

İL YÖNETİM SİSTEMİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE PLANLAMA ÖRGÜTLENMESİ VE YEREL YATIRIM PLANLAMA PROJESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yahya Can DURA*

Coşkun KARAKOÇ*

ÖZ

Kalkınma ve iyi yönetim aracı olarak planlamanın Türkiye uygulaması, yerel ayağı eksik bir örnek olarak kalmıştır. Anayasal sınırlar ve yetişmiş insan gücü açığı, yerelde planlama örgütlenmesini zorlaştıran ve mevcut yapıların işleyişini de bozan hususların başında gelmektedir. Türk Kamu Yönetimi, planlama ve koordinasyon ekseninde değerlendirildiğinde, geçmişte birçok farklı politikayı ve bu politikaların hayata geçirilmesine aracılık eden yapıyı bünyesinde barındırmaktadır. Bu yapıların birçoğu ise amacına ulaşamayarak, yerel düzeyde bir entropi durumuna yol açmaktadır.

Günümüzde ise bölge odaklı ve yerel kodlara sahip bir planlama yaklaşımı benimsenmektedir. Özellikle Türkiye için Avrupa Birliği’nin benimsediği bölge politikalarıyla uyumlu bir kalkınma politikası izlenmesi zorunluluğu vardır. Dolayısıyla yerel düzeyde, hem mahalli idarelerin hem de merkezin temsilcisi taşra kuruluşlarının, halk katılımını sağlayarak, planlama aksiyonlarını hayata geçirmesi ve bu yönde sinerji oluşturmaları bir gereklilik olarak görülmektedir. Bunun için çok katmanlı yönetim hayata geçirilmeli, süreci yönetecek otorite ve bu otoritenin kurumsal yapısı netleştirilmelidir. Ayrıca yerel düzeyde insan kaynaklarının güçlendirilmesine ve kurumların katılımcı planlama süreçlerine uyumuna ilişkin düzenli olarak programlar yürütülmelidir. Bu noktada, İçişleri Bakanlığı’nca uygulanan Yerel Yatırım Planlama Projesinde olduğu gibi, AB’nin proje bazlı hibe kaynaklarından azami ölçüde yararlanılması, yerel ölçekte planlama örgütlenmesinin sağlıklı bir şekilde kurulmasını hızlandırıcı etki yaratacaktır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Yatırım, Valilik, Yerel Yatırım Planlama Projesi, Katılımcılık.

*İl Planlama Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, y.can.dura@icisleri.gov.tr

**İl Planlama Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, coskun.karakoc@icisleri.gov.tr

THE ORGANIZATION OF PLANNING IN TURKEY IN THE CONTEXT OF PROVINCE MANAGEMENT SYSTEM AND THE EVALUATION OF LOCAL INVESTMENT PLANNING PROJECT

ABSTRACT

Turkey's practice in planning which is instrument of development and good management has remained missing local insight. Constitutional limits and lack of competent human resources are the major elements that make organization in local planning difficult and ruin the functioning of structures at hand. Turkish Public Administration, when evaluated in terms of planning and coordination, has a combination of structures of past policies and the role of intermediary that facilitates realization of these policies. A large number of these policies have failed to achieve their goals and caused a state of entropy at local level.

Today, a region focused planning approach with local codes is accepted. It is necessary especially for Turkey to follow a development policy in line with the European Union's regional policies. Thus at local level, public administrations and central administration's representative local bodies are required to facilitate public engagement, realize planning actions and create synergy to this effect. Therefore, multi-layer administration should be implemented; the authority responsible from managing the procedure and its structure should be clarified. Additionally regular programs should be carried out targeting the empowerment of human resources at local level and adaptation of institutions to collaborative planning procedure. At this point, as the Local Investment Planning Project implemented by Ministry of Interior demonstrates, it will be amplifying to benefit from the EU's project based grant resources and to establish a well-functioning planning organization at local level.

Keywords: *Planning, Investment, Governorship, Local Investment Planning Project, Participation.*

GİRİŞ

Toplumsal yaşamda, siyasette ve ekonomide yaşanan dönüşüm, devletin rolünün yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Planlama da bir anlamda dönüşüm geçirerek günümüzde farklı bir görünüm kazanmıştır. Planlama, bir yönetim aracı ve kalkınma problemlerine bir çözüm olarak ortaya çıkmış ve günümüze kadar gelişimini sürdürmüştür. Merkezi ve yerel yönleriyle kapsamlı bir süreç olan kalkınmanın en önemli araçlarından biri kuşkusuz “planlama”dır. Ancak, planlama pratiği, geçmişte ağırlıklı olarak, merkezi yönüyle öne çıkmış, politik ve toplumsal şartlara bağlı olarak uygulanmış ve özellikle yerel ayağı ihmal edilmiş olan örnekler ortaya koymuştur. Oysa yatırımlar, bölgenin kendine özgü koşulları ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak hayata geçirilmelidir. Başka bir deyişle planlama, merkezi ve yerel düzeyde birbirini bütünler bir şekilde yapılmalıdır. Bu ise, yerelde sağlıklı bir şekilde örgütlenmiş kurumsal yapıların mevcudiyetini gerektirmektedir.

Günümüzde benimsenen farklı planlama paradigmalarının ortak noktası daha fazla yerellik özelliğiyle ifade edilebilir. Planlamada yerellik ise katılımçılık kavramıyla özdeşleştirilmiştir. Buradaki katılımçılık, karar süreçlerinde çok daha fazla aktör olması değildir yalnızca. Daha fazla göz, daha fazla akıl, daha fazla kurum ve nihayet daha rasyonel bir planlama anlamına gelen katılımçılık, çok daha fazla veri, bilgi ve deneyim de demektir ki bunlar rasyonel planlama sürecinin beslendiği ana damarlardır.

Bu yeni yaklaşımda planlama; dinamik bir toplumsal yapı, yöneten-yönetilen kesimler arasında iletişim eksenli bir ilişkiyi ifade etmekte, toplumun bütününe yayılan etkiler yaratabilmektedir. Oysa yerel kodlara sahip olmayan bir merkezi planlama tek seslidir ve yere ilişkin yeterli bilgiye de sahip değildir. Salt merkezi bir planlama anlayışı, yerini, bütün toplum kesimlerinin temsilinin mümkün olduğu bir planlama anlayışına bırakmalı, planlamada yatay ilişkiler güçlendirilmelidir. Yerel bilgi ancak bu yolla planlama sürecine dâhil olabilir. Ancak bu sayede güç bölünmüş ve gücün tek elde toplanması engellenmiş olur.

Türkiye’de planlama, merkezi düzeyde gerçekleştirilmekte, yerel koşullar ve ihtiyaçlar yeterince dikkate alınmamaktadır. Neredeyse yarım asırlık bu politika tercihinin bir sonucu olarak planlamanın yerelde hayata geçirilmesini ve yerel

aktörlerin de bu süreçte rol almasını mümkün kılacak bir yerel kurumsal yapı oluşturulamamıştır. Ancak son on yıllık süreç içerisinde bu anlayışın değişmekte olduğuna da şahitlik edilmektedir. Kalkınma ajansları, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve son olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kuruluşu şeklinde ortaya çıkan gelişmeler planlamanın yerele taşınması ve kararların yerelden alınarak, uygulanması noktasında radikal adımlar olarak düşünülmelidir.

Bu süreçte bir denge unsuru olarak, yerelde devletin ve hükümetin temsilcileri valilerin planlama, koordinasyon ve yatırım kararları sürecindeki etkinliğinin artırılması, yerel kararlar ile merkezi politikaların uyumlaştırılması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu noktada valilerin illerde üstlendikleri-üstlenecekleri görevlerde, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri faaliyetlerin kapsamına hâkim olabileceği bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç vardır. Kurumsal ve sektörel izleme/değerlendirmelerin gerçekleştirildiği, faaliyetlerin il ve bölgesel fayda düzeyinin analiz edilebileceği, adeta o ile yönelik valilere, klasik ast-üst ilişkilerinin dışında, danışmanlık-raportörlük yapabilecek kalifikasyona sahip il uzmanlarından oluşan yapılara gereksinim duyulmaktadır.

Çalışmada bu problem ve ihtiyaçlara, fikir düzeyinde tasarımı yapılarak, hayata geçirilen ve gelinen aşamada faaliyetleri devam etmekte olan Yerel Yatırım Planlama Projesi özelinde bakılmaya çalışılacaktır. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı çatısı altında yürütülen söz konusu projenin yerel düzeyde planlama açmazına ilişkin nasıl bir modelleme önerisi getirebileceği, kamu bürokrasisinde herkesin yakındığı ve fakat düzeltilmesi/iyileştirilmesi noktasında inisiyatif kullanılmayan bir alana yönelik ne gibi katkılar sağlayabileceği hususları tartışılmaktadır.

Bu bağlamda ilk olarak, Türkiye’de il yönetim sistemi merkez ve taşra örgütlenmesi açısından analiz edilerek, kalkınma eksenli bağlamında değerlendirilmiştir. Daha sonra bu sistem, planlama sorunsalı bağlamında incelenmiş ve yerel ölçekte planlama örgütlenmesinde mevcut durum ile problem noktaları ortaya konulmuştur. Son olarak, tartışılan tüm bu konulara yönelik paydaş algıları merkezi ve yerel ölçekte sunulularak, İçişleri Bakanlığı’na uygulanmakta olan yerel yatırım planlama projesinin içeriği ve önemi hakkında genel bir bilgilendirme yapılmıştır.

1. TÜRKİYE’DE İL YÖNETİM SİSTEMİ VE KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER TEMELİNDE MERKEZ-TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ

Yönetim sürecinin önemli bir aşaması olarak örgütlenme, bir kurumun amacına ulaşmak için kimin, nerede, hangi kaynakları kullanacağını ve hangi yapıların oluşturulacağını belirlemesidir. Örgütler, belirli amaçlara ulaşmak üzere kurulmuş toplumsal sistemlerdir. Onlara gerçek niteliklerini kazandıran da bu amaçlarıdır. Devletleri bir örgüt olarak kabul edersek, devletin amacı onu oluşturan toplumun ortak ihtiyaçlarını giderme, bireysel olarak varlığını sürdürme, huzur ve güvenini tesis ederek, refah içerisinde yaşamasını sağlamaktır (Karakoç vd., 2008, s. 132).

Örgütlenme, amaca ulaşmak için gerekli olan kaynakları belirli bir sistemle bir araya getirerek, yetki ve sorumlulukların tam olarak belirlenmesine katkı sağlar. Bu sayede iş akım süreçleri tam olarak belirlenerek, amaca daha hızlı ulaşma ve faaliyet alanında uzmanlaşma sağlanır. Toplumsal ve bireysel ihtiyaçların çokluğu, kaynakların ise kıtlığı düşünüldüğünde etkin bir örgütlenme devlet açısından kaçınılmaz bir durumdur (Karakoç vd., 2008, s. 133).

Örgütlenmenin statik ve dinamik iki yönü vardır. Statik yön, örgütün asıl amacına uygun bir şekilde düzenlenmesidir. Kurulma aşamasında uzun yıllar düşünülerek örgütün temel amacı, çevresi, kaynakları ve kuruluş gerekçesi yeterli düzeyde irdelenmelidir. Dinamik yön ise farklı birçok alanda meydana gelen değişimlerdir. Değişimlere ayak uyduramayan örgütler zamanla işleyemez ya da amacına uygun iş yapamaz hâle gelir (Tortop vd. 1993, s 73).

Örgütler kararların alınış biçimlerine göre dikey, dikey ve kurmay, komite tipi örgütler olarak gruplandırılır (Tortop vd. 1993, s 74). Bu çerçevede, Türk Kamu Yönetimini inceleyecek olursak, bakılacak olan temel düzenleme, 1982 Anayasası olacaktır. İdare sistemimizin örgütlenişine ilişkin ilkeler Anayasanın IV üncü bölümünde düzenlemiş olup, 123’üncü madde “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmünü havidir. Bu hükümlerle, kamu yönetiminin merkezden ve yerinden yönetim şeklinde örgütleneceği belirtilmektedir. 126’ncı maddede ise “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmü getirilerek, kamu yönetiminin temel ilke olarak merkezden

yönetim ilkelerine göre, ancak hizmetlerin gereği olarak da yetki genişliği ilkesiyle yetkinin taşraya devrini öngören, bir yönetim yaklaşımı benimsemiştir. Yönetimsel açıdan 1982 Anayasası karar alma konusunda yetkinin tamamen merkezde toplanması suretiyle salt merkeziyetçi bir yaklaşımı ya da yetkinin yerele devriyle yerinden yönetim ilkelerini değil, yetki genişliği ilkesiyle merkeziyetçi yaklaşımın yumuşatılmış bir şeklini öngörmektedir. Bununla birlikte 1982 Anayasasının 127'nci maddesinde müşterek mahalli ihtiyaçların gereksinimlerin doğduğu yerde giderilmesi amacıyla mahalli idareler düzenlenmektedir. Anayasal düzenleme incelendiğinde temelde dikey bir devlet örgütlenmesi yapısının olduğu görülmektedir. Dikey örgütlenmenin yanında bir anlamda yatay örgütlenme olarak ifade edebileceğimiz yerel yönetim yapıları da mevcuttur.

Türkiye’de merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin çeşitliliğine göre kurulmuş bakanlıklar ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayan başbakanlık şeklinde örgütlenmiştir. Bakanlıkların örgütlenmesi 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”la düzenlenmektedir.

Bu kanunun Bakanlıkların Kurulması başlıklı 3’üncü maddesinde, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatında şu esaslara uyulur” denilmektedir (www.mevzuat.gov.tr Erişim Tarihi: 09.03.2015). Buna göre:

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz;
- Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır;
- Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır.

Bu ilkelere bakıldığında, kuruluşun görevleriyle bir bütün olduğu, görevleri doğrultusunda bir örgütlenmenin olacağı, etkin bir iş bölümü ve koordinasyonun

gözetileceği, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir.

Aynı Kanunun 5’inci maddesi bakanlıkların, merkez teşkilatı, ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geleceğini belirtmektedir.

Bakanlıkların merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim/danışma gibi görevleri yerine getiren birimlerden oluşmaktadır (Günday, 2002, s. 347).

Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla ve tüm ülke düzeyinde yürütmekle görevli bakanlık taşra teşkilatları ise ihtiyaca göre şu kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir (3046 Sayılı Kanun, Madde 8):

- İl valisine bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

3046 sayılı Kanunun 17’nci maddesinde taşra teşkilatının kurulmasında bazı esaslar ve istisnalar getirilmektedir. Bu kapsamda bölge, il ve ilçe kuruluşlarının görev ve hizmet alanlarının sosyo-ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde kurulabileceği, bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmalarının esas olduğu hüküm altına alınmaktadır.

Merkezi idarenin bir uzantısı olarak değerlendirebileceğimiz taşra teşkilatı, nicelik olarak çokluğuna bakılmaksızın aslında bağlı olduğu idarenin yani tek bir bütünün parçasıdır (Günday, 2002, s. 192). Taşra teşkilatına yönelik bu düzenlemeler ise hizmetlerin vatandaşlara sunulmasının bu teşkilatlar aracılığıyla olduğunu gösteriyor. Vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve kurumların çokluğu düşünüldüğünde, hizmetlerin sunulması ve kamu

kaynaklarının birbirlerini tamamlayacak hizmetlere dönüşmesini sağlama ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Merkezi idarenin bir parçası olan ve sadece coğrafi olarak ondan ayrı bulunan taşra uzantılarının merkezle olan münasebetleri, diğer kurumlara olan ilişkileri ve yerel düzeyde yürüttükleri faaliyetler itibarıyla eşgüdümün sağlanması ihtiyacı ise etkin bir il yönetiminin (il genel ve il özel idaresi) varlığını gerekli kılmaktadır. İl yönetimi bağlamında ise başat iki alan kendisini hissettirmektedir. Birincisi güvenlik diğeri ise kalkınma aksiyonlarıdır. Çalışmanın ikinci bölümünde konu evreni itibarıyla il yönetim sistemi, kalkınma eksenini bağlamında ele alınmaktadır.

2. TÜRK İDARİ YAPILANMASINDA İL YÖNETİM SİSTEMİNİN KALKINMA EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara bölüneceği belirtilmektedir.

“Vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulu”ndan müteşekkil olan ve yetki genişliği ilkesine dayanan il idaresinin başı validir. Yetki genişliği, merkezi yönetimin yetkilerinin bir bölümünün, yine merkezin denetimi altında, taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılmasıdır. Vali, bu yetkiyi kullanacak kişi olarak belirlenmiştir.

Burada yetki genişliği ilkesine ayrı bir parantez açılması gerekmektedir. Zira yerel düzeyde karar alma ve planlama aksiyonlarının güçlendirilmesi biraz da bu ilke üzerinden işleyebilecek bir süreçtir.

Merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel gereksinimleri arzu edilen ölçüde dikkate almıyor olması, yerel katılım ve demokrasinin de bu yönde aksamaması gibi durumlar yetki genişliği ilkesiyle çözülmeye çalışılmaktadır. Merkezi yönetimin yumuşatılmış bir şekli olan yetki genişliği ilkesinde il yönetiminin başında olan valiler, belirli konularda merkez adına ve bizatihi onun yerine geçerek, karar verebilmektedir. Bu ilke, etkin ve verimli bir kamu yönetimi için kamu hizmetlerinin ve bu bağlamda kamu yatırımlarının yerinde ve o yönenin

ihtiyaçları temelinde, süratle görülmesi için öngörülen ara çözümdür (Derdiman, 1995, s. 66-77).

Uygulamada il düzeyinde yapılacak hizmetlere ilişkin kararların önemli bir bölümü doğrudan merkezden ve/veya merkezin görüşü alınarak hayata geçirilmektedir. İl idare şube başkanları, temsil ettikleri kuruluşun merkezi yönetimiyle sürekli bir temas ve pazarlık içerisinde olmak durumunda kalmakta, ilde gerçekleştirilecek çalışmalar için vaktinin önemli bir kısmını merkezde yaptığı görüşmelerle geçirmektedir. Bu, yatırımların ve hizmetlerin başlama sürelerini uzatmakta, zaman içerisinde ihtiyaç önceliklerinin değişmesi nedeniyle, kaynak israfına neden olabilmektedir (Derdiman, 1995, s. 77).

Günümüzde merkezi yönetim, tek başına yapan ve yaptıran aktör özelliğini kaybetmeye başlamıştır. Yönetişim ve aktif yurttaşlık yaklaşımları, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör ile diğer tüm paydaşların ortak amaçlar üzerinden birlikteliğini sağlamaya başlamış, yöneten ve yönetilenler arasındaki boşluk önemli ölçüde kapanmıştır (Ökmen, 2014, s.14).

Yerel demokrasinin güçlendiği böyle bir siyasi ortamda, merkezi yönetim ile yerel yönetim paradigmalarının ildeki ağırlıklarının bir denge mekanizmasıyla belirlenmesi çabalarında en kritik konu “yetki genişliği ilkesinin yeniden tanımlanması ve yapılandırılması” olacaktır. Bu noktada valinin yerinde ve yerel ihtiyaçlar temelinde alacağı kararlar üzerindeki hiyerarşik yetkilerin kullanılmasının daha nesnel esaslara ve kabul edilebilir nedenlere dayandırılması, ilde birden fazla ili içerisine alan kurumsal yapıların oluşturulmasından uzak durulması, yerel sakinlerle diyalog kanallarının açılması ve halkın sürekli olarak hizmet ve yatırımlar konusunda bilgilendirilmesi (Derdiman, 1995, s. 79) gibi bir takım müdahale ve uygulamalarla yetki genişliği ilkesinin yerelleşme eğilimlerini destekleyici yönde etkinliğinin artabileceği düşünülebilir.

Devlet tüzel kişiliğini temsil eden ve yetki genişliği ilkesi çerçevesinde il yönetiminin başında olan valiler, aynı zamanda hem hükümetin hem de bakanlıkların idari ve politik anlamda yürütme aracıdır (5442 Sayılı Kanun, Madde 9). Valiye verilen bu yetki, aslında bu makama, merkezi düzeyde alınan tüm kararların taşrada uygulanması, kurumlararası koordinasyonun ve faaliyetler arasındaki uyumun sağlanması sorumluluğunu yüklemektedir. Bu kapsamda da

valiler; ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, bakanlıklarına ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebilirler.

Buradan da anlaşılacağı üzere, valiler, her bakanlığın taşra teşkilatını yetki genişliği ilkesi gereğince yönetmekte, birbirleriyle olan iletişim ve koordinasyonunu sağlamaktadır. Valiler, hükümet ve bakanlıkların aldığı kararların yerelde uygulanmasını sağlamaktan ve kurumların etkin ve verimli bir şekilde çalışmasından birinci derecede sorumludur.

İl idaresinin başında bulunan valiler, tüm bakanlıkları temsil etmeleri ve bu bakanlıkların faaliyetlerinin merkezi yönetim dışında yerel ölçekte hayata geçirilmesi sürecinin birinci düzeydeki aktörleri olması dolayısıyla, esasen ilin kalkınması, iktisadi ve sosyal anlamda gelişmesine yönelik tüm çalışmaların odak noktasında yer almaktadır. Örgütler, amaçlarıyla vardır. Devlet de bir örgüttür. Devleti oluşturan genel idare teşkilatının varlık nedeni insandır. Son aşamada insanın huzuru, güveni, refahı ve gelişmesi tüm devlet teşkilatının ortak bir misyonudur. Valilere ve Türkiye'deki il idaresi sistemine de bu çerçeveden bakılmasının ve söz konusu yapıların amaç fonksiyonlarına öncelikli olarak kalkınma, refah ve insani gelişme parametrelerinin konulmasının doğru bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda ilgili mevzuat ve cari sistem incelendiğinde, yukarıda yapılan değerlendirmelere referans olabilecek birçok hüküm ve uygulamayı görmek mümkündür: 5442 sayılı Kanununun 24'üncü maddesi "Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalın artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir." hükmünü havidir. 25'inci maddede "Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşülmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır. İşler, önemlerine

ve eldeki imkanlara göre sıralanarak programlanır ve ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama neticeleri gözden geçirilir.”, 26’nci maddede ise “Valiler,...İlin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve Hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yıl sonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda ilgili Bakanlıklara rapor verirler.” hükmü getirilmiştir.

Yukarıda ifade edilen kanun hükümlerinin lafzı ve ruhu, ildeki tüm sektörlerin dönemsel olarak izlenmesi, gerektiğinde tedbirler alınması, bunlara yönelik planların yapılması, hizmetler arasında eşgüdümün sağlanması ve merkezi politika ve kararların yerel ölçekte uygulama sonuçlarının izlenmesine yönelik görevlerin valilik makamının uhdesine bırakıldığını söylemektedir. Açık bir şekilde belirtildiği üzere, ilin ekonomik gelişmesi ve kalkınması ile idarenin düzenli işlemesine yönelik görevler valiyeye verilmiştir.

Ancak, valinin yılda dört defa toplantı yaparak ilin ekonomik gelişmesini ve kalkınmasını hatta idarenin düzenli işlemesini sağlayamayacağı açıktır. Ekonomik ve sosyal kalkınma, yerel özellikler dikkate alınarak yapılacak kapsamlı analiz ve planlama çalışmalarıyla mümkündür. Bu ise ildeki tüm sektörlerle ve kurumlara bir dış göz olarak bakabilecek, objektif-tarafsız değerlendirme yapabilme niteliğini haiz valilik planlama birimleriyle ve bölgeyi-kenti iyi bilen il uzmanlarıyla gerçekleştirilebilir. Kuşkusuz bu kurumsal yapıların varlığı bile tek başına yeterli olmayacaktır. Yapılacak analiz ve planlara, yerel halkın katılımını sağlayacak mevzuat düzenlemeleri hayata geçirilmelidir. Zira o bölgenin ihtiyacını en iyi bilenler orada yaşayanlar, yani alınacak karar ve yatırımlardan etkilenen kişilerdir. Teknik anlamda en iyi planlama, uzmanlarca yapılabilir fakat o yatırım, hizmetin muhataplarının beklentisi doğrultusunda hazırlanması durumunda amacına ulaşacaktır. Bu nedenle yatırımdan etkilenen tüm tarafların, özellikle de son yararlanıcıların karar almaya katılımını sağlayacak olan bir planlama ve kurumsallaşma mekanizmasının varlığı büyük anlam ifade etmektedir.

Valinin şahsında ve ona yüklenen görevler temelinde hayat bulan valilik müessesinin ilin ekonomik ve sosyal kalkınmasına yönelik aktif ve etkin bir rol oynayabilmesinin bazı şartları yukarıda açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla eş derecede önemli bir diğer konu ise valilerin konum ve statüleridir.

Valiler istisnai memurlar olup, politik karar süreçleri neticesinde atamaları yapıp, aynı saiklerle görevden alınmaktadır. Görev sürelerine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca görevlendirilecekleri kente ilişkin bir kalkınma hedefi ya da programları olmadığı gibi yaptıkları faaliyet ve yatırımların sonucuna ilişkin bir sorumlulukları da yoktur.

Bu açığı kapatmak için vali adaylarından/taleplilerinden, görev yapmak istedikleri kente ilişkin merkezi politika ve programlar ile kalkınma planı perspektifiyle uyumlaştırılmış bir vizyon/hedef sunması ve bu hedefi belirli bir süre sonunda¹ gerçekleştirmesi istenmelidir. Buna yönelik yapılacak bir düzenleme, kalkınmanın yerelde hayata geçirilebilmesini ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılarak, tabandan tavana bir gelişme ivmesini mümkün kılacaktır. Üstelik bununla, valilerin görev yapacakları illerde etkin ve profesyonel bir planlama birimine ve uzmanlara ihtiyaç duyacakları ve sürekli bu yapıyla çalışacakları bir kurumsallaşma ortamı da sağlanmış olacaktır.

3. TÜRKİYE'DE İL YÖNETİMİ SİSTEMİNİN PLANLAMA PRATIĞI VE MEVCUT DURUM

Türkiye'de il yönetimi (ve valilik) sistemi içerisinde planlama görevlerine ilişkin tarihsel bir değerlendirme yapabilmek için öncelikle 1960'ların planlı kalkınma döneminin atmosferini ve hayata geçirilmeye çalışılan sistemi ana hatlarıyla özetlemek yararlı olacaktır.

1960 sonrasında Türkiye'de planlı kalkınma dönemine geçilmiş ve bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Planlı kalkınmanın ülke sathında hayata geçirilebilmesi için, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında, DPT'ye yardımcı olacak ve süreci birlikte yürütecek birimlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda, 1968 Yılı Programı'nı yürürlüğe koyan bakanlar kurulu kararında bütün kamu kuruluşlarında "Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri (APK)" kurulması öngörülmüştür (Ercan, 1997, s. 16-17).

Diğer bakanlıklarda olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı da bu doğrultuda, APK birimleri oluşturulması için çeşitli çalışmalar yapmıştır. Fakat İçişleri Bakanlığı diğer kurumlardan farklı olarak taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerinden

¹Valilerin görev sürelerinin yasama döneminin dışında/üzerinde ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde belirlenmesi bir seçenek olarak tartışılmalıdır.

dolayı APK birimine yeni boyutlar kazandırarak, yerel düzeyde planlamaya yönelik bir kurumsallaşma çabası içerisine de girmiştir.

Özellikle il ölçeğindeki planlama çalışmalarının aşağıdan yukarıya yönelik seyreden sürecinin mekânsal yansımalarına (Beyhan, 2009, s. 100) örnek bir kurum olarak verilebilecek İçişleri Bakanlığı’nda merkezi ve yerel düzeyde planlamaya yönelik kurumsallaşma çabalarının 1970-1991 dönemi itibariyle son derece hareketli bir tarihsel seyri vardır. Bu dönem içerisinde APK Genel Müdürlüğü, APK Kurulu Başkanlığı, İl APK Müdürlüğü, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, İl Planlama Uzmanlığı ve İlçe Planlama Uzmanlığı şeklinde birçok farklı düzenleme yapılmıştır. Bunlardan bir kısmı çok kısa süre hayatta kalmış, bir kısmı hiç hayata geçirilememiş, bir kısmı ise aksak bir şekilde de olsa günümüze kadar varlığını korumuştur.

2005 yılına kadar İçişleri Bakanlığı’nda APK Kurulu Başkanlığı, yerel ölçekte ise valilik sistemi içerisinde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri (İPKM) ile İl Planlama Uzmanlığı kariyeri varlığını bir bütün olarak korumuştur. Ancak, APK Kurulu Başkanlığı kamu yönetiminde reform çalışmaları çerçevesinde çıkarılan 21.12.2005 tarih ve 5436 sayılı kanunun 17’nci maddesi gereğince kaldırılmış, yerine Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur. Bu gelişme İçişleri Bakanlığı için yerel düzeyde planlama örgütlenmesinin merkez ayağının ortadan kalkması sonucunu da beraberinde getirmiştir.

2005-2012 döneminde ise valiliklerde İPKM’ler ile il planlama uzmanlığı kariyeri devam ederken, 6360 sayılı Kanunla 30 büyükşehirde il özel idareleri kapatılmış, mevzuatta İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı olarak düzenlenen ancak uygulamada valilikler bünyesinde değerlendirilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Burada planlama örgütlenmesi açısından valilik sistemi içerisindeki iki yapının üzerinde özellikle durulması gerekmektedir. Bunlar, İPKM’ler ve il planlama uzmanlığı kariyeridir.

İPKM’ler ilk olarak 1981 yılında İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüklerinin taşra teşkilatı olarak kurulmuşlardır. Ancak 3046 sayılı yasa gereğince taşra teşkilatı olmaktan çıkarılmıştır. 1988 yılında ise yayınlanan “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” gereğince

yeniden düzenlenmiştir. 21 Şubat 1991 tarihinde bakanlık onayıyla yürürlüğe giren “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi” ile müdürlüğün görevleri ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Bu müdürlüklerinin kuruluş sürecinde fikir ve eylem düzeyinde aktif olarak yer almış olan Prof. Dr. Tayfur Özşen, il düzeyinde bir planlamanın ve buna yönelik kurumsal yapılanmanın neden gerekli olduğuna ilişkin gerekçeleri şu şekilde ortaya koymuştur: Ulusal plan ve programların il düzeyinde etkin olarak uygulanması, bunun için yerel ölçekte mikro planlamaya yönelik envanter çalışmaları yürütülmesi (Özşen, 1988, s.169), hazırlık-uygulama ve izleme-değerlendirme aşamalarından oluşan genel planlama sürecinin, il yönetimi açısından planlama, koordinasyon ve izleme şekline dönüştürülerek, il ve ilçe düzeyinde yerine getirilmesi gereken görevleri planlama, koordinasyon, izleme ve örgütlenme olarak sınıflandırmak ve bu kapsamda il düzeyinde yürütülecek planlama çalışmalarını rasyonel kılmak (Beyhan, 2009, s. 100).

Yerel düzeyde planlama pratiği ve nitelikli personel ihtiyacının karşılanması çabası açısından bir diğer önemli gelişme de valilikler bünyesinde il planlama uzmanlığı kariyerinin hayata geçirilmesi çalışmalarıdır.

Türk kamu yönetiminde son dönemde yaygınlaşarak artan uzmanlaşmaya dayalı personel yaklaşımının, Bakanlık düzeyindeki ilk örneklerinden biri olan İl Planlama Uzmanlığı kariyeri İçişleri Bakanlığı’nda yaklaşık 30 yıllık bir geçmişe sahiptir.

8 Kasım 1988 tarihli ve 19983 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “3152 ve 2451 Sayılı Kanunlarla 190, 231 ve 308 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK 340)” 2 nci Maddesi ile İl Planlama Uzmanlığı mesleği oluşturulmuştur.

Söz konusu KHK’nın genel gerekçesi ve madde gerekçesi İl Planlama Uzmanlığı mesleğinin oluşturulma ihtiyacını ve statüsünün ne olacağına ilişkin hususları net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu düzenlemelerde İl Planlama Uzmanlarının öncelikle Valiler olmak üzere Mülki İdare Amirlerine uzmanlık düzeyinde yardımcı olmak/danışmanlık yapmak üzere istihdam edileceği, bu yönüyle arada başka bir idari kademe olmaksızın aslında doğrudan Valilere/Mülki İdare Amirlerine bağlı olarak görev yapmaları gerektiği ifade edilmektedir.

Günümüzde İçişleri Bakanlığı merkez birimlerinde ve Valiliklerde görev yapan İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcıları, ağırlıklı olarak plan ve program uygulamalarında çalıştırılmaktadır (İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, <http://www.strateji.gov.tr/yonetmelikler>, Erişim Tarihi: 22.06.2015). İl Planlama Uzmanlığı kadrolarının uzun yıllar İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerin dışında her bir il için bir uzman ve bir uzman yardımcısı şeklinde oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, gelinen aşamada, 6360 sayılı Kanun’a ve bu Kanun’da değişiklik yapılmasını öngören 6447 sayılı Kanun’a ekli sayılı kadro cetvellerinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) ihtiyacını karşılamak amacıyla 300’er adet İl Planlama Uzmanı ve Uzman Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Bu kadrolar 30 Büyükşehir için Valilik İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine il ölçeği dikkate alınarak dağıtılmış olup, henüz kadroların doldurulması yönünde bir idari işlem yapılmamıştır.

İçişleri Bakanlığı İl Planlama Uzmanlığı kariyerini genel olarak değerlendirdiğimizde bu kariyerin çeyrek asırlık mazisine rağmen etkin bir konuma bir türlü gelemediğini ifade edebiliriz. Yetki, görev ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanmamış olması, kaymakamlığa dayalı kariyer meslek yapısı düşünüldüğünde geri planda kalması, İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliğinde öngörülen eğitim programlarının bir sistem içerisinde düzenli olarak gerçekleştirilmiyor olması ve özlük haklarında yaşanan sıkıntılar ile yükselme koşulları gibi durumlar İl Planlama Uzmanlığı mesleğinin kurumsallaşmasının önündeki en önemli engeller olarak sayılabilir.

4. YEREL DÜZEYDE PLANLAMA ÖRGÜTLENMESİNİN SORUNLU YÖNLERİ

1960’lı ve 70’li yılların “ulusal kalkınmayla uyumlaştırılmış bölgesel kalkınma” perspektifinin 1990’lı yıllardan sonra yerini “yeni bölgecilik” paradigmasına bıraktığı, yerellik ve rekabet kavramlarının öne çıkarak, kalkınmanın ulus-altı ölçeğe indirildiği bir süreç başlamıştır. Yerel ve bölge kavramları kamusal alanın dışında değerlendirilerek, metalaştırılmıştır (Eşiyok, 2014, s 245). Bu yaklaşım altında bölge olgusu, ulus-devlete ilişkin işlev ve yetkilerin devredileceği-pay edileceği yeni bir yönetsel-politik-coğrafi ve kültürel bir kavrama evrilmiştir. Bu yüzdendir ki bölgeselleşme eğilimleri aslında ulus-altı

bir örgütlenmeyi bünyesinde barındırmaktadır (Bayramoğlu, 2005, s. 37-38).

Subsidiarite/Yerellik kavramının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na girmesiyle başlayan bu yeni süreç, hemen sonrasında AB mevzuatında konuya yapılan atıflarla genel bir politika olarak benimsenmiştir. Yerellik kavramı iktisadi etkinlik temelinde yönetim aksiyonlarının mekânsal olarak dengeli bir şekilde yaygınlaştırılması anlamında farklı yönetim faaliyetlerinin en uygun alt düzey idari kademedede gördürülmesini amaçlamaktadır. Böylece hizmette halka yakınlık ilkesi realize edilmeye çalışılmıştır (Sayın, 2005, s. 267-268). Avrupa Birliği açısından yerellik ilkesinin genel amacı, daha üst ölçekli bir otorite ve/veya merkezi otorite ile ilişkilerde yerel yönetimlere/alt düzeydeki otoritelere bağımsızlıklarının garanti edilmesidir (Fact Sheets on the European Union, 2015, s. 2). Böylece güç ağırlıklı olarak yukarıda toplanmamış, aşağıya da teşmil edilmiştir. Bu durumda idarenin bütünlüğü ilkesi ortadan kalkmakta, genel yetkiler yasal bir takım düzenlemelerle yerele devredilmektedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 30).

Kamu politikaları açısından esas niyet, yeni bölgecilik yaklaşımı temelinde, yerelleşme ve rekabet odaklıdır ancak mevcut anayasal sınırlar ve idari örgütlenme biçimi düşünüldüğünde Türkiye'de yeni bölgecilik yaklaşımının sağlam bir kurumsal yapıya kavuşturulmasının oldukça zor olduğu ve hatta mümkün olmadığı görülmektedir. Kuşkusuz bu kısıtlayıcı çerçeveyi aşabilmek için siyasi otorite ve teknokratlar tarafından bütüncül değil fakat eklektik politikalar da uygulanmıyor değildir. Bu uygulama örnekleri kalkınma ajansları pratiği kapsamında bu alt bölümün sonunda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Yeni bölgecilik yaklaşımlarının yerelleşme boyutu, politika belirleme ve uygulama süreçlerinde "katılım" aracını kutsallaştırarak, paydaş kültürünü önelemektedir.

Kamu politikalarının ülke düzeyinde beklenen sonuçları doğurmasının ön koşulu, uygulama ve tasarım süreçlerinde paydaşların doğru olarak belirlenmesidir. Önemli olan merkezi veya yerel herhangi bir yönetim yaklaşımı belirlemek değildir. Önemli olan yönetimin farklı kademelerindeki kamu paydaşları arasındaki kapasiteyi ve eşgüdümü güçlendirmek, başka bir ifadeyle çok katmanlı yönetim yaklaşımını hayata geçirmektir. Farklı idari düzeydeki kamu aktörleri arasındaki ilişkiyi karakterize eden bu yönetim yaklaşımı, politika

yapma otoritesini, sorumlulukları, kalkınmayı ve çeşitli idari ve bölgesel yürütme çabalarını içermektedir (Charbit, 2014, s.28-30).

Çözüm, çok katmanlı yönetim yaklaşımında görülmektedir ve fakat bu yaklaşımın da hayata geçirilmesinde bazı açıklar ve zorluklar bulunmaktadır. Kamu politikası stratejilerinin yerel düzeyde uygulanmasındaki bu açık ve zorluklar 7 başlıkta sınıflandırılmaktadır (Charbit, 2014, s.31):

- Bilgi açığı (farklı paydaşlar arasında bilgi asimetrisi durumunun varlığı),
- Kapasite açığı (yerel aktörlerin teknik bilgi ve altyapı eksikliği),
- Mali açık (mali kaynakların yetersizliği),
- Politika açığı (yerel düzeyde çok yönlü-sistemik yaklaşımlar oluşturacak ve politik liderlik-bağlılığı gerçekleştirecek mekanizmalara duyulan ihtiyaç),
- İdari açık (idari sınırlar ve işlevsel bölgeler arasındaki uyumsuzluk),
- Objektif açık (farklı yerel aktörler bağlamında ortak hedefler belirlemede yaşanan sıkıntılar ile farklı sektör ve alanlar arasında sinerji oluşturma zorlukları),
- Sorumluluk açığı (vatandaş katılımını artırıcı araçların sınırlı olması, yerel dürüstlük kavramını güçlendirici ve kurumsal kaliteyi ölçebilecek araçların yokluğu).

Kuşkusuz bu açıkları önlemenin de birçok yolu vardır. Yerel kurumlara yönelik kapasite artırıcı programlar uygulanması, il ve bölge düzeyinde etkin bir envanter sisteminin ve ortak veri paylaşımı altyapısının oluşturulması, yerele özgü mali kaynakların geliştirilmesi, yetki genişliği ilkesinin sınırlarının genişletilmesi, tüm yerel paydaşların sahibi olduğu il ve bölge planlarının hayata geçirilmesi, farklı kurul ve konsey yapılanmalarıyla katılımcılığın önünün açılması gibi çeşitli vasıtalarla iyileştirici etkiler yaratılabilmektedir.

Bölge ve il düzeyinde planlama ve koordinasyona ilişkin Türkiye’deki örgütlenme modeli ise çok katmanlı yönetim yaklaşımını içermemekte, mevcut durumuyla çok başlı ve dağınık bir özellik göstermektedir. Valiye bağlı il planlama ve koordinasyon müdürlükleri, valinin başkanlığında toplanan il koordinasyon kurulları ve yönetim kurulu başkanlığını yine valilerin üstlendiği kalkınma

ajansları ile bu yapının en üst organı olan kalkınma kurulları mevcut yapının öne çıkan kurumlarıdır. Bununla birlikte yereldeki her kamu idaresi de bağlı olduğu merkezi idaresiyle eşgüdüm içerisinde kendi planlama çalışmalarını ve yatırım programlama sürecini yürütebilmektedir (Dura, 2014, s. 344).

Mevcut durumda yerel planlama ve programlama süreçlerinde tek başlı ve bütüncül bir yapının söz konusu olmadığı ifade edilebilir (Dura, 2014, s. 345).

- Birden çok aktör ve kurul, sağlıklı bir eşgüdümden ve organizasyonel yapıdan yoksun bir şekilde hizmet üretmeye çalışmaktadır.

- Alınan yatırım kararlarında, kurumlararası yatay ilişkiler kurulamamakta, kentin gelişme vizyonu belirlenemediği için, sağlıklı hedeflemeler yapılamamaktadır.

- Cari yapı, kaynakların belirli bir amaca yönelik bütüncül şekilde kanalize edilmesini engellemektedir.

- Bu yapılar arasında görev çakışmaları ve yetki karmaşası, bağlayıcılık noktalarında da büyük sorunlar yaşanabilmektedir.

Yerel yapılara bakıldığında, kente yönelik güncel, analize ve çıkarım yapmaya imkân sağlayan bir veri bankasının bulunduğunu da söylemek mümkün değildir. Bu husus, özellikle merkezi ve yerel düzeyde alınacak yatırım kararlarının yani mikro planlamanın sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesini ve ulusal planların yerel ölçekte etkili bir biçimde uygulanmasını engelleyen bir durumdur.

Son olarak, kurumlararası eşgüdüm konusunda valilerin, ilin planlı gelişimi ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi çalışmalarındaki liderlik rollerini etkin bir şekilde sürdürebilmelerini sağlayacak bir kurumsal örgütlenmeye/danışmanlık birimine ve personel yapısına sahip olmadıkları söylenebilir. Bu durumda, yerelde kurumlararası eşgüdüm sağlanamamakta, planlama ve yatırım kararları merkezi idare tarafından doğrudan alınmaktadır. Bunların taşra teşkilatlanması olan birimler ise sadece uygulayıcı konumda kalmaktadır.

Konunun yerel yönetimler boyutu ise çok daha farklı özellikler göstermektedir. Belediyelerin faaliyetleri ve yatırımları kendi örgütlenmesi

ve karar süreçleri itibarıyla gerçekleşmektedir. Valilerin/Valilik makamının söz konusu süreçlere denge unsuru olarak katılımı benzer nedenlerle etkin bir şekilde sağlanamamaktadır. Kanundan gelen yetkiler tam anlamıyla hayata geçirilememektedir (Dura, 2015, s. 6).

Burada yine bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi yapılanmasına da ayrı bir başlık açmakta fayda vardır. Bilindiği üzere genel idare teşkilatının taşra uzantısı olan “il”, aynı zamanda bir yerel yönetim olarak merkezi idarenin dışında yer almaktadır. Yani burada iki farklı “il” kavramı söz konusudur; merkezi idarenin taşra örgütü olan il ve yerel yönetim olarak il. Bu iki kavramı birbirinden ayırmak için de yerel yönetim olarak il; “il özel idaresi” şeklinde tanımlanmaktadır. İlkinde, ilin esas görevi, genel idarenin ülke çapında yürütmekte olduğu hizmetlerin illerde de yürütülmesini sağlamak iken, ikincisinde ilin sınırları içerisindeki tüm insanların ortak ihtiyaçlarının yine yerinde karşılanması, faaliyetlerin o ilde yürütülmesidir (Günday, 2002, s. 406-407).

İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı halk tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliği bulunan il özel idareleri, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla il sınırları içinde hemen hemen tüm sektörlerdeki hizmet ve ihtiyaçları, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunmakla sorumlu ve görevlidir. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan vali tarafından sağlanır. Hizmet sunumunda ise engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanması zorunludur (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

Ağırlıklı olarak il genel idaresinin ele alındığı bu çalışmada neden il özel idaresi konusuna girildiği yönünde bir soru akla gelebilir: Mevzuat ve kurumsal yapı açısından mevcut il özel idaresi modelinin, bu çalışmaya konu yerel yatırım planlama projesiyle örtüşen noktaları olduğu söylenebilir. Her ne kadar son dönem politik tercihleri il özel idarelerinin kapatılması (büyükşehirlerde) yönünde gelişmiş olsa da bu yapıların halk temsili (il genel meclisleri), vali aracılığıyla merkezi yönetimin de yer aldığı yapısal durumu, katılımcılık, çok sektörlü görev alanı, stratejik planlama görevleri, programlama çalışmaları, bütçe imkânları ve dezavantajlı kesimleri dikkate alan hizmet sunum süreçleri gibi nitelikleri, il

ölçeğinde etkin çalışabilecek bir katılımcı yatırım/planlama birimi için güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Bu kapsamda il özel idaresi yapılanmasının planlama ve koordinasyon yönündeki fonksiyonlarının geliştirilmesi, mali/personel yapısının güçlendirilmesi ve merkezi yönetim ile bunların taşra uzantıları arasında dikey ve yatay ilişki kanallarının kurulması durumunda, mümkünse farklı bir adla tüm illerde örgütlenmesi bir seçenek olarak tartışılabilir.

Bölge ve il düzeyinde planlama ve koordinasyona ilişkin bir diğer cari örgütlenme örneği de kalkınma ajanslarıdır. Ajanslar daha ziyade özel sektör-girişimci-yatırımcı odaklı çalışan yapılardır ve bu yönleriyle bir ayağı eksik “kalkınma” kurumları olmaktadır. Peki, bu neden böyledir? Kuruluşlarına ve işleyişlerine ilişkin birincil ve ikincil mevzuat düzenlemeleriyle ajanslara doğrudan ne planlama ne de izleme görevi verilmiştir. Ajanslar tarafından hazırlanan bölgesel gelişme planları 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8’inci maddesine istinaden Kalkınma Bakanlığı (DPT Müsteşarlığı) tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bu planların uygulamasının izlenmesi görevini de, 5449 sayılı Kanun yine Kalkınma Bakanlığına (DPT Müsteşarlığı) vermiştir. Ajanslara verilen esas görev, plan kapsamında olsun olmasın proje izlemektir. Bu projeler ise, kamu yatırımlarını kapsamamaktadır (Yazgı, 2014, s.5).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında aslında kalkınma ajanslarının iki noktaya odaklandığı görülmektedir: Bölge planları ve hibe şeklindeki proje destekleri.

26 farklı “Düzey II Bölgesi” itibariyle farklı ajanslar tarafından çalışılan ve yayınlanan bölge planlarının, her bir bölge için farklı ekipler, öncelikler, dönemler, bakış açıları ve ihtiyaçlar temelinde yapılması nedeniyle tamamlayıcılık özelliğine sahip olmadığını ve bir bölgenin diğer bir bölgenin iktisadi ve sosyal potansiyelini dikkate almadığını görüyoruz. Bu durum sektörel tercihlerin doğru şekilde tanımlanmasını ve yatırım kararlarının rasyonel şekilde alınmasını engellemektedir. Burada Düzey II Bölgeleri kapsamında hazırlanan bölge planlarını ulusal plan ve programlarla ilişkilendiren “ulusal nitelikli bölge planlarına” büyük ihtiyaç olduğu ifade edilebilir (Eşiyok, 2014, s. 246). Ayrıca, bölgesel planlamanın mekânsal planlamadan ayrı düşünülmemeyeceği, iyi bir şehirleşme ve altyapı politikası olmaksızın yığılma ve dağılma hareketlerinin kontrol edilemeyeceği

(Yazgı, 2014, s. 301) ve dolayısıyla hazırlanan bölge planları ile mekân planları ve bunları hazırlayan otoriteler arasında mutlaka sıkı ve kurala dayalı ilişkiler tesis edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Kalkınma ajanslarınca sunulan hibe şeklindeki proje destekleri ise ağırlıklı olarak sosyal kalkınmaya yönelik olup, mikro proje niteliği taşıyan küçük projelere yöneliktir. Özel işletmeler, sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, yerel yönetimler ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin projelerine mali destek sağlanmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında ilin-bölgenin bütününü ilgilendiren yatırım projeleri kalkınma ajanslarının faaliyet alanı dışında kalmakta, sadece sosyal kalkınma odaklı küçük çaplı projelere destek sağlanmaktadır.

Yerele ilişkin yatırım kararlarında ve kamu altyapı yatırımlarının planlanmasında ajansların rol alabilmesi için hiyerarşiye tabi taşra kuruluşları ve seçimle iş başına gelen mahalli idare yönetimleri adına, bu kuruluşların objektif şekilde karar verebilmesi gerekir. Bu ise İş Kanunu hükümlerine tabi personel çalıştıran, özerk bir yapısı bulunan ajanslar için bir otorite konumuna gelme anlamı taşımaktadır. Böyle bir konum ise yetki devri ve teknokrat bir bakışa ihtiyaç duyacaktır. Türkiye’nin mevcut idari yapılanmasında bunun kolay olmayacağı açıktır (Yazgı, 2014, s. 302).

Genel olarak değerlendirirsek, ajansların fikri altyapısına, kullandığı araçlara, kaynak miktarına, yetki, görev ve idari yapısına bakıldığında tek başına planlamanın yerel ayağını oluşturmaları mümkün değildir. Ancak, faaliyete geçmeleriyle birlikte yerelde katılımcılığı teşvik etmesi, bölgesel geriliklere ve ihtiyaçlara dikkat çekmesi, yerel araştırma raporları üretmesi gibi yönleriyle planlama-programlama süreçlerinde yerel kapasitenin artırılmasına katkı sağlamış olan ajansların, bu yönüyle yeni bir planlama yapılanmasının özel sektör ayağı için önemli bir altyapı teşkil edebileceği söylenebilir.

Son olarak belirli bir bölgede birden fazla ile özgülümlenmiş olup, buradaki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme ve değerlendirme ile koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle, bölgenin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla kurulan bölge kalkınma idareleri de bir yerel aktör olarak değerlendirilmelidir.

Bütün bu yapılara ve bunların faaliyet pratiğine toplu olarak bakıldığında

benzer işleri yapan veya yapamayan, örgütlenme şekilleri farklı ve fakat yapmaya çalıştıkları iş aynı olan birden fazla kurumun mevcut olduğu görülmektedir. Bu durum yerelde planlama ve koordinasyon alanında yaşanan bir kurumsal kargaşa vakası olarak adlandırılabilir. Cari yapı ve düzenlemeler sürekli olarak “bir kurum ve plan-program enflasyonu problemi” yaratmaktadır. Aralarında öze ilişkin benzerlikler bulunmasına rağmen, birbirlerinin yaptıkları çalışmalardan haberdar olmayan ve tamamlayıcılık özelliğinden uzak böyle bir yapının sürdürülebilir bir durum olmadığı tüm çıplaklığıyla ortadadır.

5. KURUMSAL ALGI VE YEREL YATIRIM PLANLAMA PROJESİ

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde Türkiye’de il yönetim sisteminin örgütlenmesi, bu sistemin kalkınma ve planlama bağlamında değerlendirilmesine yönelik teorik tartışmalar ve mevcut durum üzerinde değerlendirmeler yapılmıştır.

Kuşkusuz, örgütlerin kuruluş amaçları doğrultusunda etkin olarak çalışıp çalışmadığı ve bu amaçlara yönelik gerekli kaynakları temin edip edemediği sorunsalı, kurumsal yapıların ortaya koyduğu kamu hizmetleri ve bu hizmetlere yönelik vatandaş memnuniyetiyle ölçülebilecek bir konudur. Ayrıca sistem içerisinde bu görevleri ifa eden kamu görevlilerinin, bizatihi bu hizmetlerin başarısına/başarısızlığına ilişkin öznel değerlendirmeleri de örgütlerin işleyişine ve geleceği ilişkin anlamlı bilgiler sunabilmektedir.

Bu bölümde, merkezi ve yerel düzeyde farklı karar alıcı ve uzman personelin yerel düzeyde planlama örgütlenmesine ilişkin algıları ve kamu yatırımlarının merkezi ya da yerelden planlanmasının etkileri, yapılan özgün bir çalışmanın sonuçları nakledilerek, tartışılacaktır. Nihayet, bu algıların neticesinde ortaya çıkan sorun alanlarına yönelik tasarlanmış ve hâlihazırda uygulanmakta olan Yerel Yatırım Planlama Projesi ile ilgili bilgiler sunulmaktadır.

5.1. Kurumsal Algının Ölçülmesi Çalışmaları

Yerel Yatırım Planlama Projesinin tasarım ve uygulama olmak üzere farklı aşamalarında ve farklı düzeylerde anket çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalarla yerel düzeyde planlamaya yönelik merkezi ve kurumsal algı ölçülmeye, sorunlar ve çözüm önerileri katılımcı bir anlayışla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda yapılan ilk anket 2009 yılında, ikinci anket ise merkezi ve yerel kuruluşlar ayrı ayrı olmak üzere 2015 yılında gerçekleştirilmiştir. Dönemler, konuya ilişkin değişen-farklılaşan bireysel ve kurumsal algıların ve mevcut durumun ölçülmesine büyük imkân tanımakta, bu yönüyle anket sonuçları arasında bir karşılaştırma yapabilmeyi de kolaylaştırmaktadır.

5.1.1. 2009 Yılında Gerçekleştirilen Anket Çalışması²

Metodoloji: Anketin hedef kitlesi, 81 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’nde görev yapan idareci, uzman ve uzman yardımcılarıdır. Hedef kitleyi oluşturan 155 kişi, düzenlenen soru kâğıtlarını ortak bir çalışma sonucunda yanıtlamışlardır. Doğrudan cevaplı soru kâğıtları yöntemi uygulanmış olup, sorular postayla gönderilmiş ve cevaplar yine posta yoluyla alınmıştır.

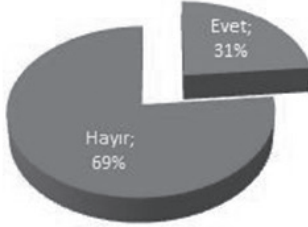
Hedef kitleye farklı soru türleri hazırlanarak, toplamda 38 soru yöneltilmiştir. Soruların oluşturulması sürecinde “yanıtların serbestlik derecesi” göz önüne alınarak ağırlıklı olarak “kapalı soru” (Evet-Hayır) türü kullanılmış olup, çalışmada “açık soru”lara da yer verilmiştir. Soruların oluşturulması sürecinde “yanıtların mahiyeti” çerçevesinde ağırlıklı olarak “eylem soruları” yöneltilerek, sorgulanan kişiye bir işi yapıp yapmadığı, yaptıysa/yapmadıysa bunun nedenleri-gerekçeleri sorulmuştur.

Sorular sade bir dille ve kolay anlaşılır şekilde kaleme alınmıştır. Bazı sorular şahsileştirilerek yöneltilmiş olup, bu soru tipleriyle “realitenin” doğrudan uygulayıcılar tarafından ortaya konulması amaçlanmıştır. Sorular hazırlanırken çapraz sorgulama yöntemi benimsenmiştir. Bu sayede “düzeltici sınama” yapabilme imkânı elde edilmiştir.

² İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yerel Planlama Birimleri Anket Çalışması, Hazırlayanlar: Yahya Can Dura, Coşkun Karakoç ve Ömer Yıldırım, Ankara, 2009.

Tablo 1. Seçilmiş Soru ve Cevaplar (2009 Yılı)

- Biriminizin personel sayısının iş yükünüzle orantılı olduğunu düşünüyor musunuz?



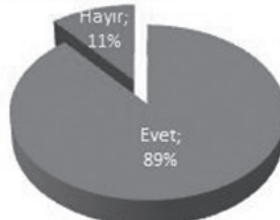
- Biriminizde yürütülen iş ve işlemlerin gerektirdiği nitekte insan gücüne sahip misiniz?



- Biriminize mevzuatla verilmiş görevlerin tam olarak yerine getirildiğini düşünüyor musunuz?



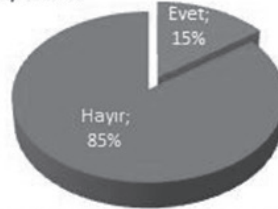
- Yeni gelişmeler ve ihtiyaçlar doğrultusunda tabi olunan mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğini düşünüyor musunuz?



- İl yatırım tekliflerinin yerelde-yerel ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlandığını düşünüyor musunuz?



- Biriminiz il yatırım tekliflerinin hazırlanması sürecinde doğrudan görev alıyor mu?



- Bakanlar Kurulu Kararlarıyla il planlama ve koordinasyon müdürlüklerine verilen yatırımları izleme ve koordinasyon görevlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirildiğini düşünüyor musunuz?



- İl koordinasyon kurullarının etkin çalıştığını düşünüyor musunuz?



Tablo 1 (Devam)

- İl yatırım teklifleri “il koordinasyon kurulu” kararları ve valilik görüşleri doğrultusunda mı oluşturuluyor?



- Yatırım programının hazırlanması aşamasında biriminiz ile “yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları” ortak çalışmalar yapabiliyor mu?



- İl yatırım tekliflerinin farklı sektörlerde birbirlerini bütünlük şeklinde, bir uyum içinde hazırlandığını düşünüyor musunuz?



Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi: Türkiye çapında İPKM’lerde görevli yönetici ve uzman personele yönelik gerçekleştirilen ve toplamda 155 kişi tarafından yanıtlanan anket çalışmasının sonuçları kurumsal yapı, personel durumu, mevzuat ve yerel yatırım planlaması yönünden değerlendirildiğinde

2009 yılı itibarıyla;

- İPKM’lerin çalışma alanı ve teknolojik kapasite açısından sıkıntılar yaşadığı,

- Beşeri kapasitenin hem nicel hem de nitel yönlerden yetersiz olduğu,

- Mevzuatın yeni gelişmeler ve yaklaşımlar karşısında güncelliğini yitirdiği,

- Yatırım tekliflerinin yerel ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu,

- İPKM’lerin yerel yatırım tekliflerinin hazırlanması sürecinde aktif rol alamadığı,

- Valiliklerce, yatırımların izlenmesi ve koordinasyonu görevlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilemediği,

- İl koordinasyon kurullarının etkin bir şekilde işlemediği ve yatırım tekliflerinin bu kurulun kararları ve valilik görüşleri çerçevesinde hazırlanması ortamının oluşturulamadığı,

- Yatırım planlama süreçlerinde yönetişimin ve kurumlararası işbirliğinin tesis edilemediği ve bu nedenle yatırımların birbirlerini tamamlayıcılık özelliğini yitirdiği yönünde sonuçlarla karşılaşılmıştır.

5.1.2. 2015 Yılında Gerçekleştirilen Yerel Düzeyde Anket Çalışması³

Metodoloji: Anket çalışması Yerel Yatırım Planlama Projesi internet sitesi üzerinden çevrimiçi uygulanmıştır. Ankete katılım, gönderilen elektronik bağlantı ve şifre yoluyla sağlanmış, anket içeriğini oluşturan sorulara bilgisayar ortamında çevrimiçi olarak yanıt verilmiştir.

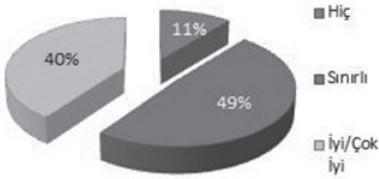
Yerel düzeyde uygulanan anket, 81 İl Valiliğinden Vali Yardımcıları, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri, İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcıları ile pilot illerdeki Kalkınma Ajansı yönetici ve uzman personeline yönelik uygulanmıştır.

³ Bu alt bölüm, Yerel Yatırım Planlama Projesi anket çalışması ve sonuç raporundaki verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

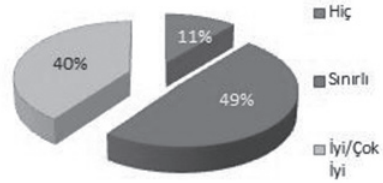
Hazırlayanlar: Yerel Yatırım Planlama Projesi Teknik Destek Ekibi Lideri Sadun Emrealp, Kilit Uzmanlar Metehan Gültaş, M. Sinan Özden ve Sezin Üskent ile Proje Sorumlusu/Yararlanıcı Kurum Uzmanı Yahya Can Dura.

Tablo 2. Seçilmiş Soru ve Cevaplar (2015) (Yerel Aktörler)

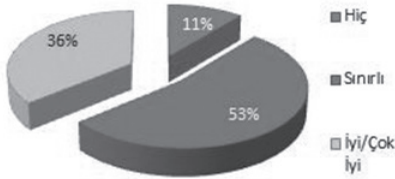
- Katılımcı yatırım planlaması hakkında genel bilgi ve beceri düzeyiniz



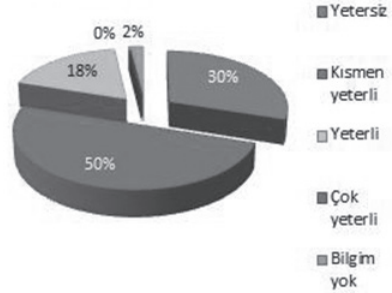
- Yerel yatırım önceliklerinin tespiti ve mevcut durum analizi konularındaki bilgi düzeyiniz



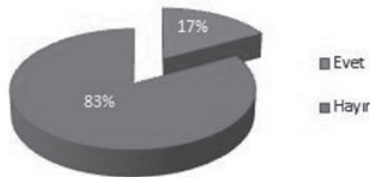
- Proje-yatırım geliştirme ve uygulaması konularındaki bilgi düzeyiniz



- İlinizde yatırım planlamasının ne kadar etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

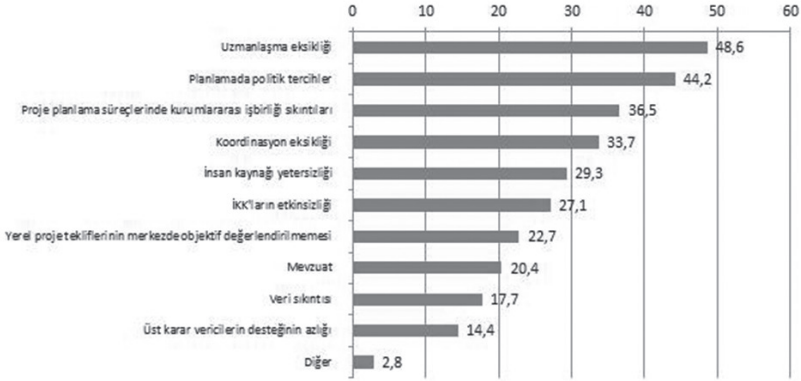


- Yerel düzeyde yatırım planlaması deneyiminiz oldu mu?

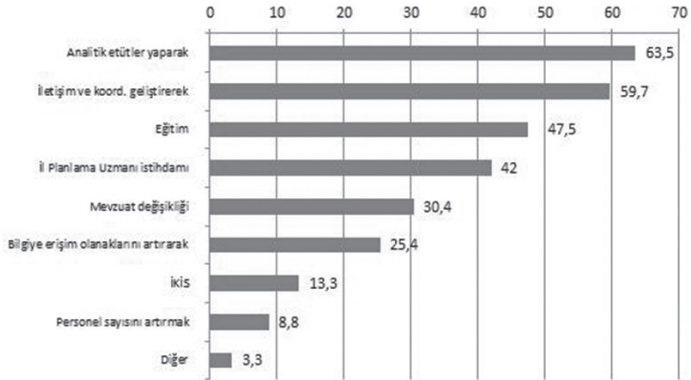


Tablo 2 (Devam)

- Sizde katılımcı yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki engeller/zorluklar nelerdir? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)



- Sizde kurumunuzda yatırım planlamasına ilişkin çalışmaların etkinliği nasıl geliştirilebilir? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)



Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi: Türkiye çapında 81 il valiliğinde görevli vali yardımcılar, il planlama ve koordinasyon müdürleri ve il planlama uzman ve uzman yardımcılar ile pilot il kalkınma ajanslarından yönetici ve uzmanlarına yönelik gerçekleştirilen ve toplamda 180 kişi tarafından yanıtlanan anket çalışmasının sonuçları değerlendirildiğinde;

2015 yılı itibariyle;

- İllerde plan ve program uygulamalarında görevli olan, yatırım planlaması ve koordinasyonu görevlerini yürüten yönetici ve uzman personelin katılımcı yatırım planlaması ile yerel yatırım önceliklerinin tespiti konularındaki bilgi ve beceri düzeylerinin yeterli olmadığı,

- Koordinasyon, izleme ve değerlendirme, sorun analizleri ve İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS) konuları dışında özellikle fizibilite, yatırım süreçlerinin yönetimi, sektörel analizler, yatırım değerlendirmesi, nüfus analizleri ve mekânsal analiz gibi konularda önemli ölçüde eğitim ihtiyacının bulunduğu,

- Görev yaptıkları iller itibariyle yerel yatırım planlamasının büyük oranda yetersiz veya kısmen yeterli olduğu (%80) ve üstelik %83 oranında yerel yatırım planlaması deneyimlerinin de olmadığı görülmektedir.

- Yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki en önemli engellerin ise uzman personel eksikliği, planlama süreçlerindeki politik tercihlerin etkisi, işbirliği ve koordinasyon eksiklikleri olduğu, bu durumun önlenmesinin yollarını ise yerel düzeyde analitik etütlere önem verilmesinde, kurumlararası iletişim ve koordinasyon kanallarının güçlendirilmesinde, eğitim ve il planlama uzmanları istihdamında görmektedirler.

5.1.3. 2015 Yılında Gerçekleştirilen Merkezi Düzeyde Anket Çalışması⁴

Metodoloji: Anket çalışması Yerel Yatırım Planlama Projesi internet sitesi üzerinden çevrimiçi uygulanmıştır. Ankete katılım, gönderilen elektronik bağlantı ve şifre yoluyla sağlanmış, anket içeriğini oluşturan sorulara bilgisayar ortamında çevrimiçi olarak yanıt verilmiştir.

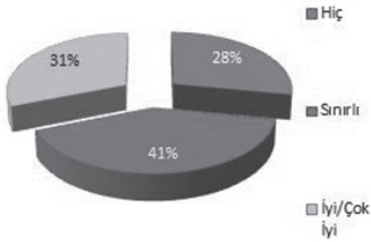
Merkezi düzeyde uygulanan anket, İçişleri Bakanlığı ve diğer merkezi kamu kurumların yönetici ve uzman personeline yönelik yapılmıştır.

⁴ Bu alt bölüm, Yerel Yatırım Planlama Projesi anket çalışması ve sonuç raporundaki verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

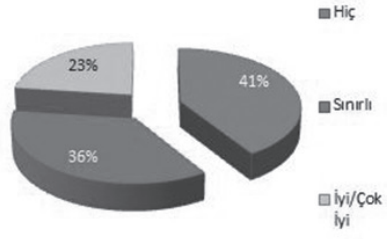
Hazırlayanlar: Yerel Yatırım Planlama Projesi Teknik Destek Ekibi Lideri Sadun Emrealp, Kilit Uzmanlar Metehan Gültaş, M. Sinan Özden ve Sezin Üskent ile Proje Sorumlusu/Yararlanıcı Kurum Uzmanı Yahya Can Dura.

Tablo 3. Seçilmiş Soru ve Cevaplar (2015) (Merkez Aktörler)

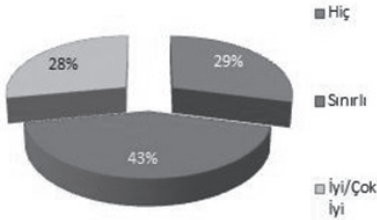
- Katılımcı yatırım planlaması hakkında genel bilgi ve beceri düzeyiniz



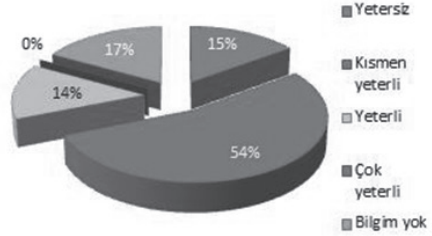
- Yerel yatırım önceliklerinin tespiti / mevcut durum analizi konularındaki bilgi düzeyiniz



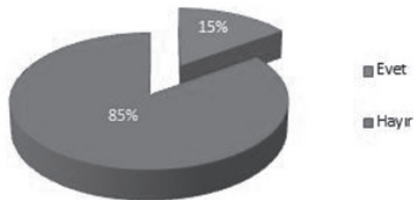
- Proje/yatırım geliştirme ve uygulama konularındaki bilgi düzeyiniz



- Alınan yatırım kararlarının yerelin ihtiyaçlarına cevap vermesi açısından, hali hazırdaki yerel yatırım planlaması sürecinin ne kadar etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

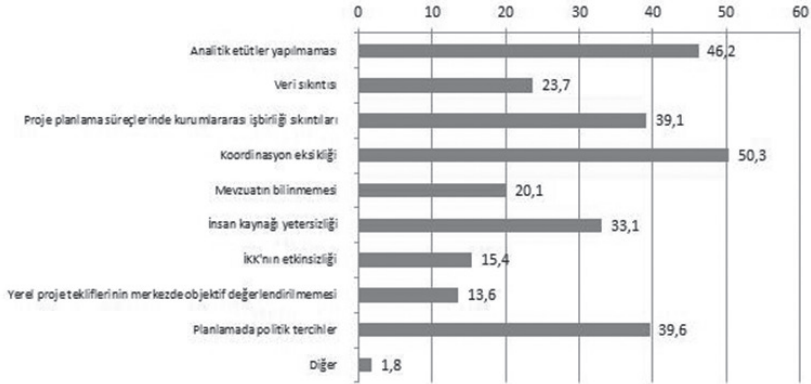


- Yerel düzeyde yatırım planlaması deneyiminiz oldu mu?

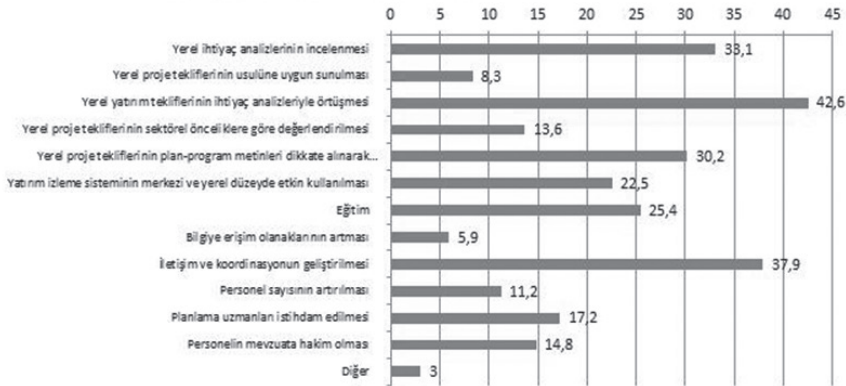


Tablo 3. (Devam)

- Sizce katılımcı yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki engeller/zorluklar nelerdir? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)

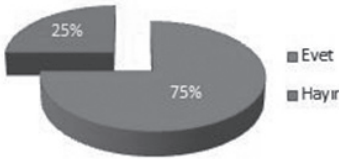


- Kurumunuzda, planlanan yatırımların yerelin ihtiyaçlarına daha iyi karşılık vermesi için aşağıdakilerden hangilerinin olması gerektiğini düşünüyorsunuz? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)

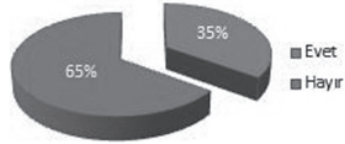


Tablo 3. (Devam)

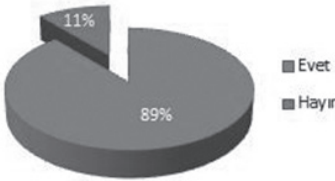
- Merkezi idarenin taşra teşkilatlarına yatırım planlaması ve projeleri konusunda daha fazla yetki vermesi gerektiğini düşünüyor musunuz?



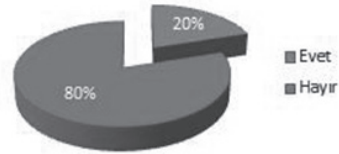
- Taşra kuruluşlarının yerel düzeyde yatırım planlaması yaparak, yatırım projeleri üretebilecek kapasitede olduğunu düşünüyor musunuz?



- Taşra kuruluşlarının yerel düzeyde yatırım planlaması yaparak, yatırım projeleri üretmesi gerektiğini düşünüyor musunuz?



- Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatlarında planlama ve yatırımlar konusunda Planlama/il Planlama Uzmanlığı kariyerinin hayata geçirilmesi gerektiğini düşünüyor musunuz?



Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi: İçişleri Bakanlığı ile diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticileri ve yatırım planlaması süreçlerinde görevli uzmanlarına yönelik gerçekleştirilen ve toplamda 168 kişi tarafından yanıtlanan anket çalışmasının sonuçları değerlendirildiğinde;

2015 yılı itibarıyla;

- Merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının plan ve program uygulamalarında görevli olan, yatırım planlaması ve koordinasyon işlerini yürüten yönetici ve uzman personelin katılımcı yatırım planlaması ile yerel yatırım önceliklerinin tespiti konularındaki bilgi ve beceri düzeylerinin yeterli olmadığı, üstelik yerel düzeyde gerçekleştirilen anket sonuçları ile karşılaştığımızda bu bilgi düzeyinin yerele göre çok daha düşük seviyede kaldığı,

- Proje hazırlama, proje uygulama, izleme ve değerlendirme, GZFT (Güçlü-Zayıf Yönler, Fırsat ve Tehditler), ihtiyaç ve paydaş analizleri konuları dışında özellikle İl Koordinasyon İzleme Sistemi (İKİS), yatırım planlaması süreçleri

ve takvimi, yatırım planlamasında katılımcı yöntemler ve yatırım planlaması hakkındaki mevzuat gibi konularda önemli ölçüde eğitim ihtiyacının bulunduğu,

- Görev yaptıkları kurum itibariyle yerel yatırım planlamasının büyük oranda yetersiz veya kısmen yeterli olduğu (%69) ve üstelik %85 oranında yerel yatırım planlaması deneyimlerinin de olmadığı görülmektedir.

- Yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki en önemli engellerin ise koordinasyon eksikliği, analitik etütlerin yapılmaması, planlama süreçlerindeki politik tercihlerin etkisi, kurumlararası işbirliği sıkıntıları olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır. Bu durumun önlenmesinin yollarını ise yerel yatırım tekliflerinin ihtiyaç analizleriyle örtüşmesinde, kurumlararası iletişim ve koordinasyon kanallarının güçlendirilmesinde, yerel ihtiyaç analizlerinin incelenmesinde ve yerel proje tekliflerinin üst politika metinleriyle uyumunun sağlanmış olmasında görmektedirler.

- Merkezi kamu kurum ve kuruluşlar, taşra teşkilatlarına yatırım planlaması ve projeleri konusunda daha fazla yetki verilmesi gerektiğini (%75) düşünmektedir. Yine bu kuruluşlar, bir yandan taşra kuruluşlarının bu noktadaki mevcut kapasitesinin düşük olduğunu (%65) ifade etmekte, öte yandan yerel düzeyde yatırım planlaması yapmalarını ve yatırım projeleri üretmeleri gerektiğini (%89) söylemektedir.

- Merkezi kamu kurum ve kuruluşları, büyük bir mutabakatla, hem merkezde hem de taşra uzantılarında planlama/il planlama uzmanlığı kariyerinin hayata geçirilmesi gerektiğini ifade etmiştir (%80).

Bu anket çalışmaları göstermektedir ki, yerel ölçekte kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım planlaması ve koordinasyon konularındaki bilgi düzeyinin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Ayrıca eğitim ihtiyacı ve uzmanlaşma yönünde adımlar atılması gerektiği şeklindeki tespitler de ulaşılan ortak sonuçlar arasında yer almaktadır.

Son 6 yıllık dönem içerisinde yürütülen farklı proje ve çalışmaların ise bu sıkıntıları tam olarak gideremediği, planlamaya yönelik kurumsal kapasitenin il ölçeğinde istenilen düzeyde geliştirilemediği ve geline aşamada farklı planlama aktörlerinin yeknesaklaştırılarak, tek bir kurumsal otoritenin sağlanamadığı

gerçeğiyle karşı karşıya olunduğu ifade edilebilir.

Anket çalışmalarında da gün yüzüne çıkan bu problemler alanlarda yeni bir model önerisinin deneyimlenebileceği, yerel düzeyde kurumlararası eşgüdümün güçlendirebileceği ve beşeri kaynakların kalifikasyonunu yükseltebilecek faaliyetleri bünyesinde barındıran bir proje olarak nitelendirilebileceğimiz Yerel Yatırım Planlama Projesinin önemli etkiler yapacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

5.2. Yerel Yatırım Planlama Projesi

Teorik çerçevede yapılan tartışmalar, vakaa sorunlar ve algılar üzerine değerlendirmeler kendi içerisinde pek tabidir ki anlamlıdır ve fakat tek başına yeterli olduğunu söylemek de bir o kadar zordur. Esasen tüm bunlar aksiyonunun olgunlaşması ve mükemmelleştirilmesi için bir ön koşuldur. Bu nedenle çalışmanın, bir proje örneği üzerinden farklı bir boyutta da değerlendirilmesinin anlamlı olacağı değerlendirilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği sürecinde son yıllarda hızlandırdığı topluluk uyum çalışmalarının bir yansıması olarak "bölgesel ve yerel kalkınma" eğilimlerinin güçlenmekte olduğu gözlemlenmektedir. Uyum süreci bir yandan yerel aktörlere çok farklı ve teknik görevler yüklemekte bir yandan da yerelde kurumsal kapasitenin artırılmasını öngörmektedir.

Yereldeki yatırım ve planlama aktörlerinin bilinç düzeyinin artırılması ve yerel kapasitenin tesis edilmesi noktasında bu yeni süreçte İçişleri Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına çok önemli görevler yüklenmektedir.

İşte bu ihtiyaç ve gerekliliklerin bir sonucu olarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan bir AB Projesi uygulamaya konulmuştur: Yerel Yatırım Planlama Projesi.

Çalışmanın bu aşamasında söz konusu projenin Türkiye'nin yerel ve bölgesel kalkınma hedefleri için ne anlam ifade ettiği, AB uyum sürecine ne gibi katkılar sağlayacağı ve içerdiği faaliyetlerle yerelde kurumsal kapasitenin artırılmasına nasıl bir fayda sağlayacağı hususlarına değinilmiştir.

5.2.1. Proje Fikrinin Ortaya Çıkışı, Ön Hazırlıklar ve Projenin Onuncu Kalkınma Planıyla Kesişen Yönleri

Planlama ve politika belirleme süreçlerinde, merkez ve taşra örgütlenmesi bağlamında, yetki düzeylerinin ve sınırlarının belirlenmesi konusu Türk İdari Yapılanmasında temel problem alanlarından biri olmuştur. Özellikle planlama faaliyetlerinin yerel ölçekte nasıl, ne şekilde ve hangi yapılar kullanılarak gerçekleştirilmesi gerektiği hususunda hep bir ikilem yaşanmıştır. Bunun sonucunda çok başlı, yetki karmaşası yaşanan, mevzuatın etkin bir biçimde uygulanmadığı ve eşgüdümünden yoksun bir “sistem” gerçeğiyle yüz yüze kalınmıştır.

Bu problemleri yapıyı ve bunu çözmeye dönük hedefleri ise özellikle Kalkınma Bakanlığı tarafından çalışılan farklı üst politika metinlerinde sıklıkla görmek mümkündür. Yerel Yatırım Planlama Projesinin fikri anlamda gelişiminin başlangıç noktası da söz konusu temel politika belgelerinin konuya müteallik çarpıcı vizyonudur.

Ulusal program, orta vadeli program ve yılı programlarında yer alan ilgili hedefler, öncelikler ve gelişme eksenleri bu projenin varlık nedenini oluşturan önemli gerekçeler olmuştur.

Tüm bu politika belgelerinin konumuzla ilişkili ortak hedef noktalarının ise yerelde planlama ve koordinasyona yönelik kapasite eksikliklerinin giderilmesi, yatırımların yerel düzeyde planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinde etkinliğin mutlaka sağlanması yönünde politikalar geliştirilmesi, kurumlararası eşgüdümün tesisi ve beşeri kapasitenin yükseltilerek, karar süreçlerinde katılımcılığın artırılmasının önemi üzerinde duruluyor olması olarak özetlenebilir. Ayrıca, valiliklerin ve planlama birimlerinin kapasite artışının ve reorganizasyonunun da üzerinde önemle durulduğu ifade edilebilir.

Yerel yatırım planlamasına yönelik bir projenin üstüne kurulacağı bu uygun zemin ise Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin (ABGS), kamu kurum ve kuruluşlarından katılım öncesi mali yardım aracı olan IPA’nın birinci bileşeninin 2010 yılı programlaması için “proje önerileri” istemesine yönelik resmi yazısıyla tam olarak örtüşmüştür.

Bu çerçevede özellikle 2008 Yılı Ulusal Programında İçişleri Bakanlığı'nın sorumlu kuruluş olarak yer aldığı; "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetki ve kapasitelerinin artırılarak il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin güçlendirilmesi ve İl Koordinasyon Kurullarının daha etkin çalışmasının sağlanması" hedefine yönelik olarak İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığınca bir proje teklifi hazırlanması kararlaştırılmıştır.

Proje fikrinin Bakanlık üst yönetimiyle paylaşılması ve İçişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Katılım Müzakereleri Yönlendirme Kurulu'nun onayını müteakip proje tanımlama belgesi, ABGS ve Avrupa Komisyonunun görüşlerine açılmıştır. Proje teklifi sektör uzmanları, mali işbirliği komitesi ve Avrupa Komisyonu yetkililerince incelenmiş ve doğrudan kabul edilen proje önerisi olarak, IPA 1 bileşeni 2010 yılı programlamasına alınmıştır.

Projenin "ihtiyaç analizi", "boşluk analizleri" ve "proje fişi" aşamalarında ihtiyaç duyulacağı düşüncesiyle 81 il valiliğine bir anket formu yollanmıştır. Proje kapsamında valiliklere gönderilen anket formlarının proje sorumluları tarafından değerlendirilmesi neticesinde "İl Planlama Birimleri Gözüyle Yerel Planlama Kapasitesi" konulu bir anket sonuç raporu elde edilmiştir.

Projenin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için strateji geliştirme başkanlığı bünyesinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Projenin yararlanıcılarından olan DPT (bundan sonra Kalkınma Bakanlığı olarak belirtilecektir) ile proje kapsamında işbirliği yapılması amacıyla bir dizi görüşme yapılmıştır. Projenin yürütülmesi çalışmalarında koordinasyonu sağlamak, projenin amacı doğrultusunda başarılı sonuçlar alınmasını temin etmek için uygulama öncesi koşulları oluşturmak ve en etkin uygulamayı gerçekleştirmek üzere Kalkınma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında danışma ve çalışma grupları şeklinde işbirliği kanalları kurulmuştur.

Ön hazırlık çalışmalarının ardından hazırlanan proje fişi, AB tarafından kabul edilerek, 2011 yılı IPA I. Paketine alınmıştır. Projenin yer aldığı 2011 yılı Ulusal Programına ilişkin Finansman Anlaşması ise 2011/2530 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde, 23 Aralık 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak, kabul süreci tamamlanmıştır.

Yukarıda hazırlık ve onay süreci özetlenmeye çalışılan Yerel Yatırım

Planlama Projesinin AB kaynaklarıyla fonlanabilmesinin arkasında aslında projenin amaçlarının birliğin bölgesel kalkınma politikalarıyla büyük oranda örtüşüyor olması yatmaktadır.

AB’nin bölgesel kalkınma yaklaşımları temelinde Türkiye’deki mevcut yerel ve bölgesel kalkınma politikaları perspektifini özetleyen iki temel nokta vardır: Yerelin ve bölgelerin verimliliğini artırmak, gelişmişlik farklılıklarını azaltmak. Bölgesel gelişme politikalarının bu iki temel amacının gerçekleştirilebilmesi için ise merkezi düzeydeki politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesine, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ortamının oluşturulmasına ve yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına ağırlık verileceği belirtilmektedir.

Bölgesel gelişme politikalarının temel bileşenlerini ise üçe ayırmak mümkündür;

- Bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi,
- Yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması,
- Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması.

Türkiye’de kalkınma sorunsalına yerel ve bölge odaklı bakış açısı ise 10. Kalkınma Planının aşağıda yer alan temel amaç ve hedeflerinde somutlaşmıştır: “Kalkınma hedeflerine tam olarak ulaşılabilmesi, kalkınmanın sürdürülebilir olması ve refahın yaygınlaştırılması, insanların buldukları mekânlarda yaşam kalitesinin ve yaşanabilirlik standartlarının çevreye duyarlı bir şekilde yükseltilmesi halinde mümkün olacaktır. Bu çerçevede, şehirlerin ve kırsal alanların kendine özgü koşul ve niteliklerine göre, daha iyi iş fırsatlarını ve yaşam ortamlarını sunabilir hale gelmesi Onuncu Kalkınma Planının temel amaçları arasındadır. Bu doğrultuda, ülke genelinde sosyo-ekonomik uyumun güçlendirilmesi ve topyekûn kalkınmanın sağlanması için bölgesel gelişmişlik farkları azaltılacak, bölge ve şehirlerin potansiyelleri değerlendirilerek ve ekonomik tabanları genişletilerek rekabet güçleri geliştirilecektir. Yerleşimlerde temel yaşam kalitesi standartları oluşturulacak, düşük gelirli bölge ve şehirler başta olmak üzere ulaştırma, lojistik ve iletişim altyapısı iyileştirilerek piyasalara ve kamu hizmetlerine erişim kolaylaştırılacaktır. Gelişmiş bölge ve şehirlerin küresel ekonomiyle bütünleşmesi güçlendirilecektir.” (Onuncu Kalkınma Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/>

KalkinmaPlanlari.aspx Erişim Tarihi: 22.06.2015, s. 28)

Kalkınma planının amaçlarına ulaşılabilmesi noktasında ise önceliklendirilen reform alanları için belirlenen 25 farklı öncelikli dönüşüm programı, YPK kararını müteakiben uygulamaya konulmuştur.

Bunlardan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programının” amaç ve hedefleri, uygulamakta olduğumuz Yerel Yatırım Planlama Projesinin öncelikleriyle uyumlu ve tamamlayıcı bir özellik göstermektedir.

Söz konusu programda; yerel düzeydeki teknik ve beşeri kapasite eksikliğinin yerel hizmetlerin kalite ve verimliliğini olumsuz etkilediği, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının genişlemesi ve özellikle büyükşehir belediyesi sayısının artması ve görev alanlarının kırsal alanları da içerecek şekilde genişlemesinin yerel kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacını artırdığı vurgulanmaktadır. Bununla beraber yerel ve bölgesel politikaların belirlenmesinde kamu, özel sektör ve STK’ların ortak fikir ve çözüm üretmelerinin amaçlandığı yönetim mekanizmalarının ağırlığının artmakta olduğu, ancak farklı nedenlerle yerelin katılım düzeyinin yetersiz kaldığı, yerel sorun ve önceliklerin merkezi kurumların politikalarına yansıtılması güçleştiği ifade edilmektedir. Bu noktalardan hareketle, “yerel düzeyde kurumsal kapasitenin, katılımcılığın ve yönetişimin geliştirilmesi” programın amacı, “merkezi idarelerin taşra teşkilatları, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere mahalli idareler, üniversiteler, meslek kuruluşları ve STK’lar” ise hedef kitlesi olarak belirlenmiştir (Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı, <http://odop.kalkinma.gov.tr>, Erişim Tarihi: 22.06.2015, s. 1).

Yerel hizmet sunumunda verimliliğin artırılması, hedef grubundaki idare ve kuruluşların insan kaynakları yönetimi strateji ve uygulamalarının güçlendirilmesi, proje yönetimi kapasitelerinin artırılması ve en önemlisi yerel düzeyde politika oluşturma ve uygulama süreçlerine meslek örgütleri de dâhil olmak üzere STK’ların ve üniversitelerin katkısının artırılması ise alt hedefler olarak yer almaktadır (Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı, <http://odop.kalkinma.gov.tr>, Erişim Tarihi: 22.06.2015, s. 1).

Söz konusu amaç ve hedeflerden hareketle, yereli planlamaya dâhil edecek, yerinde-yerel ihtiyaçlardan beslenen planların hayata geçirilmesine

katkı sağlayacak, yerel kapasiteyi artıracak ve valilik karargâhlarını uzmanlaşma yönünde güçlendirecek bir projenin varlığının hayatiyeti açıkça görülebilmektedir. Yerel yatırım planlaması projesi ise bu ihtiyaçlara en azından başlangıç düzeyinde cevap verebilecek değerli bir ilk adım çabası olarak değerlendirilmelidir.

5.2.2. Yerel Yatırım Planlama Projesinin Amaç ve Hedefleri

Kamu yatırımlarının yerelden ve yerel ihtiyaçlar gözetilerek planlanması ve koordinasyonunu sağlayarak, yatırımların etkinliğini artırıp yerel kalkınmaya ve bölgesel gelişmişlik farklılıkların giderilmesine katkı sağlamak projenin amacını ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin iyi işleyen ve etkili bir hale getirilmesi ve yerel düzeydeki kamu yatırımlarının planlanmasında ve programlanmasında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacıyla kamu yönetimi modernizasyonunun sürdürülmesi de projenin bir diğer vechesini oluşturmaktadır.

Projenin bu amaçlar dizgesini gerçekleştirebilmesi için de kamu yatırımlarının yerelden hazırlanması, izlenmesi ve uygulanmasını koordine etmekle görevli İPKM’lerin planlama ve proje hazırlama altyapısını güçlendirerek, yerelde eksik olan planlama kapasitesinin ve kültürünün oluşturulması ve kurumların yerelde yatırım planlaması sürecinde ortak çalışma yeteneğinin yükseltilmesinin sağlanması hedeflenmiştir.

Bu amaçtan hareketle projenin çözüme kavuşturmaya odaklandığı temel sorunlar ise;

- Yatırım planlaması ve proje hazırlama konularında yerelde bir kapasite eksikliğinin varlığı,
- Yatırımların merkezden planlanması ve ortaya çıkan koordinasyon eksikliği nedeniyle kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması,
- Yatırımların planlanması sürecinde, yerel ihtiyaçların arzu edilen ölçüde dikkate alınamaması,
- Yerindelik ilkesinin hayata geçirilememesi,
- Mevcut işleyişin yerelde planlama kültürünün oluşmasını engellemesi,
- Yerel ölçekte yapılan yatırımların birbirlerini tamamlar nitelikten

uzaklaşması olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda;

- Yerel aktörler arasında etkin koordinasyon kanalları açmak, bu yönde yerelde kapasite artırma ve farkındalık yaratma çalışmalarını yürütmek,

- Yerel ölçekte yatırım planlaması sürecinde farklı aktörlerin görev ve sorumluluklarını netleştirmek ve bu sorumluluklar temelinde karar süreçlerine etkin biçimde katılımlarını sağlamak,

- Planlama ve yatırım kararlarına ilişkin süreç için katılımcı bir model örneği geliştirmek,

- Yerel aktörlerin yatırım planlama süreçlerine katılımının sağlanması için gerekli model yapıların oluşturulması ve bunların işleyişinin belirlenen pilot illerde yatırım planlama süreçleri bağlamında test edilmesi,

- Yeni bir yerel yatırım planlama modeli önerisi oluşturulması hedeflenmektedir.

Türkiye'deki kamu yönetimi modernizasyonu temel alınarak tasarlanan yerel yatırım planlama projesinde, kalkınma üst amacına yönelmiş olan farklı politika, plan ve programların yerel düzeyde de etkin biçimde uygulanması ana odak noktalarından biridir. Projeye yerel kamu yatırımlarının planlanması ve programlanmasına yönelik yeni bir yaklaşım getirilmekte olup, özellikle mikro projelerin tasarlanması süreçlerinde tabandan tavana eğilim gösteren bir yaklaşım test edilmektedir (Yerel Yatırım Planlama Projesi Başlangıç Raporu, 2014).

Projenin özellik gösteren bir diğer yönü ise mikro planlama çalışmalarının yerel kurumlar özelinde hayata geçirilmesine yönelik faaliyetlerin kurgulanmış olmasıdır. Bu çerçevede pilot illerde valilikler koordinasyonunda farklı sektörlerin kurum temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve diğer aktörlerden müteşekkil yapıların uzun soluklu çalışmalarıyla ilin ihtiyaçlarından beslenen ve o yörenin insanların emekleriyle hazırlanmış ve önceliklendirilmiş mikro yatırım projeleri üretilecektir. Bunun öncesinde ise yine aynı yapılar kente yönelik yatırım önerilerinin rasyonel biçimde hazırlanabilmesi için durum analizi (tarihsel süreci de içeren) ve sektörel analiz çalışmaları yaparak, yatırım teklifi önceliklerini rasyonel ve bilimsel kriterler temelinde belirlemeye çalışacaktır.

Projeyle yerel ölçekte mikro yatırımların, gerçekleştirilecek araştırma ve analizlere göre, farklı kesimlerin temsil edildiği profesyonel/uzmanlaşmış yapılarla ve kurumlararası etkin bir koordinasyon içinde ve katılımı güçlendirerek planlanmasının hayati bir önem arz etmekte olduğu hususu ilk kez tartışmaya açılmaktadır.

Merkezine katılımı ve yönetimi almış bir proje olarak yerel yatırım planlama projesi, paydaşları itibariyle de özgün bir proje örneği çizmektedir. Projenin kapsamı, yürütülecek faaliyetlerin niteliği ve beklenen çıktılara ulaşılabilmesi bağlamında merkezi ve yerel paydaşlar, geniş bir yelpazede ve titizlikle belirlenmiştir. Geniş bir paydaş yapısını haiz böyle bir projenin faaliyetlerinin de tüm paydaşları doğru zamanlarda ve doğru noktalarda içerecek şekilde kurgulanması gerekliliği kuşkusuz içerisinde bazı sıkıntıları barındırabilecek bir süreçtir. Hâl böyle iken, yerel yatırım planlama projesi, mantıksal kurgusunu bu sorunsalın aşılması yönünde oluşturmuştur. Bu çerçevede, faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve farklı aktörlerin mümkün olduğunca kesişen alanlarda bir araya getirilmesi tercihi, projenin ana stratejisini oluşturmuştur.

Proje faaliyetleri, iki temel bileşen çatısı altında belirlenmiştir:

- Bileşen 1. Yerel yatırım planlama sürecinde yer alan aktörlerin kurumsal kapasitesinin artması

- Bileşen 2. Yerel aktörlerin yatırım planlama süreçlerine açıkça tanımlanmış görevlerle etkin katılımı

Yerel yatırım planlama projesi kapsamında yürütülecek faaliyetler sonucunda Türkiye’de yerel planlama ve koordinasyon alanında aşağıda sıralanan konularda iyileştirici bir fayda yaratılmaya çalışılacaktır:

1. Merkezi kamu kurum ve kuruluşlar açısından yerel planlamaya yönelik farkındalığın artırılması,

2. Yerel planlama noktasında taşra kuruluşlarının farkındalığının artırılması ve taşra teşkilatı personelinin kalifikasyonunun yükseltilmesi,

3. Yerel düzeyde çok aktörlü ve sektörlü yapıların birlikte çalışma yapabilme kapasitelerinin test edilmesi,

4. Yerel karar alma süreçlerinde sivil toplum katılımcılığının güçlendirilmesi,

5. Mevzuatta yer almasına rağmen içi tam olarak doldurulamayan il yatırım programının yerel ihtiyaçlar doğrultusunda ve yerinde hazırlanarak, il Koordinasyon Kurullarında görüşülmesinin sağlanması,

6. Hazırlanacak il yatırım programlarının ulusal düzeyde yatırım programına proje teklifi olarak sunulması,

7. Yerel planlama ve koordinasyon süreçlerinde organizasyonel yapının revizyonuna ilişkin model önerileri geliştirmek ve bunları hazırlanacak kapsamlı mevzuat taslakları ile hayata geçirmek.

Kuşkusuz projeler, belirli bir alan-konu kapsamında, vakaa sorunların çözülmesi için tek başına yeterli değildir. Bu gerçek yukarıda özet olarak sunulmaya çalışılan Yerel Yatırım Planlama Projesi için de pek tabiki geçerlidir. Projeye sorunlu alanlara, karar alıcıların ve uygulayıcıların dikkatlerini çekmek, farkındalık yaratmak, kurumlararası eşgüdüm yeteneklerini yükseltmek ve süreç içerisinde gündeme gelebilecek bir takım yeni model ve yapılarla ilişkin insan kaynaklarının kalifikasyonunu güçlendirmek amaçlanmıştır. Bu yönüyle Yerel Yatırım Planlama Projesinin Türkiye’de il yönetim sisteminin yerel planlama pratiğinde karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik önemli bir adım niteliğini bünyesinde taşıdığı ve projeye bu yönden bakılmasının doğru olacağı ifade edilebilir.

SONUÇ

Kalkınma, kıt olan kaynakların doğru yerde ve doğru zamanda kullanılmasıyla mümkündür. Bunun için etkin bir planlama faaliyetinin yürütülmesi gerekmektedir. Etkin bir planlama faaliyeti ise merkezi ve yerel bakış açılarının bir potada eritilmesiyle gerçekleşebilir.

Türkiye merkezi bakış açısıyla planlama pratiğinde oldukça deneyimlidir. Ancak sadece bu bakış açısıyla planlama, uygulama açısından yerel örgütlenmenin sağlıklı bir şekilde oluşturulmaması durumunda amacına ulaşamayacaktır. Ulusal planların yerel düzeyde uygulanması ve tüm kurumların belirlenen hedefler doğrultusunda çalışmasını sağlayacak bir sistemin oluşturulması ise kurumlar üstü devasa bir yapıya ihtiyaç duyar. Herhangi bir bakanlık bunu elbette yapabilir

ancak münhasıran planlamaya yönelik bir taşra teşkilatının oluşturulması ve diğer bakanlıklar üzerinde bir denetim yetkisinin varlığı halinde bu mümkün olabilir. Bu durumda ise hem kamu yönetimi ilkelerine ters bir durum söz konusu olacak hem de planlama süreçleri ortak çalışma kültürü ve katılımcı bir anlayıştan uzaklaşacaktır.

Diğer tarafta ise yerel planlama tercihi vardır. Yerel planlamanın hayata geçirilmesi durumunda, mevcut kurumsal yapıların ve il yönetimi sisteminin yapısal olarak değişmesi gerekecektir. Böyle bir durumda ise il yönetiminin merkezden tamamen bağımsız hareket etmesi gerekir ki bu idari bir otonomi anlamına gelir. İdari otonomi tartışmaları başladığında ise yeni ve tek planlama aktörü belediyeler olacaktır. Bu taktirde planlamaya bölgesel bakış açısı daha da daralacak, kaynak dağılımı tartışmaları başlayacak, ulusal kalkınma hedefleri ile yerel kalkınma hedeflerinin uyumlaştırılması problemleri hâsıl olacaktır.

Tüm bu bakış açılarından sonra diyebiliriz ki, tam merkeziyetçi bir yaklaşım ya da katı bir yerelleşme yerine her ikisini uyumlaştıran bir seçenek geliştirmek zorundayız. Yerel kaynakları, potansiyeli ve yerel ihtiyaçları en iyi orada yaşayanlar bilir, dolayısıyla ihtiyaç analizleri çalışmalarına ve proje seçimi aşamasına yerel aktörleri de dâhil etmeliyiz. Merkezi düzeyde çalışılan ulusal hedefler, bölgesel/yerel ihtiyaçlar doğrultusunda belirlendiği taktirde gerçekçi ve ulaşılabilir olacaktır. Merkezi düzeyde ise insan kaynaklarının kapasitesi güçlüdür, beşeri kaynaklar farklı vizyon/bakış açılarına sahip olabilmektedirler. Yerele bir dış göz olarak bakarak, daha objektif kararlar verebilirler. O halde merkezin de bu süreçte yer alması hayati önemi haizdir.

Peki cari sistemde neler değiştirilerek bu uyum sağlanabilir?

- Valilik ve genel olarak il yönetim sistemi yeniden ele alınmalı, amaç fonksiyonlarına kalkınma, refah ve insani gelişme parametreleri konulmalı, vali atamalarında taleplilerden görev yapmak istedikleri kente ilişkin Ülke politikaları ve plan perspektifleriyle uyumlaştırılmış bir vizyon/hedef sunması ve bu hedefi belirli bir süre sonunda gerçekleştirmesi istenmeli,

- Yetki genişliği ilkesi yeniden tanımlanmalı ve bu ilkenin yerelleşme eğilimlerini destekleyici yönde etkinliği artırılmalı,

- İl özel idareleri modeli bir takım yapısal ve yetkisel revizyonlarla yeniden ele alınmalı, mümkünse bu kurumların farklı bir adla tüm illerde örgütlenmesi bir seçenek olarak tartışılmalı,

- Planlamaya yönelik cari yapılar için sosyal entropi tespiti yapılmalıdır. Bu kapsamda kurumsal kargaşaya bir son verilmeli, işlevini kaybetmiş, imaj sorunları olan yapılar reorganize edilmeli, benzer yapılar birleştirilerek, tek bir otorite olarak belirlenmeli,

- Yerel düzeydeki “kurul” enflasyonuna son verilmeli,

- Yerelde daha proaktif bir planlama ve kalkınma için yerel yöneticilerin bu konuda yetki ve sorumlulukları artırılmalı, ilçe ve mahalle düzeyinde katılımı mümkün kılacak araçlar geliştirilmelidir.

Bölgesel gelişme ve yapısal araçların koordinasyonuna ilişkin AB üyesi ülkelerdeki yaklaşım ve uygulamaların da önemli referans noktaları ihtiva ettiğini söyleyebiliriz.

Kamu yönetiminin modernizasyonuna ve hizmet alanları itibarıyla reform niteliği taşıyan uygulamaların hayata geçirilmesine, buna ilişkin kurumsal uyum süreçlerinin hızlandırılmasına, yerel düzeyde insan kaynaklarının kapasitesinin yükseltilmesine, kurumlararası sinerji sağlanmasına ve mevzuat değişiklik tekliflerinin hazırlanmasına yönelik çalışmalar AB'nin proje bazlı hibe kaynaklarını kullanarak çok daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir.

Çalışmamızda ele alınan yerel düzeyde planlama ve koordinasyon sorunsalı da AB ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortaklaşa finanse edilen ve ikinci bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatmaya çalıştığımız yerel yatırım planlama projesiyle ilişkilendirilmiştir. Kuşkusuz projeler, sorunları ortadan kaldıran ve ideal yapılara bizleri tek seferde ulaştıracak sihirli değnekler değildir fakat yine bu sorunlara çeşitli kesimlerin dikkatini çekecek, farkındalık sağlayacak ve ilk adımın atılmasına yardımcı olacak önemli araçlardır. Yerel yatırım planlaması projesine de bu yönüyle bakılmasının uygun olacağı kanaatini taşıyoruz.

Aslında önemli olan bir zihniyet değişikliğidir. Oluşturulan sistem ne olursa olsun bunu uygulayacak/veya uygulayamayacak olan insanlardır. Sistem ve insan faktörü her zaman birarada düşünülmeli, birbirlerini bütünleyici olmalıdır.

Zira herhangi bir sistem değişikliği beraberinde insan faktörünün uyumunu da zorunlu kılmaktadır. Unutulmamalıdır ki sistemler de insanlar gibi canlıdır ve çevresiyle birlikte değişime uğrar, o yüzden sürekli güncellenmesi ve yenilenmesi gerekir.

Bir gerçeklik olarak, yaşam, dengenin ve uyumun en mükemmel resmini sunar. Kuşkusuz “uçlar” da yaşamdan gelen bir gerçekliktir fakat aynı zamanda birer istisnadır. Sentez ise zor olmandır ama ideal olan ve insanlığı başarıya götüren de pek tabiki onun ta kendisidir.

KAYNAKÇA

Bayramoğlu Sonay (2005), “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? İçinde, Menaf Turan (Ed.), Paragraf Yayınevi, Ankara.

Beyhan, Burak (2009), Türkiye’deki İlk İl Gelişme Planı Girişimi: Mersin İl Gelişme Planı, Planlama, 3-4.

Charbit Claire (2014). İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül, 28-33.

Derdiman R. Cengiz (1995). Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 4, 65-80.

Dura, Yahya Can ve Cihan Dura (2014). “Planlamada Yerel Kavramı ve Yeni Bir Planlama Modeli Üzerine”, Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN Anısına 70. Yaş Armağanı, YAYED ve Mülkiyeliler Birliği, Ankara.

Dura Yahya Can, Coşkun Karakoç ve Ömer Yıldırım (2009). İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yerel Planlama Birimleri Anket Çalışması (Yayınlanmamış).

Dura Yahya Can, Coşkun Karakoç ve Ömer Yıldırım (2009). Yerelde Planlama, Koordinasyon ve Proje Hazırlama Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık, 42-47.

Dura Yahya Can (2008). İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İl Planlama Uzmanlığı: İş ve İşlemler, Sorunlar ve Öneriler, <http://ipuder.org/mesleki-calismalar> (Erişim Tarihi: 22.06.2015).

Dura Yahya Can (2014). Yerelde Planlamaya Yönelik Yeni Bir Kurumsallaşma Modeli: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, <http://ipuder.org/mesleki-calismalar/483-yerelde-planlamaya-yoenelik-yeni-bir-kurumsallama-modeli-ykob.html> (Erişim Tarihi: 22.06.2015).

Emrealp Sadun, Metehan Gültaş, M. Sinan Özden, Sezin Üskent ve Yahya Can Dura (2015), Yerel Yatırım Planlama Projesi Anket Çalışması ve Sonuç Raporu.

Ercan, Erdal (1997), İl Planlama Birimlerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Stratejilerin Geliştirilmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tez, Isparta.

European Parliament The Principle Of Subsidiarity, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf (Erişim Tarihi: 15.10.2015)

Günday Metin (2002). İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık.

İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, <http://www.strateji.gov.tr/yonetmelikler>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (1991), İçişleri Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: Genel 444, APK 30, Ankara.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

Karakoç Coşkun, Yahya Can Dura, Ahmet Koçköprü ve Selen Görgün (2008). İçişleri Bakanlığında Kariyere Dayalı Uzmanlaşma ve Yeni Bir Model Önerisi”, Türk İdare Dergisi (TİD), Sayı 458.

Onuncu Kalkınma Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

Ökmen Mustafa (2014). Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına Katılım, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül, 14-17.

Özşen Tayfur (1988), İl ve İlçe Düzeyinde Planlama, Koordinasyon ve İzleme, içinde Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Sevinç Matbaası, Ankara, 145-246.

Sayın Deniz (2005), Hizmette Yerellik ve Bölgecilik, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? İçinde, Menaf Turan (Ed.), Paragraf Yayınevi, Ankara.

Tortop, Nuri Prof. Dr., Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR, ve Doç. Dr. Burhan AYKAÇ (1993). Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları.

Ulusal Program (2008). <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

Yazgı Erdem (2014). Kalkınma Ajansları Türkiye’yi Kalkındırır mı?, Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN Anısına 70. Yaş Armağanı, YAYED ve Mülkiyeliler Birliği, Ankara.

Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı, <http://odop.kalkinma.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015).

Yerel Yatırım Planlama Projesi Başlangıç Raporu (Yayınlanmamış), Ankara, 26.12.2014.

Zeyrekli Sedef ve Rengül Ekizceleroğlu (2007), Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 16, Sayı 3, Temmuz, 29-48.

_____ T.C. Anayasası

_____ 340 sayılı KHK

_____ 3046 Sayılı Kanun

_____ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

_____ 5442 sayılı Kanun

_____ 6360 sayılı Kanun

_____ 6447 sayılı Kanun

