürecinin önemli bir bileşenidir. Paydaşların izleme ve değerlendirme süreçlerine dahil edilmesinin öneminin iyi anlaşıldığı görülmektedir. Ancak özellikle dış paydaşların, izleme ve değerlendirme süreçlerine dahil edilmesi için sistematik bir yaklaşım bulunmamaktadır.

Stratejik planlama süreci kapsamındaki paydaş katılımı sürecinin gözden geçirilmesi de yararlı olabilecektir. Paydaş katılımını daha iyi hale getirebilmek için katılımın etkinliğinin ölçülmesi yararlı olacaktır. Mevcut durumda bu ölçmenin, özellikle de belirli bir değerle (önceki katılım süreçleri ile) karşılaştırmalı olarak yapılmadığı anlaşılmaktadır.

İç denetçilere gözden geçirme ve değerlendirme süreçlerinde önemli bir rol düşmektedir. Görüşme yapılan kurumlarda iç denetçilerin hem stratejik planın niteliği hem de paydaş katılımının rolü konularında eleştirel bir bakış açısı getirdiği görülmektedir. Ancak tüm stratejik planlar denetlenmemektedir. Planın denetime girip girmediği, kuruluş bünyesinde stratejik planlamaya atfedilen önemin yararlı bir göstergesi olarak görülmektedir. İç denetim ekiplerinin ilk stratejik planda katılımın verimliliği konusundaki analizi eleştirel olmuştur. Bu, ikinci planın hazırlanmasında katılıma daha büyük vurgu yapılmasını sağlamıştır.

Bu çerçevede paydaşların, izleme ve değerlendirme süreçlerine katılımı konusunda sistematik bir yaklaşımın geliştirilmesinin sağlanması gerekmektedir. Paydaşların izleme ve değerlendirme süreçlerine dahil edilmesi, stratejik planın daha iyi sahiplenilmesini sağlayabileceği gibi nasıl kullanıldığına ilişkin de ipuçları verecektir.

KAYNAKÇA

ADAIR, John; **Etkili Stratejik Liderlik**, çev. Salih Fatih Güneş, İstanbul, Babıali Kültür Yayıncılık, 2004.

AKBULUT, Örsan, “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 1, 2003, s. 29-54.

ANDREWS, Kenneth R.; **The Concept of Corporate Strategy**, Illinois, Irwin, 1971.

ANSOFF, H. Igor; **Corporate Strategy**, New York, McGraw-Hill, 1965.

ANSOFF, H. Igor, DECLERCK, Roger P., HAYES, Robert L.; **From Strategic Planning to Strategic Management**, New York, Wiley, 1974.

ANSOFF, H. Igor; **Strategic Management**, Palgrave Macmillan, Classic Edition, 2007.

ARNSTEIN, Sherry R., “A Ladder of Citizen Participation”, **Journal of the American Institute of Planners**, Vol. 35, No. 4, 1969, s. 216-224.

Avrupa Toplulukları Komisyonu; **AB ve Aday Ülkeler Arasında Sivil Toplum Diyaloğu**, Brüksel, 2005.

BAHÇAVAN, Gülay; “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.

BARNES, M., SHARDLOW, P., "From Passive Recipient to Active Citizen: Participation in Mental Health User Groups", **Journal of Mental Health**, 6(3), 1997, 289-300.

BEDEIAN, Arthur G.; **Management**, Chicago, The Dryden Press, 1986.

BEETHAM, D., BLICK, A., MARGETTS, H. and WEIR, S.; **Power and Participation in Modern Britain: A Literature Review for Democratic Audit**, Wembley, Creative Print Group, 2008.

BLAIR, Dan; "Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance", OECD PUMA/HRM(2002)2, 2002, (Erişim): [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00000902/\\$FILE/JT00121860.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00000902/$FILE/JT00121860.PDF), 24.11.2007.

BLAKE, G., DIAMOND, J., FOOT, J., GIDLEY, B., MAYO, M., SHUKRA, K., YARNIT, M.; **Community Engagement and Community Cohesion**, York, Joseph Rowntree Foundation, 2008.

BOIN, Arjen, JAMES, Oliver, LODGE, Martin; "New Public Management and Political Control: Comparing Three European Correctional Systems", SCANCOR Workshop "Autonomization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations", Stanford University, 1-2 April 2005, (Erişim): http://www.sog-rc27.org/Paper/Scancor/boin_stanford_paper.doc, 26.05.2008.

BORINS, Sandford; "New Public Management, North American Style", Chapter 13 of McLaughlin, Osborne, and Ferlie, eds., *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Toronto, December 2000, (Erişim): <http://www.uts.utoronto.ca/~mgmt/courses/mgtc42/na-style.doc>, 26.05.2008.

BRODIE, Ellie, COWLING, Eddie, NISSEN, Nina; **Understanding Participation: A literature review**, London, Involve, 2009.

BRUTON, Garry D., HILDRETH, W. Bartley; **Strategic Public Planning**, Handbook of Strategic Management, Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, NY, Basel, Marcel Dekker Inc., 2. Edition, 2000.

BRYSON, John M.; **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, CA, Jossey-Bass, 3. Edition, 2004.

COI; **Effective Public Engagement: A Guide for Policy-Makers and Communications Professionals**, 2009.

CORNWALL, A., "Unpacking Participation: models, meanings and practices", **Community Development Journal**, 43(3), 2008, 269-283.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, SİPAHİ, Esra B., "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, Temmuz-Aralık 2003, s. 35-66.

DAVID, Fred R.; **Strategic Management Concepts**, NY, Prentice Hall, 2001.

DİCLE, İ. Atilla; **Endüstriyel Demokrasi ve Katılımcı Yönetim**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 1980.

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet; **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, T.C. Başbakanlık, Ekim 2003.

DPT; **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara, 2. Sürüm, 2006.

DPT; **Planlama Nedir Niçin Yapıyoruz**, Ankara, Yayın No: DPT 3, 1973.

DPT; **Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007.

DUFFY, S.; “Participative Public Services”, **Unlocking Innovation: Why Citizens Hold the Key to Public Service Reform**, Parker, S. (ed.), London, Demos, 2007.

DÜREN, Zeynep; **İşletmelerde Kalite Çemberleri**, İstanbul, Evrim Basım Yayın Dağıtım, 1990.

EREN, Erol; **Yönetim ve Organizasyon**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayın No: 236, 1991.

ERKAN, Volkan; **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama**, Ankara, DPT Yayınları, 2008.

FOOT, J.; **Citizen Involvement in Local Governance**, York, Joseph Rowntree Foundation, 2009.

Involve; **People and Participation**, London, 2005.

KARAMAN, Zerrin Toprak, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 426, Mart 2000, s. 37-53.

KOÇEL, Tamer; **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul, Beta Yayınları, 2003.

KOTEEN, Jack; **Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits**, Connecticut, Praeger Publishers, 2nd Edition, 1997.

KÖSEKAHYA, Gamze, “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Nisan 2003, s. 34-48.

KREPS, Gary L.; **Organizational Communication: Theory and Practice**, New York, Longman, 1989.

LARBI, George A.; “The New Public Management Approach and Crisis States”, UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999, (Erişim): [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf), 26.05.2008.

LEADBEATER, C.; **Personalisation Through Participation: A New Script for Public Services**, London, Demos, 2004.

MINTZBERG, Henry; **The Rise and Fall of Strategic Planning**, NY, The Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry, QUINN, James Brian; **The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases**, NJ, Prentice Hall. Upper Saddle River, 3. Edition, 1996.

MINTZBERG, Henry, QUINN, James Brian, GHOSHAL, Sumantra; **The Strategy Process**, Prentice Hall Europe, 1998.

OECD; **Focus on Citizens**, 2009.

OKTAY, Mahmut; **Davranış Bilimlerine Giriş**, İstanbul, Der Yayınevi, 2000.

OLSEN, M.; **Modern Politics**, New Jersey, Prentice Hall Englewood Cliffs, 1991.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted; **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume, 1993.

ÖZER, Akif, “Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s. 59-89.

ÖZKANLI, Özlem; **İşbirliği Yönetim**, Ankara, Siyasal Yayıncılık, 1999.

ÖZTÜRK Azim, “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 405, Aralık 1994, s. 45-55.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 437, Aralık 2002, s. 27-38.

POPAY, J., ATTREE, P., HORNBY, D., MILTON, B., WHITEHEAD, M., FRENCH, B., KOWARZIK, U., SIMPSON, N. and POVALL, S.; **Community Engagement in Initiatives Addressing the Wider Social Determinants of Health: A Rapid Review of Evidence on Impact, Experience and Process**, London, Department of Health, 2007.

Prime Minister’s Strategy Unit; “Building on Progress: The role of the State”, Policy Review, May 2007, (Erişim): http://archive.cabinetoffice.gov.uk/policy_review/documents/role_%20of_the_state_final.pdf, 02.06.2008.

POPOVICH, Mark G.; **Creating High-Performance Government Organizations**, Jossey-Bass, 1998.

SCHIMIDT, Manfred G.; **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, çev. M. Emin Köktaş, Ankara, Vadi Yayınları, 2001.

SEZEN, Seriye; **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara, TODAİE Yayınları No: 293, 1999.

STEINER, George Albert; **Strategic Planning: What Every Manager Must Know**, Newyork, Free Pres, 1967.

STEISS, Alan Walter; **Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations**, Marcel Dekker Inc., 2003.

TDK; **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları, 2005.

TESEV, (Erişim):
http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php,
 22.12.2007.

THOMPSON, Arthur, STRICKLAND, A. J.; **Strategic Management**, New York, Mc Graw Hill Companies, Twelfth Edition, 2001.

TÜRKDOĞAN, Orhan; **İşçi Kültürünün Yükselişi (İş Ahlakı)**, İstanbul, Timaş Yayınları, 1980.

WILCOX, D; **Community Participation and Empowerment: Putting Theory Into Practice**, York: Joseph Rowntree Foundation, 1994.

www.involve.org.uk

YAĞMURLU, Aslı, “Örgüt Kuramları ve İletişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, Aralık 2004, s. 31-55.

YILDIRIM, M. Fatih; **Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi**,

Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2011.

YILMAZ, Osman; **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, 2001.

EK: Stratejik Planlama Bağlamında Merkezi Kamu Kuruluşlarında Katılımcılığın Ölçülmesine Yönelik Anket

KURUM VE BİRİM ADI

1) Kurumunuzun adı.

...

2) Biriminizin adı.

...

İÇ PAYDAŞ KATILIMI

3) Kuruluşunuzun stratejik planlama sürecinde gerekli iç paydaş katılımı düzeyine ilişkin görüşünüzü aşağıdaki puanlama sistemine göre bildiriniz.

☐ 1 – Katılıma gerek yoktur. Stratejik planlama birimi planı kendi başına hazırlayabilir.

☐ 2 – Kısmi düzeyde katılım gereklidir.
(Örneğin düşük sayıda paydaşın katılımı, sürecin bir ya da iki adımında katılım, herhangi bir etkileşimin olmadığı, yalnızca anket yoluyla katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)

☐ 3 – Orta düzeyde katılım gereklidir.
(Örneğin ortalama sayıda paydaşın katılımı, sürecin bazı adımlarında katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)

☐ 4 – Yüksek düzeyde katılım gereklidir.
(Örneğin daha uzun bir süreçte paydaş analiziyle sınırlı olmayan çeşitli aşamalarda çeşitli yöntemlerin bir bileşimi)

☐ 5 – Yüksek sayıda katılımcı ya da çalışanlardan üst düzey yöneticilere hemen her düzeyden katılımcıların hazırlık sürecinin hemen her adımında tek ya da iki taraflı katılım araçları yoluyla ve katılım sorumluluklarını üstlenerek katılımı gereklidir.

4) Seçiminizi birkaç sözcükle açıklayınız. Sizce gerekli katılım niçin az, orta, aktif vb. olmalıdır?

...

5) Kuruluşunuzun stratejik planlama sürecinde gerçekleşen iç paydaş katılımına ilişkin görüşünüzü aşağıdaki puanlama sistemine göre bildiriniz.

☐ 1 – Herhangi bir katılım gerçekleşmemiştir. Stratejik planlama birimi planı kendi başına hazırlayabilmiştir.

☐ 2 – Kısmi düzeyde katılım gerçekleşmiştir.
(Örneğin düşük sayıda paydaşın katılımı, sürecin bir ya da iki adımında katılım, herhangi bir etkileşimin olmadığı, yalnızca anket yoluyla katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)

☐ 3 – Orta düzeyde katılım gerçekleşmiştir.
(Örneğin ortalama sayıda paydaşın katılımı, sürecin bazı adımlarında katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)

☐ 4 – Yüksek düzeyde katılım gerçekleşmiştir.
(Örneğin daha uzun bir süreçte paydaş analiziyle sınırlı olmayan çeşitli aşamalarda çeşitli yöntemlerin bir bileşimi)

☐ 5 – Yüksek sayıda katılımcı ya da çalışanlardan üst düzey yöneticilere hemen her düzeyden katılımcıların hazırlık sürecinin hemen her adımında tek ya da iki taraflı katılım araçları yoluyla ve katılım sorumluluklarını üstlenerek katılımı gerçekleşmiştir.

6) Seçiminizi birkaç sözcükle açıklayınız. Sizce katılım niçin az, orta, aktif vb. olmuştur? Engeller, kısıtlar vs. söz konusu mudur?

...

7) Paydaş katılımının yararları konusundaki düşünceniz nedir?

NOT: HERHANGİ BİR KATILIM SÖZ KONUSU OLMADIYSA LÜTFEN YANITLAMAYIN.

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Paydaşların değer ve önceliklerinin daha iyi anlaşılmasından hareketle daha iyi politika ve hizmet tedariki seçenekleri	☐	☐	☐	☐	☐
Karar alma süreçleri için daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve meşruiyet sağlanması	☐	☐	☐	☐	☐
İhtilafli konulardaki farklı görüşlerin ortaya konması ve böylece önceliklerin daha iyi belirlenmesi olanağı	☐	☐	☐	☐	☐

Ele alınan konuların daha iyi anlaşılması ve böylece politika ve hizmet tedariki alanlarında daha iyi çıktılarının elde edilmesi



İç paydaşlar arasında uygulamaya yönelik olarak etkin koordinasyon ve ortaklık yaratılması



Kurumun ve birimlerin rol ve sorumluluklarının iç paydaşlarca daha iyi anlaşılması



Stratejik planın sahiplenilmesi ve uygulamaya daha fazla inanç duyulması



8) Sizce başka yararları da olduysa lütfen açıklayınız.

...

9) İç paydaşların stratejik planın geliştirilmesi ve uygulanması sürecini ne denli sahiplendiğine ilişkin aşağıdaki sorulara uygun yanıt işaretleyiniz. Ayrıca sahiplenmenin nasıl fiiliyata geçtiğine ilişkin kanıtlar sununuz.

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Bakan stratejik planlama sürecine aktif olarak müdahil oldu	☐	☐	☐	☐	☐

Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.

(Örneğin taslak stratejilere yorum bildirdi, kaydedilen ilerleme konusunda yürütücü ekip ile toplantı yaptı.)

...

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Müşteriler/başkanlar ve müşteri yardımcıları sürece aktif olarak müdahil oldu	☐	☐	☐	☐	☐

Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.

(Örneğin taslak stratejilere yorum bildirdi, gerekli olduğu noktalarda yönlendirme/kolaylaştırma rolü üstlendi.)

...

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Genel müdürler/daire başkanları sürece aktif olarak müdahil oldu	☐	☐	☐	☐	☐

Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.

...

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Bakan stratejik planın uygulanması sürecine aktif olarak müdahil oldu	☐	☐	☐	☐	☐

Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.

(Örneğin ilerleme raporları ve toplantılar ışığında yürütücü ekip ve genel müdürlerden sağlanan ilerlemeyle ilgili hesap sordu)

...

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Müşteşarlar/başkanlar ve müşteşar yardımcılar stratejik planın uygulanması sürecine aktif olarak müdahil oldu	☐	☐	☐	☐	☐

Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.

(Örneğin ilerleme raporlarını dikkatle okudu, sağlanan ilerlemeye ilişkin toplantılar düzenledi, ilerleme raporları ve toplantılar ışığında genel müdürler ve dairelerden sağlanan ilerlemeyle ilgili hesap sordu)

...

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Genel müdürler/daire başkanları stratejik planın uygulanması sürecine aktif olarak müdahil oldu	☐	☐	☐	☐	☐

Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.

(Örneğin ilerleme raporlarını dikkatle gözden geçirdi, sağlanan ilerlemeye ilişkin toplantılar düzenledi, ilerleme raporları ve toplantılar ışığında astlarından sağlanan ilerlemeyle ilgili hesap sordu)

...

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen katılıyorum
Kuruluş çalışanları kurumun vizyon, misyon ve stratejilerinden haberdardır.	☐	☐	☐	☐	☐
Bu ifadeye katılıyorsanız lütfen bir örnek veriniz.					
...					

DIŞ PAYDAŞ KATILIMI

10) Kuruluşunuzun stratejik planlama sürecinde gerekli dış paydaş (devlet ve/veya sivil toplum) katılımı düzeyine ilişkin görüşünüzü aşağıdaki puanlama sistemine göre bildiriniz

	Diğer kamu kurumları	Kamu kurumu olmayan kuruluşlar	Yurttaşlar
1- Katılıma gerek yoktur.	☐	☐	☐
2- Dış paydaşların kısmi düzeyde katılımı gereklidir. (Örneğin düşük sayıda paydaşın katılımı, sürecin bir ya da iki adımında katılım, herhangi bir etkileşimin olmadığı, yalnızca anket yoluyla katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)	☐	☐	☐
3- Dış paydaşların orta düzeyde katılımı gereklidir. (Örneğin ortalama sayıda paydaşın katılımı, sürecin bazı adımlarında katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)	☐	☐	☐
4- Dış paydaşların yüksek düzeyde katılımı gereklidir. (Örneğin yüksek sayıda paydaşın katılımı, sürecin birçok adımında katılım, karşılıklı etkileşimli toplantılar ya da çalıştaylar yoluyla katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)	☐	☐	☐
5- Yüksek sayıda katılımcı ya da çalışanlardan üst düzey yöneticilere hemen her düzeyden katılımcıların hazırlık sürecinin hemen her adımında tek taraflı (örn. anketler) ya da çift taraflı (örn. istişari çalıştaylar) katılım araçları yoluyla katılımı gereklidir.	☐	☐	☐

11) Seçiminizi birkaç sözcükle açıklayınız. Sizce gerekli katılım niçin az, orta, aktif vb. olmalıdır?

--

...

12) Kuruluşunuzun stratejik planlama sürecinde gerçekleşen dış paydaş katılımına ilişkin görüşünüzü aşağıdaki puanlama sistemine göre bildiriniz.

	Diğer kamu kurumları	Kamu kurumu olmayan kuruluşlar	Yurttaşlar
1- Herhangi bir katılım gerçekleşmemiştir.	☐	☐	☐
2- Kısmi düzeyde katılım gerçekleşmiştir. (Örneğin düşük sayıda paydaşın katılımı, sürecin bir ya da iki adımında katılım, herhangi bir etkileşimin olmadığı, yalnızca anket yoluyla katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)	☐	☐	☐
3- Orta düzeyde katılım gerçekleşmiştir. (Örneğin ortalama sayıda paydaşın katılımı, sürecin bazı adımlarında katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)	☐	☐	☐
4- Yüksek düzeyde katılım gerçekleşmiştir. (Örneğin yüksek sayıda paydaşın katılımı, sürecin birçok adımında katılım, karşılıklı etkileşimli toplantılar ya da çalıştaylar yoluyla katılım seçeneklerinden en az biri ya da tümü)	☐	☐	☐
5- Yüksek sayıda katılımcı ya da çalışanlardan üst düzey yöneticilere hemen her düzeyden katılımcıların hazırlık sürecinin hemen her adımında tek taraflı (örn. anketler) ya da çift taraflı (örn. istişari çalıştaylar) katılım araçları yoluyla katılımı gerçekleşmiştir.	☐	☐	☐

13) Seçiminizi birkaç sözcükle açıklayınız. Engeller, kısıtlar vs. söz konusu mudur?

...

14) Sizce stratejik planlama sürecinde dış paydaş katılımının amacı nedir?

NOT: HERHANGİ BİR KATILIM SÖZ KONUSU OLMADIYSA LÜTFEN YANITLAMAYIN.

	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamame katılıyorum
Paydaşların değer ve önceliklerinin daha iyi anlaşılmasından hareketle daha iyi politika ve hizmet tedariki seçenekleri	☐	☐	☐	☐	☐
Karar alma süreçleri için daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve meşruiyet sağlanması	☐	☐	☐	☐	☐
İhtilafli konulardaki farklı görüşlerin ortaya konması ve böylece önceliklerin daha iyi belirlenmesi olanağı	☐	☐	☐	☐	☐
Ele alınan konuların daha iyi anlaşılması ve böylece politika ve hizmet tedariki alanlarında daha iyi çıktıların elde edilmesi	☐	☐	☐	☐	☐
Dış paydaşlarla uygulamaya yönelik olarak etkin koordinasyon ve ortaklık yaratılması	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumun ve birimlerin rol ve sorumluluklarının dış paydaşlarca daha iyi anlaşılması	☐	☐	☐	☐	☐
Dış paydaşların stratejik planı daha fazla sahiplenmesi ve uygulamaya verdikleri desteğin artması	☐	☐	☐	☐	☐

15) Sizce stratejik planlama sürecinde dış paydaş katılımının amacı nedir? Lütfen 1'den 3'e sıralayın.

[] BİLGİLENDİRME *Dış paydaşlara stratejik planı anlamalarında yardımcı olacak dengeli ve nesnel bilgi sağlamak.*

[] İSTİŞARE *Dış paydaşlardan taslak stratejik plan konusunda geri bildirim almak.*

[] DAHİL ETME *Süreç boyunca doğrudan dış paydaşlarla çalışarak dış paydaşların kaygı ve beklentilerinin sürecin her aşamasında anlaşılmasını ve dikkate alınmasını sağlamak.*

[] İŞBİRLİĞİ KURMA *Stratejik planlama sürecinde stratejilerin geliştirilmesi ve eylemlerin belirlenmesi de dahil olmak üzere her açıdan paydaşlarla ortaklık kurmak*

[] GÜÇLENDİRME *Stratejik plan konusunda nihai karar alma yetkisini dış paydaşlara teslim etmek*

BU KISIMDAKİ SORULARI HEM İÇ HEM DIŞ PAYDAŞLAR İÇİN YANITLAYINIZ

16) Toplantı, anket ve benzeri etkinliklerin ardından katılımcıları sonuçlardan ve taslaklardan nasıl haberdar ettiniz?

	İç Paydaşlar	Dış Paydaşlar
Anket sonuçları katılımcılarla paylaşıldı	☐	☐
Toplantı sonuçları katılımcılarla paylaşıldı	☐	☐
Taslak stratejiler, amaçlar, hedefler ya da eylemler katılımcılarla paylaşıldı	☐	☐

Bu üçünden farklı yöntemler kullandıysanız lütfen belirtiniz.

...

17) Stratejik planı geliştirmek için hangi yöntemlerden yararlandınız? Lütfen kullanılan yöntemleri seçiniz.

☐ İç paydaş anketi	☐ Basın duyurusu
☐ Devlet kurumlarıyla anket	☐ Stratejik planın iç ağ üzerinden paylaşımı
☐ Sivil toplum kuruluşlarıyla anket	☐ Stratejik planın Internet sayfası üzerinden paylaşımı
☐ Yurttaş anketi (genel)	☐ Stratejik plan taslağı konusunda yazılı görüş alma
☐ Yurttaş anketi (hizmetlerden yararlananlar)	☐ Stratejik planlama konusunda iç paydaş eğitimleri
☐ Arama konferansı/ortak akıl toplantısı	☐ Stratejik planlama süreci ve ara dönem çıktıları konusunda ilan ve broşürler
☐ Diyalog toplantısı	

Bunlardan başka yöntemler kullandıysanız lütfen belirtiniz.

...

18) Stratejik planı nasıl duyurdunuz/tanıttınız? Lütfen kullanılan yöntemleri seçiniz.

- ☐ Basın duyurusu
- ☐ Basın toplantısı
- ☐ Planı tanıtmak üzere dış paydaşlarla toplantı
- ☐ Planı tanıtmak üzere iç paydaşlarla toplantı
- ☐ Planı tanıtmak üzere dış paydaşlara ziyaretler
- ☐ Dış paydaşlara elektronik kopya gönderilmesi
- ☐ Dış paydaşlara basılı kopya gönderilmesi
- ☐ Dış paydaşlara stratejik planın özetini içeren broşürlerin gönderilmesi
- ☐ İç paydaşlara stratejik planın özetini içeren broşürlerin gönderilmesi

Bunlardan başka yöntemler kullandıysanız lütfen belirtiniz.

...

19) Stratejik planınızda paydaş katılımını geliştirecek strateji ve eylemlere yer veriliyor mu? Yanıtınız evet ise, lütfen açıklayınız/strateji ve eylemlere örnek veriniz.

...

20) Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda iç ve dış paydaş katılımına ilişkin yeterli bilgi var mı? Yanıtınız hayırsa lütfen açıklayınız. Eksik olan nedir? Başka nelere ihtiyaç var?

...

21) Mevcut faaliyet raporlama çerçevesini stratejik planın gerçekleştirilmesi için temel bir hesap sorulabilirlik ve şeffaflık aracı olarak nasıl buluyorsunuz? Raporlamanın daha iyi hale getirilmesi için neler yapılabilir?

...

22) Kuruluşunuzun daha iyi paydaş katılımı için ne tür kapasitelere ihtiyacı var? Lütfen yanıtlarınızı derecelendirin.

	İhtiyaç yok	Biraz ihtiyaç var	İhtiyaç var	Çok ihtiyaç var	Fikrim yok
Katılımcı strateji geliştirme teknikleri	☐	☐	☐	☐	☐
Katılımcı toplantılar moderasyon teknikleri	☐	☐	☐	☐	☐
Anket teknikleri	☐	☐	☐	☐	☐
Müşteri/kullanıcı ilişkileri yönetim teknikleri	☐	☐	☐	☐	☐

İnternet yoluyla katılım teknikleri



Gerekli olan başka kapasiteler varsa lütfen belirtiniz.

.....

ANKET SONU, KATKINIZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİZ.

ÖZET

YILDIRIM, Muhammet Fatih. Kamuda Stratejik Planlama Bağlamında Katılımcılık ve Merkezi İdarelerde Katılımcılık Üzerine Bir Araştırma, Yüksek Lisan Tezi, Ankara, 2012.

1980'lerden sonra dünyada gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte birçok ülke kamu yönetimlerinde reform çalışmalarına başlamış ve bu çerçevede bir takım yasal düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesini stratejik planlama oluşturmaktadır.

Türkiye'de de planlı hizmet sunumu, politika oluşturma, belirlenen politikalara uygun olarak yararlanıcı talepleri doğrultusunda katılımcı yöntemlerle amaç ve hedefler belirleme, uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmeleri ile hesap verebilirliği sağlamaya yönelik olarak stratejik planlama Türk kamu yönetiminde temel bir araç olarak benimsenmiştir.

Bu kapsamda çalışmanın amacı; kamu kuruluşlarında stratejik planlama bağlamında uygulanan katılımcılığı değerlendirerek kuruluşlara geri bildirim sağlanması ve bir sonraki dönem için hazırlanacak stratejik planlama sürecinde katılımcılığın kalitesinin artırılmasına yönelik önerilerde bulunarak yardımcı olmaktır.

Çalışmada literatür taraması, stratejik planlama ve katılımcılık kavramlarının incelenmesi ve merkezi kamu kuruluşlarının stratejik plan bağlamındaki katılımcılık yaklaşımlarının araştırılması yöntem olarak belirlenmiştir. Katılımcılığın araştırılması kapsamında altı kamu idaresinde mülakat ve 70 kamu idaresinde de anket çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

Yapılan araştırmada stratejik planlama bağlamında gerçekleştirilen katılım pratiklerinin amacının çok genel olarak belirlendiği, katılım sürecine

kamu çalışanlarının kuşkulu yaklaştığı, üst yönetimin sürece sahipliğinin yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür.

Bu çerçevede kamu kuruluşlarında stratejik planlama sürecinde katılımcılığın etkinliğinin artırılması için kuruluş çalışanlarına katılımcılığın yararlarının açık bir şekilde anlatılması, üst yönetimle birlikte tüm çalışanların katılım sürecini sahiplenmesi, katılımcılık konusunda kamu kuruluşlarının kapasitesinin artırılması ve kuruluşlar arasında ağlar oluşturulması, katılım süreci hakkında paydaşların doğru bir şekilde bilgilendirilerek sürecin şeffaflığının sağlanması ve katılım sürecine doğru kişilerin katılımının sağlanması önem arz etmektedir.

Anahtar Sözcükler

1. Katılımcılık
2. Dahil Olma
3. Stratejik Planlama
4. Paydaş
5. Yeni Kamu Yönetimi

ABSTRACT

YILDIRIM, Muhammet Fatih. Participation in Public Management in the Context of Strategic Planning and A Research on Participation in Central Public Administrations, Master of Science Thesis, Ankara, 2012.

After the 1980s, with the emergence of the new public management understanding, many countries have started to realise reforms in public managements and adopted pieces of legislation in that framework. One of these of legislation is strategic planning.

In Turkey, strategic planning in public management has been adopted with the aim of providing services in a planned way, of determining goals and objectives in a participatory way in conformity with the policies adopted and in line with users' demands, of monitoring and evaluating implementation effectively and of ensuring accountability.

In this context, the aim of the study is to provide feedback to the public administrations by evaluating the participation in the context of strategic planning in public administrations and to contribute to the increase in quality of participation in the strategic planning processes to be prepared for the following terms by giving proposals.

Methodologically, this study comprises a literature review, the examining of strategic planning and participation concepts and, research on central public administrations' approaches to the participation in the context of strategic planning. In the framework of the research six public administrations have been interviewed and a survey has been made in 70 public administrations.

As the result of the research it has been observed that goals of participation in the context of strategic planning has been set in general, public servants approach to the participation has been seem sceptical and ownership of the top management to the participation process has insufficient.

It is important to explain civil servants the benefits of engagement explicitly in strategic planning process in public administrations, to ensure ownership of the engagement process by civil servants including top management, to increase the capacity of the public administrations about engagement and to built networks between public administrations, to ensure transparency of the engagement process by informing stakeholders accurately and to get right people involved so as to be able to increase the quality and efficiency of the engagement in terms of strategic planning.

Key Words

1. Participation
2. Involvement
3. Strategic Planning
4. Stakeholder
5. New Public Management