

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

STRATEJİK YÖNETİM VE BÜYÜKŞEHİR
MODELLERİNDE STRATEJİK PLANLAMA:
İZMİR VE ANKARA UYGULAMALARININ
KARŞILAŞTIRILMASI

Merve BALCIOĞLU

094228001004

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Prof. Dr. Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR

Konya – 2012

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
BİLİMSEL ETİK SAYFASI	v
YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU	vi
TEŞEKKÜR.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ	x
ÖZET	xi
SUMMARY.....	xii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM.....	5
1.1. STRATEJİ KAVRAMI ve KAPSAMI.....	5
1.1.1. Strateji ve Politika.....	8
1.1.2. Strateji ve Taktik.....	9
1.1.3. Strateji ve Program	10
1.1.4. Strateji ve Plan	10
1.2. PLANLAMA KAVRAMI ve KAPSAMI	10
1.2.1. Planlama İlkeleri	12
1.2.2. Planlama Türleri	13
1.3. STRATEJİK PLANLAMA	17
1.3.1. Stratejik Planlama Tanımı ve Özellikleri	17
1.3.2. Stratejik Planlama Faydaları ve Sakıncaları	21
1.3.3. Stratejik Planlama Yaklaşımları	23
1.3.3.1. GZFT (SWOT) Yaklaşımı ²⁴	
1.3.3.2. Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli ve Balanced Scorecard	25
1.3.3.3. Bryson ABC Modeli	30
1.3.4. Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim İlişkisi.....	33
1.4. STRATEJİK YÖNETİM	35
1.4.1. Stratejik Yönetim Tanımı	35

1.4.2. Stratejik Yönetimin Tarihsel Gelişimi.....	37
1.4.3. Stratejik Yönetim Süreci.....	38
1.4.4. Stratejik Yönetim Yaklaşım ve Okulları	42
1.4.4.1. Kural Koyucu Okullar.....	43
1.4.4.2. Tanımlayıcı Ekoller.....	46
1.4.4.3. Biçimlendirme (Bütünleştirme) Okulu (Configuration School)	50
1.4.4.4. Yetkinlik Okulu.....	51
İKİNCİ BÖLÜM.....	53
BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ ve TÜRKİYE	53
2.1. BELEDİYE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ.....	54
2.1.1. Belediye Kavramının Tanımı	54
2.1.2. 5393 ve 5216 Sayılı Kanunlara Tabi Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	56
2.1.3. 5393 ve 5216 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin Yapısı ve Organları	60
2.1.3.1. Belediye Meclisi	60
2.1.3.2. Belediye Encümeni	62
2.1.3.3. Belediye Başkanı.....	63
2.2. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA	66
2.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Planlama Süreci.....	67
2.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Etkisinde Stratejik Planlama.....	71
2.2.3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamaya Geçiş.....	77
2.2.4. Belediyelerde Stratejik Planlamanın Hukuki Altyapısı	83
2.2.5. Belediyelerde Stratejik Plan Hazırlama Süreci.....	85
2.2.6. DPT'nin Belediyeler İçin Öngördüğü Stratejik Plan Hazırlama Yaklaşımı	90
2.2.6.1. Durum Analizi.....	92
2.2.6.2. Misyon, Vizyon ve Temel Değerlerin Tespiti	97
2.2.6.3. Stratejik Amaç ve Hedefler	100
2.2.6.4. Stratejiler, Faaliyetler ve Projeler	102
2.2.6.5. Performans Göstergeleri	103
2.2.6.6. Maliyetlendirme	106
2.2.6.7. İzleme ve Değerlendirme	108

2.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ VE EŞGÜDÜM.....	109
2.3.1. Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planı ve Dikey Eşgüdüm.....	110
2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları ve Yatay Eşgüdüm.....	114
2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları ve İç Dikey Eşgüdüm	114
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	118
ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE STRATEJİK PLANLAMA VE SÜREÇ ANALİZİNİN KARŞILAŞTIRILMASI	118
3.1. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	118
3.1.1. Stratejik Plana İlişkin Ön Hazırlık Çalışmaları	118
3.1.2. Durum Analizi	120
3.1.2.1. Tarihsel Gelişim.....	120
3.1.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi.....	121
3.1.2.3. Faaliyet Alanları ile Hizmetlerin Belirlenmesi	121
3.1.2.4. Paydaş Analizi.....	122
3.1.2.5. Kurum Analizi ve Çevre Analizi	129
3.1.2.5.1. Kurum Analizi	129
3.1.2.5.2. Çevre Analizi.....	133
3.1.2.5.3. GZFT (SWOT) Analizi	134
3.1.3. Misyon	139
3.1.4. Vizyon.....	140
3.1.5. Temel Değer ve İlkeler	141
3.1.6. Amaç ve Hedefler	142
3.2. İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	143
3.2.1. Stratejik Plana İlişkin Ön Hazırlık Çalışmaları	144
3.2.2. Durum Analizi	147
3.2.2.1. Tarihsel Gelişim.....	147
3.2.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi.....	147
3.2.2.3. Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi	148
3.2.2.4. Paydaş Analizi.....	148

3.2.2.5. Kurum Analizi ve Çevre Analizi	153
3.2.2.5.1. Kurum Analizi	153
3.2.2.5.2. Çevre Analizi	157
3.2.2.5.3. GZFT (SWOT) Analizi	157
3.2.3. Misyon	161
3.2.4. Vizyon.....	161
3.2.5. Temel Değer ve İlkeler	162
3.2.6. Amaç Ve Hedefler	163
3.3. ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARI VE SÜREÇ ANALİZİNİN KARŞILAŞTIRILMASI	163
3.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	173
SONUÇ	179
KAYNAKLAR	185
ÖZGEÇMİŞ	195



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Merve BALCIOĞLU



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Merve BALCIOĞLU tarafından hazırlanan “Stratejik Yönetim ve Büyükşehir Modellerinde Stratejik Planlama: İzmir ve Ankara Uygulamalarının Karşılaştırılması” başlıklı bu çalışma 03/08/2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı

İmza

Prof.Dr. M.Akif ÇUKURÇAYIR (Danışman)

Doç.Dr. Tuğba EROĞLU (Üye)

Yrd.Doç.Dr. Handan ERTAŞ (Üye)

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında bana her türlü yardım ve desteğini esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR' a sonsuz teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim. Yine bu çalışmanın hazırlanmasında gerek bilgisi gerek akademik çalışmalarıyla katkıda bulunan Doç. Dr. Tuğba EROĞLU' na; beyin fırtınaları yaparak yepyeni fikirlerin oluşmasında katkısı olan ve sorduğum her soruya bıkmadan usanmadan yanıt veren çalışma arkadaşım Arş. Gör. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT'e; çalışmamın uygulama aşamasına önemli katkılar sunan İzmir Büyükşehir Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nden Ladin YILDIRAN'a ve Strateji Geliştirme Müdürlüğü'ndeki tüm arkadaşlara yaptıkları katkıdan dolayı sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, çalıştığım kurumdaki tüm hocalarıma, araştırma görevlisi ve öğretim görevlisi tüm arkadaşlarıma da teşekkürü bir borç bilirim.

Her şeyden önce bu çalışma boyunca kendisine yeterince zaman ayıramamış olsam dahi bana her türlü sevgi, saygı, anlayış ve desteğinden ötürü değerli eşim Ersen BALCIOĞLU'na sevgi ve teşekkürlerimi sunuyorum.

TABLolar LİSTESİ

Tablo-1.1: Değişik Ölçütlere Göre Plan Türleri	13
Tablo-1.2: Stratejik Planlama Yaklaşımlarının Genel Değerlendirmesi.....	32
Tablo-1.3: Stratejik Planlama ile Stratejik Yönetim Arasındaki Farklar	35
Tablo-1.4: Stratejik Yönetime Zemin Oluşturan Planlamanın Tarihsel Süreci	37
Tablo-1.5: Stratejik Yönetim Okulları	42
Tablo-2.1.: Geleneksel Yönetim Anlayışının Yetersizlikleri.....	73
Tablo-2.2.: DPT'nin Kamu Kurumları İçin Önerdiği Stratejik Planlama Süreci	90
Tablo-2.3.: :GZFT (SWOT) Matrisi ve İzlenecek Stratejiler.....	102
Tablo-2.4.: Maliyet Tablosu.....	107
Tablo-2.5.: Kuruluş Kaynak Tablosu.....	108
Tablo-3.1.: Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Plan Unsurlarının Karşılaştırılması.....	172

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil-1.1: Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli.....	27
Şekil-1.2: Kamu Kurumlarında Balanced Scorecard	29
Şekil-1.3: Stratejik Planlamanın ABC'si.....	31
Şekil-1.4: Stratejik Yönetim Süreci.....	41
Şekil-2.1.: Kuruluşlar/Belediyeler İçin Paydaş Haritası.....	94
Şekil-2.2.: Stratejik Planların Makro Planlarla İlişkisi.....	112
Şekil-3.1.: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı Hazırlık Süreci	119
Şekil-3.2.: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örgüt Yapısı.....	130
Şekil-3.3.: İBB Stratejik Plan İlişki Şeması	146
Şekil-3.4.: İzmir Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Şeması	154

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABB	: Ankara BykŒehir Belediyesi
ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İŒletmesi
DPT	: Devlet Planlama TeŒkilatı
EGO	: Elektrik Gaz Otobüs
ESHOT	: Elektrik Su Havagazı Otobüs Tramway
EYPASAD	: Eğitim ve Yönetimde Politika Analizleri ve Stratejik AraŒtırmalar Derneği
GZFT	: Güçlü-Zayıf Yönler, Fırsat-Tehditler
İBB	: İzmır BykŒehir Belediyesi
İZKA	: İzmır Kalkınma Ajansı
İZSU	: İzmır Su İŒletmesi
KENTGES	: BtnleŒik Kentsel GeliŒme Stratejisi ve Eylem Planı
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SWOT	: Strength- Weakness- Opportunity- Threat
TODAİE	: Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSSİDE	: Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



	Adı Soyadı	Merve BALCIOĞLU	Numarası: 094228001004
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Yönetimi/ Kamu Yönetimi	
	Danışmanı	Prof. Dr. Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR	
Tezin Adı	Stratejik Yönetim ve Büyükşehir Modellerinde Stratejik Planlama: İzmir ve Ankara Uygulamalarının Karşılaştırılması		

ÖZET

Günümüzün küreselleşen dünyasında değişim, dönüşüm, farklılaşma her alanda olduğu gibi kamu yönetimlerinde de kaçınılmaz olarak yaşanmaktadır. Bu hızlı değişim ile beraber kurumlar klasik planlama yöntemleri ve yönetsel çalışmalarla geleceklerini görememektedirler. Artık daha demokratik, katılımcı, hesap verebilir, yurttaş odaklı yönetimler günümüz dünyasında kabul görür hale gelmiştir. Yine, yönetsel anlamda yaşanan değişimle beraber halkın hizmet talepleri de hızlı bir şekilde artmaktadır. Tüm bu taleplerin, mevcut kaynakların daha etkin ve verimli şekilde kullanılarak karşılanması gerekmektedir. Özellikle yerel yönetimler ve belediyeler halka daha yakın birimler olması nedeniyle mevcut sınırlı kaynaklarını en etkili şekilde kullanarak hizmet sunmak durumundadırlar. Tüm bu şartları sağlayabilecek yönetim araçlarından biri stratejik yönetimdir. Son yıllarda kamu sektöründe yaygın olarak kullanılan stratejik yönetim ve stratejik planlama, belediyelerde de hızlı bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Bu çalışmada, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere tüm belediyelerde uygulamaya konan stratejik planlama sürecinin, ne derece uygulandığı ile uygulama sorunları Ankara Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi örneğinden hareketle ortaya konmuştur.



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



Öğrencinin	Adı Soyadı	Merve BALCIOĞLU	Numarası: 094228001004
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Public Administration/ Public Administration	
	Danışmanı	Prof.Dr. Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR	
Tezin İngilizce Adı		Strategic Management and Strategic Planning in Metropolitan Models: Comparing of Applied in İzmir and Ankara.	

SUMMARY

In today's global world; changes, transformation and differentiation are experienced inevitably in public administration as in all areas. With this rapid change, institutions can not foresee by using classical planning methods and managerial studies. More democratic, participatory, accountable, citizen-oriented governments are accepted in today's world. The public service demands are increasing quickly as well as the managerial changes. All these demands must be fulfilled by using the resources effectively and efficiently. Particularly, local governments and municipalities have to provide services using limited resource effectively; because they are the closest management units to citizens.

Strategic management is the one of administrative tools which can provide these conditions. In recent years, strategic management and strategic planning which are widely used in public sector, have been applied in municipalities, too.

In this study, the sample of Ankara Metropolitan Municipality and İzmir Metropolitan Municipality were compared in order to explain how applying of strategic planning approaches.

GİRİŞ

Son yıllarda küreselleşmenin etkisiyle tüm dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Küreselleşmenin doğurduğu belirsiz, dalgalı ve rekabetin hakim olduğu ortamda varlığını sürdürmek durumunda kalan örgütler, değişim karşısında kendilerini pozitif yönde etkileyecek birtakım yönetim ilke ve yaklaşımları meydana getirmişlerdir.

Söz konusu değişim ve dönüşüm karşısında şüphesiz kamu yönetimleri de etkilenmiştir. Özellikle 1980'lerden sonra küreselmeye bağlı olarak kamu yönetimleri değişim yaşamışlardır. Kamu harcamalarının artmasıyla bütçe üzerinde oluşan mali yük, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim, kamu sektörünün artan toplumsal talepler karşısında performansını artırmak durumunda kalması ve çeşitli içsel dinamikler ve dışsal baskılar gibi nedenler kamu yönetimlerini değişime zorlayan faktörler olmuştur. Tüm bu sorunların giderilmesine yönelik olarak da yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminde büyük yankı uyandırmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, yöntem ve kurallara uygun biçimde işleri sevk ve idare etmek anlamına gelen yönetim anlayışından, performans ölçme, strateji ve öncelikleri belirleme anlamına gelen işletme anlayışına doğru bir kayma yaşanmıştır (Bilgiç, 2008: 31). Bu perspektifte yeni kamu yönetimi yaklaşımını işlevsel kılmanın en önemli araçlarından birisi de stratejik yönetim ve stratejik planlamadır.

Stratejik yönetim, örgütlerin verimlilik, etkililik, hizmet kalitesi ve rekabetlerini koruyabilmeleri amacıyla sürekli değişen, dinamik, karmaşık çevresel koşullara uyum sağlamaları suretiyle stratejik olarak yönetilmesi (Barca ve Nohutçu, 2008: 337) anlamına gelmektedir. Stratejik planlama ise, stratejik yönetimin bir aracı ya da bir aşaması olarak değerlendirilebilir.

Yönetim sürecinde planlamanın rolü oldukça büyüktür. Etkili bir yönetim, sonucu gerçekleştirebilecek sağlam bir planlamaya dayalıdır. Kamu yönetiminde stratejik planlamanın anlamı da bu noktada önem kazanmaktadır. Kamunun içinde bulunduğu mali ve yönetsel sorunlar göz önüne alındığında son yıllarda kamu

kuruluşlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde sürdürmeleri gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin belirli plan üzerine oturtulması, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamaların etkili bir şekilde izlenerek denetlenmesi anlamına gelmektedir. Kamuda etkili bir yönetim sağlama amacına yönelik olarak somut hedeflere dayalı planlama anlayışının geliştirilmesi, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılması, sonuç ve performans odaklanılması, yapılan plan ve programların bütçe ile bağlantılarının güçlendirilmesi önem kazanan konular olmuştur.

Stratejik planlamanın merkezi düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde uygulanması da önem kazanmıştır. Ülkemizde 2000 yılından sonra stratejik planlamaya yönelik çalışmalara hız verilmiş olup 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile merkezi ve yerel düzeyde kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yerel yönetimlerin her birinin stratejik plan hazırlamakla yükümlü olduğu belirtilmiş ve nüfusu 50.000 üzerinde olan belediyeler için de bir zorunluluk getirilmiştir. Stratejik yönetimin belediyelerde uygulanması, belediyelerin niteliğinden ötürü büyük önem kazanmaktadır. Çünkü belediyeler halka en yakın birimler olarak hizmet sunmada doğrudan halka karşı sorumlu olup, halkın güncel pratiklerini karşılama konusunda faaliyetlerde bulunmak durumundadırlar. Bu özellikleri nedeniyle belediyeler, kaynakların daha etkin ve verimli kullanmak durumunda oldukları gibi, yönetim süreçlerinde daha demokratik ve yurttaş odaklı çalışmalarda bulunmalıdırlar. Stratejik yönetim ve stratejik planlama anlayışının, tüm bir yönetsel süreci kapsamaması nedeniyle belediyeler için uygun bir yönetim aracı olması beklenmektedir. Stratejik yönetimin, belediyelerde uzun vadeli plan yapma, stratejik düşünme yeteneği kazandırma, kurumsal öğrenme yeteneğini geliştirme, geleceği bugünden tahmin etme gibi yetenekleri kazandırması mümkündür.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminde yeni uygulanmaya başlayan bu olgu ve yönetim aracının, belediyelerde ve özellikle

büyükşehir belediyelerinde uygulanabilirliğini görmek ve bu kapsamda yapılan çalışmaları anlamak için Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri örnek olarak ele alınmıştır.

Bu tez çalışması üç bölümden oluşmakta olup, çalışmanın ilk bölümünde konuya ilişkin temel kavramsal açıklamalar yapılmış olup stratejik yönetim ve stratejik planlamanın bileşenleri olan strateji ve planlama kavramları açıklanmıştır. Yine bu bölümde, stratejik yönetimin ne anlama geldiği ve süreci, stratejik yönetimin ilk aşaması olan stratejik planlama kavramı ve kapsamı, yöntem ve yaklaşım olarak stratejik planlama ile stratejik yönetim ilişkisine değinilmiştir.

İkinci bölümde, öncelikli olarak Türk kamu yönetimin planlama sistemi üzerinde durulmuştur. Sonrasında kamu kurumlarında stratejik planlamaya geçişin hukuki ve yönetsel temelleri ve nedenlerinden bahsedilmiştir. Tezin temel konusu olan belediyelerde stratejik planlamanın uygulamasına geçmeden önce ülkemizdeki belediyelerin yapısı, organları, görevlerine kısaca değinilmiş, DPT'nin belediyeler için öngördüğü stratejik planlama modeli anlatılmıştır. Bu bölümün sonunda büyükşehir belediyelerinin stratejik planlar ile diğer plan ve programlar arasındaki uyum sorununa değinilmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri planı hazırlarken plan hiyerarşisi olarak sırasıyla kalkınma planları, çeşitli programlar (yıllık program, ulusal program, orta vadeli program, orta vadeli mali plan vs), bölge planları ile il çevre düzeni planlarına uymak durumundadırlar ki bu hiyerarşi dikey entegrasyon kapsamında; büyükşehir belediyelerinin stratejik plan yaparken bünyesinde bulunan ilçe belediyeleri ile o ilin il özel idareleri stratejik planları ile uyum sağlama konusu yatay entegrasyon kapsamında ve son olarak büyükşehir belediyesinin kendi hazırladığı çeşitli planlarla stratejik planları arasındaki uyum dikey entegrasyon olarak ele alınmıştır.

Son bölümde ise, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri'nin stratejik planlama sürecini nasıl yönettikleri, stratejik planlamada yerine getirmeleri gereken gereklilikleri ne derece yerine getirdiklerine yönelik her bir belediyenin kendi içinde analizi yapıldıktan sonra, yapılan süreç analizlerinin karşılaştırmasına yer verilmiştir.

Son olarak, stratejik planlama sürecinde belediyelerin karşılaştıkları sorunlar ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerine değinilmiştir.

Çalışmanın Amacı

Çalışmanın amacı, stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramlarının özellikle kamu sektöründe hangi altyapı neticesinde ortaya çıktığı, belediyelerde stratejik yönetimin ne derece uygulandığını, uygulamada görülen başarıların ve başarısızlıkların nedenlerini Ankara Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi özelinden anlatmak, açıklamak ve sorunlara gerekli çözüm önerileri sunabilmektir.

Çalışmanın Kapsam ve Sınırlılıkları

Bu tez çalışmasının kapsamı, temelde bir özel yönetim tekniği olan stratejik yönetim ve stratejik planlamanın kamu örgütlerinde ve belediyeler ile büyükşehir belediyelerinde uygulanmasıdır. Özellikle uygulamanın nasıl olduğunu anlamak ve stratejik planlamanın farklı boyutlarının olumlu ve olumsuz yanlarını daha iyi anlayabilmek için çalışma örneğine büyükşehir belediyeleri alınmıştır. Çalışmada sadece Ankara Büyükşehir Belediyesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama sürecinde yasal gereklilikleri yerine getirip getirmediği, stratejik planlama hazırlık ve oluşum sürecinde ne gibi çalışmalarda bulduklarına değinilmiştir ki, bu çalışmamızın sınırlılıklarını oluşturmaktadır. Çalışmada söz konusu büyükşehir belediyelerinde stratejik yönetimin stratejik planlama ayağı ele alınmış, performans yönetimine ilişkin çalışmaları değerlendirilmemiştir.

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmada, literatür taraması, içerik analizi ve karşılaştırma yöntemi kullanılmıştır. İlk olarak çalışmanın teorik kısmında, stratejik yönetim ve stratejik planlamaya ilişkin yazılmış makale, tez, kitap, ve internet kaynakları taranmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlarının içerik analizi yapılmış ve her iki belediyeye ilişkin analiz karşılaştırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM

1.1. STRATEJİ KAVRAMI ve KAPSAMI

Strateji kelimesinin kökeni Eski Yunancaya dayanmakta olup ‘stratos’(ordu) ve ‘ago’(yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleşimiyle oluşmuştur. Bunun yanı sıra kelime kökeninin ‘stratum’(yol, çizgi, nehir yatağı) olduğunu iddia edenler de bulunmaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde ise strateji, önceden planlanan bir amaca ulaşmak için tutulan yol olarak tanımlanmaktadır (www.tdkterim.gov.tr, 2012).

Strateji kavramı sosyal bilimlerde 20.yüzyılın ilk yarısında ilk kez Macar Matematikçi John von Neuman ve iktisatçı Oskar Morgenstern tarafından kullanılmıştır. Oyun teorisi adıyla literatüre geçen yaklaşımlarında Neuman ve Morgenstern, strateji kavramını bireylerin ekonomik davranışı açısından ele alarak, rakibine karşı üstünlük sağlamaya çalışan iki oyuncunun rasyonel davranışlarını strateji anlayışı çerçevesinde açıklamaya çalışmışlardır (Kutlucan, 2009: 6).

Strateji, geleneksel anlamıyla askeri bir kavram olup savaş sanatı ve savaşta sonuca ulaşmak için askeri hareketin planlanması ve uygulanmasını ifade etmekteydi. Kavram, zamanla askeri alandaki anlamından işletme alanındaki anlamına doğru bir kayma yaşamış ve 1960’lı yılların başlarında da yönetim alanında kullanılmıştır. Modern anlamda strateji işletme alanından bir kavram olup, bir örgütün ana amaçlarını, politikalarını, faaliyetlerini eşgüdüm ve tutarlılık içinde bütünleştiren bir plan olarak tanımlanabilir. Bir başka ifade ile işletmeye yön vermek, rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla işletme ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesini, faaliyetlerin planlanmasını gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesini anlatmaktadır (Dinçer, 1998: 14; Aydın ve Aksoy, 2007: 297). Dolayısıyla yönetimde stratejiden söz edilirken anlatılmak istenen bir işletmenin veya bir kamu örgütünün hedeflerini başarmak için izleyeceği yol ve yöntemlerdir (Çevik, 2010: 138).

Stratejinin, örgüt misyonunu ileriye götürme, içsel ve dışsal güçler perspektifinde örgüt için amaçlar belirleme, örgütün amaçlarına ulaşmasında özel politikalar tespit etme ve örgütün temel hedef ve amaçlarının başarılması için bunları en uygun şekilde hayata geçirmeye yönelik süreci kapsadığından bahsedilebilir. Bu noktada stratejinin örgüt ile çevresi arasındaki arabuluculukta zorlayıcı güce sahip olduğu ve çevreyle ilgili örgütsel kararların akışında tutarlı bir karakteri olduğu da yadsınamaz (Becerikli, 2000: 99). Strateji kavramının kendine özgü bazı özellikleri bulunmaktadır.

Stratejinin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Eren, 2005: 6-8):

- ***Strateji bir analiz etme sanatıdır:*** Bu sanat, bir düşünme yöntemi ve açık bir sistemde faktörler arası mantık ilkeleri ve ilişkileri üzerine kurulmuş olmakla beraber karar verme ve kararlar içindeki engellerin kaldırılmasıyla ilgilidir.
- ***Strateji amaçlara bağlı bir unsurdur:*** Bir işletmenin stratejisi, ilgili işletmenin genel amaçlarına hizmet eder ve bu amaçlar etrafında toplanmasını sağlar.
- ***Strateji, işletmenin çevresiyle etkileşimsel ilişkilerini düzenler:*** Ekonomik, teknolojik, politik ve sosyal bakımdan çevresel değişimlerin kavranmasına, işletme üzerindeki olumsuz etkilerin giderilmesine ve olumlu etkilerin de zamanında farkına varılarak onlardan yararlanılmasına olanak tanır.
- ***Strateji devamlı olarak tekrarlanan işlerin aksine uzak geleceğe bağlı bir düzeni ilgilendirmektedir:*** Stratejik seçimler, işletmenin uzun sürede izleyeceği politikalarla ilişkili olduğundan rutin karar ve işlerden farklıdır.
- ***Strateji, işletmenin bütün finansal ve beşeri kaynaklarını uyum içinde yöneten ve faaliyete geçiren bir unsurdur:*** Bu bağlamda strateji, işletmenin günlük hayatı içinde cereyan eden olayların ve alınan kararların yön

göstericisi konumundadır. Strateji, belirsizliği azaltmakta ve izlenecek yolları ve kuralları açıklığa kavuşturmaktadır.

- **Strateji, karmaşık ve dinamik bir örgütte çalışanları cesaretlendirme ve harekete geçirme aracıdır:** Bu anlamda strateji güdüleyici bir faktördür. Kişilerin karamsar ortamda daha karamsar hareket etmelerine mukabil geleceği aydınlatıcı bilgilerin sunulması durumunda amaçları kesin olarak belirlemekte ve bu sayede söz konusu kişilerin çalışma cesaretleri de artırılmaktadır.

- **Strateji, karmaşık ve dinamik bir çevrede işletmenin faaliyet sahalarını belirler:** İşletmenin mevcut kaynaklarından nasıl yararlanacağı ve bu kaynakların uzun vadede dağılımının nasıl yapılacağı kesin dökümü ve takvimini içerir. Bu dağılım, bir sanayi kolunda veya bir ekonomik faaliyette rakip güçleri ortadan kaldırmak için olasılığa dayanan olayları olumlu esaslar üzerine kurmak için ayrıntılandırılmış bir öngörüdür.

Geçmişten günümüze değin yapılmış strateji kavramlarını genelleyecek şekilde sınıflandırmak gerekirse, stratejinin aşağıda belirtilen beş farklı yaklaşımla ele alındığı söylenebilir (Dinçer, 1998: 18):

- **Plan olarak strateji:** Strateji bilinçli şekilde niyet edilen faaliyetler dizisi ve istenilen durumu gerçekleştirmek amacıyla kullanılan rehber olarak tanımlanmaktadır. Özellikle Andrews ve Ansoff'un stratejiye yönelik olarak yaptığı tanımlamalar bu kapsamda ele alınmaktadır.

- **Taktikler bütünü olarak strateji:** Özel bir durum için geliştirilen durumlara strateji denmektedir. Porter'ın yaklaşımında olduğu gibi strateji bir rakibi saf dışı bırakmak için niyet edilen bir manevra olarak ifade edilebilir.

- **Model olarak strateji:** Stratejinin plan ya da niyet edilen bir durumdan çıkıp gerçekleşmesi gereken ve sonuç alan bir davranış bütünü olmasıdır. Bu anlamda strateji gerçek bir durum ve birbirini takip eden faaliyetler modelidir. Mintzberg'in yaklaşımı da bu perspektifte şekillenmektedir.

- **Konum olarak strateji:** Strateji, örgütün çevresi içindeki yerini belirleyen bir anlam taşımaktadır. Porter, Hofer ve Schendel gibi düşünürler stratejiyi örgüt ve çevresi arasındaki uyumu sağlayan güç olarak görürler.

- **Bakış açısı olarak strateji:** Bakış açısı olarak strateji örgüt içine yoğunlaşır. Dış dünyanın örgütü algılama biçimi önemlidir. Her strateji bir niyettir ve örgütün davranışlarını düzenleyen bir model oluşturur.

Strateji kavramı, kendisiyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkili bulunan bazı kavramlarla da karıştırılmaktadır. Bu kavramlar politika, taktik, program ve plandır.

1.1.1. Strateji ve Politika

Politika kavramı, strateji kavramıyla yakından ilgili olan hatta zaman zaman birbirine karıştırılan kavramlardan biridir. İşletme yönetimi alanında politika, yöneticilere karar vermelerinde rehberlik eden bir ilke ya da ilkeler dizisi şeklinde tanımlanabilir. Bir başka ifade ile politika, belirli durumlarda grubun her üyesinin diğer üyelere önceden öngörülebilir şekilde davranmasını sağlayan ortak bir görüştür. Politika karar vericiye yol gösteren bir araçtır. Eğer bir karar, değişik koşullar altında karar verilmesine yardımcı oluyorsa politika kararı olarak adlandırılır (Taşkiran, 2007: 8). Genel anlamıyla politika, yöneticilerin yönetim faaliyetleri süresince yol gösteren bir araçtır.

Strateji ve politika kavramlarını algılamanın en iyi yolu, amaç-strateji- politika sürecinin iyi tanımlanmasıdır. Amaç, belli bazı faaliyetleri gerçekleştirerek ulaşılması arzulanan durum olarak tanımlanabilir. Strateji ise, işletmenin uzun süreli amaçlarına ulaşmasına olanak tanıyacak faaliyetlerine ve yapısına ilişkin araçların seçimi ve bu araçlara yönelik gerekli kaynakların tahsis edilmesi işlemidir. Politika ise, stratejik seçim sonucu belirlenmiş alanlara tahsis edilecek kaynakların ve örgütsel yapının amaçlara uygun olarak kullanımına imkan verecek şekilde yöneticilere yol gösterici belirlenmiş ilkeler olarak tanımlanabilir. Daha genel ifadeyle politikaların uygulanmasıyla strateji uygulanabilecek, stratejinin uygulanmasıyla da işletme amaçlarına ulaşabilecektir (Taşkiran, 2007: 11-12).

Politika bir kere belirlendikten sonra sık sık değişmez; hâlbuki strateji devamlı değişken olması nedeniyle, kontrol altında bulundurulması gereken, ne yönde değişeceği kesin olarak bilinmeyen bir ortamda alınmaktadır. Dolayısıyla strateji özel olarak işletme ile çevresi arasındaki ilişki ile ilgilidir. Her olay için genellikle özel bir görüşme ve kararı gerekli kılar. Politika devamlı tekrar eden kurulmuş bir süreç şeklinde olduğu için uygulanması icra edenlere kolayca devredilebilir (Eren, 2005: 21). Hem strateji hem de politikalar uzun vadeli amaç ve hedeflere yönelik olarak oluşturulmaktadır. Fakat strateji politikayı kapsar ve politika stratejiyi oluşturan unsurlardan biridir.

Politika ile strateji arasındaki en önemli fark, politikanın karar vermede düşünce rehberi olması, stratejinin de bu rehber doğrultusunda amaçları oluşturması ve kaynak kullanma kararlarının verilmesini sağlamasıdır. Bir başka ifade ile politika işletmenin uymayı arzuladığı prensipleri belirtirken strateji, amaçları ve arzulanan bu prensipleri yerine getirmede kullanılacak araçları sunmaktadır (Dinçer, 1998: 22).

1.1.2. Strateji ve Taktik

Taktik, stratejik amaçlara ulaşmak için kaynakların dağıtılmasına ve stratejilerin uygulanmasına ilişkin süreci ifade etmekte olup, dağıtılan bu kaynakların harekete geçirilmesini sağlamaktadır. Taktik, stratejiye göre daha spesifik kararların alınması ve bunların uygulanmasından oluşmaktadır (Korkmaz, 2010: 20). Taktik, stratejilerin hayata geçmesinde önemli bir araçtır.

Taktikler, bir plan türü olup stratejinin uygulanması sürecinde karşılaşılan rekabete ve değişen şartlara uygun olarak yapılan dinamik ve daha kısa dönemleri kapsayan genelde sonuca odaklı olmayan fakat rakip davranışlarını dikkate alan faaliyet ve kararlar bütünüdür. Süre ve ölçek olarak daha kısa ve daha küçük, fakat daha dinamik faaliyetleridir. Taktikler stratejinin bir parçası olmasından ötürü nihai sonuca odaklı olmamakla beraber usul ve teknik bakımdan da daha ayrıntılıdır. Bir başka ifade ile taktikler, stratejiye oranla daha özel fikirlerin uygulanmasıdır (Ülgen ve Mirze, 2007: 35).

1.1.3. Strateji ve Program

Program, bir amacın gerçekleştirilmesi için gerekli aşama ve adımları, bu aşama ve adımlardan sorumlu olan kişileri ve sürelerini gösteren dökümanlar olup tam belirlilik hallerini ve çok kısmi riskleri içermektedir. Program, faaliyetlerin nerede, ne kadar zamanda uygulanacağını ve kimler tarafından nasıl gerçekleştirileceğini ayrıntısıyla belirler.

Programı strateji ve politikadan ayıran özellik, program dahilindeki uygulamaların bir defaya mahsus olmasıdır. Bunun yanı sıra program daha kısa süre ile ilgili olmakla beraber strateji meydana gelecek bütün olay ve hareketlerin uzun süre içinde öngörülmesini gerektirmektedir. Programların esneklik özelliği çok az olmasından ötürü de kesinlik özellikleri bulunmaktadır (Eren, 2005: 23).

1.1.4. Strateji ve Plan

Plan, stratejiden daha farklı anlamlar içermektedir. Strateji uzun süreli seçimler ve amaçlarla ilişkin olmakla beraber plan amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağını saptanmasıdır (Eren, 2005: 17). Plan kavramı genel olarak strateji, politika, program gibi kavramları da kapsamına almaktadır. Plan daha çok hesaplanmış, rakamlandırılmış ve açıkça yazılmış öngörü türüdür. Oysa strateji bazı durumlarda yazılı olmayabilir, bu durumda da yöneticilerin zihninde yerleşmiş bir kavram olma özelliği taşımaktadır. Bununla beraber yazılı hale getirilerek kesin kimlik kazanan stratejiler stratejik planlama adını almaktadır (Eren, 2005: 25)

1.2. PLANLAMA KAVRAMI ve KAPSAMI

Yönetim fonksiyonları içerisinde ilk sırayı planlama işlevi oluşturmaktadır. Bu anlamda planlama öteki yönetsel işlevlerin bağımlı olduğu bir aşamayı ifade eder. Planlama, belirli bir gelecekte nereye ulaşılacak istendiğinin ve oraya nasıl ulaşılacağını önceden belirleme sürecidir. Planlama ile bir kuruluşun amaç ve hedeflerini belirlemenin yanında kaynakları ve bu kaynakların sınırlılıkları da belirlenmektedir (Ergun, 2004: 65).

Plan, geniş anlamda tutulacak yol ve davranış biçimi olarak tanımlanırken planlama, amaçlar ile bunlara ulaştırılacak araçların ve imkanların seçimi şeklinde tanımlanmaktadır. Planlama, neyin, nasıl, niçin, nerede ve kim tarafından yapılacağına karar verilmesine bağlı olarak zaman ve emek israfını önleme, yöneticilerin dikkatini amaç üzerine çekme, çabaları ortaklaştırma, tüm imkanların amaca yönelip yönelmediğinin kontrolünü temin etme, daha rasyonel kural ve ilkelerin geliştirilmesini sağlama, yetki devrini kolaylaştırma ve denetimde kullanılacak standartları ortaya çıkarma gibi faydaları sağlamaktadır (Yılmaz, 2003: 67; Murat ve Bağdıgen, 2008: 57). Plan, planlamanın somutlaşmış halidir. Bu açıdan bakıldığında asıl olan planlamadır, plan sadece bir niteliği taşımaktadır.

Planlama süreci sadece sayısal verilerle ve teknik anlatımlarla sınırlandırılmayan, siyasal, sosyal, yönetsel boyutları da olan bir araç olması nedeniyle yönetimle doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Planlama bir iktisat tekniğinden daha fazlasını ifade etmekte, ussal yönetim şeklinin temelini oluşturmaktadır (Övgün, 2010a: 115). Bu açıdan planlama, sadece salt verilerle ifade edilecek bir konu değildir.

Planlama tek boyutlu bir kavram olmayıp amaç, süre ve yöntemi de içinde barındıran geniş bir yönetsel süreçtir. Bu yönetsel sürecin en önemli özelliği de amacı kapsamasıdır. Bu çerçevede devlet yönetiminin planlamasına bakıldığında ekonomik ve toplumsal yaşamın nasıl olacağı, bu alana müdahale edilip edilmeyeceği, edilirse hangi araçlarla yaklaşılacağı ve müdahale edilmeyecekse de nasıl vazgeçileceği planlama faaliyetinde somutluk kazanmaktadır. Devletin müdahalesinin niteliği de planlama tanımını açısından önem kazanmaktadır. Ekonomik ve toplumsal yapı bir bütün olarak planlama aracı sayesinde yönetilmektedir (Övgün, 2010a: 115-120).

Planlamanın bu genel tanımının yanında kavrama ilişkin birçok tanımlama yapıldığını söylemek mümkündür.

Drucker planlamayı “geleceğe ilişkin bilgiye en yüksek derecede hakim olarak, sistematik bir biçimde mevcut risklerin alınmasına yönelik kararların alındığı, ilgili

kararların hayata geçirilmesi için gereken çabaların sistematik olarak örgütlendiği ve sonuçlarının beklentilere kıyasla örgütlü sistematik geri bildirim yoluyla ölçüldüğü devamlı bir süreç” olarak tanımlamıştır (Drucker, 1954’ten aktaran Erkan, 2008: 21). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere planlama, kararların alınmasında, uygulanmasında ve izlenmesi sürecinin tümünde sistematik ve bitmeyen bir süreci ifade etmektedir.

Planlama süreci belirli aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamalar genel olarak; araştırma, hazırlama, plan, uygulama, izleme ve değerlendirmedir. İlk aşama olan araştırma aşaması, mevcut ile gelecekteki ihtiyaçların tespiti, mevcut durumun araştırılması, ekonomik ve gelişme potansiyelinin analizi, mali, fiziki ve kişisel kaynakların belirlenmesi, geçmişin değerlendirilmesi ve halkın buna duyarlılığının ölçülmesi gibi süreçlerden meydana gelmektedir. İkinci aşama olan hazırlık aşamasında amaçlar belirlenmekte, mevcut kaynak ve imkanların tespiti ile amaçlara ulaşmada bu kaynak ve imkanların nasıl kullanılacağı belirlenmektedir. Planlama ikinci aşamada belge üzerinden hayata aktarılmakta ve uygulanmaktadır. Son aşamada ise planın uygulanması izlenmekte, eksiklik ve aksaklıklar belirlenmekte ve bunların giderilmesine yönelik çözüm önerileri üretilmektedir (Kalabalık, 2009: 35).

1.2.1. Planlama İlkeleri

Planlamanın etkili bir şekilde uygulanabilmesi için bazı temel ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler şu şekilde ifade edilebilir (Eren, 2003: 179):

- **Planlama arzusu ilkesi:** Yöneticinin planlamaya inanması ve planı uygulamaya istekli olmasıdır.
- **Zaman gerektirme ilkesi:** Planlama süresi içinde öngörülen amaçlara yönelik gerçekleştirilecek faaliyetlerin belli bir zaman dilimini gerektirmesidir.
- **Alternatif planlar geliştirme ilkesi:** Planlamada koşulların değişmesi durumunda ve uygulama sürecinin tıkanması durumunda alternatif yolların hazırlanması gerekliliğidir.
- **Rakipleri sürekli izleme ve değerlendirme ilkesi:** Strateji tespit edilirken rakipleri de dikkate alma gerekliliğini ifade etmektedir.

- **Esneklik ilkesi:** Planın değişen ve gelişen koşullara ve çevresel faktörlere uyarlanabilmesini ifade eder.

- **Takım halinde çalışma ve haberleşme ilkesi:** Planlama sürecinde ilgili fonksiyonel bölümün hiyerarşik kademesindeki bireylerin katılımcı bir anlayışla beraber çalışmasını ve iletişimi ifade etmektedir.

- **Somut, rakamlandırılmış ve gerçekçi olma ilkesi:** Planlama sürecinde gerçekleştirilecek faaliyetlerin açık, seçik, somut sorumlulukları ortaya konulmuş ve yapılacakların mümkün olduğunca rakamlandırılmış olmasını ifade etmektedir.

- **Yazılı doküman hazırlama ilkesi:** Planların faaliyetlere devamlı yol gösterecek ve yöneticilere kendi performanslarını değerlendirme imkanı verecek şekilde yazılı hazırlanmasıdır.

1.2.2. Planlama Türleri

Planlama, uygulama boyutu ele alındığında, amaçlarına, çevreledikleri alanlara, örgütleme biçimlerine, sürelerine, finansal ve fiziksel kaynaklarına, planı hazırlayan merkezin sayısına, yapılmak istenenin niteliği ve işlevleri açısından sınıflandırılabilir. İlgili ölçütlere göre plan türleri Tablo-1.1’de gösterilmektedir.

Tablo-1.1: Değişik Ölçütlere Göre Plan Türleri

ÖLÇÜT	PLAN TÜRÜ
Amaç	Spesifik Planlama Tek ya da Hedefli Planlama
Çevrelediği Alan	Örgütsel Planlama Kentsel Planlama Bölgesel Planlama Ulusal Planlama Uluslar üstü Planlama
Örgütlenme Biçimi	Adem-i Merkeziyetçi Planlama Merkezi Planlama
Zaman	Uzun Vadeli Planlama

	Orta Vadeli Planlama Yıllık Plan ve Programlar
Planı Hazırlayan Merkezin Sayısı	Tek Merkezli Planlama Çok Merkezli Planlama
İşlevleri Açısından	İnsan Gücü Planlaması Stratejik Planlama

Kaynak: Sezen, 1999 ve Soyak, 2006'den aktaran Gözlükaya, 2007: 20

Amaçlarına göre planlama, spesifik ve çok hedefli olmak üzere ayrılmaktadır. Spesifik planlama, genelde kısa dönemli ve tek hedefe yönelik olmasına karşın çok hedefli planlama ise, birden çok hedefe ulaşmak amacıyla yapılmaktadır.

Çevreledikleri alanlara göre planlamanın ilki olan örgütsel planlama, daha çok örgütün iç ve dış çevresine yönelik uygulayacağı planları kapsamaktadır. Örgüt içi planlama, örgütsel amaçlar, etkinlikler, personel eğitimi üretim, bütçe vb. konulara yönelik yapılmaktadır. Örgüt dışı planlama ise, örgüt ile ilişkili olan ve çeşitli etkileşimde bulunduğu dış çevreye yönelik hazırlanmaktadır (Gözlükaya, 2007: 21). Kentsel planlama, kentsel mekanın değişmekte olan sosyoekonomik yapıya göre düzenlenmesi için, gelecekte mekansal doku ile sosyoekonomik yapı arasında öngörülen ilişkilerle ilgili gerçekleştirmek istenen bazı amaç ve politikaların yapılandırılmış bir süreç içinde belirlenmesi olarak tanımlanabilir (Marın, 2007: 415).

Bölgesel planlama, sosyal, fiziksel, teknolojik altyapı, doğal kaynak, nitelikli insan gücü gibi çeşitli kaynakların dengeli dağılmaması ve toplumların çeşitli özelliklerinden ötürü ortaya çıkan sorunlu alanların ekonomik, toplumsal ve fiziksel bütünleşmesi entegrasyonunda kullanılan bir araçtır. Bölge planlamasının ana teması bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesidir (Gözlükaya, 2007: 22; Arslan, 2005: 278). Ulusal planlama ise, önceden öngörülen bir süre içerisinde ulaşılmak üzere ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasi yada toplumsal hedefleri belirleme ve ulusal kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemidir. Uluslarüstü herhangi bir örgütün yönetsel bir kuruluş olarak uzun dönemli örgütsel hedefleri ve bu hedeflere nasıl ulaşacaklarını belirleyen planları, amaçların

gerçekleşmesi, üye ülkelerin ulusal sınırları içinde yapacakları ekonomik, mali, yönetsel ya da hukuksal düzenlemeler gerektirdiğinden bu alandaki planlara da uluslarüstü planlar adı verilmektedir (Gözlükaya, 2007: 22).

Örgütlenme biçimine göre planlama, merkezi planlama ve adem-i merkeziyetçi planlama olarak sınıflandırılmaktadır. Merkezi planlama, sosyalist planlama olarak da tanımlanabilir. Belli bir merkezin güdümünde hazırlanan ulusal ekonomiyi kapsayan, toplumun her alanını düzenlemeye yönelik ve buyurucu özelliğe sahip planlamadır. Adem-i merkeziyetçi planlama ise, plan hazırlanması aşamasında toplumun çeşitli kesimleri ve ilgili kamu kuruluşlarının görüşlerine başvurulmakta, planın uygulama aşamasında ise, kamu kurumlarının ve özel kuruluşların plan amaçlarını benimsemelerine önem verilmektedir (Tortop, 2005: 50).

Zamanlarına göre planlama kısa (yıllık), orta ve uzun vadeli planlamadır. Uzun vadeli planlar yaklaşık beş, on, yirmi hatta daha uzun süreyi kapsayan planlardır. Orta vadeli planlar uzun süreli plan hedefleri doğrultusunda beş yıldan önce hazırlanan ve yıllık programların hazırlanmasında yararlanan plan türleridir. Kısa vadeli plan ise, genelde bir yıldan az bir süreyi kapsayan planlardır (Ergun, 2004: 66). Planı hazırlamada yetkili tek merkez bulunuyorsa tek merkezli planlama, çeşitli kuruluşlar birbirinden bağımsız olarak kendi planlarını hazırlayabiliyorlarsa buna da çok merkezli planlama denmektedir.

İşlevlerine göre planlama, insan gücü planlaması ve çalışmamıza konu teşkil eden stratejik planlama olarak ikiye ayrılmaktadır. İnsan gücü planlaması, bir örgütün insan kaynaklarını en etkili biçimde kullanmasına yönelik olarak belirlenecek personel politikasına temel teşkil eden planlamadır. Stratejik planlama, bir kurumun mevcut durumu ile gelecekte başarıyı arzuladığı ideali arasındaki boşluğu belirleyerek belirli dönemde ne tür uygulamalara gidilmesi gerektiğine ilişkin yapılan planlamadır (Gözlükaya,2007: 26; Barca ve Nohutçu, 2008: 339).

Planlama işletme, sektör, şehir, bölge, ülke ve ülkelerarası çapta olabilmektedir (Ekiz ve Somel, 2009: 100). Bu çerçevede değerlendirildiğinde planlamayı, oluşum

felsefesi ve üretim sistemine göre kapitalist planlama, sosyalist planlama ve karma planlama (kalkınma planlaması) olarak tanımlayan çalışmalar bulunmakta olup (Övgün, 2010a: 120; Ekiz ve Somel, 2009: 100-101), söz konusu ayırım planlama düşüncesindeki farklılaşmayı ifade etmektedir.

Kapitalist planlama, piyasa sisteminin kurallarına zarar vermeden iktisadi sistemdeki dalgalanmaları düzeltmek amacı güden bir planlama anlayışıdır. Kapitalist planlama anlayışında planlama, serbest piyasa sisteminin sorunsuz işlemesi amacına yönelik yapılmakta olup, piyasa ve fiyat mekanizmasının kusursuz işlemlerini öngörmektedir. Devletin doğrudan planlamaya müdahalede bulunması istenmemekte, sadece söz konusu mekanizmaların yetersiz kaldığı durumlarda devletin müdahalesini meşru görmektedir (Övgün, 2010a: 121). Bu açıdan kapitalist planlama ekonomik anlamda müdahaleye sadece piyasa sisteminin etkin işlemesi sağlayabilmesi açısından müsaade etmektedir. Planlama piyasanın etkili işlemesi için bir araçtır.

Sosyalist planlama, planlamanın bütün süreçlerinin merkezi birimlerce yerine getirildiği, işletme düzeyine kadar hangi malların ne kadar üretileceğinin gösterildiği ve herkesçe uyulmasının zorunlu tutulması boyutuyla ele alınabileceği gibi, üretim ilişkileri bakımından ele alındığında piyasayı doğrudan yöneten, bütün üretimin kontrol altında tutulması ve bu sayede üretimin artırılmasını amaçlayan bir planlama şeklidir (Övgün, 2010a: 125-126). Sosyalist planlama ile kapitalist planlamanın bir sentezi olarak ortaya çıkan plan türü de karma planlamadır.

Kalkınma planlaması olarak bilinen karma planlama ise, temelde kapitalist modelin benimsendiği, sosyalist planlama sisteminin de önemli etkileri olan planlama sistemidir. Özellikle az gelişmiş ülkelerin hızlı kalkınmasını sağlama amacına yönelik oluşturulan bu planlama, karar ve tercih serbestliğinin tam olduğu piyasa sistemi ile bütün karar ve tercih hakkının merkezi düzeyde belirlendiği bir ekonomi modelinde ortaya çıkmaktadır. Bu planlama modelinde, kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak devlet, ekonominin yönetiminde söz sahibidir. Kalkınma planlamasında hedeflenen sadece ekonominin gelişmesi değil, aynı

zamanda sosyal ve kültürel anlamda da gelişimi kapsayacak bütünsel bir kalkınma anlayışı oluşturulmasıdır (Övgün, 2010a: 130-137).

1.3. STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlama kavramını daha iyi anlayabilmek için özellikleri ve tarihsel süreçte kavramın geçirdiği evrimi incelemek yerinde olacaktır.

1.3.1.Stratejik Planlama Tanımı ve Özellikleri

Stratejik planlama, planlama kavramını ortadan kaldırmamakla beraber, planlamaya yeni boyutlar getirmiş ve nispeten daha yeni bir kavramdır. Özellikle 1960’lı 1970’li yıllarda özel sektörde, 1980’li yıllardan sonra da kamu ve kar amacı gütmeyen sektörlerde kullanılmaya başlayan stratejik planlama kavramının ne olduğuna ilişkin uzlaşma bulunmamakla birlikte, stratejik yönetim sürecinin uygulama ve kontrol aşamalarından önce gelen ve stratejik yönetim sürecinin etkili bir şekilde işlemlerini sağlayan önemli bir aracı ve parçası olduğunu savunan görüşler bulunmaktadır (Byars, 1987; Yüksel, 2002: 32; Ugboro vd., 2011: 89). Bu görüş genellikle akademik çevrelerce kullanmakta iken, kamu yönetimlerinde stratejik planlama ile stratejik yönetim aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır.

Henry Mintzberg’e göre (1994a: 5) stratejik planlama, birbirinden farklı anlamlara gelen iki zıt kavramı yani “strateji” ve “planlama” kavramlarını bir araya getiren bir tamlama (oxymoron) olarak tanımlanabilir. Bu çerçeveden bakıldığında stratejik planlama bazen strateji bazen de planlamadır. Stratejik planlama ile stratejik düşünmenin aynı anlama gelmediğini ifade eden Mintzberg, stratejik planlamanın başarısının “plan”a değil, “vizyon”a bağlı olduğunu ifade etmiştir (Mintzberg, 1994b: 107) . Buradan da anlaşılacağı üzere Mintzberg’e göre stratejik planlamayı farklı kılan nokta, planlamanın stratejik bakış açısıyla sürekli yapılmasıdır.

Berry ve Wechler’e (1995: 159) göre stratejik planlama, örgütlerin yönetiminde örgütün dış paydaşlarının talepleri ve çevresiyle ilişkili olarak geleceğini yönlendirdiği sistematik bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Stratejik planlama sürecinde kurumun strateji formülasyonunu oluşturma, kurumun güçlü ve

zayıf yönlerini tespit etme, paydaşları belirleme ve tespit edilen stratejilerin uygulanması gibi süreçler bulunmaktadır.

Bryson'a göre (2004: 7) stratejik planlama, örgütlerin ne oldukları, nasıl oldukları konusunda yardımcı olan ve onları şekillendiren temel kararları ve faaliyetleri üretme çabasından oluşan bir disiplindir. Bryson, stratejik planlama sürecinin tek başına bir faaliyet olmadığını kavramlar, işlemler ve araçlardan oluşan bütüncül bir süreç olduğunu ifade etmiştir.

Ugboro vd.'ye göre (2011: 89) ise stratejik planlama örgütlerin uzun dönemli hedeflere ulaşmak amacıyla iç ve dış çevre değişkenlerini göz önünde bulundurmak suretiyle uzun dönemli yön ve strateji belirleme, stratejileri formüle etme ve bu stratejileri uygulama sürecidir. Bu süreç, örgüt misyonunun tanımlanması, hedeflerin belirlenmesi, hedeflere ulaşmak üzere stratejilerin tespiti ile başlayan ve örgütsel hedeflerin hayata geçirilmesini sağlayan faaliyet planlarının ayrıntılı şekilde belirlenmesiyle son bulan bir dizi örgütsel faaliyeti içermektedir. Söz konusu süreç dahilinde geleceğe yönelik fırsatlar, önlenmesi gereken tehditler, örgütün güçlü ve zayıf yönlerine dair tanımlamalar olduğu gibi, başlangıçta belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına yönelik kontrol sisteminin oluşturulması da önem kazanmaktadır.

Stratejik planlama, planlamanın tek başına yeterli olmadığı ve planlamaya stratejik bakış açısıyla yaklaşılmasının zorunlu olduğu anlayışını taşıyan bir kavramdır. Strateji sözcüğünden kastedilen planlamanın her alanını kapsayacak şekilde ayrıntılar içermesinden çok genel eğilimleri ortaya koyacak şekilde hazırlanmasıdır (Övgün, 2010a: 141). Bu bağlamda stratejik planlama niceliksel ve teknik bir süreç olmamakla beraber, planlıların doğrudan içinde bulunarak değil, bilgi sağlayarak destek oldukları bir süreçtir (Minzberg, 1994b: 108).

Stratejik planlama, makro ve mikro düzeyde özellikler sergileyen bir planlama anlayışıdır. Stratejik planlamanın makro yönü, her bir alanın ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemesi sadece genel hedeflerin belirlendiği ortamda makro stratejilerin belirlenmesidir. Stratejik planlamanın mikro boyuttaki amacı ise, planın merkezden

değil, tek tek her birimin kendi içinde planlama faaliyetini gerçekleştirebilmesini sağlayabilmektir. Makro ve mikro boyutlarıyla stratejik planlama genel olarak kullanılan bir karar verme aracı ve bir yönetim biçimi planlaması olarak ifade edilebilir. Bu haliyle stratejik planlama, sadece kurumsal düzeyde planlama anlayışını değil, bütünsel planlama anlayışını da ifade eden bir planlamadır (Övgün, 2010a: 142). Özellikle devlet yönetiminde stratejik planlama, makro ölçekte planlamaya atıfta bulunmaktadır.

Stratejik planlamada gözler, günlük problemlerin ve işlerin ötesine çevrilmekte, değişim önceden görülmeye çalışılmakta, beklenen değişikliklere hazırlık yapılmakta, beklenmeyen değişikliklerin de olabilirliği göz önünde tutulmaktadır. Beklenmedik bir durum gerçekleştiğinde, ihtimaller, alternatifler oluşturulmakta, gereken hallerde yönetimde ve örgütte değişikliğe gidilebilmektedir (Caulfied ve Schults, 1989'dan aktaran: Yüksel, 2002: 32).

Tüm bu tanımlar değerlendirilecek olursa stratejik planlama (Bircan,2002: 14):

- Bir yönetim planlaması modelidir.
- Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır.
- Giderek artan hızlı değişim ve gelişimlere uyum sağlamak üzere her türlü yatırım yapma ve geleceği tanımlamadır.
- Ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacıyla makro planlama aracıdır.
- Kurum veya şirket açısından mikro planlama modelidir.
- İşletme, kurum ya da kuruluşların uzun vadede nerede olmak istediklerinin açıkça belirlenmesi sürecidir.

Stratejik planlama geleneksel planlamadan iki yönüyle farklılaşmaktadır. Bunlardan ilki stratejik planlamanın çevresel faktörlere odaklanması, bir diğeri ise

sürekli yenilenme ve çok uzun vadeli bakış açısına sahip olmasıdır. Geleneksel planlama yaklaşımı, genellikle dış çevreyi incelemeyen, mevcut amaç ve hedeflerin belirlenmesinde dayanak noktası olarak iç çevreyi yeterli bulan bir planlama yaklaşımıdır. Stratejik planlama ise, en geçerli ve çevresel koşulları en iyi şekilde belirleyici politikalar üreterek en uygun duruma ulaşmayı engelleyen sorunları ortadan kaldırarak örgütün iç ve dış çevresi arasında uyum sağlama çabasıdır (Özbek, 2003: 305; Yüksel, 2002: 32).

Stratejik planlamanın temel özellikleri şu şekilde belirtilebilir (Şentürk, 2005: 21; Çamur, 2009: 206; Poister ve Streib, 2005: 46)

- Sonuçların çözümüne odaklı olup, sonuçların planlamasıdır.
- Geleceği yönlendirme amacına odaklı olduğundan, değişimi planlamaktadır.
- Planlama sürecinde kurum içinde üst yönetimden diğer çalışanlara, dışarda paydaşlar ve hedef kitlelere olmak üzere tüm paydaşların katılımına olanak tanır.
- Vizyona odaklanır ve başarı için vizyonun varlığına büyük önem verir. Vizyon çerçevesinde hedeflere ulaştıracak ve vizyonla uyumlu ve koşullara göre değişken stratejiler belirler.
- Değişim koşullarına göre yenilenebilen ve şartlara hızla uyum gösterebilen esnek ve dinamik bir yapıdır.
- Uzmanlığa dayalı ekip çalışmasını gerektirir.
- Seçme ve önceliklendirme sürecidir.
- Eylem odaklı ve uygulama ile doğrudan bağlantısı kurulabilen bir faaliyettir.

Stratejik planlama ile gelecekte meydana gelecek olaylara yön verilmesi amaçlanmaktadır. Stratejik uzun dönemli kararlarla geleceğin amaçlar doğrultusunda etkilenebilmesi mümkün olmaktadır. Bir başka açıdan, bugüne ait birçok olay gelecek olayların habercisi olabilmektedir. Bu olaylarda görülen eğilimleri yorumlayarak geleceğe ilişkin birtakım senaryo seçenekleri tanımlamak mümkündür. Bu ise örgütlerin geleceklerinin tanımlanmasına yardımcı olmaktadır. Stratejik planlamanın bir diğer amacı ise, kuruluşun büyümesi, gelişmesi, sürekliliğinin sağlanması ve güçlü olmasıdır. Stratejik planlamanın temel amacını, “kamusal değer yaratmak” olarak ifade edenler de bulunmaktadır. “Kamusal değer üretme”, girişimci, politika, proje, hizmet yaratmanın yanı sıra teknolojik, sosyal vb alanlarda da uygun maliyetli harcamalar yapılarak ve kamusal yatırımların artırıldığı altyapının oluşturulması anlamına gelmektedir (Bircan, 2002: 15; Bryson, 2004: 7-8).

1.3.2. Stratejik Planlama Faydaları ve Sakıncaları

Stratejik planlamadan beklenen bir takım faydalar bulunmakla beraber bazı sakıncalarından da bahsedilebilir. Bryson’a göre stratejik planlamanın temelde beş alanda faydası bulunmaktadır (Bryson, 2004: 11):

- Stratejik planlamanın ilk faydası, temel aktörler arasında stratejik tartışma ve diyalog sayesinde stratejik düşünme, stratejik öğrenme ve stratejik davranma yetisini kazandırmasıdır. Stratejik olarak düşünme, öğrenme ve davranma, örgütlerin iç, dış ve ilgili diğer paydaşlarının bir araya getirilmesiyle sistematik bilgi tarafından desteklenmektedir. Kısacası stratejik planlama, örgütlerde meydana gelen değişimleri anlama ve bu değişimler karşısında örgütü en iyi olmasını sağlama ve örgütlerin de bu değişim sürecini en etkili şekilde yönetmesi anlamına gelmektedir.

- Stratejik planlamanın ikinci faydası; karar yapım sürecini geliştirmesidir. Gelişmiş bir karar yapım süreci çok önemlidir çünkü son yıllarda yapılan çalışmalar göstermektedir ki, karar yapım süreçlerinin zayıf ve etkisiz olduğu kurumların en azından yarısı başarısızlıkla yüz yüze kalmaktadır. Stratejik planlama, örgütlerin yüz yüze kaldığı önemli konular ve zorluklara odaklanmakta ve bu tür durumda nasıl çözüm yolu bulacakları

konusunda yardımcı olmaktadır. Bugünkü kararların ışığında geleceğin kararlarını ve oluşacak sonuçları konusunda yardımcı olabilir. Kararların daha savunulabilir ve birbiriyle uyumlu temellere dayanacak şekilde gelişmesine ve verilen kararların sonuçları arasında koordinasyonu sağlamaya yardımcı olabilir. Böylelikle stratejik planlama, kuruluşların örgütsel formüllerini oluşturma ve kuruluşla ilgili kitleye stratejik hedef ve amaçlarını bildirmelerine ve hatta hedef kitlenin amaçlarını etkilemeye yardımcı olmaktadır.

- Stratejik planlamanın üçüncü faydası, örgütlerin etkililiğini artırmaktır. Stratejik planlamayla bütünleşmiş örgütler, temel örgütsel sorunlarını belirleme ve bu sorunları açıklığa kavuşturma, örgütlerin hesap verebilirliğini artırma ve değişen koşullara hızlı bir şekilde ayak uydurma konusunda teşvik edilirler.

- Stratejik planlama sadece örgütlerin etkililiğinin artırmamakta, toplumsal sistemin etkinliğini de artırabilmektedir. Stratejik planlama, örgütün çevresini genişleterek diğer örgütlerle en iyi nasıl ilişki kurulacağına yardımcı olmaktadır. Bu sayede hem toplumsal düzeyde hem de örgütsel düzeyde sosyal sermaye, insan ve bilgi düzeyinin artmasına yönelik olarak örgütler kendilerini yeniden yapılandırma yoluna gidecektir.

- Son olarak stratejik planlama, katılımı teşvik eden bir araç olabilmektedir. Politika yapıcılar ve bu konuda önem arz eden kimselerin sorumluluklarını yerine getirmesinde önem arz ettiği gibi, planlama süreçteki katılımcıların da takım ruhlarını ve uzmanlıklarını geliştirebilir.

Stratejik planlama yukarıda sayılan yararları sağlayabilir, fakat sağlayacağına dair herhangi bir garanti yoktur. Herhangi bir örgütün stratejik planlamanın yararlarını ilk uygulamada görmesi mümkün olmayabilir. Stratejik planlama her derde deva bir ilaç olmayıp, en basit anlamıyla kavramlar, işlemler ve araçlar bütünüdür. Stratejik planlamanın başarısını öncelikli olarak sağlayacak olanlar liderler, yöneticiler ve planlamacılarıdır. Sürecin farklı durumlarda nasıl uygulanacağı konusunda stratejik plan, yeterli sayıda anahtar karar verici ve planlamacı tarafından

desteklendiğinde ve içinde bulunulan durumda ayrıntılarıyla sağduyu ve duyarlılıkla uygulandığında işlemektedir (Bryson, 2004: 7).

Bu faydaların yanı sıra stratejik planlama uygulamalarını başarısızlığa sürükleyen çeşitli sebepler de bulunmaktadır. Bu sebepler (Gottschalk,2008: 188-190):

- Yukarıdan aşağı dikey yönetim tarzı;
- Belirsiz stratejiler ve niyetler, çakışan öncelikler;
- Etkisiz bir yönetim ekibi;
- Kötü dikey iletişim;
- Fonksiyonlar, işler ve sınırlar arasındaki zayıf koordinasyon;
- Liderlik yeteneklerinin geliştirilmesindeki zayıflık;

olarak sıralanmıştır.

1.3.3. Stratejik Planlama Yaklaşımları

Kurumların strateji üretimleri ve stratejileri üç açıdan ele alınabilir: içerik, süreç ve yaklaşım. İçerik, kurum stratejisinin ne olduğuyla ilişkili olup strateji belgesinde yer alan tespitler ve kararlardan meydana gelmiş sonuçları; süreç, kurumun nasıl bir yol izleyerek söz konusu içeriği belirlediğini; yaklaşım ise strateji geliştirmede ne tür bir çalışma çerçevesi referans alınarak stratejik içerik veya sonuçlara varıldığını ifade eder (Barca ve Nohutçu, 2008: 346). Çalışmada, içerik ve süreç bir yana bırakılıp, strateji geliştirmede benimsenen yaklaşım (yöntem/model) üzerinde durulacaktır. Yaklaşım üzerinde durulmasının temel nedeni, strateji üretiminde içerik ve sürecin, benimsenen yaklaşımdan bağımsız olmaması ve yaklaşımın üretilen stratejik bilgiyi belirlemesidir.

Strateji oluşumuna ve stratejik planlamaya ilişkin geçmişten günümüze çeşitli yaklaşım ve modellerin varlığından söz edilebilir. 1960'lı yıllardan 2000'li yıllara kadarki süreçte stratejik girişimlerin oluşturulmasında yaklaşımların temelini oluşturan iki bakış açısı bulunmaktadır (Erkut, 2009: 113):

- Kaynak Temelli Yaklaşım

- Çevre Temelli Yaklaşım

Çevre temelli yaklaşım, kuruluş stratejilerinin oluşturulmasında öncelikleri belirleyen temel etkenin çevre olduğu varsayımına dayanmaktadır. Kuruluşlar, stratejilerini belirlemeden önce çevreye odaklanmakta sonrasında çevredeki fırsatlara ve tehditlere göre kendilerine çevre içinde bir konum bulmaktadırlar. Özellikle stratejik planlama düşüncesinin geliştiği 1960'lardan 1980'lere kadar olan dönemde çevre temelli yaklaşımların yoğun olarak benimsendiğinden bahsedilebilir (Erkut, 2009: 113-114)

Kaynak temelli yaklaşımda kuruluşun stratejik girişimlerinin oluşturulmasında temel belirleyici unsur kuruluşun kendisidir. Kuruluşların iç birikimleri ile iç güçleri ve kurumsal yetkinlikleri strateji oluşumunda öncelikli olarak ele alınmaktadır. Kaynak temelli yaklaşım 1980'lerden günümüze kadar geçen süreç içinde kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle 1990'lardan sonra çevrenin öngörüleemeyeceği anlayışı ile kurumların çevre ile bütünleşmeye başlaması, çevre temelli yaklaşımın kullanım koşullarını azaltmıştır (Erkut, 2009: 114-115).

Burada iki temel yaklaşıma örnek olması ve kamu kuruluşlarına daha uygun düşmesi bakımından üç yaklaşım ele alınmıştır.

1.3.3.1. GZFT (SWOT) Yaklaşımı

SWOT yaklaşımının kökeni Learned, Christensen ve Andrews'in 1965 yılında yayınlanan "Business Policy: Textand Cases" adlı eserine dayanmaktadır. SWOT yaklaşımı, strateji belirlemede örgütün iç ve dış çevresini ayrıntılı olarak değerlendirilerek değişen çevre koşullarına örgütün uyum sağlama sürecidir. SWOT analizi ile örgütün öncelikle mevcut durumu ortaya konmaktadır. Örgütün iç çevre analizi yapılırken güçlü ve zayıf yanları belirlenmekte ve dış çevre analiziyle de örgütün fırsat ve tehditleri değerlendirilecek bir niteliğe kavuşturulmaktadır. SWOT yaklaşımı aynı zamanda örgütün gelecekteki durumunun tespit ve tahminine yönelik analiz tekniğidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2003: 247; Barca ve Nohutçu, 2008: 348-351).

Fırsatlara yakınlaşmak ve tehditlerden uzak durmak felsefesine dayanan bu bakış açısı ve yaklaşım, genellikle stratejik planlama modellerinin birçoğunda temel alınır. Bu yaklaşım çevre temelli yaklaşım olarak ifade edilebilir. Çevre temelli yaklaşım, strateji oluşumunda, çevrenin belirleyici olduğunu savunmakta ve öncelikle çevredeki fırsatlara ve tehditlere bakılması gerektiğini ifade etmektedir (Erkut, 2009: 116-117).

1.3.3.2. Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli ve Balanced Scorecard

Robert Kaplan ve David Norton, özel sektör ve kamu sektörü için farklı strateji modelleri önermişlerdir. Önerdikleri modelin en önemli özelliği, geleceğe dönük sürdürülebilir değer ortaya koymaktır. Bu yaklaşıma göre; geleceğe yönelik sürdürülebilir kamusal değer yaratmak ve başarılı olmak için bütünsel bir yaklaşım içinde olunması gerekir. Söz konusu yaklaşım SWOT yaklaşımının içyapıyı dış gelişmelerle uyumlu kılarak dışardan içeriye doğru bakış açısının tam tersine, kurumun kendi misyonunu odak noktaya alarak içeriden dışarıya doğru strateji üretimini gerekli kılmaktadır. Süreç yönetimi, kalite yönetimi, öz beceriler, yenilik, insan kaynakları, bilgi teknolojisi ve öğrenme gibi temalar etrafında geliştirilen stratejik doktrinlerin her biri söz konusu stratejik temalar hakkında derin bilgiler sağlasalar da, hiç biri strateji tanımı için kapsamlı ve bütünlük bir görüş açısı sunmamaktadır. Kaplan ve Norton'a göre bu ve benzeri stratejik temaları birleştiren dört temel perspektif vardır; kurumun nihai başarı tanımı, müşteri değeri sunumu, iç süreçleri ve sürdürülebilirlik açısından öğrenme ve büyümesi (Barca ve Nohutçu: 2008: 351). Belirlenen bu temel dört perspektif, kurumların strateji oluşumunda doğrudan etkili olacağı gibi, performans ölçümünde temel ölçütler olarak da ele alınmaktadır

Kaplan ve Norton, oluşturdukları bu yeni stratejik yönetim sistemine "Balanced Scorecard" adını vermişlerdir. Türkçe karşılığı "Dengeli Başarı Karnesi", "Verimlilik ve Başarı Karnesi" "Dengeli Stratejik Performans Ölçüm ve Yönetim Sistemi" olarak çevrilen Balanced Scorecard; gerek özel sektör, gerek kamu sektöründe bir örgütün misyon, vizyon ve stratejisinin fiziksel ölçüler haline dönüştürülerek ifade edilmesidir (Kaplan ve Norton, 1999'dan aktaran Eroğlu, 2011:

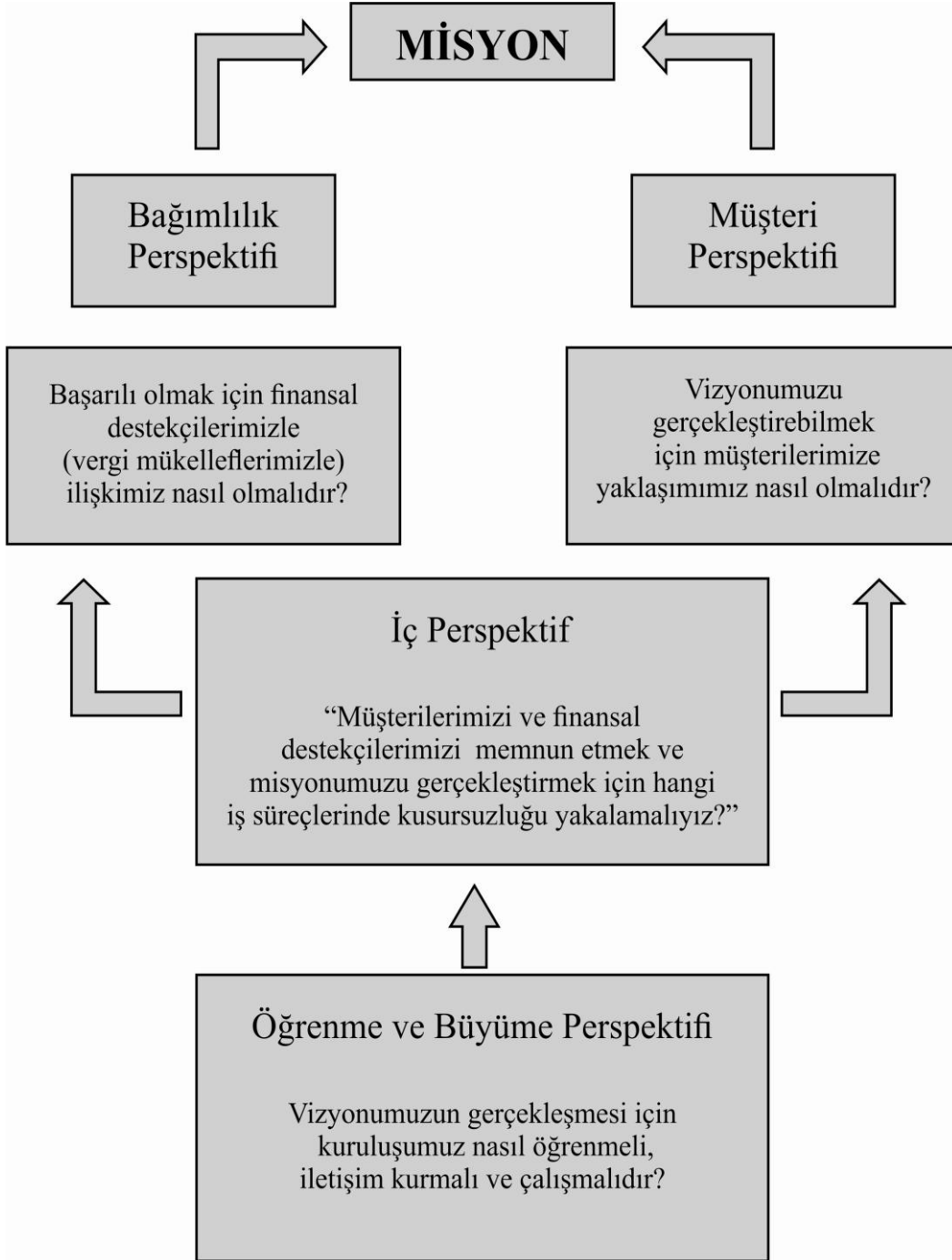
105). Balanced Scorecard Enstitüsü'nin tanımına göre, yaygın bir şekilde işletme ve sanayide, kamuda ve kar amacı gütmeyen organizasyonlarda olmak üzere neredeyse tüm dünyada kullanılan, örgütlerin ve kurumların vizyon ve stratejilerini eylemlerle birleştiren, iç ve dış iletişimi geliştiren ve örgütsel performansı stratejik amaçlara karşı izleyen stratejik planlama ve yönetim sistemidir (www.balancedscorecard.org, 2012). Balanced Scorecard' a göre örgütler sadece finansal sonuçlara odaklanmak yerine, daha çok değer yaratma sürecinin ve örgüt için başarıyı sağlayacak kilit noktalarına odaklanmayı ve bunların performans ölçütlerini ele almaktadır. Bu anlamda ele alındığında sistem, tipik performans ölçüm sisteminin ötesinde hem finansal hem de finansal olmayan ölçütlerin stratejilerle eylemler arasında kurulacak bağa büyük önem vermektedir (Eroğlu, 2011: 107). Genellikle kurumlarda yöneticiler, performans ölçümü için ya etkinliklerle ilgili olarak ölçütler ya da tamamen finansal ölçütler kullanma eğiliminde oldukları çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur. Oysa başarılı olan birçok kuruluşun çalışmalarından elde edilen deneyimler bu ikisi arasında dengeli bir bakış açısının geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Söz konusu ölçütlerin yanında müşteri/yurttaş tatmini ve örgütün içsel gelişimi içinde gözle görülür bir gelişme ve kavranabilirlik sunmaktadır (Kaplan ve Norton, 1991'dan aktaran Çukurçayır, 2009: 110).

Balanced Scorecard'ı geleneksel performans ölçüm sisteminden ayıran temel ölçüt; finansal ölçütlerin yanı sıra finansal olmayan ölçütlerin de performans ölçümüne konu edilmesidir. Balanced Scorecard'ın temel boyutları içerisinde finansal boyut olduğu gibi, müşteri boyutu, kurum içi süreçler boyutu ve öğrenme ve gelişme boyutları da bulunmakta ve değerlendirme sürecine dahil edilmektedir. Söz konusu sisteme göre, bu farklı boyutların sürekli birbiri ile dengeli bir şekilde uyumunun sağlanması gerekmektedir (Eroğlu, 2011: 118). Bu öğeler, bir kurumun çok farklı yönlerinin bir arada izlenebilmesine ve değerlendirilmesine fayda sağlamaktadır.

Kaplan ve Norton, söz konusu dört ana stratejik perspektifi birbirine bağlayan bütünsel bir yaklaşımı kamu kurumları için "Değer Üretim Modeli" yaklaşımı olarak şöyle formüle etmektedirler (Barca ve Nohutçu: 2008: 351):

Şekil-1.1: Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli

Kamu Sektörü Kuruluşları ve Kar amacı Gütmeyen Kuruluşlar

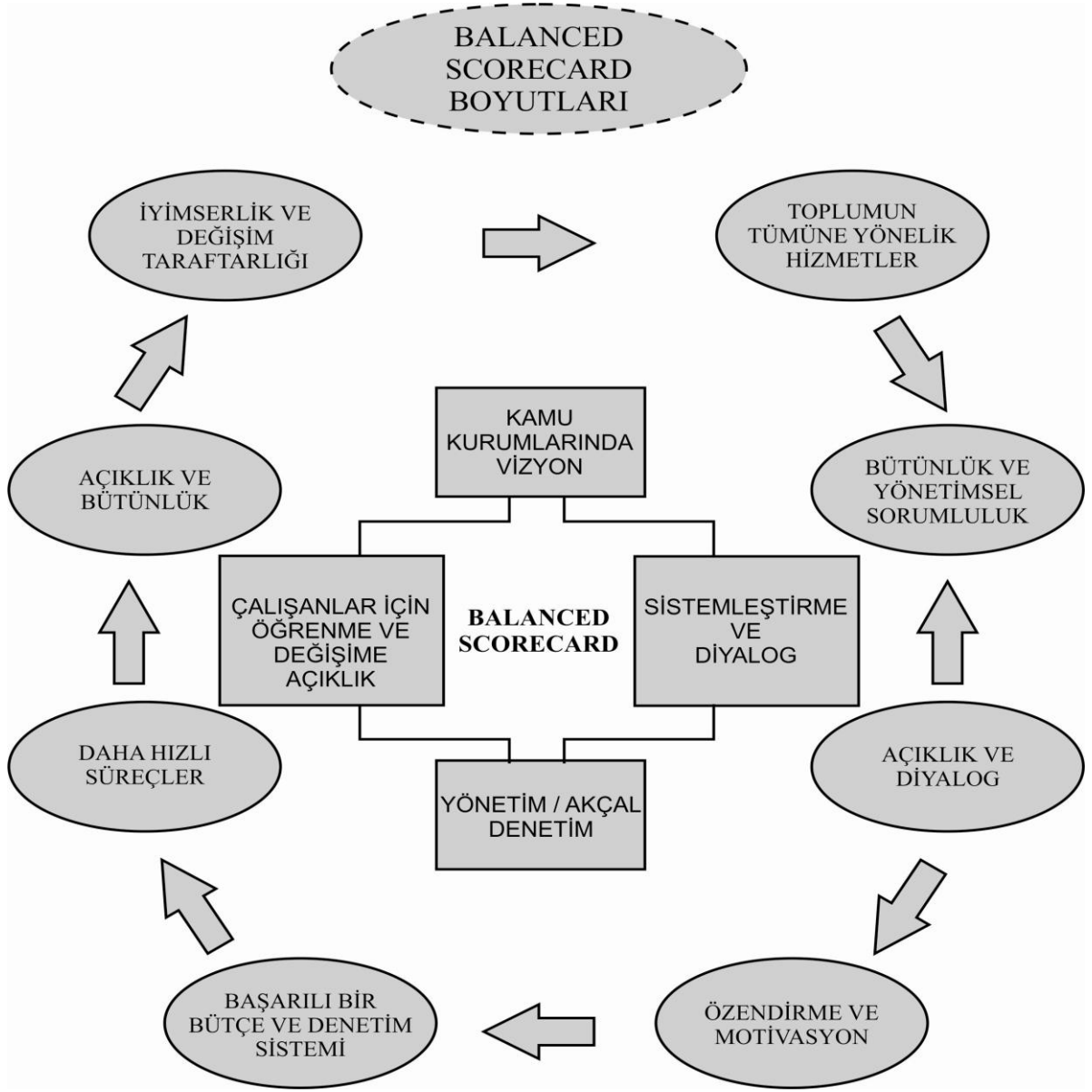


Kaynak: Kaplan ve Norton, 2001: 135-136; Barca ve Nohutçu, 2008: 352

Kamu kurumları için öngördükleri bu model, bir çeşit strateji haritası olup, mantıksal ve kapsamlı bir strateji belirleme ve bu stratejinin gerçekleştirilmesinde ve örgütün değer yaratmasında yol gösterici bir araçtır. Stratejinin belirlenmesi için öncelikle örgütsel bütünlük sağlanmalıdır. Scorecard'ın dört boyutunun birbirine bağlanmasıyla amaçlanan bütünlük kurulabilecektir (Kaplan ve Norton, 2004'den aktaran Eroğlu, 2011: 139). Balanced Scorecard, stratejik hedeflerin alanlarını tanımlar, bu hedefleri yerine getirmeye başlar. Strateji haritası ise, yöneticiye bunların nasıl, ne için gerçekleştirileceği konusunda ipucu sağlamaktadır (Eroğlu, 2011: 144). Bu açıdan değerlendirildiğinde Balanced Scorecard ile strateji haritaları, örgütün hedeflerinin gerçekleştirilmesinde bir bütün olarak işlevde bulunmaktadır.

Özel sektörde yaygın bir şekilde kullanılan Balanced Scorecard, son yıllarda kamu sektöründe de uygulanmaya başlamıştır. Kamu sektöründe gerek strateji oluşumunda gerek performans ölçümünde müşteri memnuniyeti, hizmet ve ürün kalitesi, çalışanların memnuniyeti gibi finansal olmayan bazı konulara özel sektöre nazaran daha çok dikkat edilmektedir. Söz konusu sistemin dört temel boyutu ele alınmakla beraber, boyutlardaki stratejik hedefler açısından farklılık göstermektedir. Balanced Scorecard'a kamu yararı boyutu da eklenmekte ve bu boyutlar kurum misyonuna eklenmektedir (Eroğlu, 2011: 164).

Şekil-1.2: Kamu Kurumlarında Balanced Scorecard



Kaynak: Scherer, Art, 2002'den Çukurçayır,2009: 115

Kamu kurumlarında Balanced Scorecard oluşturulurken öncelikle yurttaşların gereksinimleri değerlendirilmeli, sonra örgütsel sıkıntılar ve değerler gözden geçirilmelidir. Bunlara bağlı olarak kurumun misyon ve vizyonu oluşturulmalıdır. Daha sonra kurumun stratejileri tespit edilmeli ve bu çerçevede gerçekleştirilecek amaç ve hedefler sıralanmalıdır. Ardından bu amaçları ve hedefleri gerçekleştirecek kaynaklar ile performans kriterleri oluşturulmalıdır. Performans ölçütlerinin

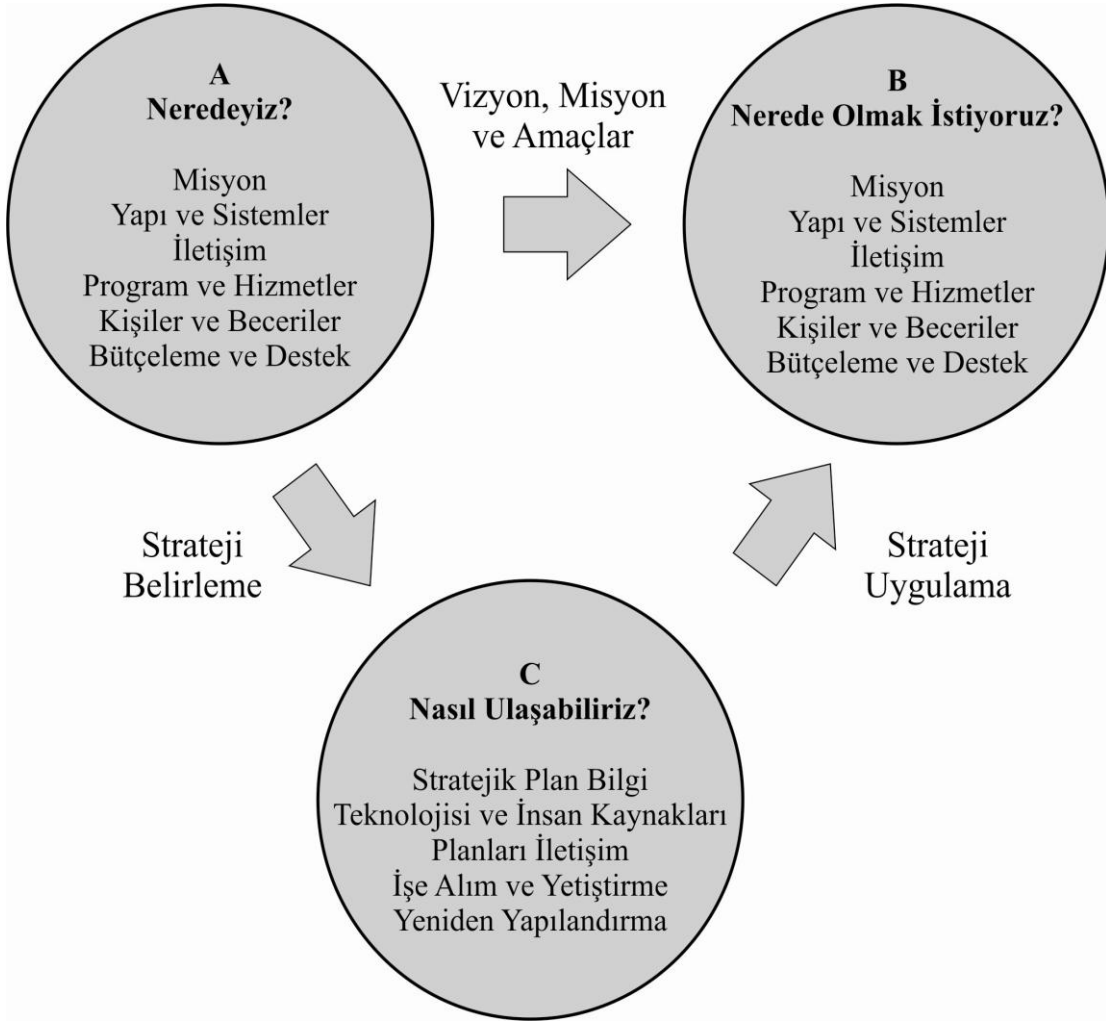
tespitinden sonra kurumun gelişimine katkı sağlayacak yeni girişim ve projelere yer verilmelidir. Tüm bu belirlenen strateji, hedef ve ölçülerin tepe yönetiminde kalmadan kurum içindeki tüm personele aktarılması, sistemin en önemli özelliğinden biridir. Bu anlamda iletişim ve teknolojinin kullanılması büyük önem arz etmektedir. Belirlenen eylem ve projelerin birbirini takip etmesi ve birbirleri arasında güç ve destek birliği sağlaması gerekmektedir. Son aşamada ise, elde edilen sonuçlar gözden geçirilerek gerekiyorsa düzeltmeler yapılmalı ve süreç bu şekilde devam etmelidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 50). Balanced Scorecard sistemi bu şekilde sürekli ve birbirini etkileyen bütünsel bir süreç olarak işlemekte ve uzun vadede kurumsal düzeyde gelişmeyi sağlamaktadır.

Özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de Balanced Scorecard'ın uygulanması oldukça önemli bir yere sahiptir. Çünkü kamu kurumları çalışanların ve vatandaşların beklentilerini bilmek durumundadırlar. Bu da sadece amaçları gerçekleştirmekle elde edilecek bir şey değildir. Balanced Scorecard, sadece amaçları belirleme ve bunları gerçekleştirmenin ötesinde bir stratejik yönetim sistemi sunmaktadır. Kamu yönetimlerinin geleneksel yapısından sıyrılarak tüm değerleriyle birlikte hareket etmesi, yurttaşların katılımına önem vermesi, diğer paydaşları da sürece dahil etmesi, vizyon ve misyona uygun stratejiler belirleyerek bunların gerçekleştirilmesi için hareket etmesi, kaynakların doğru ve yerinde kullanılmasının sağlanması için Balanced Scorecard'ın kamu yönetiminde uygulanması oldukça önem taşımaktadır (Ahrent, 2006'dan aktaran, Eroğlu, 2011: 107). Kamu yönetimleri, Balanced Scorecard uygulaması ile aynı zamanda şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi günümüzde oldukça önem taşıyan konuları da içselleştirmiş olmaktadır.

1.3.3.3. Bryson ABC Modeli

John Bryson'a göre stratejik planlama bir organizasyonun ne olduğu, ne yaptığı ve niçin yaptığını şekillendiren temel karar ve eylemleri üretmenin disiplinli bir çabasını ifade etmekte olup stratejik yönetim faaliyeti, stratejik değişim döngüsüdür. Strateji formülasyonunun üç temel adımdan oluştuğunu savunan Bryson, bu adımları stratejik planlamanın ABC'si olarak sınıflandırmıştır (Bryson, 2004: 6-7).

Şekil-1.3: Stratejik Planlamanın ABC'si



Kaynak: Bryson, 2004: 7

A kurumun nerede olduğunu, B kurumun nereye ulaşmak istediğini, C ise ulaşılmak istenen yere nasıl ulaşılacağını göstermektedir. A ve B örgütün var olan ya da yeni misyonunu, yapı ve sistemlerini, iletişim kanallarını, program ve hizmetlerini, personel yapısını ve becerilerini, kurum içi ilişkileri, bütçelerini göstermektedir. C ise kurumun stratejik planı dahil olmak üzere, yeni tasarımlar, yeniden yapılanmalar, yeni mühendislik için yollar, bütçe tahsisleri ve değişim gibi çeşitli fonksiyonlar için oluşturulan araçlar ve planları ifade etmektedir. A'dan B'ye geçiş vizyon, misyon, amaç ve hedeflerde açıklığı gerektirmektedir. A'dan C'ye geçmek strateji belirleme süreci iken C'den B'ye geçiş strateji uygulama sürecidir. Bu bağlamda, iyi bir stratejik planlama yapabilmenin anahtarı A, B ve C'nin her

birini doğru tanımlamak ve aralarındaki ilişkiyi doğru kurabilmektir. Buradan hareketle stratejik planlama tek başına bir süreç değil, içinde çeşitli kavramları, işlemleri ve araçları barındıran bütüncül bir süreçtir.

Bryson, stratejik değişimin formüle edilmesinin kurumun dönemsel değişimleri ile stratejik konularını referans alarak ve bunlar arasında ilişki kurarak yapılacağını savunmaktadır. Dönemsel fırsat, tehdit, zayıf ve güçlü yanlardan ortaya çıkan tespitlerden farklı olarak stratejik konular, kurumun varlığını sürdürme, gelişme ve etkin örgüt olabilme için yasal zorunluluklar, misyon, vizyon, değerler gibi temel politikalara yön veren ve kurumu kurum yapan önemli gereklilikler çerçevesinde belirlenmektedir. Bu belirleme çalışması, kurumun faaliyetleri, paydaş çıkarları, dışsal talepler çeşitli imkanlar konusunda geniş anlamda bilgelik ve diyalogu, tartışmaları, beyin fırtınaları gibi fikir geliştirme çalışmalarını gerektirmektedir (Bryson, 2004: 44-46).

Söz konusu yaklaşımların amaç, temel varsayım ve yöntem açısından değerlendirilmesi Tablo-1.2’de gösterilmiştir.

Tablo-1.2: Stratejik Planlama Yaklaşımlarının Genel Değerlendirmesi

	SWOT Yaklaşımı	Değer Üretme Yaklaşımı	Stratejik Planlamanın ABC’si
Amaç	Kurum ile çevresi arasındaki “uyum” sağlamak	Kurumsal misyonu netleştirerek, misyonun daha fazla “değer üretimi”ne nasıl konu edilebileceğinin yollarını aramak	Kamusal değer meydana getirmek
Temel Varsayım	Çevresindeki değişimleri takip etme ve bunlara cevap verme kurumsal başarının temelini oluşturur.	Stratejik başarı düzeyini belirleyen kurumun değer üretebilme kapasite ve yetkinliğidir.	Kurumun başarısı dönemsel çevresel değişimler ile dönemsel olmayan kurumsal değerleri birlikte yönetmeyi gerektirmektedir.

Yöntem	Dışarıdan içeriye doğru strateji formülasyonu(Kurumun çevresinde gelecekte etkili olabilecek fırsat ve tehditleri belirleyerek kurum içi mevcut zayıf ve güçlü yanları bunların ışığında yönetmek)	İçeriden dışarıya doğru strateji formülasyonu(Kurumun misyonu ve vizyonu doğrultusunda değer üretmesinin ve bu üretimi süreklileştirmenin yapı, süreç ve öğrenme düzenlemelerini yapmak)	Strateji formülasyonu hem içeriden dışarıya hem de dışarıdan içeriye doğru bir bakış ve sentez gerektirmektedir.
---------------	--	--	--

Kaynak: Barca ve Nohutçu, 2008: 356

SWOT yaklaşımı çevre temelli yaklaşım olup, kurumların dışarıdan içeriye doğru çevresel değişimlere uyum sağlamasını amaçlarken, Kaplan ve Norton'un Değer Üretim modeli, kaynak temelli yaklaşımdır ve kurumlarda strateji gelişiminde içeriden dışarıya değer üretiminin sağlanması amaçlanmaktadır. Bryson'ın ABC modeli ise hem kaynak temelli hem de çevre temelli yaklaşım kapsamına girebilecek çift taraflı uyumu gerekli kılan bir yöntemdir. Bir yandan dönemsel dışsal değişimler, diğer yandan kurumların dalgalanmalar karşısında değişmeyen misyon, vizyon ve değerlerinin geliştirilmesi stratejik planlara yön göstermektedir (Barca ve Nohutçu, 2008: 355).

Kurumlar tarafından hangi model seçilirse seçilsin, strateji oluşumunda çevre potansiyeli ve kuruluş kapasitesi temel iki eksenini oluşturmaktadır. Burada önemli olan, kurumların çevresel potansiyeli mi yoksa kurumsal kapasitelerini mi önceliklerine alacakları konusudur. İki yaklaşım arasında yapılan tercih, kurumların stratejilerine ve stratejik planlamalarına yön verecektir.

1.3.4. Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim İlişkisi

1960'lı ve 1970'li yıllarda örgütlerde yaygın bir şekilde kullanılmaya başlayan stratejik planlama, zamanla beklentileri karşılayamaması, stratejik planlamaya personelin tepkisi, üst yönetimin isteksizliği stratejik planlamadaki eksikliklerin

giderilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Stratejik planların nasıl uygulanacağına ilişkin teknikler geliştirilmeye başlanmış ve stratejik yönetim anlayışı doğmuştur. 1980'lerde stratejik yönetim, stratejik planlamanın bir devamı ve onu daha ileriye götüren bir düşünce olarak ortaya çıkmıştır (Çakır, 2008: 26-27). Başka bir ifade ile stratejik yönetim stratejik planlamanın alternatifi değil, tamamlayıcısı niteliğinde görünmektedir.

Ansoff' a göre stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki en temel fark, stratejik planlamanın en iyi ve optimal karar yapım süreci iken stratejik yönetimin stratejik sonuçların üretimine odaklanmış olmasıdır. Söz konusu stratejik sonuçlar işletmeler açısından yeni pazarlar, yeni ürünler ve yeni teknolojilerdir. Bu bağlamda stratejik yönetimin stratejik planlamadan daha kapsamlı olduğu söylenebilir. Stratejik planlama daha durağan bir ortamda geleceğe yönelik kararlar alınmasını ifade ederken stratejik yönetim sürekli değişken durumda olan çevreye örgütün uyumlu olması için sürekliliğe sahip bir yaklaşımı ifade etmektedir (Ansoff, 1988'den aktaran Özgür, 2004: 212-213).

Stratejik yönetimin stratejik planlamadan farkları şu şekilde sıralanabilir (Özgür, 2004: 213):

- Stratejik planlamaya sınırlı sayıda aktör katılır, stratejik yönetim uygulamayı da içerdiğinden, tüm aktörlerin katılımını içerir.
- Stratejik planlama örgütün çevresi içindeki konumunu belirlemeyle sınırlı iken, stratejik yönetim davranış uzmanlarının geliştirilmesiyle de ilgilenir.
- Stratejik planlama olay, düşünce ve olasılıkları göz önünde bulundururken, stratejik yönetim bireylerin ilhamını, uzmanlıklarını, örgütün değişim yeteneğini çevre boyutunun etkilerini de işin içine katar.

Stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki farklar Tablo-1.3'den daha kolay anlaşılabilir.

Tablo-1.3: Stratejik Planlama ile Stratejik Yönetim Arasındaki Farklar

Stratejik Planlama	Stratejik Yönetim
Güçlü ve zayıf yanlara dış bağlantılar (ürünler, pazarlar ve çevre gibi)	Eklenen: İç unsurlar (organizasyon, yönetim biçimi ve iklimi gibi)
Strateji çözümü için strateji formülasyonu	Eklenen: Uygulama ve kontrol
Dış çevrenin gerçeklerine odaklanır.	Eklenen: Sosyal politik açılar
Yeni durumlara uyabilmek için örgütlerde planlı değişim	Eklenen: “Planlı öğrenme” kavramını hayata geçirecek adaptasyon yaklaşımının öğeleri

Kaynak: Hussey, 1999'den aktaran Erkan, 2008: 9.

Stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları akademik çevrelerce farklı anlamlarda kullanılmakta iken, uygulamada ve özellikle kamu sektöründe aynı anlamda kullanılmaktadır. Bunun nedeni ise, stratejik planlamanın uygulama ve kontrole dair planlamayı da içermesidir.

1.4. STRATEJİK YÖNETİM

Stratejik yönetim, stratejik planlama kavramından daha geniş bir anlam ifade etmekte olup stratejik planlamadan sonraki aşama olan izleme ve değerlendirme aşamalarını da kapsamaktadır.

1.4.1. Stratejik Yönetim Tanımı

Stratejik yönetimin ne olduğuna ilişkin birçok tanımlama bulunmaktadır. Her ne kadar tanımlar çeşitli olsa da, tanımların ortak noktası, kurumların gelecekte arzuladıkları başarılarla ulaşmak için amaçsal düşünme, seçimlerde ve faaliyette bulunmaya yönelik tasarımlarda bulunulmasıdır. Bir kurumun stratejik hedeflerini oluşturma, bu hedefleri keşfetme, denetlemeye yönelik sistematik, uygun ve etkin bir yaklaşım sağlamak amacıyla bütün yönetim süreçlerini birleştirmektir. Kurumların,

var olan durum, misyon ve temel ilkeleri çerçevesinde geleceğe yönelik bir vizyon koymalarını, vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı sağlayacak hedef ve stratejiler geliştirmelerini, bu stratejilere yönelik ölçülebilir performans göstergeleri oluşturarak performanslarını izleme ve değerlendirmeleri sürecini ortaya koyan katılımcı, esnek bir yönetim yaklaşımı olarak tanımlanabilir (Doğan, 2011: 69).

Stratejik yönetim, etkili stratejiler planlayarak geliştirme ve bunları uygulayarak sonuçlarını kontrol etme sürecidir. Bir başka deyişle örgütün başarılı olması için çevresel değişimler dikkate alınarak örgütün amaçları doğrultusunda planlanan, geliştirilen stratejilerin, örgüt içinde her türlü önlem alınarak uygulanması ve kontrol edilmesi sürecidir (Dinçer, 1998: 35). Bu açıdan değerlendirildiğinde stratejik yönetim strateji oluşturma, uygulama ve izleme süreçlerinin bütünü kapsayan bir süreçtir.

Stratejik yönetim, genel yönetimden ayrı değildir. Yönetim genel olarak örgütün amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için yapılması gerekli olan faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması ve kontrol edilmesi sürecidir. Stratejik yönetim ise, bu sürecin bir parçasıdır. Stratejik yönetim örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayacak kararların hazırlanması ve uygulanmasını hedeflemektedir. Söz konusu amaçlara ulaşmanın nedeni ile nasıl ulaşılacağı, ulaşılırken hangi araçların kullanılacağını belirten bir süreçtir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2003: 234). Söz konusu işlevlerin ilk ve son bölümleri olan planlama ve denetleme, stratejik yönetim sürecinde önemli bir yere sahip olmuştur. Sürecin ilk ayağını stratejik planlama son ayağını ise yönetsel denetim süreci meydana getirmektedir (Doğan, 2011: 70). Stratejik yönetim kuramı diğer yönetim kuramlarından rekabet üstünlüğünü odak noktası olarak ele alması yönüyle ayrılmaktadır. Diğer yönetim kuramları (sistem yaklaşımı, postmodern yönetim yaklaşımı gibi yönetsel yaklaşımların hiçbirinde rekabet üstünlüğünü odak sorunsal olarak açıklama ve tahmin etme yoluna gitmemektedir (Barca ve Hızıroğlu, 2009: 115).

Stratejik yönetimin anahtar iki kavramı vardır. Bu kavramlardan ilki gelecektir. Örgütlerin özellikle bilinmeyen geleceğine bakılarak yön tayininde bulunmaktadır. Diğer anahtar kavram ise çevredir. Örgütler bütün kaynaklarını ilgili çevreden

almakta, süreçten geçirdikten sonra çevreye vermektedir. Stratejik yönetime göre örgütler kendilerini çevrelerine göre biçimlendirmektedirler (Özgür, 2004: 211).

1.4.2. Stratejik Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Stratejik yönetim, temelleri işletme bilimi tarafından atılmış bir disiplindir. İlk olarak 20.yüzyılın ikinci yarısında 1970’li yıllardan sonra kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik yönetim aşamasına gelmeden önce örgütlerin kullandığı çeşitli yönetim modelleri bulunmaktaydı. 1930’lu yıllarda işletmelerin ortaya çıkışı ile beraber işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı klasik yönetim düşüncesi örgütlerde hakim olmuştur. 1950’li yıllardaki gelişmelere bağlı olarak planlama, standart iş usulleri ve fonksiyonel anlamda plan ve programdan daha çok önem kazanmıştır. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra Amerikan ekonomisinin büyümesi, büyüyen ekonomi karşısında işletmelerin yıllık bütçelerinin kendi paylarını göstermede yetersiz kalması gibi nedenlerle uzun vadeli planlama anlayışına geçiş yaşanmıştır. 1970’li yıllara gelindiğinde uzun vadeli planlama daha uzun döneme yayılmış bütçeler gibi görünmesinden ötürü, strateji kavramı işletme literatürüne girmiş ve stratejik planlama uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde stratejik planlama, stratejik yönetimin bir fonksiyonu olarak değerlendirilmemiştir. Bu dönemde, geleceğin tahmin edilerek dış çevrenin tespiti ve işletmenin güçlü ve zayıf yönleri, fırsat ve tehditleri göz önünde bulundurularak strateji seçimi sistematik hale getirilmiştir. Daha sonraki yıllarda özellikle çevredeki değişikliklerin hızla artması, işletmelerin hızla büyümesi ve çok bölümlü yapıya dönüşmeleri sonucunda stratejik yönetim anlayışı önem kazanmıştır. Bu dönemde faaliyette bulunan sektörün analizi ve rekabet yapısının incelenmesi dönemin en önemli özelliğidir (Dinçer, 1998: 63).

Geçmişten günümüze stratejik yönetim sürecinin öncesi ve sonrasındaki planlamanın geçirdiği aşamalar Tablo-1.4 ’de gösterilmiştir.

Tablo-1.4: Stratejik Yönetime Zemin Oluşturan Planlamanın Tarihsel Süreci

DÖNEM	AŞAMA	ÖZELLİK
M.Ö. 340	Askeri Planlama Uygulamaları	
1900	Düşünme İşi Yönetme İşi	Yapmak ve Düşünmek ayrımının kavramsallaşması

1930	Kurumsal Bütçeleme	Parasal Planlar
1950	Planlama (Sınırlı Kapsamlı Operasyonel Planlama)	Görünür Gelecek Yakın Gelecek Parçalı Yaklaşım Ulaşılabilecek Nokta Kapalı Örgüt Tahmin
1960	Uzun Vadeli Planlama	Uzak Gelecek
1965	Toplu Planlama	Sistem Görüşü Bütünsel Yaklaşım İç Etkileşim
1970	Stratejik Planlama	Çevre Bilinci Yol Çizme Yön Belirleme
1980	Stratejik Yönetim	Açık Örgüt, Çevre ile Etkileşim Geri Bildirim Planlama Süreci
1985	Stratejik Senaryolar	Alternatif Yönler Alternatif Yollar Alternatif Oyun Planları
1990	Stratejik Görüş Stratejik Kültür	Öngörülme Gelecek Bilinmeyen Çevre Stratejik Değerler Çevre ile İşbirliği
1995	Stratejik Yetkinlikler	Kaybolan Sınırlar Çevrenin Tasarımı Çekirdek Yetkinlikler

Kaynak: Erkut, 2009: 28

1.4.3. Stratejik Yönetim Süreci

Stratejik yönetim işletmelerde bir süreç olarak ele alınır ve uygulanmaya çalışılır. Bu bağlamda stratejik yönetim süreci, işletmenin uzun dönemde yaşamını devam ettirmesine ve sürdürülebilir rekabet üstünlüğü sağlamasına yönelik olarak

bilgi toplama, analiz, seçim, karar ve uygulama faaliyetlerinin tümünü ifade etmektedir. Uzun dönemde hedeflenen amaçlara ulaşabilmek belli bir süreci ve uzun soluklu bir çalışmayı gerektirdiğinden stratejik yönetim bir süreçtir (Ülgen ve Mirze, 2007: 31). Buradan da anlaşılacağı üzere stratejik yönetim bütünsel bir süreçtir.

Stratejik yönetim, organizasyonların gelecekteki olmak istedikleri durumları hakkında karar alımı ve bu kararların uygulanmasıyla ilgili bir süreçtir. Bu anlamda stratejik yönetimi, stratejik planlama ve stratejik uygulama olarak ayırmak mümkündür. Stratejik planlama şu kararların alınmasıyla ilişkilidir (Byars, 1987: 8):

- Organizasyonun misyonu ve kuruluş amacını tanımlama
- Organizasyonunun misyonunu gerçekleştirmek için uzun ve kısa vadeli hedefleri belirleme
- Hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik strateji seçimi

Stratejik yönetimin diğer bir aşaması olan stratejik uygulama ise şu kararların alınmasına yöneliktir (Byars, 1987: 9):

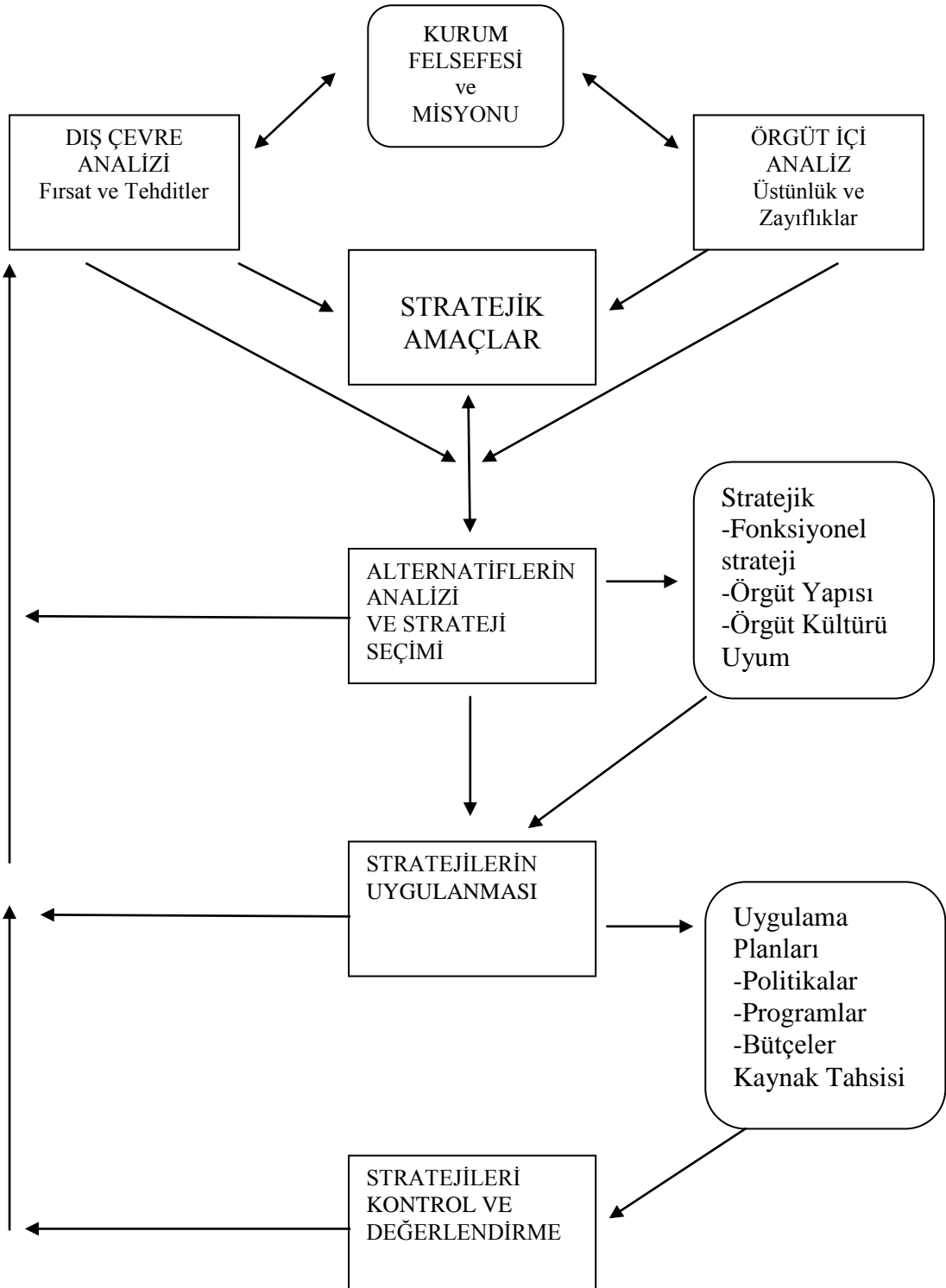
- Stratejileri gerçekleştirmek için örgütsel yapının geliştirilmesi
- Stratejilerin etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması için gerekli faaliyetlerin güvence altına alınması
- Örgütsel hedeflerin başarılmasında uygulanan stratejilerin etkinliğinin izlenmesi

Daha genel bir ifadeyle belirtmek gerekirse stratejik yönetim sürecinin üç ayağı bulunmaktadır. Stratejilerin belirlendiği, seçildiği ve planlamanın yapıldığı aşama olan stratejik analiz aşaması ilk aşamadır. Bu aşamada, uzun dönemli kararların alt yapısı oluşturulmakta olup dış çevre, iç çevre ve SWOT analizleri yapılmaktadır.

İkinci aşama, belirlenen stratejilerin uygulanması aşamasıdır.

Son aşama ise, stratejik sonuçların kontrolü ve değerlendirilmesi aşamasıdır. Stratejilerin kontrolü, stratejik uygulamaların nasıl gittiği, amaç ve planların ne kadar başarılı olduğu gibi alanları kapsar (Dinçer, 1998: 49-52).

Şekil-1.4: Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak: Dinçer, 1998: 50

1.4.4. Stratejik Yönetim Yaklaşım ve Okulları

Stratejik yönetimin öğelerinden olan strateji gelişimi ve uygulanmasına yönelik olarak geçmişten günümüze birçok düşünür tarafından çeşitli yaklaşımlar ve teoriler ortaya konmuştur. Stratejik yönetim okulları alanında birçok yaklaşım olmasına rağmen alanda en geniş sınıflandırmayı Henry Mintzberg yapmıştır. Mintzberg' e göre stratejik yönetim okulları kural koyucu, tanımlayıcı ve bütünleştirici okullar çatısı altında 10 değişik okuldan oluşmaktadır. Tasarım Okulu, Planlama Okulu, Konumlandırma Okulu olarak tanımlanan okullar kural koyucu; Bilişsel Okul, Öğrenme Okulu, Politik Okul, Kültürel Okul ve Çevre Okulu Tanımlayıcı; bütünleştirici okul ise bütünleştirme okulu kapsamında değerlendirilmektedir (Mintzberg, 1990: 171).

Söz konusu okulları dönemselleştirerek ele almak gerekirse, 1960'lardan 1980'lere kadar olan dönemde stratejik yönetimin planlama boyutu daha çok vurgulanan okulların varlığından bahsedilebilir. 1980'lerde ise, rekabet stratejilerinin öne çıktığı, işletmelerin rekabet ettiği çevresi ve sektör ile kendisini ilişkilendirmek suretiyle strateji üretimine gittiği anlayışı hakim olmuştur. 1990'lardan sonra ise, strateji oluşumunda anlayış tamamen değişmiştir. Örgütlerin strateji gelişiminde hareket noktası temel yetkinliklerine yönelmiştir. Bir başka ifade ile strateji geliştirmede dış çevre güçlerinin örgütlerin stratejik başarısı üzerinde etkisinin yanı sıra, asıl belirleyici faktörlerin örgütün içinde geliştirilen ve örgüte özgü olan insan, finansal kaynak, teknoloji vb. kaynakların entegrasyonundan oluşan temel yetkinliklerdir (Barca, 2009: 47)

Tablo-1.5: Stratejik Yönetim Okulları

	OKUL	SÜREÇ
	Tasarım	Kavramsal
KURAL KOYUCU	Planlama	Biçimsel
	Konumlandırma	Analitik

TANIMLAYICI		
	Bilişsel	Zihinsel
	Girişimci	Vizyoner
	Öğrenme	Ortaya Çıkma
	Politik	Güç
	Kültürel	İdeolojik
	Çevresel	Pasif
BÜTÜNLEŞTİRİCİ		
	Şekilsel	Bölümlü
YETKİNLİK		

Kaynak: Erkan, 2008: 12

1.4.4.1. Kural Koyucu Okullar

Tasarım Okulu (Design School): 1950'lerin sonundan başlamak üzere Selznick (1957), Chandler (1962), Christensen ve arkadaşları (1965) ve Andrews (1971)'in öncülüğünü yaptığı Tasarım okulu en eski strateji okullarındandır. Strateji belirleme süreçlerinde stratejinin ne olduğu ya da ne yaptığı üzerinde durmak yerine, nasıl oluşturulduğu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu okul, stratejiyi kavramsal bir süreç olarak ele almaktadır (Dinçer, 1998: 62-63). Bu süreç örgütün iç ve dış çevresini değerlendirmesini kapsar. Örgütün güçlü ve zayıf yanları ile çevreye yönelik oluşturulan fırsat ve tehditlerin tespiti sonucunda stratejik alternatifler belirlenir. Örgütün sosyal sorumluluğu ile yönetsel değerleri de strateji belirlenmesinde göz önüne alınır. Belirlenen stratejik alternatifler arasından en uygun strateji belirlenerek uygulamaya konmaktadır (Erkan, 2008: 13). Tasarım okulunun temel kavramı

“uyum”dur. Örgütün çevresi ile arasındaki uyumun sağlanmasında kullanılmak üzere geliştirilen araç ise SWOT analizidir.

Tasarım okulunun kurucularından Selznick, SWOT analizine benzer çalışmayı örgütün “ayırıcı özellikleri (distinctive competences)” üzerine yapmış ve ilk aşamada örgütün iç kaynakları ile çevre beklentileri arasında uyumlaştırma ihtiyacını tartışmış, sonrasında örgütün sosyal yapısı içine politika inşa etmenin önemini vurgulamıştır. Bu düşünce daha sonraları, örgütte yapının stratejiyi izlemesi gerektiği savını ortaya koymuştur (Sarvan vd., 2003: 75).

Tasarım okulunun öngördüğü yönetim modeli, durgun ve tahmin edilebilir bir çevreye yönelik stratejiler oluşturulmasını, oluşturulan stratejilerin kolayca uygulanabilmesini öngörmekte olup, uygulama sürecini strateji geliştirme sürecinden ayrı tutmaktadır. Bu yaklaşımları nedeniyle okula yönelik çeşitli eleştiriler yapılmıştır. Öncelikle, çevrenin sürekli değişken olması nedeniyle çevre fırsatları ve dolayısıyla tüm stratejik alternatifler tam olarak belirlenememektedir. Buna bağlı olarak da değişken çevre koşulları altında örgütün güçlü ve zayıf yönleri de değişiklik göstermektedir. İkinci eleştiri, tasarım okulunun, düşünce ile eylemi birbirinden ayrı olarak ele alması sadece strateji gelişimi üzerinde yoğunlaşılmasına, uygulama problemlerine hiç atıfta bulunulmamasına neden olmaktadır. Diğer bir eleştiri ise, stratejinin esnek olmayan kesin bir görünüm arz etmesi ve strateji gelişim sürecinin statik bir tarzda ele alınmasıdır (Dinçer, 1998: 64-65). Değişen çevre koşulları karşısında stratejilerin de durağanlık kazanmaması gerekmektedir.

Okulun öngördüğü analiz yöntemlerinden SWOT analizi de çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Özellikle uygulama noktasında çıkan problemlerden ilki, analizin esas olarak firma düzeyinde uygulamaya elverişli olmasıdır. Daha alt ve daha üst düzeyde (sektör-ülke) yapılan analizlerde içsel ve dışsal faktörleri belirlemek zorlaşmaktadır. SWOT unsurlarının önceliklendirilmemiş uzun listeler halinde ve net olmayan bir şekilde ortaya konması, katılımcılığı temel alan tekniklerin yanlış kullanımı sonucu olduğunu savunan görüşler vardır (Erkan, 2008: 15).

Planlama Okulu (Planning School): Planlama okulu ilk kez 1965 yılında yayımlanan H.Igor Ansoff'un "Şirket Stratejisi" adlı kitabında yer almıştır. Planlama okulunun temel varsayımları tasarım okuluna benzemekle beraber bazı noktalarda ayrılmaktadır. Planlama okulunu tasarım okulundan ayıran en temel özellik, stratejik planlamanın resmi bir planlama süreci olduğunu öngörmesidir. Diğer önemli farklılıklar ise, sürecin basit ve biçimsel tutulması, tepe yöneticinin stratejist olarak kabul edilmesi, stratejilerin benzersiz olması gibi alanlardadır (Mintzberg, 1994a: 40).

Planlama okuluna göre strateji geliştirme modeli, amaçların belirlenmesi, stratejilere karar verilmesi, iç ve dış çevre analizinin yapılması, belirsizlik ve risk durumlarının hesaplanması ile bütçeler ve prosedürlerin oluşturulması aşamalarından oluşmaktadır. Planlama okulunun stratejik yönetim düşüncesine en büyük katkısı, strateji geliştirme sürecini bilinçli bir faaliyet olarak sunması ve ortaya konan çabayı analitik biçimde rasyonelleştirmesidir. Planlama sürecinin ayrıntılı bir şekilde tanımlanarak, her aşamanın ayrıntılı tekniklerle desteklenmesi sonucunda mekanik bir yapıyla strateji üretilmesi, bu okula yönelik eleştirilerdir (Sarvan vd.,2003: 79)

Konumlandırma Okulu (Positioning School): Tasarım ve Planlama Okullarının varsayımlarını kabul etmiş olmakla beraber, stratejinin ne olduğuna ilişkin açıklamalar yaparak katkıda bulunan konumlandırma okulunun öncüsü, Michael E.Porter'dır. Bu okula göre strateji geliştirmenin temel çıkış noktası, örgütlerin rekabetçi ortam içindeki mevcut yada ulaşmak istediği konumudur. 1980'lerde çıkardığı bir eserinde Porter, strateji geliştirme sürecinde pazarın yapısı ile rekabet şartları üzerinde durmuş, rekabet üstünlüğünü sağlamak amacıyla belirlenen stratejilerin seçilmesinde dış analiz kadar iç faktörlerin analizinin de yapılması gerektiğini belirtmiştir.(Sarvan vd., 2003: 81)

Konumlandırma Okulu'na göre, strateji geliştirme süreci hesaplamaya dayalı analitik bir süreçtir. Bu doğrultuda elde edilen verileri analiz ederek en doğru stratejiye ulaşmanın mümkün olacağı savunulmaktadır. Bu süreçte işletmenin güçlü ve zayıf yanları ile sanayi yapısı uyumlaştırılmalı, bu sayede örgütün daha iyi bir konuma geçmesi sağlanmalıdır. Konumlandırma okuluna getirilen en önemli eleştiri,

endüstri yapısına ve ekonominin hesaplanabilir boyutuna ağırlık vererek toplumun sosyal, kültürel ve siyasal boyutlarının işletme üzerine etkisini yok saymasıdır (Sarvan vd., 2003: 81-82).

1.4.4.2. Tanımlayıcı Ekoller

Girişimcilik Okulu (Entrepreneurial School): Peter Drucker'ın öncülüğünü yaptığı Girişimcilik okulu, diğer okullardan farklı olarak strateji oluşturma sürecinde, liderin sezgi, yargı, deneyim, kavrayış gibi doğuştan gelen özelliklerinin önemine vurgu yapar. Bu bağlamda stratejiler, doğuştan gelen özellikler ile zihinsel süreçlerde meydana gelmektedir (Sarvan vd.,2003: 83). Bu okul, liderin strateji gelişiminde önemine vurgu yapmaktadır.

Okulun en belirgin kavramı vizyondur. Lider, vizyon aracılığı ile örgüt içinde yapılması gerekenleri ortaya koymaktadır. Liderin deneyimleri ile birleşen vizyon sayesinde stratejiler ortaya çıkmaktadır. Bu okul, vizyonun bireysel davranış içinde yer alması ve sadece liderin zihninde oluşması ile dış çevrede yaşanacak herhangi bir değişimde liderin nasıl davranacağı konusunda net bir açıklama yapmamasından dolayı eleştirilmiştir (Sarvan vd.,2003: 83).

Bilişsel Okul (Cognitive School): Bu okul da tıpkı Girişimcilik okulunun varsayımlarında olduğu gibi strateji geliştirme sürecinin zihinsel bir süreç olduğunu ifade etmektedir. Bireyin davranış ve stratejileri dış uyarıcılardan çok bireyin inanç, beklenti, amaç ve değerlerin belirlediğine inanılmaktadır. 1980'lerden sonra strateji oluşturmada bilişsel eğilimlerin etkisine yönelik olarak araştırmalar yapılmış olup, stratejinin yöneticilerin bilişsel tarzına bağlı olarak zihninde geliştiği, farklı bilişsel tarzlara sahip yöneticilerin bulunduğu örgütlerin farklı stratejilere sahip olacağından söz edilmektedir (Sarvan vd., 2003). Girişimcilik okuluyla hemen hemen benzerlik gösteren bu okul, girişimcilik okulunun vizyona yaptığı önem noktasında ayrılmaktadır.

Öğrenme Okulu (Learning School): Öncülüğünü C.Lindblom, J.Quinn, H.Mintzberg gibi düşünürlerin yaptığı öğrenme okulu, kendisinden önce geliştirilen okulların rasyonel, biçimsel ya da iyi teknikler yoluyla yapılmış strateji gelişim

sürecini eleştirerek, strateji gelişiminin örgütün öğrenme davranışına bağlı olduğunu savunarak yeni bir yaklaşım ortaya koymuştur. Bu yaklaşım, stratejinin içeriğine vurgu yapmakta olup, stratejilerin örgütün konuya ilişkin yetenekleri ve ortaya koyduğu davranışlarıyla, bunları etkileyen şartları bilmekten kaynaklandığını savunmaktadır (Dinçer, 1998: 83).

Okula göre, geleceğin belirsizliği nedeniyle geleceğe ilişkin tahminlerde bulunmak olanaksızdır. Stratejik alternatifler tam olarak belirlenememekte, zaman, kaynak ve bilgi eksikliği gibi nedenlerle geleceğe ilişkin tahminler ile stratejik planlama yapmak ve uygulamak mümkün olamamaktadır. Stratejilerin rasyonel olarak planlanması yerine, örgüt içinde oluşumu, biçimlenmesi, uygulanması bir öğrenme sürecinin yaşanması ile gerçekleşmektedir (Sarvan vd., 2003: 94). Söz konusu anlayışın sonucu olarak öğrenme okulunun strateji geliştirme ile uygulamayı birbirinden ayırmadığı, aksine bir bütün olarak ele aldığı anlaşılmaktadır.

Lindblom'un çalışmaları daha çok kamu yönetimi ile ilgili olmakla beraber işletmelerde politika belirleme sürecine de katkıda bulunmaktadır. "Parçalı Büyüme" olarak adlandırılan çalışmasında, politika geliştirmenin sade, düzenli ve kontrollü bir süreç olmadığı, karar vericinin karmaşık durumların üstesinden gelmek için seri şekilde çözüm bulan ve parça parça gelişen davranışlarından ortaya çıktığı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, politika yapım sürecine, merkezi otoritenin plan ve vizyonu ile beraber biraz koordinasyonla birçok paydaşın dahil edilmesi gerektiğini, aksi halde kamu politikaları ve problemlerinin değişik boyutlarının kendi arasında eşgüdüm olmadan inceleneceğinden bahsetmiştir (Dinçer, 1998: 84).

Lindblom'un teorisine katkıda bulunarak farklı boyutta ele alan Quinn ise "mantıklı büyüme" teorisini ortaya koymuştur. Bu yaklaşıma göre, strateji ya eyleme geçmeden önce tasarlanıp bazı kararlara rehberlik edecek ya da eylemlerin bir sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Bu yolda mantıklı adımlarla yürümek için de ya stratejik vizyon kendiliğinden oluşması beklenip bu süreçte ufak adımlarla ilerlenerek strateji geliştirme öğrenilecek ya da stratejistin zihninde bulunan stratejiyi uygulanması için çeşitli tedbirlere başvurulacaktır (Sarvan vd., 2003: 92).

Bu okulun en önemli isimlerinden Mintzberg'e göre ise, stratejinin oluşması için her zaman rasyonel planlamaya gerek yoktur. Bir strateji önceden niyet edilmeden örgütün geçmişinden çıkabilmektedir. Stratejiler bu bağlamda niyet edilen (intended) strateji ve gerçekleşen (realized) strateji olmak üzere iki ana başlık altında incelenebilir. Strateji geliştirme sürecinde niyet edilen stratejiler tam anlamıyla gerçekleştirilemeyebilir (unrealized strategy). Niyet edilen stratejilerden ayrıntısıyla planlanmış ve düşünülmüş olanlara tasarlanmış (deliberate) strateji adı verilmektedir. Stratejinin oluşturulması aşamasında örgütün faaliyetleri ve davranışları tarafından zamanla öğrenilmiş bazı stratejiler (emergent) vardır. Bu bağlamda nihai olarak gerçekleşen (realized) stratejiler, mevcut örgütsel davranışların ortaya çıkardığı modellerden oluşmaktadır (Mintzberg, 1994a: 24-25; Dinçer, 1998: 87).

Genel olarak değerlendirmek gerekirse öğrenme okulu, strateji üretiminin sadece tek boyutlu ve statik bir yapılanmaya sahip olmadığını, planlanmış stratejilerin bile uygulama da değişerek farklı bir boyut kazanacağını, bu açıdan stratejilerin örgütün öğrenme davranışı çerçevesinde parça parça şekilleneceğini savunmaktadır.

Bu okula yönelik yapılan en önemli eleştiriler ise, örgütlerin geleceğini belirsiz olarak görmesi nedeniyle tehdit ve fırsatları önceden belirleyerek hareket yollarını tespit etmemesi ve kriz zamanlarında öğrenme sürecinin uzaması nedeniyle kriz durumundan çıkmanın güç olmasıdır (Sarvan vd., 2003: 95).

Güç Okulu (Power School): Güç Okulu, strateji üretimini bir güç oyunu olarak tanımlamaktadır. Bu oyun iki farklı alanda oynanmaktadır. Birincisi, mikro güç olup örgüt içinde oynanmaktadır. Örgüt içindeki güç sahiplerinin karşı karşıya gelmeleri, çatışmaları, uzlaşmaları sürecine dayanan bir mücadele ile strateji oluşur. İkincisi ise makro güçtür ve örgüt dışında yaşanır. Örgüt, gücünü çevrede yer alan taraflar ve ilişkiler üzerinde kullanır ve ortak stratejileri kendi çıkarları yönünde kullanır (Erkut, 2009: 33-34)

Bu okulun strateji oluşumuna etki eden tek faktörün güç olduğu savı eleştirilmektedir. Örgüt içi çatışmaların yapıcı yönlerinin de göz ardı edilmesi eleştirilen bir yönüdür (Sarvan vd., 2003: 98-99).

Kültürel Okul (Cultural School): Bu okulun en önemli kavramı “örgüt kültürü”dür. Strateji belirleme ve geliştirme ile örgüt kültürü arasında sıkı bir ilişki olduğu anlayışı vardır. Kültür okuluna göre strateji belirleme ideolojik bir süreçtir ve örgüt kültürü, seçilen ve izlenen stratejik seçenekleri tespit edip ve örgütün yönetim tarzını belirlemektedir. Kültür ve ideoloji oluşturulan stratejinin devamlılığını istemekte fakat stratejik değişikliği teşvik etmemektedir. Bu durumun örgütü durgunluğa ve strateji değişimine değişimin önüne geçmesine neden olduğundan eleştirilmektedir (Dinçer, 1998: 93; Sarvan vd.2003: 100).

Çevre Okulu (Enviromental School): Bu okula göre, stratejik yönetimin temel aktörü çevredir. Örgütlerin çevre karşısında edilgen olması nedeniyle strateji geliştirme süreci dışarıdan gelen çeşitli etkilerle yapılmaktadır. Çevre ile örgütler arası etkileşim iki temel dönemde izah edilebilir. Bunlardan ilki, 1960’lı yıllarda sistem teorisinin bir uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu dönemde çevre ile örgütün karşılıklı etkileşim içinde olduğu varsayılır. Diğer dönem ise 1970’lerden günümüze kadar gelen dönemdir. Bu dönemde ortaya çıkan çeşitli yaklaşımlar (durumsallık teorisi, kaynak bağımlılığı teorisi, nüfus ekolojisi teorisi) çevrenin örgüt üzerinde yoğun etkisi olduğunu savunmaktadır (Dinçer, 1998: 94).

Kaynak Bağımlılığı Kuramı’na göre, örgüt faaliyetleri çevre tarafından güçlü bir şekilde sınırlandırılmaktadır. Örgütler varlıklarını sürdürmek için çevredeki çeşitli faktörlere bağımlı kalmakta olup bu bağımlılık çevrenin gücünü belirlemektedir. Bağımlılık arttıkça çevrenin gücü daha da artmaktadır. Söz konusu bağımlılığı yönetebilmek için de çeşitli stratejiler geliştirmektedirler (Dinçer, 1998: 98)

Nüfus ekolojisi teorisi, çevre şartlarının örgütleri strateji üretmeye zorladığını, örgütlerin ya çevre şartlarına uyması gerektiğini ya da çevrenin dışına atılarak ayıklanacağını (Dinçer, 1998: 98) ifade etmektedir. Bu yaklaşım, örgütlerin

yaşayabilirliklerini uyum kavramıyla açıklamakta olup çevreye her uyum sağlayan örgütü değil, uyum sağlayanlar arasında güçlü olanları seçmesi ve diğerleri hakkında bir açıklama getirememesi yönüyle de eleştirilmektedir. Ayrıca, gerçekte kuramın iddia ettiği gibi örgütlerin yaşama sebepleri sadece çevrenin ayıklaması değil, örgüt içindeki girişimcilere ve yeniliklere dayanması nedeniyle de eleştirilere konu olmaktadır (Sarvan vd.,2003: 101; Dinçer, 1998: 102).

1.4.4.3. Biçimlendirme (Bütünleştirme) Okulu (Configuration School)

Biçimleşme okulunun temelini Mintzberg, örgütlerin yapıları ve güç ilişkileri açısından incelemesiyle atmıştır. Daha sonraları, Danny Miller'in stratejik yönetim alanında yaptığı çalışmalar biçimleşme okulu ile birebir örtüşmektedir. Miller, strateji, yapı, durum ve süreç halleri ile bunlar arasındaki geçişleri ele almış olup stratejik ve yapısal değişimlerin adimsal olmadığı, tüm öğelerin bir anda değişebileceğini savunmuştur (Sarvan, 2003: 105). Biçimleşme Okulu'na çalışmalarıyla katkı sağlayan bir diğer düşünür ise, Alfred Chandler olmuştur. Chandler, örgütlerde strateji ve yapı üzerinde araştırmalarda bulunmuş ve örgütlerin dört büyüme aşaması olduğunu belirtmiştir. Bu aşamalardan ilki kaynak temini, ikincisi kaynakların verimli kullanımı, üçüncüsü ilk pazar sınırlarına ulaşınca yeni bir büyüme dönemi ve son olarak yeni yapıda değişikliğin gerçekleştirilmesi aşamalarıdır (Dinçer, 1998: 103). Buradan da anlaşılacağı üzere biçimlendirme okulu, genellikle örgütsel yapıların strateji ile olan ilişkisi üzerinde yoğunlaşmıştır. Örgütsel yapılar, strateji oluşumunda etkili olduğu gibi; stratejilerin niteliği de örgütsel yapıları etkilemektedir.

Biçimleşme okulunun en önemli özelliği, bütün diğer okulların önerilerini bütünleştirmek için imkan önermesidir. Başka bir ifade ile bu okulun varsayımları, diğer okulların varsayımlarını da kapsar ve bütünleştirir (Sarvan vd.2003: 108). Örneğin, planlama okulu, nispeten daha kararlı ortamlarda yaşayan mekanik-tür örgütler için öngörülürken, girişimcilik okulu, kuruluşların başlangıç ve toparlanma dönemlerinin daha dinamik biçimleri için düşünülür. Bu yaklaşım, örgütlerin durumsal davrandıklarını, değişen koşullar altında bir durumdan diğer bir duruma

geçtiklerini varsaymaktadır. Bu ise, örgütlerin değiştikleri ve dönüşüme uğradıkları anlamını taşımaktadır (Erkut, 2009: 34).

1.4.4.4. Yetkinlik Okulu

Yetkinliklere dayalı okulun ilk öncüsü Betis Wernerfelt'dir. Fakat yetkinliklere dayalı anlayışın okula dönüşmesi 1990'larda Hamel, Prahalad, Barney ve Rumelt tarafından gerçekleştirilmiştir.

Yetkinlik okulunun ortaya çıkışında 1990'larda tüm dünyada ekonomik ve teknolojik alanda yaşanan hızlı değişim önemli rol oynamaktadır. Değişen koşullar karşısında özellikle işletmeler hangi sektörde hizmet etmeleri ve bu sektörlerde nasıl bir rekabet stratejisi izlemesi gerektiği konusunda sektörün çekiciliği veya kar potansiyelinden daha çok, söz konusu sektörün çekiciliğini ve potansiyelini işletme lehine rekabet avantajına dönüştürecek ve bunu sürdürebilecek örgüt içi kaynak ve kabiliyetler önem kazanmıştır. Daha genel bir ifade ile "dışarıdan içeriye" doğru yönetilmesi gereken stratejik karar süreci yerine, "içerden dışarıya" doğru bir yol izlemenin üstünlük sağlamada ve bu üstünlüğü sürdürmede önemli olduğu anlayışı hakim olmuştur (Barca, 2009: 47).

Yetkinlik okulu, strateji oluşumunu en genel anlamda kuruluşun iç varlıklarının kullanımı olarak görmektedir. Bu okula göre, her bir örgüt benzersiz ve ayırıcı özellikler taşımaktadır. Hiçbir kuruluşun bir diğerine tam olarak benzemediğinden yola çıkarak örgütlerin strateji belirlerken öncelikle çevreye değil, kendilerine ait ayırıcı becerilerine odaklanması gereğine dayanır. Özetle, yetkinlik okulunun en önemli özelliği, kuruluşların strateji belirlemelerinde öncelikle çevreye değil, kendi iç potansiyeline, iç birikimlerine yoğunlaşması gereğidir (Erkut, 2009: 35). Bu bağlamda, yetkinlik okulu, stratejilerin de dışarıdan içeriye bir akış seyri içinde değil, içeriden dışarıya doğru bir seyir izlemesi gerektiğini ifade etmektedir.

Yetkinlik okuluna getirilen en büyük eleştiri, kurumların temel yetkinliklerini gerçekten nasıl belirleyecekleri, bunları nasıl yönetecekleri konusunda net bir açıklama yapamamasıdır. Bir başka eleştiri ise, kaynak ve kabiliyetlerin kapalılık, komplekslik ve özgünlük gibi özellikleri nedeniyle taklit edilememesi sonucunda

özellikler üzerinde yenilik yapma, öğrenme ve bilgi transferine engel olmasıdır (Barca, 2009: 51).

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ ve TÜRKİYE

Devlet yönetiminde merkezdeki birimlerin çeşitli hizmetleri yürütmede yetersiz kalması ve etkinliği sağlayamaması yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında başlıca etkidir. Bunun yanı sıra bazı kamu hizmetlerinin nitelikleri gereği halka en yakın birimler tarafından yürütülmesi zaruri bir ihtiyaç olmuş ve yönetim düzeylerinin yerel birimlere ayrılması bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler, kendilerine verilen görevleri, halkın katılımı ve denetimiyle yerine getirmiş olmalarından ötürü, demokrasinin okulu olarak da görülebilir. Ayrıca, yerel halkın emek, kaynak ve düşünce potansiyel gücünü yerel ve ulusal kalkınma çabalarına aktarmaları, toplumsal kalkınmaya da katkıda bulunmaktadır (Keleş, 2009: 26-27). Bu anlamda yerel yönetimlerin çeşitli fonksiyonları yerine getiren birimler oldukları söylenebilir.

Yerel yönetimler genel olarak, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş ve karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, kendine özgü geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişilikleridir (Tortop vd.,2006: 16). Ülkemizde 1961 Anayasasının 116. ve 1982 Anayasasının 127. maddesinde belirtildiği üzere yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Genel olarak söz etmek gerekirse ülkemizde il özel idareleri, ilk olarak Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız idare sisteminden esinlenerek 1864 yılında Vilayet Nizamnamesiyle kurulmuştur. Bu düzenleme ile eyalet sistemi yerine vilayet sistemi oluşturulmuş ve Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılmıştır. 1913 yılında çıkarılan geçici İdare-i Umumiye-i Vilayet (İllerin Genel Yönetimi) Kanunu ile il özel yönetimlerinin kuruluş ve görevlerine ilişkin ilk kapsamlı düzenleme yapılmıştır. Söz konusu geçici yasa 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiştir. Mevcut yasa 2004 yılında 5197 sayılı yasaya kadar yürürlükte kalmıştır. 5197 sayılı yasa, meclise sunulmuş ve kabul edilmiş olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı yasanın bazı maddelerini Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle veto etmiştir. Son olarak, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı yasa bugün hala geçerliliğini korumaktadır (Çukurçayır, 2011: 271). İl özel yönetimlerinin hizmet sunum alanının

kent içi ya da kent dışı; hizmet şeklinin ise kırsal ya da kentsel nitelikli olmasında engel bulunmamaktadır (Keleş, 2009: 149). Bu açıdan il özel yönetimlerinin görev alanı tüm ili kapsamaktadır.

Yerel yönetim birimlerinden bir diğeri ise köy yönetimleridir. 1924 yılında çıkarılan ve bugün hala yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu ile köy muhtarlıklarına tüzel kişilik verilmiştir. Yasa'nın 1. maddesinde nüfusu 2000'den aşağı olan yerlere köy, nüfusu 2000 ile 20000 arası olanlara kasaba ve 20000'den fazla olanlara şehir adı verilmektedir. Bunun yanı sıra nüfusu 2000'den az olup belediye örgütlenmesi olan nahiye, kaza ve il merkezleri kasaba olarak tanımlanmakta ve Belediye Kanununa tabi tutulduğundan söz edilmektedir. Tüm bu açıklamalara rağmen 1930 yılında çıkarılan Belediye Yasası'nda söz konusu sınıflandırma ortadan kalkmış ve nüfusu 2000'den fazla olan yerler belediye olarak tanımlanmıştır (Keleş, 2009: 197-198). 442 sayılı yasada bahsedilen kasaba sisteminin çıkarılan Belediye Yasası'yla ortadan kalktığı söylenebilir.

Yerel yönetim birimlerinden bir diğeri ve çalışmamıza konu olan belediyelere ilişkin geniş açıklamaya bu bölümde yer verilecektir.

2.1. BELEDİYE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Belediye, yerel yönetim birimlerinden biri olup, halka yönelik gündelik hizmetlerin çoğunu yürüten özelliği ile oldukça önem taşımaktadır. Bu kapsamda belediyelerin nasıl oluştukları hangi özelliklere sahip olduklarına değinmek yerinde olacaktır.

2.1.1. Belediye Kavramının Tanımı

Belediye kavramı Arapça'da "kent" anlamına gelen "beled" yada "belde" kavramından gelmekte olup yine Arapçada kullanılan "medine" kelimesiyle de eşleştirilebilir. Her ne kadar "belde" kelimesi "kent" kavramıyla aynı anlamda kullanılsa da belediye toplum bilimsel olarak bir kenti değil, bir yerel yönetim birimini anlatmak üzere kullanılmaktadır (Keleş, 2009: 232; Öner, 2006: 54). Kent sadece bir yönetsel bir birim değil, aynı zamanda sosyolojik ve ekonomik bir

birimdir. Kentsel yaşam farklılaşma, uzmanlaşma ve işbölümünün daha fazla görüldüğü bir yaşam biçimidir (Çukurçayır, 2011: 189). Bu bağlamda her belediyenin kent niteliği taşıdığını söylemek olanaksızdır.

Belediye, yerel ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla örgütlenmiş yerel bir kuruluş olarak tanımlanabilir. Her ülkenin kendine has özelliklerine göre şekillenen belediye, ülkemizde karar organları halk tarafından seçilen, kendine özgü bütçesi olan ve kendi sınırları içerisinde faaliyet gösteren kamu tüzel kişiliklerini ifade etmektedirler (Çukurçayır, 2011: 189).

Ülkemizde belediye yapılanması, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ile belde belediyeleri olmak üzere gruplandırılmaktadır. Belediyelere ilişkin ilk yasal düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1530 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanun 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır. 1530 sayılı Belediye Kanunu, bir yerde belediye kurulması için ayrıca düzenleme öngörmemiş, 442 sayılı Köy Kanunu'na uyarak bir yerde belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000 olmasını yeterli görmüştür. Fakat zamanla nüfusun hızla artması, birbirinden kopuk birçok belediyenin ortaya çıkmasına fakat ölçeğin uygun olmaması nedeniyle hizmetlerin etkin bir şekilde sunulamamasına neden olmuştur. Bu duruma çözüm olması için büyükşehir yapılanması öngörülmüş ve 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun da, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na kadar uygulamada kalmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bir yerde belediye kurulması için o yerin nüfusunun 5000 ve üzeri olması öngörülmüştür. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasını zorunlu kılmıştır (Madde: 4). Yine aynı yasaya göre, çeşitli köyler ve köy kısımlarının birleşerek belediye oluşturması için nüfusun 5000 olması gerektiği gibi yerleşim yerlerinin aralarındaki mesafenin 5000 metreden az olması gerekmektedir (Madde: 8).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre ise, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla

10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre nüfusu 750.000 olan il belediyelerinin kanunla kurulabileceği ifade edilmiştir (madde: 4).

Son olarak, büyükşehir belediyesi bünyesindeki bazı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin nüfuslarının 2000'in altına düşmesi nedeniyle 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilk kademe belediyeleri kaldırılarak ya ilçe belediyelerine bağlanmış ya da mahalleye dönüştürülmüştür.

2.1.2. 5393 ve 5216 Sayılı Kanunlara Tabi Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanları belediye sınırlarını kapsamaktadır. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir (Toprak, 2010: 178). Belediyelerin görev ve yetkileri konusunda üç ilke çerçevesinde belirlemeler yapılmaktadır (Öner 2006: 79; Çukurçayır, 2011: 192).

- **Genellik İlkesi:** Genellik ilkesine göre belediyeler genel yetkili bir örgüt olarak ele alınmış ve yasaların başka kuruluşlara bırakmadığı bütün görevleri yapabileceği öngörülmüştür. 5272 sayılı Belediye Yasası'nın veto edilen 14. Maddesi de "münhasıran", yani kesin olarak başka kurum ve kuruluşlara bırakılmayan görevleri yerine getirme görevi vermişti.

- **Yetki İlkesi:** İngiltere örneğinde olduğu gibi belediyelerin yapacakları her yeni hizmet için merkezi yönetimden izin almak zorundadırlar.

- **Liste İlkesi:** Bu ilkeye göre belediyelerin hangi görevleri yapacakları liste halinde belirlenmiştir. Ülkemizde eski ve yeni yasada benimsenen bir ilkedir. Ancak, yeni yasanın daha esnek bir tutum takındığı görülmektedir.

5393 sayılı kanunda belediyelerin görev ve sorumlulukları genel olarak şöyle sıralanabilir (madde: 14):

- İmar, su, kanalizasyon ve kentsel altyapı hizmetleri,
- Ulaşım ve şehir içi trafik hizmetleri,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Çevreye dönük hizmetler,
- Zabıta, itfaiye ve acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri,
- Defin ve mezarlık hizmetleri,
- Kültür, sanat, turizm ve tanıtım hizmetleri,
- Gençlik ve spor hizmetleri,
- Sosyal hizmet ve yardımlar,
- Nikah hizmetleri,
- Meslek ve beceri kazandırma hizmetleri,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetleri,

Bununla beraber 5393 sayılı kanunda belediyelerin yetkileri ise genel olarak aşağıdaki gibi sıralanmıştır (madde: 15):

- Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatı vermek,
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık ve su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,

- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; kullanılan suların uzaklaştırılmasını temin etmek ve bu hizmetlere dönük her türlü tesisi kurmak,
- Toplu konut yapmak, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak ve işletmek ve işlettmek,
- Katı atıkların toplanması vb. hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
- Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiraya vermek, kiralamak, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek,
- Borç almak, bağış kabul etmek,
- Haller, terminaller, fuar alanları, mezbaha, yat limanı ve iskele kurmak, işletmek veya işlettmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak,
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar geliştirmek,
- Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan işyerlerini şehrin belli alanlarında toplamak ve çevre kirliliğini önlemeye dönük gerekli tedbirleri almak,
- Ulaşım hizmetlerine dönük önlemler ile düzenlemeleri yapmak.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ise büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları temel başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralanmıştır (madde: 7):

- Stratejik plan, bütçe, imar planları vb. planlamaya dönük hizmetler vermek,
- Kentsel altyapıya dönük hizmetler,
- Ruhsatlandırmaya dönük hizmetler,
- Çevrenin korunması ve sürdürülebilir çevreye dönük hizmetler,
- Düzenli kentleşmeye dönük hizmetler,
- Toplu ulaşım ile diğer ulaşım yöntemlerine dönük hizmetler,
- Bulvar, meydan, cadde, sokak vb. isim ve numara verilmesine dönük hizmetler;
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerine dönük hizmetler,
- Gıda ile ilgili toplum sağlığına dönük hizmetler,
- Güvenlik hizmetleri (Zabıta, itfaiye),
- Sosyal donatı alanları ile ilgili hizmetler,
- Sosyal alanlara yönelik hizmetler (Sosyal yardımlar, belli alanlara dönük sağlık hizmetleri, meslek ve beceri edindirme hizmetleri, sporun ve sporcuların desteklenmesi),
- Kültürel hizmetler, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunmasına dönük hizmetler,
- Afetlere dönük hizmetler,

- Mezarlık hizmetleri,
- Diğer kurum ve kuruluşların hizmetlerini daha iyi yapabilmesine dönük hizmetler

Büyükşehir belediyelerinin yetkileri ise 5216 sayılı kanunun 10. ve 11. Maddesinde ele alınmış olup, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin görevli oldukları konularda bu kanunla 5393 sayılı kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre imar denetim yetkisi de dâhil belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğu belirtilmiştir.

2.1.3. 5393 ve 5216 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin Yapısı ve Organları

5393 ve 5216 sayılı kanuna tabi belediyelerin organları her iki kuruluş açısından da aynı şekilde belirlenmiştir. Bu kapsamda her iki düzenlemede organlar; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak ifade edilmiştir.

2.1.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunlarda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. 5393 sayılı kanuna tabi belediyelerin meclislerine atfedilen görev ve yetkiler şunlardır (madde: 17):

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek;
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimleri ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak;
- Belediyenin imar planını görüşmek ve onaylamak;
- Borçlanmaya karar vermek;
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine vb. karar vermek;

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusunda yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek;
- Şartlı bağışları kabul etmek;
- Vergi, resim harç dışında kalan ve miktarı 5.000 TL'den fazla olan dava konusu uyuşmazlıkların sulh ile tasfiyesi, kabul ve feragatine karar vermek;
- Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulması, ayrılma işlemi vb. karar vermek;
- Meclis başkanlık divanı ve encümenin üyeleri ile ihtisas komisyonlarının üyelerini seçmek;
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek;
- Belediye tarafından çıkartılacak yönetmelikleri kabul etmek;
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek, mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek;
- Diğer mahalli idarelerle birlikler kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya ve ayrılmaya karar vermek;
- Diğer belediyelerle işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek;

- Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek;
- Belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak;
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek;
- Belediye imar programını görüşerek kabul etmek.

5216 sayılı kanuna tabi belediyelerde de meclis, büyükşehir belediyesinin karar organı olarak görev yapmaktadır. Büyükşehir belediye meclis üyeleri ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelere oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediyelerin çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda 5393 sayılı kanun hükümleri uygulanmaktadır (Kanun No: 5216; madde: 12).

2.1.3.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni karma bir yapıya sahip (seçilmiş ve atanmış üyelere) sahiptir. 5 veya 7 üyesi vardır. Belediye başkanı encümenin başkanıdır. Temelde danışma organı ve yürütme kurulu niteliğindedir. İdari nitelikli kararlar alabilmektedir (Eryiğit, 2012: 55). 5393 sayılı kanuna göre belediye encümeninde üç tür üye bulunmaktadır. Birincisi; belediye meclisi üyeleri arasından seçilen üyeler (seçilmiş üyeler), ikincisi; belediyede çalışan daire müdürleri/belediye bürokratları ki bunlar belediye başkanı tarafından atandıkları için atanmış üye olarak tanımlanmaktadırlar. Üçüncüsü; belediye başkanıdır (Öner, 2006: 146).

Belediye encümenin görev ve yetkileri şunlardır (Kanun No: 5393; madde: 34):

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek;
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak;

- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek;
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak;
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek;
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek;
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek;
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek;
- Diğer kurumlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

5393 sayılı kanuna tabi belediyelerin encümeni gibi 5216 sayılı kanuna tabi büyükşehir belediyelerinin encümeni de; danışma, yürütme ve karar organı olarak görev yapmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (Kanun No: 5216, madde: 16).

2.1.3.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunlarda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamakta; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır (Toprak, 2010: 208). Belediye

başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı kanunda aşağıdaki gibi sayılmıştır (madde: 38):

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak;
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak;
- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek;
- Meclise ve encümene başkanlık etmek;
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek;
- Yetkili organların kararlarını almak şartıyla sözleşme yapmak;
- Meclis ve encümenin kararlarını uygulamak;
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek;
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek;
- Belediye personelini atamak;
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek;
- Şartsız bağışları kabul etmek;
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu ile gereken önlemleri almak;

- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlöölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlöölöler merkezini oluşturmak;
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğı kullanmak;
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

5216 sayılı kanunda da belediye başkanı; büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak ifade edilmiştir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (madde: 17).

5216 sayılı Kanun'a göre Büyükşehir Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır (madde: 18):

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sev ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak;
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak;
- Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak;
- Bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak;

- Büyükşehir belediyesinin ve bağılı kuruluşları ile işletmelerin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağılı kuruluşları ile işletmelerin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak;
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak;
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağılıları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak;
- Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağılı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek;
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağılı kuruluşlarını denetlemek;
- Gerektiğinde bizzat nikah kıymak;
- Diğer kanunların belediyesi başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak;
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlölerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özörlö merkezleri oluşturmak;
- Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine devredeceği görev ve yetkiler konusunda uygun görüş vermek.

2.2. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA

5393 ve 5216 sayılı kanunlarla belediyelere geniş yetkiler tanınmakla beraber birçok sorumluluğunda getirildiğinden bahsetmek mümkündür. Bu düzenlemeleri şekillendiren temel değerlerin özerklik, yönetişim, saydamlık, hesap verebilirlik,

katılım gibi küresel değerler (Öner, 2010: 234) olduğunu söylemek yanlış olmaz. Tüm bu değerler çerçevesinde, kamu kaynaklarının da etkili, ekonomik, verimli kullanılması için planlama anlayışında değişimler yaşanmış ve gelecek yönelimli planlama olan stratejik planlama ve devamında stratejik yönetim anlayışı reformlar kapsamında getirilmiştir.

2.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Planlama Süreci

Planlama, kamu yönetimi düzeyinde çok eskiden bu yana varlığını sürdüren bir olgudur. Antik çağlardan günümüze değin devletler mevcut kaynaklarını, yerleşim yerlerini, gelecekteki durumlarını planlama aracılığıyla belirleme faaliyetinde bulunmuşlardır. Öyle ki, planlamanın bu kadar eski olması ve varlığını çeşitli şekillerde halen devam ettirmesinin nedeni, yönetimin en önemli işlevlerinden biri olmasıdır. Yönetim faaliyetinin olduğu her yerde planlama var olmuştur. Fakat kamu yönetimi açısından sistemli ve bilinçli planlamanın özellikle modern ve bilimsel yönetim yaklaşımlarının 20.yüzyılda hızla gelişim gösterdiği söylenebilir (Leblebici ve Erkul, 2008: 272).

Kamu Yönetimi açısından planlama, farklı birimler tarafından uygulanan, farklı iktisadi ve sosyal politikaların birbirleriyle tutarlılığını sağlayan ve söz konusu politikaların ortaya çıkardığı sonuç ve etkilerini test eden bir araçtır (Leblebici ve Erkul, 2008: 274). Bu açıdan bakıldığında planlamanın birleştirici özelliğinin kamu yönetimi açısından önemlidir.

Türkiye’de sistematik anlamda planlama deneyimi, temel olarak 1930’ların sanayi planlaması, 1960-1980 arası Kalkınma Planlaması ile 2000’lerin ülkeler üstü ve ülkesel modelleriyle Şirket Temelli Piyasa Planlaması olmak üzere üç süreçten oluştuğu söylenebilir. Stratejik planlama anlayışı da 2000’li yıllardan sonra gelen planlama anlayışı kapsamında değerlendirilebilir.

Türkiye’nin modernleşme anlamında örnek aldığı batı dünyasının, 1929 yılında çıkan ekonomik kriz ile beraber sarsılan liberal politikaları karşısında, krizden planlı ekonomi modeli ile etkilenmeyen Sovyetlerin, beş yıllık sanayi planlılığı bu dönemin planlama anlayışı oluşturmuştur (Ekiz ve Somel, 2009: 103). Her ne kadar

1930'ların sanayi plancılığında devletçilik politikasının varlığından söz edilse de, söz konusu devletçilik politikası kendi içinde türdeş bir özellik göstermemiş ve 1930'lu yıllar farklı dönemlere sahip olmuştur. 1933 yılında SSCB'den alınan finansman ve teknik destek ile ilk sanayi planı hazırlanmıştır. Bu planın en temel özelliği, ekonomik gelişmenin esas aktörünün sanayi olması ve tarımın destekleyici sektör olarak ele alınmasıdır. Bir diğer özelliği ise, kamu kesimini kapsaması ve özel sektöre yer vermemesidir (Övgün, 2010b: 178). Aslında bu dönemde hazırlanan plan, genel bir plan özelliğinden daha çok beş yıl içerisinde devlet tarafından yapılması öngörülen sanayi projelerinin bir listesi konumunda olup ekonominin tüm alanlarını kapsamamaktadır (Şahin, 2009: 58). Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın beklenen başarıyı göstermesinin ardından, 1936 yılında özel sektörün roller üstlenebileceği ikinci bir sanayileşme planı hazırlanmış ve 1938 yılında yürürlüğe konmuştur. İlk sanayi planından farklı olarak bu plan, ara malları ile yatırım malları üzerine yoğunlaşmış ve daha çok enerji ve ulaştırma sektörlerine önem vermiştir. Bu plan, ulusal ve uluslararası gelişmelerden dolayı gereği gibi uygulanamamıştır (Övgün, 2010b: 180).

1940'lı ve 1950'li yıllarda planlama anlayışında önemli farklılıklar yaşandığını söylemek mümkündür. 1946 yılında hazırlanan İvedili Sanayi Planı her ne kadar 1930'lu yılların sanayi planıyla benzerlik gösterse de 1947 yılında hazırlanan Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı), nispeten daha dengeli kaynak dağılımı ve büyümeyi hedefleyen bir plandır. 1947 Vaner Planı, daha önceki planlardan farklı olarak ekonomik gelişme ve kalkınmanın odağına sanayiye değil, tarım sektörünü almıştır. Aynı zamanda bu plan, 1930'ların yoğun devletçilik politikalarından sıyrılarak, özellikle savaş sonrası dış yardımlardan pay alabilmek amacıyla özel sektörün önündeki tüm engellerin kaldırılması gerektiği anlayışı üzerine kurulmuştur (Övgün, 2010b: 181; Şahin, 2009: 98). 1950'lerde yapılan planlama anlayışı özellikle demokrat partinin etkisiyle liberal anlayışın hakim olduğu bir görünüm sergilemektedir. 1951 yılında hazırlanan Barker Raporu'nda Türkiye'nin tarıma dayalı gelişme göstermesi ve bu gelişmeyi de kurulması öngörülen bir planlama örgütünün yönetmesi gereği öngörülmüştür. Bu örgütün

ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmayı bütüncül şekilde sağlamasından çok temel hedefinin ekonomiyi düzenlemesi yeterli görülmüştür (Övgün, 2010b: 182)

1950’li yıllardan 1960’lara kadar olan dönemde özellikle ekonomide yaşanan gelişmeler istikrarsız, bilinçli planlama anlayışının dışında, sürdürülebilir bir büyümeye uygun olmadan gerçekleştirilmiştir. Söz konusu dönemde yaşanan ekonomik krizlerin temel nedeni, iç ve dış kaynakların zorlanarak dengesiz ve koordinasyondan yoksun kalkınma çabası ve kaynakların etkin kullanılamaması olarak değerlendirilmiştir (Şahin, 2009: 131). Tüm bu nedenlerden ötürü 1960’lı yıllara gelindiğinde kalkınmanın planlı bir şekilde yürütülmesi gerekliliği gündeme gelmiştir. Bu dönemde kalkınmayı sağlayacak araç piyasa değil, devletin doğrudan ekonomiye ve sosyal hayata müdahalesini gerekli kılan planlama anlayışıdır. Bu açıdan bakıldığında kalkınma planlamasının temel amacı piyasa mekanizmasında beliren aksaklıkları gidermekten daha öte, genel anlamda kalkınmanın hızlı ve dengeli gerçekleşmesini sağlamaktır (Övgün, 2010b: 184).

1960-1980 yılları arasında özellikle Batı blokunda yoğun bir şekilde rağbet gören Kalkınma İktisadı ya da bir başka deyişle Kalkınma Yönetimi, Türkiye’de de yoğun bir şekilde etkileri görülen bir anlayış olmuştur. (Sadioğlu ve Öktem, 2011: 53).1961 yılında yapılan yeni Anayasa’nın kalkınma, sosyal adalet ve demokrasiyi sağlama temelleri üzerine kurulması göz önüne alındığında sosyal adaletin, devletin sosyal ve iktisadi hayata müdahale edeceği ve bunu planlama aracılığıyla yapacağı gerçeğini söylemek kaçınılmaz olacaktır. Söz konusu planlama işlevini yürütecek merkezi planlama kuruluşu olan DPT’de 1960 yılında kurulmuş ve 1961 Anayasasıyla, anayasal bir kuruluş niteliği kazanmıştır (Sezer, 1981’den aktaran Leblebici ve Erkul, 2008: 276). Tüm bu gelişmeler göz önüne alındığında, bu dönemin diğer dönemlerden ayrılan ve farklılık arz eden yönü, kalkınmanın devlet eliyle ve öncülüğüyle yapılması ve yine kalkınmanın bütüncül planlama anlayışıyla sağlanmaya çalışılması olduğunu söylemek mümkündür.

1970’li yıllarda dünya çapında yaşanan ekonomik krizler, tüm dünyada ekonomik ve toplumsal yaşamda sıkıntıların yaşandığı bir dönem olmuştur. Devletin özellikle ekonomiye müdahalesi neticesinde kamu harcamalarında artış ve kamu

hizmetlerinde maliyetin yükselmesi, devletin ekonomi üzerindeki aktif rolünün tartışılmasına neden olmuştur (Sözen, 2005: 39). Türkiye’de de etkileri yoğun bir şekilde görülen bu sürecin olumsuz etkilerinden kurtulabilmek amacıyla 24 Ocak 1980 yılında çıkarılan Ekonomik İstikrar Programı ile birlikte devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirgenmesi, özel sektörün kalkınmada itici güç olarak kabul edilmesi ve devletin doğrudan üretici rolünden sıyrılarak asli görevlerine dönmesi öngörülmüştür (Sadioğlu ve Öktem, 2011: 54).

Bunun anlamı, devletin sadece ekonomik alandaki rolünün değişmesi değil, yönetimin tümünde bir değişim ve dönüşümün yaşanmasının zorunlu olduğudur. Sencer, 1980’lerin başında uygulamaya koyulan planlama anlayışına dönük şu fikirleri paylaşmıştır:

“1980’li yıllar, özellikle 1983’ten sonraki dönem, plan ve planlamayı pazar kurallarının serbestçe işlemesine engel sayan bir anlayışla ele alan yıllardır. Bununla birlikte, 24 Ocak kararlarına karşı demokratik muhalefeti bastırıcı rolüyle bu kararların görece başarısında payı olan 12 Eylül Rejiminde, planlama anayasal yükümlülük olmaya devam etmiştir (Sencer, 1991: 45).

1980’den başlayarak değişen ekonomi politikasıyla kalkınma stratejisi, 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda derin yansıma bulmuştur. Altıncı Plan ise daha önceki planların genel politikasından açıkça ayrılarak kalkınmada ve uluslararası bütünleşmeye olanak verecek bir ekonomik yapının oluşturulmasında özel kesime öncelik tanımıştır. Plana göre “büyümenin serbest rekabet ortamında ve özel kesimin dinamizminden azami ölçüde yararlanarak gerçekleştirilmesi, iktisadi faaliyetlerde kamunun yönlendirici ve teşvik edici olması, uluslar arası entegrasyona imkan verecek bir ekonomik yapının oluşturulması esastır” (Sencer, 1991: 46-49; Eryiğit, 2012, 105-106).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, diğer planlardan farklı olarak “bölgesel planlama ve bölgesel gelişme” kavramları yerine “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı gündeme gelmiştir. Yine bu planda yeni bölgeselcilik yaklaşımının bir belirtisi olarak

ilk kez “bölge kaynaklarını göz önüne alan” bölgesel gelişme projeleri vurgulanmaya başlamıştır (Keskin ve Sungur, 2010: 290).

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık kalkınma Planı'nın Çoker'e göre en önemli özelliği, yerel yönetim reformuna verdiği önemde görülmektedir. Çoker'e göre planda yerel yönetimlere geniş yer veriliyor olması, yerel yönetim reformu, kamu yönetimi reformunun en önemli ayağı görülmesi, yerinden yönetim ağırlıklı bir kamu yönetimi yapısı önermesi, taşrada kamu yönetiminin ağırlığı, çok güçlendirilmiş bir il ve kurulması önerilen ilçe yerel yönetimleri ekseninde toparlanması, bu önemin belirtileri olarak sayılabilir. Burada özellikle küreselleşme yerelleşme tartışmalarının dünyada yoğunlaşmaya başladığı bir dönemde yerel yönetimler üzerine bu kadar vurgu yapılması dünyadaki değişme ve gelişmelerin yakından takip edilerek planın oluşturulduğu gerçeğini ortaya koymaktadır (Eryiğit, 2012:106).

Türkiye'nin bölgesel politika dönüşümünde 2000'li yıllar ilk adım olarak kabul edilmektedir. 2000'li yıllardan itibaren AB ile üyelik öncesi uyum sürecinin başlatılması ile birlikte Türkiye, her alanda olduğu gibi, bölgesel politikalar alanında da bir dizi yükümlülük altına girmiş ve gerekli hukuki-kurumsal düzenlemeleri uygulamaya koymuştur. Ancak gerek vurgu yaptığı kavramlar gerekse de araç ve amaçları bakımından yeni bölgeselcilik yaklaşımının tam anlamıyla Sekizinci Beş Yıllık Bölge Planı'na ve Dokuzuncu Kalkınma Planı'na hakim olduğu ve odak noktasını oluşturduğu görülmektedir (Keskin ve Sungur, 2010: 280-290). Planlamanın bir yönetim işlevi ve aracı olması nedeniyle, yönetimde meydana gelen değişim aynı zamanda yönetimin işlevlerinde de değişim anlamına gelmektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi yaklaşımının benimsenmesi yönetim işlevlerini de doğrudan etkilemiş, daha bütüncül bir yaklaşım olan kalkınma planlaması anlayışı yerini daha parçacı olan stratejik planlama anlayışına bırakmıştır.

2.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Etkisinde Stratejik Planlama

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'ndan sonra başlayan müdahaleci Keynesyen yaklaşım, II. Dünya Savaşı'nın ardından işçi talepleri ve eylemleri, sosyalizm gibi başka etkenlerle birlikte refah devleti anlayışının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

(Baltacı, 2004: 360). II. Dünya Savaşı sonundaki yeniden yapılanma sürecinin bir ürünü olan refah devleti esas olarak egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlettir. Bu dönemde iktisadi yaşama Keynesyen politikalar doğrultusunda doğrudan girişimci ya da düzenleyici olarak aktif bir biçimde müdahale eden devlet, klâsik hizmetleri ve bireylerin doğal haklarını sağlamanın ötesinde, onları sosyal risklere karşı koruma ve asgari bir yaşam standardını garantiye alma görevini de üstlenmiştir. Refah devleti anlayışı, piyasanın yetersizliği nedeniyle ıslah edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindedir. Özellikle 1960’larda yıldızı iyice parlayan “refah devleti” anlayışı 1970’lere geldiğinde ekonomik anlamda yaşanan stagflasyona bir çözüm formülü olan neo-liberal ve neo-keynesyen politikalar doğrultusunda ekonomik krizi önlemeye ve insanları refah devletinin meydana getirdiği atalet ve bağımlılık kültüründen kurtarmaya yönelik olarak yeni sağın geliştirdiği “minimal-girişimci devlet” yaklaşımıyla işlevsizleşmiştir (Demirel, 2006: 109).

1970’lerde yaşanan ekonomik kriz sonrasında refah devleti anlayışının sorgulandığı ve kamunun etkinliklerinin azaltılarak asli görevleri yerine getirmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir. Bu dönemde refah devleti anlayışının sorunlara neden olduğu belirtilerek, durumu düzeltmek için reçetenin neoliberal politikalarda olduğu görüşü yaygınlaşmıştır. Bu dönemde İngiltere ve Amerika’dan başlamak üzere Yeni Sağ anlayışın güçlendiğinden söz etmek mümkündür. Bu anlayış, temelde daha az devlet, daha çok özel girişimi destekler niteliktedir. Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmayı amaçlayan bu yeni paradigma, nicel olarak devleti küçülterek devletin asli görevlerinde daha etkin, verimli olmasını öngörmektedir. Bir başka ifade ile hizmetlerde etkinlik, verimlilik, yönetim, yönetime katılma, şeffaflık, işletmecî yönetim ve stratejik yönetim gibi kavramların önemli olduğundan bahsedilebilir (Bilgiç, 2008: 30). Söz konusu düşünce çizgisi aslında yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerinden başka bir şey değildir.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasında farklı nedenler olduğu söylenebilir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımından önce kamu yönetiminde var olan geleneksel kamu yönetimi anlayışının çeşitli eksiklik ve yetersizlikleri bulunduğu düşünülmektedir. Bu yetersizlikler ise genel anlamda şu şekilde ifade edilebilir (Hopp ve Göbel, 1999'dan aktaran: Durna ve Eren, 2002: 58):

- Vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkilerde eksiklikler,
- Örgütsel yapıda eksiklikler,
- Politika ve yönetimin işbirliğinde yetersizlikler,
- Finansal alanda yetersizlikler,
- Personel alanında yetersizlikler

Geleneksel yönetim anlayışının özellikle yerel yönetimler açısından yetersizlikleri Tablo- 2.1.'da gösterilmiştir.

Tablo-2.1.: Geleneksel Yönetim Anlayışının Yetersizlikleri

<p>Vatandaş ve Yönetim Arasındaki İlişkilerde Yetersizlikler</p>	<p>Vatandaş Odaklılık yetersizdir. Belirgin olmayan yetki karmaşası vardır. Katılım olanakları yetersizdir. İşlem süreleri uzundur. Vatandaşlar devlet dairelerinde uzun süre bekletilmektedir. Devlet dairelerinin açılış ve çalışma saatleri katıdır.</p>
<p>Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkilerde Yetersizlikler</p>	<p>Gerek merkezde gerekse yerel düzeyde siyasi meclisler gereksiz detaylar ve özel sorunlarla ilgilenmektedirler. Meclislerde gereksiz tartışmalar uzayıp gitmektedir. Yürütmenin politik-stratejik yönetimi sadece koşullu</p>

	<p>uygulanmaktadır.</p> <p>Yürütme, yasama organına yeterli bilgi sunmamaktadır.</p> <p>Yasama ve yürütme arasında karşılıklı güvensizlik ortamı hakimdir.</p>
Örgütsel Yetersizlikler	<p>Örgüt birimleri arasında hiyerarşi kademeleri vardır.</p> <p>Merkezi kaynak sorumluluğu bulunmaktadır.</p> <p>Görev ve yetki paylaşımında fonksiyonellik ön plandadır.</p> <p>Yönetim yapısı içinde sürece yönelim yetersizdir.</p>
Finansal alanda yetersizlikler	<p>Bütçeye ilişkin gereğinden fazla düzenleme bulunması işletme ekonomisi türü bir yönetimi zorlaştırmaktadır.</p> <p>Geleneksel bütçenin beklenmeyen sonucu “aralık yangını” na neden olmaktadır.</p> <p>Fayda-maliyet analizi yetersizdir.</p> <p>İşletme yönetimi bilgileri yetersizdir.</p> <p>İç ve dış rekabet yetersizdir.</p>
İnsan Kaynakları Alanındaki Yetersizlikler	<p>Kamu hizmetine ilişkin hukuki düzenlemeler başarı düşmanı olarak düşünülmektedir.</p> <p>Hiyerarşi ve işbölümü orta ve alt düzeydeki çekici olmayan işlevler içindir.</p> <p>Personel eğitimi sınırlıdır ve zor gerçekleşmektedir.</p> <p>Otoriter yönetim biçimlerinin yerleşmesi oldukça yaygındır.</p>

Kaynak: Hopp ve Göbel, 1999'dan aktaran: Durna ve Eren, 2002: 59

Geleneksel kamu yönetimi, modernizmin yönetsel boyuttaki bir yansımasıdır ve esasını Max Weber'in şekillendirdiği bürokratik örgütlerle temsil edilmektedir. Geleneksel kamu yönetimi bürokratik örgütlerle, post modern kamu yönetimi ise post bürokratik örgütlerle temsil edilmektedir. Merkezden yönetim, hiyerarşiye ve kurallara sıkı bağlılık, bilimsellik, nesnellik, dikey örgütlenme ve genel yönetsel

yapılanmalar modern örgütlerin özellikleri olmaktadır. Post bürokratik örgütler ise bürokratik örgütlenme tarzının reddi, bürokratik örgütlerin yeni bir mantık ve bir takım araçlarla dönüşümü üzerine kuruludur. Post modern dönemin örgütleri olarak post bürokratik örgütler, yerinden yönetimi, yatay organizasyonları, sonuçlara odaklı yönetimi, durumsal yaklaşımları ve buna uygun özel örgütlenmeleri ön plana çıkartmaktadır (Eryiğit, 2012: 62-63).

Geleneksel kamu yönetiminin bahsi geçen eksikliklerinin yanı sıra, son yıllarda kamu hizmetlerinin aynı zamanda özel sektör tarafından karşılanabiliyor olması kamu kuruluşlarını değişime zorlamıştır. Doğal tekelin alanının daralmasıyla, geçmişte sadece kamu kuruluşlarına özgü faaliyet alanı olarak kabul edilen bazı alanlara özel sektörün girmesi, piyasa kurallarının daha da işler hale gelmesine neden olmuştur. Özel sektöre ait olan rekabet kavramıyla karşılan kamu yönetimleri bu anlamda değişime kapısını aralamak durumunda kalmıştır. Özel sektöre karşı girişilen rekabet, kamu kurumlarının özel sektörün yönetim tekniklerini pazarlama ve maliyet kontrolü gibi alanlardaki stratejilerini uyarlamalarıyla sonuçlanmıştır (Özgür, 2004: 231). Özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uyarlanmaya başlaması ise daha çok Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasıyla olmuştur.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının devletin küçülmesini hedefleyen ekonomik boyutu olduğu gibi, işletmecilik değer, ilke, teknik ve uygulamalarının kamuya uyarlanmasını öngören işletmecilik boyutunun varlığından söz edilebilir. Söz konusu işletmecilik boyutu kapsamında kamu sektöründe toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, benchmarking (kıyaslama) gibi yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmıştır (Songür, 2011: 194-202). Bu yönetim tekniklerinden en çok ses getiren ve yaygın olarak kullanılanı ise stratejik yönetimdir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre açılması iken diğer bir nedeni, kamu yönetimlerinin 1970'lerden itibaren kamu harcamalarının artması ve bütçe açıklarının oluşması neticesinde yaşamış oldukları mali krizdir. Yaşanan mali kriz, halkın kamu kurumlarından beklentilerinin artması, yönetim krizine yol

açmıştır. Bu krizin çözümü için de kamu yönetimleri özel sektörün kullandığı çeşitli yöntemleri kullanmak durumunda kalmıştır (Özgür, 2004: 232)

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile süreç, yöntem ve kurallara bağlı olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan “yönetim” (administration) anlayışından, performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef strateji ve öncelikleri belirleme anlamına gelen “işletme” (management) anlayışına doğru bir kayma yaşanmıştır (Bilgiç, 2008: 31). Bu açıdan genelde başarılı olduğu düşünülen işletme yönetim ve teknikleri kamu yönetimlerinde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde de uygulanmaya başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir uzantısı olan stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanması ile bazı yararların sağlanacağı fikri yaygınlaşmıştır. Bu bağlamda stratejik planlamanın şu yararları sağlanması beklenmektedir (Söyler, 2007: 107):

1. Plan – program – bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
2. Kamuda etkin yönetim ve harcama sistemi kurulabilecektir.
3. Kuruluşların uzun vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama yapmaları sağlanacaktır.
4. Kurumlar vizyonlarını değerlendirerek sürekli kendilerini yenileme fırsatı bulabileceklerdir.
5. Katılımcı yönetim anlayışı artacaktır.
6. Performans göstergelerinin belirlenmesi gerektiğinden kurumların başarıları ölçülebilecektir.
7. Başarının ya da başarısızlığın sürekli izlenmesi ve değerlendirilmesi söz konusu olacaktır.
8. Kurumlar, stratejik planlarında yer vermedikleri işleri bütçe sürecinde teklif edemeyeceklerdir.

Stratejik planlama anlayışında devlet, yeni kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetmemeli sadece genel stratejiyi belirleyerek yönlendirmede bulunmalıdır. Bu şekilde bir yönetim biçimi ile ekonomik ve toplumsal yaşamın planlanmasında sadece genel stratejiler belirlenmekte ve planlama görevi doğrudan kurumlara bırakılmaktadır (Övgün, 2010a: 141).

Stratejik planlamanın uygulanmasına temel teşkil eden felsefe ortak olsa da, bazı ülkelerde kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve hükümetler tarafından ulaşılmaması beklenen hedef ve amaçların gerçekleştirilmesinde uyum sağlayacak bir araç olarak, bazı ülkelerde ise, kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması amacıyla yönelik olarak uygulanmaktadır (Songür, 2011: 202).

2.2.3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamaya Geçiş

Stratejik planlama, 1980'lerden sonra yaşanan gelişmeler çerçevesinde kamu kurumlarında yaygın bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Ülkemiz ise, özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda yaşamış olduğu mali ve yönetsel krizler sonucu stratejik planlama ile tanışmıştır. Kamuda yaşanan mali krizin önüne geçmek amacıyla IMF destekli 2000-2002 dönemini kapsayan birinci istikrar programı çerçevesinde hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR) Raporu ve 12 Temmuz 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PSPSAL 1-Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) ile Türkiye stratejik planlamayı hazırlamaya yönelik birtakım siyasal taahhütlerde bulunmuştur. Bu taahhütlerden biri kamu sektörü kapsamında yapılması öngörülen "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu" dur. Bu bağlamda kamu kurumlarının politika oluşturma kapasiteleri güçlendirilecek ve bunun aracı da stratejik planlama olacaktır (Nohutçu, 2008: 109).

Ülkemizde kamu sektöründe stratejik planlama çalışmaları, performansa dayalı bütçeleme çalışmaları perspektifinde başlatılmıştır. Performansa dayalı bütçeleme sistemi, 2001 yılında Maliye Bakanlığı'na çıkarılan "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" çerçevesinde başlatılmış olup, 2002 Mali Yılı Bütçe Kanununda belirtilen 6 pilot bölgede uygulanmaya başlanmıştır. Bu pilot bölgeler ise şunlardır (Songür, 2005: 149; Erüz, 2006: 64):

1. Milli Eğitim Bakanlığı Yurt Dışı Bursları
2. TÜSSİDE'ye yardım ve işçi ücretleri

3. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Süne ve Kıvımlı Mücadelesi Projesi
4. Karayolları Genel Müdürlüğü Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi
5. SHÇEK Seyranbağları Huzur Evi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri
6. Ortadoğu Teknik Üniversitesi Yayın ve Kütüphanecilik Hizmetleri

Proje kapsamında yukarıda ifade edilen altı pilot kurumun çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılarak bu faaliyetler için 2003-2007 yıllarını kapsayan stratejik planların hazırlanması öngörülmüştür (Erüz, 2006: 64). Performansa dayalı bütçe uygulamalarında stratejik plan hazırlamanın bir zorunluluk olması ve stratejik planlamanın kurumsal düzeyde planlar olması ile beraber söz konusu durumlara dikkat edilmemesi nedeniyle istenen düzeyde gelişme ve ilerleme elde edilememiştir. Performansa esaslı bütçeleme çalışmaları sürerken, Mayıs 2002 yılında İçişleri Bakanlığı mülki ve yerel yönetimlere gönderdiği yazıda “bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş programı” adıyla kapsamlı bir program başlatmıştır. Yazıda program kapsamında, Bakanlık merkez ve taşra birimleri ile valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler yürüttükleri kamu hizmetlerinin sunumu ve personelin performansını geliştirmek için vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak ve katılımcı bir anlayışla hedeflerini belirleyecek ve bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak stratejik planlar yapmaları ve bu kapsamda belirlenen stratejiler doğrultusunda eylem planları hazırlayarak uygulamaya konacağını ifade etmektedir. Fakat bu süreçte de gerek mülki idarelerin gerek yerel idarelerin stratejik planlama hakkında yeterince bilgiye sahip olamamalarından ötürü istenen ilerleme sağlanamamıştır. Daha sonraki yıllarda DPT kuruluş düzeyinde stratejik planlama konusunda yetkili ve sorumlu kılınmıştır. DPT Haziran 2003’te “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” nun birinci sürümünü hazırlamıştır. Değişik işlev, ölçek ve yapıdaki kuruluşlarda pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlanmak üzere 8 pilot kurum Yüksek Planlama Kurulunun 5 Temmuz 2003’teki Karar’ında belirtilmiştir. Bu kurumlar; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DİE Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel

Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi olarak belirtilmiştir (Songür, 2005: 149).

Ülkemizde kamu yönetiminde stratejik planlamanın yanı sıra yapılacak tüm yönetsel reformların dayanağı niteliğinde 2003 yılında Başbakanlık tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı çalışma büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmada Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan şu dört temel açıktan bahsedilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 66):

- Stratejik Açık
- Bütçe Açığı
- Performans Açığı
- Güven Açığı

Stratejik açık, kamu kurumlarının değişimler karşısında hedef ve önceliklerini belirleyememesi, geleceğe dair vizyon formüle edememesi ve bunun sonucunda değişimi yönetmek yerine değişime maruz kalmak ile sonuçlanan bir süreçle karşılaştığını ifade etmektedir. Stratejik açığın önlenmesine yönelik olarak stratejik yönetim anlayışının kamu kurumlarına yerleştirilmesi, performansa dönük çalışma anlayışının benimsenmesi ile çevreye ve değişimlere daha duyarlı bir yapının oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Stratejik açık ile yüz yüze kalan kamu kurumlarının, uzun vadeli planlama yapamaması, halkın artan taleplerine yeteri kadar cevap verememesi kamu hizmetleri alanında performans açığını meydana getirmiştir. Toplumsal talepleri zamanında sağlam kaynaklar ve verimlilik esasına göre karşılayamayan kamu kurumlarının harcamaları borçlanma ile finanse edilmesi uzun vadede mali krize neden olmuştur. Talepleri yeteri oranda karşılanamayan halk, yönetim kalitesinden ve sunulan hizmetlerden memnuniyetsiz kalmakta ve bu durum da devlete karşı güven açığını ortaya çıkarmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 66-73). Bu açıkların bütünü bir araya

geldiğinde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ve dolayısıyla stratejik planlamaya geçmenin gerekliliği ortaya konmuştur.

Tüm bu gerekçelerden yola çıkarak, stratejik yönetim anlayışının bütünüyle kamu kurumlarında uygulanması önemli bir konu olarak çeşitli politika belgelerinde yerini almıştır. 58.Hükümet Acil Eylem Planında ‘Kamu Yönetimi Reformu’ başlığı altında, kamu kuruluşlarında stratejik planlama uzun vadeli bir eylem planı taşıdığı ifade edilmektedir. Yine Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın beş ana eksenlerinden biri olan ‘Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması’ amacı, kamu yönetiminde stratejik yönetim ve stratejik bakış açısından önemlidir (www.sp.gov.tr, 2012).

Ülkemizde kamu sektöründe stratejik planlama en bütüncül anlayışla 2004 yılında çıkarılan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kapsamında ifadesini bulmuştur. Fakat söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı’nın vetosu sebebiyle yürürlüğe girmemiştir. İlgili kanunda belirtilen reformlar sonraki yıllarda parça parça kanunların yürürlüğe girmesiyle uygulamaya konulabilmiştir. Bu Kanun’un genel gerekçesinde kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın en önemli ögesinin anlayış, düşünüş ve davranış kalıplarının değişmesi olduğu belirtilmiştir. Değişim sürecinde geçmiş yönelimli bir yönetimden daha katılımcı gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime, bir başka deyişle stratejik yönetime geçilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Stratejik yönetim kapsamında (www.tbmm.gov.tr, 2012);

- misyon ve vizyon belirleme,
- temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme,
- ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve bunları önceden ilan etme,
- insan kaynaklarını geliştirme,
- geleceğe dair tasarım geliştirme

unsurları yoğun bir şekilde vurgulanmaktadır.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik en temel ve kapsamlı kanun 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Çıkarıldığı tarihte tam anlamıyla uygulanamayan bu kanun, 2005 yılında çıkarılan 5436 sayılı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' ile revize edilmiştir. Yapılan güncellemeler mevzuat odaklı, kurallara dayalı ve merkezi planlamanın hissedilir olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine hesap verebilir, şeffaf, performansa dayalı, yerinden yönetime daha fazla önem veren bir kamu yönetimi anlayışı (Gürler Hazman, 2007: 529) getirilmeye çalışılmıştır.

Kanunun 3. maddesinde stratejik plan, *“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* olarak tanımlanmaktadır. Yine aynı Kanunun 'Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme' başlığını taşıyan 9. Maddesinde ise, *“kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar”* ifadesi yer almaktadır. Aynı maddenin devamında, stratejik planlamayı hazırlayacak kamu kurumlarını belirleme, stratejik planlamaya ilişkin takvimin tespitine ve kurumsal stratejik planların kalkınma plan ve programıyla nasıl ilişkilendirileceğine yönelik olarak DPT; kamu kurumlarının bütçelerinin stratejik planlarda belirtilen performans göstergelerine uygunluğu ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin hususlarda da Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı KMYKK'nun yukarıda bahsi geçen 9.maddesi uyarınca kurumların stratejik planlarının takvimi ile kalkınma plan ve programıyla ilişkilendirilmesi hususunda yetkili kılınan DPT tarafından, 26.05.2006 tarihinde “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmış ve 26179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu yönetmelik sayesinde kamu

kurumları için stratejik planlamanın daha da anlaşılır olması sağlanmıştır. Yönetmeliğin 7. maddesinde stratejik planların beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanacağı, en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için misyon, vizyon ve amaçları değiştirmeden hedeflerde yapılan nicel değişikliklerle güncelleştirilebileceği, stratejik planı yürütmekle sorumlu üst yönetici açısından bakıldığında yerel yönetimlerdeki üst yöneticinin değişmesi durumunda ilgili yerel yönetimin stratejik planının yenilenebileceği belirtilmektedir (Nohutçu, 2008:111). Yönetmeliğin 2. maddesinde, 5018 sayılı kanunun hükümlerinin tüm merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu yönetimlerinin mali yönetimi ve kontrolünü kapsadığı belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, stratejik plan hazırlama konusunda istisnalar da belirtilmiş ve yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin hassasiyetleri nedeniyle Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın stratejik plan ve performans programı hazırlamasının zorunlu olmadığı ifade edilmiştir.

2005 yılında çıkarılan 5436 sayılı yasa ile güncellenen KMYKK, tüm kamu kurumlarında Araştırma, Planlama Koordinasyon müdürlüklerinin kaldırılarak Strateji Geliştirme Birimleri'nin kurulmasını öngörmüş ve 2006 yılında bu birimlerin çalışma usul ve esaslarına yönelik "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Bu Yönetmelik ile kurulması öngörülen strateji geliştirme birimlerine, stratejik planlamaya yönelik çalışmalar konusunda tüm çalışmaların koordinasyonunu sağlama görevi verilmiştir (Nohutçu, 2008: 111). Yönetmeliğe göre, strateji geliştirme birimlerinin kapsamına strateji geliştirme başkanlıkları, strateji geliştirme daire başkanlıkları ve strateji geliştirme ve mali hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri girmektedir. Bu birimler, kamu idarelerinde stratejik yönetim ve planlama, misyon belirleme, kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, bütçe ve performans programı oluşturma, iç kontrol gibi alanlarda ya bizzat ölçüt belirleme ya da koordinasyon sağlamaya yönelik görevleri yerine getirmektedir (Madde.4)

KMYKK'nun 41. Maddesi faaliyet raporları başlığını taşımakta olup, idarelerin üst yöneticileri ve harcama yetkililerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlamaları gerekliliğinden bahsetmektedir. Faaliyet raporunun ne olduğu, nasıl ve ne zaman hazırlanacağına ilişkin hususları açıklığa kavuşturmak üzere 2006 yılında "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Faaliyet raporları, ilgili kurum hakkındaki genel bilgilerle beraber kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, idare hakkındaki çeşitli mali bilgileri, stratejik plan ve program uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini kapsamaktadır (Kanun No: 5018, Madde. 41). Daha genel bir ifade ile bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanır.

Son olarak, performans programlarının nasıl hazırlanacağına yönelik olarak 5.7.2008 tarihinde yayınlanan Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, kamu kurumlarının performans programlarını hazırlamaları, ilgili idarelere göndermeleri, kamuoyuna açıklamaları, bununla ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar belirlenmiştir (Nohutçu, 2008: 111).

2.2.4. Belediyelerde Stratejik Planlamanın Hukuki Altyapısı

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma anlayışına dayalı olarak çıkarılan 5018 sayılı kanun ile birlikte stratejik planlama ve buna bağlı olarak performans dayalı bütçeleme sistemi kamu kurumlarında zorunlu hale getirilmiştir. 5018 sayılı yasanın yanı sıra özellikle yerel düzeyde stratejik yönetim anlayışının yasal bir zemine kavuşturulmasına yönelik olarak, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda stratejik planlama sürecine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Yerel yönetim mevzuatında stratejik planlama ve yönetim ilkelerine yoğun bir şekilde yer verilmesinin en önemli nedenlerinden biri, belediyelerde geleceğe dönüklük kültürünü yerleştirme kaygısıdır. Gerek stratejik plan öngörülerini gerekse diğer tamamlayıcı ilkeler belediyeleri/yerel yönetimleri gelecek planlaması yapmaya zorladığını söylemek mümkündür (Çukurçayır, 2010: 16). Yerel yönetimler ve dolayısı ile belediyeler özgürlük, eşitlik,

refah gibi değerlerin (Yıldırım, 1993: 35-36; Eryiğit, 2012: 46) etkin, verimli ve sürekli hizmet üretiminin sağlanmasında önemli idari birimler olmuşlardır. yerel yönetimlerin ve dolayısı ile belediyelerin bahsi geçen değerler ile yerinden yönetim ilkesine göre yapılanmış olmaları nedeniyle stratejik yönetim ve stratejik planlama bu kuruluşlar açısından hem daha büyük anlam ifade etmekte ve hem de daha etkin uygulanabilme fırsatını vermektedir.

Belediyeler düzeyinde stratejik planlamayı hukuki zemine kavuşturan en temel yasalar 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. 5393 sayılı kanunun “Stratejik Plan ve Performans Programı” başlığını taşıyan 41.maddesine göre nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyelerin stratejik plan hazırlamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Yine aynı maddenin ilk fıkrasında; *“Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçiminden itibaren altı ay içinde, kalkınma plan ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp meclise sunar.”* ifadesi bulunmaktadır. Bu bağlamda belediyeler stratejik planlarını yerel yönetimler genel seçiminden sonra altı ay içerisinde hazırlamaları ve kabul mercii olan belediye meclisine göndermeleri gerekmektedir. Fakat bu süreç içinde belediyelerin ilk stratejik planlarını ne zaman hazırlayacağına ilişkin gündem oluşmuştur. İçişleri Bakanlığı’nın¹ 2005/36 sayılı Genelgesi’ne göre belediyeler stratejik planlarını normal şartlarda yerel seçimleri takip eden altı ay içerisinde ve performans programlarını da ilgili olduğu yılbaşından önce hazırlamaları ve bunların bütçeye temel teşkil etmesi gerektiği, ilk stratejik planların ise bir yıl içerisinde hazırlanması gerektiği ve ilgili tarihe kadar DPT tarafından seçilecek belediyelerde stratejik planlama yapılması gerektiği belirtilmişti. Fakat 5393 sayılı Kanunun geçici 3.maddesinde, Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde stratejik planların hazırlanması gerektiği hükmü yer almıştır. 2000 yılı nüfus sayımına göre bu nitelikteki 205 belediyeye 13 Temmuz 2006 tarihine kadar süre verilmiştir. İlk

¹26/05/2006 tarihinde yayımlanan 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 10. maddesi gereği, stratejik planların kalkınma planlarına ve programlarına uygun olarak hazırlanmasından ve uygulanmasından mahalli idarelerde İçişleri Bakanlığı sorumludur.

stratejik planın ardından sonraki stratejik planlar, 29 Mart 2009 seçimlerinden sonraki altı ay içinde yani 29 Ekim 2009 tarihine kadar tamamlamış olmaları gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ise, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları sayılmış ve ilgili belediyenin yetki ve sınırları içerisinde kalan ilçe belediyelerinin görüşleri alınarak büyükşehir belediyesinin stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programları ve buna uygun olarak bütçesinin hazırlanması gerektiği ifade edilmiştir (Madde: 7).

Belediye teşkilatının en üst amiri olarak ilgili belediyenin stratejik planını hazırlamak, bu plana göre belediyeyi yönetmek, belediye yönetimin kurumsal stratejilerini oluşturarak bu stratejilere uygun şekilde bütçe hazırlamak ve son olarak belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini belirleme görevleri belediye başkanına verilmiştir (Kanun No: 5393, madde: 38; Kanun No: 5216, madde: 18).

Stratejik planlama, niteliği gereği hazırlanma sürecinde gerekli çevrelerin katılımını gerekli kılan bir süreç olması nedeniyle plan hazırlanırken üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer (Kanun No: 5393, Madde: 41/2).

2.2.5. Belediyelerde Stratejik Plan Hazırlama Süreci

DPT, kamu kurumlarına yol göstermesi açısından 5018 sayılı kanunun çıkarılmasıyla beraber, ilk sürümü 2003 yılında yayımlanmış olan bir stratejik planlama kılavuzu hazırlamıştır. 2006 yılında yine DPT tarafından çıkarılan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamada Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in ardından, stratejik planlama kılavuzu güncellenmiş ve ikinci sürümü Haziran 2006 yayımlanmıştır. 'Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu' gerek merkezi yönetim kuruluşlarının gerekse yerel yönetim kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde neler yapmaları gerektiği, ilgili süreci nasıl yönetmeleri gerektiğine ilişkin bilgiler sunmaktadır.

Belediyeler, stratejik planlama çalışmasında öncelikle 5393 sayılı Kanun (Büyükşehir Belediyeleri 5216 sayılı Kanun), 5018 sayılı Kanun ile sonrasında Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve yukarıda bahsi geçen Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve varsa ilgili belediyece yayımlanan stratejik planlama rehberini dikkate alarak stratejik planlama çalışmasını başlamlalıdır.

Belediyelerde stratejik planlamaya başlamadan önce hazırlık çalışmaları yapmak gerekmektedir. Yönetmeliğin² 8.maddesine göre; belediyenin üst yöneticisi olan belediye başkanı tarafından bir iç genelge ile stratejik planlama çalışmalarının başlatıldığı duyurulur. Çalışmaların koordinasyonu ve yönetimiyle ilgilenmek üzere strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde stratejik planlama ekibi kurulur. Bu ekip hazırlık dönemine ilişkin faaliyetleri ve stratejik planlama takvimini içeren bir hazırlık programı oluşturmalıdır. Oluşturulacak hazırlık programında, stratejik planlama sürecinin aşamaları, gerçekleştirilecek faaliyetler, bu aşamaların tamamlanacağı tarihleri gösteren bir zaman çizelgesi, stratejik planlamadan sorumlu birim ve kişiler, eğitim ve danışmanlık ihtiyacı olup olmadığı ile planlama sürecinde gerekli olacak beşeri ve teknik kaynak ihtiyacı bulunmalıdır. Stratejik planlama hazırlık sürecinde belirtilen hususların gerçekleştirilmesi ise zorunludur.

Stratejik planlamada hazırlık süreci planın başarılı olmasında büyük rol oynamaktadır (DPT, 2006: 11). Planın planlanması olarak da ifade edilen bu süreç içerisinde yapılması gerekenler daha genel ifadeyle ele alınacak olursa, şu başlıklar altında incelenebilir:

- a.) Planın sahiplenilmesi
- b.) Planlama sürecinin organizasyonu
- c.) İhtiyaçların tespiti
- d.) Zaman planı

² Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

a.) Planın Sahiplenilmesi: Stratejik plan, sadece bir ya da birkaç kişinin yapabileceği bir şey olmayıp, tüm kuruluş çalışanlarının planı sahiplenmesi yapılabilir. Çalışanların kurumsal anlamda planlamayı sahiplenmelerinin en önemli yolu, üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi ve bizzat kendisinin stratejik plan yaklaşımını benimsemesidir. Üst yönetim, stratejik plan yaklaşımını benimsediğini kuruluş çalışanları ile paylaşmalı ve kurumsal sahiplenmeyi sağlamalıdır (DPT, 2006: 11).

b.) Planlama sürecinin organizasyonu: Bu aşamada, stratejik planlama sürecinde hangi aktörlerin olması gerektiği, bu aktörlerin hangi aşamada ne tür işlevlerinin olacağı belirlenmektedir. Stratejik planlama sürecine dahil olması gereken birim, kişi ya da gruplar;

- Koordinatör birim
- Kuruluşun üst yönetici (belediye başkanı)
- Stratejik planlama ekibidir.

Koordinatör birimin temel görevi stratejik planı hazırlamak değil, planlama sürecinde çalışmalarını koordine etmektir. Örneğin, toplantıların organizasyonu, belediye içi ve dışı iletişimin sağlanması gibi destek hizmet niteliğindeki işleri yerine getirirler. Bu görev, strateji geliştirme birimi bulunana belediyelerde bu birim tarafından, olmayan yerlerde ise mali hizmetler daire başkanlığı tarafından yürütülür (DPT, 2006: 12).

Planlama içerisinde bir başka önemli kişi, kurumun üst yöneticisi olan belediye başkanıdır. Belediye başkanı, plan çalışmalarını her alanda desteklemeli, planın hazırlama sürecinde ve sonrasında bizzat çalışmaların içerisinde bulunmalıdır (DPT, 2006: 12).

Stratejik planlama sürecinde önem taşıyan ve süreç içine dahil olan bir başka oluşum stratejik planlama ekibidir. Etkin bir stratejik yönetim sağlamak için stratejik planlama ekibinin oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Stratejik planlama

ekibinin başkanı üst yönetici tarafından üst yöneticiler arasından seçilir. Bu anlamda ekip başkanı, ekibin oluşturulması, çalışmaların planlanması, ekip içi görevlendirmelerin yapılması ile ekip ve yönetim arasında koordinasyon görevlerinde bulunması gerekmektedir (DPT, 2006: 12). Stratejik planlama ekibi, küçük belediyelerde belediye başkanı ve birkaç birim yöneticilerinden oluşabileceği gibi, büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı, birimleri yöneten başkan yardımcıları, planlama ve finans gibi birimlerin yöneticilerinden oluşabilir. Oluşturulan stratejik yönetim ekibinin sorumluluğu, stratejik planların geliştirilmesi, güncelleştirilmesi ve yürütülmesine rehberlik edilmesi konularını kapsar. Aynı zamanda oluşan bu ekip, yeni stratejileri kontrol etme, kurumun yönünü belirleme ve etkinliğini değerlendirme gibi konulara da odaklanmaktadır (Ufuk ve Durna, 2002: 69; Theodore ve Streib, 1999: 316-317). Dolayısıyla belediyelerde stratejik planlama ekibinin başta üst yöneticiler olmak üzere inisiyatif alabilen kişiler tarafından oluşması büyük önem arz etmektedir. Burada değinilmesi gereken bir başka konu ise, oluşturulacak bu birimin stratejik yönetimin en ideal şekilde yürütülmesini sağlamak ve bu anlamda koordinasyonu da sağlayabilir nitelikte olmasıdır.

Stratejik planlama ekibindeki üye sayısı, karar üretmeyi imkansız hale getirecek kadar çok olmaması gerektiği gibi, farklı fikirlerin temsiline olanak tanımayacak kadar az olmamalıdır. Bu noktada en ideal sayı, 8-16 arasında olup, kurumdan kuruma farklılık gösterebilir (DPT, 2006: 12).

c.) İhtiyaçların Tespiti: Stratejik planlamanın hazırlık aşamasında önemli aşamalardan biri de ihtiyaçların tespitidir. Bu ihtiyaçlar kurum bazında değişiklik gösterebileceği gibi genel olarak eğitim ihtiyacı, danışmanlık ihtiyacı, veri ihtiyacı ve mali kaynak ihtiyacıdır (DPT, 2006: 13).

Stratejik planlama ekibi ve stratejik planlama çalışmalarına katkıda bulunacak kişilerin çalışmaya başlamadan önce eğitim ihtiyacı tespit edilmelidir (DPT, 2006: 13). Stratejik planla ilgili kişilerin eğitim almalarının, stratejik planlama yaklaşımını ve içeriğini öğrenme, DPT'nin hazırladığı kılavuzu anlama ve ona en uygun şekilde plan hazırlayabilme kapasitelerini geliştirme gibi faydaları sağlamakla beraber, stratejik planlama çalışmalarının sahiplenilmesini ve bu anlayışın örgüt

kültürünü geliştirme üzerindeki etkisini artırması açısından oldukça önemlidir (Songür, 2008: 74). Eğitim ihtiyacının tespitinde; eğitimin kapsamı, niteliği, süresi ve katılacak kişiler belirlenmelidir (DPT, 2006: 13).

Stratejik planlamada belirlenmesi gereken bir diğer ihtiyaç danışmanlık ihtiyacıdır. Stratejik plan çalışması, belirli bir uzmanlık, bilgi birikimi ve analize dayalı bir çalışma olmasından ötürü kurumlar/belediyeler danışmanlık hizmeti almak durumunda kalabilirler. Burada önemli olan nokta, danışmanlık hizmetinin yöntem ve süreç danışmanlığı ve eğitim danışmanlığı ile sınırlandırılmasıdır. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre stratejik planlar doğrudan doğruya ilgili kurumun kendi çalışanları tarafından yapılmalıdır (Madde: 5). Kuruluş dışı danışmanlar planın içeriğine müdahale etmemeli ve sadece istenen sonuçların elde edilmesi için yol göstermelidir (DPT, 2006: 13). Danışmanlık hizmetinin stratejik plan yapım sürecinin tümünde sağlanması, planlamanın etkili olması açısından önemlidir.

Hazırlık safhasında bir diğer önemli ihtiyaç, veri ihtiyacıdır. Stratejik planlama sürecinde mevcut durum analizinin belirlenmesi, vatandaşların/paydaşların süreçten beklentileri, performans değerlendirmesi gibi aşamalarda çeşitli verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaçların hazırlık aşamasında belirlenip, kim tarafından, ne kadar sürede hazırlanacağına dair planın yapılması da büyük önem kazanmaktadır. Son olarak, belirlenen ihtiyaçların belirli bir maliyeti olmaktadır. Stratejik plan yapım sürecinde ne kadar harcama yapılacağı, her bir ihtiyaç için ne kadar nereden finansman sağlanması gerekliliği belirlenmelidir.(DPT, 2006: 14). Burada yapılan bütçeleme faaliyeti, stratejik plan yapım sürecine yönelik olup, stratejik planda belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine yönelik bir çalışma değildir.

d.) Zaman Planı: Stratejik planların hazırlanmasında gerçekleştirilecek aşamaların bir zamanlama planının yapılması gereklidir. Söz konusu aşamaların hangi tarihlerde sonuçlandırılacağı hazırlık çalışmaları kapsamında belirlenmelidir (DPT, 2006: 14)

Yukarıda da ifade edildiği gibi, kurumlarda/belediyelerde oluşturulan stratejik planlama ekibinin tüm bu hazırlık çalışmalarını kapsayıcı bir hazırlık programı oluşturmaları ve bu program çerçevesinde stratejik planlama çalışmalarına başlanması gerekmektedir.

2.2.6. DPT'nin Belediyeler İçin Öngördüğü Stratejik Plan Hazırlama Yaklaşımı

DPT'nin kamu kurumları için hazırladığı kılavuz, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmayı amaçlamıştır. Kamu kurumlarına, belirtilen temel ilkelere bağlı kalmak koşuluyla, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini dikkate alarak şekillendirme yetkisi verilmiştir (DPT, 2006: 6). Kılavuzda sunulan stratejik planlama yaklaşımı her ne kadar tavsiye niteliğinde olsa da, kurumlar bunu bir zorunluluk olarak algılamış ve özellikle pilot uygulamalar çerçevesinde stratejik plan hazırlayan kurumlar bunu esas alarak stratejilerini formüle etmişlerdir (Barca ve Nohutçu, 2008: 348).

Stratejik planlama ve strateji geliştirmenin yönünü tayin eden yaklaşımların kaynak temelli ve çevre temelli yaklaşımlar olduğundan birinci bölümde bahsetmiştik. Bu bağlamda DPT'nin kamu kurumları için önerdiği stratejik planlama yaklaşımında (özellikle paydaş analizi, kurum içi analiz ve çevre analizleri göz önüne alındığında) SWOT yaklaşımını önermesi, temel yaklaşımının çevre temelli yaklaşım olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, kamu kurumlarının değişen çevre koşullarını takip ederek sürekli analizlerde bulunması ve bu analizler sonucunda çevreye uyum sağlaması beklenmektedir.

DPT, stratejik planlamayı süreç, strateji geliştirme, uygulama ve sonuçları değerlendirme olarak geniş bir çerçevede ele almıştır. Bu bağlamda, DPT'nin tüm kamu kurumları için öngördüğü stratejik planlama sürecinin aşamaları, Tablo-2.2.'de verilmiştir.

Tablo-2.2.: DPT'nin Kamu Kurumları İçin Önerdiği Stratejik Planlama Süreci

<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve programlar • Paydaş analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
--	---------------	------------

• SWOT (GZFT) Analizi		
• Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel ilkeleri	MİSYON VE İLKELER	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
• Arzu edilen gelecek	VİZYON	
• Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
• Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	
• Raporlama • Karşılaştırma	İZLEME	
• Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar ise şu şekilde sıralanmıştır (DPT, 2006: 9):

- Durum analizi
- Stratejik planlama sürecinde katılımıcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama
- Misyon, vizyon ve temel değerler
- En az bir amaç
- Her bir amacın altında en az bir hedef
- Hedef ölçüm kriteri (eğer hedef ölçülebilir nitelikte ifade edilememişse)
- Stratejiler
- Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu

2.2.6.1. Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı durum analizidir ve kuruluşun “neredeyiz?” sorusuna cevap verir. Durum analizi, kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesini sağlamak için mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerin eksik olduğunu bilmesini sağladığı gibi, kendi dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirme olanağı da sağlamaktadır (DPT, 2006: 15). Durum analizinde kurumun içinde bulunduğu dış çevre ile kurumun iç yapısı değerlendirilmektedir. Kurumun iç çevresi kendini bağlayan hukuki çerçeve, piyasa koşulları, rakiplerin durumu, kurumun hizmet ettiği alanda yaşanan gelişme ve değişimler ile ileride olması muhtemel olan gelişmeleri kapsamaktadır (Şentürk, 2005: 28).

Durum analizi kapsamında genel olarak şu değerlendirmeler yapılmalıdır (DPT, 2006: 15):

- Tarihi gelişim

- Kuruluşun kanuni yükümlülükleri ve mevzuat analizi
- Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi
- Paydaş analizi (Kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu olumlu ya da olumsuz etkileyen ilgili tarafların analizi).
- Kuruluş içi analiz (Kuruluş yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyi gibi öğelerin analizi)
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi)

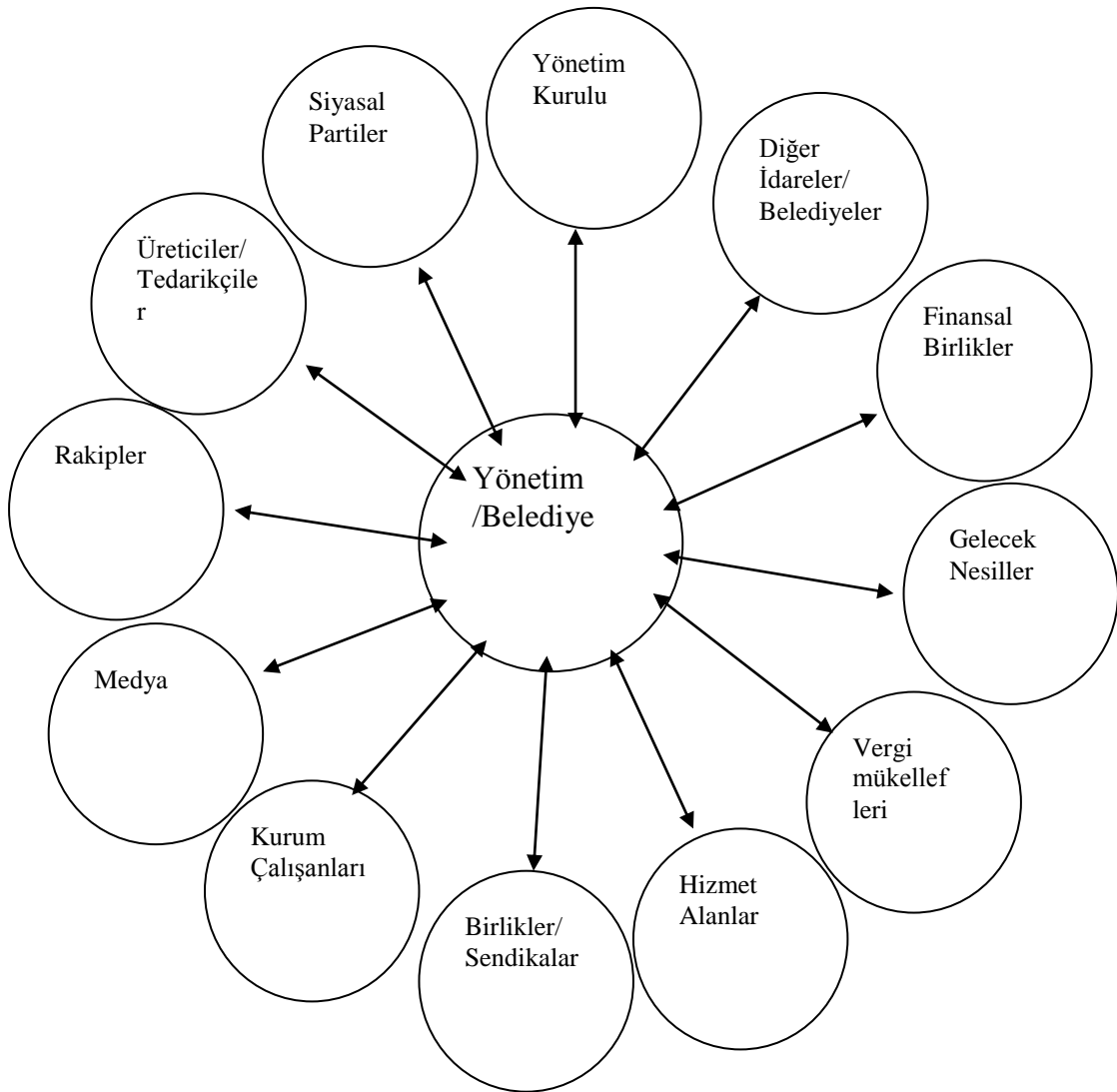
Kurumlar öncelikle kendi tarihsel gelişim aşamalarını analitik bir bakış açısıyla değerlendirdikten sonra yasaların ve çeşitli mevzuatın kendisine vermiş olduğu yetki ve sorumlulukların bir analizi yapmalıdır. Bu analiz ile kurumlar kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesi ve dolayısıyla misyonlarının belirlenmesine katkıda bulunmaktadır (DPT, 2006: 16). Yasal yükümlülüklerin tespiti ile kurumlar ürettikleri/sundukları hizmetlerin nasıl ve hangi çerçevede olması gerektiğine dair yükümlülüklerini de bilmiş olmaktadır.

Durum analizi kapsamında ele alınacak en önemli analizler, paydaş analizi, kurum içi analiz ve dış çevre analizleridir. Paydaş analizi, iç ve dış çevre analizlerine temel teşkil edecek nitelikte olup, aynı zamanda çeşitli çevrelerin stratejik planlama sürecine katılımını sağlamak ve ilgili çevrelerce stratejik planın sahiplenilmesini sağlamaktadır. Bir başka deyişle paydaş analizi; misyon bildirim ve etkili stratejiler üretebilmeye yönelik olarak çok önemli bir giriş niteliğindedir. Özellikle kamu kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kuruluşların paydaşlarının memnuniyetinin sağlanması ile başarının sağlanması yönünde paydaş analizi büyük önem taşımaktadır. Kurumlar paydaşlarının kim olduğunu bilmedikleri takdirde, ilgili paydaşların kurumları değerlendirme kriterlerinin ne olduğunu bilemedikleri gibi kuruluşun bu kriterlere karşı nasıl davranması ve paydaşlarını memnun etmek için

nasıl davranmaları gerektiğini bilmeleri de çok düşük bir ihtimal olacaktır (Bryson, 2004: 107).

Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan ya da dolaylı, olumlu ya da olumsuz bir şekilde etkilenen ve ya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. İdareler /belediyeler açısından ele alındığında Bryson (2004: 109)'ın hazırladığı paydaş haritası Şekil-2.1'de gösterilmiştir.

Şekil- 2.1: Kuruluşlar/Belediyeler İçin Paydaş Haritası



Kaynak: Bryson, 2004: 109

Genel bir sınıflandırma yapılacak olursa, kuruluşların paydaşlarını iç paydaşlar (kurum çalışanları, kuruluşun yönetim kurulu/üst yönetim), dış paydaşlar (siyasal partiler, diğer rakipler, medya, sendikalar, finansal birlikler, diğer kuruluşlar, üreticiler/tedarikçiler, vergi mükellefleri) ve dış paydaşın alt kümesi (DPT, 2006: 18) olarak sayılabilecek müşteriler bir başka ifade ile yararlanıcılar(Hizmet alanlar, gelecek nesiller) olarak sıralamak mümkündür.

Paydaşların tespitinden sonra bu paydaşların önceliklendirilmesi gerekmektedir. Çünkü belirlenen paydaşlar tümü ile etkileşim kurulmasını olanaksız hale getirebilecek sayıda olabilmektedir. Paydaş görüşlerinin alınmasında ve plana yansıtılmasında etkinlik sağlamak için önceliklendirme yapılması gerekir. Paydaş analizinde en son yapılması gereken ise, görüşlerinin alınmasıdır. Paydaşların görüşlerinin alınmasında mülakat, anket uygulaması, atölye çalışması, toplantı, çalıştay gibi yöntemlerden yararlanılabilir (DPT, 2006: 21). Paydaş görüşlerinin alınması ve bunun stratejik plana doğrudan yansıtılması, stratejik planın uygulanabilirliği ve kabul edilebilirliğini artırmak için önem taşımaktadır.

Durum analizinde paydaş analizinden sonra kurum içi analiz ve çevre analizleri yapılmaktadır. Bu analizlerde kullanılmak üzere tercih edilen yöntem SWOT (GZFT) analizidir. Güçlü (strength), zayıf (weakness), fırsat (oppotunity), tehdit (threat) baş harflerinin bir araya gelmesinden oluşan SWOT analizi, kuruluşun kendisinin ve kuruluşu etkileyen koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. Bu yöntemde, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ile kuruluş dışında oluşabilecek fırsat ve tehditler belirlenir (DPT, 2006: 23). Kuruluşun güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi kurum içi analiz kapsamında, fırsatlar ve tehditlerin tespiti ise çevre analizi kapsamında yapılmaktadır.

Çevre analizinde kuruluşu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler değerlendirilmekte olup bu analiz kapsamında ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, politik, çevresel, teknolojik ve rekabete yönelik etkenlerin belirlenmesi gerekmektedir (DPT, 2006: 25). Dış çevre, ilgili kuruluş üzerinde yoğun etkide bulunan öğeleri kapsar. Örneğin belediyeler, kendileri hakkında yasaların hazırlanmasında girişimde bulunabilirler fakat bu etki dolaylı bir etkidir. Bununla

beraber hukuki düzenlemeler belediyeleri doğrudan etkilemektedir (Şentürk, 2005: 31).

Dış çevre analizi-özellikle belediyeler açısından- uzak dış çevre ve yakın dış çevre olarak iki şekilde yapılmalıdır. Belediyeler açısından uzak dış çevre, belediyelerin amaçlarına ulaşmak için yapacakları çalışmaları etkileyen ama etkisi az olup orta ve uzun vadede kendini gösteren çevrelerdir. Bu bağlamda, kamu yönetimi alanında dünya çapında küresel değişimler, aynı zamanda yerel yönetimlerin de daha çok yetki ve sorumluluk sahibi olmalarına neden olması münasebetiyle uzak dış çevre kapsamında ele alınabilir (Şentürk, 2005: 31-32)

Yakın dış çevre ise, ilgili kurumun daha fazla etkisi altında kaldığı, değişimlerden kısa sürede ve daha şiddetli bir şekilde etkilendiği çevreyi ifade etmektedir. Belediyeler açısından yakın dış çevre; belediyelerin yetki, görev ve gelirlerine yönelik mevzuat, kalkınma plan ve programlar, ülkenin makroekonomik şartları, belediyelerin hizmet verdikleri kentin ve çevresinin kentsel gelişim seviyeleri ve ihtiyaçları ile belediyelerin ilişkide bulunabileceği kurum ve kuruluşları kapsar (Şentürk, 2005: 37-54). Kuruluşlar/belediyeler, hem uzak hem yakın dış çevrelerine ilişkin analizlerde bulunarak kendileri için kritik olan fırsat ve tehditleri belirlemelidirler.

Durum analizi kapsamında kuruluşların yapmaları gereken analizlerden diğeri kurum içi analizdir. İç analiz, kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenmesi suretiyle güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesidir (DPT, 2006: 22). Aslında çevre analizi iç analize de büyük katkı sağlamaktadır. Çünkü çevre analizi ile belirlenen fırsat ve tehditler karşısında kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri de ortaya çıkmış olmaktadır (Yüksel, 2002: 35). Kurum içi analiz kapsamında, kurumun mali gücü, insan kaynakları durumu, araç-gereç, fiziki kaynakların durumu, örgüt yapısı, iletişim yapısı ile kurum kültürü, teknoloji gibi konular ele alınmaktadır (DPT, 2006: 24; Şentürk, 2005: 55).

2.2.6.2. Misyon, Vizyon ve Temel Değerlerin Tespiti

Durum analizi yapıldıktan sonra kuruluş stratejik planlamaya ilişkin sürece hazır hale gelmiş demektir. Bu analizden sonra kuruluşlar ne durumda olduklarını tespit etmiş olmaktadır. Bu sürecin ardından kuruluş, temel değerlerini, misyonunu ve vizyonunu belirlemelidir. Stratejik planlamada ilgili kuruluşun misyon, vizyon ve ilkelerinin belirlenmesi, o kuruluşun varması istenen noktaya ulaşması açısından bir kimlik oluşturmaktadır. Kuruluşun kurmuş olduğu kurumsal kimliği ile sunduğu/sunacağı hizmetler arasında büyük bir ilişki bulunmaktadır.

Misyon, bir kuruluşun varlık sebebini ifade eder ve temelde kuruluşun neden var olduğu, neyi başarmak istediği; istediği amaçlara ulaşmak için temel yöntem ve faaliyetlerinin neler olduğu, kuruluşun amacını takipte kuruluş çalışanlarına yardımcı olacak ilkeler ya da inanışları tanımlamaya çalışır (Steiss, 2003: 62; Bryson, 2004:). Misyon bildirimini açık anlaşılır olmakla beraber kısa ve öz bir şekilde kuruluşun amaç ve hedeflerini ifade eder. Kuruluşun, toplumsal refahı artırmak amacına yönelik olarak yapacağı katkıları ve asıl varoluş nedenini açıklamaya çalışır. Misyon bildiriminde “Neye hizmet ediyoruz? Temel amacımız ve varoluş nedenimiz nedir? Bizi kendimize özgü yapan ve diğer kuruluşlardan ayıran özellik nedir?” gibi sorulara yanıt aranmaktadır (Berry, 2007: 334).

Kuruluşlar misyon bildiriminde bulunmadan önce şu soruları kendilerine sormalı ve mütabakat sağlamaya çalışmalıdırlar (DPT, 2006: 28; Bryson, 2004: 114-116):

- Kuruluşun varlık nedeni nedir?
- Kuruluşun felsefe, değer ve kültürü nedir?
- Kuruluş hangi alanda çalışmaktadır?
- Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılamaktadır?
- Kuruluşun yerine getirmekle sorumlu olduğu görev/görevler nedir/nelerdir?

Misyon bildiri, kuruluşun üst yönetimi tarafından stratejik planlama ekibi ile birlikte diğeri birimlerin de görüşleri alınarak geliştirilir (DPT, 2006: 27). Misyon üzerinde mutabakatta bulunmak -özellikle belli bir konsensüs sağlanarak oluşturulmuşsa- kurumun performansını olumlu yönde artıracak bir güç kaynağını kendisine sağlaması anlamına gelmektedir (Bryson, 2004: 104). Bu anlamda, kurum çalışanlarının misyon üzerinde ne kadar anlaşma sağladıkları ve misyonlarını benimsedikleri, o kurumun başarısını doğrudan etkilemektedir.

Bunun yanı sıra şu noktaya da değinmek gerekir ki, misyonun sadece lafzi olarak ifade edilmesi, gerçek misyonun oluşması anlamına gelmemektedir. Misyon içerden ve anlayıştan ileri gelmekte ve oluşmaktadır. Bir başka deyişle misyon, kuruluşun geleceğe dair yapacakları yönündeki stratejik niyeti ifade etmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2004: 166-167).

Vizyon ise, bir örgüt çalışanlarının tümünün geleceğe dair paylaştığı ortak resimdir. Bu anlamda mevcut gerçekler, umutlar, hayaller, tehlike ve fırsatların bir araya gelmesiyle oluşan, örgütün bir bütün olarak geleceğini tanımlaması için bilinenden bilinmeyene doğru zihni bir bakış, kurumun ne olabileceğine dair ileri bir görüş, onun gelecekteki durumu ve başarısı ile ilgili bir rüya (Dinçer, 2004: 6) olarak tanımlanabileceği gibi kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin kısa fakat güçlü bir anlatımını kapsar (DPT, 2006: 29).

Vizyon bildiri, örgüt içindeki insanların birlikte çalışmalarını sağlayarak onları motive edecek başarı imajını sağlamayı araştırması bakımından misyon bildiriminden daha kapsamlı olup daha geniş toplumsal alanı kapsamaktadır. Vizyon bildirimleri, örgütlerin misyonlarına ve örgütsel değerlerine uygun; gerçekçi ve inandır, değişime cevap verebilen, kolay anlaşılabilir olmalıdır (Steiss, 2003: 63). Bryson'a göre (2004: 225) vizyon bildiri; örgütlerin misyonlarını, temel değerlerini, temel stratejilerini, performans kriterlerini, önemli karar yapım süreçlerini ve etik standartlarını içermelidir. Aynı zamanda vizyon, örgütün varlık gerekçeleri ve hizmet ettiği önemli sosyal amaçları vurgulamalıdır. Kısa ve anlaşılır olması da önemli bir faktördür.

Vizyon bildiri için cevaplanması gereken sorular şunlardır (DPT, 2006: 29):

- Kuruluşun ideal geleceği nedir?
- Kuruluş, çalışanları ve yararlanıcılar tarafından nasıl algılanmak isteniyor?
- Hesap verme sorumluluğunu taşıyan idari ve siyasi otoriteler nasıl bir gelecek öngörüyor?

Vizyonun, stratejik planlamanın kalbi olduğu söylenebilir. Vizyoner bakış açısıyla başlayan süreç stratejik planlamaya dönüşmekte ve buna bağlı olarak stratejiler oluşturulmuş olmaktadır. Kuruluş düzeyinde sağlam bir vizyon ortaya koymadan, gelecek odaklı bir yaklaşım benimsemeyen stratejik planlama sürecine geçilmesi mümkün değildir (Yüksel, 2007: 403). Kuruluşun kendi geleceğine ilişkin öngörülerde bulunmadan yapılan stratejik planlar sadece yazılı bir metin olmaktan öteye geçememektedir.

Yerel yönetimler ve dolayısıyla belediyeler açısından vizyon, küresel rekabet ve dönüşüm ortamında yaşamsal bir öneme sahiptir. Her yerel yönetim, ölçek büyüklüğüne bakmadan kendisine bir vizyon oluşturmalı, gelecek tasarımı hazırlamalı ve mevcut gelecekte daha iyi nasıl olabilir anlayışını kendine düstur edinmelidir (Çukurçayır, 2011: 67).

Yerel yönetimlerde vizyon konusunun kurumsallaşma ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Kurumların günübirlik politikalar üretmek yerine belirli ilkeler benimsemesi, sürekli öğrenme ve gelişme anlayışı çerçevesinde politika ve hedefler üretebilmesi kurumsallaşma göstergesi olarak sayılabilir. Vizyon tespitinde en önemli husus, amaç-araç uyumunun sağlanmasıdır. Bir başka ifadeyle vizyon, mevcut kaynaklar ve bileşenler kullanılarak en iyiye ulaşabilmek adına gerçeleştirilmesi mümkün olan geleceği ifade etmektedir. Buradan yola çıkarak vizyonun gerçeleştirilmesinde önemli hususlardan bir diğerinin de, iyi tanımlanmış ve anlaşılmış misyon olduğu söylenebilir (Çukurçayır, 2011: 67-68).

Geleceğe yönelik tasarımın yapılmasında kuruluşun temel değerlerini belirlemesi de büyük önem taşımaktadır. Temel değerler, kuruluşun toplumsal

ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eder. Temel değerler, kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder. Genel anlamıyla temel değerler, kişilere, süreçlere ve performansa ilişkin olmak üzere üçe ayrılabilir. Kuruluş temel değerleri belirlenirken şu sorular sorulmalıdır (DPT, 2006: 30-31):

- Kuruluşun çalışma felsefesi nedir?
- Kuruluşun çalışmalarına temel teşkil eden ilkeler, standartlar ve idealler nelerdir?
- Kuruluşun personeli tarafından benimsenen değerler ve inançlar nelerdir?

2.2.6.3.Stratejik Amaç ve Hedefler

Kuruluş, misyon, vizyon ve temel ilke ve değerlerini belirledikten sonra, bu ifadelerin somutlaşmasına ve gerçekleşmesine yönelik olarak amaç ve bu amaçlara bağlı olarak hedeflerini belirlemelidirler. Amaçlar, kuruluşun genel çerçevede ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu gösterir (Şentürk, 2005: 95). Bir başka ifade ile amaçlar, bir kuruluşun belli bir zaman dilimi içerisinde misyonunu yerine getirme ve vizyonuna ulaşma şeklini ifade eden, sonuca yönelmiş orta ve uzun dönemli stratejik amaçlarını ifade etmektedir. Stratejik amaçlar, kurum için açık bir yön belirlemeli, hedeflerin gerçekleşmesinde yol gösterici, gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır (Murat ve Bağdigen, 2008: 88). Kuruluş stratejik amaçlarını tespit ederken şu sorulara yanıt aramalıdır (DPT, 2006: 32):

- Kuruluş misyonunu yerine getirmek için neler yapmalıdır?
- Kuruluş orta vadede neleri başarmayı amaçlamaktadır?
- Kuruluşun faaliyetleri dış çevre ile uyumlu mudur, uyumlu değilse hangi değişiklikler yapılmalıdır?

“Kentsel estetik seviyeyi yükseltmek”, “hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için süreç odaklı yönetim anlayışıyla hareket etmek”, “mali yönden kendine yetebilen bir belediye olmak için etkin kaynak yönetimi yaklaşımını uygulamak” gibi ifadeler stratejik amaçlara örnek olarak verilebilir.

Hedefler, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak geliştirilen ölçülebilir yani belli bir miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir alt amaçlarıdır (DPT, 2006: 34). Hedefler, stratejik amaçların bir fonksiyonudur ve stratejik amaçlara göre daha kısa vadelidir. Bu açıdan stratejik amaçlar ile buna bağlı olarak oluşturulan hedefler birbiri ile uyumlu olmalı ve birbirini desteklemelidir. Hedeflerin belirlenmesi, aynı zamanda stratejik amaçların gerçekçi olup olmadığını göstermesi bakımından oldukça önemlidir (Dinçer, 1998: 144). Hedeflerin sonuçlara odaklı olmaları nedeniyle gerçekleştirilme sürelerinin de ifade edilmesi gerekmektedir. Kuruluşlar hedef tespitinde bulunurken şu sorulara yanıt aramalıdır (DPT, 2006: 34):

- Hedefler, kuruluşun misyon, vizyon, temel değerler ve amaçları ile tutarlı mı?
- Hangi spesifik sonuçlara ulaşılmaya çalışılıyor? Sonucu etkileyen etkenler nelerdir?
- Bir amaca yönelik hedeflerin tümü gerçekleştirildiğinde o amacın ne kadarı hayata geçmiş oluyor?
- İstenilen sonuçlara ne kadar sürede ulaşılabilir?
- Bu hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişme ölçütü nedir?
- Ölçme için hangi verilerin ne şekilde temin edilmesi gerekir?

“Kentın planlı alan oranı 3. yıl sonunda %80’e 5. yıl sonunda %100’ e ulaşacaktır”, “vatandaş talep ve şikayetlerine cevap süresi 2. yıl sonunda 1 güne, 5. yıl sonunda 6 saate indirilecektir.”, “personelle yılda kişi başına 10 saat eğitim verilecektir.” (Şentürk, 2005: 38) ifadeleri hedef ifadelerine örnek olarak verilebilir.

2.2.6.4.Stratejiler, Faaliyetler ve Projeler

Belirlenen amaç ve hedeflere hangi yöntem ile nasıl ulaşılabacağına yönelik yol haritasının çıkarılması gerekmektedir. GZFT (SWOT) analizi tamamlandıktan sonra bu yol haritasının oluşmasına katkıda bulunacak stratejilere karar verilmesi gerekmektedir. Aşağıda ifade edilen GZFT (SWOT) matrisi çerçevesinde kuruluş içsel analiz sonucunda ortaya koyduğu güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal analiz sonucu karşı karşıya kaldığı fırsat ve tehditlere göre farklı strateji kararları verilebilir (Aktan, 2006: 181).

Tablo-2.3. :GZFT (SWOT) Matrisi ve İzlenecek Stratejiler

İÇSEL FAKTÖRLER	Güçlü Yanlar (G)	Zayıf Yanlar (Z)
	Yönetim yapısı, personel yönetimi, hizmet sunum şekilleri vs. alanlarda üstünlükler	Yönetim yapısı, personel yönetimi, hizmet sunum şekilleri vs. alanlarda zayıflıklar
DIŞSAL FAKTÖRLER		
Fırsatlar (F)	GF Stratejileri	ZF Stratejileri
Yetki ve sorumlulukların artması, gelir kaynaklarını artıracak unsurlar gibi konularda fırsatlar		
Tehditler (T)	GT Stratejileri	ZT Stratejileri
Hızlı göç, çarpık kentleşme, hizmette bulunulan nüfusun niteliği vs. konularda tehditler		

Kaynak: Aktan, 1999: 42

Yukarıda verilen matris çerçevesinde kuruluş, karşı karşıya kaldığı tehditler ve kendinin zayıf yönlerini en aza gidermeye yönelik ZT stratejileri uygulamalıdır.

Kuruluş, zayıf yönlerinin yanı sıra belli fırsatlarla karşı karşıya kalabiliyorsa, ZF stratejisi uygulayarak dışardan gelen fırsatları değerlendirmeli ve zayıf yönlerini gidermelidir. Yine kuruluş, dışarıdan gelen tehditlerin olumsuz etkilerini, güçlü yönleriyle en aza indirmek için GT stratejileri uygulamalıdır. Son olarak, kuruluşun, hem güçlü yönleri hem de dışardan gelen fırsatları en yüksek düzeyde değerlendirmesine yönelik uygulanan stratejiler GF stratejileridir.

Uygulama stratejilerinin tespitinden sonra, “Belirlenen hedefe nasıl ulaşılabilecektir?” sorunun cevabını hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik oluşturulan faaliyet ve projeler çerçevesinde açıklanmaktadır. Faaliyet ve projeler, stratejik planı uygulamak için kullanılan stratejilerin detaylı bir anlatımıdır (Demir ve Yılmaz, 2010: 82). Bu kapsamda mal ve hizmetlerin ne kadar süre içerisinde üretileceği, bunların miktarı, maliyetleri ve kalitesi açık ve öngörülebilir somut bir veri seti ile ortaya konmalıdır (Murat ve Bağdigen, 2008: 90). Aynı zamanda tespiti yapılan faaliyetleri yerine getirmekten sorumlu birimlerin belirtilmesi ve bu çerçevede bu birimlerin yetki ve sorumlulukları da açık bir şekilde ifade edilmelidir (Murat ve Bağdigen, 2006: 92).

2.2.6.5. Performans Göstergeleri

Performans kavramı, genel olarak bireyin, grubun ya da planlı bir şekilde yapmayı amaçladığı herhangi bir etkinliğinin belli standartlarda yürütülmesi, başarıyı odaklaması, etkinlik ve verimliliği hedeflemesi, bir bütün halinde bu sürecin yönetilmesi ile bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının sürekli olarak kontrol edilmesinin bir göstergesidir (Eroğlu, 2011: 18). Stratejik yönetim uygulamalarının en önemli aşamalarından biri, oluşturulan amaç ve hedeflerin ne kadar gerçekleştirildiğine yönelik değerlendirme yapılması, bir başka ifade ile kuruluş performansının ölçülmesidir. Söz konusu değerlendirme sürecinde belli birtakım ölçüt ve göstergelerin oluşturulması kaçınılmazdır. Performans göstergesi olarak ifade edilen bu göstergeler, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır (Maliye Bakanlığı, 2009: 25) gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya

konulmasında kullanılır. Performans göstergesi ölçülebilirliğin sağlanması amacıyla miktar, zaman, kalite ya da maliyet cinsinden ifade edilebilir (DPT, 2006: 36).

Performans göstergeleri şu şekilde sınıflandırılabilir (DPT, 2006: 36-38):

- **Girdi:** Girdi, bir ürün veya hizmetin üretilmesine yönelik olarak gerekli olan mali ve fiziksel kaynakları ifade eder. Girdi göstergeleri, ölçülecek unsura temel olan başlangıç durumunu yansıtmaktadır. Bakım onarım için asfalt miktarı, ihtiyaç duyulan öğretmen sayısı gibi göstergeler girdi göstergeleridir.

- **Çıktı:** Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri daha çok üretilen ürün ve hizmetlerin niceliksel sonuçlarını göstermekte olup, üretim sürecinin kalitesi veya etkinliği ile ilgili açıklamayı içermemektedir. Bakım onarımı yapılan karayolu, okuldan mezun olan öğrenci sayısı gibi ifadeler çıktı göstergeleridir.

- **Verimlilik:** Birim çıktı başına girdi veya maliyetin ifadesidir. Bir başka ifade ile girdi ile çıktı arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Birim karayolu başına bakım- onarım maliyeti (zaman/çıktı), sağlanan turizm geliri başına tanıtım harcaması (maliyet/sonuç) gibi göstergeler verimlilik göstergeleridir.

- **Sonuç:** Elde edilen çıktıların, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Hedeflere ulaşmadaki başarı seviyesi etkililik ile ifade edilmektedir. Bu bağlamda sonuç göstergelerinin, hedeflerin gerçekleştirilmesinde etkililiğini göstermektedir. Bakım onarımı yapılan karayolunda ulaşım hizmetlerindeki iyileşme (zaman tasarrufu, kaza sayılarında azalma vs.), ülkeye gelen ve fiilen yatırım yapan yabancı sermayedeki artış (yüzde ve miktardaki değişim) gibi konular sonuç göstergeleri kapsamına girmektedir.

- **Kalite:** Mal veya hizmetlerden yararlananların ya da ilgili kişi, grup ve kuruluşların beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeyi göstermektedir. Güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük gibi ölçütler bu kapsamda ele alınabilir. Bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre

içinde tekrar bakım ve onarım ihtiyacı göstermeyenlerin oranı, taburcu olan hastalardan tedavi hizmetlerinden memnun olanların oranı gibi göstergeler bu kapsamda ele alınabilir.

Performans göstergelerinin oluşturulması ve değerlendirilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesiyle mümkün olmaktadır. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı performans göstergelerinin oluşturulmasında olduğu gibi performans ölçümü ve değerlendirilmesinde de ön koşuldur (Şentürk, 2005: 123). Bu bağlamda sürecin tümünde gerekli olan verilerin, çeşitli aralıklar ve periyotlarla toplanması ve elde edilip raporlanması büyük önem taşımaktadır.

Burada değinilmesi gereken bir başka nokta, performans göstergelerinin de performanslarının ölçülebilmesidir. Bu bağlamda iyi bir performans göstergesi şu özelliklere sahip olmalıdır (Şentürk, 2005: 124):

- Anlamlılık (stratejik amaç ve hedefle doğrudan ilgili olup olmama durumu)
- Kapsamlılık (birlikte ele alındığında stratejik amaç ve hedeflerin bütün yönlerini kapsama durumu)
- Geçerlilik (seçilen göstergenin ölçmeye çalıştığı hedefi doğrudan temsil edip etmemesi)
- Sorumluluk (belli bir birimler bağlantı durumu)
- Dengelilik (birden fazla göstergenin bir arada uyumlu olarak kullanımı)
- Nesnellik (göstergenin herkes için net ve açık ifadelerle belirtilme durumu)
- Basitlik (hesaplanması ve yorumlanmasındaki kolaylık)

- Güvenilirlik (gösterge için kullanılacak veri setinin doğru, tutarlı ve zaman içinde karşılanabilir nitelikte olma durumu)
- Ulaşılabilirlik (gösterge için toplanacak verinin kolayca, kısa zamanda ve uygun maliyetle toplanma durumu)
- Kullanışlılık (toplanan verilerin karar verme, uygulama ve öğrenmede etkili olma durumu)
- Sahiplenme (ilgili tarafların söz konusu göstergenin kullanılmasını anlamlı bulma durumu)

Yukarıda sözü edilen nitelikler çerçevesinde kuruluşlarda performans göstergeleri, idarelerin faaliyet ve projelerinin nitelikleri dikkate alınarak faaliyet ve projeleri yürüten birimlerce belirlenmektedir.

2.2.6.6. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme, stratejik planlama sürecinin bütçe ile bağlantısının kurulmasını sağlayacak en temel faaliyettir. Plan –bütçe ilişkisi, kurumların stratejik planlama ve bütçe sisteminin başarısında büyük bir öneme sahiptir (Songür, 2008: 69). Maliyetlendirme aşaması, performans esaslı bütçeleme mantığı çerçevesinde oluşturulması nedeniyle, gerçekleştirilmesi hedeflenen faaliyetlerin sonraki aşamalarda ne derece gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda değerlendirme yapabilmeye olanak tanımaktadır. Bu bağlamda maliyetlendirme, stratejik plan ile bütçe arasında köprü görevi gören performans programlarının oluşturulması sürecine de temel dayanak oluşturmaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler çerçevesinde oluşturulan faaliyet ve projeler, bunların maliyetleri ile kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenmektedir. Bu aşamada, her bir faaliyet ya da projeden sorumlu harcama birimlerince ilgili faaliyetin maliyeti belirlenmekte ve bu şekilde hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılmaktadır. Her bir maliyet tahmin tablosu ilgili kuruluşun mali hizmetler birimince bir araya getirilmekte, hedeflerin maliyet tahmini toplamından amacın tahmini maliyeti, oradan ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine

ulaşılmaktadır. Beş yıllık toplam ise, planın toplam maliyeti vermektedir (DPT, 2006: 42; Maliye Bakanlığı, 2009: 11). Bir kuruluşun hazırlaması gereken maliyet tablosu Tablo-2.4.' de gösterilmiştir.

Tablo-2.4.: Maliyet Tablosu

	Planın 1.yılı	Planın 2. yılı	Planın 3. yılı	Planın 4. yılı	Planın 5.yılı
Amaç 1					
1.1. Hedef					
Faaliyet 1.1.1.					
Faaliyet 1.1.2.					
1.2. Hedef					
Faaliyet 1.2.1.					
Faaliyet 1.2.2.					
TOPLAM					

Kaynak: DPT, 2006: 42

Kuruluş, hazırlamış olduğu toplam maliyetleri elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması gerekmektedir. Bu bağlamda kuruluşun yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin geleceğini tahmin etmesi gerekmektedir. Bütçelerin en fazla üç yıllığına yapılması (www.bumko.gov.tr, 2012) nedeniyle kuruluşlar ilk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynakları belirlemelidir. Bütçe dışı kaynaklar ve stratejik planın geri kalan iki yılı için kuruluş, gelirlerini tahmini olarak belirlemelidir (DPT, 2006: 42). Bu bağlamda kuruluş, kaynak tablosunu Tablo-2.5 'deki hazırlamalıdır.

Tablo-2.5.: Kuruluş Kaynak Tablosu

Kaynaklar	Planın 1.yılı	Planın 2.yılı	Planın 3.yılı	Planın 4. yılı	Planın 5.yılı
Konsolide Bütçe					
Fon					
Döner Sermaye					
Özel Hesaplar					
Vakıf ve Dernekler					
Dış Kaynak					
Diğer					

Kaynak: Şentürk, 2005: 109; DPT, 2006: 43

Tüm bu tespitlerle birlikte maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi gerekmektedir. Eğer örtüşme olmuyorsa, belirlenen stratejik alternatiflerden daha düşük maliyetli olanı seçilebilir, amaç ve hedefler önceliklendirilebilir ya da amaç ve hedeflerin zamanlaması değiştirilebilir. Önceliklendirmede, kalkınma planları, programlar ve diğer üst belgeler göz önüne alınarak politika üretilmesi gerektiği gibi, verimlilik, etkinlik, sürdürülebilirlik ve uygunluk gibi öğeler de büyük rol oynamalıdır (DPT, 2006: 43).

2.2.6.7. İzleme ve Değerlendirme

Stratejik yönetim sürecinin bu evresi, seçilen stratejilerin değerlendirilmesi ve kontrolünün yapılmasıdır. Bir başka ifade ile bu aşamada, seçilen stratejilerin kuruluşu belirlenen amaçlara ne derece ulaştırdığı değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmenin sonucunda kuruluşun üst yöneticisi, geri besleme süreciyle uygulanan stratejinin dönütünü almakta ve söz konusu stratejilerin aynen veya düzeltilerek mi kullanacağı yoksa yeni stratejiler mi geliştireceği konusunda politika üretmektedir (Dinçer, 1998: 96). Bu sayede stratejik yönetim sürecinin de

devamlılığı sağlanabilmektedir. Öyle ki, stratejik yönetim faaliyeti, sürekli ve bitmeyen, her zaman daha iyiye ulaşmayı amaçlayan bir faaliyettir.

Aslında bu aşamanın bir çeşit performans denetimi olduğunu söylemek mümkündür. Performans denetimi, performansın temel boyutları olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu sağlamak için tüm faaliyetlerin sistemli ve objektif olarak değerlendirilmesini kapsamaktadır (Özer, 1997'den aktaran Eroğlu, 2011: 70). Değerlendirme sürecinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, stratejik planın uygulama sürecinde izlemenin yapılması, sürecin belirli zaman aralıklarıyla raporlanması gerekmektedir. Raporlama, izleme faaliyetinin temel aracıdır ve objektif olarak hazırlanmalıdır (DPT, 2006: 45).

İzleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve bu bağlamda faaliyetlerin de sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Stratejik planlama ve yönetim anlayışının temelinde yatan hesap verme sorumluluğunun oluşmasında, izleme ve değerlendirme faaliyeti büyük önem taşımaktadır (DPT, 2006: 45).

2.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ VE EŞGÜDÜM

Türkiye'de stratejik planlama anlayışı gerek merkezi yönetimler gerekse belediyeler için nispeten yeni bir kavramdır. Planlama açısından bakıldığında farklı yetki ve sorumluluklara sahip planlama hiyerarşisi içinde yer alan kurumların farklı zamanlarda hazırladıkları planlar ile yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacak stratejik planlar, tüm bu planlar arasında eşgüdüm ve koordinasyon sorununu meydana getirmiştir. Bu sorunun ortadan kaldırılmasına yönelik olarak mevzuatta çeşitli düzenlemeler yapılmış ve kademelenme ile sorun çözülmeye çalışılmıştır. Mevcut kademelenme sistemi ise kuruluş bazında hazırlanan stratejik planlar ile üst ölçekli planlar arasında hiyerarşi meydana getirmiştir (Eryiğit, 2012: 97). Bu durum, stratejik planlar ile üst ölçekli planlar arasında dikey eşgüdüm olgusunu ön plana çıkartmaktadır.

Yerel düzeyde yapılan planlar açısından bakıldığında, aynı yerel alanda birden çok hizmet sunan yerel yönetim biriminin varlığından söz edilebilir. Bu birimler ise

en genel ifadesiyle büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve ilçe belediyeleridir. Özellikle 5216 sayılı kanunla bazı büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il mülki idare sınırları eşitlenmiştir. Bu durum ise aynı yerel alana yönelik hizmetlere ilişkin stratejik planların yatay düzeyde eşgüdümünü gerekli kılmaktadır (Eryiğit, 2012: 97). Bu durum büyükşehir belediyeleri ile sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin stratejik planlarının birbiri ile uyumunu gerekli kılmaktadır.

Planlar arasındaki eşgüdüm sorunu özellikle büyükşehir belediyeleri düzeyinde yaşanmaktadır. Bunun en büyük nedeni ise, büyükşehir belediyelerinin stratejik plan dışında imar planı, nazım imar planı, performans programı, faaliyet raporu, iç kontrol sistemi gibi plan ve program belgelerini hazırlamak durumunda olmalarıdır. Söz konusu belgeler arasında da eşgüdümün olması gerekmektedir.

2.3.1. Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planı ve Dikey Eşgüdüm

Belediyeler, stratejik planlarını hazırlarken üst ölçekli bazı plan ve programları göz önüne almak durumundadırlar. 5018 sayılı kanunun 9. maddesi, *“kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle plan hazırlar.”* ifadesiyle stratejik plan hazırlama sürecinde uyulması gereken aşamaları anlatmıştır. Yine, aynı kanunun 11. maddesi, üst yöneticilerin kurum stratejik plan ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması konusunda sorumlu olduklarını belirtmiştir.

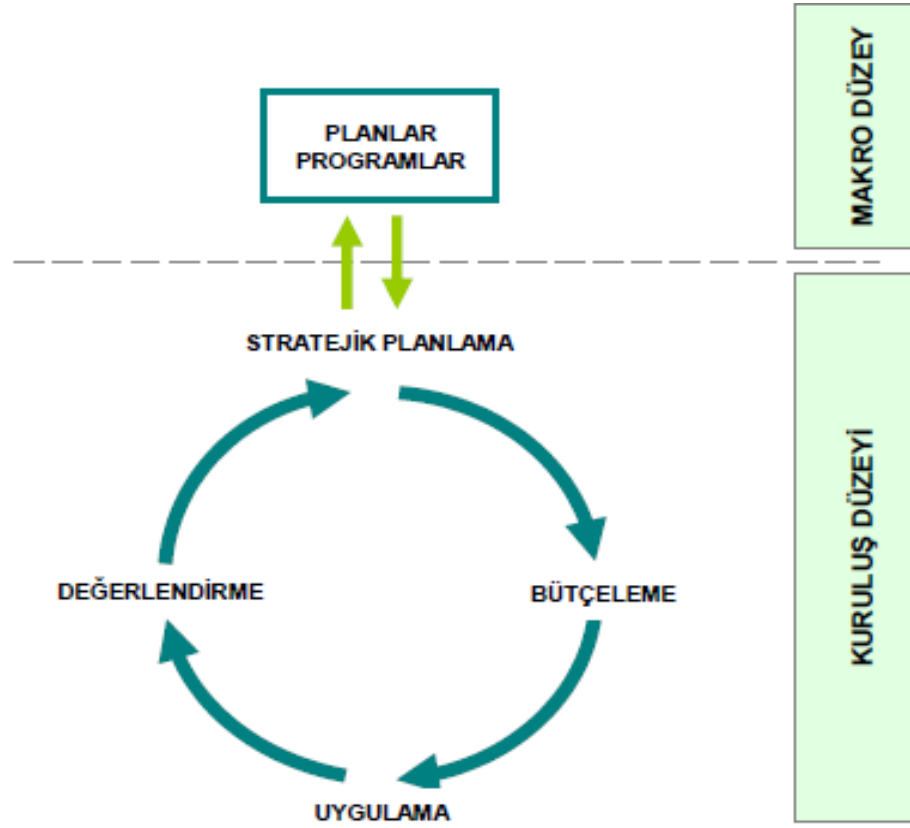
5393 sayılı Belediye Kanunu ise, belediye başkanının mahalli idareler seçimlerini takip eden altı ay içinde stratejik planlarını, ilgili yıl içinde de performans programını kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak yapmasını ve belediye meclisine sunmasını gerekli kılmıştır (Madde 41). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 12. Maddesinde, hazırlanacak olan stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli

program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olması öngörölmüştür. Bununla birlikte aynı maddenin ikinci fıkrasında kamu idarelerinin, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli mali planda belirlenen teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibariyle amaç ve hedefler düzeyinde kaynak dağılımı tahminlerinde bulunmaları gerektiğini belirtmiştir. Tüm bunlardan hareketle belediye ve dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin stratejik plan hazırlarken dikkate almaları gereken üst ölçekli politika belgeleri şu şekilde ifade edilebilir (www.sp.gov.tr, 2012):

- Kalkınma Planı
- Orta vadeli program
- Orta vadeli mali plan
- Yıllık program
- Bölge planı

Kuruluş düzeyinde hazırlanan stratejik planların makro düzeydeki plan ve programlarla uyum içinde yürütülmesine ilişkin akış şeması Şekil-2.2’de gösterilmiştir.

Şekil-2.2.: Stratejik Planların Makro Planlarla İlişkisi



Kaynak: DPT, 2006: 4

Kuruluş stratejik planlarının makro düzeydeki planlarla uyumlu olması gerekmektedir. Bu anlamda konu ile alakalı mevzuatta belirtildiği gibi ulusal kalkınma planları planlama yaparken en öncelikli göz önüne alınması gereken plandır. Kalkınma planları, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatını tümüyle planlamayı hedeflemektedir (Narinoğlu, 2007: 59).

Geleceğe yönelik öngörülebilirliği arttırmak için üç yıllık dönemleri kapsayacak şekilde kalkınma planı ile uyumlu olarak DPT tarafından hazırlanan orta vadeli program ve orta vadeli mali plan; yıllık programlar ile kurum ve kuruluşların hazırlayacakları stratejik planlara kaynaklık eden önemli metinlerdir. Yıllık programlar da kalkınma planlarını daha görünür kılmak, kalkınma planlarında belirtilen amaç ve hedefleri belli periyotlar dâhilinde gerçekleştirilebilmesi için DPT tarafından hazırlanan kısa vadeli planlardır (Eryiğit, 2012: 110-113).

Bilindiği üzere küreselleşme süreci beraberinde getirdiği yapısal uyum politikaları ile birçok konuda özgün süreçler ve araçlar geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu süreçte Türkiye’de Avrupa Birliği tarafından bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınması gerektiği ve bunun aracının da Bölge Kalkınma Ajansları olduğu ifade edilmiştir. Türkiye’de yeni yerellik/bölgecilik anlayışı çerçevesinde devletin üstlendiği kalkınma misyonunun, toplumun farklı kesimleri tarafından paylaşılmasını sağlayacaktır. Söz konusu Bölge Kalkınma Ajansları’nın kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibariyle farklılıklar göstermesine rağmen ortak paydaları, kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin çıkarlarını gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeleridir (Tutar ve Demiral, 2007: 72-73). Bu kapsamda kuruluş amaçlarına uygun bir şekilde bu yapıların hazırlamış oldukları bölge planları, kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlama süreçlerine önemli bir girdi oluşturmaktadır.

Bunların dışında il düzeyinde hazırlanan çevre düzeni planlarının da kuruluş stratejik planını hazırlamada üst ölçekli plan olduğundan bahsedilebilir. Çevre düzeni planı, çevresinden bağımsız ele alınması mümkün olmayan yerleşimlerde ülke ve bölge planlarına uygun olarak konut, sanayi, turizm ulaşım gibi kullanım alanlarını belirleyen planlardır (Akay, 2007: 114). Bir başka ifade ile çevre düzeni planı, dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kaynaklarla ekolojik kaynakların bir arada düşünülmesini gerektiren, rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere kalkınma planları ve varsa bölge planları temel alınarak yapılan ve tarım, turizm, konut, sanayi, ulaşım gibi genel arazi kullanım kararlarını, politika ve stratejilerini belirleyen, bölge ve havza bazında 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekte hazırlanan, plan hükümleri ve plan açıklama raporuyla bütün olan üst ölçekli fiziki planlardır (www.cedgm.gov.tr, 2012). Çevre düzeni planları, en az iki ili kapsamı nedeniyle kent ölçeğini aşmış olmakta ve bölgesel bir nitelik kazanmaktadır. Bir başka ifade ile çevre düzeni planları, arazinin stratejik olarak planlanmasıdır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte belediye sınırı il sınırı olmayan Büyükşehir Belediyeleri dışında kalan yerlerde, il düzeyinde çevre düzeni planlarının hazırlanmasında il özel idareleri yetkili kılınmıştır (madde: 6). Yine yasanın aynı

maddesine göre, il çevre düzeni planları, valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyeleri ve il özel idareleri ile yapılmaktadır. İl çevre düzeni planları, belediye meclisi ve il genel meclisince uygulanacağından bahsetmiştir. İşte bu noktada büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelerden farklı bir noktası vardır. Büyükşehir sınırları il sınırları olan (İstanbul ve Kocaeli) büyükşehir belediyelerinde, il çevre düzeni büyükşehir belediyeleri tarafından bizzat yapılmakta ve kabul edilmesi için belediye meclisine sunulmaktadır (Kanun No: 5302, Madde: 6).

2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları ve Yatay Eşgüdüm

Türkiye’de benimsenmiş olan yerel yönetim sistemi, aynı hizmet alanı içinde yer alan farklı yerel yönetim kurumlarına görev, yetki ve sorumlulukları paylaştırmaya çalışılmış, bu durum birbirinden farklı belediye örgütlenmelerini beraberinde getirmiştir. Böylelikle aynı hizmet alanı içerisinde yerel mal ve hizmet üretmekle mükellef büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri ile ilçe belediyeleri söz konusu olmuştur. Doğal olarak aynı alana dönük hizmet üretmek için vazifelendirilmiş bu yapılar, yine yeni planlama anlayışı ile birlikte aynı hizmet alanına dönük stratejik plan hazırlamak durumuyla karşı karşıya kalmışlardır. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında direkt bir vesayet ilişkisi olmaması nedeni ile bu kurumlarca aynı zaman aralıkları içerisinde hazırlanan stratejik planlar arasında da farklılıklar meydana gelebilmektedir. İşte burada hem büyükşehir belediyesi stratejik planları ile il özel idaresi stratejik planları; hem de büyükşehir belediyesi stratejik planları ile ilçe belediyeleri stratejik planları (Eryiğit, 2012: 97-98) stratejik planlamada yatay eşgüdüm sorununu gündeme getirmektedir.

2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları ve İç Dikey Eşgüdüm

Belediyelerin stratejik planlamasında iç dikey eşgüdüm açısından ele alınabilecek planlar şöyle sıralanabilir (Eryiğit, 2012: 129); ...“belediye stratejik planı ile performans programı, belediye bütçesi, faaliyet raporu, iç kontrol sistemi, imar planları”...

İç dikey entegrasyon açısından ele alınan sınıflandırmaya stratejik planların kendi içindeki tutarlılığın da eklenmesi, burada daha doğru değerlendirme yapılabilmesine katkı sağlayabilir. Bu açıdan stratejik planlarda vizyon ile stratejik amaçlar arasındaki tutarlılık; vizyon ile stratejik hedefler arasındaki tutarlılık ve vizyon ile faaliyet/projeler arasındaki tutarlılık önemli hale gelmektedir. Her ne kadar stratejik planlar ile performans programları arasındaki eşgüdüm stratejik planların kendi içindeki tutarlılığına dönük açılımlar sunmuş olsa da, yukarıda üzerinde önemle durulan tutarlılığı tam olarak içselleştirememektedir. Bu düzlemde stratejik planların kendi içindeki eşgüdümünü bir bütün halinde ayrıca incelemek daha da etkin çıktılara ulaşılmasını sağlayacaktır.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programı, idare bütçelerinin stratejik planlarda benimsenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmalarına yardımcı olmaktadır. Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, program dönemine ilişkin olarak belirlenen performans hedeflerine, bunların kaynak ihtiyaçlarına ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkartmakta, yeni kamu yönetim sisteminin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 9). Buradan bütçenin de stratejik planlar ile uyumunun asıl anahtarının kurum ve kuruluşların hazırlayacağı performans programları olacağı ifade edilebilir. Bahsi geçen eşgüdümün ve başarının ölçülmesini ise faaliyet raporları sağlamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 7, 13 ve 17. maddelerinde mali saydamlık ilkesi yer almıştır. Bu maddelere göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüştür. Faaliyet raporu, mali saydamlık ilkesinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporları düzenleme ve yayınlama sisteminden oluşmaktadır (Söyler, 2006: 291).

Yerel yönetimler ve dolayısı ile belediyeler de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine göre faaliyet raporlarını hazırlayarak her yıl kamuoyuna ilan etmektedir.

İdarenin başarı ya da başarısızlıklarının faaliyet raporları ile kamuoyuna duyurulması, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını sağlamaya dönük tedbirlerin alınması gerekliliğini de beraberinde getirmiştir. Kamu kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmeye dönük mevcut mevzuat bu kapsamda iç kontrol sistemini gerekli görmüştür. Bu düzlemde kamu idareleri bahsi geçen amaçlara ulaşabilmek için kendi içlerinde bir kontrol sistemi geliştirmelerine dönük İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hakkında yönetmelik yayınlanmıştır. Bahsi geçen yönetmelikte iç kontrol; “kamu idarelerin ve dolayısı ile yerel yönetimlerin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerini etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü” şeklinde ifade edilmiştir (madde: 3).

Yerel yönetimler ve dolayısı ile belediyeler mevcut mevzuat dâhilinde iç kontrol sistemini uygulamaya koymuşlardır. Uygulamaya koyulan iç kontrol sisteminin stratejik planları destekler nitelikte olması burada büyük önem arz etmektedir. Çünkü stratejik planlar, kurum ve kuruluşların daha ziyade uzak ve yakın çevre içerisinde kendisini zaman içinde görmek istediği yere ulaştırmaya çalışan planlar iken; iç kontrol sistemi de, stratejik planların gerçekleşebilmesi için mevcut kaynakların daha etkin kullanılabilmesine hizmet eden kalite yönetim sistemi görevi görmektedir. Yerel yönetimlerin yapmış olduğu planlar içinde ayrıca mekanı fiziki olarak düzenleyen planlar da yer almaktadır.

Yerel ölçekte mekânsal plan; nazım imar planları, 1/5000 veya 1/2000 ölçekte bölgenin genel arazi kullanımı, nüfus yoğunluğu, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini ve ulaşım sistemine ilişkin ilkeleri belirleyen mekânsal strateji planları olarak ifade edilebilir. Belediyelerin hazırlamış olduğu imar planlarının,

stratejik planlarla entegre olması, stratejik planlamada iç dikey eşgüdüm açısından önem arz etmektedir. Özellikle alt ölçekli mekansal stratejik planların, ilgili belediyelerin stratejik planındaki vizyon ve temel amaçlara göre hazırlanmasının yanında; mekansal stratejik planlarda, stratejik planlarla çelişen değişimlere gidilmemesi sağlanmalıdır. (Eryiğit, 2012: 133).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE STRATEJİK PLANLAMA VE SÜREÇ ANALİZİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu başlık kapsamında, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlama sürecindeki gereklilikleri yerine getirmeleri ve stratejik planlama anlayışının nasıl uygulandığı konusunda örnek olarak Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyesi ele alınmıştır. Söz konusu büyükşehirlerin stratejik planları incelenirken planlama sürecine hazırlık aşamaları, stratejik planda yer alan kurum analizi, çevre ve paydaş analizleri ile misyon ve vizyon bildirimleri, stratejik amaç ve hedefler üzerinden incelemeler yapılmıştır.

3.1. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

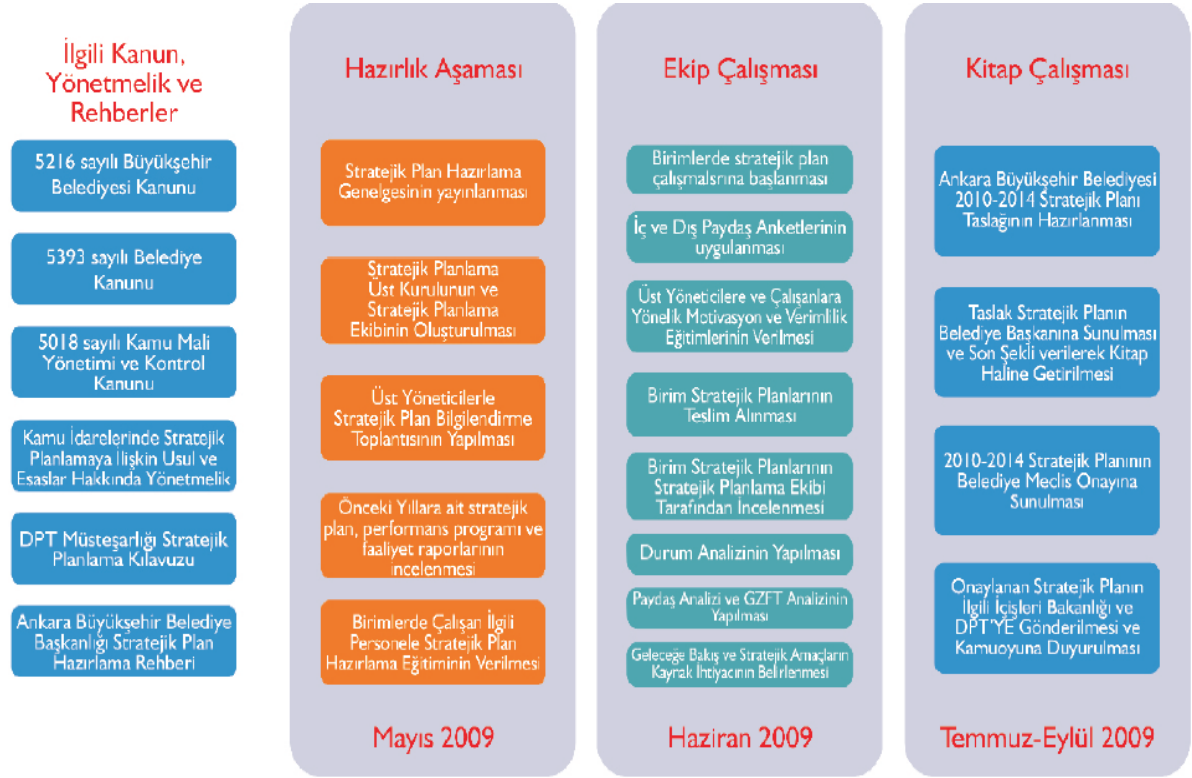
ABB bünyesinde yapılan ilk stratejik plan 2007-2011 yıllarını içeren beş yıllık dönemi kapsamaktadır ve söz konusu stratejik planlama çalışmalarına 2006 yılında başlanmıştır. İkinci stratejik plan ise 2010-2014 yıllarını kapsamakta olup beş yıllık bir süre için hazırlanmıştır. 2010-2014 yılları için hazırlanan stratejik planın orta vadede beş yılı, uzun vadede ise 2023 yılını öngörerek hazırlandığı belirtilmiştir (ABB, 2009: 12).

3.1.1. Stratejik Plana İlişkin Ön Hazırlık Çalışmaları

2010-2014 yıllarını kapsayacak stratejik plana, Başkanlık makamının 06.05.2009 tarih ve 2826 sayılı genelgesiyle belediyenin tüm birimlerinde başlanmıştır. Stratejik planlama çalışmalarını sürdürmek ve koordinasyonu sağlamak üzere Stratejik Planlama Ekibi kurulduğu gibi Stratejik Planlama Üst Kurulu da oluşturulmuştur. Stratejik Planlama Üst Kurulu, beş kişiden oluşmakta olup bir başkan, üç üye ve bir de planlama danışmanından meydana gelmektedir. Stratejik planlama ekibi ise toplamda 10 kişiden oluşmakta olup bir başkan, 8 üye ve bir de planlama danışmanından meydana gelmektedir (ABB, 2009: 19). Stratejik Planlama Üst Kurul'un başkanlığını belediyenin genel sekreteri yürütmekte olup, üyeler, belediye içinde genel sekreter yardımcılığı, mali hizmetler daire başkanlığı ve hukuk müşavirliği görevlerinde bulunmaktadır. Planlama danışmanı ise, belediyenin Mali

Hizmetler Daire Başkanlığı'na bağlı İdari İşler Şube Müdürlüğü'nü vekaleten yapmakla birlikte EYPASAD (Eğitim ve Yönetimde Politika Analizleri ve Stratejik Araştırmalar Derneği) Yönetim Kurulu Başkanlığı'nı yürütmektedir.

Şekil- 3.1.: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı Hazırlık Süreci



Kaynak: ABB, 2009: 20

Stratejik planlama ekibinin kurulmasının ardından bu ekip, hukuki metinlerden yola çıkarak belediyenin hazırlamak zorunda olduğu stratejik planın çerçevesini ve içeriğini oluşturmaya çalışmıştır. Böylelikle bir stratejik plan hazırlama rehberi oluşturmuştur. Daha sonra üst yöneticilere stratejik planlama ile ilgili bilgilendirme toplantıları yapılmıştır. Önceki yıllara ait stratejik plan ve performans programları ile faaliyet raporları incelendikten sonra stratejik planlama çalışmaları başlatılmıştır.

Hazırlık çalışmaları kapsamında değerlendirilecek önemli bir konu, stratejik planlama ekibi veya belediyenin diğer çalışanlarının stratejik planlama eğitimi almadıklarıdır. 2010-2014 stratejik planında, eğitim ihtiyacının tespit edilerek eğitim programının Stratejik Planlama Ekibi tarafından hazırlandığı belirtilmiştir. Söz

konusu eğitim programı kapsamında tüm birimlere eğitimin verildiği ve gerekli durumlarda toplantıların yapıldığı belirtilmiştir (ABB, 2009: 20).

Hazırlık çalışmalarına ilişkin bir diğer konu, belediyenin stratejik planlama sürecinde danışmanlık hizmeti alıp almadığına ilişkindir. 2010-2014 dönemi için hazırlanan stratejik planda üç öğretim üyesinden akademik danışmanlık hizmeti alındığı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra Stratejik Planlama Üst Kurulu ve Stratejik Planlama Ekibi'nde bir planlama danışmanı bulunmaktadır. Söz konusu planlama danışmanı, EYPASAD'da yönetim kurulu başkanı görevinde olup, akademik danışmanlardan ikisi de yine aynı kuruluşa çeşitli görevlerde bulunmaktadır.

Stratejik planlamayla ilgili gerekli eğitimlerden sonra, birimlerde stratejik plan çalışmalarına başlanmıştır. Bu süreç içerisinde iç ve dış paydaş analizleri kapsamında iç ve dış paydaş anketleri uygulanmaya başlanmış ve üst yöneticiler ile çalışanlara verimlilik ve motivasyon seminerleri verilmiştir. Eğitimler sonrasında birimlerden toplanan çıktılar stratejik planlama ekibi tarafından incelenmiş ve durum analizi aşamasına geçilmiştir (Bkz. Şekil-3.1)

3.1.2. Durum Analizi

ABB, 2010-2014 dönemine ilişkin stratejik planın hazırlık sürecine ilişkin bilgilere yer verdikten sonra stratejik plan hazırlanırken dikkate alınan ve entegrasyon açısından önemsenen ulusal düzeydeki plan ve programlar ile bunların amaç, hedef ve stratejilerine yer vermiştir. Ardından durum analizi kapsamında; tarihsel gelişim, çevre analizi, kurum içi analiz, paydaş analizi ve SWOT analizi alt başlıkları dâhilinde stratejik planlamaya ilişkin gerekli çalışmalar yürütülmüştür. Belediyenin durum analizine ilişkin alt başlıkları, DPT'nin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtilen sıraya uyulmadan hazırlandığı görülmektedir.

3.1.2.1. Tarihsel Gelişim

Durum analizi kapsamında öncelikle Ankara ilinin eski çağlardan başlamak üzere günümüze kadar geçirdiği gelişim sürecini kapsayan bir tarihsel arka plana yer verilmiştir. Özellikle Ankara'nın Cumhuriyet döneminde başkent olmasından

bugüne taşıdığı önemden söz edilmiş, başkentten sorumlu bir belediye olmanın sorumluluğunun önemine atıf yapılmıştır.

Tarihsel gelişim sürecinin ardından Ankara'nın coğrafi yeryüzü şekilleri ve iklimi, metropoliten alan sınırları ile belediye mücavir alan sınırlarına yer verilmiştir. Belediye sınırları ile belediyenin kapsamındaki ilçelerin hangi hukuki düzenlemelerle günümüze ulaştığı hakkında bilgi bulunmakla birlikte, 2008 yılında çıkarılan 5747 Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun sonrası tüzel kişiliği kaldırılan ya da ilçe belediyelerine dönüştürülen ilk kademe belediyelerinin durumlarına ilişkin veri güncellemesinin yapılmadığı görülmektedir.

Belediyenin tarihsel gelişim sürecinde kendi kurumsal yapısına ilişkin bilgilere ağırlıklı olarak yer vermesi beklenmekte iken, belediye Ankara iline yönelik çevresel koşullara daha çok değinmiştir. Bu durum genelde hemen hemen tüm belediyelerin stratejik planlarında karşılaşılan bir durumdur. Söz edilen bilgilerin çevre analizi kapsamında değerlendirilmesi daha doğrudur.

3.1.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi

ABB, yasal yükümlülüklerine ilişkin bilgiyi kurum analizi kapsamında değerlendirmiştir. Belediye, mevzuat analizini, kendi görev alanıyla ilgili kanunlar ile yönetmelik ve tebliğler düzeyinde incelemiştir. Belediyenin yapacağı faaliyetlerinin dayanağı olması ve belediyenin nerden başlaması gerektiği belirtmesi açısından yasal yükümlülüklerin belirlenmesi esastır. Her bir yasal yükümlülüğün kurum misyonu ve oluşturulan stratejik amaç ve hedefle ilişkilendirilebilmesi gerekir.

3.1.2.3. Faaliyet Alanları ile Hizmetlerin Belirlenmesi

ABB, stratejik planda faaliyet alanları ile hizmetlerin belirlenmesine yönelik olarak ayrı bir başlık açmak yerine, kurum içi analiz başlığının altında kurumsal faaliyet alanları olarak kurumsal gelişim faaliyetleri, kültürel hizmetler, sosyal hizmetler, çevre düzenleme, imar ve yapım hizmetleri ile sağlık hizmetleri olarak sınıflandırmaya gitmiştir.

3.1.2.4. Paydaş Analizi

Paydaş analizi kapsamında, iç paydaş ve dış paydaş analizleri yapılmıştır. Paydaş analizi yapılırken Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi'nden akademik destek alınmış olup, analizde sadece anket yöntemi kullanılmıştır. İç paydaş analizi kapsamında, her birimden çalışanlara olmak üzere toplam 800 kişiye anket uygulanmıştır. Dış paydaş analizi kapsamında ise, toplam 60 kurum 72 anket formuyla ankete katılmıştır (ABB, 2009: 147).

a.) İç Paydaş Analizi

ABB' nin iç paydaşları; ABB Meclisi üyeleri, belediye birimleri çalışanları ile bağlı kuruluşlar kapsamında değerlendirilecek ASKİ ve EGO sayılabilir. İç paydaş analizinin amacı, büyükşehir belediye çalışanlarının memnuniyetini, çalışma koşullarını, kurum hakkındaki görüşlerini ve ileriye dönük beklentilerini belirlemektir. Yapılan ankette çıkarılacak sonuçlar ile yöneticilerin, çalışanların fikirleri doğrultusunda daha sağlam kararlar vermesi, ileriye dönük kararlarda paydaşların görüşlerinin sürece dahil edilmesi gerekmektedir (ABB, 2009: 148). Buradan hareketle, büyükşehir belediyesi, yapacağı stratejik planda, özellikle kurum çalışanlarının fikirlerine yer vermenin önemine değinmiştir.

ABB stratejik planında, iç paydaş analizine yönelik anketin belediyenin tüm birimlerinde ve kademelerinde uygulandığı belirtilmiştir. Yapılan anket; liderlik, politika ve strateji, çalışanlar, kaynaklar, süreçler, çalışanlarla ilgili sonuçlar, toplumla ilgili sonuçlar ve temel performans sonuçları olmak üzere 8 ana kriter, bu kriterlerin altında toplam 22 soru başlığı ile her başlığın altında da toplam 140 farklı yargıdan meydana gelmektedir (ABB, 2009: 148).

Liderlik başlığı altındaki sorular incelendiğinde “Liderlik (kurumdaki yöneticiler) stratejik planlama çalışmalarını sahiplendiklerini nasıl sergilerler?” sorusu kapsamında konuyla alakalı 11 soruya verilen 800 cevaptan %87'si kurumdaki yöneticilerin stratejik planlama çalışmalarını sahiplendiklerini görünür bir şekilde sergilediklerini ispatlar niteliktedir (ABB, 2009: 149). Ankete verilen bu cevaplar, kurumdaki yöneticilerin kurum değerleri doğrultusunda önderlik etmede

yeterli oldukları ve kurum değerlerini geliştirmeye önem verdiklerini göstermektedir. Fakat bu önemin yetersiz olduğu, liderlerin sorunları uzun sürede çözdüğü yorumuna stratejik planda yer verilmiştir.

“Liderler, uygun kaynak yardımı sağlayarak iyileştirmeyi nasıl sağlar?” başlığı altında sorulan 5 soruya katılımcıların %89’u kaynak kullanarak iyileştirme ve katılımın sağlanacağı yönünde görüş bildirmişlerdir. “Liderler, müşteriler, tedarikçiler ve diğer dış kurumlarla nasıl işbirliği yaparlar?” başlığına ait 8 farklı soruya katılımcıların % 93’ü yeterli düzeyde çalışma yapıldığına dair görüş bildirmişlerdir. “Liderler, birey ve ekiplerin başarılarını zamanında ve uygun şekilde nasıl tanır ve takdir ederler” başlığı altındaki sorulara katılımcıların %90’ı sözlü ve yazılı şekilde takdirin yapıldığı ve çalışlara hakkaniyet içinde davranıldığı konusunda görüş bildirmişlerdir (ABB, 2009: 150).

Politika ve strateji başlığı altındaki sorular incelendiğinde, ilk konu başlığının “stratejik yönetim yaklaşımına uygun ve kapsamlı bilgiye dayalı politika ve stratejiler nasıl oluşturulmaktadır?” sorusuna yönelik olduğu görülmektedir. Bu konu başlığı altında “belediyemiz politika ve stratejileri belirlerken çalışanların ve tedarikçilerin görüşünü almaktadır” yargısına katılımcıların yaklaşık %75’i, “belediyemiz politika ve stratejileri belirlenirken müşterilerin görüş ve düşünceleri alınmıyor” yargısına katılımcıların % 91’i; “belediyemiz politika ve stratejileri belirlenirken diğer kuruluşların görüşlerinden yararlanılıyor” yargısına katılımcıların %80’i olumlu cevap vermiştir (ABB, 2009: 151). Ortaya çıkan sonuçlar değerlendirildiğinde, belediyenin iç paydaşları olan çalışanlar, stratejik planlamaya ilişkin politikalarda kendi görüşlerinin alındığını ifade etseler de, dış paydaşların ve hizmetten yararlananların görüşlerine nispeten daha çok yer verildiği kanaatini taşımaktadır.

Politika ve stratejilerin nasıl duyurulduğu ve hayata geçirildiğine ilişkin sorular incelendiğinde; politika ve stratejilerin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında yer almasını yeterli bulan katılımcılar çoğunluktadır. Aynı zamanda katılımcıların yaklaşık %75’i de belediyenin politika ve stratejilerinin çalışanlar tarafından benimsendiği yönünde görüşte bulunmuşlardır. Yine

katılımcıların %90'a yakını, belediyenin benimsediği politika ve stratejilerin uygunluğu ve etkinliğinin çalışanlarca yeterli ölçüde değerlendirildiği, % 75'e yakını da politika ve stratejilerin uygulanması sürecinde yaşanan eksikliklerin tespitine yönelik çalışmaların yapıldığı görüşünde bulunmuşlardır (ABB, 2009: 152). Bununla birlikte iç paydaşların ve daha özelden çalışanların eksiklikleri tespit ve iyileştirme çalışmaları sürecinde nasıl bir rol oynadıkları, bu süreçte yerlerinin ne olduğuna dair bir bilgi yer almamaktadır.

İç paydaş analizi kapsamında incelenmesi gereken en önemli alanlardan biri, belediyenin insan kaynağı ve personel politikalarına ilişkindir. Yapılan anket uygulamasında insan kaynağına ilişkin soruların da varlığı göze çarpmaktadır. "İnsan kaynağı planlaması nasıl yapılmakta ve iyileştirilmektedir" başlığı altındaki sorular incelendiğinde, ankete katılanların % 80'i belediyenin insan kaynağı planlamasının mevcut politika ve stratejiler doğrultusunda yapılmakta olduğunu, %78'i de belediyenin insan kaynağı görev dağılımında objektif tutum sergilediği yönünde görüş belirtmişlerdir. Çalışanların yeteneklerinin nasıl geliştirildiği, performanslarının nasıl gözden geçirildiğine ilişkin sorulara, katılımcıların %94'ü bilgi ve becerilerin artırılması için hizmet içi eğitimlerin verildiğini, %79'u sürekli öğrenmenin özendirildiğini ve %78'i ise performans sisteminin etkin bir şekilde uygulandığı konusunda görüş belirtmişlerdir. Ayrıca ankete katılanların %95'i, çalışanların karar alma sürecinde etkin rol oynadığını ifade etmişlerdir (ABB, 2009: 152-153).

Bir kuruluşun stratejik planlama sürecinde insan kaynağı önemli rol oynadığı gibi, mali kaynakları, bilgi ve teknoloji kaynakları ile diğer fiziki kaynaklarını nasıl kullandığı da hayati önem taşımaktadır. Bu bağlamda belediyenin mali kaynaklarına ilişkin sorular incelendiğinde, katılımcıların %71'i kaynakların şeffaf ve hesap verilebilir şekilde kullanıldığını; bilgi kaynaklarına ilişkin olarak katılımcıların % 94'ü bilgi toplanması ve paylaşımında bilgi teknolojileri kullanıldığını ve birimler arası bilgi akışının sağlandığını belirtmişlerdir. Fiziki kaynak konusunda aşırı tüketimin önlenmesine ilişkin büyük bir oran olumlu düşünse de %74 oranında katılımcı, kaynaklarda geri dönüşümlü malzemelerin kullanılmadığını belirtmiştir.

Teknolojik kaynaklar bağlamında sorulan sorular ele alındığında katılımcıların %77'sinin bilgi işlem altyapısının teknolojik gelişmelere bağlı olarak sürekli geliştirildiği (ABB, 2009: 154) yönünde yargıda bulunduğu söylenebilir.

İç paydaş analizi kapsamında önemli soru başlıklarından biri de başta stratejik planlama olmak üzere çalışma süreçlerinin nasıl işlediğine ilişkindir. Katılımcıların % 92'si belirlenen hedeflerin belediyenin misyonuyla uyduğu yönünde, % 83'ü vizyon ilke ve değerlerin belediye çalışanları tarafından kabul edildiği yönünde, %77'si süreç dahilinde bulunan personelin performansının çeşitli anketlerle ölçüldüğü yönünde, %78'si iddialı hedefler belirlenirken kendi görüşlerine başvurulduğu yönünde, % 89'u sürecin sonucundan faydalanacak müşterilerin görüşlerine başvurulduğu yönünde görüş beyan etmişlerdir. Bununla birlikte, katılımcıların %79'u iyileştirme çalışmalarında çalışanların yaratıcılıklarının açığa çıkarılması için ortam hazırlandığı yönünde görüşte bulunmalarına rağmen %75 oranında katılımcı kurumlarında çalışma felsefelerine ilişkin araştırma yapılmadığını belirtmiştir (ABB, 2009: 156). Buradan da anlaşılacağı üzere, kurumun çalışma felsefesi üzerine çalışmalara yeterince önem verilmemektedir.

“Çalışanlarla ilgili sonuçlar” başlığı altında verilen yargılara ilişkin cevaplar incelendiğinde ilginç sonuçlara ulaşmak mümkündür. Katılımcıların % 92'si idare ile ilişkilerin esnek ve demokratik olduğu, %75'i süreçlerin işleyişinde katılımcı anlayışın yeterli olduğu, % 92'si iş analizleri yapılırken görüşlerinin yeterli ölçüde alındığını belirtmelerine rağmen %51 oranında katılımcının yaptıkları işle ilgili önerilerinin dikkate alınmadığı yönünde görüş bildirmesi, süreçlerde katılımcılığın görünürde sağlandığı, fikirlerin hayata geçirilmesi yönünde sıkıntılarının olduğu sonucuna ulaştırmaktadır. Katılımcıların %77'si yaptıkları çalışmalarla ilgili ödüllendirme yapılmadığı, % 51'i performanslarını sergileme imkanı sunulmadığı yönünde beyanda bulunmuşlardır (ABB, 2009: 157). Bu başlık altındaki son soru ise ABB'de çalışmaktan memnun olup olmadıklarına ilişkindir. Bu soruya katılımcıların %60'ının olumsuz cevap vermesi önceki sorulara verilen cevaplardan çıkan sonuçlarla birlikte düşünüldüğünde aslında çok da şaşırtıcı değildir. Özellikle çalışanların kurum içinde önerilerinin dikkate alınmadığını düşünmesi,

çalışmalarından dolayı ödüllendirme yapılmadığını ifade etmesi, performanslarını sergileme fırsatı bulamadıklarını belirtmesi, kurumda çalışmaktan memnun olamamalarının gerekçesini de açıklar nitelikte gözükmektedir.

Toplumla ilgili sonuçlar başlığı altında ABB'nin hizmetlerinin toplum tarafından nasıl algılandığına ilişkin yargılara verilen cevaplar incelendiğinde, katılımcıların % 91'i belediye faaliyetlerinin toplum tarafından takdir gördüğünü, % 82'si toplumun her kesimine eşit hizmetin sunulduğunu, %80'i vatandaş memnuniyetinin ön planda tutulduğunu belirtmişlerdir. Bunun yanı sıra katılımcıların %76'sı aktif hemşerilik ve katılımcılığın sağlandığını, %74'ü ise altyapı çalışmalarının yeterli düzeyde sağlandığı yönünde görüş belirtmişlerdir (ABB, 2009: 158). Aktif hemşerilik ve katılımcılığa ilişkin yargıların diğer yargılara oranla daha düşük yüzdeye sahip olması dikkat çekicidir.

İç paydaş analizine yönelik anketin son ana başlığı belediyenin temel performansına yönelik yargılardan oluşmaktadır. Katılımcıların %77'si belediye faaliyetlerinin performans verimliliğinin başarılı bir şekilde uygulandığı, % 87'si belediye faaliyetlerinin amaç ve hedefleri gerçekleştirecek nitelikte olduğu görüşünü savunmaktadır (ABB, 2009: 159).

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, çalışanlar görüşlerinin yeterince dikkate alınmadığı, performanslarını gösterme fırsatlarının olmadığı, ödüllendirme sisteminin olmadığı kanaatini taşımaktadırlar.

b.) Dış Paydaş Analizi

Belediye, dış paydaşlarını belirledikten sonra önceliklendirme yoluna gitmiş ve bu konuda temel kriterleri hizmetlerden yararlanma ve hizmetlerden etkilenme olarak belirlemiştir. Bu bağlamda belediyenin, kendisiyle olan bağı esas alınarak dış paydaşlar belirlenmiştir. Belediyenin dış paydaşları sırasıyla; valilik, il müdürlükleri ve kamu kuruluşları, ilçe kamu kurumları, merkez ilçe belediye başkanlıkları, muhtarlıklar, mal ve hizmet alınan firma ve kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, meslek ve sanayi odaları, çevre belediye başkanlıkları, diğer büyükşehir belediye başkanlıkları, İçişleri Bakanlığı ve diğer bakanlıklar, Başbakanlık, Çağdaş Dünya

Belediye Başkanlıkları ve vatandaşlar olarak ifade edilmiştir. Dış paydaş analiz çalışmalarında toplam paydaşlar 15 grupta sınıflandırılmıştır. Belediye başkanlığının belirlediği kurum niteliğindeki paydaşlardan 53 kurumda 72 anket çalışması yapılmıştır (ABB, 2009: 160). Bu anlamda dış paydaş gruplarından büyükşehir belediye başkanlıkları, meslek odaları, üniversitelerden yeterli sayıda kurum paydaş olarak algılanmışken, sivil toplum kuruluşları kapsamında sadece iki kuruluşun dış paydaş olarak kabul edilip ankete dahil edilmesi, stratejik planlama çalışmaları kapsamında katılımcılığın etkin bir şekilde gerçekleştirilemediğinin bir göstergesidir.

Dış paydaşlara yöneltilen “ABB’nin stratejik plan çalışmalarına katılmamız yararlı olacaktır” önermesine %97 oranında olumlu cevap alınmıştır. Buradan hareketle, paydaşların stratejik planlama çalışmalarına katılma istekleri, stratejik plan kapsamında hazırlanan stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlerin performansının yüksek olacağını göstermektedir (ABB, 2009: 162).

Dış paydaşların olası problemlerde yetkililere kolayca ulaşmalarına ilişkin yargıya katılımcıların % 55’i olası problemlerde yetkililere kolaylıkla ulaşılamadığını dile getirmiştir (ABB, 2009: 164). Bu durum ise, dış paydaşlar ile belediye yetkilileri arasında etkin ve hızlı bir iletişim mekanizmasının işlemediğini ortaya koymaktadır.

Anket kapsamında, belediye misyon ve vizyonunun dış paydaşlar düzeyinde nasıl algılandığına yönelik sorular mevcuttur. Misyon ifadesini güçlendirecek “Diğer büyükşehir belediyelerinden farklı olarak modern, çağdaş bir kurumsal yapıya sahip belediye organizasyonu kurulmuştur” sorusuna %70’in üzerinde olumlu cevap verilmesi misyon ifadesinin dış paydaşlar tarafından da onaylandığının bir göstergesidir. Yine Ankara’nın geleceğine yön verme konusunda seçilen vizyonun yeterli olup olmadığına dair soruya %60’in üzerinde olumlu cevap alınmıştır (ABB, 2009: 164).

Son olarak, “ABB’nin, faaliyetleri planlarken ve yürütürken ilçe belediyeleri ve diğer belediyelerle birlikte hareket edip etmediğine ilişkin soruya %70’in üzerinde olumlu yanıt verildiği görülmüştür (ABB, 2009: 165). Her ne kadar belediyelerin ne

tür faaliyetlerde birlikte hareket ettiklerine dair belirgin bir açıklama olmasa da, belediyenin stratejik planlama kapsamında ilgili idarelerle birlikte çalışması, plan ve programlar arasındaki eşgüdüm sorununu da ortadan kaldırmaya dönük fayda sağlayacağı aşikardır.

Çevre düzeni ve rekreasyon projeleri başlığı altında sorulan sorular perspektifinde ankete katılanların yaklaşık %74'ü belediyenin çalışmalarını desteklemektedir. Çevre düzenleme çalışmalarının çeşitli ihtiyaç ve beklentileri karşıladığı konusunda olumlu yargı belirtenlerin oranı yaklaşık % 66 olumsuz yargı, belirtenlerin oranı ise yaklaşık % 34'tür (ABB, 2009: 166).

Kentsel dönüşüm projelerine ilişkin sorular değerlendirildiğinde katılımcıların % 97'si kentsel dönüşüm projelerinin şehir hayatını sağlamada önemli rol oynadığını savunmaktadır. Yine katılımcıların % 93'lük kısmının kentsel dönüşüm alanında yapılan çalışmaları yeterli bulmaktadır (ABB, 2009:167).

Kültür, sanat ve spor faaliyetleri kapsamında yapılan ankete katılımcıların yaklaşık %96'sı toplumsal gelişmeye katkı sağladığını savunmaktadır. Sosyal hizmetlere ilişkin faaliyetlere ilişkin sorular kapsamında katılımcıların %81'i ABB'nin dar gelirli, ihtiyaç sahibi vatandaşlara ve öğrencilere yaptığı çeşitli sosyal yardımları takdir etmektedir. Belediyenin teknolojik faaliyetlerini inceleyen sorulara yönelik olarak katılımcıları % 96'sının belediye hakkındaki bilgilere web sitesi üzerinden kolaylıkla ulaşabildiği, % 97'si de coğrafi ve kent bilgi sisteminde belediyenin örnek olduğu fikrine sahiptir (ABB, 2009: 170).

Dış paydaş analizine yönelik yapılan anketin son başlığı belediyenin yönetsel etkinliklerine yöneliktir. Katılımcıların % 90'ı belediyenin stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporunu incelediğini belirtmiş, % 5'e yakını Belediye'nin stratejik yönetim anlayışını benimsediğini, % 90'a yakını ise belediyenin hizmetleri etkin, sürekli ve kararlı biçimde yürütebilmesine yönelik geliştirdiği politikaları yeterli bulduğunu belirtmiştir.

3.1.2.5. Kurum Analizi ve Çevre Analizi

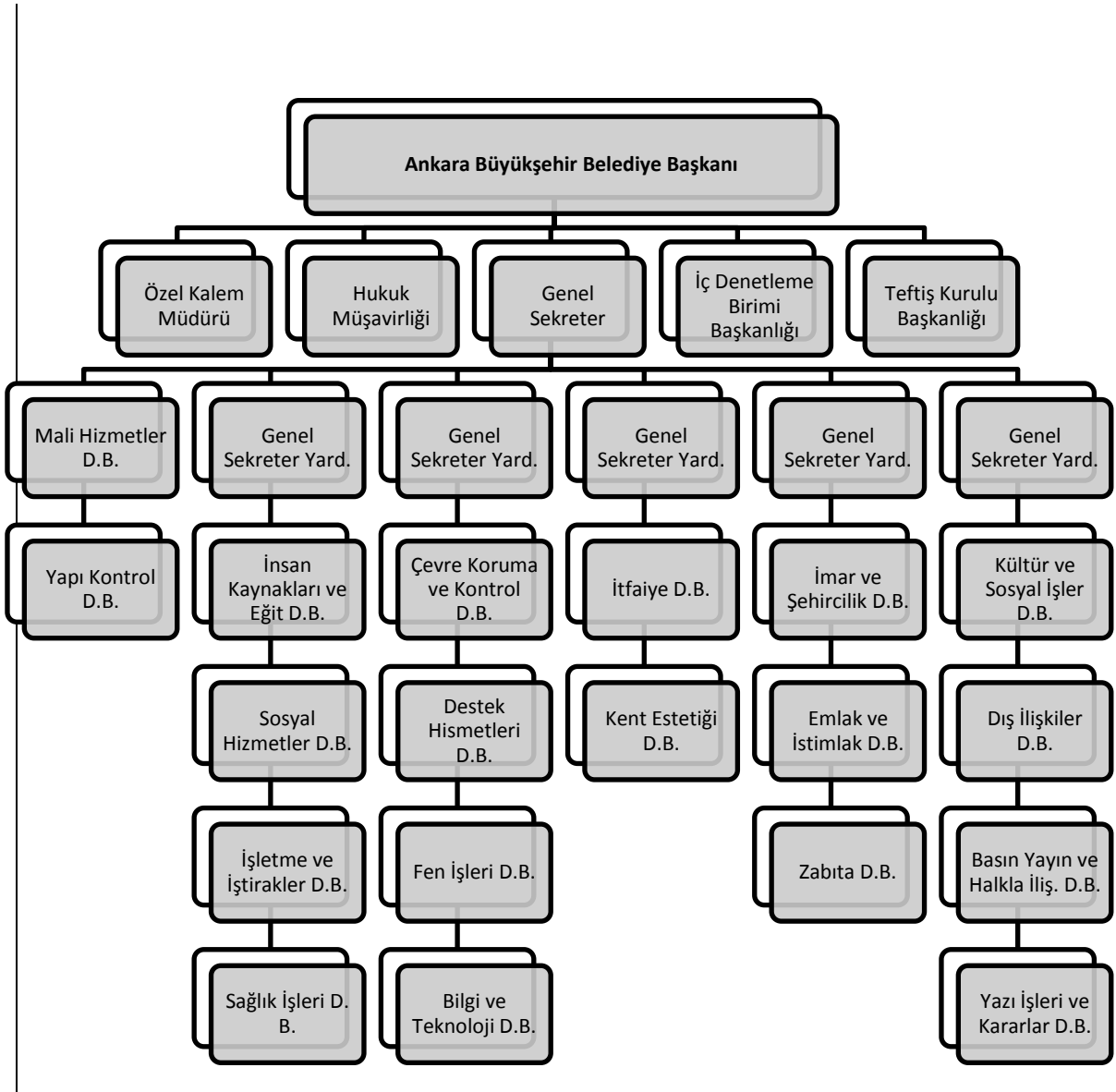
Stratejik plan hazırlanırken kurumun kendini ve çevresini analiz etmesi oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda, durum analizinin bir diğer aşaması kurumun ve çevrenin analiz edilmesidir.

3.1.2.5.1. Kurum Analizi

Stratejik planda kurum içi analiz kapsamında ilk olarak ABB'nin tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Tarihsel gelişimin ardından yasal yükümlülükler ile mevzuat analizi, yönetim ve iç kontrol sistemi, teşkilat yapısı ve belediye bünyesindeki birimlerin her birinin ne tür görevlerde bulunduğu, birim bazında misyon, değer ve ilkelerinin neler olduğuna ilişkin bilgiler sunulmuştur. Yasal yükümlülük ve mevzuat analizinin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre ayrı bir başlık olarak ele alınması gerekirken belediye bunu kurum analizi kapsamında değerlendirmiştir.

ABB'nin stratejik yönetim sürecinde nasıl bir yapılanmaya sahip olduğuna ilişkin yorumda bulunabilmek için öncelikle genel organizasyon şemasını incelemek yerinde olacaktır. Belediyenin teşkilat şeması Şekil-3.2'de gösterilmiştir.

Şekil-3.2.: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örgüt Yapısı



Kaynak: ABB, 2011a: 29

Belediyenin teşkilat yapısı incelendiğinde en tepede büyükşehir belediyesi başkanı ve onun altında kendisine doğrudan bağlı olan Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı ile bir

Genel Sekreter bulunduğu gözlenmektedir. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamakla beraber genel sekreter ile genel sekretere bağlı olarak çalışan beş adet de genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Genel sekreter, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası gereği belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından (Madde: 22), genel sekreter yardımcıları ve daire başkanlıkları ise belediye başkanı tarafından doğrudan atanmaktadır.

ABB'nin kurumsal yapısı irdelendiğinde; stratejik plan, performans programı, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporu gibi stratejik yönetimle doğrudan alakalı konuların koordinasyonunu sağlayan birimin Mali Hizmetler Daire Başkanlığı olduğu görülmektedir. Bahsi geçen birim, önemine binaen doğrudan genel sekretere bağlanmıştır. Mali Hizmetler Birimi bünyesinde Bütçe Strateji Geliştirme ve Araştırma Şube Müdürlüğü, Gider Şube Müdürlüğü, Gelir Şube Müdürlüğü ile İdari İşler Şube Müdürlüğü olmak üzere dört müdürlük bulunmaktadır. Bütçe Strateji Geliştirme ve Araştırma Şube Müdürlüğü, belediyenin stratejik planının hazırlanmasını koordine etmek ve stratejik planla ilgili her türlü çalışmayı yürütmekten sorumludur (www.ankara.bel.tr, 2012). Kurumsal yapıda stratejik yönetim faaliyetlerini yürütmek üzere Mali Hizmetler Birimi'ne rol biçildiği gözlenmektedir. Bu yapılanma faaliyet ve projelerde planlama önceliklerinden daha ziyade mali önceliklerin göz önüne alındığını göstermektedir. Bunun yanı sıra stratejik planlama çalışmalarını koordine eden birimin doğrudan genel sekretere bağlı olması, üst yöneticinin söz konusu planlama çalışmaları içerisinde bulunabilmesine ve hızlı ve etkin yönetim faaliyetinde bulunabilmesine olanak tanıyabilir.

Kurum içi analiz kapsamında iç kontrol ile alakalı bilgilere geniş anlamda yer verildiği görülmektedir. İlk olarak 5018 sayılı KMYKK ile gelen iç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli olarak yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının tam ve doğru olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü (madde: 55) olarak tanımlanmaktadır. Belediyenin mali yönetim ve

kontrol sistemi; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden meydana gelmiştir. Belediye iç kontrol sistemi; kurumun öngördüğü faaliyetlere ilişkin karar süreçlerinin oluşturulması, alınan kararların izlenmesi ve bu kararlara ilişkin rapor ve bilgilerin ilgili mercilere düzenli, zamanında ve güvenilir biçimde verilmesini hedeflemektedir. Maliye Bakanlığı'nın belirlemiş olduğu iç kontrol standartlarını uygulamak üzere Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından bir başkan, üç üye ve bir planlama danışmanı olmak üzere toplam beş kişiden oluşan bir İç kontrol Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun çalışma ilkelerine yer verildikten sonra, iç kontrol standartları eylem planı kapsamında belediye bünyesinde 72 standart ve 149 eylem belirlenmiş (ABB, 2009: 97) ve planda bunlara yer verilmiştir.

Kuruluş içi analiz kapsamında değerlendirilen bir başka konu, belediyenin insan kaynağı yapısıdır. Her ne kadar stratejik planda kaynaklara ilişkin bilgilere yer verilmiş olsa da; daha kapsamlı bilgilere performans programı ve faaliyet raporundan ulaşmak mümkün olmaktadır. Belediyede personel istihdamı; memur, işçi ve sözleşmeli personel olmak üzere üç ayrı kategoriye ayrılmaktadır. Belediyede istihdam edilen personel sayısı, 2010 yılının aralık ayında 2922'si memur, 970'i işçi ve 358'i sözleşmeli personel olmak üzere toplam 4250 iken, 2011 yılının Eylül ayında 2894'ü memur, 796'sı işçi ve 378'i sözleşmeli personel olmak üzere toplam 4068 kişiden oluşmaktadır (ABB, 2011b: 42). Görüldüğü üzere ele alınan yıllar için memur ve işçi sayısında azalma yaşanırken, sözleşmeli personel sayısında artış göze çarpmaktadır. Personel öğrenim durumu incelendiğinde ise, memurların büyük çoğunluğunun lise mezunu olduğu (1117), işçilerin büyük bir bölümünün ilköğretim mezunu olduğu (659) ve sözleşmeli personelde ise yüksek sayıda lisans mezununun (259) bulunduğu görülmektedir. Personelin yaş durumu incelendiğinde ise, 40-50 yaş arasında çalışanların yoğunlukta olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, belediyenin genel personel politikası, emekliliği gelen personelin yerine yeni personel almama şeklinde gerçekleşmiş ve bunu da belediye temel stratejik hedefleri arasında ifade etmiştir (ABB, 2011b: 43). Bu politika sayesinde belediyenin daha önceki yıllarda % 64'e varan kaynak tasarrufunda bulunduğu stratejik planda vurgulanmıştır.

İnsan kaynağı analizinin ardından belediyenin fiziksel kaynakları ile bilişim ve iletişim teknolojilerine dayalı kaynakları analiz edilmiştir. Yine durum analizi kapsamında 2008 yılına ait performans değerlendirmesi yapılmış, gerçekleştirilen projelerden bahsedilmiş, bunun yanında mali duruma ve politikalarına ilişkin verilere de yer verilmiştir. Stratejik planda, belediyenin mali politikalarını yürüten birimin Mali Hizmetler Dairesi olduğu belirtilmekle beraber belediyenin mali politikasının da şunlar olduğu ifade edilmiştir:

- Bütçe yapımında çok yıllık bütçeleme/performans esaslı bütçeleme kriterleri esas alınması ve her yıl için gelir-gider dengesinin gerçekçi bir şekilde kurulması;
- Bütçeden yatırımlara ayrılan miktarda her yıl artış yapılması;
- Kaynakların temin edilmesinde yasal gelirlerin yanı sıra Avrupa Birliği, Dünya Bankası gibi kuruluşlardan faaliyet kaynakları desteği sağlanacak ve kat karşılığı proje uygulamalarına ağırlık verilmesi;
- Mali yönetimde gerekli muhasebe kayıtlarının sürekli izlenmesi ve risk değerlendirmesi yapılması;

Belediyenin 2010 yılında gerçekleşmesi beklenen gelir 2.270.000.000,00 TL iken gerçekleşen oran 2.186.671.329,08 TL olmuş ve gerçekleşme oranı %96.33 olmuştur. 2010 yılında gerçekleşen gider oranı ise 2.176.464.726,02 TL olup bütçe içinde gerçekleşme oranı, %95.88'dir. Bu orandan mal ve hizmet alımları ile yatırımlara ayrılan pay %59.33 olarak gerçekleşmiştir (ABB, 2011a: 369-370).

3.1.2.5.2. Çevre Analizi

ABB, stratejik planda çevre analizine ilişkin ayrı bir başlık açmamış olmakla beraber durum analizi başlığının ilk bölümünde Ankara iline ilişkin belli bazı bilgilere yer vermiştir.

Çevre analizi kapsamında Ankara'nın sosyo-demografik yapısına da değinilmiş ve bu başlık altında, ilin nüfus durumu, ülke ve bölge içinde nüfusun gelişimi, kentli nüfusun durumu, göç durumu, metropoliten kent içinde nüfusun dağılımı, nüfusun yaş, cinsiyet, hane halkı büyüklüğü, özürlü durumları, okul çağındakilerin oranı gibi bilgilere yer verildiği gibi, nüfus yapısına ilişkin çeşitli öngörüler de bulunmaktadır. Nüfus öngörülerini bağlamında, yıllar itibariyle Ankara kentinin yıllık nüfus artış hızı değerlendirilerek Ankara kentinin 2023 planlama hedef yılı için nüfus projeksiyonları oluşturulmuştur (ABB, 2009: 51). Yapılan çalışma sonucunda 2023 yılı için hedeflenen kentli nüfusun durumu hakkında bilgi verilmiştir. Yine bu başlık kapsamında konut durumu ile geleceğe ilişkin birtakım öngörülere, sağlık, eğitim ve ekonomik yapıya ilişkin çeşitli bilgilere yer verildiği görülmektedir. Özellikle eğitim, sağlık ve ekonomik yapıya ilişkin bilgilere yer verilmesinin en önemli nedeni, gelişmişlik bir başka ifade ile kalkınmışlık göstergesinin bu alanlardaki gelişmişlikle ilişkilendirilmesidir. Aynı zamanda tarım, sanayi, kültürel yapı ve turizm, altyapı ve ulaşım ile ilgili geniş bilgi ve projeler anlatılmıştır.

3.1.2.5.3. GZFT (SWOT) Analizi

Belediye, durum analizi kapsamında son olarak DPT'nin önerdiği SWOT bir başka ifade ile GZFT analizini yapmıştır. Belediye bu kapsamda güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerini belirlemiştir. Belediye, güçlü yönlerini dört ana başlık altında incelemiştir (ABB, 2009: 171).

- Belediye yönetimi açısından güçlü yönler (İnsan Kaynakları)
- Kurumsal gelişim açısından güçlü yönler,
- Belediye hizmetleri açısından güçlü yönler
- Kentin özellikleri açısından güçlü yönler

a.) Belediye Yönetimi Açısından Güçlü Yönler

Belediye yönetimi açısından güçlü yönler kapsamında şu konular ele alınmıştır (ABB, 2009: 171):

1. Belediye başkanının 20 yıllık tecrübeye sahip olması,
2. Vizyoner ve girişimci liderlik anlayışına dayalı yönetim anlayışının hakim olması,
3. Yönetim kadrosunun istikrarlı bir şekilde uzun süreli yönetimde kalması,
4. Yetişmiş eğitilmiş personel ve kent sorunlarını iyi analiz eden personelin varlığı,
5. Belediye meclisi ve belediye yönetiminin iyi iletişimi,
6. Uygulanan personel politikaları ile iş verimi düşürülmeden personel sayısının ve giderlerinin azaltılması,
7. Bürokrasinin sürekli olarak işletilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması,
8. Etkili yönetim tekniklerinin başarı getireceğine olan inancın varlığı.

Belediyenin kendi yönetimi açısından belirlediği güçlü yönleri, diğer başlıklar altında belirlediği güçlü yönlerle nazaran daha anlamlıdır.

b.)Kurumsal Gelişim Açısından Güçlü Yönler

1. Belediyecilik hizmetlerini tek birimden verme olanağını sağlayan kurumsal binaya sahip olma,
2. Hızlı, kaliteli, doğru etkinlikleri sağlayacak kurumsal kültüre sahip olma,
3. Bilgiye erişimin kolay olması,
4. Belediyeye özgü kalite kriterlerinin oluşturulması ve uygulamalarının başlatılması,

5. Kalite yönetim sistemine uygun belediye yapılanmasının varlığı,
6. Örgüt yapısının yenilikler karşısında değişim gösterme konusunda esnek bir yapıya sahip olması,
7. Birimler, yetkililer ve çalışanlar bazında görev ve sorumlulukların yazılı olarak belirlenmesi.

c.) Belediye Hizmetleri açısından güçlü yönler

1. 5216 ve 5393 sayılı kanunlarla belediyenin yetkilerinin artırılması,
2. Sosyal kültürel projeler, kentsel dönüşüm projeleri alanları konusunda Dünya belediyeleri nezdinde öncü olmak,
3. Yapısal, kültürel sosyal alanda yapılan özgün projelerle örnek belediye olunması,
4. Kentin imar planlarının uzun vadeli olarak yapılmış olması,
5. Kentin planlanmış bir sanayisinin olması,
6. Ankara'nın yatırım çeken bir kent olması,
7. Gelişmiş bir proje üretim yapısının olması,
8. Yeni yasal düzenlemeler ve AB uyum yasalarına uyum kolaylığının olması

İlk maddede belirtilen yasal düzenlemelerle belediyenin yetkilerinin artırılması konusu, belediyenin güçlü yönlerinden daha çok fırsatları kısmında değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra kurum bazında yapılan yeni projeler ancak fırsatlar kategorisinde değerlendirilmelidir.

d.) Kentin özellikleri açısından güçlü yönler

1. Ankara'nın başkent olması nedeniyle en önemli kentlerinden biri olması,
2. Çeşitli sektörlerin hızlı bir şekilde gelişiyor olması,
3. Ankara'nın büyüme ve gelişmesine uygun coğrafi yapıya sahip olması,
4. Deprem riskinin diğer bölgelere göre daha az olması,
5. Merkezi idarenin Ankara'da yapılmış olması,
6. Aktif sivil toplum örgütlerinin olması,
7. Halkın yeniliğe ve gelişmeye açık olması,
8. Ankara'nın turizm potansiyelinin bulunması,
9. Ankara'nın sağlık merkezi konumunda olması,
10. Ankara'nın kültür şehri olması

Burada da görüldüğü üzere belediyenin kent özellikleri bakımından güçlü yönler olarak ifade ettiği yargıların hemen hepsi kurumun kendinden kaynaklanmayıp tamamen dışsal etkiler sonucu oluşan konulardır. Bu bağlamda belirtilen ifadeler ancak belediyenin fırsatları bölümünde incelenmelidir.

ABB'nin zayıf yönlerinden bazıları ise şu şekilde sıralanmıştır:

1. Çevre kirliliğine karşı yeterli toplumsal bilincin oluşmaması,
2. Kentin yoğun bir şekilde göç alması ve hızlı nüfus artışının yaşanması,
3. Karar alma ve uygulama süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının önyargılı baskılarının varlığı,
4. Kentte bulunan araç sayısının süratle artması,

5. Kalifiye eleman sayısının yeterli düzeyde olmaması,

6. Belediye çalışanlarının belediye başkanına karşı siyasi eğilimlerden ötürü kasıtlı olarak belediye projelerine yardımcı olmamaları, takım ruhu anlayışının eksikliği.

Belediyenin zayıf yönler olarak belirttiği birçok unsurun tehdit ifadesi olduğu görülmektedir. Örneğin, kentte bulunan araç sayısının artması belediyenin zayıf yönü değil, belediyenin karşılaştığı tehditler kapsamında değerlendirilmelidir. Yine karar alma süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının olumsuz tavırları kuruluş düzeyinde bir zayıflığı değil, dışardan kaynaklı bir sorun olup, belediyenin karşı karşıya kaldığı tehdittir.

Belediyenin fırsat ve tehditleri de stratejik planda şu şekilde ifade edilmiştir (ABB, 2009: 173):

a.) Fırsatlar

1. Ankara'da yaşayan genç nüfus oranının fazla olması,

2. Hükümet ile büyükşehir belediye yönetiminin aynı amaç, hedef ve politikaları benimsemiş olması,

3. Tek parti iktidarının bulunması,

4. Başkanın belediye başkanlığı tecrübesine sahip olması,

5. Kentsel dönüşüm konusunda gecekondü sahiplerinin konuya inanması ve desteklemesi; konut talebinin yüksek olması nedeniyle kat karşılığı dönüşümlerin hızlı bir şekilde yapılabilmesi.

b.) Tehditler

1. Toplumun çevre kirliliği konusunda gereken önemi göstermemesi,

2. Kentteki hızlı nüfus artışı ve kentin yoğun göç alması,

3. Karar alma sürecindeki sivil toplum örgütlerinin yoğun baskıları,
4. Kalifiyeli personelin düşük maaş nedeniyle belediyeyi tercih etmemesi,
5. Medyanın ağırlıklı kısmının belediyenin faaliyetlerinden bahsetmemesi, aleyhte yayın yaparak kamuoyunu yanlış bilgilendirmesi,
6. Şehir içi özel taşıt kullanım oranının artması,
7. Çalışan personelin yeni belediye kanunlarını anlama ve öğrenme konusunda yeterli gayret içinde bulunmaması.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, durum analizinin en önemli ve vazgeçilmez aşamalarından biri olarak kabul edilebilecek SWOT analizinde güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler sadece liste halinde sıralanmış, herhangi bir karşılaştırma ya da bu çerçevede uygulanması gereken stratejilere yer verilmemiştir. Bir başka ifade ile güçlü-zayıf yönler ile fırsat ve tehditler değerlendirmeden uzak, sübjektif yargılardan yola çıkarak oluşturulmuştur. Güçlü ve zayıf yönlerin, iç ortamdan kaynaklanması ve kurum tarafından kontrol edilebilmesi gerekmektedir. Oysa ABB'nin SWOT analizinde fırsat ile güçlü yönlerin; tehdit ile zayıf yönlerin birbirine karıştırıldığı gözlemlenmiştir (Güngör, 2011: 78). Bu perspektiften bakıldığında SWOT analizine yeterince önem verilmediği ve belediye tarafından yeterince anlaşılmadığını söylemek mümkündür.

3.1.3.Misyon

Belediye, 2007- 2010 dönemi için hazırladığı stratejik planda benimsemiş olduğu misyonu 2010-2014 stratejik planında değiştirmiş yeni misyonunu şu şekilde ifade etmiştir (ABB, 2009: 178):

“Ankara Büyükşehir Belediyesi olmanın bilinci ve sorumluluğunda sosyal, kültürel, ekonomik yönden şehirleşmenin; zihinsel, fiziksel, psiko-sosyal açıdan yurttaşların yetkinleşmesine katkı sağlayacak ve yaşam kalitesini yükseltecek tüm hizmetleri sunmak”

Görüldüğü üzere ABB, misyonunda görev ve hizmet ağırlıklı bir dil kullanmıştır (Güngör, 2011: 85). Yine misyonun kısa, anlaşılır ve açık bir dille yazıldığı söylenebilir.

Bir kuruluş içindeki çalışanlar açısından misyon, çalışanları en üst düzeyde motive eden bir unsur olmasının yanı sıra çalışanlar için o örgütte bulunmalarının temel nedenidir. Bir organizasyonda çalışana “bu kuruluşta ne yapıyorsun?” ya da “neden bu kuruluşta çalışıyorsun?” diye sorulduğunda, alınacak cevap kuruluşun misyonunu ifade eder (Erkut, 2009: 63). Bu anlamda bir kurum içerisinde çalışanların, o kurumda çalışmayı ne denli istediği, neden çalıştığına ilişkin sorulara verdiği yanıtlar kuruluşun gerçek misyonunu bir başka ifade ile gerçekleşen misyonunu ifade etmektedir. Kurumda belirlenen misyon ile gerçekleşen misyon arasındaki uçurum ne denli az olursa, misyon tespiti de o denli başarılı olmuştur (Eryiğit, 2012: 84) denilebilir.

Bu çerçeveden bakıldığında, belediyenin yaptığı iç paydaş analizi ile, çalışanların belediyenin çeşitli faaliyetlerini olumlu bulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Fakat çalışanlara sorulan “Ankara Büyükşehir Belediyesinde çalışmaktan memnun musunuz?” sorusuna katılımcıların % 60'ının memnun olmadığını ifade etmesi, çalışanların buldukları kurumu benimseyemediklerinin göstergesi olduğu gibi, oluşturulan misyonu yeterince sahiplenmedikleri kanısını uyandırmaktadır.

3.1.4. Vizyon

ABB'nin 2007-2011 dönemini kapsayan ilk stratejik planında benimsediği vizyon; 2010-2014 yıllarını kapsayan ikinci planlama döneminde değişmiş ve “*dünya belediyelerine hizmet anlayışı ve sunumunda esin kaynağı olmak*” (ABB, 2009: 179) şeklinde ifade edilmiştir. Vizyon bildiriminin kısa, net, açık ve iddialı ve aynı zamanda özgün olması gerektiği (DPT, 2006: 29) göz önünde bulundurulursa; belediyenin belirlediği vizyonun bahsi geçen kriterleri büyük ölçüde karşıladığı; fakat yeterince özgün olmadığı söylenilebilir.

Vizyon belirleme hususunda her ne kadar üst yönetimin desteği önemli bir yere sahip olsa da, vizyon oluşum sürecinde çalışanların ve ilgililerin katılımının önemi büyüktür (Yüksel, 2007: 396). Bu bağlamda ABB, vizyon belirlerken paydaşların görüşlerine başvurmuştur. Dış paydaş analizi kapsamında yapılan anket çalışmasında kurumsal çalışmalar başlığı altında sorulan sorulardan, “Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin ‘dünya belediyelerine hizmet anlayışı ve sunumunda esin kaynağı olmak’ vizyonu, Ankara’nın geleceğine yön verme hususunda yeterlidir” ifadesine % 60’ın üzerinde olumlu cevap alındığı (ABB, 2009: 164) göz önüne alınırsa, iç paydaşların yarısından çoğu vizyonu uygun bulmaktadır.

3.1.5. Temel Değer ve İlkeler

ABB’nin temel değer ve ilkeleri şu şekilde belirlenmiştir (ABB, 2009: 181):

1. Hizmetlerin yürütülmesinde insana saygı esastır.
2. Ankaralıların haklarına saygı gösterilmelidir.
3. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik önemlidir.
4. Hizmetlerin sunumunda kararlılık ve süreklilik gözetilmelidir.
5. Sosyal iletişimde hoşgörü esastır.
6. Hizmetlerin planlanması ve sunulmasında tarafsız davranılır.
7. Tarihine bağlılık, doğaya özen ve kültürel mirasa sahip çıkılır.
8. Yönetimde kurumsallaşma ve sürekli gelişime esastır.
9. Yetkinleşen personel istihdamı sağlanmalıdır.

Söz konusu temel değer ve ilkelerin yanı sıra belediye çeşitli kalite politikaları da oluşturmuştur. Belediye bu politikaları oluştururken temel vizyonunu referans almıştır. Belirlenen kalite politikaları ise şunlardır (ABB, 2009: 182):

1. Kurumsal gelişmeyi çağdaş yönetim anlayışıyla sürdürmek,

2. Ankaralı hemşerilerin ve çalışanların memnuniyetini her zaman ilk planda tutmak,

3. Ankara'yı modern, zarif, estetik bir dünya başkenti haline getirecek çalışmalar yapmak,

4. Hizmetlerin üretilmesinde kurumsal kalite ilkelerine uyma...

3.1.6. Amaç ve Hedefler

Belediye stratejik planda amaç ve hedeflerine geçmeden önce temel politika ve önceliklerinden bahsetmiştir. Stratejik planda belirlenen vizyona ve amaçlara ulaşılabilmesi için kullanılacak araçlar, izlenecek yol ve yöntemlerin belediyenin temel politikalarını oluşturduğu ifade edilmiştir. Bu politikaların sürekli değişime uğramayan statik ve devamlı kurallar dizini olduğu (ABB, 2009: 184) stratejik planda belirtilmiştir.

Temel politikalar ve bu çerçevede belirlenen önceliklerden sonra kurumun stratejik amaç ve hedefleri belirlenmiştir. Belediyede stratejik plan, orta vadeli (2010-2014), uzun vadeli (2015-2023) ve sürekli gelişim planlaması olmak üzere üç aşamalı olarak ele alınmıştır. Bu aşamalar çerçevesinde 60 adet stratejik amaç ve 473 adet stratejik hedef ortaya konmuştur. Söz konusu amaç ve hedefler belirlenmeden önce çeşitli belediyeçilik faaliyetlerinin incelendiği, akademik çevrelerle görüşüldüğü ifade edilmiştir. Yine stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinde SWOT analizi sonuçlarından yararlandığı, kalkınma planları ve programlarda yer alan makro hedefler çerçevesinde vizyona uygun olma kriterinin uygulandığı ifade edilmiştir. Stratejik amaçlar ve ölçütler oluşturulurken, stratejik planlama ekibi tarafından makro hedefler baz alınarak "Harcama Birimi Stratejik Amaç ve Hedef Matrisi" oluşturulmuştur. Stratejik amaçlar belirlenirken şu sorulara yanıt aranmıştır (ABB, 2009: 188):

1. Belediyenin misyonu çerçevesinde kaç ana görev ifade edilebilir?
2. Misyonun yerine getirilebilmesi için hangi çalışmalar önemlidir?

3. Vizyona ulaşmak için kısa periyotlarla hangi sonuçlar hedeflenmelidir?

4. Yürütülen faaliyetler Ankara'nın temel belediyeçilik ihtiyaçlarını çözmekte yeterli midir?

5. Modern bir kent oluşturmak için temel yaklaşım ve uygulamalar nelerdir?

6. Gelişmiş ülke başkenti hangi şehircilik anlayışının gelişmesini gerekli kılmaktadır?

7. Dış paydaş beklentileri ile belediyenin faaliyetleri uyumlu mudur, değilse neler değişmelidir?

8. Sosyal belediyeçilik alanında vatandaşların memnuniyetini sağlayacak temel faktörler nelerdir?

9. Halen yürütülmekte olan önemli faaliyetler ve projeler nelerdir ve niçin yapılmaktadır?

3.2. İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

İzmir Büyükşehir Belediyesi, ilk stratejik planını 2006-2017 yılları için yapmış olup, hazırladığı ikinci stratejik plan, 2010-2017 yıllarını kapsamaktadır. İlk stratejik plan kısa vade (2006-2008), orta vade (2009-2011) ve uzun vade (2012 ve sonrası) olmak üzere üç ana dönem öngörülerek hazırlanmıştır (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmesi Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesinde stratejik planların beş yıllığına hazırlanması öngörülmesine rağmen belediyenin beş yılı aşkın bir süre için stratejik plan hazırladığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ise, belediye başkanının İzmir için hazırladığı banliyö ve raylı sistem projelerinin 2017 yılını hedeflemesi olmuş ve stratejik plan hazırlanırken bu tarih göz önüne alınmıştır (İBB Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2012).

3.2.1. Stratejik Plana İlişkin Ön Hazırlık Çalışmaları

Stratejik plan hazırlık çalışmaları kapsamında öncelikle stratejik plan organizasyon yapısı oluşturulmuştur. Bu organizasyon çerçevesinde ‘Stratejik Planlama Üst Kurulu’, ‘Stratejik Plan Yürütme Komitesi’ ve ‘Stratejik Planlama Koordinasyon Ekibi’ belirlenmiştir. Bunların dışında stratejik plan hazırlık aşamasında her bir birimi temsil edecek ‘Stratejik Plan Çalışma Grupları’ oluşturulmuştur. Stratejik Planlama Üst Kurulu toplam sekiz kişiden oluşmakta olup kurulun başkanlığını belediye başkanı yürütmektedir. Genel sekreter, genel sekreter yardımcılarının tümü ve Mali Hizmetler Daire Başkanı üst kuruldaki diğer üyeleri oluşturmaktadır. Stratejik Planlama Koordinasyon Ekibi ise toplam 17 kişiden oluşmakta olup başkanlığını Mali Hizmetler Daire Başkanı yürütmektedir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Stratejik Plan Yürütme Komitesi, doğrudan belediye başkanına bağlı birimlerden ve belediye şirketlerinden birer kişi ve her bir daire başkanlığının altında hizmet yürütmekte olan şube müdürlüklerinden yine birer kişi olacak şekilde oluşturulmuştur. Stratejik Plan Çalışma Grupları ise, belediye şirketlerinden en az bir, her bir şube müdürlüğünden de en az iki kişi olacak şekilde oluşturulmaya çalışılmıştır.

Belediyenin stratejik planlama ekibi, planlama çalışmalarına başlamadan önce gerekli hukuksal metinleri ve kılavuzları incelemiş ve stratejik planlamaya ilişkin gerekli araştırmalarda bulunmuştur. Bu aşamadan sonra, başkan bir yazıyla stratejik plan çağrısında bulunmuş ve stratejik plan için her birimden o birimin temsilcisi belirlenmiştir (İBB Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2012).

Stratejik planın özellikle hazırlık sürecinde katılımın etkin bir şekilde sağlanması oldukça önemlidir. Bu bağlamda İBB’deki stratejik planlama çalışmalarının her aşamasında üst yönetim, belediye içindeki birimler, belediyeye bağlı kuruluşların temsilcileri, belediye şirketlerinin temsilcileri ile toplantılar düzenlenmiş ve katılımın bu yönde gerçekleştirilmeye çalışıldığı belirtilmiştir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

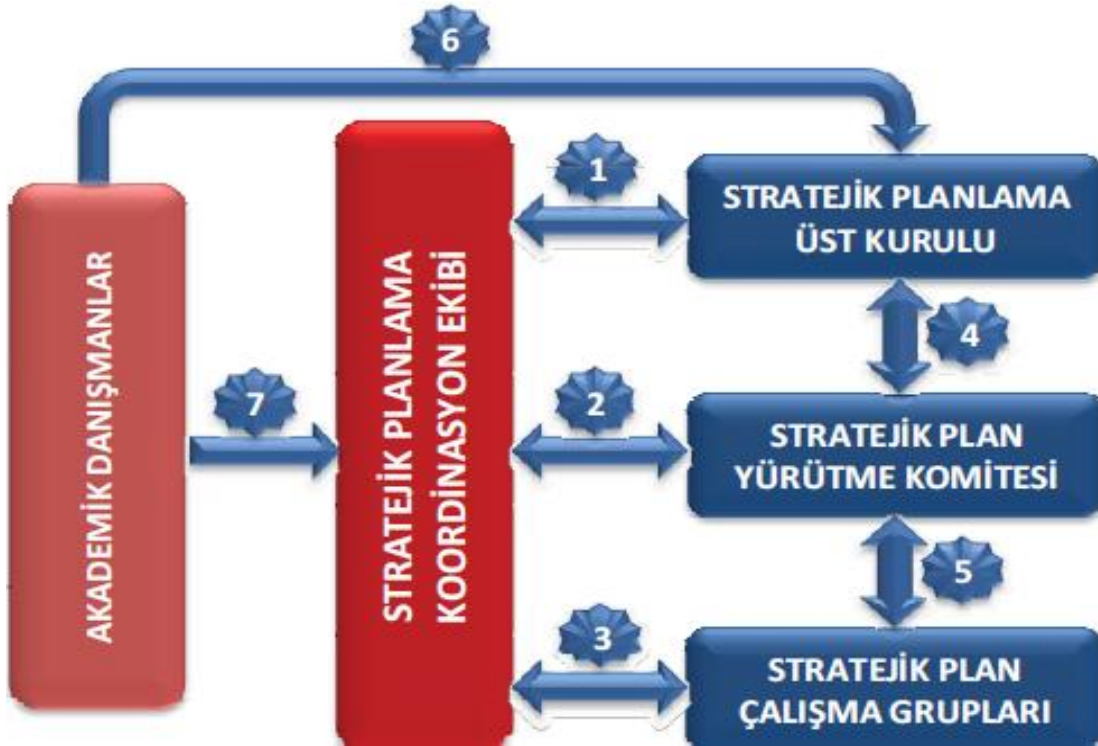
Belediye, stratejik planlamaya ilişkin gerekli ekibi oluşturduktan sonra eğitim, danışmanlık ve veri ihtiyaçları tespitinde bulunmuş ve söz konusu hazırlık programı

çerçevesinde çalışmaların planlı ve etkin bir şekilde yürütülmesi için iş takvimi oluşturmuştur. Stratejik planlama ekibine ve belediyede çalışan personelin stratejik planlama anlayışını yerleştirmeleri ve çalışmalara uyumunu sağlamak üzere personele çeşitli eğitim programları verilmiştir. Bu kapsamda ilk eğitim Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nde Stratejik Planlama Koordinasyon Ekibi ile Stratejik Plan Çalışma Grupları'na; ikinci eğitim ise, belediye personeline Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörleri tarafından kapsamlı stratejik planlama süreçleri olan eğitimler verilmiştir. İkinci seminer duyuru esaslı olup daha çok Yürütme Komitesi ve Plan Çalışma Grupları'na yönelik katılımı yüksek oranda gerçekleşen bir eğitim olmuştur.

Belediye, stratejik planlama sürecinde kendilerine yardımcı olmaları konusunda Ege Üniversitesi'nde görev yapan iki adet öğretim üyesinden akademik danışmanlık hizmeti almıştır. Belediye danışmanlık hizmetini, planın sadece hazırlık aşamasında mevcut durum analizi kısmında aldığını belirtmiştir. Durum analizi kısmında ise, özellikle paydaş analizindeki anket çalışmaları ve İzmir'in mevcut durum analizinin belirlenmesi konusunda danışmanlardan yardım alınmıştır. Stratejik planlamanın diğer süreçlerinde danışmanlık hizmeti alınmadığı, belediyenin süreci kendi personeliyle yönettiği belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra belediye, bilgi iletişim altyapısını stratejik plan çalışmalarına hazırlamıştır. Bu bağlamda, stratejik yönetim süreçlerinin bilgisayar ortamında uyumu ve faaliyetlerin gerçekleşme durumlarını takip etmek amacıyla stratejik yönetim yazılımı hazırlanmıştır (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Bu yazılım, belediyenin insan kaynakları, muhasebe, bütçe ile ilgili birimlerle uyumlu çalışan bir sistem olup, her bir faaliyete ilişkin gösterge, raporlar ve diğer veriler, projeyi hayata geçirecek birimlerce belirli aralıklarla sisteme girilmektedir. Bu yazılım, stratejik yönetim sürecinin takibine ve izlenmesine olanak tanımaktadır.

Şekil-3.3.: İBB Stratejik Plan İlişki Şeması



Kaynak: İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012

Genel olarak İBB'nin stratejik planlama sürecindeki işlem akışı Şekil-3.3.'de verilmiştir. Bu bağlamda her bir birim ya da kişinin diğer birimlerle ilişkisi sayılarla ifade edilmiştir. 1 numara ile gösterilen aşama, yapılan çalışmaların üst kurula raporlanması, misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulmasını; 2 numara ile gösterilen aşama, strateji ve faaliyetlerin değerlendirilmesi ve faaliyetlerin bütçelenmesini; 3. numaralı aşama, durum analizi ve faaliyet formlarının doldurulması, performans göstergelerinin belirlenmesi, stratejik yönetim yazılımına verilerin girilmesini; 4 numaralı aşama, halk anketi ve paydaşlardan gelen önerilerin değerlendirilmesi ve faaliyet envanterinin oluşturulmasını; 5 numaralı aşama, durum analizi ve proje formlarının değerlendirilmesini; 6 numaralı aşama, stratejik planın ana hatlarına yönelik olarak akademik desteğin sağlanmasını; 7 numaralı aşama, stratejik plan sürecinin tüm aşamalarında akademik desteğin sağlanmasını göstermektedir. 1 ve 2 numaralı aşamalar birlikte, halk anketi ve dış paydaşlardan gelen önerilerin değerlendirilmesiyle oluşturulan faaliyet envanterinin koordinasyon toplantılarında incelenmesi ve faaliyetlerin önem-öncelik sırasına konmasını; 2 ve 3 numaralı

aşamalar ise birlikte, durum analizlerinin yapılması için veri toplanması, strateji, faaliyet ve performans göstergelerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesini göstermektedir.

Stratejik yönetim yazılımına gerekli bilgi ve verilerin girilmesinden sonra stratejik planlama birim temsilcileriyle koordineli çalışmalar ve çeşitli toplantılar yapılmış ve ardından paydaş analizi ön çalışmalarıyla beraber durum analizi çalışmalarına başlanmıştır.

3.2.2. Durum Analizi

İBB, stratejik planda durum analizine geçmeden önce İzmir ilinin tarihsel süreci, İzmir'in konumu, iklimi, demografik yapısı, gelir yapısı; işgücü, eğitim, sağlık ve kültür-sanat durumu; elektrik tüketimi, ulaşım, maden kaynakları; dış ticaret durumu ile sektörel analizine yer vermiştir. Benzer analizlere ABB' de de karşılaşmak mümkündür. Buradaki genel kaygının dış çevre analizinde belediye için fırsat ve tehditlerin belirlenmesine altyapı oluşturmak olduğu söylenebilir.

Durum analizi kapsamında sırasıyla; iç çevre analizi, dış çevre analizi, GZFT analizi ve paydaş analizi başlıklarına yer verilmiştir.

3.2.2.1. Tarihsel Gelişim

Durum analizinin ilk ayağı olan tarihsel gelişim kapsamında İBB'nin geçmişten günümüze geçirdiği evreler anlatılmış ve İBB'nin bugüne kadar görev yapan belediye başkanlarının isimlerine yer verilmiştir.

3.2.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi

Durum analizi kapsamında ele alınması gereken bir diğer alan yasal yükümlülükler ve mevzuat analizidir. İBB, mevzuat analizini iç çevre analizi olarak belirlediği başlık kapsamında yapmış ve belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninin görevlerini açıklamıştır. Birimlerin yetkileri, yükümlülükleri ile bunların yasal dayanakları ise, stratejik alanlar dikkate alınarak analiz edilmiş ve ilgili stratejik alanlar başlığı altında yer almıştır (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

3.2.2.3. Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi

İBB, çalışma alanına yönelik olarak 11 stratejik alan belirlemiştir. Bu stratejik faaliyet alanları; yönetim, çevre yönetimi, kentsel koruma, planlama ve kent estetiği, kentsel altyapı, ulaşım, sağlık ve spor, kültür, eğitim ve sosyal hizmetler, turizm, fuarcılık ve dış ilişkiler, afet yönetimi ve güvenlik, bilgi iletişim teknolojileri ve enerjidir. Bu stratejik alanlar, durum analizi kapsamında ele alınmak yerine, misyon vizyon ve temel değerlerin tespitinden hemen sonra amaç ve hedeflerle birlikte ele alınmıştır.

3.2.2.4. Paydaş Analizi

Paydaş analizi, çeşitli çevrelerin stratejik planlama sürecine katılımını sağlamakla beraber ilgili çevrelerce stratejik planın sahiplenilmesine olanak tanıyan (Bryson, 2004: 107) önemli bir analizdir. Paydaş analizinin ne denli katılımcı anlayışla yapıldığı, stratejik planın o derece sahiplenilmesine olanak tanıyacağına bir işarettir. Bu bağlamda İBB'nin paydaş analizi yaparken bu kaygıyı taşıdığından söz edilebilir. Paydaş analizinde kullanılan temel yöntem anket yöntemi olmakla beraber görüşme yöntemi de kullanılmıştır. İç ve dış paydaşlar belirlendikten sonra her bir paydaş grubu için alan araştırması yapılmıştır.

a.) İç Paydaş Analizi

Belediye iç paydaşlara yönelik olarak yaptığı araştırmada, çalışanların kurumsal yapının işleyişi, görev yaptıkları birimlerde hiyerarşik üstlerine ilişkin düşünceleri ile genel iş yaşamından memnuniyet düzeyleri incelenmiştir. Çalışanlara yönelik yapılan bu araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Yapılan bu anketin bulguları değerlendirilmeden önce çalışan profiline ilişkin bilgilere yer verilmiştir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

Yapılan anket kapsamında ilk olarak çalışanların belediyenin kurumsal işleyişe ilişkin tutumları sorulmuştur. Ankete katılanların %59.3'ü görevine dair yeterli bilgiye sahip olduğunu; %46.7'si işini yaparken gerekli karar verme süreçlerine katıldığını; %38.7'si ise, fiziki çalışma koşullarından memnun olduğunu "kesinlikle katılıyorum" şeklinde cevaplamışlardır. Yine ankete katılanların %44.5'i

mevcut kurum kültürünün kurumsal verimliliğe olumlu etkisi olduğunu; %43.1'i kurumsal işleyişin plan ve program dahilinde gerçekleştiğini; %41.2'si ise işini yaparken gerekli karar verme süreçlerine katıldıklarını; %40.4'ü ise, kurumun teknolojik altyapısının yeterli olduğunu “katılıyorum” şeklinde cevaplandırmışlardır (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Bu bağlamda, belediye personelinin özellikle kendilerini doğrudan ilgilendiren öznel konulara olumlu cevaplar verdikleri gözlemlenmektedir.

Bunların yanı sıra, katılımcıların önermelere katılmama yönünde görüş beyan ettiği alanlar; özlük haklarından memnuniyet durumu, kurumun düzenlediği eğitim ve seminerlerin yeterli olup olmaması, kurumsal gelişime yönelik düşüncelerin dikkate alınması, kurumda birimler arası koordinasyon, kurumun sunduğu sosyal imkanlar ile kariyer planlama çalışmaları ile terfi imkanlarının yeterli olup olmadığı konusundadır. Bu bağlamda katılımcıların %47.9'u kariyer planlama çalışmaları ve terfi imkanlarını yeterli bulmamaktadır. Yine katılımcıların %41.5'i kurumsal gelişime yönelik düşüncelerinin dikkate alınmadığı yönünde görüş beyan etmişlerdir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Bu oran her ne kadar olumlu görüş belirtenlerin oranından düşük olsa da azımsanmayacak düzeydedir. Bu sonuçlar değerlendirildiğinde; çalışanların karar süreçlerine katıldıkları fakat bu süreçlerde kurumsal gelişimle ilgili beyan ettikleri görüşlerin yeterince dikkate alınmadığı kanaati taşıdığı, katılımın gerçek anlamda gerçekleştirilmesinde sorunlar olduğu gözlemlenmektedir.

Anketin diğer başlığı, çalışanların belediye başkanı ve bürokratlara ilişkin görüşleridir. Bu önermelerin sonuçlarıyla amaçlanan; çalışanlar ile seçilmiş ve atanmış unsurlar arasında diyalogun artırılmasına yönelik çalışmaların yapılabilmesidir. Çalışanların büyükşehir belediye başkanına ilişkin düşüncelerine yönelik önermeler incelendiğinde; katılımcıların %90.1'lik bir kısmı başkanın iyi ve anlayışlı olduğunu, %89.1'i kentin geleceğine yönelik vizyon sahibi olduğu düşünülmektedir. Yapılan ankette, katılımcıların %79.9'u başkanın personele karşı adil davrandığı, %78.5'i bilgi paylaşma özelliğinin olduğunu, %76.2'si ise, başkanın iş geliştirme konusunda çalışanlara destek sağladığı yönünde görüş bildirmiştir (İBB,

2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Genel olarak çalışanlar belediye başkanından çeşitli yönleriyle memnun olduklarını belirtmişlerdir.

Çalışanların üst yönetime ilişkin düşünceleri kapsamında genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları ve müdürlere yönelik çeşitli önermelere yer verilmiş ve katılımcıların önermelere “evet” ya da “hayır” cevapları vermeleri istenmiştir. Bu kapsamda; katılımcıların genel sekreter ile ilgili önermelere olumlu cevap verdikleri konular, yöneticilik vasfına sahip olması (%78.6), iş alanı ile ilgili yeterli birikime sahip olmasıdır (%78). Bunun yanı sıra, verilen cevaplardan genel sekreterin iş konusunda çalışanların kendisini geliştirmesine destek olması yargısına olumlu cevap verenlerin oranı nispeten daha düşüktür (%70.8). Buradaki en temel sebebin, çalışanlar ile genel sekreter arasında dikey hiyerarşik yapılanmanın olması ve söz konusu faaliyetler için daha alt düzeyde yöneticilerin sorumluluk sahibi olmalarıdır. Genel sekreter yardımcılara ve daire başkanlarına yönelik verilen cevapların, genel sekretere yönelik verilen cevaplar ile yaklaşık olarak aynı sonucu verdiği gözlemlenmiştir. Buna ek olarak; daire başkanları ile ilgili önermelerde gerekli olan iletişim ve koordinasyonu sağladığına yönelik olumlu cevap oranı da oldukça yüksek çıkmıştır (%80.5). Yine aynı şekilde müdürlere yönelik olarak, aynı önermeyi olumlu bulanların oranının yüksek olması (%83.8), üst yönetim kademelenmesinde personele yaklaştıkça, yöneticinin iletişim kurma ve koordinasyon görevini üstlenme sorumluluğunun arttığını göstermektedir.

Çalışanlara uygulanan anket kapsamında sorulan konulardan bir diğeri de çalışanların iş yaşamına yönelik memnuniyet düzeylerine ilişkindir. Bu bağlamda katılımcıların, %32.4’ü “oldukça memnun”, %25.5’i memnun, %24.8’i “orta düzeyde memnun”, %9.7’si “memnun değil”, %7.6’sı ise “hiç memnun değil” cevaplarını vermişlerdir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Çalışanların memnuniyet düzeyleri, kuruma olan bağlılık ve aidiyetin göstergesi olduğu gibi, çalışmalarındaki performans düzeylerini de doğrudan etkilemektedir. Bu anlamda ABB’nin aksine İBB’de çalışanların %60’a yakını işlerinden memnun olduklarını belirtmişlerdir. Burada oranın yüksek çıkmasının temel nedenlerinden biri,

çalışanların büyük çoğunluğunun genç yaşta olmaları ve kurumda çalışmaya yeni başlamış olmaları nedeniyle çalışmaya olan istekleri olduğu söylenebilir.

İç paydaş analizi kapsamında ele alınan son konu, çalışanların İBB'nin kentsel projelerine yönelik destek durumlarıdır. Bu kapsamda çoktan seçmeli soru sorulmuştur. Katılımcıların, %20.7'si belediyenin öncelikli olarak Değirmendere ve Bostanlı baraj yapımını desteklediklerini, %15'i metro ve banliyö ağının yaygınlaştırılmasını desteklediklerini belirtmişlerdir. Bunun dışında yurt binalarının yapımı, yeni vapur iskelesi projesi, teknopark, kentsel demokratik yönetim projelerine desteğin son sıralarda yer alması oldukça dikkat çekicidir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

b.) Dış Paydaş Analizi

İBB, dış paydaş analizi sürecinde öncelikle, paydaş tespitinde bulunmuş, daha sonra ilgili paydaşların stratejik plan hazırlama sürecinde öneri ve görüşlerini almıştır. Bu kapsamda, görüş belirtmeleri talep edilen 84 muhtarlıktan 28'i; 63 sivil toplum kuruluşundan 23'ü; 30 kamu kuruluşundan 19'u; 21 ilçe belediyesinden 19'u; 15 siyasi partiden 4'ü; 5 üniversiteden 2'si; 5 spor klübünden 2'si dönüş yapmasına rağmen 30 basın kuruluşundan hiç dönüş alınamamıştır (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Burada ilçe belediyelerden dönüşün nispeten daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin stratejik plan kapsamında belirleyeceği faaliyet ve projelerden doğrudan etkilenebileceği yönünde duyduğu kaygı olarak yorumlanabileceği gibi; büyükşehir belediyesi açısından değerlendirilecek olursa ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak stratejik plan, yıllık programları hazırlamaları gerekliliği olarak yorumlanabilir.

Halka yönelik anketlere başlamadan önce hemşehri profili çıkarılmış, ardından bu paydaşların sosyo-ekonomik ve demografik niteliklerine ilişkin temel verilere yer verilmiştir. Anket kapsamında araştırılan ilk konu, hemşehrilerin İzmir'e ilişkin düşüncelerine yöneliktir. Katılımcıların %86.5 gibi yüksek bir oranı İzmir'de yaşamaktan memnun olduğunu, %79.5 gibi bir oranı da İzmir'i çağdaş bir kent olarak gördüklerini ifade etmişlerdir. Bu anlamda, İzmir'de yerleşik halde

yaşayanların İzmir’de yaşamaktan memnun oldukları sonucunu çıkarmak mümkündür. Bunların aksine, katılımcıların %68.9’u engellilerin İzmir’de engelsiz bir şekilde yaşayamadığını, %66.8’i İzmir’in altyapı sorununun çözülmediğini düşünmekte, %60’lık bir kısmı ise, İzmir’in kaza ve doğal afetlere karşı güvenli olmadığı yönünde görüş beyan etmişlerdir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). hemşehrilerin beyan ettikleri bu olumsuz yargılar çerçevesinde İBB’nin bazı alanlarda daha etkin politika üretmesi ve faaliyetlerde bulunması gerektiği görülmektedir.

Dış paydaş analizi kapsamında araştırılan bir başka alan, hemşehrilerin İBB’nin hizmet alanlarına yönelik memnuniyet düzeyleridir. Hizmet ayrıştırması yapıp konu incelendiğinde; metropolde yerleşik hemşehrilerin 16 hizmet alanı içerisinde en memnun oldukları alanlardan ilk üçü sırasıyla, itfaiye ve aks hizmetleri (%66.3), çöp toplama hizmetleri (%64.5) ile karayolu toplu taşıma hizmetleridir (%62.8). Memnuniyet oralarının en düşük olduğu alanlarda en düşük üçü ise sırasıyla sokak hayvanlarının kontrolü (%30.2), sosyal destek hizmetleri (%33.6) ve otopark hizmetleridir (%35) (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

Dış paydaş analizi kapsamında hemşehrilere sorulan konulardan sonuncusu, büyükşehir belediyesinin kentsel projelerine hemşehrilerin destek düzeyleridir. Katılımcıların, belediyenin çeşitli projelerinden en öncelikli olarak gerçekleşmesini istediği üç proje sırasıyla akıllı durak sistemi(%33,8), metro ve banliyö ağının yaygınlaştırılması projesi (%19.3) ve Değirmendere ve Bostanlı Baraj yapım Projesidir (%7.4) (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

Dış paydaş analizi kapsamında anket çalışmalarının yanı sıra yüz yüze görüşme tekniği de kullanılarak alan araştırması yapılmıştır.

Paydaşlara yönelik görüş ve önerilerin alınmasından ve anketlerin tamamlanmasından sonra analizi yapılmış ve elde edilen veriler birimlere gönderilmiştir. Birimlerce görüş ve öneriler değerlendirilmiş ve projelendirilmiştir. Son olarak belediyenin belirlediği stratejik faaliyet alanları çerçevesinde paydaşlara yönelik genel analiz yapılmıştır (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

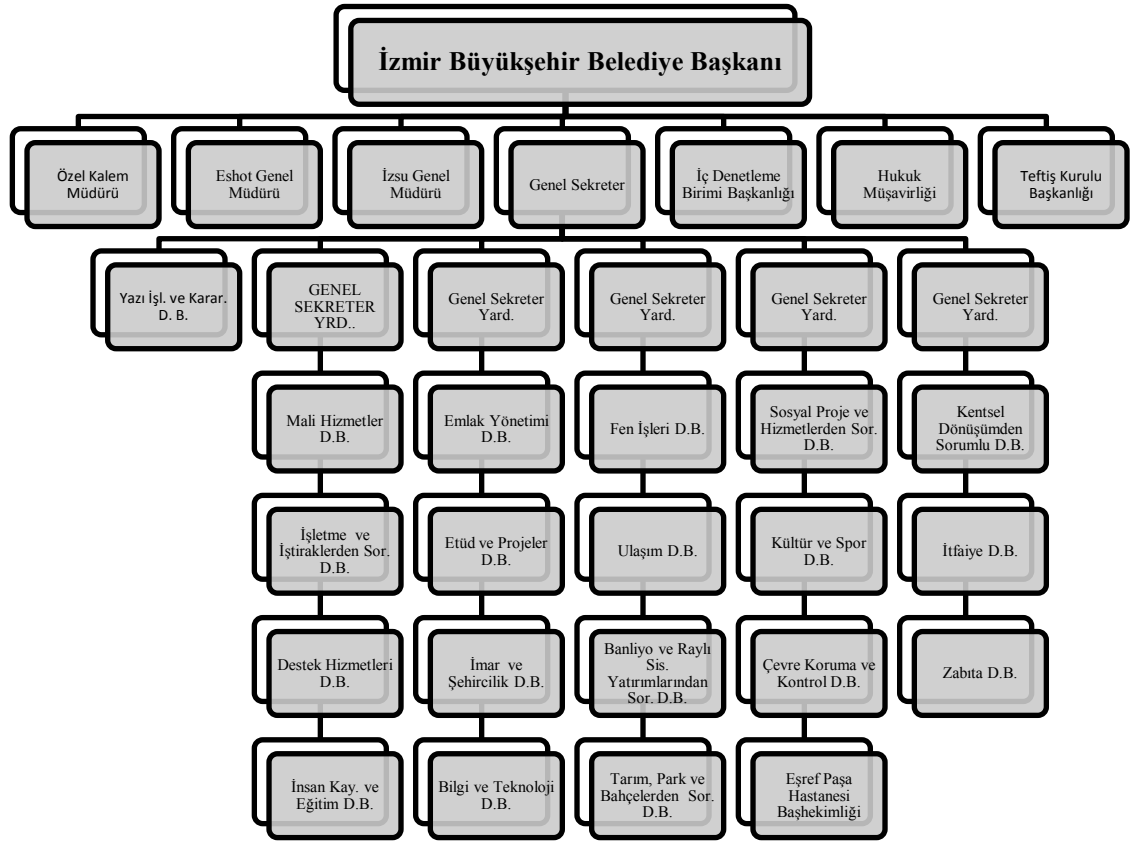
3.2.2.5. Kurum Analizi ve Çevre Analizi

İBB, kurum analizini iç çevre analizi, çevre analizini ise dış çevre analizi başlıkları altında yapmıştır.

3.2.2.5.1.Kurum Analizi

İBB kurum analizini, iç çevre analizi kapsamında ele almış olup, öncelikle belediyenin tarihsel gelişim sürecine yer vermiştir. Ardından belediyenin kurumsal yapısı ve organizasyon şeması; belediye meclisi ile belediye encümeni üye sayıları; belediyeye bağlı kuruluşlar, belediyenin hissedarı olduğu şirketler hakkında bilgilere yer verilmiştir.

Şekil-3.4.: İzmir Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Şeması



Kaynak: İBB 2011 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2012.

Belediyenin kurumsal yapısı incelendiğinde; belediyenin başında belediye başkanı, başkana bağlı bir genel sekreter, genel sekreterin altında ise beş adet genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Başkana doğrudan bağlı birimler arasında, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birimi Başkanlığı, İZSU Genel Müdürlüğü, ESHOT Genel Müdürlüğü ile Özel Kalem Müdürlüğü bulunmaktadır. Sivil Savunma Uzmanlığı, Protokol Şube Müdürlüğü, Basın-Yayın Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü, AB ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü ise Genel Sekretere bağlı olarak hizmet yürütmektedir ³. Belediyenin stratejik plan, performans programı ile faaliyet raporlarına ilişkin süreçleri koordine eden birim ise, Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü'dür. Söz konusu müdürlük, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak hizmet yürütmekte olup aynı daire başkanlığı altında, Muhasebe Şube Müdürlüğü, Bütçe Şube Müdürlüğü, Gelirler Şube Müdürlüğü, İç Kontrol Şube Müdürlüğü, Taşınır Mal Kayıt Takip Şube Müdürlüğü, Banka ve Krediler Şube Müdürlüğü bulunmaktadır (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Kurumsal yapı incelendiğinde; strateji geliştirme biriminin müdürlük düzeyinde mali hizmetler daire başkanlığı bünyesinde yapılandığı gözlemlenmektedir. Bu durum ise, kurumsal yapılanmada stratejik öncelikler yerine mali önceliklerin göz önüne alındığını göstermektedir.

Kurum analizi kapsamında yasal yükümlülüklerden sonra belediyenin mali yapısına ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Planda; yerel yönetimlerde başarılı mali yönetim yapılanmasının etkili ve demokratik bir denetim sisteminin kurulmasıyla mümkün olacağı açıklanmış; bu nedenle belediyenin başarılı mali yönetim sürecini gerçekleştirmesi için kendi denetim sistemini kurması gerekliliğinden söz edilmiştir. Bu amaca yönelik olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde oluşturulan İç Kontrol Şube Müdürlüğü faaliyette bulunmaktadır. İç Kontrol Şube Müdürlüğü aracılığıyla Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmış olup bu eylem planları ile yönetsel ve kurumsal

³ 20.07.2011 Başkanlık Makamının Kararına göre, Genel Sekretere bağlı olarak çalışan Sivil Savunma Uzmanlığı Sivil Savunma Hizmetleri Birimi olarak "İtfaiye Hizmetleri Daire Başkanlığı"na,; AB ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü "Sosyal Projeler ve Hizmetlerden Sorumlu Daire Başkanlığı"na bağlanmıştır (İBB 2011 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2012).

faaliyetlerde süreçlerin işlerliğinin sağlandığı, ön mali kontrol ile de yapılan işlemlerin güvenilirliği ve şeffaflığının artırıldığı yine planda ifade edilmiştir (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

Mali yapı başlığının altında, 2004 yılından 2008 yılına değin gerçekleşen cari harcamalar, yatırım harcamaları ve borç ödeme oranlarına yer verilmiştir. Harcamaların türlerine göre karşılaştırması yapıldığında, yatırım harcamalarının cari harcamalardan çok daha büyük bir artış oranına sahip olduğu ifade edilmektedir. Mali yapı kapsamında son olarak, 2004-2009 yılları arası karşılaştırmalı bütçe gelirleri ve giderleri bilgisine de yer verilmiştir. İBB 2010 mali yılı faaliyet raporuna göre, tahmin edilen bütçe geliri 1.518.000.000, TL iken gerçekleşen miktar 1.282.170.416,51 TL olmuştur. 2010 yılı için bütçenin gerçekleşme oranı %84,46'dır. Tahmin edilen bütçe gideri ise 1.792.000.000, 00 TL iken gerçekleşen miktar 1.296.001.238, 40 TL olmuştur. 2010 yılı için gerçekleşen bütçe gideri oranı %72, 32'dir (İBB 2010 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2012). 2011 mali yılı faaliyet raporuna göre ise, tahmin edilen bütçe geliri 1.632.000.000, 00 TL, gerçekleşen miktar ise, 1.610.274.137, 94 TL olmuştur. Bu bağlamda gerçekleşme oranı, %98, 67'dir. Yine 2011 yılı için tahmin edilen bütçe gider miktarı 1.850.000.000,00 TL iken gerçekleşen miktar 1.436.233.302, 86 TL olmuştur. Gider miktarlarında gerçekleşen oran %77, 63'tür (İBB 2011 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2012).

İç çevre analizi kapsamında ele alınan bir diğer alan, belediyenin insan kaynakları yapısıdır. Belediye memur, kadrolu işçi ve sözleşmeli personel olmak üzere üç şekilde personel istihdam etmektedir. İBB'de 2011 Aralık ayı sonu itibariyle toplam 3392 personel görevde bulunmaktadır. Bu personelden 1871'i memur, 622'si kadrolu işçi ve 899'u ise sözleşmeli personeldir. Yüzdesel olarak incelendiğinde toplam personelin %55'i memur, %18'i kadrolu işçi, %27'si ise sözleşmeli personeldir. Belediyede çalışan personelin çalışma yılları incelendiğinde, toplam personelin %40,6'sının 5 yıldan az süredir çalıştığı; eğitim düzeyi açısından bakıldığında %55'inin ise yükseköğretim mezunu olduğu görülmektedir (İBB 2011 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2012). Bu durum ise, belediye çalışanlarının büyük bir çoğunluğunun genç ve dinamik bir yapıya sahip olduğunun bir göstergesidir. Bu

durum, personelin çalışmalara yönelik faaliyetler konusunda yeniliğe açık ve gönüllü olma noktasında belediyenin güçlü yönüdür. Bunun aksine çalışanların bazı konularda tecrübesiz olması ise açısından zayıf yönler arasında sayılabilir.

İç çevre analizi kapsamında ele alınan son konu teknik ve teknolojik kaynaklarıdır. Bu kaynaklar kapsamında; taşıt, iş makineleri, arsa ve binalar vs ile bunların ilçeler düzeyinde dağılımına yer verilmiştir.

3.2.2.5.2. Çevre Analizi

Çevre analizi, temel olarak belediyenin yaptığı dış çevre analizine denk düşmektedir. Dış çevre analizinde ilk olarak; kurumun gerek iç çevrede gerekse dış çevrede kendini iyi tanıyıp konumlandırabilmesi açısından, çeşitli göstergeler ışığında İzmir'in Türkiye'deki konumunu belirlemeye yönelik bir kıyaslama analiz çalışması yapılmıştır. Bu kapsamda TÜİK'in güncel verilerinden ve yine TÜİK İzmir Bölge Müdürlüğü'nün Ağustos 2009'da hazırladığı "Seçilmiş Göstergelerde İl-Bölge Sıralamaları" adlı çalışmasından yararlanıldığı belirtilmiştir. Burada belirtilen seçilmiş göstergeler; nüfus, göç, eğitim, demografi, sağlık, kültür, ulaştırma, çevre, işgücü, enerji, dış ticaret, iş yaşamı, turizm, ulusal hesaplar, adalet ve binalara ilişkin konulardır.

3.2.2.5.3. GZFT (SWOT) Analizi

Durum analizi kapsamında ele alınacak analizlerden bir diğeri de GZFT Analizidir. İBB, SWOT analizini tek bir başlık altında ele almak yerine fonksiyonel bir sınıflandırmaya giderek, kurum için önem arz eden stratejik alanlar üzerinden paydaş tespiti, GZFT analizi, amaç ve hedefler ile faaliyet ve projelere yer vermiştir. Yıllık performans programı ve faaliyet raporlarında da aynı yöntem benimsenmiştir. Söz konusu stratejik alanlar ise;

- Yönetim
- Çevre yönetimi
- Kentsel koruma, planlama ve kent estetiği

- Kentsel altyapı
- Ulaşım
- Sağlık ve Spor
- Kültür, Eğitim ve Sosyal Hizmetler
- Turizm, Fuarçılık ve Dış İlişkiler
- Afet Yönetimi ve Güvenlik
- Bilgi ve İletişim Teknolojileri ve
- Enerji

olarak sınıflandırılmıştır.

Belediye, belirlemiş olduğu bu stratejik alanlar üzerinden SWOT analizini gerçekleştirmiş; analiz sonucunda amaç, hedef ve stratejilerini belirlemiştir. Belirlenen her bir amaç ve hedefin altında faaliyetler ile performans göstergelerine yer vermiştir. Belediyenin bu tarz yaklaşımı, sahip olduğu güçlü-zayıf yönleri ile karşılaştığı fırsat ve tehditlerini değerlendirip bu perspektifte strateji geliştirmesini, bu sayede faaliyet ve projelerini ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya koyması ve gerçekleştirmesini sağlamıştır.

İBB'nin, yönetim alanındaki güçlü yanları; bütünleşik kalite sistemine geçmiş olması, Fitch Rating uluslararası kredi derecelendirme kurumundan olumlu not almaları nedeniyle kaynak bulma konusunun kolaylaşması, mevzuat değişikliklerinin aynı anda izlenebilmesine olanak tanıyan programların varlığı gibi konular iken; zayıf yönleri; performansa dayalı değerlendirme sisteminin etkin işlememesi, birimler arasında yeterli koordinasyonun olmaması, personele sağlanan özlük ve sosyal hakların yeterli olmaması ve buna bağlı olarak oluşan motivasyon düşüklüğü, insan kaynakları kariyer yönetimi uygulamalarında eksiklik gibi konulardır. Aynı stratejik alana ilişkin belirlenen fırsatlar ise, kentlinin kurumun işleyişine, projelerine

ve çalışmalarına olan desteği, yerel ve ulusal basının olumlu-olumsuz eleştirileri, halkın kültür ve eğitim seviyesinin yüksek olması gibi konular ele alınmıştır. Tehditler ise, bürokrasinin işleyişi yavaşlatması, belediye hizmetlerini kapsayan yasalar arasında çelişkilerin olması, beyin ve sermaye göçünün önüne geçilememesi gibi başlıklardır (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Burada dikkati çeken nokta, güçlü yanlar olarak belirtilen bazı konuların aynı zaman da fırsatlar kapsamına; zayıf yönler olarak belirtilen bazı konuların da tehditlere dönüşebilme durumudur. Örneğin; uluslararası kredi derecelendirme kuruluşundan alınan olumlu not ve sonrasında gelecek kaynak ediniminin kolaylaşması, belediyenin olumlu not alabilmesi için kendini değiştirebilmesi açısından güçlü yön, kuruluşun dışardan kaynak sağlaması açısından da fırsat olarak değerlendirilebilir. Yine zayıf yönler arasında belirtilen Avrupa Birliği ve Kalkınma Ajansı fonlarından yeterince yararlanılmaması, belediyenin kaynak kısıtıyla karşılaşması açısından tehdit olarak da algılanabilir.

Belediyenin belirlediği diğer bir stratejik alan olan çevre yönetimi konusunda güçlü yönlerden bazıları şu şekilde belirtilmiştir: Türkiye'nin en büyük doğal yaşam parklarından biri olan Sasalı doğal yaşam parkına sahip olmak, Türkiye'nin kapasitesi en büyük biyolojik atık su arıtma tesisine sahip olmak, talep eden kamu kurumlarına ve sivil toplum kuruluşlarına ücretsiz fidan verilmesi, tarımsal hizmet üretimine yönelik özel alanlar için oluşturulan iletişim ve çözüm ekiplerine sahip olmak. İBB'nin çevre yönetimi konusundaki zayıf yönleri ise şunlardır: kişi başına düşen yeşil alan miktarının dünya ortalamasının altında olması, geri kazanılabilir atıkların diğer atıklardan ayrı olarak kaynağında ayrıştırılmasının yetersizliği, atık yönetimi konusunda kurumlar arası işbirliğinin eksik olması. Bu alanda belirlenen fırsatlar; kentin yenilenebilir enerji kaynaklarına sahip olması, halkın çevre ile ilgili konularda duyarlı olması, kentin konumu ve yapısı olarak ifade edilmiştir. Tehditler ise; su kaynaklarının sınırlı olması, trafiğe çıkan araç sayısının artması, kentte gemi söküme tesisinin olması, küresel ısınma ve yangınlar olarak belirlenmiştir (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Yine bu alanda da dikkat çeken nokta, güçlü yönlerden bazılarının aslında fırsatlara daha yakın olduğu, zayıf yön olarak belirlenen bazı hususların da belediyenin tehditlerine daha uygun düştüğüdür.

Bunların dışında belediye, genellikle diğer belediyelerin bir bütün olarak incelediği konuları yukarıda bahsi geçen ayrı ayrı stratejik alanlar çerçevesinden değerlendirmiştir. Bu alanlarda en dikkati çeken; afet yönetimi ve güvenlik ile enerji gibi alanlarda belediyenin analizlerde bulunmuş olmasıdır. Özellikle afet yönetimi, 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerine büyük görev yüklemiştir, belediyelerin doğal afetlerle ilgili planları, il düzeyinde yapılan diğer planlarla uyumlu olması gerektiği; büyükşehir belediyeleri tarafından itfaiye ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi ve afetlere karşı gerekli tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmıştır (madde: 7) . İBB'nin bu yasal yükümlülüğü göz önüne alarak afet yönetimi ile ilgili hedefler belirlemesi ve hedefleri gerçekleştirecek çeşitli faaliyetler oluşturması olumlu bir çalışmadır. Afet yönetimi ile ilgili olarak İBB, güçlü yönlerinden bazılarını şu şekilde belirtmiştir: teorik ve uygulamalı hizmet içi eğitimlerin verildiği uluslararası standartlara uygun Toros Yangın ve Doğal Afet Eğitim Merkezi'nin bulunması; eğitim amirliğindeki eğitmenler tarafından okullara, kamu kuruluşlarına, özel sektöre, askeriye bilgilendirme amaçlı eğitimlerin verilmesi, zabıta ve itfaiye hizmetlerinin genç, dinamik eğitimli personelle yapılması. Bu konuda belirtilen zayıf yönler ise şunlardır: yangınların önlenmesinde halk eğitiminin istenilen düzeyde yaygınlaştırılmaması, acil durumlarda görevde olmayan personelin toplanabilmesi için toplu haberleşme sisteminin bulunmaması. İBB, afet yönetimi ve güvenlik konusundaki fırsatlarını; İzmir'in denize kıyısı olması nedeniyle orman yangınlarına kısa sürede müdahale edilebilmesi, kesilen cezaların tahsil edilebilmesi açısından e-devlet ve adrese dayalı nüfus sisteminin geliştirilmesi, ılıman iklimin olumlu etkisiyle kış aylarında buzlanma olmaması olarak belirtmiş; tehditlerini ise, yangın ve kurtarma hizmetlerinde ilgili kurumların itfaiye ile aynı anda olay yerinde olamaması, zabıta memurunun zaman zaman şiddete maruz kalması, kent deprem kuşağında yer alması, bazı semtlerin deniz seviyesinin altında kalması nedeniyle su baskını ve sele maruz kalma riskinin olması olarak ifade etmiştir (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012). Görüldüğü üzere, afet yönetimi ve güvenlik alanına yönelik yapılan GZFT analizinde genellikle güvenlik alanına yönelik bildirimler bulunmakta afet yönetimine ilişkin tespitler sınırlı kalmaktadır.

İBB' nin belirlediği bir diğer stratejik alan ise, enerjidir. Planda, gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmak için doğa dostu yenilenebilir enerji kaynaklarının kente kazandırılması gerekliliğinden bahsedilerek, belediyenin bu alanda sahip olduğu güçlü yönler şu şekilde belirlenmiştir: kentte doğalgaz kullanımının özendirilmesi, jeotermal enerjinin kentsel kullanıma açılması, belediye şirketlerinden İzenerji A.Ş.'nin Jeotermal A.Ş'de ortaklık payının bulunması. Belediyenin zayıf yönleri ise şunlardır: yenilenebilir enerji kaynaklarından konutlarda ve sanayide yararlanmayı sağlayacak projelerin yetersizliği, yenilenebilir enerji kullanımına yönelik iletim ve altyapının yetersiz olması. Yine bu alanda belirtilen fırsatlardan bazıları; jeotermal enerji kaynakları açısından zengin olunması, güneşli gün sayısının enerji üretimine yeterli olması olarak belirtilmiştir. Bu alandaki tehditler ise, yenilenebilir enerji alanına yönelik teknolojiye dışa bağımlı olunması nedeniyle yatırım maliyetlerinin yüksek olması, enerji tüketim fiyatlarının artış eğiliminde olması, jeotermal kaynak kuyularını açma yetkisinin belediye olmaması olarak belirtilmiştir (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

3.2.3. Misyon

İBB, 2006-2017 yılı için öngördüğü misyon bildirimini 2010-2017 dönemi için değiştirmiş ve yeni misyon bildirimini şu şekilde ifade etmiştir: *“Halkın verdiği gücü eşitlik ve güvenle mayalayıp belediyeçilik hizmeti olarak tüm kente taşımak”*.

İBB, misyon ifadesinde açık, anlaşılır ve kısa bir ifade kullanmıştır. Ayrıca, belediyenin temel dayanağının halk olduğunu belirtmesi, misyonun kime yönelik hizmet verileceğini göstermektedir. Bunun yanı sıra, belediyenin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin yasal dayanaklarından bahsedilmemiştir.

3.2.4. Vizyon

İBB, 2006-2017 yıllarını kapsayan stratejik planda belirlediği vizyonunu, 2010-2017 stratejik planında değiştirmiş olup, *“Uygurlukların mirasını geleceğe taşıyan, Akdeniz'in zenginliklerini kentlisine ve dünyaya sunan, hizmet felsefesiyle akıllarda iz bırakan gözde belediye olmak”* olarak belirlemiştir. Bunun yanı sıra belediye, kurum vizyonu dışında kent vizyonu başlığı altında da bir vizyon tespit

etmiştir: “*Özgür ve keyifle yaşanılan, demokraside simge kent olmak*”. Belediyenin kurum için belirlediği vizyonun yanında kent için de ayrı bir vizyon ifadesinde bulunması oldukça anlamlıdır.

Oluşturulan vizyon genelde tüm belediyelerin ulaşmayı arzu ettiği gelecek öngörüsü olması nedeniyle özgün olmamasının yanı sıra, “Akdeniz’in zenginliklerini kentlisine taşıma” ifade gerçekçidir.

3.2.5. Temel Değer ve İlkeler

İBB, misyon ve vizyonunu belirttikten sonra stratejik planda temel ilkelerine yer vermiş ve şu şekilde sıralamıştır (İBB, 2010-2017 Stratejik Planı, 2012):

- Dürüst, güvenilir, adil ve tarafsız olmak
- Kamu yararını gözetmek
- Hesapverebilirlik ve şeffaflığa önem vermek
- Demokratik ve sosyal belediyecilik
- Katılımcı ve paylaşımcı yönetim
- Hemşehri memnuniyeti
- Hukuka ve etik değerlere saygılı olmak
- Tarihi dokuya ve doğaya saygılı olmak
- Bilimsel ve teknolojik gelişmelerden yararlanmak
- Bilgide erişebilirlik
- Değişime ve gelişime açık olmak
- Kaynakları etkin ve verimli kullanmak
- Çözüm odaklılık

- Güler yüzlü ve yapıcı çalışma anlayışı
- Yerel kalkınmada sürdürülebilirlik
- Etkin tanıtım

3.2.6. Amaç Ve Hedefler

İBB, amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini ve hedeflerin somut hali olan faaliyetler ile bu faaliyetlerin performansını ölçmeye yönelik belirlenen performans göstergelerini, stratejik alanlar üzerinden yapmış ve stratejik plana da bu şekilde yansıtılmıştır. Gerçekleştirilecek faaliyetlerin ne oldukları, faaliyetin türü ve faaliyetin hangi yıllar arasında gerçekleştirileceğine ilişkin ifadeler de stratejik planda yer verilmiştir.

“Yönetim”, “çevre yönetimi”, “kentsel koruma, planlama ve kent estetiği”, “kentsel altyapı”, “ulaşım”, “turizm, fuarcılık ve dış ilişkiler”, “afet yönetimi ve güvenlik”, “bilgi ve iletişim teknolojileri” ile “enerji” alanlarında tek amaç; “sağlık ve spor”, kültür, eğitim ve sosyal faaliyetler” alanlarında ise iki amaç belirlenmiş ve tüm bu amaçlar altında toplam 32 hedef tespit edilmiştir (İBB 2010-2017 Stratejik Planı, 2012).

3.3. ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARI VE SÜREÇ ANALİZİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu bölüme kadar Ankara ile İzmir Büyükşehir Belediyeleri'ndeki stratejik planlama süreci kendi içerisinde analiz edilmiş olup bu bölümde her iki belediyenin söz konusu süreçte yerine getirmekle yükümlü oldukları gereklilikler açısından karşılaştırma yapılmıştır. Bahsi geçen yükümlülükler; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile DPT tarafından çıkarılan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtilmiştir.

Karşılaştırma kapsamında ele alınacak ilk kriter, stratejik planların kapsadıkları süreye ilişkindir. Bilindiği üzere stratejik planların, belediyelerde yerel seçimleri takip eden 6 ay içerisinde hazırlanması ve beş yıllık süreyi kapsamaması gerekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde ABB, ilk stratejik planını 2007- 2011 yıllarını kapsayacak şekilde, ikinci stratejik planını ise, 2010- 2014 yıllarını kapsayacak şekilde hazırladığı görülmektedir. İBB ise ilk stratejik planını 2006-2017 yıllarını kapsayacak şekilde, ikinci planını ise 2010-2017 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlamıştır. Planların hazırlanma süreleri açısından değerlendirildiğinde, belediyelerin ilk stratejik planlarını 16 Temmuz 2006 yılına kadar bitirmeleri gerekliliğinden ötürü bazı belediyeler 2006 yılını bazıları ise 2007 yılını başlangıç olarak almıştır. Planların kapsadıkları süreler açısından bakıldığında, İBB'nin beş yıllık süreye uymayıp ilk planında 11 yıllık, ikinci planında ise 7 yıllık süreyle plan hazırladıkları görülmektedir. İBB'nin 2017 yılını odak alarak stratejik planlarını hazırlamalarındaki temel neden ise; metro ve banliyö projelerinin 2017 yılında bitmesinin amaçlanmasıdır (İBB Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2012). Bu durum; kent için öngörülen plan ve projelerin stratejik planda belirlenen hedefler doğrultusunda belirlenmesini gerektirirken, kent için belirlenen daha alt hedef ve projelerin stratejik planı yönlendirdiği kanısını uyandırmaktadır.

Stratejik planlama sürecinin başarılı olmasında, planlama hazırlık sürecinin etkisi oldukça büyüktür. Hazırlık süreci ne denli önemsenersek ve sahiplenerek yapılırsa, stratejik planlamanın hayata geçirilmesi o denli kolay ve etkili olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, her iki belediye de stratejik plan hazırlık programı oluşturmuş, program kapsamında ihtiyaç tespiti yapmış ve çalışmalara ilişkin iş takvimi oluşturmuştur.

Stratejik plan hazırlık sürecindeki ilk adım, koordinatör birimin ve ekibin kurulması olup; bu, stratejik planlamanın başarılı olmasındaki en önemli etkenlerden birisidir. 'Stratejik planlamanın planlanması' ya da 'stratejik planlamanın organizasyonu' olarak adlandırılacak hazırlık sürecinde kurulan stratejik planlama ekibi, tüm sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağladığı gibi yönetimin stratejik planlamaya bakış açısı ve onu ne derece içselleştirdiğinin de bir

göstergesidir (Songür, 2009: 35). Bu bağlamda gerek ABB' nin gerekse İBB' nin stratejik planlama sürecinin koordinasyonunu sağlayacak koordinatör ekip ile planlama çalışmalarının sorumluluğunu üstlenecek stratejik plan üst kurulu oluşturmaları yerinde bir çalışmadır. Ayrıca, stratejik planlama ekibinin başkanlığını üst yönetimin belirlediği üst düzey yöneticilerden biri yapabileceği gibi, doğrudan üst yöneticinin yapması da mümkündür (DPT, 2006: 12). Üst yöneticinin stratejik planlama ekibinin başkanlığını yapması, kuruluş içindeki diğer personelin planlama çalışmaları sahiplenmesini sağlamasında ve sürecin gerçekleştirilebilirliğine inanmasında hayati bir önem taşımaktadır. Bu açıdan büyükşehir belediyeleri incelendiğinde; ABB'nin Stratejik Planlama Üst Kurulu'nun başkanlığını genel sekreter, Stratejik Planlama Koordinasyon Ekibi'nin başkanlığını ise, Mali Hizmetler Daire Başkanı yürütmektedir. İBB'de ise Stratejik Planlama Üst Kurulu'nun başkanlığını doğrudan belediye başkanı, Stratejik Planlama Koordinasyon Ekibi'nin başkanlığını ise yine Mali Hizmetler Daire Başkanı yürütmektedir. Mali Hizmetler biriminin buradaki önemi, plan dahilinde oluşturulan strateji ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için bütçelendirilmesi nedeniyle stratejik planların bütçe ile yakın ilişki içinde olmasıdır.

Stratejik planlamanın koordinasyonunu doğrudan mali hizmetler öncülüğünde yapılması, kurum yapısının hangi öncelikler doğrultusunda yapılandırıldığı konusunu akla getirmektedir. Bu bağlamda her iki belediyenin kurumsal yapısı incelendiğinde, strateji geliştirme birimlerinin müdürlük düzeyinde kaldığı ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak çalıştığı görülmektedir. Bu durum, planların stratejik öncelikler yerine mali öncelikler güdülerek hazırlandığı kanısını uyandırmaktadır. Yine her iki belediyenin kurumsal yapılanmasının, yatay ve koordinasyona dayalı değil; dikey ve hiyerarşik bir yapı üzerine kurulu olduğu görülmektedir. Söz konusu yapı, temelde tüm kamu örgütlerinde görülen bürokratik ara kademenin fazla olduğu, yetki ve sorumluluğun hiyerarşinin üst kademelerinde toplandığı, hiyerarşik denetime dayalı, takım çalışmasına uygun olmayan (Gökçe, 2007: 29) bir yapılanmadır. Bu yapılanma ise stratejik yönetim anlayışının gereği gibi uygulanmasına temel sorun teşkil eden alanlardan biridir.

ABB'nin 2010 yılına ait performans programında, stratejik hedeflerle bütçe ilişkisinin önceki dönemlerde bütçe imkanları göz önünde bulundurularak hedef ve faaliyetlerin oluşturulması şeklinde gerçekleştirildiği ifade edilirken, yapılan yeni stratejik plan ve belirlenen hedeflerde önceliklendirme yoluna gidildiği ve hedeflere göre bütçeleme yapıldığı belirtilmiştir. Bir başka ifade ile mevcut bütçe uygulamasına göre stratejik plan oluşturulmamış, stratejik plan temel alınarak bütçe yapılandırılmıştır (ABB, 2010: 51). Stratejik yönetim anlayışının gerek planlama gerek uygulama aşamasında geleneksel bütçeleme anlayışından en önemli farkı bu noktada ortaya konmaktadır. Stratejik planlama, sadece bütçeye dönük bir çalışma değildir. Planlama aşamasında kaynak kısıtlarının göz önüne alınması gerekliliğinin yanı sıra; yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları değil, stratejik planların bütçeyi yönlendirmesi gerekmektedir (DPT, 2006: 8). Buradan hareketle ABB'nin önceki stratejik planda belirlediği hedeflerini bütçe kısıtları ile yaptığı ilk planın stratejik planlama mantığına uygun olmadığı, fakat yeni planda bu anlayış yerine hedef öncelikli anlayışı uygulamaya çalışıldığı belirtilse de kurumsal yapılanmada bu konuya yeterince dikkat edilmediği ve teşkilat yapısının stratejik önceliklere göre yapılmadığı görülmektedir.

5018 sayılı KMYKK'nun 9. maddesinde stratejik planların katılımcı yöntemlerle hazırlanması gerektiği belirtilmektedir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin genel ilkeler başlığını taşıyan 5. maddesinde, stratejik planlama hazırlama sürecinde, kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurum kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımlarının sağlanması gerektiğinden bahsetmektedir. Yine aynı maddede çalışmaların strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılımıyla yürütülmesi gerekliliğinden söz edilmektedir. 5393 sayılı kanunun 41. maddesinde ise, stratejik planların, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla alakalı sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere stratejik planlama ile ilgili tüm mevzuatta katılımın sağlanması önemle zikredilmektedir. Her iki belediye, iç paydaş olarak çalışanları, dış paydaş olarak da diğer büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, muhtarlıklar, üniversiteler ve

meslek odalarını kabul etmişlerdir. Bu açıdan incelediğimiz büyükşehir belediyelerinde, katılımın paydaş analizi kapsamında yapılan iç ve dış paydaş yönelik anketler yoluyla sağlandığı gözlemlenmektedir. İBB, dış paydaşlarını tespit ettikten sonra her birine öneri ve görüşlerini belirtmek üzere yazı göndermiştir. Dış paydaşlardan gönderilen yazıya en yüksek düzeyde cevap verenler ilçe belediyeleri olmuştur. 21 ilçe belediyesine yazı gönderilmiş, 19 ilçe belediyesinden gelen yanıt ile dönüş oranı % 90 civarındadır. En çok cevap veren ikinci dış paydaş ise, % 63 oranıyla kamu kuruluşlarıdır. Basın kuruluşlarından ise hiç cevap alınmadığı gözlemlenmektedir. Buradan hareketle, ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediye sınırları içerisindeki kamu kuruluşlarının büyükşehir belediyesi ile doğrudan vesayet bağı olmasa da birbirleri ile doğrudan ilişki içinde oldukları, bunun ise planlamada dikey ve yatay entegrasyonu sağlamada önemli rolü olduğu savunulabilir. Genel olarak belediyelerin katılım durumları incelenirse, kendi bünyelerinde oluşturdukları kurumsal katılımlarıyla iyi bir oluşum sergiledikleri, fakat bu oluşumu stratejik planın uygulanması ve izlenmesi sürecinde yeterince gerçekleştiremedikleri söylenebilir.

Burada her iki belediyenin katılım aracı olarak kullandığı anketleri değerlendirmek yerinde olacaktır. Paydaş analizi ve katılımının sağlanması açısından anket yöntemi önemli bir çalışmadır. Fakat ankette uygulanacak yöntemlerin doğru ve objektif değerlendirilmesi hayati bir önem taşımaktadır. ABB’de her ne kadar paydaş analizine yönelik anket çalışması yapılmış olsa da, yapılan anketin güvenilirliği konusunda çeşitli sorunlar olduğu gözlenmektedir. Birincisi; yöntem olarak kullanılan 5’li Likert ölçeğinde kullanılan sorular “hiç katılmıyorum”, “az katılıyorum”, “katılıyorum”, “çok katılıyorum”, “tam katılıyorum” şeklindedir. Buradan hareketle olumlu yargı belirten ifadelerin olumsuz yargı belirten ifadelerden daha çok olması nedeniyle olumlu yargıların oranları daha çok çıkmakta ve sonuçlar yanıltıcı olabilmektedir. İkincisi, yapılan anketin ölçeğine uygun soruların sorulmadığı gözlemlenmektedir. Örneğin, “Kurumumuzun stratejik planlama çalışmaları tamamlanmıştır.” sorusu 5’li Likert ölçeğine göre derecelendirilebilecek uygun bir soru olarak görünmemektedir. Bunun yanı sıra, ankete verilen olumlu

cevapların analizi stratejik planlamada yer almasına rağmen, genel olarak verilen olumsuz cevapların analizi ve nedenleri üzerinde kapsamlı bir şekilde durulmamıştır.

İBB'nin çalışanlara yönelik ankette 5'li Likert ölçeği kullanılmıştır. Bu kapsamda çalışanların belediyenin işleyişine karşı tutumlarını ölçen yanıtların “kesinlikle katılıyorum”, “katılıyorum”, “katılmıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” şeklinde olduğu gözlemlenmektedir. Oysa söz konusu yöntemde tutumları ölçecek beş değer olması gerekirken dört değer bulunmaktadır. Bu durum da yapılan anketin güvenilirliği konusunda sorunlar oluşturabilmektedir. Paydaş analizine yönelik olarak yapılan anketlerin olumlu sonuçlarının yanında olumsuz sonuçlarına da verilmiş ve olumsuzluğun nedenleri de açıklanmıştır. Bunun dışında anket sorularının sadece belli alanlara yönelmesi sebebiyle bazı alanlara ilişkin görüşlerin alınmadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Her iki belediye de stratejik planlarını kendileri hazırlamış olmakla beraber danışmanlık hizmeti ve çeşitli kurumlardan eğitim almışlardır. ABB'de, genel anlamda danışmanlık hizmeti EYPASAD'tan, paydaş analizi kısmında da Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi'nden alınmıştır. Belediye personeline ise stratejik planlama ekibi tarafından çeşitli zamanlarda eğitimler verilmiştir. İBB ise, danışmanlık hizmetini durum analizi kapsamında Ege Üniversitesi'nden almıştır. Stratejik planlamaya ilişkin eğitimi ise öncelikle stratejik planlama ekibi Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi (TODAİE) tarafından almış, sonraki aşamada ise belediye personeline Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörleri tarafından stratejik planlama eğitim semineri verilmiştir.

5018 sayılı KMYKK'nun 9. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlarını hazırlarken kalkınma planları ve programlara uygun olarak hazırlamaları ifade edilmiştir. Yine 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. Maddesine göre, stratejik planların kalkınma planları, programlar ve bölge planlarına uygun şekilde hazırlanması gereklidir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Hazırlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in Plan ve Programlarla İlişki başlığı taşıyan 12. Maddesinde “*kamu kurumlarının stratejik planları; kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara*

uygun olarak hazırlanır” ifadesi bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, mevzuatta kurum stratejik planlarının üst ölçekli makro planlarla eşgüdüm içerisinde hazırlanması önemle vurgulanmıştır. Bu açıdan büyükşehir belediyeleri değerlendirildiğinde; ABB stratejik planında, stratejik planlar hazırlanırken hükümet programı, orta vadeli plan ve kalkınma planları gibi üst ölçekli planların göz önüne alındığı belirtildikten sonra, 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda yer alan hedef ve stratejiler sıralanmıştır. Belediyenin belirlediği amaç ve hedeflerin, Kalkınma Planı’nın öngördüğü alanlarla ne şekilde uyum sağladığı ya da hangi genel amaç altında amaçların belirlendiği ve bu amaç ile hedefler arasındaki uyumun nasıl sağlandığına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Stratejik planlar hazırlanırken dikkate alınması gereken bir başka üst ölçekli plan, bölge planıdır. ABB’nin 2010-2014 Stratejik Planı’nda, bölge planında belirtilen amaç ve hedeflere uygunluğa ilişkin bir ifade bulunmamaktadır. Bunun en büyük nedeni, Ankara Kalkınma Ajansı tarafından hazırlanan bölge planının, ABB 2010-2017 stratejik planını hazırladıktan sonra, 2011 yılında hazırlanmış olmasıdır.

İBB 2010-2017 Stratejik Planı’nda ise, başta Dokuzuncu Kalkınma Planı olmak üzere, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Ön Ulusal Kalkınma Planı, bölgesel planlar ile belediyenin faaliyet alanlarına ilişkin Sektörel ve Tematik Strateji Belgeleri’nin incelenerek söz konusu makro planlarla uyumu sağlamaya çalışıldığı belirtilmiştir. İBB, Dokuzuncu Kalkınma Planı’da belirlenen stratejik amaçlar çerçevesinde kendi stratejik amaç ve hedeflerini belirlemiş ve her bir stratejik hedefinin, Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın hangi amaçları göz önüne alınarak hazırlandığı bir tabloyla gösterilmiştir. İZKA’nın hazırlamış olduğu bölge planı ise, İBB’nin 2010-2017 Stratejik Planı’nda yer almamıştır. Bunun nedeni, bölge planının büyükşehir belediyesinin hazırladığı stratejik plandan daha sonra hazırlanmış olmasıdır. İBB’nin 2010 ve 2011 yılı faaliyet raporları ile 2011 yılı performans programında, belediyenin stratejik amaç ve hedeflerinin; Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölge Planı ve KENTGES (Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023) eylemleri ile uyumunu gösteren tabloya yer verilmiştir. KENTGES (Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023), merkezi ve yerel idareler için bir yol haritası olup; kentleşmenin yapısal sorunlarının

çözümüne, sağlıklı, dengeli ve yaşanabilir kentsel gelişmenin sağlanmasına yönelik ilke, strateji ve eylemleri ortaya koyan ve bunların uygulama esaslarını belirleyen ve bir eylem programına bağlayan ulusal bir dokümandır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanan bu belgeye ilişkin ilk çalışmalar 2007 yılında başlatılmış olup 2010 yılında tamamlanarak strateji belgesi haline getirilmiştir. Bu süreç içerisinde çeşitli toplantılar, çalıştaylar, Kentleşme Şura'ları yapılarak geniş çevrenin katkısı sağlanmış ve ortak kararlara varılmıştır. KENTGES Strateji Belgesi'nde, toplamda 19 hedef, 42 strateji ve 100 eylem bulunmakta olup, yerel yönetimlerin sorumlu olduğu uygulamaya yönelik 28 adet kapasite geliştirme ve hizmet üretme, merkezi kurum ve kuruluşların ise gerçekleştirme yükümlü olduğu 72 adet çoğu mevzuat ve kurumsal yapılanma ile ilgili eylem bulunmaktadır (www.kentges.gov.tr, 2012). KENTGES Strateji Belgesi, ülkemizde yaşanan karmaşık ve birbiri ile uyum sorunu olan planlar arasında eşgüdümü sağlayacak bir yapıya sahiptir. Özellikle mekânsal planların stratejik planlar ve dolayısıyla kalkınmayla doğrudan ilişkisinin kurulması açısından oldukça hayati bir değere sahiptir.

İncelediğimiz büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını DPT'nin yayınlamış olduğu stratejik plan kılavuzuna uygun olarak hazırlamışlardır. Kılavuz, belli bir hazırlık aşamasından sonra durum analizinin yapılmasını ve çıkan sonuçlar perspektifinde misyon, vizyon ve amaçların belirlenmesini öngörmektedir. Durum analizi kapsamında kurum analizi, çevre analizi ve paydaş analizi yapılması gerekmektedir. ABB'de durum analizinde ilk olarak ilin tarihsel gelişimi, ardından çevre analizine yer verilmiştir. Çevre analizinden hemen sonra kurum analizi ve paydaş analizi yapılmıştır. Durum analizinde son çalışma ise SWOT analizi olmuştur. İBB ise stratejik plan hazırlık aşamasını anlattıktan sonra durum analizine geçmeden önce İzmir ili tarihine ve İzmir'in sosyo-ekonomik durumuna yer vermiştir. Durum analizinde ise sırasıyla İBB'nin tarihsel gelişimi verildikten kurum içi analiz "iç analiz" başlığı altında, çevre analizi ise "dış analiz" başlığı altında ele alınmıştır. Yasal mevzuat analizi iç analiz kapsamında ele alınmıştır. Durum analizinde yapılan son analiz paydaş analizidir. İBB, ABB'den farklı olarak 11 stratejik faaliyet alanı belirlemiş ve her bir stratejik alan başlığı altında bir bütün

olarak o alanla ilgili SWOT analizine, paydaş analizine, yasal yükümlülükler, amaç, hedef, strateji, faaliyet ve projeler ile performans göstergelerine yer vermiştir.

Büyükşehir belediyeleri DPT'nin stratejik planlama kılavuzunda belirttiği üzere kurum analizi ile çevre analizi tespitlerinde SWOT analizi yöntemini kullanmışlardır. SWOT analizinde yapılan güçlü-zayıf yönler kurum analizinin; fırsat-tehditler ise çevre analizinin bir özeti olarak algılanabilir. Kurumlar, SWOT analizi sonucunda yol haritalarını çizecek stratejilerini, gerçekleştirmeleri gereken amaç ve hedefleri belirlemektedir. Buradan hareketle iyi yapılmış bir SWOT, kurumun başarılı olmasına doğrudan etkide bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ABB'de SWOT analizine kapsamlı bir şekilde yer verilmediği görülmekte, dahası fırsat ifadelerinden birçoğu güçlü yönler; tehdit ifadelerinden çoğu da zayıf yönlerde ele alınmıştır. İBB'de ise stratejik alanla ilişkili olarak SWOT analizi yapılmıştır. Bu durum, her bir alan için strateji, amaç ve hedef belirlemesini kolaylaştırırsa da, belediyenin misyon ve vizyonunu hayata geçirecek genel amaç hedef ve stratejinin belirlenmesi konusunda sorunlara neden olabilmektedir.

Stratejik planların yapılması kadar bu planlarda belirtilen hedef ve faaliyetlerin bütçeyle ilişkilendirilmesi, planın hayata geçirilmesinde oldukça önemlidir. büyükşehir belediyelerinin stratejik plandaki hedefler ile bütçe arasında nasıl ilişki kurulduğu incelenecek olursa, öncelikle ABB'nin stratejik planında her bir hedef için hazırlanması gerekli olan beş yıllık tahmini maliyet tablosu bulunmakta iken İBB'nin stratejik planında söz konusu tablo bulunmamaktadır. İncelediğimiz büyükşehir belediyeleri, diğer kurumlarda olduğu gibi stratejik planlarıyla bütçe arasındaki ilişkiyi yıllık performans programları aracılığıyla yapmışlardır. Son olarak hesap verebilirlik ve saydamlığın bir gereği olarak faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması gerekmektedir. Stratejik planın izleme ve değerlendirme fonksiyonunun yerine gelmesi için faaliyet raporları oluşturulmalıdır. ABB ve İBB her yıl için faaliyet raporları hazırlamış ve yayınlamıştır.

Tablo-3.1.: Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Plan Unsurlarının Karşılaştırılması

<i>Stratejik Planda Yer Alması Gereken Unsurlar</i>	<i>Ankara B.B.</i>	<i>İzmir B.B.</i>
Zaman Aralığı	Var	Var
Katılımcılığın Nasıl Sağlandığına İlişkin Açıklama	Var	Var
Stratejik Planlama Ekibi	Var	Var
Kurum Analizi	Var	Var
Çevre Analizi	Var	Var
Paydaş Analizi	Var	Var
Paydaşların Önceliklendirilmesi	Var	Yok
Paydaş Görüşlerinin Alınması ve Değerlendirilmesi	Var	Var
SWOT Analizi	Var	Var
Misyon	Var	Var
Vizyon	Var	Var
Temel Değer ve İlkeler	Var	Var
En Az Bir Amaç ve Her Amacın Altında En Az Bir Hedef	Var	Var
Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosu	Var	Yok

Genel olarak değerlendirmek gerekirse; her iki büyükşehir belediyesinin hazırladıkları ilk stratejik planlar daha çok günü kurtarmaya yönelik olmuş, stratejik planlama konusunda gerek üst yönetici gerekse personel yeterince bilgi sahibi olmayıp bu çerçevede planlar yasal zorunluluktan ötürü yapılmış, stratejik planlamanın önemi yeterince kavranamamıştır. Oysa ikinci stratejik planlarda büyükşehir belediyeleri önceden yaptıkları hataları yapmamaya gayret göstererek daha bilinçli bir şekilde planları yapmaya çalıştıkları fark edilmektedir. Bunun en önemli nedenleri arasında, belediye üst yönetici ve çalışanlarının stratejik yönetimin önemi ve gerekliliği üzerine aldıkları eğitimler ile stratejik planın önemini kavramış olmalarıdır.

3.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Stratejik planlamanın yapılabilirliğinin yanında uygulanabilirliğinin sağlanması da özellikle Türk Kamu Yönetimi açısından değerlendirildiğinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Henüz kamu yönetimi için yeni sayılabilecek bir kavram olan stratejik planlama, kurumlar için geniş olanaklar sunabileceği gibi, bazı yapısal özelliğinden ötürü de uygulamada sorunlarla karşılaşabilmektedir. Bu noktada stratejik planlamanın, genelde kamu yönetiminde ve özelde yerel yönetimler dolayısıyla belediyelerde uygulama sorunlarına değinmek yerinde olacaktır.

Stratejik planlama sürecinde gerek merkezi yönetim kapsamındaki kurumlarda gerekse belediyelerde yaşanan en temel sorun, planlama faaliyetine nereden başlanacağına bilinmemesidir. Bu nedenle plan hazırlayan bir kurumun başka kurumların stratejik planlarını kopya etme durumu ortaya çıkmaktadır (Güngör, 2011: 104). Oysa stratejik planlama, bir kurumun kendini diğer kurumlardan ayıran üstünlüklerini tespit etmesi ve rekabet ortamında bu üstünlüklerini kullanarak geleceğine yön vermesi noktasında önem kazanmaktadır. Belediyeler ve büyükşehir belediyeleri özelinden konu değerlendirilecek olursa, her belediyenin hizmet ettiği alanın kendine has özellikleri, fırsatları ve üstünlükleri olduğundan, belediyeler bu özellikleri iyi tespit edebilmeli ve kurumsal anlamda da yol haritalarını çizebilmelidirler.

Stratejik yönetimin uygulanmasında yaşanan en temel sorunlardan bir diğeri, üst yöneticinin stratejik planlamaya bakış açısı ve yeterince bilgi ve beceriye sahip olmamasıdır. Üst yönetimin desteği aynı zamanda kuruluşun da planlamaya bağlılığını göstermektedir. Eğer stratejik planlama yeterince donanımlı kişiler tarafından üretilip uygulamaya konmuyorsa, sürecin işlenmesinde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Özellikle ülkemizde belediye başkanlarının eğitim ve donanım düzeyleri ile yakın çevrelerindeki çıkar odaklarının meydana getirdiği kıskaç düşünüldüğünde esnek karar alma mekanizması sonuçları olumsuz doğurabilmektedir (Çamur, 2009: 208; Ugboro vd., 2011: 89). Bununla birlikte üst yöneticilerin, stratejik planlama çalışmalarına sadece hazırlık sürecinde destek vermeleri de yeterli değildir. Üst yönetim, stratejik yönetim sürecinin hazırlık

aşamasından, uygulama ve kontrol aşamalarına kadar tüm aşamalarını bizzat takip etmeli, süreçte yaşanan aksaklıklar karşısında gerekli önlemleri almalıdır. İncelediğimiz büyükşehir belediyelerinde üst yöneticinin sürecin sadece hazırlık aşamalarına katıldığı, diğer aşamalarını gereğince takip edip gereken durumlarda müdahale etmedikleri anlaşılmaktadır. Bu durum, üst yönetimin sadece hukuki bir zorunluluk olarak gördüğü ve çalışmalarında stratejik planı referans olarak almadığını göstermektedir.

Yöneticiler açısından bakıldığında, bir başka sorun, üst yöneticinin lider yönetici vasıflarını taşınamaması ve bu konuda vizyoner bir bakışa sahip olamamasıdır. Türk kamu yönetiminde, kamu örgütlenmesi içerisinde liderlik özelliklerine sahip yöneticilerin yokluğu, stratejik kararların üretiminde büyük sorun olmaktadır (Canpolat, 2010: 7). Bununla beraber kurumlarda geleceğe yönelik politikardan ziyade, kısa vadeli planlama ve günü kurtarmaya yönelik politikaların varlığı söz konusudur. Bu durum, kaynakların verimsiz kullanılması ve kaynak yetersizliği, vatandaş ihtiyaçlarının giderilememesi, eksik giderilmesi ya da geç giderilmesi, kalitesiz mal ve hizmet üretimi, kırtasiyecilik gibi sorunlara yol açtığı gibi vatandaşların kurumlara olan güvenini de sarsmaktadır. Bu nedenle, özellikle yerel yönetimler, mevcut işlevlerini yerine getirmek konusunda, vizyon ve buna bağlı olarak strateji geliştirmeye ihtiyaç duymaktadırlar (Yüksel, 2007: 400). Bu noktada, kurumlarda başta üst yönetim olmak üzere, stratejik planlama ekipleri ve personelin tümü stratejik planlamayla ilgili eğitimler almalıdırlar ve stratejik yönetimin uygunluğu konusunda bilgilendirilmelidirler. Eğitim konusunda özellikle üniversitelerin büyük rol üstlenmesi daha önemlidir.

Türk Kamu Yönetiminde kurumların yukarıdan aşağıya hiyerarşik örgütlenmesi de stratejik düşünme ve karar alma yeteneğini sınırlamakla beraber aynı sektöre dahil kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyon sorunu ortaya çıkarmakta ve stratejik planların hayata geçmesini zorlaştırmaktadır. Belediyeler açısından ele alındığında, belediyelerin de örgütsel yapısının stratejik yaklaşımlara uygun olmadığı ve kurumsal kapasitesinin de stratejik planlama için yetersizliği göze çarpmaktadır. Belediyelerde stratejik planlamanın gereği olan katılımcı yönetim

anlayışı hem belediyenin başkan odaklı karar alma ve uygulamaya dönük yapısından hem de yerel düzeyde katılım ve hesap sorma geleneğinin olmamasından ötürü yeterince hayata geçememektedir (Canpolat, 2010: 10). Bu açıdan, kurumsal yapıların esnek örgütsel yapılara dönüştürülmesi, yatay ilişkilerin ve ekip ruhunu güçlendirecek yapılanmaların düzenlenmesi stratejik planların uygulanabilirliği artırabilir.

Stratejik planların hazırlanması için öngörülen süre, sorunlardan bir başkasıdır. Bilindiği gibi, 5393 sayılı Belediye Yasası, mahalli idarelerin, seçimleri takip eden altı ay içerisinde stratejik planlarını, ilgili olduğu yılbaşından önce de performans programlarını hazırlayıp meclise sunmaları gerekliliğinden bahsetmiştir (Madde: 41). Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, ilgili ilin valisinin altı aylık süreç içerisinde stratejik planı hazırlamasını öngörmüştür (Madde: 31). Stratejik planlamanın süreklilik arz eden sistematik bir süreç (Parlak ve Sobacı, 2010: 304; Çakır, 2008: 27, Bryson, 2004; Kaplan ve Norton, 2001) olduğu düşünüldüğünde yasanın plan hazırlama için oldukça kısa bir zaman dilimini öngördüğünü söylemek mümkündür. Bunun yanında stratejik plan hazırlayan ekibin, çalışmaların sürekli olması gerekliliğini göz önünde bulundurmaları ve bir sonraki aşamayı düşünerek çalışmalara başlamaları gerekmektedir.

Stratejik planlamayı yerel yönetimler boyutunda ele alan mevzuat, hem büyükşehir belediyesi, hem ilçe belediyeleri hem de o ildeki il özel idaresi için yerel seçimleri takip eden altı aylık süre içinde planlarını tamamlamalarını öngörmüştür. Bu durumda, aynı alana yönelik hizmet sunan kurumlar arasında yatay düzlemde yönetsel ve zamansal olarak entegrasyon problemi yaşanabilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarını hazırlarken ilçe belediyelerinin görüş ve önerilerini almaları gerekliliğinden bahsetse de (Madde: 7) ilçe belediyeleri ve il özel idarelerinin plan hazırlarken büyükşehir belediyesinden görüş alması gerekliliğine dair herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin görüşlerini alma konusunda yasa koyucunun kaygısı, hiyerarşik bir üstünlük sağlamaktan çok katılımı sağlama olduğu söylenebilir. Oysa Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerine ilçe

belediyelerinin bütçelerini yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi tanımıştır. Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen hedef ve önceliklere göre oluşturulması gerektiği düşünüldüğünde büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin stratejik planlarını entegrasyon sağlamak amacıyla yönlendirme yetkisi tanınması yerinde olacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarını kalkınma planları ve bölge planlarına göre hazırlamaları gerekliliği çeşitli mevzuatta belirtilmiştir. İncelediğimiz büyükşehir belediyelerinin her ikisinde, söz konusu üst ölçekli planlar göz önüne alınarak stratejik planlar hazırlandığı ifade edilse de, bölge planlarının büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarından sonra hazırlandığı görülmektedir. Bu anlamda belediyeler, stratejik planlarını kalkınma ajanslarının çıkardığı bölge planlarını göz önüne almadan hazırladıkları görülmektedir. Bu da planların süre açısından uyumsuzluk yaşamasına birer örnektir. Oysa büyükşehir belediyesi stratejik planlarının, bölge planlarıyla doğrudan uyumlu olması entegrasyon açısından oldukça önemlidir.

Büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden farklı olarak bünyesinde farklı planlar hazırlamaktadırlar. İl sınırı büyükşehir belediye sınırı olan belediyeler (İstanbul ve Kocaeli) il çevre düzeni planını hazırladıkları gibi, bunun dışında kalan büyükşehir belediyeleri de il çevre düzeni planlarına uygun 1/5.000 ila 1/25.000 ölçekli nazım imar planları hazırlamaktadırlar. Yine ilçe belediyelerinin hazırladıkları uygulama imar planlarını onaylama ve uygulamalarını denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Yine büyükşehir belediyeleri, ulaşım planı, doğal afetle ilgili plan vs. planları yapma yetkisine sahiptir (Kanun No: 5216, Madde: 7). Bu açıdan bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları stratejik planlar ile diğer planlar arasında da entegrasyonun sağlanması oldukça önemlidir. Bu bağlamda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan KENTGES (Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı) belgesiyle büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları imar planlarının kentsel gelişme ve sürdürülebilir kalkınmayla bağı kurulmuştur. Büyükşehir belediyeleri, stratejik planlarını hazırlarken, mekana ilişkin

eylemlerinde, KENTGES Belgesi'nde yapılması gereken eylemlerle uyum sağlamaları eşgüdüm sorununa çözüm sunabilir.

Stratejik yönetimde önemli unsurlardan biri de, planda belirlenen hedefler ile bütçe ilişkisinin kurulabilmesidir. Bu noktada, öngörülen amaçları gerçekleştirecek ölçülebilir hedeflerin oluşturulması ve hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine yönelik performans ölçütlerinin doğru bir şekilde oluşturulması gerekmektedir. Oysa yerel düzeyde yapılan stratejik planların yerel bütçeler ile kurulması gereken ilişki kurulamadığından yerel planlar iyi hazırlanmış dökümanlar olarak kalmaktadır (Canpolat,2010: 10). Bundaki en önemli neden ise, kamu sektöründe sunulan hizmetlerin ölçülebilir olmayışı ve çoğu zaman finansal katkının ötesinde finansal olmayan birtakım değerleri artırmış olmasıdır. Bu değerleri görebilmek ve gelişimini izleyebilmek için belediyeler özellikle “Kaplan ve Norton’un Balanced Scorecard” yöntemini uygulayabilirler.

Ülkemizde, tüm kamu kurumlarında olduğu gibi büyükşehir belediyeleri de DPT'nin sunduğu yaklaşım çerçevesinde stratejik planlarını hazırlamaktadırlar. DPT'nin tek bir yaklaşıma işaret etmesi, kurumların stratejilerini hazırladıktan sonra DPT'ye değerlendirmek üzere göndermelerinin istenmesi nedeniyle bu yaklaşımı esas almayı bir zorunluluk olarak görmeleri ve strateji geliştirenlerin büyük bir kısmının alternatif yaklaşımlardan haberdar olmaması, söz konusu yaklaşımdan başka yaklaşımı uygulamamasına neden olmuştur (Eryiğit, 2012: 208). Oysa stratejik planlama bir paket program olmayıp farklı stratejik planlama yaklaşımlarına olanak verilmelidir. Özellikle kamusal alanda “terzi elinden çıkmış bir stratejik planlama” özgün koşullarda istenen sonuçları vermeyebilir (Çamur, 2009: 207). DPT tarafından kamu idareleri için benimsenen stratejik planlama yöntemi, strateji okulları içerisinde kuralcı modeli ön plana çıkaran bir modeldir. Bu model, stratejik planlama okulları içerisinde stratejik planlama sürecini belli kurallara bağlayan, durgun ve tahmin edilebilir bir çevreye yönelik stratejiler oluşturulmasını ve oluşturulan stratejilerin kolayca uygulanabilmesini öngören bir model olup, yöntem olarak SWOT analiz yöntemini sunan bir modeldir. SWOT yöntemi ise, içsel ve dışsal faktörleri belirlemenin kamu sektöründe daha zor olması nedeniyle çok özel sektöre daha

elverişli olduğu, önceliklendirilmemiş uzun listeler halinde ve net olmayan bir şekilde unsurları ortaya koyması nedeniyle eleştirilmektedir. İncelediğimiz büyükşehir belediyeleri kapsamında ele alındığında da, yaşanan sorunların, performans yönetim ve denetiminin gereğince gerçekleştirilememesi, stratejik planlar konusunda güncelleştirme ve yenilemenin kısa süreli aralıklarla yapılamaması ve SWOT analizinde unsurların birbirine karıştırılması, stratejik planlama yöntem ve yaklaşımın daha esnek ve sürekli modellerle yapılmasını önemli kılmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, söz konusu sakıncaları ortadan kaldırmak için “Bryson’un ABC Modeli” ya da “Kaplan ve Norton’un Balanced Scorecard Modeli” veya bütünleştirici ve yetkinlik yaklaşımları uygulama için başarılı olabilir.

SONUÇ

Son dönemlerde gelişen bilgi ve iletişim teknolojileriyle dünyanın bir ucunda yaşanan değişim ve yenilik, diğer bir ucuna kolaylıkla iletilebilir hale gelmiştir. Bu çerçevede ortaya çıkan küreselleşme ve beraberinde yerelleşme olguları da tüm dünyada aynı ilke ve değerlerin kabul görmesine ve önemsenmesine yol açmıştır. Küreselleşmenin etkisiyle beraber tüm alanlarda hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Gerek ekonomik, gerek siyasal, gerek kültürel boyutları olan bu değişim yönetsel anlamda büyük yankı uyandırmış ve örgütlerin kurumsal yapılanmalarından, kültürlerine kadar tüm boyutlarında anlayış değişikliğine neden olmuştur.

Yaşanan bu değişimlerden doğal olarak kamu yönetimleri de etkilenmiş ve yeniden yapılanma arayışlarına girmiştir. Özellikle 1980'lerden sonra ortaya çıkan ve etkilerini 1990'lı ve 2000'li yıllarda daha da artıran yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin "bizzat yapan" olmasından çok "yönlendiren" niteliğini vurgulayan; katılım, açıklık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlik, saydamlık gibi değerler temelinde oluşturulan stratejik yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, yönetişim gibi özel sektörün kullandığı yeni yönetim modellerinin uygulanmasını öngören bir anlayıştır. Yeni anlayış aynı zamanda, demokratikleşme, merkezîyetçi yapılardan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerini artırdığından yerel yönetimlerin önemi de son dönemlerde giderek artmıştır. Yerel yönetimler, halka en yakın hizmet sunan birimler olarak halkın yoğun taleplerini karşılama, memnuniyetlerini artırma gibi sorumluluklara sahip olmasının yanında, yönetim süreçlerinde etkinliği sağlamak için hizmet sunulanların görüş ve önerilerini alarak karar süreçlerine aktif katılımını sağlamak konusunda büyük sorumluluk içindedirler. Bu noktada, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler belli kaynak sınırlılığı içinde bulduklarından, kaynak dağılımı ve kullanımı konusunda daha isabetli ve etkili kararlar verebilmelidirler. İşte bu noktada özel sektörün hizmet sunumunda daha etkin ve verimli olmaları, daha kaliteli hizmet sunmaları nedeniyle özel sektör yönetim tekniği olan stratejik yönetim ve dolayısıyla stratejik planlama son dönemlerde kamu yönetiminde kullanılmaya başlayan en önemli yönetim aracıdır.

Ülkemizde yakın dönemde yoğunlaşan yeniden yapılanma çalışmaları küresel gelişmeler dikkate alınarak yürütülmüştür. 2000’li yıllardan sonra sıkı bir reform sürecine girilmiş ve kamu yönetiminin tüm alanlarında yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Reform çalışmalarında stratejik planlama ve performans yönetimi ile ilgili çıkarılan en kapsamlı yasal düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu kanun, -genel yönetimi kapsayan bazı kurumlar hariç- tüm kamu idarelerinin kalkınma planları ve bazı üst ölçekli planlara uygun şekilde, katılımcı yöntemlerle geleceklerini bugünden planlamaları ve kaliteli hizmet sunabilmeleri için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planları ile yıllık amaç ve hedeflerine dayandırmaları gerekliliği ortaya konmuştur. Stratejik planlamanın uygulanabilirliğini sağlamak ve kurumlarca daha anlaşılır kılmak için süregelen yıllarda DPT tarafından Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu çıkarılmıştır. Yine yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’unda da stratejik plan ve yıllık uygulamaya yönelik performans planları çıkarılması öngörülmüştür. 2005 yılıyla beraber başlayan bu yasalarla nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

Çeşitli mevzuat ile belediyelerde hazırlanması zorunlu kılınan stratejik planların ilki tamamlanmış ve ikincileri hazırlanmıştır. Yasa gereği belediyelerde mahalli idare seçimlerini takip eden altı ay içerisinde stratejik planların hazırlanması gerekmektedir. Bu anlamda ikinci stratejik planlar 29 Mart 2009 yerel seçimlerinden itibaren hazırlanmıştır. Yasal yükümlülüklerle hazırlanması zorunlu kılınan stratejik planların belediyeler ve özellikle büyükşehir belediyeleri düzeyinde uygulama sırasında çeşitli zorlukların varlığı söz konusu olabilmektedir. Çünkü belediyeler ile personeli, toplumsal ve politik etkilere oldukça açık durumdadırlar. Diğer yandan liyakat dışı yöntemlerle atanan üst yönetimin stratejik yönetimin gerektirdiği belirli bir eğitim, bilgi ve beceri ile donanımı sağlayamaması nedeniyle belediyeler uygulama sorunları ile karşı karşıya kalmaktadır.

Buradan hareketle, bu tez çalışmasında genelde stratejik planlamanın belediyelerde uygulama alanı, özelde ise Ankara Büyükşehir Belediyesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmalarında öngörülen gereklilikleri yerine getirme durumları ile süreçte karşılaştıkları sorunlar incelenmiş ve süreç analizinin karşılaştırması yapılmıştır. Tez, üç bölümden oluşmakta olup ilk bölümde stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarının tarihsel süreçten günümüze kadar gelişim evreleri, kavramların bugün ne anlama geldiği, stratejik yönetim ile stratejik planlama arasındaki ilişki ile stratejik yönetime ilişkin yaklaşımlar ve yöntemlerden bazılarına değinilmiştir. İkinci bölümde ise stratejik planlama anlayışının kamu yönetiminde uygulama alt yapısını oluşturan gelişmeler ve özelde belediyelerde nasıl uygulama bulduğuna yer verilmiştir. Aynı zamanda bu bölümde, belediyeler düzleminde yeni uygulama olanağı bulunan stratejik planlama sürecinde özellikle büyükşehir belediyelerinin dikey ve yatay düzlemde hazırlanan başka plan ve programlarla olan entegrasyon sorunu incelenmiştir.

Tüm bu başlıklar altında konu Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama sürecinde çıkan sonuçlar incelenecek olursa; belediyelerin hazırladıkları ilk stratejik planlardaki acemiliklerini atmış ve daha profesyonel bir şekilde planları hazırlamışlardır. Bundaki en önemli neden, başta üst yönetim olmak üzere çalışanların stratejik planların nasıl yapılacağına ilişkin bilgi birikimini artırmış olmalarıdır. Geçen sürecin belediyelerde öğrenme ve gelişme sürecine katkıda bulunduğu söylenebilir. Fakat her ne kadar belediyeler, stratejik plan belgelerini iyi bir şekilde hazırlamış olsalar da bu durum bazı noktalarda görüntü üretmekten öteye gidememiştir. Örneğin, stratejik planlamanın başarılı bir şekilde hayata geçirilmesi ve belediyenin hizmet sunularının öncelikleri doğrultusunda hareket etmesi noktasında katılımın sağlanması hayati bir değere sahiptir. Hazırlanan stratejik planlarda özellikle üst yönetimin katılımının önemine ilişkin vurgularda bulunmasına rağmen, belediye personelinin, kurumsal çalışmalara ilişkin görüşlerinin önemsenmediğine dair beyanlarda bulunması, katılımın gerçek anlamda sağlanıp sağlanmadığı konusunu düşündürmektedir. Bu noktada, üst yönetim ile belediye çalışanları arasında ortak çalışma kültürü oluşturabilecek çalıştayların yapılması önemlidir. Ayrıca, çalışmalar konusunda bilgi ve becerisi olmayan personelin bilgi düzeyinin

hizmet içi eğitimlerle artırılması, sürecin hem sahiplenilmesini hem de nitelikli personel ihtiyacının karşılanmasında önemli rol oynayacaktır. Ayrıca, stratejik planlama sürecine katılan dış paydaşların her kesimi kapsayacak şekilde belirlenmesi ve önceliklendirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, planlama çalışmalarına ne kadar geniş yelpazede kesimin katıldığı da önem kazanmaktadır. Hem iç paydaşların hem de dış paydaşların görüşleri planlara yansıtılmalıdır.

Stratejik planların, dikey düzlemde kalkınma planları, bölge planları ve diğer sektörel plan ve programlara uygun bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. İncelediğimiz belediyelerde, kalkınma planlarına uygun bir şekilde planların hazırlanmasına dikkat edilmiş olmasına rağmen bölge planları göz önüne alınamamıştır. Bilindiği üzere, bölge planları artık, 2006 yılında kurulan Kalkınma Ajanslarınca hazırlanmaktadır. Kalkınma ajansları, belediyelerin ikinci stratejik planlarını hazırladıktan sonra bölge planlarını hazırladığından, belediyeler planlama sürecinde bunu göz önüne alamamıştır. Bu noktada, kalkınma ajanslarının önemli bir üyesi olan büyükşehir belediyelerinin ağırlık göstererek stratejik planlarıyla bölge planlarını yönlendirme riski bulunabilir. Bu açıdan zamansal anlamda entegrasyonun sağlanması gereklidir.

Yine incelediğimiz büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını hazırlarken, bünyesinde bulunan ilçe belediyeleri ve aynı hizmet alanına dönük il özel idaresinin stratejik planlarıyla uyum içinde olması gerekir. Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını hazırlarken ilçe belediyelerinin görüş ve önerilerini almak durumundadır fakat ilçe belediyelerinin stratejik planlarını yönlendirememektedir. Oysa ilçe belediyelerinin bütçelerini büyükşehir belediyeleri onaylama ya da değiştirme yetkisine sahiptir. Bütçelerin stratejik planlara göre hazırlandığı düşünüldüğünde, büyükşehir belediyelerine bütçe için verilen yetki stratejik planlar için de verilmeli ve uyum sağlanabilmelidir. Burada, büyükşehir belediyelerine verilen yetki, stratejik planları onaylamama yetkisinden çok yönlendirme yetkisi olmalıdır. Büyükşehir belediyeleri ile il özel idarelerinin hazırladıkları stratejik planlar arasında da uyumun olması önemli bir konudur.

Büyükşehir belediyeleri, kurum bazında sadece stratejik planlar hazırlamamakta, aynı zamanda, performans programı, faaliyet raporları, nazım imar planları, ulaşım planları gibi uygulama planları da hazırlamaktadırlar. Kurumlar düzeyinde hazırlanan bu planların da stratejik planlar ile uyumunun sağlanması gereklidir. Söz konusu plan belgeleri, stratejik planları değil, stratejik plan daha alt ölçekli bu planları yönlendirmelidir.

Belediyelerde stratejik planların “stratejik” olabilmesi, ancak katı bir şekilde uygulamaya maruz kalmazsa sağlanabilir. Belediyeler, stratejik planlarını ancak iki yıl uygulandıktan sonra, vizyon, misyon ve amaçları değiştirmeden, sadece hedeflerde değişiklik yapabilmektedirler. Bu açıdan, belediyelerin stratejik planlarını belli sıklıklarla güncelleyebilmeleri, değişen koşullara göre stratejik önceliklerini değiştirebilmeleri sağlanmalıdır. Bu güncellenmenin sağlanması için hukuki mevzuattın da güncellenmesi yerinde olacaktır.

Yine yapılan araştırmada, belediyelerin stratejik yönetim sürecinde plan hazırlamaya yoğun ilgisine rağmen, aynı ilgi ve emeğin uygulama ve performans değerlendirme kısmında göstermedikleri, belediyelerde etkin bir performans yönetiminin sağlanamadığı tespit edilmiştir. Oysa stratejik planların etkin bir şekilde uygulanmasındaki en önemli boyut, hedeflerin ölçülebilir olması, bütçe ile ilişkisinin kurulması ve performans denetiminin yapılabilmesidir. Bu açıdan stratejik yönetim bir bütün olarak düşünülmeli ve planların performans göstergeleri ve bütçelerle sağlıklı ilişkilerinin kurulması gerekmektedir. Bu noktada şunu da unutmamak gerekir ki, stratejik planın başarı ölçütü ve göstergesi sadece kurumun mali anlamda kar sağlama değildir. Kamu kurumları için kamu yararı, yurttaş memnuniyeti, demokrasi gibi konular daha önemlidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, özel sektörden ihraç edilen stratejik planlama ve stratejik yönetim modellerinin doğrudan alınıp uygulanması yerine, kamu yönetiminin öncelikleri ve değerleri ile uyumlaştırılmalıdır. Bu konuda, belli sabit model üretiminden bile uzak durulmalı, her kurumun özellikleri düşünülerek alternatif modeller üretilmelidir.

Performans sisteminin kamu kurumları ve özelde belediyeler için etkin bir şekilde harekete geçirilmesine yönelik olarak Balanced Scorecard (Dengeli Başarı

Karnesi) modelinin uygulaması genişletilebilir. Bu model ile belediyeler, stratejik planlama ve performans yönetiminde şu yararları sağlayabilirler (Eroğlu, 2011: 190):

1. Belediyeler birer öğrenen örgüt olup her düzeyde sürekli öğrenme ve gelişme felsefesini geliştirmiş olacaklardır.
2. Çalışanlar arasında iletişim ve koordinasyon daha kolay kurulabilir.
3. Yerel sorunlar, yerel uygulamalarla birlikte daha kısa sürede çözümlenebilecektir.
4. Belediyelerin hizmetlerini daha etkin ve kaliteli sunabilmeleri için düzeltici politikalara ağırlık verilebilecektir.

Tüm bunların yanı sıra üst yöneticinin liderlik özelliği taşıması da yeterli bir ölçüt olmamaktadır. Belediye başkanın ve ekibinin stratejik planlama konusundaki gönüllüğünü ve istekliliğinin belediye personeline anlaşılması ve stratejik yönetimin kendilerine ve kurumlarına kattığı değeri bilmesi gerekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Balanced Scorecard yöntemi, belediyenin vizyon ve misyonunun stratejileriyle doğrudan bağlantılı olmasını, bundan ötürü de kurumdaki tüm personelin vizyon ve misyonu sahiplenmesini sağlamada önemli bir yöntemdir. Aynı zamanda oluşturulan kurumsal stratejiler ile çalışanlar ilişkilendirilebilmektedir. Bu sayede personel, vizyonu gerçekleştirmek için ne yapması gerektiğini bilecektir.

Sonuç olarak, stratejik planlar her derde deva bir ilaç olarak görülmemelidir. Belediyelerin her tür sorunlarını tek başına çözebilecek bir araç değildir, fakat performanslarını artırabilir. Stratejik planlamanın kendisi ucuz ve basit bir işlem olarak görülebilir, fakat önemli olan plan belgelerini hazırlamak değil, planlama sürecindeki tecrübelerle “öğrenen kurumlar” oluşturabilmektir. Bu sayede, kurumların çevreye uyumundan da öte, kurumsal değer oluşturarak çevrenin bu değerler ışığında yönlendirmesi sağlanabilir.

KAYNAKLAR

- AKAY, Aslı (2007), “Çevre Düzeni Planları ve Yetki Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.40, S.3, ss. 113-148.
- AKTAN, CAN (1999), **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri II: Stratejik Yönetim**, TÜGİAD Yayını, İstanbul.
- AKTAN, Can (2006), “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Ed. C.Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2009), **2010-2014 Stratejik Planı**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Stratejik Planlama Yayın No: 7, Ankara.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2010), **2010 Bütçe Yılı Performans Programı**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Stratejik Planlama Yayın No: 8, Ankara.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2011a), **2010 Mali Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Stratejik Planlama Yayın No: 11, Ankara.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2011b), **2012 Performans Programı**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Yayın No: 12
- ARSLAN, Kahraman (2005), “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 4, S.7, ss. 275-294
- AYDIN, Mehmet D, AKSOY, Sultan (2007), “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:1, ss. 293-322
- BALTACI, Cemal (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, s.359-373.

- BARCA, Mehmet (2009), “Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi”, **ASO Dergisi**, Nisan, Mayıs, Haziran, ss. 34-52
- BARCA, Mehmet, HIZIROĞLU, Mahmut (2009), “2000’li Yıllarda Stratejik Yönetim Alanının Entellektüel Yapısı”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 4 (1) Nisan, ss.113-148
- BARCA, Mehmet, NOHUTÇU, Ahmet (2008), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed.Asım Balcı vd.), Seçkin Yayınları, Ankara.
- BECERİKLİ, Sema Yıldırım (2000), “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Bir Açılım”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 3, Eylül, ss. 97-109
- BERRY S. Frances (2007), “Strategic Planning as a Tool for Managing Organizational Change”, *International Journal of Public Administration*, 30, ss. 331-346
- BERRY, F.,WECHSLER, B. (1995), “State Agencies” Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey.”, **Public Administration Review**, 55 (2), ss.159–168
- BİLGİÇ, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara.
- BİRCAN, İsmail (2002), “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi Özel Sayısı**, Sayı: 42, Ankara, ss. 11-19.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/bircani.pdf> (05.02.2011).
- BRYSON, John (2004), **Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**, Jossey Bass Published, San Francisco.
- BYARS, Lloyd L. (1987), **Strategic Management Planning and Implementation, Concepts and Cases** Second Edition, Harper & Row Publishers, New York.
- CANPOLAT, Hasan (2010), “ İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Temmuz- Aralık, Sayı: 159, ss. 1-20

- ÇAKIR, Atilla (2008), “Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan Bütçe İlişkisi”, **Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, www.sgb.gov.tr/MaliyeUzmYrdArasRaporlari/ (02.04.2012).
- ÇAMUR, Kübra Cihangir (2009), “Stratejik Planlama Yaklaşımının Mekanın Planlamasında Taşıdığı Olanaklar ve Riskler Üzerine Değerlendirme”, **Memleket Siyaset Yönetim**, C.4, S.11, ss.204-213
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010), **Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2010), “Yerel Yönetimlerde Reform: Ne Oldu? Ne Olmadı?”, **Yerel Siyaset**, Yıl:4 Sayı: 40, ss. 15-16.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009), **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Kitabevi 2.Baskı, Konya.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif (2011), **Yerel Yönetimler, Kuram, Kurum ve Uygulamalar**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif, EROĞLU, H.Tuğba (2003), “Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, **Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi**, (Ed.M.Akif Çukurçayır), Çizgi Yayınevi, Konya.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif, EROĞLU, H.Tuğba (2004), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)”, **Sayıştay Dergisi**, Nisan- Haziran, Sayı: 53, ss. 41-67
- DEMİR, Cengiz, YILMAZ, M. Kemal (2010), “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.25, S.1, ss. 69-88
- DEMİREL, Demokan (2006), “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, Ocak-Mart, s. 105-128.
- DİNÇER, Ömer (1998), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Yayınları 5.Basım, İstanbul.

- DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1**, T.C.Başbakanlık, Ankara.
- DOĞAN, Kadir Caner (2011), “Kamu İdarelerinde Yönetimsel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:470, Mart ss. 67-92
- DPT (2006), **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2.sürüm, DPT, Ankara.
- EKİZ, Cengiz, SOMEL, Ali (2009), “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXXI, S:256, ss.97-136
- EREN, Erol (2005), **İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Genişletilmiş Yedinci Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- ERGUN, Turgay (2004), **Kamu Yönetim, Kuram, Siyasa ve Uygulama**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERKAN, Volkan (2008), **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, DPT Yayınları, Ankara.
- ERKUT, Haluk (2009), **Stratejik Yönetimin Temelleri-Yönetimin Kanatları**, Yalın Yayıncılık, İstanbul.
- EROĞLU, H.Tuğba (2011), **Kamu Yönetiminde Performans: Balanced Scorecard**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- ERÜZ, Ertan (2006), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915> Erişim Tarihi: 27.05.2012)
- ERYİĞİT, Burak Hamza (2012), “Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Dikey ve Yatay Entegrasyon: İstanbul Örneği”, **Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.
- GOTTSCHALK, Petter (2008), “Organizational Structure as Predictor of Intelligence Strategy Implementation in Policing”, **International Journal of Law, Crime, Justice**, Vol: 36, No: 3, ss. 184-195.

- GÖKÇE, Gülise (2007), “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, (Ed. A.Çukurçayır, G.Gökçe), Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÖZLÜKAYA, Türkay (2007), “Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri”, **Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Denizli.
- GÜNGÖR, Burak (2011), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Yaklaşımı: Ankara ve Bursa Büyükşehir Belediyelerinde Uygulanan Yöntemlerin Karşılaştırılması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- GÜRLER HAZMAN, Gülsüm (2007), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Yönetim Reformuna Yönelik Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama** (Ed. H.Özgür, M.Köseçik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Sayı: 26040, Tarih: 31.12.2005.
- KALABALIK, Halil (2009), **İmar Hukuku Dersleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. (2001), **The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment**, Harvard Business School Press, Massachusetts.
- KELEŞ, Ruşen (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 6.Basım Cem Yayınevi, İstanbul.
- KESKİN, Hidayet ve Onur Sungur (2010), “Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 21, Mayıs, s. 271-293.
- KORKMAZ, İ. Halil (2010), “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama: TÜİK Üzerine Bir İnceleme”, **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gaziantep.

- KUTLUCAN, Kayhan Ümit (2009), “Belediyelerde Stratejik Planlama Uygulaması” **Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- LEBLEBİCİ, Doğan, ERKUL, Erdem (2008), “Planlı Kalkınma Deneyiminden Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.26, S. 1, ss. 269-285
- MALİYE BAKANLIĞI (2009), **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MARIN, Mehmet, (2007), “Yerel Yönetime Katılım Aracı Olarak Planlamannın Önemi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Sorunlar-II: Uygulama**, (Ed. H.Özgür, M. Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- MINTZBERG, Henry (1990), “The Design School: Reconsidering The Basic Premises of Strategic Management”, **Strategic Management Journal**, Vol.11, ss.171-195
- MINTZBERG, Henry (1994a), **The Rise and Fall of Strategic Planning**, New York, The Free Press.
- MINTZBERG, Henry (1994b), “The Fall and Rise of Strategic Planning”, **Harvard Business Review**, January-February, ss.107-115
- MURAT, Güven, BAĞDİĞEN, Muhlis (2008), **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- NOHUTÇU, Ahmet (2008), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulama Girişimleri: Kuramsal Çerçeve ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği 2007-2011 Dönemi Stratejik Planı Örneği”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.
- ÖNER, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÖNER, Şerif (2010), “Küresel Yönetim Anlayışının Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerindeki Yasal ve Kurumsal Etkileri”, **Tartışılan Boyutlarıyla Küreselleşme**, (Ed.O.Tekir, Ş.Öner), Gazi Kitabevi, Ankara.

- ÖVGÜN, Barış (2010a), **Devlet ve Planlama**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖVGÜN, Barış (2010b), “Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Sayı 13.
- ÖZBEK, Oğuz (2003), “Stratejik Planlama ve Yönetim”, **Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. C.Elma ve K.Demir), Anı Yayıncılık, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “Kamuda Stratejik Yönetim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (Ed.M.Acar, H.Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, 1.Baskı, Ankara.
- PARLAK, Bekir ve Zahid SOBACI (2010), **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler**, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş 3. Baskı, Alfa Aktüel Yayını, Bursa.
- POISTER, H.Theodore, STEİB, Gregory (2005), “Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decates”, **Public Administration Review**, 65 (1) (January-February), ss.45-56
- SADİOĞLU, Uğur, ÖKTEM, Mustafa Kemal (2011), “Ulusal Kalkınma Sorunsalı Açısından Türkiye’de Kamu Yönetiminin Rolü ve Önemi”, **Sosyoekonomi Dergisi**, Temmuz-Aralık, Sayı:2, ss. 41-68.
- SARVAN, Fulya, ARICI, E. Durmuş, ÖZEN, Janset, ÖZDEMİR, Bahattin, İÇİGEN, Tarcan Ebru (2003), “On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi”, **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:6, ss. 73-122
- SENCER, Muzaffer (1991), “Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık, s. 25-55.
- SONGÜR, Neşe (2005), “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı:4, ss.145-155.
- SONGÜR, Neşe (2008), “Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma”, **I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.
- SONGÜR, Neşe (2009), “Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımlarına Bakış Açıkları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 18, Sayı, 4, Ekim, ss. 27-52

- SONGÜR, Neşe (2011) “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, (Ed. Filiz Kartal), TODAİE Yayınları, Ankara.
- SÖYLER, İlhami (2006), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 16, Aralık, s. 283-300.
- SÖYLER, İlhami (2007), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 152, Ocak-Haziran, s. 103-115.
- SÖZEN, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- STEİSS, Alan Walter (2003), **Strategic Management for Public and Nonprofit Organization**, MarcelDekker, Inc.,New York
- ŞAHİN, Hüseyin (2009), **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi- Bugünkü Durumu**, 10.Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- ŞENTÜRK, Hulusi (2005), **Belediyelerde Stratejik Planlama**, İstanbul, İlke Yayıncılık.
- TAŞKIRAN, Necati (2007), **İşletme Stratejileri ve Politikaları**, Birleşik Matbaacılık, İzmir.
- TOPRAK, Zerrin (2010), **Yerel Yönetimler**, 8. Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir.
- TORTOP, Nuri (2005), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara.
- TORTOP, Nuri, ÖZER, Akif, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin (2006), **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TUTAR, Filiz ve Mehmet Demiral (2007), “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, No: 1, s. 65-83.
- UGBORO, Isaiah, OBENG, Kofi, SPANN, Ora (2011), “Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations”, **Administration & Society**, 43 (1), ss. 87-123
- ÜLGEN, Hayri, MİRZE, S.Kadri (2007), **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Arıkan Bas. Yay. Dağıtım, İstanbul.

YILMAZ Kutluhan (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, ss. 67-86.

YÜKSEL, Fatih (2002), “Sürekli Değişken Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.1, ss.31-41

YÜKSEL, Fatih (2007), “Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Sorunlar-II: Uygulama**, (Ed.H.Özgür, M.Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

YÜZBAŞIOĞLU, Nedim (2004), **2000’li Yıllarda Strateji ve Planlama**, Çizgi Yayınevi, Konya.

5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> (Erişim Tarihi: 14.05.2012)

Ankara Büyükşehir Belediyesi http://www.ankara.bel.tr/AbbSayfaları/hizmet_birimleri/mali_hizmetler/mali_hizmetler_dairesi_baskanligi_ana.aspx (Erişim Tarihi: 13.06.2012).

<http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/AbouttheBalancedScorecard/tabid/55/Default.aspx> (Erişim Tarihi: 04.07.2012).

<http://www.cedgm.gov.tr/CED/AnaSayfa/CevreDuzeniPlaniWEB/cevreDuzeniPlaniNedir.aspx?sflang=tr> (Erişim Tarihi: 28.05.2012)

<http://www.sp.gov.tr/belgeler.html> (Erişim Tarihi: 28.05.2012)

http://www.sp.gov.tr/documents/Kamuda_Stratejik_Planlama_Deneyimi_E.Usta_15.04.2010.pdf (Erişim Tarihi: 14.05.2012)

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2010-2017 Stratejik Planı, <http://www.izmir.bel.tr/Menu.asp?menuID=2037&MenuName=Stratejik%20Planlar> (Erişim Tarihi: 19.04.2012)

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2010 Yılı Mali Faaliyet Raporu, <http://www.izmir.bel.tr/faaliyetraporlari.asp> Erişim Tarihi: 28.06.2012

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2011 Yılı Mali Faaliyet Raporu,
<http://www.izmir.bel.tr/faaliyetraporlari.asp> Erişim Tarihi: 28.06.2012

Türk Dil Kurumu Sözlüğü,

<http://www.tdkterim.gov.tr/bati/?kelime=strateji&kategori=terim&hng=md> (Erişim Tarihi: 12.12.2011)



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı:	Merve BALCIOĞLU			
Doğum Yeri:	Yenimahalle /ANKARA			
Doğum Tarihi:	02.08.1987			
Medeni Durum:	Evlü			
Öğrenim Durumu				
Derece	Okulun Adı	Program	Yer	Yıl
Lisans	Cumhuriyet Üniversitesi	Kamu Yönetimi	Sivas	2005-2009
Yüksek Lisans				
Becerileri				
İş Deneyimi				
Hakkımda bilgi almak için önerebileceğim şahıslar:	Yrd.Doç.Dr. Şerif ÖNER- Uşak Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi Doç.Dr. Fikret MAZI- Adıyaman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi			
Tel:	05076986492			
E-Posta:	merveonder06@gmail.com			
Adres:	Kemalöz Mah. İbrahim Tahtakılıç Cad. Erbil Apt. No:2 Merkez/UŞAK			