

A.Burak Büyükcivelek, Dr.¹

TEPAV Mekansal Araştırmalar Merkezi Direktörü

MALİ YÖNETİMDEN İMARA STRATEJİK PLAN

DEĞERLENDİRME NOTU

Strateji sözcüğünün Türk Dil Kurumu'ndaki tanımı, önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol şeklindedir. Askeri açıdan bakıldığında ise (ki tanımı sivil dünyada da uygulamak olanaklıdır) var olan durumu araştırarak fırsat ve tehditleri tahmin etmek, zayıf ve güçlü yönleri belirleyerek stratejiler geliştirmek ve en uygun zamanda uygulamaya koymak şeklinde bir tanımla karşılaşırız. Özetle söylemek gerekirse strateji, amaç ve hedeflere ulaşmak için yapılan plan ya da tasarımıdır.

Zaten tanımları gereği strateji ve plan kavramları iç içedir. Genel anlamda soyut stratejik hedefleri ve amaçları belirli bir program, bir dizge oluşturacak şekilde bir araya getiren sürece plan diyebiliriz. Plan bir yol haritasıdır ve hedeflere ulaşmak için izlenecek adımları, kullanılacak kaynakları ve uygulanacak stratejileri tanımlamaktadır. Bu ilişkisellik içinde stratejik planları, benimsenen temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonları oluşturan, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptayan, performans değerleri önceden belirlenmiş olan göstergeler üzerinden ölçümler yapan, oluşan sürecin izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan planlar olarak tanımlayabiliriz. Stratejik planların oluşumunda temel değerler ve politikalar, orta ve uzun vadeli amaçlar (zaman faktörü), öncelikler, sorumluluklar ve görev/sorumluluk dağılımları (aktörler) ile kaynak kullanımı ve tercihler (insan, zaman, para gibi kıt kaynakların kullanımı gibi) önemli bileşenlerdir.

Gündelik yaşama ilişkin pek çok kararda olduğu gibi stratejik planlarda da mekan boyutu önemli bir bileşendir. Eylem ve projeler üzerinden somutlaşan plan kararlarının gerçekleşme alanı olan mekan belki de plan bileşenlerinin en önemlisidir çünkü stratejik planın oluşum amacı kararların gerçekleşmesidir.

¹Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

İlk bakışta mekandan bağımsız görünen pek çok kararın (personel, araç-gereç, makine alımı ya da eksiltilmesi, eğitim olanaklarının artırılması, büyüme-genişleme politikaları, vs.) gerçekleşme aşamasına gelindiğinde mekanla ilişkili olduğu, aslında mekansal bir düzenlemeye gönderme yaptığı ortaya çıkıyor. Bu nedenle her stratejik kararın, farklı ölçekleri kapsayacak şekilde, mekansal da olduğunu söylemek doğru ve yerinde olacaktır.

Türkiye’de stratejik planlama ve planlamanın mali boyutu

Özel sektör kurumları 1960’lardan bu yana stratejik planları karar alma ve uygulama süreçlerinin bir parçası olarak etkin biçimde kullanmaktalar. Konu bir süredir Türkiye’nin de gündeminde ve özellikle kamu kurumları stratejik planlarla ilişkili olarak bir dönüşüm sürecinde. Konunu bu şekilde gündeme gelmesi ilk olarak önemli bir yerde duruyor; hem özel sektör hem de kamu kurumları düzenli olarak stratejik planlarını hazırlamaktalar. Böyle bir dönüşümü tetikleyen en önemli gelişme olarak 2003 yılında yürürlüğe girmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu göstermek yanlış olmayacaktır. Kanun, kalkınma planlarında ve programlarında yer alan politika ve hedeflerle kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı arasında bir bağlantı sağlamayı amaçlarken üst ve alt ölçek planları arasındaki ilişkiyi güçlendirmeyi hedeflemektedir. Kapsamı oldukça geniş olan kanun, merkezi yönetime bağlı kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin yönetim ve kontrolünü düzenlemektedir. Kanunun uygulanmasına olanak sağlayacak araçların başında ise stratejik planlar gösterilmektedir.

Kanunun 1. Bölümü’nde (madde 3, n bendi) stratejik planlar, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır. Kanunun 3. Bölümü’nde Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe başlığı altında yer alan 9. Madde’de ise “kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, 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” denilmektedir.

Daha önce stratejik planlama kültürüne sahip olmayan ve kanunda talep edildiği oranda çerçevesi çizilmiş, diğer bir deyişle planlanmış, bir iş yapma deneyimi olmayan kamu kurumlarının kanunu benimsemesi oldukça uzun sürmüştür. Stratejik planlama mantığı kimi zaman yanlış yorumlanmış, kimi zaman da kurumsal işleyiş açısından bir angarya olarak görülmüştür. 2018 yılında yürürlüğe giren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in bu eksikliği gidermeye yönelik olduğu açıktır. Yönetmelik stratejik planlama sürecinin temel aşamalarına, planlamaya ilişkin zaman boyutuna ve planların değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasları belirleyerek uygulayıcılara yol göstermektedir.

Yönetmelik bir noktaya kadar stratejik plan kavramına özel bir mekansal ya da iktisadi boyut katmadan ve stratejik planlara ilişkin temel kavramlara atıfla ilerlemektedir. Kamu kurumlarında hazırlanan stratejik planların pek çok aktörün katılımı ve katkısıyla hazırlanmasına vurgu yapan yönetmelik, genel anlamda planların niteliksel kontrolünü amaçlamaktadır. Stratejik planların beş yıllık dönemler için hazırlanacağı, altı aylık dönemlerde izleme, birer yıllık dönemlerde ise değerlendirme toplantılarının yapılacağı (Madde 16/3) da yine yönetmelikte yer almaktadır. Stratejik plan çalışmalarını yönetmelikte belirlenen takvime uygun olarak ve

süresinde hazırlamayan kamu idarelerinin Sayıştay'a ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'na bildirileceği (Madde 8/7) konusu da yine yönetmelikte olan önemli noktalardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nokta, ayrıca stratejik plan yaklaşımının, her ne kadar yönetmelik içinde net bir biçimde vurgulanmasa da denetleyici kurumlar üzerinden ekonomik bir yaklaşımla çerçevelendiğini göstermektedir.

Mekansal strateji planları ve ilgili mevzuat

Türk hukuk sisteminde stratejik yaklaşımın karşımıza çıktığı ikinci alan ise 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Kanun içinde 2018 yılında konulan ek madde ile mekansal strateji planları "ekonomik, sosyal politikalar ve çevre politikaları ile stratejilerini mekânla ilişkilendirerek fiziki gelişmeyi ve sektörel kararları yönlendiren, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde hazırlanan, raporu ile bütün olan plandır" (Madde 5) şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun mekansal planlar arasındaki kademelenmeye vurgu yapan ikinci bölümünde ise mekansal planların çevre düzeni planları ve imar planları olarak iki kademeden oluştuğu ve planların alansal ve amaçlar açısından mekansal strateji planlara uygun olması gerekliliği vurgulanmaktadır (Madde 6). Yine aynı maddenin devamında mekansal strateji planların ise daha üst kademede yer alan kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleriyle uyumlu olması gerektiğinin altı çizilmektedir.

2014 yılında yürürlüğe giren ve plan yapım süreçlerinde kullanılan kavramları açıklayıp izlenecek yolu tarifleyen belge, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'dir. Mekansal strateji planının bu yönetmelikte bir kez daha ancak daha ayrıntılı bir biçimde tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre "Mekânsal strateji planı: Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı" ifade etmektedir (Madde 4/1). Stratejik planlama alanı olarak bir yandan (a) ülke bütünü ile karasuları ve münhasır ekonomik bölgeler gösterilirken diğer yandan (b) metropoliten bölgeler, gelişme odakları, yeni kentler, gelişme koridorları, üretim, arz ve tüketim akımları ve ilişkileri, kentsel ve bölgesel ağlar, yerleşmelerin yoğunluğu, ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşikler gibi etkenler dikkate alınarak Bakanlık tarafından belirlenen havza ya da bölgeler vurgulanmaktadır. Yönetmelik, mekansal strateji planlarının doğal, tarihi kültürel değerlerin korunması, kaynak sürdürülebilirliği, kamu yararı, yaşam kalitesi gibi konuları gözetebileceğine değinirken planların mekansal uyum ve bölgesel özellikleri gözetmesi gerektiğinin de altını çizmektedir.

Yönetmelik, mekansal strateji planlarının sektörel ve tematik paftalardan oluşabileceğine ve raporuyla birlikte bir bütün olduğuna değinmektedir. Raporun araştırma, analiz ve sentez çalışmalarından oluşacağı da yine vurgulanmaktadır. Bunun yanında raporun vizyon ve öncelikler, ilkeler, amaç, kapsam, hedefler ve stratejiler, sektörel ve tematik kararlar, plan hükümleri ve eylem planı konu başlıklarını içerecek şekilde hazırlanacağı belirtilmektedir.

Her ne kadar uygulanış amacı ve içerikler açısından benzerlikler taşısalar da Stratejik Planları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, mekansal strateji planlarını

ise 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde değerlendirdiğimizde iki plan türü arasında bir bağlantı bulmak oldukça zordur. Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinde yer alan ve çevre düzeni planı hazırlanırken “İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının mekânsal kararları etkileyecek nitelikteki bölge planı, strateji planı ve belgesi, sektörel yatırım kararlarının dikkate alınarak değerlendirilmesi, ... esastır.” (Madde 19/c) maddesi araya çevre düzeni planlarını koyarak yatırımlar ile mekan arasında dolaylı bir ilişkisellik sağlamaktadır. Ne var ki bu ilişkinin parça-bütün etkileşimi içinde çok daha güçlü bir biçimde kurulması, son derece gereklidir. Mekanda gerçekleşen irili ufaklı yatırımların birikimsel olarak mekanı değiştirip dönüştürdüğü yadsınamaz bir gerçekken bu değişimin/dönüşümün yönünün belirlenemiyor olması ise yine yalnızca mekansal değil mali bir soruna da işaret etmektedir.

Mekansal mı, mali mi? Stratejik planlar arasındaki ilişki

Daha önce de belirtildiği üzere stratejik plan mantığı pek çok alana uygulanabilmektedir. Farklı uygulama alanları arasında da ilişkiler kurmak yalnızca olası değil, hedeflere ulaşmak için zorunludur da. Mekanla ilişkili olarak hazırlanan mekansal strateji planı ile bütçeleme için hazırlanan stratejik plan arasında da ilişki kurulması her iki planın hedeflerine ulaşması açısından zorunludur. Bu noktada iki stratejik plan yaklaşımında da karşımıza çıkan ortak kavramlardan söz etmek önemli.

Öncelikli olarak iki yaklaşım da gerek kuramsal gerek mevzuat açısından, aynı yöntemi kullanıyor ve aynı süreci benimsiyor. Oluşturulan vizyon iki yaklaşım için de ulaşılmak istenen amaçların tanımlanmasını sağlar ve amaçlara erişmek için izlenecek yolu belirler. İlkeler her iki yaklaşımda da alternatifler arasında seçim yapmak üzere değerler kümesini belirler. Örneğin sürdürülebilirlik ilkesini benimsediysek artık ekosisteme zarar verici, ya da karbon salınımını artırıcı seçenekleri göz ardı etmemiz gerekir. Hedefler, amaçları gerçekleştirmek için izlenecek yolların performans ölçütleridir ve hem mekansal hem de mali stratejik planlarda çok önemlidir. Vizyon, ilke, amaç ve hedefler belirlendikten sonra kurumu yönlendirecek politikalar, planlar ve projelerdir. Soyuttan somuta ilerleyen bu sistemde konu para politikası, mekansal plan ya da altyapı projesi olabilir ve her iki yaklaşımda da para giderek somutlaşan eylemlerin maddi ve olmazsa olmaz boyutunu simgelemektedir. Bu açıdan bakıldığında mekansal strateji planının kaynak kullanım planının yanı sıra bütçe planının da olması, planın ayrılmaz bir parçasıdır. Ne var ki mali stratejik planın içinde mekansal boyutun kullanımına yönelik bir zorunluluk bulunmamaktadır. Stratejik planlama süreçlerinin her iki türünde de aktörlerin tanımlanması, etaplama, dönüt ve kontrol mekanizmaları ile alternatif senaryo üretimini de ortak olarak içermektedir. Özetle belirtmek gerekirse amaçları, süreç kurguları ve içerikleri aynı olan iki stratejik planlama yaklaşımının birbirinden ayrı ele alınıyor olması, vizyonların gerçeklikten uzak hayaller olarak algılanmasındaki en önemli neden olabilir ve tüm süreci anlamadan yoksun, birbirinden kopuk eylemler silsilesine dönüştürebilir.