

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA
SÜRECİNDE DİKEY VE YATAY ENTEGRASYON:
İSTANBUL ÖRNEĞİ**

**DOKTORA TEZİ
Burak Hamza ERYİĞİT**

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hamza AL

MART – 2012

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ


BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA
SÜRECİNDE DİKEY VE YATAY ENTEGRASYON:
İSTANBUL ÖRNEĞİ

DOKTORA TEZİ

Burak Hamza ERYİĞİT

Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 22 / 03 / 2012 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Musa EKEN


Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Prof. Dr. Mehmet BARCA

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Doç. Dr. Hamza AL

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Burak Hamza ERYİĞİT

22.03.2012

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanmasında bana her konuda desteğini ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Hamza AL'a, çalışma süresince kendisini hep yanımda hissettiren Prof. Dr. Musa EKEN'e, çalışma boyunca fikirleriyle bu çalışmaya yeni boyutlar katan ve de Ankara ve İstanbul'dan erinmeden bu çalışmanın olgunlaşması ve tamamlanması için fazlasıyla emek harcayan Prof. Dr. Mehmet BARCA ve Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN'a, ayrıca tezin özellikle uygulamayı içeren bölümlerinde çok büyük katkılar sunan İBB Stratejik Planlama Müdürü M. Kemal İŞLER ve İBB Stratejik Planlama Müdürlüğü'nde uzman olarak çalışan Ali DOĞAN ve Abdullah PAKSOY ile Dış İlişkiler Müdürlüğü'nde görev yapan Volkan TOPÇU'ya teşekkürleri bir borç biliyorum. Yine bu çalışmanın olgunlaşması süresince hizmet ettiğim kurumda bana her türlü kolaylığı sağlayan, başta Bölüm Başkanım Prof. Dr. Hakan ALTINTAŞ olmak üzere, diğer hocalarım ve mesai arkadaşlarıma ve özellikle de Araştırma Görevlisi Ö. Faruk ÖZTÜRK ve Erhan AYDIN'a şükranlarımı sunarım. Her şeyden önce bu çalışma boyunca kendisine ve çocuğumuza gereği gibi zaman ayıramamış olmama rağmen anlayış ve sabrıyla her zaman yanımda olan ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen eşime sevgilerimi sunuyorum.

Burak Hamza ERYİĞİT

22.03.2012

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ	v
TABLO LİSTESİ	vi
ŞEKİL LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMININ TEORİK ÇERÇEVESİ	10
1.1. Strateji ve Stratejik Planlama Kavramı	10
1.1.1. Strateji	10
1.1.2. Strateji Kavramının Benzer Kavramlarla İlişkisi.....	11
1.2. Stratejik Planlama	14
1.2.1. Stratejik Planlama Düşüncesinin Evrimi	16
1.2.2. Stratejik Planlamanın Faydaları ve Başarısızlıkları	21
1.2.3. Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim İlişkisi.....	22
1.2.4. Stratejik Planlama Alanındaki Tartışmalar	25
1.2.5. Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar	26
1.2.6. Stratejik Yönetim Okulları.....	34
1.2.7. Stratejik Yönetim Okulları Hakkında Bir Değerlendirme	41
BÖLÜM 2: BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN TEORİK ÇERÇEVESİ	43
2.1. Belediye Kavramının Tanımı ve Özellikleri.....	43
2.2. Yerel Yönetimlerin, Dolayısı ile Belediyelerin Dayandığı Değerler.....	46
2.3. Yerel Yönetimlerin, Dolayısı ile Belediyenin Tarihçesi.....	46
2.4. Türkiye’de Belediyelerin Hukuki Altyapısı.....	48
2.5. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	51
2.6. Belediyelerin Organları	54
2.6.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na Tabi Belediyelerin Organları.....	54
2.7. Belediyelerde Stratejik Planlama	58

2.7.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Stratejik Planlama	58
2.7.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Olgusunun Ortaya Çıkışı.....	67
2.7.3. Belediyelerde Stratejik Planlamanın Hukuki Çerçevesi	69
2.7.4. Belediyelerde Stratejik Plan Hazırlama Süreci.....	72
2.7.5. Farklı Plan Hazırlama Süreçleri ve DPT'nin Belediyeler İçin Öngördüğü Stratejik Planlama Süreci	74

BÖLÜM 3: BELEDİYELERİN STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE DİKEY ve YATAY ENTEGRASYON..... 97

3.1. Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecinde Dikey Entegrasyon	98
3.1.1. Kalkınma Planları	103
3.1.2. Hükümet Programı (Bakanlar Kurulu Programı).....	108
3.1.3. Orta Vadeli Program (OVP)	109
3.1.4. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP).....	111
3.1.5. Yıllık Program	113
3.1.6. Bölgesel Planlar	114
3.1.7. İl Çevre Düzeni Planı.....	125
3.2. Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecinde Yatay Entegrasyon	126
3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planları ile İl Özel İdareleri Stratejik Planları	127
3.2.2. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçerisindeki İlçe Belediyeleri Stratejik Planları ile Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planları	128
3.2.3. Belediyelerin Stratejik Planlamasında İç Dikey Entegrasyon (Mikro Planların Entegrasyonu).....	129

BÖLÜM 4: STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE DİKEY ENTEGRASYON ve İSTANBUL ÖRNEĞİ 134

4.1. İBB'nin Stratejik Planlama Sürecinde Dikey Entegrasyon	137
4.1.1. 9. Kalkınma Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı.....	137
4.1.2. 60. ve 61. Hükümet Programı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı.....	141
4.1.3. 2009-2011 Dönemini Kapsayan OVP ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı ...	145
4.1.4. 2009-2011 Dönemi OVMP ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı	145

4.1.5. Yıllık Program ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı	147
4.1.6. İstanbul 2010-2013 Bölge Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı	148
4.1.7. 1/100.000 Ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı	150
4.2. Stratejik Planlamada Dikey Entegrasyon ve İBB Stratejik Planı Bağlamında Genel Bir Değerlendirme	161
4.3. Stratejik Planlamada Dikey Entegrasyon Sorunu ve Nedenleri.....	165
4.3.1. Hukuki ve Yönetimsel Nedenler	165
4.3.2. Yönetim Kültüründen Kaynaklanan Nedenler.....	171
4.3.3. Stratejik Planlamada Dikey Entegrasyon Noktasında Zamanlamadan Kaynaklanan Nedenler	173

BÖLÜM 5: STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE YATAY ENTEGRASYON AÇISINDAN İSTANBUL ÖRNEĞİ

5.1. İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı.....	177
5.2. İBB Hizmet Alanı İçerisinde Yer Alan İlçe Belediyelerinin Stratejik Planları ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı	179
5.2.1. Fatih Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemine Ait Stratejik Plan.....	180
5.2.2. Eyüp Belediyesi Stratejik Planı İBB 2010-2014 Dönemine Ait Stratejik Plan	182
5.2.3. Şişli Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan	184
5.2.4. Beşiktaş Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan	185
5.2.5. Beyoğlu Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan	187
5.2.6. Bakırköy Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan	188
5.2.7. Kadıköy Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan	190
5.2.8. Üsküdar Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini	

Kapsayan Stratejik Plan	191
5.3. Stratejik Planlamada Yatay Entegrasyon Sorunu ve Nedenleri	192
5.3.1. Hukuki ve Yönetimsel Nedenler	193
5.3.2. Yönetim Kültüründen Kaynaklanan Nedenler.....	199
5.4. Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecinde Entegrasyon Sorunu ve Sayıştay	204
5.5. Genel Değerlendirme	208
5.5.1. Stratejik Planlamada Dikey ve Yatay Düzlemde Mevcut Hukuki ve Yönetimsel Sorunların İstanbul Bağlamında Değerlendirilmesi	208
5.5.2. Stratejik Planlamada Dikey ve Yatay Düzlemde Yönetim Kültüründen Kaynaklanan Sorunların Değerlendirilmesi	220
5.5.3. Stratejik Planlamada Dikey ve Yatay Düzlemde Zamanlamadan Kaynaklanan Sorunların Değerlendirilmesi	222
SONUÇ.....	224
KAYNAKÇA.....	235
ÖZGEÇMİŞ.....	261

KISALTMALAR LİSTESİ

- AHA** : Ana Hizmet Alanları
- AR-GE** : Araştırma Geliştirme
- DAP** : Doğu Anadolu Projesi Ana Planı
- DOKAP** : Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı,
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- FÜTZ** : Fırsatlar, Üstünlükler, Tehditler, Zayıf Yönler
- GAP** : Güney Doğu Anadolu Projesi
- GaWC** : Globalization and World Cities Study Group and Network
- GZFT** : Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar, Tehditler
- İBB** : İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- İBBS** : İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması
- İSTKA** : İstanbul Kalkınma Ajansı
- OECD** : Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
- OSB** : Organize Sanayi Bölgesi
- OVMP** : Orta Vadeli Mali Plan
- OVP** : Orta Vadeli Program
- STK** : Sivil Toplum Kurumu
- PEB** : Performans Esaslı Bütçeleme
- SWOT** : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TÜBİTAK**: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Stratejik Planlama (Yönetimin) Evrimi	20
Tablo 2. Stratejik Planlama ile Stratejik Yönetim Arasındaki Farklar.....	25
Tablo 3. Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımların Karşılaştırılması.....	33
Tablo 4. Strateji Formülasyonlarında Düşünce Ekolleri	34
Tablo 5. Stratejik Planlama (Yönetim Süreci)	79
Tablo 6. Başarılı Kuruluşlara Ait Misyon Örnekleri.....	85
Tablo 7. Misyon ve Vizyonun Karşılaştırılması	89
Tablo 8. Maliyet Tablosu	94
Tablo 9. Kaynak Tablosu	95
Tablo 10. Türkiye'de Var Olan Planlar	102
Tablo 11. 60. Hükümet Eylem Planı Özet Tablosu.....	109
Tablo 12. Planlamada Dikey Düzlem ve İstanbul Öngörülleri	162

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Stratejik Planlama (Yönetim) Sürecinin Evrimi.....	18
Şekil 2. Stratejik Yönetim Süreci.....	24
Şekil 3. Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli.....	29
Şekil 4. Bryson'un Stratejik Planlamanın ABC'si Yaklaşımı	31
Şekil 5. GZFT (SWOT) Analizinde Temel Başlıklar	81
Şekil 6. Planlama Sistemi Hiyerarşisi	100
Şekil 7. Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi	101
Şekil 8. Aşağıdan Yukarı ve Yukarıdan Aşağı Planlama Örgütlenmesi	103
Şekil 9. İl Çevre Düzeni Planında Öngörülen Kent Vizyonu Temel Bileşenleri.....	157
Şekil 10. Planlama Sistemi Hiyerarşisi ve Denetimde Öngörülen İşleyiş Hiyerarşisi..	212
Şekil 11. Stratejik Yönetim Sistemi ve Stratejik Plan ile Bütçe Arasındaki Hiyerarşi..	213

Tezin Başlığı: Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Dikey ve Yatay Entegrasyon: İstanbul Örneği

Tezin Yazarı: Burak Hamza ERYİĞİT

Danışman: Doç. Dr. Hamza AL

Kabul Tarihi: 22 Mart 2012

Sayfa Sayısı: 1x (ön kısım) + 261 (tez)

Anabilimdalı: Kamu Yönetimi

Bilimdalı: Kamu Yönetimi

Bu çalışmanın amacı, yeni kamu yönetimi düşüncesi ekseninde 2002 yılından sonra Türkiye’de yapılan reformlar ile getirilen stratejik planlama uygulamasının, belediyeler ekseninde dikey ve yatay düzlemde ortaya çıkardığı entegrasyon sorununu, İstanbul örneğinde tartışarak (dikey düzlemde üst ölçekli planlar; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık program, bölge planı ve çevre düzeni planı; yatay düzlemde ise büyükşehir belediyesi stratejik planı, il özel idaresi stratejik planı ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin stratejik planları); bu sorunların giderilmesine dönük bundan sonra atılması gereken adımlarla ilgili öneriler sunmaktır.

Bu kapsamda çalışma beş bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde stratejik planlama kavramının teorik çerçevesi üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde belediyelerde stratejik planlama sürecinin teorik çerçevesi üzerine yoğunlaşmıştır. Burada belediye kavramının Türkiye’deki gelişim süreci ile yeni kamu yönetimi düşüncesi etkisiyle yönetsel alanda yapılan reformlar ışığında yerleşme ve belediyelerde stratejik planlama süreci ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde Türkiye’deki yerel yönetim sistemi açısından stratejik planlar yapılırken dikey ve yatay düzlemde ele alınması gereken planlar anlatılmaya çalışılmıştır. Dördüncü bölümde Türkiye’nin iktisadi, siyasi, sosyal, kültürel, teknolojik vb. alanlarda en fazla ön plana çıkan metropoliten alanı durumunda bulunan İstanbul göz önünde bulundurularak, stratejik planlamada dikey entegrasyona dönük sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda dikey düzlemde kalkınma planları, hükümet programları, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık program, bölge planı ve çevre düzeni planı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı ile karşılaştırmalı ele alınmış ve planlamada ortaya çıkan uyumsuzluğun nedenleri hukuki ve yönetsel, yönetim kültürü ve zamanlamadan kaynaklı sorunlar olarak ayrı ayrı irdelenmiştir. Burada başlıca sorunlar; yönetimi stratejik olarak planlayacak düzenlemeler yürürlüğe girmeden yeni planlama sisteminin uygulamaya koyulması ve kamu idareleri ile belediyeler için benimsenen stratejik planlama yöntemi ile stratejik planlamanın denetiminde benimsenen sistem ve anlayış olarak tespit edilmiş ve bu sorunlara dönük çözüm önerileri İstanbul örneğinde tartışılmıştır.

Beşinci bölümde ise yine stratejik planlamada yatay entegrasyon hususu İstanbul düzleminde ele alınmış ve İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı, İstanbul sınırları içerisinde yer alan ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi vizyonunda yapılan vurgular göz önünde bulundurulmak kaidesiyle belli başlı ilçe belediyelerinin stratejik planları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı ile karşılaştırmalı ele alınmıştır. Bu bölümde de yatay düzlemde ortaya çıkan entegrasyon sorunu hukuki ve yönetsel ve yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar olarak ayrı ayrı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Burada başlıca sorunlar; yönetime stratejik olarak yaklaşılmadan yeni planlama sisteminin uygulamaya koyulması ve kamu idareleri ve belediyeler için benimsenen stratejik planlama yöntemi ile stratejik planlamanın denetiminde benimsenen sistem ve anlayış olarak tespit edilmiş ve yine İstanbul örneğinde bu hususlara dönük çözüm önerileri tartışılmıştır.

Son olarak İstanbul göz önünde bulundurularak belediyelerde stratejik planlama sürecinde dikey ve yatay düzlemde karşılaşılan entegrasyon sorununa dönük genel bir değerlendirme yapılmış ve alınması gereken tedbirler sıralanarak çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Strateji, Stratejik Planlama, Belediyelerde Stratejik Planlama ve Entegrasyon

Title of the Thesis: The Case of İstanbul: Vertical and Horizontal Integration in the Strategic Planning Process in Municipalities	
Author: Burak Hamza ERYİĞİT	Supervisor: Associate Prof. Hamza AL
Date: 22 March 2012	Nu. of pages: 1x (pre text) + 261(main body)
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
<p>The aim of this study is to discuss at the level of Istanbul (vertically upper scale plans, development plan, governmental plan, medium term plan, medium term financial plan, annual plan, area plan and environmental plan, and horizontally metropolitan municipality strategic plan, special provincial administration strategic plan and strategic plans of district municipalities within metropolitan municipal borders) the integration problems at vertical and horizontal levels of municipalities axis posed by the strategic planning implementations brought by the reforms made after 2002 in Turkey within the scope of new public administration approach and to offer proposals relating to the steps to be taken to eliminate these problems.</p> <p>The study is composed of five parts. The first part dwells upon the theoretical frame of strategic planning concept. The second part handles the theoretical frame of strategic planning process at municipalities. The development process of municipality concept in Turkey; the localization and the strategic planning process of municipalities in the light of the reforms in administrative fields with the effect of new public administration approach are elaborated in this part.</p> <p>The third part evaluates the to be taken into consideration at vertical level and provincial special administration at horizontal level while preparing strategic plans in accordance with local government system in Turkey. The fourth part labors to identify the problems towards vertical integration in strategic planning taking Istanbul into consideration as Istanbul is the most prominent metropolitan city in economic, political, social, cultural, technological etc. fields. In this context the development plans, government programs, medium-term program, medium-term financial plan, annual program, regional plan and environmental plan are studied at vertical level comparative to Istanbul Metropolitan Municipality Strategic Plan and the said problems were studied separately as the problems originating from legal and administrative, management culture and temporal causes.</p> <p>The fifth part deals with the subject of horizontal integration in strategic planning at Istanbul level. Istanbul Provincial Special Administration Strategic Plan and the strategic plans of certain district municipalities, taking the emphasis made in the vision of Istanbul Metropolitan Municipality into consideration, are studied and compared to Istanbul Metropolitan Municipality Strategic Plan. The integration problems at horizontal level are studied separately as the problems originating from legal and administrative and management culture. In this part, integration problem which occurs in the horizontal level has been examined as legal, administrative and administrative culture problems separately. Main problems here are putting into practice some new practical systems without strategically handling administration and the system and understanding of strategic planning adopted for public administration and municipalities as well as the strategic planning supervision. In addition, solution offers are discussed regarding these issues in the example of Istanbul.</p> <p>Finally, the study is concluded by offering the measures to be taken against the integration problems at vertical and horizontal levels in strategic planning process within the framework of Istanbul.</p>	
Keywords: New Public Administration, Strategy, Strategic Planning, Strategic Planning and Integration in Municipalities.	

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı

İnsanlık, birlikte yaşamaktan ötürü ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanabilmesi için çok farklı organizasyonlar meydana getirmiştir. Bu organizasyonları, varlık nedenlerini ve çalışma biçimlerini tanımlayabilmek için farklı bilim dallarında sayısız eser bulunmaktadır. Burada göze çarpan en önemli organizasyon, “devlet” olarak ön plana çıkmaktadır. Yine devlet organizasyonu içerisinde tarihsel gelişim sürecinde ortak ihtiyaçları karşılamaya dönük farklı yapılar güç kazanmıştır. Bu yapılardan birisi de yerel yönetimler olarak gösterilebilir.

Yerel yönetimler belli bir alanda yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayabilmek için faaliyet gösteren organizasyonlardır. Bu organizasyonlar toplumların tarihi, sosyo-kültürel özellikleri, tâbi oldukları devletlerin siyasal ve ekonomik yapılarına göre farklılıklar gösterebilir; ortak özellikleri, belli bir mahalde yaşayan insanların gündelik yerel ihtiyaçlarını karşılamak için faaliyet gösteriyor olmalarıdır. Türkiye’de de tarihsel süreç, sosyo-kültürel özellikler ve devletin siyasal ve ekonomik yapısı dâhilinde var olan yerel yönetim birimleri mevcuttur. Bu birimler 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde il özel idaresi, belediye ve köy yönetimleri olarak ifade edilmiştir.

Dünya üzerinde ister birlikte yaşamaktan kaynaklı olsun, isterse bireysel ihtiyaçlardan kaynaklı olsun; bahsi geçen ihtiyaçları en rahat, en etkin, verimli ve sürekli bir biçimde karşılayabilmek için, insanlık sürekli yeni arayışlar içerisinde olmuştur. Bu arayışlar bahsi geçen organizasyonların tarihsel gelişimlerine paralel bir şekilde gelişim göstermiştir. Zaman içinde ekonomik ve siyasal yapıların değişimi, yönetim bilimi ve örgüt teorilerindeki dönüşüm, devlet sektörü dışındaki organizasyonların rekabetçi yapısı ve kat ettiği yol, sivil toplumun gelişiminin bir sonucu olarak devlet ve yerel yönetim organizasyonlarında her anlamda büyük bir değişim ve dönüşüm meydana gelmiştir.

Özellikle 1970’lerden sonra iktisadi, siyasi, hukuki, sosyal, bilimsel ve teknolojik alanda meydana gelen değişimler, ortak yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçları

karşılamaya çalışan kamu kurumlarında da dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Bu dönüşümün literatürde kavramsallaştırılmış hali “yeni kamu yönetimi” olarak ifadelendirilmiştir. Yeni kamu yönetimi düşüncesi; iktisadi, siyasi, yönetsel, sosyolojik vb. birçok alanda aynı amaca yönelmiş ortak bakış açıları ve uygulamalar ortaya koymuştur. Bunlardan birisi de yönetim bilimi ve işletme yönetimi bünyesinde gelişen kavram ve uygulamaların kamu yönetimine aktarılması şeklinde olmuştur. Böylelikle stratejik planlama ve stratejik yönetim mefhumları kamu yönetimi literatüründe önemli bir planlama yöntemi olarak yerini almıştır.

Türkiye’de de yaşanan ekonomik krizler, politik sıkışmalar, bürokrasinin aşırı hantallaşması, kamu maliyesinde ve personel sisteminde kriz ile kamu denetim sisteminin etkinsizliğine ek olarak, Avrupa Birliği’ne uyum süreci ve uluslararası finans kuruluşları ile kurulan ilişkiler, yeni kamu yönetimi yaklaşımının güçlenmesine zemin hazırlamıştır.

Türkiye’de yeni kamu yönetimi düşüncesi ekseninde, kamu yönetimi ve dolayısı ile yerel yönetimlere dönük iyileştirme çabaları 2002 yılından sonra hızlanmıştır. Bu düzlemde 2003 yılında TBMM’de (Türkiye Büyük Millet Meclisi) kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu önemli bir adımı ifade etmektedir. Kanun, stratejik yönetim ve performans esaslı bütçeleme sistemi üzerine önemli yenilikler getirmiştir.

Yine, Kamu Yönetimi’nin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı 2004 yılında TBMM tarafından kabul edilmesine karşın, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi üzerine yürürlüğe girmemiştir. Tasarıyla kamu yönetiminde yapılmak istenen birçok yeniliğe ek olarak stratejik planlama, stratejik yönetim, yönetişim ve sivil toplumu güçlendirmeye dönük düzenlemelerin yanında, asıl amacın yönetimin stratejik değerlemesini ve düzenlemesini sağlamak olduğu söylenebilir.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. İlgili kanunlar ile stratejik yönetim ve stratejik planlama anlayışı yerel yönetim kurumlarında

yerleştirilmeye çalışılmış, belediye ve il özel idarelerinin gelecek yönelimli hareket etmesi, amaçlara göre yönetim anlayışını benimsemesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Bahsi geçen mevzuat ile yeni kamu yönetimi düşüncesinin içselleştirilmesine dönük birçok reform yapılmış; böylelikle yönetsel literatürde stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi kavramlar kendilerine fazlasıyla yer bulmuştur. 2003 yılından beri yapılan reformlar ile stratejik planlama olgusu kamu idarelerinde ve dolayısı ile yerel yönetimlerde her ne kadar içselleştirilmesi sağlanmaya çalışılsa da; uygulamada birçok sorun ile karşı karşıya kalınmıştır.

Türkiye’deki yerel yönetim sistemi içerisinde en fazla öneme sahip olan belediyelerin; yeni kamu yönetimi düşüncesi ekseninde yapılan reformlarla getirilen stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarını algılamaları, içselleştirmeleri, etkin bir şekilde işletmeleri ve bu hususlarda sürekliliği temin etmeleri konularında sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunlar incelendiğinde sorunların kaynağının sadece belediyelerin kendi yapılarından kaynaklanmadığı, kendileri ile ilintili olmayan başka unsurların da stratejik planlama ve stratejik yönetim konularında sorunları derinleştirdiği iddia edilebilir.

“Belediyelerin stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları sorunlardan bir tanesinin de planlama sisteminde ortaya çıkan dikey ve yatay entegrasyon hususu olduğu söylenebilir. Özellikle nüfus yoğunluğunun çok fazla olduğu metropoliten alanlarda farklı yerel yönetim birimlerinin hazırlamış olduğu stratejik planların hem üst ölçekli planlar ile; hem de birbirleri ile uyumlu olmaması belediyelerin stratejik planlamasında dikey ve yatay entegrasyon sorununu gündeme getirmiştir.”

Bu çalışmada bu sorunu ve nedenlerini tartışmak için aşağıdaki araştırma soruları tespit edilmiştir:

1. Belediyelerde stratejik planlama süreci hangi gelişmeler ekseninde başlamıştır ve stratejik planlama süreci şu an nasıl işlemektedir?
2. İstanbul’da hizmet üreten belediyelerin stratejik planlarını hazırlarlarken dikkat etmeleri gereken üst ölçekli planlar ile yatay ölçekli planlar öncelikli olarak hangileridir?

3. Türkiye’de stratejik planlamaya dönük mevcut mevzuat göz önünde bulundurulduğunda, İstanbul metropoliten alanı içerisinde yer alan yerel yönetim kuruluşları arasında stratejik planlamada entegrasyona dönük önlemler mevcut mudur?
4. DPT (Devlet Planlama Teşkilatı)’nin kamu idareleri için benimsemiş olduğu stratejik plan hazırlama yöntemi, İstanbul metropoliten alanı göz önünde bulundurulmak kaidesiyle, belediyelerin stratejik planlama sürecinde dikey ve yatay entegrasyona hizmet etmekte midir; veya ne kadar etmektedir?
5. İstanbul Metropoliten Alanı göz önünde bulundurularak İBB ile diğer yerel yönetim birimlerinin stratejik planları arasında entegrasyonun sağlanabilmesi için öncelikli olarak alınması gereken önlemler neler olmalıdır?
6. İstanbul Metropoliten Alanı göz önünde bulundurularak yerel yönetim kuruluşlarınca hazırlanan stratejik planların üst ölçekli ve yatay ölçekli planlarla entegrasyon açısından denetimi nasıl olmalıdır?

Son dönemde ulusal literatürde kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlamaya ilişkin birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar daha ziyade Türk Kamu Yönetim sistemine yeni dahil edilen stratejik planlama ve stratejik yönetim olgularının merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşlarında uygulanışı, kurum içi uygulama sürecinde karşılaşılan sorunlar, bu sorunların aşılmasına dönük neler yapılması gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak özellikle yerel yönetim kuruluşlarında stratejik planlama hususunda ortaya çıkan dikey ve yatay entegrasyon konusunda çalışma yok denilecek kadar azdır. Entegrasyonun Türkçede birbirine yakın farklı anlamları bulunmakla beraber bu çalışmada kendisine atfedilen anlam daha ziyade “uyum”u ifade etmektedir.

Ulusal literatürde belediyelerin stratejik planlama sürecinde ortaya çıkan dikey ve yatay entegrasyon sorunu ve alınması gereken tedbirlere dönük, boşluğu giderecek çalışmalara ihtiyaç vardır. Bu çalışma bahsi geçen boşluğun giderilmesine katkı sağlamak amacıyla hazırlanmıştır.

Böylelikle yukarıda anlatılanlar ışığında bu çalışmada, Türkiye’deki yerel yönetimlerin en önemli aktörü durumunda bulunan belediyelerin, 2003 yılından itibaren uygulamaya

koyulan reformlar ile birlikte getirilen stratejik planlama sürecine dönük yaşadıkları dikey ve yatay entegrasyon sorununu, İstanbul Metropolitan Alanını göz önünde bulundurularak ele alınmaya çalışılmış ve bu sorunlara karşı, hem dikey düzlemde; hem de yatay düzlemde, alınması gereken tedbirler sıralanmıştır.

Çalışmanın Önemi

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi ekseninde Türkiye’de yapılan reformlarla getirilen stratejik planlama anlayışı ve uygulaması, belediyeler içinde bir zorunluluk arz etmektedir. Türkiye’de belediyeler, stratejik planlama çalışmalarına, yapılan reformlar ekseninde 2006 yılından itibaren başlamıştır. Bahsi geçen dönemden bugüne yeni getirilen planlama anlayışından beklenen sonuçlar ile şu an elde edilen sonuçlar arasında ilgili mevzuatın lafzı ve ruhu irdelendiğinde belli başlı açıklar olduğu söylenebilir.

Kamu kurumlarında stratejik planlama konusu ile alakalı Türkiye’de birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların bir bölümü yerel yönetimler ve özellikle de belediye merkezli çalışmalar şeklindedir. Bugüne kadar belediyeler açısından stratejik planlamaya dönük yapılan çalışmalarda daha ziyade stratejik planlama süreçleri, stratejik planlama uygulamaları, performans ölçme ile hukuki, yönetsel ve yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlara değinilmiş ve belli başlı çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Belediyelerin stratejik planlama sürecinde aynı alanda kamusal hizmet üreten kurum ve kuruluşların yaptıkları stratejik planların hem üst ölçekli planlar ile hem de birbirleri arasında entegrasyonu ile alakalı çalışmalara ise rastlanmamıştır. Yüksek Öğretim Kurulu’nun Ulusal Tez Merkezi’nde yer alan tezler incelendiğinde de belediyelerin stratejik planlama sürecinde dikey veya yatay entegrasyona dönük herhangi bir tez çalışmasına rastlanmamıştır.

Bu çalışmada ise belediyelerin sadece stratejik planlama süreci, stratejik planlama süreçlerinde karşılaştıkları hukuki, yönetsel ve yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar irdelenmemiş; aynı zamanda stratejik planlar, planlama hiyerarşisi ve planlar arası entegrasyon merkezinde değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda irdelenen planlar kapsadığı alan ve içeriğine göre üst ölçekli plan ise dikey düzlemde; alt ölçekli ve aynı güçteki planlar ise yatay düzlemde ele alınmışlardır.

Bu çalışmayı önemli kılan bir diğer unsur ise, belediyelerin stratejik planlamasında ortaya çıkan entegrasyon sorununun tespitine dönük halen uygulanmakta olan üst ölçekli ve alt ölçekli planların içeriklerinin ayrı ayrı incelenmesi olmuştur. Bu içerikler daha objektif sonuçlar elde edebilmek için Türkiye'nin ekonomik, idari, hukuki, siyasi, mali, kültürel, demografik vb. her açıdan en fazla ön plana çıkan metropoliten alanı olan İstanbul göz önünde bulundurularak değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Bu kapsamda İstanbul'un en önemli yerel yönetim birimi olan İBB (İstanbul Büyükşehir Belediyesi) Stratejik Planı, dikey düzlemde kalkınma planları, hükümet programları, OVP'ler (Orta Vadeli Programlar), OVMP'ler (Orta Vadeli Mali Planlar), yıllık programlar, bölge planları ve çevre düzeni planları ile; yatay düzlemde ise il özel idaresi stratejik planı ve büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerin stratejik planları ile entegrasyon açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Böylelikle belediyelerin stratejik planlamasında dikey ve yatay düzlemde ortaya çıkan entegrasyon sorununa dönük İstanbul eksenli yapılan araştırmalar neticesinde, ortaya çıkan sorunların temel nedenlerine inilerek hem dikey düzlemde, hem de yatay düzlemde ayrı ayrı bazı genellemelere varılmış ve alınması gereken tedbirler sıralanmıştır.

Çalışmanın Kapsamı

Bu çalışma, belediyelerde uygulamaya koyulan stratejik planlama sürecinin üst ölçekli ve yatay ölçekli planlarla entegrasyonuna dönük sorunları tespit etmeye ve sorunlara dönük tedbirleri belirlemeye yönelik teorik ve ampirik bir araştırma niteliğindedir.

Belediyelerin stratejik planlama sürecinde dikey ve yatay entegrasyon sorununa dönük olarak; tarihi, kültürel, iktisadi, siyasi, idari, teknolojik, coğrafi ve toplumsal birçok nedenden ötürü Türkiye'de en fazla ön plana çıkan şehri olan İstanbul metropoliten alanı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu çalışmada diğer metropoliten alanlar üzerinde durulmamıştır.

Bu çalışmada belediyelerin stratejik planlama süreci ile dikey ve yatay entegrasyon sorunu ele alınması nedeniyle İstanbul açısından stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyon sorunu değerlendirilirken, İBB çalışmanın ana merkezine oturtulmuştur.

İstanbul metropoliten alanına yönelik stratejik planlamada dikey entegrasyon hususu irdelenirken İBB Stratejik Planı ile 9. kalkınma Planı, 60. ve 61. Hükümet Programı, 2009-2011 dönemini kapsayan OVP, 2009-2011 dönemini kapsayan OVMP, 2009 yılını kapsayan yıllık program, 2010-2013 dönemini kapsayan İstanbul Bölge Planı ve 1/100.000 ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı kıyaslamalı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan çalışmaları 2008 yılından itibaren başlamış olması nedeniyle dikey entegrasyon noktasında 2009 yılı sonuna kadar hazırlanmış ve yayınlanmış olan üst ölçekli planlar bu araştırmada öncelikle dikkate alınmıştır. 2009 yılından sonraki üst ölçekli planlar ise özellikle zamanlama yönünden planlamada ortaya çıkan entegrasyon sorununa yönelik olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Yine İstanbul metropoliten alanına yönelik stratejik planlamada yatay entegrasyon hususunda ise, İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı ile İstanbul sınırları içerisinde yer alan seçilmiş bazı ilçe belediyelerinin stratejik planları üzerinde durulmuştur. İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı vizyon, misyon ve şehrin bütününe ilgilendiren stratejik amaçlar ekseninde yatay entegrasyon açısından İBB Stratejik Planı ile mukayeseli ele alınmıştır. Ayrıca stratejik planlamada yatay entegrasyon açısından İstanbul'daki tüm ilçe belediyelerinin stratejik planları değerlendirmeye tabi tutulmamış, burada sadece İBB Stratejik Planı'nda var olan vizyon vurguları göz önünde bulundurularak bu vurgularda kendisine rol biçilen ilçe belediyelerinin stratejik planları, İBB Stratejik Planı ile mukayeseli olarak ele alınmıştır. İBB vizyonunda yer alan vurgular irdelendiğinde "eşsiz mirasa sahip çıkarak" (doğal, tarihi, kültürel) vurgusu kapsamında doğal, tarihi ve kültürel anlamda en fazla öneme sahip ilçe merkezleri olan Fatih, Eyüp, Beyoğlu ve Üsküdar Belediyeleri, "sürdürülebilir dünya kenti" (finans, bilim, teknoloji) vurgusundan yola çıkarak merkezi iş ve ofis alanları ile finans merkezlerinin en yoğun bulunduğu ilçe merkezleri olan Şişli, Beşiktaş, Kadıköy ve Bakırköy Belediyeleri'nin stratejik planları yatay düzlemde entegrasyon açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

İl Özel İdareleri idari ve mali açıdan yetersiz olması ve ürettikleri hizmetlerin büyük bir bölümünün bazı metropoliten alanlar hariç kırsal yerleşim yerlerine dönük olması; köy

yönetimlerinin ise, hem örgütsel açıdan hem de mali açıdan yeterli güce sahip olmaması nedeniyle çalışmanın belediyeler ile sınırlı tutulması bir kısıtı oluşturmuştur.

Çalışma, sadece bir metropoliten alan dikkate alınarak yapılmış olması başka bir kısıtı oluşturmaktadır. Ayrıca planlamada var olan hiyerarşi ekseninde ele alınan kurumların yönetim kültüründen kaynaklı bazı verileri paylaşmak istememesi, bir diğer kısıtın asıl gerekçesi olarak ifade edilebilir. Buna ek olarak İBB'nin benimsemiş olduğu vizyondan yola çıkarak bahsi geçen vizyonda kendisine rol biçilen İstanbul sınırları içerisindeki belli başlı ilçe belediyelerinin stratejik planlarının yatay düzlemde ele alınması, İstanbul'daki diğer ilçe belediyelerinin stratejik planlarının değerlendirmeye tabi tutulmaması başka bir kısıtı oluşturmaktadır. Bunlara ek olarak İstanbul ekseninde dikey düzlemde üst (makro) ölçekli planlar ve yatay düzlemde (mezo) planların yanında, ilgili belediyelerin stratejik plan dışında yapmış oldukları diğer planların (performans esaslı bütçeler, faaliyet raporları, imar planları, yatırım programları vb.) stratejik planları ile uyumunu ifade eden iç dikey (mikro) entegrasyon açısından değerlendirmeye tabi tutulmamış olması, bu çalışma açısından ayrı bir kısıt olarak ifade edilebilir.

Çalışmanın Yöntemi ve İçerik Planı

Bu çalışma, teorik ve ampirik bir araştırma niteliğindedir. Çalışmanın teorik çerçevesi ulusal ve uluslararası literatür taranarak hazırlanmıştır. Özellikle strateji, stratejik planlama ve stratejik yönetim sürecinin gelişimini içeren birinci bölüm ile yeni kamu yönetimi mefhumu ve stratejik yönetim anlayışının kamu yönetimi sistemine dahil edilmesi ile ilgili olan ikinci bölümde, yoğun kaynak taraması yapılmış ve bu konularda birincil ve ikincil kaynaklara ulaşılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde dikey ve yatay düzlemde entegrasyon sorununa dönük ele alınacak planlar, kaynak taraması ve arşiv araştırması da yapılmak suretiyle teorik olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Çalışmanın dördüncü ve beşinci bölümünde, Türkiye'de planlama kültürü ve yeni kamu yönetimi eksenli getirilen stratejik planlama sistemine dönük bugüne kadar literatürde kendisine yer bulmuş verilerin taranması yanında; yine Türkiye'de planlama hiyerarşisi içerisinde yer alan üst ölçekli planlar ile yatay düzlemdeki planlar "arşiv araştırması" ve "içerik analizi" yöntemleri ile

incelenerek kıyaslamalı bir biçimde değerlendirmesi yapılmıştır. Türkiye’de belediyelerin stratejik planlama süreci ile ilgili dikey entegrasyon sorununa dönük birincil kaynaklar olarak, planlama hiyerarşisi içinde yer alan kalkınma planları, hükümet programları, OVP’ler, OVMP’ler, yıllık programlar, bölge planı ile çevre düzeni planı gibi dokümanlar irdelenmiş, yatay entegrasyona dönük olarak ise; metropoliten alanda yerel hizmet üreten büyükşehir belediyesi stratejik planları, metropoliten alanda faaliyet gösteren il özel idaresi stratejik planı ve metropoliten alan içinde yer alan ilçe belediyeleri stratejik planları “arşiv araştırması” ve “içerik analizi” yöntemi kullanılarak değerlendirilmiştir.

Bu kapsamda çalışma beş bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde strateji, stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramlarının teorik çerçevesi ele alınmış, stratejik planlama ve yönetim olgularının gelişiminde etkili olan düşünce okulları ile stratejik planlamada uygulanan yöntemler üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde ise belediyelerde stratejik planlama sürecinin teorik çerçevesi ele alınmıştır. Bahsi geçen bölümde belediye kavramı, belediyelerin tarihsel gelişimi, Türkiye’de belediyelere yönelik yeni kamu yönetimi düşüncesi ekseninde son dönemde yapılan reformlar ile getirilen stratejik planlama yöntemi ve belediyelerde stratejik planlama sürecinin gelişimi üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde belediyelerin stratejik planlamasında dikey entegrasyon kapsamında kalkınma planları, hükümet programları, OVP’ler ve mali planlar, bölge planı, çevre düzeni planı; yatay entegrasyon kapsamında büyükşehir belediyesi stratejik planı, il özel idaresi stratejik planı, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin stratejik planları tanımlanmıştır.

Dördüncü ve beşinci bölümde ise üçüncü bölümde belediyelerin stratejik planlamasında dikey ve yatay entegrasyon hususunda teorik olarak ele alınan planlar; Türkiye’de tarihi, sosyal, ekonomik, siyasi, teknolojik, demografik, kültürel ve benzeri birçok özelliği ile en fazla ön plana çıkan İstanbul metropoliten alanı düzleminde, entegrasyon açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Burada İstanbul’daki yerel yönetim kurgusu açısından en önemli yapı taşı ifade eden İBB ekseninde, bahsi geçen planlar kıyaslamalı irdelenerek, ortaya çıkan sorunların gerekçeleri ifadelendirilmeye çalışılmıştır. Son olarak hem dikey düzlemde hem de yatay düzlemde ortaya çıkan sorunlara dönük çözüm önerileri sıralanmış ve tez çalışması sonuçlandırılmıştır.

BÖLÜM 1: STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMININ TEORİK ÇERÇEVESİ

1.1. Strateji ve Stratejik Planlama Kavramı

Burada strateji, strateji ile yakından ilişkili diğer kavramlar, stratejik planlama kavramı ile stratejik planlamanın tarihsel gelişimine değinilmiş, stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır.

1.1.1. Strateji

Strateji yüzyıllarca askeri literatürde kullanılmış bir kavramdır. (Güçlü, 2003: 66). Strateji Latince yol, çizgi, yatak anlamına geldiği belirtilmekte beraber, “sevketme, yöneltme, gönderme, götürme, gütme” anlamlarını da içeren bir kelime olduğu belirtilmektedir (Şentürk, 2005: 16). Ya da üstün bir duruma ulaşmak, avantajlı amaçlar elde etmekle ilgili olarak güç ve kaynakların kullanım şekline denir (Ertürk, 2011: 114). Kelimenin eski Yunan generallerinden Strategos’sun bilgi ve sanatına atfen kullanıldığı sanılmaktadır (Güçlü, 2003: 66). Strateji sözcüğünün Latince’deki “Stratum” sözcüğünden türetildiğine ilişkin yaygın bir kanı vardır. Stratum sözcüğü, “yol, yatak, çizgi” anlamını taşıdığından, strateji kavramı için yol, yön, rota ve benzeri anlamları karşılık olarak kullanmak yanlış olmayacaktır (Erkut, 2009: 42).

Eski çağlardan bu yana strateji askeri ve politika teorisyenleri tarafından kullanılmaktadır. Machiavelli, Napoleon, Brumarc, ve Hitler gibi asker kökenli liderler bu kelimeyi kullanmışlarsa da; Shakespeare, Karl, Hley, Liddel, Hart ve Tostoy gibi asker olmayan önemli kişilerin de bu kavramı kullandığı bilinmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2004: 80).

Köken itibariyle askeri kurumlardaki hareket ve operasyonların tasarlanması anlamına gelen strateji kavramı, örgütün kendi kapasitesi ve dış çevresiyle ilgili analiz ve öngörülere dayanılarak hedef ve önceliklerinin belirlenmesi, bunların başarılması için planların tasarlanması ve uygulanması, gerekli yöntemlerin kullanılması, insan ve insan dışı tüm araçların kullanılması sürecidir (Nohutçu, 2008: 106). İşletme yönetiminde ise; strateji, işletmenin çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığa

kavuşturan, ekonomik bir ortamda işletmenin optimumuna ulaşması için alınan seçimsel kararların bütünüdür (Yılmaz, 2003: 69).

Stratejiyi, işletme bilimi açısından tanımlayabilmek için daha önce yapılmış tanımlamalara bakmak yerinde olacaktır. Chandler'in tanımıyla strateji "bir girişimin temel uzun vadeli amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakları tahsisi ve hareket tarzlarının geliştirilmesidir". Andrews'in tanımı misyon ve vizyona dayalıdır. "Firmanın hangi alanda çalıştığını ve ne çeşit bir firma olmak istediğini açıkladığı hedefler, amaçlar, ana politikalar ve planlar ile bu amaçlara ulaşmak için yaptığı planlardır". Quinn ise tutarlılık üzerine vurgu yaparak stratejiyi "örgütün ana amaçlarını, politikalarını ve eylemlerini tutarlı bir bütün haline getiren plan ya da kalıplar olarak tanımlar (Erkan, 2007: 10).

Dolayısıyla yönetimde stratejiden söz edilirken anlatılmak istenen bir işletmenin veya bir kamu örgütünün hedeflerini başarmak için izleyeceği yol ve yöntemler olarak ifade edilebilir (Çevik, 2010: 138). Literatürde rekabetçi bir başarı için stratejinin var olması gerektiği açık bir gerçek olarak nitelendirilmektedir. Strateji, rakiplerden gelen meydan okumalarda örgütün varlığını sürdürebilmesinin önemli olduğunun altını çizer (Stewart, 2004: 16-18). Yönetim literatürü bir çok stratejik düşünceyle ilgili okul belirtirken (Stoner ve diğ., 1994: 50-70), stratejik düşünce Mintzberg'in ifadesiyle (1994: 99-110) "başarının ana içeriği" olarak ifade edilmektedir.

1.1.2. Strateji Kavramının Benzer Kavramlarla İlişkisi

Varmak istenilen hedefi belirten ve bu hedefe nasıl ulaşılacağını ifade eden karar verme sürecinin tümüne strateji denilmektedir (Curt, 1990: 35). Stratejik yön, arzu edilen geleceği ve bunun sağlanması için başarılması gereken ihtiyaçların neler olduğunu ortaya koyan kavrama denir (Franklin, 2003: 540). Mükemmel bir biçimde ortaya çıkacak stratejinin tutarlılık unsurunu taşıması gerekmektedir. Eğer tutarlılığı içinde barındırmıyorsa artık strateji yerine niyetten bahsedilebilir. Yani gerçekleşmemiş stratejiler niyet olarak ifade edilebilir (Mintzberg ve Waters, 1985: 258).

Bazı kavramlar, kullanımlarına göre strateji kavramını çağrıştırmaktadır. Hatta bazen strateji kelimesi yerine bu kavramlar, ya da bu kavramlar yerine strateji kavramının

kullanıldığı gözlenmektedir. Bu nedenle strateji ile bu kavramların arasındaki ilişkilerin burada irdelenmesinin yararlı olacağı düşünülebilir.

1.1.2.1. Strateji ve Politika

Genel olarak kavramlar incelendiğinde iki kavramın zaman zaman karıştırılarak birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramlar, strateji ve politikadır. Bu karışıklığa mahal vermemek adına tanımlarının iyi algılanması gerekmektedir (Hendrick, 2003: 492-495). Çünkü gerek stratejilerden gerekse politikalardan bahsedildiğinde bunlar birbirinden farklıdır ve kavramların doğru kullanılmaması, strateji ile alakalı konuların bilimsel niteliğini ortadan kaldırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında tanımlar aşağıdaki belirtildiği gibi anlaşılmalıdır (Leigh, 2003:5-7).

Politika bir yön üzerinde hareket etme anlamına gelir ve sık sık birçok politikanın özel stratejik çıktılar elde etmek için strateji ile birlikte çalışma gerekliliği vardır (USAID, 2002: 5-25) Politika yol gösterme ve belirlenmiş amaçlara ulaşmak için izlenen yol veya genel plandır. Bu bakımdan uygulamalarla ilgili ilkeler dizinini ve kurallar toplamını meydana getirir. Strateji ilerde meydana gelebilecek bütün durumların önceden tahmin edilmediği kısmi belirsizlik koşullarında alınan karar türüdür. Hâlbuki politika yeterli ölçüde tanımlanmış ve gerekli bilgilerle donatılmış belirlilik ortamında alınan devamlı kararlardan oluşmaktadır (Yılmaz, 2006: 40-41).

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).

1.1.2.2. Strateji ve Taktik

Taktikler de, aynen stratejiler gibi, bir plan türü olup, stratejinin uygulanması sürecinde karşılaşılan rekabete ve değişen şartlara uygun olarak yapılan dinamik ve daha kısa dönemleri kapsayan, genellikle nihai sonuca odaklı olmayan, fakat rakip davranışlarını

dikkate alan faaliyet ve kararlardır. Taktikler stratejinin bir parçası olduklarından, nihai sonuca odaklı değildirlir. Taktikler; stratejiye oranla daha özel fikirlerin uygulanmasıdır ve uygulama sırasında saptanabilirler. Ayrıca, strateji örgütün bütününe ilgilendiren koordinasyon sonucu geliştirilecek yöntemlerle, rekabet avantajının uzun dönemde lehe çevrilmesi üzerinde yoğunlaşırken; taktik, belirli bir birim içerisinde başarı için eldeki kaynakların kullanım yöntemleri üzerinde odaklanmaktadır (Çetin, 2007: 8-9).

Strateji bir nizam, düzen ve tasarı ile ilgili düşünsel bir işlem, taktik ise harekete geçme ve uygulamanın ayrıntılı bir düzeni ile ilgilidir. Her stratejiyi uygulamaya koyacak mutlak bir takım taktikler gereklidir. Bu yüzden taktik stratejiyi gerçekleştiren bir araç, onun vazgeçilmez bir devamıdır (Taşkiran, 2003: 13).

1.1.2.3. Strateji ve Program

Program, süreleri belirlemek, ayrıntılı faaliyetlerin uygulanacakları yer ve zamanları ve bunların kimler tarafından nasıl yapılacağını saptamaktır. Program tam belirlilik hallerini ve çok kısmi riskleri içermektedir. Program, bir olayın en ince ayrıntılarını yer, zaman, şahıs ve usul göstererek belirlemektedir. Program, kısa süre ile ilgilidir. Strateji işletmelerde meydana gelecek bütün olay ve hareketlerin uzun süre içinde öngörülmesini ve bunların işletmenin amaçları yönünden değerlendirilmesi ve seçilmesini gerektirir. Programlar daha alt kademelerle ve uygulamalarla ilgilidir. Programların başka bir özelliği bir defa kullanılan planlardan oluşur. Bu yönü ile de politikalardan ve stratejilerden ayrılırlar (Yılmaz, 2006: 41-42).

1.1.2.4. Strateji ve Yöntem

Yöntem politika veya stratejilerin uygulanma şekliyle ilgilidir. Yöntemler, çeşitli sorunların çözümünde kullanılan usullerdir. Fakat uygulama ağırlıklıdır. Örneğin; çeşitli stratejiler planlanırken, kalitatif ve kantitatif nitelikli yöntemlerden yararlanılmaktadır (Budak ve Diğerleri, 2004: 303).

1.1.2.5. Strateji ve Plan

Birbiriyle ilişkili ve benzer iki kavramdan biri de strateji ve plandır. Strateji ve uzun süreli seçimler ve amaçlara ilgilidir. Plan ise amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağıının saptanmasıdır. Plan kavramı genel olarak strateji, politika, yöntem ve program olarak izah edilen bütün kavramları kapsamına almaktadır. Çünkü plan organizasyonun çevresiyle veya çevresel gelişmesiyle sıkı sıkıya ilgilidir. Bu yönü onu stratejiye iyice yaklaştırılır. Plan ayrıca rakamlandırılmış amaçların tespiti ve amaçlara ulaştıracak “amaç fonksiyonunun” maksimizasyonu ile ilgilidir. Planda da stratejide de olduğu gibi bir risk ve belirsizlik derecesi mevcut bulunmaktadır (Güçlü, 2003: 70).

1.2. Stratejik Planlama

Charles E. Merriam planlamayı “istenilen hedefe yönelik, geçmiş gözlem ve deneyimlere dayanan bir süreç” olarak tanımlamıştır (Pritchett, 1945: 387-392). Stratejik planlama ise örgütleri yönetme ve bu kurumların güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi, paydaşlarının belirlenmesi, stratejik konuların yönetimine ilişkin olarak geleceğe yön vermek için sistematik bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Berry ve Wechsler, 1995: 159).

Stratejik planlama kuruluşun bugünü ile istediği yer arasındaki yolu ifade eder. Stratejik planlama uzun dönemli ve geleceğe dönük bakış açısı taşır. Stratejik planlama örgütün ne olduğunu ortaya koyan, yol gösteren bir disiplindir (Narinoğlu, 2007: 131). Bu bağlamda stratejik planlama sonuçların planlanmasıdır; girdilere değil sonuçlara odaklanır. Değişimin planlanmasıdır; değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Sürekli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara uyarlanması gerekir (Parlak ve Sobacı, 2010: 304).

Stratejik planlama örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır. Stratejik Planlama ana hatlarıyla en iyi sonuçları almak için etkili bilgi toplama,

stratejik alternatif geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki çıkarımları üzerine vurgu gerektirir (Yılmaz, 2003: 71).

Bu çerçevede stratejik planlamanın (stratejik yönetimin) özellikleri şöyle belirtilebilir (Parlak ve Sobacı, 2010: 302-303; DPT, 2006a: 7-8):

1. Sonuçların planlanmasıdır;
2. Değişimin planlanmasıdır;
3. Gerçekçidir;
4. Kalite yönetim aracıdır;
5. Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur;
6. Katılımcı bir yaklaşımdır;
7. Günü kurtarmaya yönelik değildir;
8. Bir şablon değildir;
9. Salt bir belge değildir;
10. Sadece bütçeye dönük değildir;
11. Tepe yönetiminin bir fonksiyonudur;
12. Bütünü kapsayan, bütünleştirici ve birleştiricidir; aynı zamanda esnekler;
13. Net ve iyi tanımlanmış hedeflere sahiptir;
14. Öngörülmeenin yanı sıra bilinmeyen ile de ilgilenir;
15. Girişimci bir felsefeye sahiptir;
16. Bir çözümlenme sanatıdır;
17. Gelecek odaklı uzun dönemli amaçlar ile ilgilenir;

18. Ekip çalışmasına dayalıdır;
19. Örgütü bir sistem olarak ele alır;
20. Organizasyonun faaliyet sahasını belirler;
21. Çevre ile organizasyonu bütünleştirir;
22. Organizasyonun tüm kaynaklarını uyum içerisinde yönetir.

1.2.1. Stratejik Planlama Düşüncesinin Evrimi

Stratejik planlama düşüncesinin bilimselleşebilmesi için, öncelikle yönetim düşüncesinin bilimselleşmeye başlaması gerekmiştir. Yönetim düşüncesinin bilimselleşmeye başlamasıyla birlikte yönetim uygulamalarının teorik çerçevesi oluşmuş ve yönetim işi tanımlanmıştır. Stratejik yönetim düşüncesinin bilimsel çıkış noktası olarak, yönetim fonksiyonlarından, vazgeçilmez bir tanesi olan planlama işinin önem kazandığı, öne çıktığı tarihleri alabiliriz. Bu noktadan başlayarak stratejik düşünme bilimsel bir gelişme çizgisi izlemiştir (Erkut, 2009: 21).

Stratejik planlamanın evrilmesi süreci farklı yazarlarca farklı şekillerde ele alınmıştır. Örneğin Barca; tarihsel incelemeler için dönemselleştirme zorunlu olduğundan bahisle, yaklaşık elli yıllık tarihi gelişimi bir bütün olarak incelemek imkânsız olduğu için kendi içerisinde benzerlik gösteren düşünceleri belli dönemler içerisinde ele almak gerektiğini vurgulanmıştır. Bu bağlamda tarihsel gelişim çizgileri izlenerek stratejik yönetim düşüncesinin gelişimi üç ana dönem olarak ele alınmıştır (Barca, 2009: 35):

1. Stratejik planlama anlayışı dönemi (1960-1980),
2. Rekabet stratejisi dönemi (1980-1990),
3. Temel yetkinliklere dayalı strateji anlayışı dönemi (1990'dan günümüze).

Stratejik planlama sürecinin evrimini Erkut ise daha farklı ele almıştır. Erkut; M.Ö. 340'dan 1900'lü yıllara gelinceye kadar askeri planlama uygulamaları, 1900-1930'a kadar yapmak ve düşünmek ayrımını kavramsallaştırma süreci; 1930'dan 1950'lere kadar kurumsal bütçeleme ve parasal planların ön planda olduğu süreç; 1950'den 1960'lara kadar sınırlı kapsamlı operasyonel planlamanın hakim olduğu süreç; 1960 ile

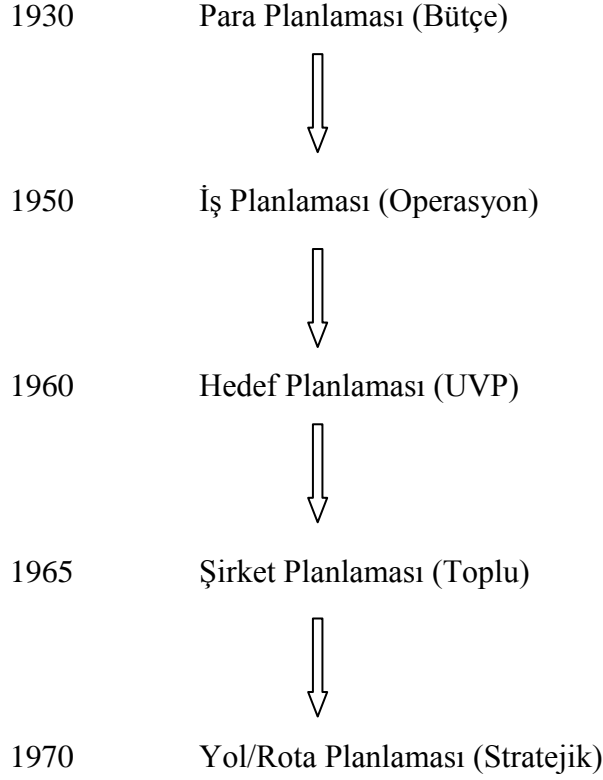
1965 arası uzun vadeli ve uzak geleceği planlayan süreç; 1965-1970 arası sistem görüŖü ve bütünsel yaklaşım, yön belirleme gibi mefhumların etkisi ile gelişen toplu planlama süreci; 1970 ile 1980 arası çevre bilincinin, yol çizme ve yön belirleme olgularının ön plana çıktığı stratejik planlama süreci; 1980 ile 1985 arası açık örgüt, çevre ile etkileşim ve geri bildirim içine alan planlama yaklaşımı ile stratejik yönetim süreci; 1985 ile 1990 arası alternatif oyun planlarının ön plana çıktığı stratejik senaryolar süreci; 1990-1995 arası stratejik değerler eksenli gelişen stratejik kültür süreci ve son olarak 1995 yılından sonra kaybolan sınırlar, çevrenin tasarımı ve çekirdek yetkinlikleri baz alan stratejik yetkinlikler süreci şeklinde ele almıştır (Erkut, 2009: 21-28).

Çevik ise planlamanın geçirdiği aşamaları Ŗu şekilde sıralanmaktadır (Çevik, 2010: 138):

1. Bütçe ve mali kontrol;
2. Uzun dönemli planlama;
3. Ticari stratejik planlama;
4. Ortak stratejik planlama;
5. Stratejik yönetim.

Çevik'in planlamanın geçirdiği aşamalara dönük sıralamasının bir benzerini Erkut'ta aşağıdaki Ŗekil ile ifadelendirmiştir.

Şekil 1. Stratejik Planlama (Yönetim) Sürecinin Evrimi



Kaynak: Erkut (2009: 24).

1950’li yıllar geleceğin tahmin edilmesi için önceden düşünme sürecinin oluşturulduğu yıllardır. Bu girişimleri planlama olarak adlandırılabilir. Bu planlar iş planları niteliğindedir. 1960’lı yıllara gelindiğinde daha çok noktadan görme, algılama ve değerlendirme ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle uzun vadeli planlama yaklaşım teknikleri gelişmiştir. 1965’li yıllarda ise planlama, işletmenin bölümlerine yönelik değil, bir bütün olarak planlamasını gerektirmiştir. Kısmi planlamadan toplu planlamaya geçilmiştir (Güçlü, 2003: 72).

1970’li yıllarda Amerikan İşletmeleri’nde uygulamaya başlanması, bu kavramı bir planlama ve yönetim türü olarak geliştirmiş ve bu yaklaşım yönetim bilimi tarihinde yer almış; 1960 ve 1970’lerde özel sektörde yaygınlaşarak (Çetin, 2008: 123) 1980’lere gelindiğinde stratejik planlama örgütün dört duvarı dışında neler olup bittiğini araştırmaya başlamıştır. Uzmanlar stratejik planlamayı örgütle çevresi arasındaki ilişkileri algılayabilecek şekilde yeniden düzenlemeye başlamıştır. Stratejik planlama, ticari ilişkilerde rekabet avantajlarını hesaplama ve kazanmayla ilgilenmeye başlamıştır.

Buna karşın kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları çevreyi değerlendirip, böylece hedef kitlenin ihtiyaçlarını tespit ve bunları tahmin etme yolları üzerine yoğunlaşmıştır. Eleştiriler ve değişen koşullar karşısında stratejik planlama teorisi de değişmiş ve bugün stratejik planlama kavramı stratejik yönetim ve stratejik görüş şeklinde kendisini yenilemiştir (Gürer, 2006: 94).

Örgütlerin giderek daha karmaşık bir hale gelmesi, çevrenin sürekli değişmesi, belirsizlik ve kararsızlığın artması, ekonomik nedenler, artan rekabet, teknolojik yetersizlikler, değişen sosyo-politik ve hukuki koşullar, piyasa şartları gibi nedenlerle örgütlerin ayakta kalabilmeleri ve başarılı olmaları gittikçe zorlaşmaktadır. Bu nedenle kamu ve özel kesimde tüm örgütler vizyon sahibi, değişiklikleri zamanında görebilen ve hızla cevap verebilen yöneticilere ve bunu uygulayacak stratejilere gereksinim duymaktadır (Demir ve Yılmaz, 2010: 73).

Tablo 1. Stratejik Planlama (Yönetimin) Evrimi

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 Yönlere 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).

Stratejik yönetim alanındaki elli yıllık ilerleme göz önüne alındığında, düşüncelerin değişiminin ve gelişmesine yol açan ana dinamiğin teorik arayışlar olmaktan daha çok değişen çevre şartlarının olduğu görülmektedir. Bu beklenen bir durum olarak görülebilir. Çünkü strateji alanı doğası gereği çevredeki değişikliklere son derece duyarlı olmayı gerektirmektedir. Bu da düşünsel ilerlemenin zihinsel egzersizlerden daha çok çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği mücadelenin sonucunda ortaya

çıkmasına neden olmaktadır. Buradan çıkarılabilecek genel bir sonuç, önümüzdeki zamanlarda değişen çevre şartlarına bağlı olarak yeni stratejik anlayış ve formülasyonların gündeme gelebileceğini beklemek olabilir (Barca, 2009: 51-52).

1.2.2. Stratejik Planlamanın Faydaları ve Başarısızlıkları

Stratejik planlamanın örgüt için birçok yararı vardır. Bu yararlar (Gottschalk, 2008: 185-187; Johnson ve Scholes, 2002: 350-370; Gürer, 2006: 96-97):

1. Düşünmenin ve analizin yapılandırılmasını sağlar;
2. Uzun vadeli teşvik sağlar;
3. Denetimin bir anlamı olarak kullanılabilir;
4. Koordinasyonu sağlar;
5. Gelecekle ilgili niyetlere bağlı kalmayı organizasyon üyeleri arasında stratejilerin sahiplenilmesini sağlar ve çatışmaları azaltır;
6. Stratejik planlama, karar verme için tutarlı ve meşru bir temel oluşturur ve organizasyonun kontrolü altındaki alanda inisiyatif sahibi olmasına yardım eder;
7. Stratejik planlama hızla değişen çevresel şartlara organizasyonun uyum sağlamasına yardımcı olmaktadır.

Stratejik planlamanın önem kazanmasındaki temel faktörler; değişimin evrensel bir nitelik kazanması, teknolojik alanda yaşanan hızlı değişimler, rekabetin artması ve demokratikleşme olarak sıralanmaktadır (Demir ve Yılmaz, 2010: 73). Ancak stratejik planlamanın uygulamasında altı tane bu uygulamayı başarısızlığa götüren etken vardır. Bu etkenler (Gottschalk, 2008: 188-190):

1. Yukarıdan aşağı dikey yönetim tarzı;
2. Belirsiz stratejiler ve niyetler, çakışan öncelikler;
3. Etkisiz bir yönetim ekibi;
4. Kötü dikey iletişim;
5. Fonksiyonlar, işler ve sınırlar arasındaki zayıf koordinasyon;
6. Liderlik yeteneklerinin geliştirilmesindeki zayıflık;

olarak sıralanmıştır.

1.2.3. Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim İlişkisi

Uluslararası ilişkilerin ve rekabetin, değişen sosyal değerlerin siyasal ve askeri belirsizliklerin yaşandığı bir dönem olan 1970'lerde geniş ölçekli planlar yapılmıştır (Çakır, 2008: 26). 1970'lere gelindiğinde, İkinci Dünya Savaşı'ndan o güne kadar daha önce yaşanmamış, adeta tarihsel bir kırılma görüldü. Savaştan beri yaşanan büyüme ve genişleme evresi yerini duraklama ve yavaşlamaya bıraktı. Daha önce hiç görülmemiş derecede sektörde rekabet yoğunluğu hakim olmaya başladı ve bu günümüze kadar hızlanarak devam etti (Barca, 2009: 37).

Planların beklentileri karşılamaması, stratejik planlamaya personelin tepkisi, üst yönetimin isteksizliği, stratejik planlamadan vazgeçilmesine neden olmuştur. Yeni çözüm arayışları sonucu, stratejik planların nasıl uygulanacağına dair teknikler geliştirilmeye başlanmış ve stratejik yönetim anlayışı doğmuştur. 1980'lerde stratejik yönetim, stratejik planlamanın bir devamı ve onu daha ileriye gören bir düşünce olarak geliştirmeye başlamıştır (Çakır, 2008: 26-27).

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları, özellikle uygulamada eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bunun nedeni, stratejik planlamanın uygulama ve kontrole dair planlamayı da içermesidir (Erkan, 2008: 8) Stratejik planlama kavramı stratejik yönetim kavramından önce ortaya çıkmış ve uygulanmıştır. Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir ögesidir ve stratejik yönetimden ayrı düşünülemez. Stratejik planlamayı stratejik yönetimden ayrı düşünmek, yönetimin planlama dışındaki işlevlerini göz ardı etmek anlamına gelir (Altinkurt ve Bali, 2009: 324).

Stratejik planlama, örgüt içindeki belli üst düzey yöneticilerinin arzu ettikleri gelecekteki sorunlar ile onların nasıl elde edileceği ve başarısının nasıl ölçülüp değerlendirileceği ile ilgili kararların alındığı sürekli ve sistematik bir süreçtir. Stratejik yönetim ise, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını; planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulması, daha sonra da stratejilerin uygulanmadan önce amaçlara uygunluk açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmelerin üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır (Çakır, 2008: 27).

Stratejik yönetim, kurumun hedeflerine ulaştırabilmek için verilen, işletmenin tüm işlevlerini kapsayan kararların oluşturulması, uygulaması ve değerlendirilmesi bilimi ve sanatı olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı gibi stratejik yönetim sadece geleceğe yönelik stratejilerin oluşturulmasını değil, aynı zamanda bu stratejilerin hayata geçirilmesini ve uygulanmasının başarısının kontrol edilmesini de kapsar (Kılıç ve Erkan, 2006: 78-79).

Stratejik planlama ise stratejik yönetimin formülasyon safhasıdır. Stratejik planlama “bir organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma” olarak tanımlanabilir (Kılıç ve Erkan, 2006: 79; Erkan, 2008: 8). Daha uygulamaya dönük bir tanım ise, “organizasyonun amaçlarına ulaşmak için gerekli kaynakların elde edilmesi ve dağıtılmasına yön veren misyon, ana amaç, strateji ve politikaları belirleme süreci”dir (Kılıç ve Erkan, 2006: 79).

Stratejik yönetim, bir kurumun stratejik hedeflerini oluşturmaya, keşfetmeye, denetlemeye ve güncelleştirilmesine yönelik sistematik, uygun ve etkin bir yaklaşım sağlamak için bütün yönetim süreçlerini bütünleştirmektedir. Stratejik yönetim, kurumların var olan durum, misyon ve temel ilkeleri çerçevesinde geleceğe ilişkin bir vizyon ortaya koymalarını; bu vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı sağlayacak hedef ve stratejiler geliştirmelerini; buna ek olarak ölçülebilir performans göstergeleri oluşturarak performanslarını izleme ve değerlendirmeleri sürecini açıklayan katılımcı, esnek bir yönetim yaklaşımıdır (Doğan, 2011: 69).

Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını, planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyon ile ilgili tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulması, daha sonra stratejilerin uygulanmadan önce amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve organizasyonun üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır (Şentürk, 2005: s. 20).

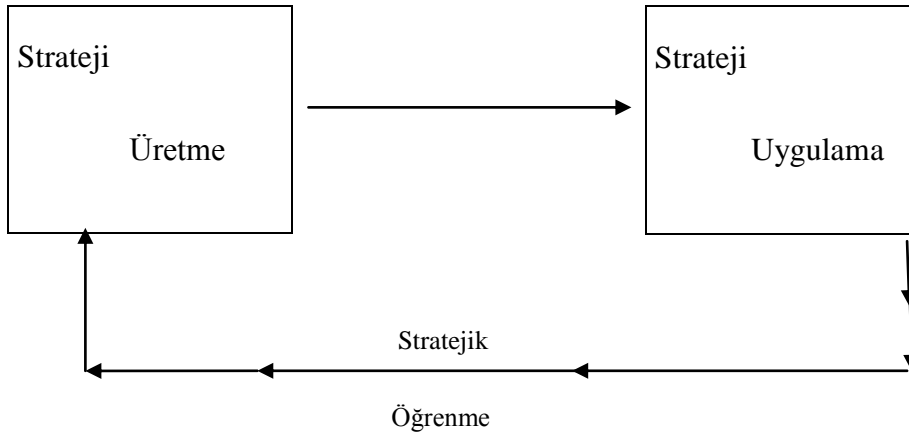
Bütün bu anlatılanlar ışığında strateji, stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramlarının tanımlanıp çerçevesinin çizilmesi yararlı olacaktır. Strateji, bir kurumun gelecekte nasıl başarılı olacağına dair geliştirdiği fikir (başarı fikri); stratejik planlama

kurumun mevcut durumu ile gelecekte başarmayı arzuladığı idealli arasındaki boşluğu belirleyerek belirli bir dönemde (örneğin 5 yılda) ne tür uygulamalara (amaçlara, hedeflere, projelere, bütçelere vs.) gidilmesi gerektiğinin belirlenmesi; stratejik yönetim ise, gelecek ve başarı odaklı bir anlayış ile başarı fikrini geliştirme, planlama, uygulama, uygulamanın değerlendirilerek yeni açılımların yapılması ve izlenmesi gibi süreç içerisindeki faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilir (Barca ve Nohutçu, 2008: 339).

Stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları arasındaki bir fark da terimleri kullanan kesimlerden ortaya çıkmaktadır. Örneğin, akademik çevrede stratejik yönetim daha yaygın bir terim olarak kullanılırken kamu kesiminde stratejik planlama daha fazla kabul görmektedir (Erkan, 2008: 8-9).

Bu nedenle bu çalışmada da daha ziyade stratejik planlama kavramı üzerinden belediyelerin stratejik yönetim süreci, dikey ve yatay entegrasyon ekseninde ele alınmaya çalışılmıştır.

Şekil 2. Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak: Güçlü (2003: 77).

Stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki farklar aşağıdaki tablo yardımıyla daha net görülebilir.

Tablo 2. 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 firmada planlı değişim	Eklenen: “Planlı öğrenme” kavramını hayata geçirecek adaptasyon yaklaşımının öğeleri

Kaynak: Hussey (1999: 382)’den aktaran, Erkan (2008: 9).

Stratejik planlama ve yönetim düşüncesinin gelişimi ve gösterdiği dönüşüm aslında zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar, sorunlar ve farklı algılamaların bir sonucu olarak farklı savunuların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bugün stratejik planlama ve yönetim düşüncesinin gelmiş olduğu noktada hem farklı alternatif yaklaşımlardan, hem de bu farklı alternatif yaklaşımları besleyen farklı ekollerden bahsetmek mümkündür.

1.2.4. Stratejik Planlama Alanındaki Tartışmalar

Strateji formülasyonu alanındaki temel tartışma stratejinin önceden ifade edilmiş niyetler sonucunda mı (deliberate), yoksa zaman içinde gelişen tutumlar sonucunda mı (emergent) oluşması gerektiği üzerinedir. Neredeyse bütün stratejik tanımlarında amaçların varlığı içerilmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için yapılması gerekenler önceden tasarlanabilir. Bu durum strateji sürecinin planlı bir süreç olması gerektiğini ortaya koyar. Diğer yandan, Mintzberg, stratejinin her zaman tasarlanmış olması gerekmediğini ifade eder. Zaman içinde alınan kararların oluşturduğu davranış kalıpları strateji olarak algılanabilir. Mintzberg’e göre, dış çevrenin hızla ve düzensiz olarak değiştiği bir ortamda tasarlanmış stratejilerin varlığı esnekliği azaltan bir unsur olarak

ortaya çıkacaktır. Bu durumda, tasarlanmış stratejiler ancak dış çevredeki belirsizliklerin daha az olduğu durumlar için mümkündür (Erkan, 2007: 20).

Stratejik planlamaya getirilen en temel eleştiri, planlamanın strateji oluşumuna katkı sağlamayan bir süreç oluşudur. Quinn'e göre "planlama kültürünün benimsendiği örgütlerde bile en önemli stratejik kararlar planlama yapısının dışında" alınmaktadır. Mintzberg'e göre analiz etme sentezleme olmadığından stratejik planlama da strateji formülasyonu değildir. Heracleous'a göre stratejik düşünce ve stratejik planlama birbirinden farklı süreçlerdir. Stratejik düşünce süreci sentezlemeyi, farklı fikirleri ve üreticiliği temel alırken, stratejik planlama süreci analizi, fikirlerin yakınlaşmasını ve geleneksel yöntemlerin uygulanmasını içerir. Bu bakış açısıyla, stratejik planlamanın amacı geliştirilmiş olan stratejileri uygulamaya geçirmek ve stratejik düşünce oluşumunu desteklemektir (Volkan, 2008: 32).

1.2.5. Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar

1960'lı yıllardan 2000'li yıllara kadar uzanan döneme bakıldığında stratejik girişimlerin oluşturulmasında iki temel yaklaşım, iki ana model söz konusudur. Bunlar çevre temelli yaklaşım ile kaynak temelli yaklaşım olarak ifade edilebilir. Çevre temelli yaklaşımda, kuruluşun stratejik girişimlerinin oluşturulmasında temel belirleyici unsur dış çevredir. Bu yaklaşımda öncelikle çevrede nelerin olup bittiğine bakılır. İlk göz atılan yer çevredir. Gelecekte çevrenin ne tür özellikler göstereceği değerlendirilir. Bunlara bağlı olarak da stratejik girişimler oluşturulur. Çevre temelli modelde, kuruluş kendisini çevrede çekici olan bir noktaya konumlandırır. Yani, çevre içinde "ne seçebileceğini" belirler. Kaynak temelli yaklaşımda, kuruluşun stratejik girişimlerinin oluşturulmasında temel belirleyici unsur kuruluşun kendisidir. Bu modelde ilk bakılan nokta kuruluşun sahip olduğu kaynaklar ve birikimlerdir. Kuruluşun özellikleri ve yetkinlikleri değerlendirilir ve sahip olunan bu özellikler ile ne tür stratejik girişimler yapılabileceği belirlenir (Erkut, 2009: 113).

Geniş bir çerçeveden bakıldığında kurumsal stratejiler üç açıdan eleştiriye konu edilebilir. "İçerik", "süreç" ve "yaklaşım". İçerik, strateji belgesinde yer alan tespitler ve kararlardan oluşan varılmış 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. Burada içerik ve süreç bir tarafa bırakıldığında strateji geliştirme çalışmalarında izlenen yaklaşım (yöntem/model) açısından bir değerlendirme yapılacak olursa (Barca ve Nohutçu, 2008: 346-365):

1. GZFT (SWOT) Yaklaşımı,
2. Değer Üretimi Modeli,
3. Bryson'un Stratejik Planlama Yaklaşımı

şeklinde üç ayrı yöntemden bahsetmek mümkündür. Bunların dışında da farklı strateji geliştirme yaklaşımları mevcuttur. Fakat burada kamu kuruluşlarına uyarlanabilmesi daha mümkün gözükken yaklaşımlar değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

1.2.5.1. GZFT (SWOT) Yaklaşımı

Organizasyonun (işletmenin), bir bütün olarak mevcut durumunun ve tecrübesinin incelenmesi, üstün ve zayıf yönlerinin tanımlanması ve bunların çevre şartlarıyla uyumlu hale getirilmesi sürecine etkileşim analizi (SWOT Analizi) adı verilebilir (Dinçer, 1998: 204).

Fırsatlara yaklaşmak 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 baskın olması gerektiğini ifade etmektedir (Erkut, 2009: 116-117).

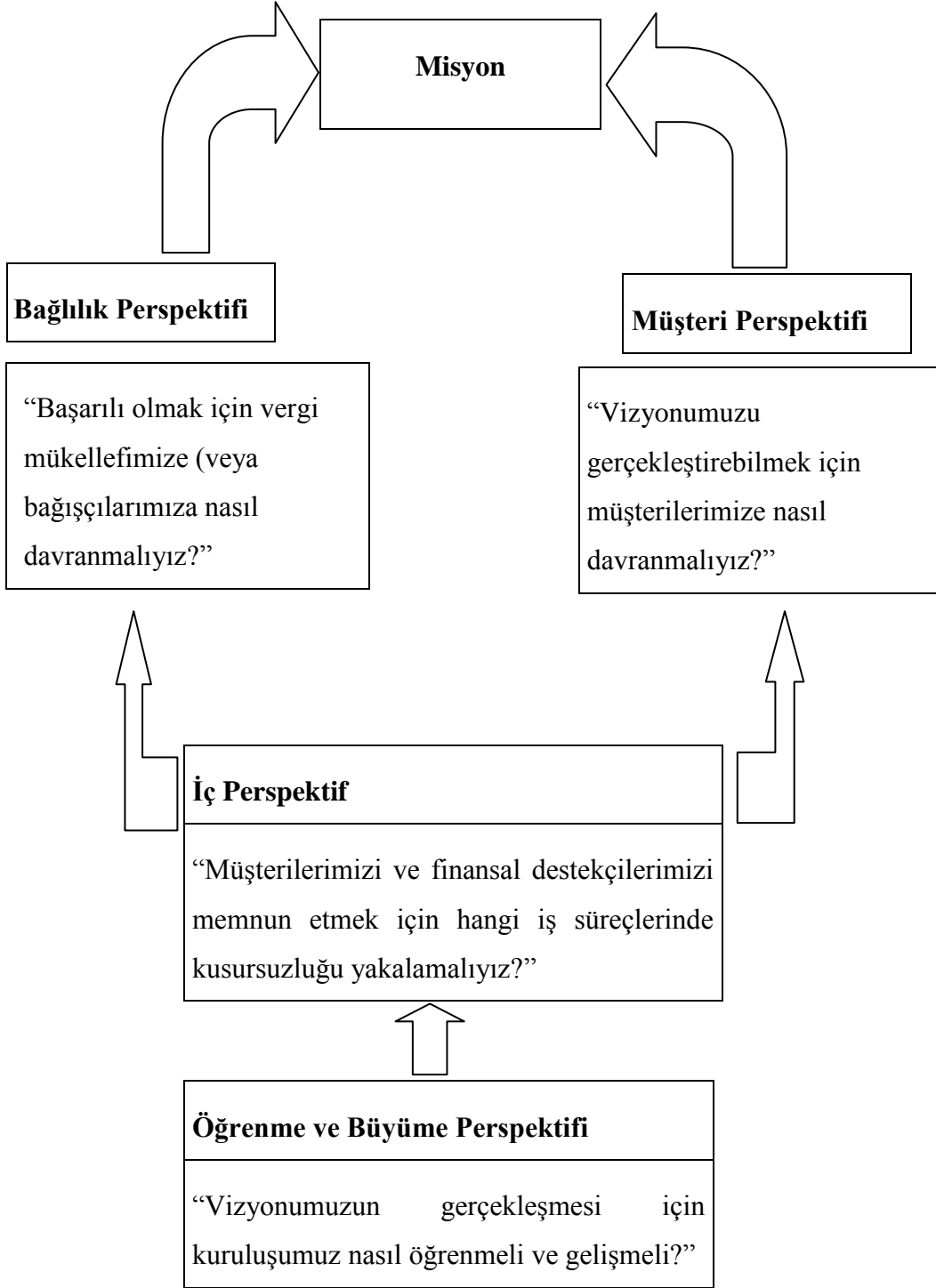
1.2.5.2. Kaplan ve Norton'un Strateji Haritaları Adlı Eserinde Geliştirdikleri Strateji Geliştirme Yaklaşımı: Değer Üretimi Modeli

Bu yaklaşım SWOT yaklaşımının değişen çevre koşullarına uyum sağlama anlayışından belirgin bir farklılık göstermektedir. İçeriden dışarıya doğru kurumun stratejisini belirlemeyi gerektiren bu bakış açısı, odağa kendi misyon anlayışını (varoluş nedenini) koyarak bunu gerçekleştirmenin çabasını gerektirir. Dışarıdan içeriye bakış gerektiren SWOT ise iç yapıyı dış gelişmeler ile uyumlaştırmayı gerektirir. Kaplan ve Norton'un

yaklaşımlarının arkasındaki temel varsayım, geleceğe dönük sürdürülebilir değer ortaya koymak ve başarılı olmak için kurumun bütünsel yaklaşım içerisinde olması gerektiği fikridir. Onlara göre, 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. Kaplan ve Norton, bu 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 3. Kaplan ve Norton'un Değer Üretim Modeli

Kamu Sektörü Kuruluşları ve Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar



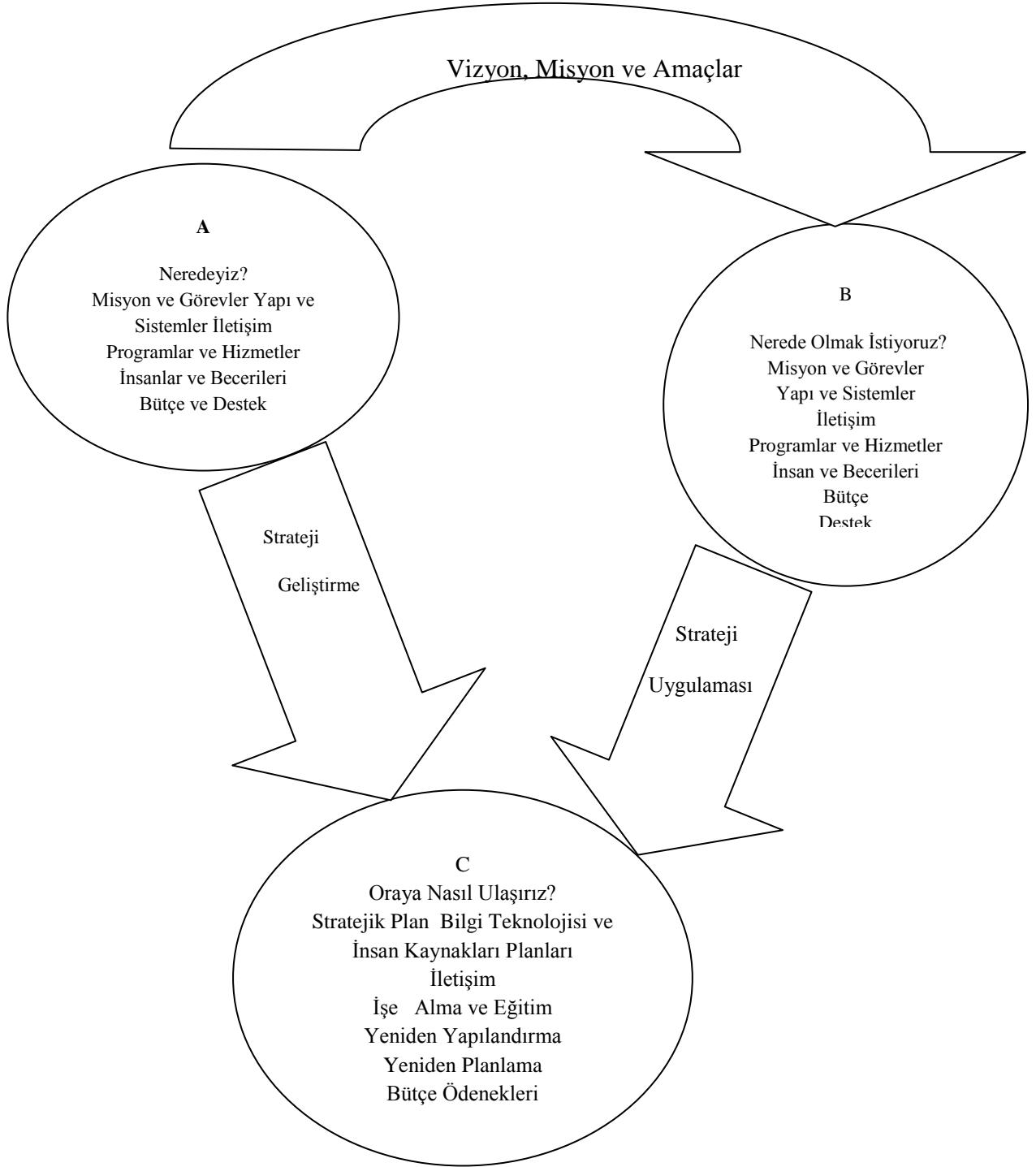
Kaynak: Norton ve Kaplan (2006:8)'den aktaran, Barca ve Nohutçu (2008: 352).

1.2.5.3. Bryson'un Stratejik Planlama Yaklaşımı

Stratejik planlama; bir organizasyonun içinde birbirinden farklı çıkarları ve değerleri barındıran, iletişimi ve katılımı kolaylaştıran, bilgi ve güven ile analitik karar vermeyi teşvik eden, ayrıca organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma olarak tarif edilebilir (Bryson, 2004: 6; Kılıç ve Erkan, 2006: 79; Gürer, 2006: 91; Kriemadis ve Theakou, 2007: 28; Aktan, 2008: 6). Stratejik planlama, örgütün belli bir zaman içinde mevcut kaynaklarının etkin kullanımını sağlamaya yönelik kılavuz görevi gören bir araçtır (Kriemadis ve Theakou, 2007: 28).

Stratejik planlamanın ne olduğuna dair Bryson'un ortaya koymuş olduğu strateji formülasyonu, Bryson tarafından stratejik planlamanın ABC'si olarak ifadelendirilmiştir. Bryson bu üç harf üzerinden stratejik planlamaya dönük bir formül geliştirmektedir. Buna göre "A", organizasyonun nerede olduğunun tespiti; "B", gidilmek istenen yerin nerede olduğu; "C" ise oraya nasıl ulaşılacağını ifade etmektedir. Bryson, stratejik planlamanın ABC'si olarak formüle edilen yaklaşımını aşağıdaki şekil ile daha net bir biçimde ortaya koymuştur (Bryson, 2004: 6-7).

Şekil 4. Bryson'un Stratejik Planlamanın ABC'si Yaklaşımı



Kaynak: Bryson (2004: 7)

Şekil 3'te stratejik planlamanın ABC'si özetlenmektedir. Şekil'de A Kapsülü nerede olduğumuzu, B Kapsülü, nereye gitmek istediğimizi ve C Kapsülü de oraya nasıl

gideceğimizi göstermektedir. Liderler ve yöneticiler stratejik sorunları formüle edecek, aydınlatacak ve çözecek kişiler olduğundan A, B ve C kapsüllerini iyi kavramalıdır. A ve B kapsüllerinin içeriğini örgütün mevcut veya yeni misyonu, yapısı ve sistemleri, iletişimi ağı, programları ve hizmetleri, insanlar ve vasıflar, ilişkiler, bütçe ve diğer destekler oluşturmaktadır. C kapsülünün içeriğinde ise çeşitli fonksiyonlara dönük planları yeniden tasarlama, yeniden yapılanma ve değişim mühendisliği yöntemleri, bütçe ödenekleri ve diğer değişim araçları yer almaktadır. A'dan B'ye geçme vizyonu, misyonu ve amaçları açık bir şekilde ortaya koymayı gerektirmektedir. A'dan C'ye yönelme strateji belirleme süreci iken, B'den C'ye hareket stratejinin uygulanmasıdır. Ayrıca, bu şekil stratejik planlamanın kavramlar, prosedürler ve araçlar seti olduğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır (Murat ve Bağdigen, 2008: 75-77).

Bryson'a göre stratejik yönetim, esas itibarıyla, bir "stratejik değişim döngüsüdür" (Strategy Change Cycle). Bu stratejik değişim çalışmalarına yön veren temel iki çalışma yapılmalıdır; dış ve iç çevre analizi (SWOT) ve stratejik konuların belirlenmesi. Diğer bir ifade ile, Bryson bir yandan dönemsel değişimler, diğer yandan kurumun stratejik konularını referans alarak ve bunları birbirleri ile ilişkilendirerek stratejik değişimin formüle edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Dönemsel fırsat, tehdit, zayıf ve güçlü yanlardan ortaya çıkan tespitlerden farklı olarak stratejik konular kurumun varlığını, sürdürme gelişme ve etkin bir organizasyon olabilmesi için yasal zorunluluklar, misyon vizyon, değerler gibi temel politikalara yön veren ve kurumu kurum yapan kritik gereklilikler ışığında belirlenir. Bu belirleme ve kavramlaştırma çalışması, kurumun faaliyetleri, paydaş çıkarları, dışsal talepler ve imkânlar konusunda derin bir kavrayışı, büyük oranda bilgelik (wisdom) ve diyalogu, tartışmaları, beyin fırtınası, oval haritalamayı vb. fikir geliştirme çalışmalarını gerektirmektedir (Barca ve Nohutçu, 2008: 354).

Aşağıdaki tablo yardımıyla temel bazı stratejik yaklaşımlar ve bunların karşılaştırmalı değerlendirilmesini yapmak mümkün olabilir.

Tablo 3. Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımların Karşılaştırılması

	Swot Yaklaşımı	Değer Üretme Yaklaşımı	Stratejik Planlamanın ABS'si
Amaç	Kurum ile çevresi arasındaki “uyum”u 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).

Stratejik planlamada yonteme donuk farkli yaklasimlari yaninda, cesitli degisim ve donusumlerin bir sonucu olarak bu yaklasimlari destekleyen dusunce ekollerinden bahsetmek mumkundur. Bu ekoller literatürde stratejik yonetim okullari olarak ifade edilmişlerdir.

1.2.6. Stratejik Yönetim Okulları

Aşğıda tarihsel sıra içerisinde gelişen stratejik yönetim okulları ele alınmıştır. Bu okullardan ilk üçü “kuralcı” olarak tanımlanmıştır. Bunlar stratejik planlama sürecinin nasıl olması gerektiğinin kurallarını vermektedir. Bu kurallara uyulması beklenmektedir. Bunları izleyen sekiz okul ise “Tasvir edici” olarak nitelenebilir. Bu okullar, açık kurallar vermek yerine, stratejik planlama anlayışının ne olduğunu açıklamaktadır (Erkut, 2009: 31).

Tablo 4. Strateji Formülasyonlarında Düşünce Ekolleri

EKOL	SÜREÇ
Kuralcı Modeller	
Tasarım	Kavramsal
Planlama	Bıçimsel
Konumlandırma	Analitik
Tanımlayıcı Modeller	
Bilişsel	Zihinsel
Girişimci	Vizyoner
Öğrenme	Ortaya Çıkma
Politik	Güç
Kültürel	İdeolojik
Çevresel	Pasif
Bütünleştirici Modeller	
Şekilsel	Bölümlü

Kaynak: Mintzberg (1990:17; 1994: 3); Mintzberg ve Lampel (1999: 23-24)'den aktaran Erkan (2008:12).

1.2.6.1. Tasarım Okulu

Tasarım Okulu stratejik yönetim okulları içinde en eskisi ve en etkilisidir ve anahtar kavramları hala stratejik yönetim derslerinin ve stratejik yönetim uygulamalarının temelini oluşturmaya devam etmektedir. Bu okulun temel kavramları Kaliforniya Üniversitesi'nden (Berkeley) Philip Selznick'in Leadership in Administration (1957) adlı eseri ile M.I.T.'den Alfred D. Chandler'in Strategy and Structure (1962) adlı eserlerinden kaynaklanmaktadır (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 75).

Bu düşünceye göre işletmenin çevresi ile arasındaki uyumun sağlanmasında GZFT (SWOT) Analizi iyi bir işlev görür. Buna göre firmanın ayırt edici özellikleri ve iç kaynakları ile çevrenin fırsat ve tehditlerinden oluşan beklentilerini uyumlaştırmak, "başarının yakalanması"nda temel bir düstur olacaktır (Dinçer, 1998: 61).

Bu okulun görüşüne göre üst yönetim basit, açık ve benzersiz stratejiler formüle eder. Yöntem olarak analitik ya da sezgisel değildir. Yani formel ya da informal olarak uç noktalarda yer almaz. Bu açılarından da, stratejiler herkes tarafından uygulanabilir (Erkut, 2009: 31).

1.2.6.2. Planlama Okulu

Bu okul Tasarım Okulu'na paralel olarak gelişmiştir. Stratejiyi uzun dönemli resmi bir planlama süreci olarak inceler. Tasarım Okulu'nun yöntemini benimsemiştir. Stratejinin nasıl geliştirildiği sorusuna cevap arar. Daha çok kural koyucu bir nitelik taşır ve bu sebeple, yöneticilere strateji geliştirme süreciyle ilgili tavsiyelerde bulunur (Dinçer, 1998: 65).

Planlama Okulu'nun strateji geliştirme modeli, amaçların belirlenmesi, strateji ve/veya stratejilere karar verilmesi, işletmenin iç ve dış çevresinin analizinin yapılması, belirsizlik ve risk durumlarının hesaplanması ve bütçeler ve prosedürlerin oluşturulması aşamalarından oluşmaktadır. Planlama Okulu'nun stratejik yönetim düşüncesine en önemli katkısı, strateji geliştirme sürecini bilinçli bir çaba olarak sunması ve bu çabayı analitik bir biçimde rasyonelleştirmesidir. Planlama süreci ayrıntılı bir biçimde tanımlanarak, her safhanın, bir takım tekniklerle desteklenmesi ve sonunda stratejinin ortaya çıkması sağlanmaktadır. Bunun sonucunda mekanik yapı ile strateji geliştirme

kontrollü, bilinçli, uzun ve biçimsel bir süreç haline gelmektedir (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 78-79).

Bu okulun öne sürdüğü varsayımlar; strateji geliştirmenin bilinçli ve formel bir süreç olduğu, sürecin adım adım safhalarına ayrılabilirdiği ve her adım için kontrol listesi hazırlanabilirdiği, strateji geliştirme sürecinin sorumluluğunun ilke olarak tepe yöneticisine ait olduğu, uygulama sorumluluğunun planlayıcı kadroda kaldığı; stratejilerin tamamıyla tanımlanmış süreçten sonra geliştirilebileceği, daha sonra amaçlar, bütçeler, programlar ve çeşitli eylem planları vasıtasıyla uygulamaya koyulabileceği, şeklinde sıralanabilir. Planlama Okulu'nun Tasarım Okulu'ndan ayrıldığı en önemli noktası, resmi bir planlama sürecini içermesidir. Bu açıdan, okul rasyonel bir yaklaşımla ve mekanik tarzda bir plan yapma modeli olarak da görülebilir (Dinçer, 2008: 65-69).

Bu nokta Planlama Okulu'na getirilen en önemli eleştiridir. Çünkü stratejilerin biçimselleştirilmesi ile dinamik yapı göz ardı edilmekte, strateji geliştirme ile uygulama birbirinden ayrı tutulmaktadır (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 78-79). Diğer taraftan planlama sürecinin böylesine ayrıntılı tanımlanması ve her safhasının bir takım teknikle desteklenmesi, insanların da mekanik olarak yorumlandığını göstermektedir. Halbuki strateji sadece hesaplara dayanan bir çaba değil, hırs ve heyecanların olaylara dahil olmasını gerektiren bir olgu olduğu burada vurgulanmaktadır. (Dinçer, 1998: 70).

1.2.6.3. Konumlandırma Okulu

Konumlandırma Okulu'nun yaklaşımı, M.Ö. askeri stratejilerdeki anlayışa kadar uzanır. Bilimsel yönetim döneminde ise, konumlandırma ile ilgili öncü akademik çalışmalar içinde Hattan ve Schendel'in araştırması dikkat çeker. Uygulamacılar açısından bakıldığında ise, Boston Danışmanlık Grubu'nun çalışmaları ile PIMS Projesi önde gelen uygulamalardır (Erkut, 2009: 32).

Bu okul stratejik yönetim düşüncesinin kural koyucu boyutunda katkıda bulunmuştur. Bu okulun varsayımları; pazarda özellikle kavranabilir bir konumdan bahsetmesi; pazarların ekonomik ve rekabetçi olduğu; strateji geliştirme sürecinin hesaplamaya dayanan, analitik bir süreç olduğu; bazen diğer işletme stratejilerini yönlendiren, bazen

de sanayi içindeki stratejik grupların strateji türlerini tanımlamaya yardım ettiği; süreçte analistin kilit rol oynadığı, hesaplamaların sonuçlarını yöneticilere verdiği ve seçimleri bir görevli olarak kontrol ettiği; stratejilerin bu süreçlerden sonra ortaya çıktığı, böylece organizasyon yapısının bölüm stratejileri, bunları konumlandırma stratejileri, onları da pazar yapısı şekillendirdiği şekilde sayılabilir (Dinçer, 1998: 76-77).

Bu yaklaşımın temel mantığı, kuruluşları çevreleri içinde konumlandırmaya dayanmaktadır. Bu amaçla, çevrenin farklı durumlarına ilişkin biçimsel incelemeler yapılır. Bu yaklaşımda planlamacıların yerini incelemeciler almaktadır (Erkut, 2009: 32). Burada bu bakış açısının insan unsurunu fazla dikkate almaması, organizasyonu mekanik bir sistem gibi görmesi, stratejik düşüncenin (burada biçimsel analiz) tepede geliştirilmesi eleştirilen yönleri olarak sayılabilir (Dinçer, 1998: 77). Bu okulun öncüsü ise Michael Porter'dır. Porter yaptığı çalışmalarla bu yaklaşıma popülerlik kazandırmıştır (Erkut, 2009: 32).

1.2.6.4. Girişimcilik Okulu

Stratejinin ne olduğunu tanımlayan okullardan biridir. Girişim okulunda strateji; bir yön duygusu, bütüncül bir imaj, bir bakış açısı ve nihayet liderin vizyonu olarak tanımlanır. Bu okul, liderin kişisel yapısıyla ilgilenir ve bunu stratejik başarı için kilit kavram olarak görür (Dinçer, 1998: 78). Bu okulda verilmek istenen mesaj, “vizyon oluşturun”, gerçekleşen mesaj ise “merkezileştir, sonra umut et”dir. Bu okulun en belirgin kavramı olarak vizyon stratejinin zihinsel temsili olarak görülmekte, liderin zihninde meydana getirilmekte ve ifade edilmektedir. Lider vizyon aracılığı ile organizasyon için ne yapılması gerektiğini ortaya koyar ve yol gösterici fikirleri oluşturur. Vizyon kelimeler ve numaralarla ifade edilen anlaşılabilir bir plandan çok, bir görüntü (image) olarak ifade edilmektedir (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 82-83).

Bu okulun varsayımları; örgütün geleceğinin bir vizyonu, uzun dönemli bir istikamet duygusu şeklinde özellikle bir liderin zihninde bakış açısı olduğu; strateji geliştirme süreci, liderin sezgi ve tecrübelerine dayalı yarı bilinçli bir işlem olduğu; liderin faaliyetler üzerinde kişisel geribesleme (feedback) yaparak, stratejinin geliştirilmesi gibi, uygulanmasında da yakın ve kişisel kontrollerini devam ettiren; organizasyonun da

liderin düşünce ve uygulamalarına boyun eğdiği, eğmese bile üzerinde kolayca manevra yapılabildiği bir kavram şeklinde ifade edilebilir (Dinçer, 1998: 82).

Bu okulda tasarım okulunda olduğu gibi süreç üst yönetime odaklanmıştır. Ancak tasarım okulundan farklı olarak ve planlama okulunun da tam karşıtı olarak, süreç sezgilere dayandırılmakta ve sezgisel olarak işletilmektedir (Erkut, 2009: 32). Ancak bu noktada özellikle zor durumda olan organizasyonlar için öne sürdüğü çözüm önerisi “vizyoner bir lider bul” demekten öteye gitmediği için eleştiriye maruz kalmıştır (Dinçer, 1998: 82)

1.2.6.5. Bilişsel Okul

Bilişsel okul, stratejilerin, zihinsel bir süreç ile insan beyninden kaynaklandığı gerçeğini temel alır. Bu görüşe göre strateji, insan beyni içindeki bir çerçeve, bir model, bir harita, bir kavram ya da bir şema görünümündedir. Tüm bu görüntüler insan beyni içinde nasıl oluşmuştur? Bunları oluşturan beyinsel işleyiş nasıl bir süreçtir? Bilişsel okul bu soruların yanıtlarını akademik çalışmalarla araştırmaktadır (Erkut, 2009: 33).

Bilişsel Okul, özellikle bilişsel psikolojiden yararlanarak insan bilişinde stratejinin nasıl geliştiğini, stratejinin zihnine odaklanarak betimlemeye çalışır. Bu akım sıkı dokunmuş bir düşünce okulu olmaktan ziyade, birbiriyle gevşek biçimde ilişkili araştırmalardan oluşmuş görüntüsündedir. Strateji oluşturmada ortaya çıkan farklı bilişsel tarzlar bu okulun ilgilendiği diğer alanlardan biridir (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 86-87).

1.2.6.6. Öğrenme Okulu

Öğrenme okulu, stratejilerin tam olarak formüle edilemeyeceği ve zaman içinde gelişen bir yapıda olduğu anlayışı üzerine kurulmuştur. Bu anlayış, stratejik planlama uygulamalarına önemli bir yenilik getirmiştir. Her koşulda ve uygulamada, baskın özellikler taşıyan kural koyucu okulların karşısına güçlü bir tez koyulmuştur. Bu bakış açısı ile stratejiler, yalnızca izlenecek ve hiçbir zaman terk edilmeyecek bir yol çizgisi olmaktan çıkmıştır. Stratejiler, kurumsal öğrenmenin bir aracı haline gelmiştir. Bu bakış açısına göre, başlangıçta formüle edilen stratejiler geliştirilebilir. Ancak terk edilen her strateji ve stratejinin terk edilme nedenleri, yeni geliştirilen stratejinin oluşum nedenlerini açıklamaktadır. Başka bir deyişle, terk edilen her strateji, yeni gelişen

stratejinin oluşumunu sağlayan bir öğrenme referansıdır. Bu görüşün en önemli düşünürü Henry Mintzberg'dir (Erkut, 2009: 33).

Mintzberg, nispeten daha eski çalışmaları da dahil olmak üzere stratejinin bir plan olarak tanımlanmasına karşı çıkmıştır. Mintezberg'e göre bu tanım organizasyonlar için yetersizdir ve araştırmacılar için de uygulanamaz durumdadır. Mintzberg stratejiyi, "kararlar akımı içerisinde bir örüntü" olarak tanımlamayı tercih etmektedir. Bu tanıma göre, organizasyonun herhangi bir yönü ile ilgili olan bir dizi karar zaman içerisinde bir tutarlılık sergilerse, bir stratejinin biçimlendirdiği düşünülebilir. Mintzberg stratejiyi iki ana başlık altında incelemekte ve bunlara niyet edilen ve gerçekleşen strateji adını vermektedir. Bu iki strateji bir arada ele alındığında üç farklı durum ortaya çıkmaktadır. Niyet edilen stratejilerin gerçekleştirilmesi ki, bunlara kasıtlı stratejiler denebilir. Niyet edilen stratejilerin, bir takım nedenlerle gerçekleştirilmemesi ki, bunlara gerçekleşmeyen stratejiler denebilir. Niyet edilmediği halde gerçekleşen stratejiler de ortaya çıkan strateji şeklinde adlandırılabilir. Mintzberg'in ısrarla üzerinde durduğu diğer bir nokta da strateji belirleme ile strateji uygulamanın birbirinden ayrılamayacağıdır. Zira böyle bir ayırım, niyet edilen bir stratejinin oluşturulmasını izleyen öğrenmeyi göz ardı etmektedir (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 93-94).

Sonuç olarak, Mintzberg strateji geliştirmeyi uygulamanın içinden gelen ve uygulama ile birlikte düşünülen bir zanaat olarak görmekte ve bu zanaatın beş temel niteliğini aşağıdaki gibi özetlemektedir (Dinçer, 1998: 88):

1. Strateji hem gelecek için bir plan, hem de geçmişten gelen bir numunedir.
2. Stratejiler sadece planlanarak ortaya çıkmaz, aynı zamanda mevcut durumlardan da kaynaklanır.
3. Etkili stratejiler çok çeşitli yollardan geliştirilebilir.
4. Stratejik yönlendirmeler küçük sıçramalarla vuku bulur.
5. Bütün bunlardan sonra, strateji, düşünce ile eylemi, kontrol ile öğrenmeyi, durgunluk ve değişimi birlikte ele almanın bir zanaatı olarak gelişebilir.

Öğrenme okulu, stratejik planlamada deneysel yaklaşımların yapılabilmesi için de, uygun bir ortam meydana getirmiştir. Strateji üretimi ve uygulanması arasındaki yoğun etkileşim ve değişen koşullar içinde sürekli olarak yeni stratejik arayışlara yönelme, bir anlamda “dene, öğren, dene” diye ifadelebileceğimiz bir süreç oluşturmuştur (Erkut, 2009: 33).

1.2.6.7. Güç Okulu

Güç okulu, strateji üretimini bir güç oyunu olarak tanımlamaktadır. Bu oyun iki farklı alanda oynanmaktadır. Birincisi, mikro güçtür ve şirket içinde yer almaktadır. Organizasyon içindeki güç sahiplerinin karşı karşıya gelmeleri, çatışmaları, uzlaşmaları, sürecine dayanan bir mücadele ile strateji oluşur. İkincisi, makro güçtür ve şirket dışında yaşanmaktadır. Buna göre, organizasyon gücünü çevrede yer alan taraflar ve ilişkiler üzerinde kullanır ve “ortak” stratejileri kendi çıkarları doğrultusunda müzakere eder (Erkut, 2009: 34).

1.2.6.8. Kültür Okulu

Betimleyici okullar arasında yer alan Kültür Okulu'nun üzerinde yoğunlaştığı örgütsel değişken örgüt kültürüdür. Kültür Okulu örgüt kültürü ile strateji ilişkisini betimlemeye çalışmaktadır. Kültür Okulu strateji belirlemeyi ortaklaşa ve işbirlikçi bir süreç olarak görmekte ve stratejinin köklerini örgüt kültüründe aramaktadır. Kültür Okulu'nun dayandığı temel disiplin antropolojidir. Bu okulun varsayımlarının en iyi şekilde anlam bulduğu cümle ise “bir elma asla ait olduğu ağaçtan çok uzağa düşmez” ifadesidir. Kültür Okulu'na göre strateji belirleme ideolojik bir süreçtir ve örgüt kültürü ile çok sıkı bir etkileşim içerisindedir. Bu nedenle de bazı strateji araştırmacıları nihai olarak örgüt kültürünün strateji ve örgüt yapısından daha önemli olduğu fikrini savunmaya başlamışlardır (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 99). Böylelikle Kültür Okulu stratejik yönetim düşüncesi açısından ayrı bir ekol olarak ortaya çıkmıştır.

1.2.6.9. Çevre Okulu

Çevresel Okul, strateji oluşumunu, içinde yer alınan çevrenin taleplerini gözetmek, karşılamak olarak görür. Bir başka deyişle, bu okulun yaklaşımında dışarıdan gelen istekler ve etkilenmeler üzerinde yoğunlaşılır. Bu okulun görüşleri çerçevesi içinde üç

teorinin temel alındığı söylenebilir. Birincisi “Durumsal Teori”dir. Özel çevresel koşullarla karşılaştırıldığında organizasyonlardan hangi yanıtların beklendiği göz önüne alınır. İkincisi, stratejik tercihlere ciddi sınırlar getiren “Popülasyon Ekoloji” teorisidir. Üçüncüsü “Kurumsal Teori”dir. Organizasyonların yüz yüze kaldığı kurumsal baskılarla ilgilidir (Erkut, 2009: 34).

1.2.6.10. Bütünleştirme Okulu (Biçimsel Okul)

Biçimsel okul, diğerlerinden önemli bir farklılığı, bütün diğer okulların mesajlarını bir şekilde bütünleştirmek için bir imkân önermesidir (Sarvan ve Diğerleri, 2009: 107). Bütünleştirme Okulu, stratejiyi bir bütün olan örgütle bütünleştiren bir yaklaşım sunar ve o bütünün bir görelî konumu veya süreci olarak ele alır. Bu okul diğerlerini ortak bir bakış açısıyla bir araya getirir; stratejinin mahiyeti, strateji yapma süreci, stratejik şartlar gibi öğeleri farklı safhalarda, kendi tarihi döneminde veya bazen de kendi hayat eğrisinde bulunduğu safha içinde bütünleştirmeye çalışır (Dinçer, 1998: 103).

Wyer ve diğerleri tarafından yapılan bu çalışmada Mintzberg’in stratejik yönetim yazını kapsamında ele alınabilecek on okulun her birinin stratejiye kendi bakış açıları ile yaklaştığı ve kendi eğilimlerini sergilediği kabul edilmekte, ancak bu okulları tek tek ele alarak her bir okulu diğerinden tecrit etmenin doğru olmayacağı vurgulanmaktadır. Bu kapsamda okulların birbirini tamamlayacak şekilde bütünleştirebileceği fikrine dayanılarak bir model geliştirilmekte ve bu modelde Öğrenme Okulu merkezde olmak kaydıyla diğer okulların bakış açılarına da yer vermektedir (Sarvan ve Diğerleri, 2003: 111).

1.2.7. Stratejik Yönetim Okulları Hakkında Bir Değerlendirme

Stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları ile ilgili zaman içinde ortaya çıkan yeni fikirler, ya da yeni yaklaşımlar bu kavramlar açısından yenilenmeyi sürekli beraberinde getirmiştir. Yukarıda kaynak temelli veya çevre temelli yaklaşımların ortaya koymuş olduğu strateji oluşturma yöntemlerinden kamuya daha fazla uyarlanması mümkün gözükkenler ele alınmaya çalışılmıştır. Burada organizasyonlar için mühim olan zamana, şartlara ve ihtiyaçlara göre farklı yaklaşımlardan bir bütün halinde ya da farklı şekillerde yararlanma kabiliyetlerinin olup olmadığıdır.

Uygulama açısından bakıldığında akla şöyle bir soru gelecektir. Bu okullar farklı süreçler midir? Birbirlerinin seçenekleri midir? Yani strateji oluşturmanın farklı yaklaşımlarını mı göstermektedir? Ya da bu okullar, aynı ve tek bir strateji oluşturma sürecinin farklı parçaları mıdır? Yani, uygulamacı bu okulların önerdiği yaklaşımlardan birini mi seçip kullanacaktır? Yoksa bu yaklaşımları belirli bir düzen içinde, bir bütün olarak mı kullanacaktır? Araştırmacılar her iki sorunun yanıtını da evet olarak vermektedirler. Strateji okullarını tek bir strateji oluşturma sürecinin parçaları olarak görenler, tüm bu yaklaşımların, bakış açılarının strateji formüle ederken gerekli olduğunu ve bunlardan herhangi birinin eskitilemeyeceğini savunmaktadırlar. Strateji okullarının yaklaşımlarını birbirlerinin alternatifi olarak görenler, gerek çevre koşullarındaki gerekse kuruluşların iç özelliklerindeki farklılıkların, zaten farklı yaklaşımlar kullanılmasını gerektirdiğini ifade etmektedirler. Farklı strateji okullarının da bu ihtiyaca cevap oluşturduğunu açıklamaktadır (Erkut, 2009: 35-36).

BÖLÜM 2: BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN TEORİK ÇERÇEVESİ

Bu bölümde belediye kavramının tanımı, belediye kavramının özellikleri, Türk Belediyecilik Sistemi ve Türk Belediyecilik Sistemi'nde Stratejik Planlama Süreci'nin gelişimi üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda stratejik planlama olgusunun Türk Belediyecilik Sistemi içine nasıl dâhil olduğu anlatılmaya çalışılmış; “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı ile birlikte Türk Kamu Yönetimi'nde stratejik planlama sürecinin tarihsel gelişimine vurgu yapılarak, belediyelerde stratejik planlama sürecinin hukuksal çerçevesi ele alınmıştır. Böylelikle belediyelerde stratejik planlama sürecinde izlenen yöntem değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2.1. Belediye Kavramının Tanımı ve Özellikleri

Belediye, Arapça “beled” sözcüğünden türetilmiştir. “Beled” sözcüğü Arapçada memleket, kasaba, şehir anlamına gelmektedir. Yine Arapça “Medine” sözcüğüyle bağlantılıdır. “Medine”; kent sayılabilecek yörelerdeki yaşam biçimiyle, bu yerleşim alanlarının dışındaki yaşam biçimini, hem iktisadi faaliyet, hem de yaşamın getirdiği ilişkiler bakımından birbirinden ayırmak için kullanılmıştır. Medine sözcüğünün karşıtı, göçebe ve kırsal hayatı ifade etmek için kullanılan “karye”dir. Dilimizde de “medeni” ve “bedevi” deyimleri, kentlerde yaşayan uygar ve kırsal alanda yaşayan göçebe anlamlarına gelmektedir (Toprak, 2006: 87).

Belediye alansal değil, mekânsal bir yönetimdir; belediye örgütlenmesinin özelliği, kentsel yerleşmeleri yönetme modeli olmasıdır. Kentsel yerleşme, kabaca tarımsal üretim yapılmayan, iktisadi etkinlikleri sanayi, ticaret, hizmet sektörlerinde yoğunlaşmış olan mekândır (Güler, 2010:289). Belediye; belde adı verilen ve köylük yerleşim birimlerinden sosyal ve ekonomik açıdan büyük olan yerleşim birimlerindeki ortak nitelikli yerel gereksinimleri karşılamak üzere kurulan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip, merkezi yönetimin denetimi ve gözetimi altında bulunan kamu yönetim birimi olarak tanımlanabilir (Bozlağan, 2005: 53).

Belediye kavramı, yerinden yönetim ilkesine göre vücut bulan yerel idarelerin içinde yer alan yönetsel bir birimi ifade ettiğinden, ilk olarak burada yerinden yönetim ile yerel yönetim kavramlarının açıklanmasının faydalı olacağı söylenebilir.

Yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılmasıdır. Yerinden yönetim, “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Buna bağlı olarak farklı siyasi ve idari yapılar ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2007: 77). Yerinden yönetimin türlerinden biri olan siyasal yerinden yönetim eskiden “*siyasi adem-i merkeziyet*” olarak ifade edilmiş olup, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş, 2009: 93). Yönetsel yerinden yönetim ise yerel ortak hizmetlerin, gerekli yasal, mali, yönetsel ve siyasal yetkilerle donatılmış, merkezden özerk yerel yönetim kuruluşları eliyle ya da diğer yöntemlerle görülmesidir (Gül, 2008: 96).

Yönetsel yerinden yönetim örgütlenmesi çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bunları Çevik şöyle sıralamıştır. “Alana göre” (coğrafi) ve “hizmete göre” (işlevsel). Eğer bir yerinden yönetim kuruluşu belli bir coğrafi alana göre örgütlenmişse, buna coğrafi (yer yönünden) yerinden yönetim denir. Bunlara yerel yönetimler de denmektedir. Eğer yerinden yönetim coğrafik sınır olmadan belli bir hizmetin yürütülmesine yönelik olarak merkeze bağlı olmaksızın örgütlenmişse, buna da işlevsel yerinden yönetim denilmektedir (2010: 83-84).

Yerinden yönetim ilkesinin özellikleri şöyle sıralanabilir (Gözübüyük, 2006: 41-42):

1. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri vardır.
2. Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır.
3. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine özgü bütçeleri vardır.
4. Yerinden yönetim kuruluşları kendi organları eliyle görevlerini yürütürler.
5. Yerinden yönetim kuruluşları yönetimde birliği sağlamak için vesayet denetimine tabidirler.

Yerel yönetimler yer yönünden yerinden yönetim ilkesine göre yapılandırılan kamu tüzel kişileridir. Bu açıdan bakıldığında yerinden yönetim ilkesine şekil veren tüm özellikler yerel yönetimler için geçerli birer nitelik arz etmektedir.

Yerel yönetimler devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent vb.) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla, belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal özerk kuruluşlardır (Nadaroğlu, 1994: 3). Yerel idare en geniş anlamı ile “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” olarak (Narinoğlu, 2007: 45) tanımlanabilir.

Bir başka tanımlamaya göre de, yerel yönetim; bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir (Berk, 2003: 49).

Yerel yönetimler, kamu yönetimi sözlüğünde yer alan anlamı ile “merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modelidir” ve aynı şekilde belediyeler için ise; “kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi” şeklinde ifade edilmiştir (Negiz, 2007: 4).

Yerel yönetimler neden vardır? Bu sorunun çok farklı yanıtları vardır. Ancak, genel olarak yönetsel ve toplumsal nedenlerden dolayı yerel yönetimlere gereksinim duyulduğu söylenebilir. Yönetsel nedenler olarak merkezin her hizmeti zamanında, kolay ve en az maliyetle yerine getirmesinin olanaksız olması, buna karşın yerel yönetimlerin bu üstünlüklere sahip olması olarak belirtilebilir. Toplumsal nedenler ise, halkın kendi sorunlarını çözebilmeyi öğrenmesi, demokratik değerlerin yaşatılması ve içselleştirilmesidir (Çukurçayır, 2011: 111-112).

2.2. Yerel Yönetimlerin, Dolayısı ile Belediyelerin Dayandığı Değerler

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler, aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Yıldırım, 1993: 35-36; Eryılmaz, 2007):

- **Özgürlük:** Yerel yönetimler, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmektedir. Böylece, iktidar ve yetkinin mekânsal düzeyde bölüşümünü sağlamakta, bu da egemen olanın iktidarını sınırlamakta, muhtemel keyfi yönetime karşı bireyi ve birey gruplarının korunmasını sağlamakta ve çoğulculuk meydana getirerek siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve tekelleşmesini önlemektedir.
- **Eşitlik:** Yerel yönetim, siyasal makamlara ulaşmayı, onları elde edebilmeyi ve yurttaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli yerel katılım olanaklarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirmektedir. Yerel yönetim; oy kullanma, referandum ve benzeri girişimlere katılma, özgür birliktelikler (dernek, birlik ve benzeri örgütlenmeler) oluşturma ve diğer hak ve özgürlükleri kullanmasına fırsat tanıma yolları ile bireyin siyasal gelişmesine katkıda bulunarak eşitliğin gelişmesini olanaklı kılmaktadır.
- **Refah:** Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetsel kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunabilmek durumundadır.

2.3. Yerel Yönetimlerin, Dolayısı ile Belediyenin Tarihçesi

Yerel yönetimler niçin ve ne zamandan beri var olagelmıştır? Bugünkü hukuki niteliklerine ve etkinliklerine sahip olmasalar da, yerel yönetimler ilk kez merkezi otoritenin yetkilerinden bir kısmının bazı yerel otoritelere devredilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Soruna bu açıdan bakıldığında, yerel yönetim anlayışını Antik Site'ye ve Roma Municipesi'ne kadar götürmek mümkündür (Nadaroğlu, 1994: 17). Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen "site", Roma

İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan “municipe” ve Antik Yunan’da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen “polis” günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktıkları örnekler olarak kabul edilmektedir (Tortop ve Diğerleri, 2006: 2).

Roma İmparatorluğu’nda görülen “Municipe” yönetim modeli ve geç ortaçağ döneminde gelişen komün yönetimleri, Avrupa’da bugünkü belediye modelleri üzerindeki etkileri bakımından tartışılan tarihi uygulama örnekleridir. Modern belediye kurumu XIX. Yüzyıl’da Sanayi Devrimi sonrasında şehirlerde yaşanan dönüşüm sürecinde ortaya çıkan bir olguyu ifade etmektedir. Bununla birlikte, günümüzde ülkeden ülkeye değişen farklı belediye model ve yaklaşımları söz konusudur. Yapıları benzer olan ülkelerde dahi, belediyelerin merkezi yönetimle, belde sakinleriyle ya da kendi içyapısındaki organlar arası ilişkilerde farklılıklar gözlemlemek mümkündür. Bu durumun temel nedeni, her ülkenin belediye kurumunu ortaya çıkartan ve şekillendiren sosyal, ekonomik ve siyasi faktörlerinin farklı farklı olmasıdır. Ayrıca, sanayi devrimi öncesinde şehirlerde geçerli olan yerel yönetim yaklaşım ve uygulamalarından oluşan tarihsel birikim, o ülkenin belediye kurumunun niteliği üzerinde etkide bulunan diğer bir faktör olarak öne çıkmaktadır (Oktay, 2008: 119-120).

Türkiye’deki yerel yönetimlerin geçmişi pek eskilere gitmemektedir (Nadaroğlu, 1994: 165). Tanzimat’tan önce Batı tipi yerel yönetim sistemi yoktu; fakat yerel hizmetleri yürüten çeşitli kurumlar bulunmaktaydı. Bilindiği gibi, Osmanlı Devleti’nin mülki taksimatı, “eyalet”, “sancak” (liva), “kaza” ve “köy” esasına dayanmaktaydı. Eyalet ve sancak daha çok askeri birimlerdi. Osmanlı şehir yönetimi geleneksel toplum düzeni içinde, başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından birlikte yürütülmekteydi. Ayrı bir bütçesi, görevlileri ve organları olan şehir yönetimi ya da belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat’tan sonra yönetim sistemimize girmiştir (Eryılmaz, 2007: 183-186).

Bu idareler Tanzimat döneminde ve esas itibariyle 1854’ten sonra oldukça yavaş ve ilginç bir gelişme izleyerek kurulmuşlardır. Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetimlerin kuruluşu ise Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir (Nadaroğlu, 1994: 165). Türkiye’de, Cumhuriyet’in 1930 yılına kadar olan ilk dönemindeki belediye

yapısı, Osmanlı sisteminin bir devamı niteliğine sahipti. 1923-1930 döneminde belediyelerin temel hukuki altyapısını Osmanlı Dönemi'nde çıkarılmış kanunlar oluşturuyordu. Cumhuriyet Dönemi belediyecilik anlayışı, hukuki altyapısı ve uygulamalar bakımından, esas itibari ile 1930'dan sonraki dönemde şekillendi. Dönemin en önemli gelişmesi Belediye Kanunu'nun çıkartılması ile oldu (Oktay, 2008: 147-148).

Osmanlı dönemini başlangıç olarak alındığında, Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin sorunlu başladığı görülür. Özellikle, yerel yönetim kuruluşlarının hem ilki olması, hem de ağırlıklı olarak yerel yönetim hizmetlerini yerine getiren ana kuruluş olması nedeni ile belediyeler, bu sorunlu başlangıcın örneğini oluşturmuştur. Belediyelerin güçlü birer sivil toplum kuruluşu olarak ortaya çıkmamasının sebepleri, bu kuruluşların batılılaşma hareketlerinin önemli bir parçası olduğu; toplumsal taleplerden daha çok tepeden inme nitelik taşıdığı ve mali kaynakları yetersiz köksüz kuruluşlar olduğu yönündedir. Ayrıca, bu kuruluşların, azınlık burjuvazisinin ayrılıkçı amaçlarına hizmet etmek üzere kurulduğu düşüncesi de buna eklendiğinde, yerel yönetimlere yönelik olumsuz bakış açısı ortaya çıkmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin oluşmasında sadece dış güçlerin etkili olduğu düşüncesi yeterli değildir. Tanzimat'la birlikte yeni toplumsal sınıfların ortaya çıkması, mülkiyet anlayışındaki değişimler, kentlere yönelik akın ve sonrasında hizmet istencinin fazlalaşması, geleneksel vakıf ve benzeri kuruluşlarla kentsel hizmetlerin yerine getirilememesi gibi nedenler, modern yerel yönetim örgütlenmelerin doğuşunu hazırlayan önemli etkenler arasında kabul edilmelidir. Ancak, Osmanlı ve Cumhuriyet yönetimleri genellikle yerel yönetimlere toplumsal bir gereksinimin sonucu olarak değil, dış güçlerin dayattığı örgütlenmeler olarak bakmayı tercih etmişlerdir. Bu sorunlu bakış açısı, Cumhuriyet döneminin yerel yönetimlere yönelik politikalarına da yansımıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 22-23).

2.4. Türkiye'de Belediyelerin Hukuki Altyapısı

Yerel yönetimlerin bugünkü organik ve yasal dayanakları, il özel idaresi istisnasıyla Cumhuriyetin ilk yıllarına dayanır. Gerçekten önce; 1924'te Köy Kanunu, daha sonra 1930'da Belediye Kanunu kabul edilmiştir. İl özel idarelerini düzenleyen 1913 yılı

kanuna ise hiç dokunulmamıştır. Bir ara (Ocak 1978 - Kasım 1979) “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurulmuş ise de, uzun ömürlü olmamıştır (Bilgiç, 2005: 202).

Yerel yönetimler, 1982 yılında yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak ifade edilmiştir.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu¹ 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış ve 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu² ile uygulamadan kaldırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde belediye; “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade ettiği belirtilmiştir. Yine bahsi geçen kanunun 4. maddesinde bir yerleşim yerinde belediye kurulmasının öncelikli şartı olarak nüfusunun 5.000 ve üzerinde olması şartı getirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesi bu hususta 1924 yılında çıkartılan Köy Kanunu³'na sadık kalarak bir yerde belediye kurulabilmesi için nüfus açısından 2000 ve üzeri nüfus şartını aramıştı.

Türkiye’de gerek şehir nüfusu, gerekse kırsal nüfusu ülke nüfusuna paralel olarak artış göstermekle beraber; şehir nüfusunun artış hızı, genel nüfus artış hızından yüksek olması sebebiyle şehirleşme oranı süratle artmıştır (Kaya, 1988: 336-337). Yine 1982 Anayasası'nda 127. madde'nin 3. fıkrasında “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”; hükmü yer almıştır. Bu ana hükümden yola çıkarak 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”⁴ çıkartılarak büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

¹ “Belediye Kanunu”, Kanun No: 1580, Kabul Tarihi: 03.04.1930, **Resmi Gazete**, Sayı: 1471 Tarih: 14.04.1930.

² “Belediye Kanunu”, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, **Resmi Gazete**, Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.

³ “Köy Kanunu”, Kanun No: 442, Kabul Tarihi: 18.03.1924, **Resmi Gazete**, Sayı: 68, Tarih: 07.04. 1924.

⁴ “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”, Kanunu No: 2972, Kabul Tarihi: 18.01.1984, **Resmi Gazete**, Sayı: 18285, Tarih: 18.01.1984.

1984 yılında 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁵ ile büyükşehir belediye yönetimi düzenlenmiştir. 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname yayımlandıktan kısa bir süre sonra büyükşehir belediye yönetimin hukuki statüsü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlayacak “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” 27.06.1984 tarihinde yayınlanmıştır (Öner, 2006: 255).

Yirmi yıl uygulanmış olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu⁶ yerini, yerel yönetim reformu kapsamında hazırlanarak TBMM’de 2004 yılında kabul edilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁷’na bırakmıştır (Eryılmaz, 2007: 161). 5216 sayılı kanun, büyükşehir belediyesini, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu (eşgüdümü) sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamıştır (Madde: 3).

Yeni büyükşehir belediye kanunu bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için farklı kriterler benimsemiştir. Buna göre “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”; hükmüne yer vermiştir (Madde: 4).

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁸ ile ilk kademe belediyelerinin hukuki varlığına son verilerek büyükşehirlerdeki gereksiz idari parçalanmanın önüne geçilmeye çalışılmış, kent bütünlüğünün sağlanması ve büyük kentlerin gelişme alanlarının daha disiplinli bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır. Söz

⁵ “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Kanun Hükmünde Kararname No: 195, **Resmi Gazete**, Sayı: 18350, Tarih: 23.03.1984.

⁶ “Büyükşehir Belediyeleri’nin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, Kanun No: 3030, Kabul Tarihi: 27.06.1984, **Resmi Gazete**, Sayı: 18453, Tarih: 09.07.1984.

⁷ “Büyükşehir Belediye Kanunu”, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, **Resmi Gazete**, Sayı: 25331, Tarih: 23.07.2004.

⁸ “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kanun No: 5747, Kabul Tarihi: 06.03.2008, **Resmi Gazete**, Sayı: 26824 Mük. Tarih: 22.03.2008.

konusu düzenlemeler büyük ölçekli kentsel alanların yönetimi konusunda kayda değer gelişmeler sağlamıştır (Arıkboğa, 2008a: 18).

2.5. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Yirminci yüzyılın kentleşme yüzyılı olması yerel yönetimlerin giderek daha fazla önem kazanmasına ve genel yönetim sistemi içerisinde ağırlıklı bir yere sahip olmasına neden olmuştur. Birçok ülkede yerel yönetimler özellikle de belediyeler günlük yaşamın her alanında görev yapmaktadırlar. Bazı ülkelerde belediyelerin görevleri yasayla tek tek belirlenirken bazılarında genel kurallara göre yetkilendirilmeye gidilmiştir. Bu nedenle belediyelerin görevleri ülkelere göre farklılaşmakla birlikte genellikle bu görevler üç temel ilkeye göre düzenlenmiştir (Çukurçayır, 2011: 192)

Bunlar genel yetki ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesi olarak sayılabilir. Genel yetki ilkesine göre, belediyeler kanunların yasaklamadığı ya da başka başat kuruluşlara bırakmadığı bütün görevleri yapabileceği öngörülmüştür. Yetki ilkesinde İngiltere örneğinde olduğu gibi belediyeler yapacakları her hizmet için merkezi yönetimden izin almak zorundadırlar. Belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Belediyeler yasaların yasaklamadığı alanlarda hizmet yürütmekle yetkili değildirler. Liste ilkesine (yetki ilkesine benzerdir) göre belediyelerin yetki ve görevlerini kanunlar liste halinde teker teker saymaktadırlar ki, buna tadadi (sayma) yöntemi de denilmektedir (Öner, 2006: 79; Çukurçayır, 2011: 193).

Türkiye’de uzun süre uygulanan 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun 15. Maddesi’nde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştı. Bununla birlikte, yasanın 19. maddesi, yasanın kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra, belediyelerin, o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabileceklerini göstermekteydi (Keleş, 2009: 243-244). 1580 sayılı belediye kanunu belediyelerin yetki ve görevlerini büyük ölçüde tadadi (sayma) ilkesine göre belirlemiş; “genel yetki” ilkesine de yer vermişti. Yeni belediye kanunu ise, yukarıda belirtildiği üzere, “yetki” ve “genel yetki” ilkelerini benimsemiştir (Eryılmaz, 2007: 154).

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin görev ve sorumluluklarını mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla genel hatlarıyla aşağıdaki gibi belirlemiştir (Madde:14):

1. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesi;
2. Çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanların temini gibi çevresel hizmetleri;
3. Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans gibi sağlık, toplum güvenliği ve kolluk hizmetleri;
4. Kültür, sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, kadın ve çocuk koruma evleri, nikâh, meslek ve beceri kazandırma gibi üstyapı hizmetleri ile sosyal hizmetleri;
5. Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesine dönük hizmetler;
6. Coğrafi ve kent bilgi sistemleri hizmeti;
7. Defin ve mezar hizmetleri;
8. Sağlıkla ilgili tesisler açma ve işletme hizmetleri;
9. Hal, terminal, fuar, liman ve mezbaha hizmetleri;
10. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacının karşılanmasına dönük hizmetler;
11. Kültürel değeri olan eserlerin restorasyonu hizmetleri;
12. Sporun ve sporcunun desteklenmesine dönük hizmetler;
13. Planlamaya dönük hizmetler...

Görüldüğü gibi belediye kanununun öngördüğü görevler çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler “beşikten mezara” kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Eryılmaz, 2007: 154).

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Adı geçen kanun, büyükşehir belediye yönetiminin görev ve yetkilerini, alan ve konu olarak genişletmiştir. İstanbul ve Kocaeli’nde, büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olmuştur. Ayrıca, büyükşehir belediyesinin

sınırları çevresindeki belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılmaları da kolaylaştırılmıştır. Böylece belediyelerin ölçek bakımından büyütülmesi amaçlanmıştır (Eryılmaz, 2007: 161-162).

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları 5216 sayılı kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Madde: 7). Büyükşehir belediyesinin başlıca görevleri ve sorumlulukları genel olarak aşağıdaki gibi sıralanabilir (Gözübüyük, 2006: 142-145):

1. Planlamaya dönük hizmetler ile yetkileri kullanmak (Stratejik Plan, İmar Planları, Bütçe vb.);
2. Sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek;
3. Ulaşım ve ulaşım araçlarına dönük hizmetleri yürütmek;
4. Yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, bakım ve onarımı; bunlar ile sokaklara isim ve numara, binalara numara verilmesi;
5. Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak;
6. Çevreye dönük hizmetleri üretmek;
7. Sosyal donatılar, parklar, hayvanat bahçeleri, kütüphane, spor dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak;
8. Sağlık, eğitim ve kültür, meslek edindirme vb. sosyal hizmetleri üretmek ve bunlar için bina, tesisler yapmak, bakım ve onarımını yapmak, malzeme desteği sağlamak;
9. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların korunmasını sağlamak;
10. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, baraj diğer tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek;
11. Mezarlık alanlarını belirlemek, mezarlıklar kurmak, işletmek, işlettirmek;
12. Afetlere yönelik her bakımdan gerekli önlemleri almak ve hizmetleri üretmek;
13. Merkezi ısıtma sistemini kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek.

2.6. Belediyelerin Organları

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belediyelerin organları ayrı ayrı sayılmış olup, her iki kanunda da organlar aynı olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda her iki tür belediye yapılanmasının organları belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni şeklinde teşekkül etmiş olup aşağıda bahsi geçen organlar ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

2.6.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na Tabi Belediyelerin Organları

Türkiye'de belediyeler, yapısal-fonksiyonel olarak üç temel organdan oluşmaktadır (Bozlağan, 2005: 56). Belediye tüzel kişiliğinin organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir (Tortop ve Diğerleri, 2006: 157). Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan belediye başkanları (Nadaroğlu, 1994: 217) başkan seçilebilmek için 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimine ilişkin kanuna göre, belediye meclisi üyeliğine seçilme koşullarına sahip olması gerekir (Keleş, 2009: 262). Türkiye'de belediyecilik sisteminde güçlü başkan ve güçlü meclis anlayışı hâkimdir. Organların birbiri karşısındaki bu gücü, halk tarafından doğrudan seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Belediye başkanı ve meclis yürütme ve karar organları olarak bu sıfatla doğrudan halk tarafından beş yıl için seçilmektedir (Kavruk ve Tatar, 2010: 647; Tortop ve Diğerleri, 2006: 166).

Belediye başkanının görev ve yetkilerinden bazıları belediyenin sevk ve idaresi, belediyeyi stratejik plana uygun yönetme, belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturma, meclis ve encümene başkanlık etme, belde halkının huzur, esenlik ve sağlığı için gerekli önlemleri alma, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerleri önünde temsil etmek veya vekil tayin etmek şeklinde sayılabilir (Eryılmaz, 2007: 155).

Belediye meclisi, belediyenin en yüksek görüşme ve karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nispi temsil sistemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (Tortop ve Diğerleri, 2006: 157). Belediye meclis üyeleri seçimi için her belde bir seçim çevresi

olarak kabul edilmekte ve mecliste yer alacak toplam üye sayısı son nüfus sayımı sonuçları dikkate alınarak belirlenmektedir (Öner, 2006: 103-104).

Belediye meclisinin başlıca görevleri; stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerini, bütçe ve kesin hesabı, imar planlarını, belediye vergi ve resimlerine ait tarifeleri, ücret tarifelerini, taşınmaz alımını, takasını, belediye adına imtiyaz verilmesini, belediye tarafından çıkartılacak yönetmeliklerin onaylanmasını, meydan, cadde, sokak, park vb. adlarının verilmesi ile belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkların karara bağlanması şeklinde sayılabilir (Eryılmaz, 2007: 157).

Belediye Encümeni karma bir yapıya (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 (Arıkboğa, 2008b: 164). Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur (Kanun No: 5393, Madde:33).

Belediye encümenin görev ve yetkileri; stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesap hakkında görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeven harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel anlamda ikinci düzeyde kalan aktarımları yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan, davaya konu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesi, taşınmaz mal alım, satım ve trampası ile tahsiline ilişkin meclis kararlarını uygulamak, umuma açık yerlerin açılış kapanış saatleri ile diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek, şeklinde sayılabilir (Gözübüyük, 2006: 136-137).

Büyükşehir Belediyesinin organları da aynı 5393 sayılı kanuna tabi belediyelerin organları gibi büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeninden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilir. Büyükşehir belediye başkanına ilçe belediye başkanları vekâlet edemez (Tortop ve Diğerleri, 2006: 225-226).

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri; belediyeyi sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, meclis ve encümene başkanlık etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini izlemek, mahkemelerde davacı veya davalı taraf olarak büyükşehir belediyesini temsil etmek veya bağlı kuruluş avukatlarına ya da özel avukatlara temsil ettirmek, belediye personelini atamak, nikâh kıymak, diğer kanunlarda büyükşehir belediye başkanına verilen görevleri yerine getirmek şeklinde sayılabilir (Kanun No: 5216, Madde: 18).

Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki bütün kararları, büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Başkan, hukuka aykırı gördüğü kararların tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararlarında ısrar ederlerse kararlar kesinleşmiş olur. Başkan, kesinleşen kararların iptali için idari yargıya başvurabilir (Eryılmaz, 2007: 165).

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir sınırları içinde kalan ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte biri ile ilçe belediye başkanlarından oluşmaktadır ve görev süresi beş yıldır. Büyükşehir belediye meclisine katılacak beşte bir ilçe belediye meclisi üyelerinin belirlenmesi ise, ilçe meclisi üyeliğine seçiliş sırasına göre olmaktadır. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye meclisi üyesi olanların, ilçe belediye meclisi üyelikleri de devam eder (Gözübüyük, 2006: 145).

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve her ayın ikinci haftası toplanır. Büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri; büyükşehir

belediyesinin plan, program ve bütçesini karara bağlamak, büyükşehir nazım imar planını yapmak ve ilçe belediyelerince yapılan imar planları ile bütçeleri tetkik ederek aynen veya değiştirerek kabul etmek, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayıcı kararlar almak, yurtdışı belediyeleri ile işbirliği ve kardeş şehir ilişkisi kurmak, fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek, meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek ve bu yerlere konulacak anıt, heykel, büst ve diğer benzeri sanat eserlerini tespit etmek, hizmetlere ilişkin ücret tarifelerini belirlemek, borçlanmaya, şirket kurmaya, mahalli idare birliklerine katılmaya karar vermek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak (Eryılmaz, 2007: 163-164) şeklinde sayılabilir.

Büyükşehir belediye encümeni, karma bir yapıya (seçilmiş ve atanmış üyelere) sahiptir. 11 üyesi vardır. Temelde danışma organı ve yürütme kurulu niteliğindedir. İdari nitelikli kararlar alabilmektedir (Arıkboğa, 2008b: 165). Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere, belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (Kanun No: 5216, Madde: 16).

Önceki kanunda sadece atanmışlardan oluşan ve güçlü başkanlık sistemini daha da perçinleyen yapının yeni düzenleme ile hem seçilmişlerden ve hem de atanmışlardan aynı sayıda katılımı ile oluşturulması, daha dengeli ve daha demokratik bir yönetim anlayışına doğru bir ara yöntemin benimsendiği kanaatini güçlendirmektedir.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir (Toprak, 2006: 224). Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri, belediye kanununun hükümlerine tabi klasik belediyelerin belediye encümenine verilen görev ve yetkileri ile aynıdır. Büyükşehir belediye encümeni, bunlara ilaveten, büyükşehir belediye kanununun verdiği görevleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmakla da yükümlüdür (Eryılmaz, 2007: 164).

Yukarıda bahsi geçen organlar, belediyelerin varlık nedenlerine uygun hizmet üretilebilmesini temin etmek için sürekli faaliyet halindedirler. Yapılan faaliyetlerin istenilen sonuçlara ulaşabilmesi ancak iyi bir planlamanın yapılması ile mümkün olacağından kanun koyucu, belediyeleri düzenleyen yasada, belediyelerin yapacakları

faaliyetlerden istenilen çıktıları alabilmesi için, stratejik planlama modelinin kullanılmasını uygun görmüştür. Böylelikle belediyelerde stratejik planlama olgusu önemli bir mevhum olarak ortaya çıkmıştır.

2.7. Belediyelerde Stratejik Planlama

Belediyelerin, dünyadaki gelişmeler ışığında kendilerine kanunlarla verilen yetki, sorumluluk ve görevleri yerine getirme şekli, sürekli bir değişim içindedir. Bahsi geçen değişim, bu kurumların yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yönetsel anlamda ortaya koydukları uygulamaları da dönüşüme tabi tutmaktadır. Bu dönüşümün ortaya koyduğu yeni yönetsel uygulamalardan birisi de, stratejik planlama olgusudur. Belediyelerde stratejik planlama olgusu dünyada ve Türkiye’de yeni kamu yönetimi düşüncesi ekseninde gündeme gelmiştir. Özellikle son dönemdeki bu değişimde; iktisadi ve siyasal yapıdaki dönüşümler, özel sektörün gösterdiği gelişim, yönetim bilimi alanında meydana gelen yenilikler, sivil toplumun güçlenmesi ve demokratik taleplerin artması ile bilişim ve iletişim sektöründe ortaya çıkan ilerlemeler önemli rol oynamıştır.

Türk belediyeçilik sisteminde stratejik planlama sürecine geçiş yeni yönetim yaklaşımlarının kamu sektöründe uygulanmaya başlamasından sonra olmuştur. Bu nedenle ilk olarak burada kamu sektöründe yeni yönetim yaklaşımlarına duyulan ihtiyacın nedenleri üzerinde durulmuş, böylelikle kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde uygulamaya koyulan stratejik planlama yaklaşımının gelişim süreci anlatılmaya çalışılmıştır.

2.7.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Stratejik Planlama

Yeni kamu yönetiminin temel fikirlerinin çoğu iktisat teorilerine dayanmaktadır (Gault ve Garcia, 2004: 52). Yeni kamu yönetimi uygulamaları kamu sektörü için yenilikçi uygulamalar olarak kabul edilmektedir (Hookana, 2008: 312). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, başta iktisadi ve siyasi olmak üzere idari, hukuki, toplumsal ve teknolojik birçok faktörde meydana gelen değişim ve dönüşümün kavramsal bir bütünü ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu kavramın oluşmasında temel tetikleyici unsurlar iktisadi ve siyasi alanda 1970’lerden sonra meydana gelen dönüşümlerdir.

Günümüz üretim tüketim modellerinin teorik arka planında, “Liberal Devlet Modeli” yatmaktadır. Liberal Devlet Modeli’nin ilk versiyonu olan Geleneksel Liberalizm, Jeremy Bentham, John Locke, Adam Smith, John Stuart Mill, David Ricardo, Thomas Malthus, Jean Babtiste Say ve Frederic Bastiat gibi bilim adamlarının görüş ve düşünceleri üzerinde şekillenmiştir. 1929 Büyük Ekonomik Bunalımı öncesinde devlet modeli, Geleneksel Liberalizm’in etkisi altında kalmıştır (Bozlağan, 2003: 290-291).

Ekonomik buhran olarak adlandırılan 1929 krizi, modern ekonomik büyümenin başlangıcından beri görülen en büyük kriz olmuştur. Bu kriz dünyada makroekonomik bir şoka neden olmuştur (Federico, 2005: 949-950). Peki bu büyük buhranı sona erdiren şey ne olmuştur? Yaygın görüşe göre, cevap II. Dünya Savaşı’dır. Çünkü bu dönemde birçok ekonomist ve tarihçi bu hususu böyle sonuca bağlamıştır. Savaşla ilgili federal maliye politikaları, ekonomi için potansiyel çıktılar meydana getirmiştir (Örneğin, tam istihdam). Bu durum para politikasıyla birlikte mali dürtülerin oluşmasındaki sürece de katkı sağlamıştır (Vernon, 1994:850-865). Ancak savaş öncesi özellikle Avrupa’ya baktıldığında, yüksek bir nüfus artışıyla birlikte pazar için üretimin düşmesi, az gelişmiş Avrupa ülkelerinde yoksulluğa neden olmuştur. Bunun yanısıra yatırımların düşmesi de yoksulluğu arttırmıştır (Raupach, 1969:75-86). 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’ndan sonra başlayan müdahaleci Keynesyen yaklaşım, 2. 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 Keynesgil 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 gelindiğinde ekonomik anlamda yaşanan stagflasyona bir çözüm formülü olan neo-liberal ve neo-keynesgil 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’li yıllarda tüm dünyayı etkileyen ekonomik kriz başka şeylerin yanı sıra, kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusunu gündeme getirmiştir (Ökmen ve Demir, 2010: 35). Keynesyen iktisadın bütün savunularının 1970’li yılların ortalarına doğru derin bir ekonomik krize dönüşmesi, krizin giderek ağırlaşması ve bu bağlamda stagflasyonist baskının şiddetlenmesi, yeni liberal devlet modelini güçlendirerek iktisat politikalarının yeni bir yörüngeye oturtulmasına yol açmıştır. Söz konusu politikalar, kamu açıklarını azaltmaya ve para hacmini daraltmaya yönelik monetarist ağırlıklı politikalarlardır. Sonuçta, Keynesçi ilkelerden belirli ölçüde vazgeçilmiş, bütçe açığı ve kamu harcamalarının kısılması ve bu bağlamda devlet müdahalesinin ve kamu katılımıcılığının azaltılarak KİT’lerin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir (Sönmez, 1994: 38-41).

Güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni sağ, kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu (Demirel, 2006: 110) olarak değerlendirmektedir. Yeni sağın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar ana tema olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve mücadeleci bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir (Yayman, 2000: 144).

Friedrich von Hayek, Milton Friedman ve James Buchanan’ın başını çektiği Yeni Liberalizm düşüncesinin Geleneksel Liberalizm ile arasındaki en büyük farkın ise kamu gücünü kullanan devletin ekonomiye sınırlı ölçüde müdahale etmesine müsaade etmesi olarak ifade edilebilir. Bu müdahalenin sınırları için Hayek; iki gerekçe öne sürmektedir; bireysel özgürlüklerin güvenceye alınması halinde iyi işleyen toplumsal düzenin kendiliğinden kurulacağı ilk gerekçesini ve kamu yöneticileri güvenilmez olduğu için kamu gücünün sınırlandırılması gerektiği tezi de ikinci gerekçesini oluşturmaktadır (Bozdoğan, 2003).

Küreselleşme ve yeni ekonomik düzen sürecinin iktisadi alt yapısını oluşturan neo liberal yaklaşımın dayandığı temel düşünce; devlet faaliyetlerinin mümkün olduğunca

kısıtlanması, küçük ve optimal bir devlet boyutunun yakalanarak, iktisadi bakımdan etkin kaynak tahsisinin yapılabileceği bir devlet anlayışı olarak şekillenmiştir (Demircan, 2007: 145). Sözü edilen bu yeni çözümlemenin temel kavramı minimal devlet olarak tanımlanmaktadır (Ökmen, 2009: 11). Böylece devletin ekonomideki rol ve fonksiyonlarının yeniden düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetim ile birlikte, yerel yönetimlerin de rol ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir (Demircan, 2007: 145).

Dünyanın her yerinde, neo-liberal politikaların etkisiyle hükümetler bu yeni döneme özgü devletin sorumluluklarını yeniden tanımlayan yapısal uyum programları uygulamaya koymuşlardır (Miraftab, 2002: 240). Kamu hizmetlerinin daha etkin yapılabilmesi için reform süreci; Avustralya, İngiltere, Yeni Zelanda, ABD (Amerika Birleşik Devletleri) gibi ülkelerde daha erken başlamıştır (Hans ve diğ. 2005: 443). Serbest piyasa ekonomisinin temel değer ve ilkelerini savunan yeni sağ düşüncenin ilk defa İngiltere’de Thatcher ile başlayan muhafazakâr iktidarının kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine getirdiği eleştiriler, kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli bir rol oynayarak, özelleştirme ve alternatif hizmet sunum yöntemleri ile devletin rolünün sınırlandırılması düşüncesinin yerleşmesini sağlamıştır. (Kurt ve Uğurlu, 2007: 84). Böylelikle yeni kamu yönetimi veya yeni kamu işletmeciliği mefhumu dünyanın gündemine girmiştir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, örgütlerin karmaşık yapıları içerisinde meydana gelen krizlerde eski anlayışın yetersiz kalması nedeniyle, daha etkili bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi için gündeme alınmıştır. Tabii ki her yaklaşımda zayıf noktaların varlığı tartışılmaz bir gerçektir (Henry Reining and Bjur, 1970: 201-203). Ancak yeni kamu yönetimi yaklaşımının sahip olacağı zayıflıklar eski kamu yönetimi yaklaşımlarının sahip olduğu zayıflıklarının senteziyle minimum düzeye indirilmeye çalışılmıştır. Genel olarak kamu politikalarına baktığımızda, yönetim fonksiyonunun daha geri planda kaldığı görülmektedir (Frederickson, 1996: 263-270). Eski anlayış daha çok akademik bir düzeyde bakış açısı geliştirmeyi sağlarken, yeni yaklaşımda ise işletme yönetimi kamu yönetimi bütünleşik bir hal almıştır. Çünkü sadece akademik bir bakış, yönetimin bir çok zayıflıklarının meydana gelmesine neden olacaktır (Tucker, 2004 :53-72).

Özellikle etik açıdan eski yönetim anlayışının sahip oldukları zayıflıklar ortadadır (Najjar, 1974:584-587).

Bu noktada gelişmekte olan devletler, 1950 ile 1970 arası kendi ülkelerinde temel hizmetleri ve ekonomik büyümeyi sağlamak çabası içindeyken; neo-liberal politikaların devreye girmesi ile birlikte temel hizmetleri yerel ve özel sektöre kaydıracağı gözlenmiştir (Miraftab, 2002: 240). Yeni kamu işletmeciliğinin ifade ettiği kavramlar arasında bürokrasinin azaltılarak kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, yönetimde açıklık, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların karar alma sürecine katılımının sağlanması, kamu çalışanları için etik kodların oluşturulması ve sürdürülebilirliğin temin edilmesi sayılabilir (Ökmen ve Demir, 2010: 35).

80'li yıllardan itibaren, yeni sağ düşünce tarafından fikri altyapısı oluşturulan Yeni Kamu İşletmeciliği modelinden ilham alan reformlarla piyasaya açılacak kamu hizmet alanları piyasaya açılmaya, "piyasalaştırılması" mümkün olmayan hizmetler ise özerk kuruluşlara, ajanslara, bölgesel ve yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır (Canpolat, 2010: 3).

Modern yönetim anlayışının öncül bir ifadesi olan geleneksel yönetim anlayışı, yığınlara yönelik ve standartlaştırılmış bir üretimi, evrensel değerleri, bilime ve ilerlemeye olan inancı ön plana çıkartan fordist üretim tarzı ile özdeşleşmiştir (Yıldırım, 2009: 387). Bu Fordist çerçeve içinde Keynesçi refah devleti yerel yönetimleri, müdahaleci politikaların uygulanmasında önemli bir araç olarak görmüştür. Toplumsal sorunların çözümünde ulusal planlamanın bir parçası olarak yerel yönetimler, yeniden dağıtıcı refah politikaları uygulamışlardır (Şener, 2003: 2).

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 (Yıldırım, 2009: 387-394).

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi, bu yaklaşımları somuta indirgeyebilmek için sekiz ana eğilim sunmaktadır (Özer, 2005: 22):

1. Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması;
2. Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi;
3. Rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi;
4. Hizmet sorumluluğunun sağlanması;
5. İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi;
6. Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması,
7. Faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlemlerin kalitesinin yükseltilmesi;
8. Yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi...

Kapucu bu hususta Kickert'ten şöyle bir aktarma yapmıştır (2003: 285); “kamu sektöründeki reformlar, kendine güven ve ilgisi olan hiçbir yönetimin ihmal edemeyeceği bir modadır”. Kamu yönetimindeki değişikliğe, özel sektörde yaşanan hızlı değişimin önemli etkisi olmuştur. Ulusal ve uluslararası düzeydeki rekabet, özel sektörün yönetim ve personel politikalarının değiştirme yönünde sürekli bir baskı unsuru oluşturmuştur. Firmalar otoritelerini desantralize etmişler, hiyerarşik yapılarını gevşetmişler, dikkatlerini kaliteye, yeniliğe ve müşterilerin taleplerine daha çok yönlendirmişlerdir. Özel sektör kuruluşları içinde geliştirilen yönetim anlayış ve uygulamalarının pratik hayattaki olumlu yansımaları, kamu yönetimi üzerindeki eleştirileri arttırdığı gibi, özel sektör yönetimindeki ilke ve yöntemlerin kamuda da uygulanabileceğine ilişkin görüşlerin meşruiyetini de güçlendirmiştir. İşletmecilik yaklaşımı, kamunun geleneksel örgüt yapısı ve işleyişindeki verimsiz unsurlara dikkati çekerek, “adem-i merkeziyetçilik–desantralizasyon”, “serbestleşme–deregülasyon”, “yetkilendirme–delegasyon” gibi ilkeleri önermiştir (Eryılmaz, 2007: 20-21).

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına en önemli katkılardan biri de yazdıkları “Reinventing Government” adlı makaleleriyle Osborne ve Gaebler’den gelmiştir. Osborne ve Gaebler’e devletin dönüşümünü şu on ilke ile formülize etmişlerdir (Jga Van, 2007: 118; Parlak ve Sobacı, 2010: 197):

1. Alternatif hizmet yöntemlerini kullanan piyasaya dönük yönetim;
2. Sahibinin vatandaşlar olduğu yönetim;
3. Yarışma yöntemleri benimseyen rekabetçi yönetim;
4. Amaçlara yönelmiş yönetim;
5. Sonuçlara önem veren yönetim;
6. Müşteri odaklı yönetim;
7. Girişimci yönetim;
8. Uzak görüşlü yönetim;
9. Otoriteyi yayan adem-i merkeziyetçi yönetim;
10. Katalizör yönetim.

Ancak yeni kamu yönetimi düşüncesine dönük yaygın olarak kullanılan idari reformlar her ne kadar hayranlık verici olsa da, endişe oluşturuca sorunları da gündeme getirmektedir. Bunlar (Berry, 2007: 3-6):

1. Kamu yönetiminde uygulamaya koyulan birden fazla değer ve demokratik yönetim kavramlarının meydana getirdiği çatışma;
2. Serbest piyasayı ön plana çıkartmanın kamu hizmeti kavramını geri plana itmesi;
3. Vatandaş- müşteri ayrımı konusunda ortaya çıkan karmaşanın varlığı;
4. Adil yönetim ve eşitlik ilkelerinde meydana gelecek aşınmalar...

Bahsi geçen işletmecilik anlayışının yeni kamu yönetimi kapsamında kamu yönetiminde dolayısı ile yerel yönetimlerde uygulama alanı bulmaya başlaması stratejik planlama ve stratejik yönetim gibi kavramların bu organizasyonlar için önemli hale gelmesini sağlamıştır.

Böylelikle 1980'lerin başından bu yana, stratejik planlama, en iyi işletilen özel sektör şirketlerinden ödünç alınan yüksek yapılı, gelecek odaklı bir yönetim tekniği olarak kamu yönetiminde önemli bir yenilik olarak kullanılmaya başlanmıştır (Berry ve Wechsler, 1995: 159). Stratejik planlama, kısmen hükümete yönelik yeni bir inovasyon ve bazı gözlemcilerle göre kamu yönetiminde sessiz bir devrimin parçası olarak görülmektedir (Weiss ve Piderit, 1999 : 195).

Bu açıdan bu yönetim disiplini içerisinde yer alan stratejik planlama, bir kurumun ne yaptığını, niçin yaptığını açıklayan temel kararları ve hareketleri şekillendiren bir disiplindir (Bryson ve Roering, 1988: 995-998). Stratejik planlamanın ana fikri, gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde fırsatları maksimize etmeye, tehditleri ve zayıflıkları ise minimize etmeye odaklı olmasıdır (Wheeland, 1993: 65-69).

Diğer yönetim tekniklerine bakıldığında stratejik planlama karar vermenin doğasını oluşturduğu için çok daha başarılı iken; diğer yönetim teknikleri stratejik planlama karşısında başarısızdır (Boyne ve Chen, 2006: 1-5). Stratejik planlamanın bu başarısı kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşların politik doğasına karşı koymaya çalışmasından ya da politik doğayı yok saymasından ileri gelmektedir (Poister ve Streib, 2005: 45-50).

Stratejik planlamanın kamu yönetimine muhtemel katkılarının neler olduğuna bakıldığında, krizde olan kamu yönetimlerinin hukuksal, yapısal ve yönetsel düzeydeki sorunlarını aşmada stratejik planlama ile “stratejik düşünme ve stratejik davranma” sayesinde bu sorunların giderilmesine dönük faydalar sunabilecektir. Bu katkıları şu şekilde sıralamak olanaklıdır (Söyler, 2007: 107-108):

1. Plan – program – bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
2. Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.
3. Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlere yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.

4. Vizyon değerlendirmesi ile s¼rekli gelişme, yeni gelişmelere g¼re kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin arttırılması anlayışını getirecektir.
5. Performans g¼stergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her t¼rl¼ planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkerleri doğrultusunda şekillendirilmesini sağlayacaktır.
6. S¼relere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.
7. Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandıracaktır.
8. Kuruluşlarda katılımcı y¼netim (y¼netiřim) gelişecektir.
9. Son olarak, kuruluşlar hedeflerini, stratejilerini stratejik plan ve amaçlarına uygun olarak hazırlama durumundadırlar. Bunun doğal sonucu olarak kuruluşlar, b¼te s¼recinde stratejik planlarına uygun olmayan işleri teklif edemeyeceklerdir.

Gerek ¼zel sekt¼r gerekse kamu sekt¼r¼ içerisinde planlamaya y¼nelik strateji, stratejik d¼ř¼nce, stratejik y¼netim kavramlarının yararları her ne kadar ortaklık g¼sterse de, kamu sekt¼r¼nde yer alan problemlerin ¼zel sekt¼rlere g¼re daha fazla olması, stratejik y¼netim ve onun b¼nyesinde yer alan stratejik planlama hususunda sorunlara yol açmaktadır (Hughes, 2003: 240-260). ¼nk¼ tam işlemeyen bir planlama ¼zellikle topluma maksimum fayda sağlamaya çalışan ve birincil ¼ncelięi toplum olan kamu sekt¼r¼ne ¼nemli bir engel olmaktadır (Moore, 1995:154-162).

Son zamanlardaki araştırmalar ¼yle g¼steriyor ki; kamu sekt¼r¼nde en iyi y¼neticiler, kamu kuruluşlarının kendine ¼zg¼ ¼zelliklerini ortaya çıkaracak stratejik y¼netim s¼recini oluştırmayı başarmayı bilenler olduğu y¼n¼ndedir (Berry, 1994: 323). Ancak stratejik planlamanın engellendiği bazı durumlarında olduğu g¼r¼lmektedir. Bunları sıralayacak olursak (Wheeland, 1993: 65-69):

1. Anahtar personelin işten ayrılması;
2. Elde edilen bilginin değeri;

3. Planın içerisinde daha fazla anahtar personelin yer almasının gerekli olması;
4. Gerçekleştirilen her adımdan sonra işin revize edilmesinin zorluğu...

Bu engeli minimum seviyede tutabilmek içinse, eyleme geçmeye hazır olan kamu yöneticilerine ihtiyaç vardır. Ancak bu sayede kamu değerinin meydana getirilmesi gerçekleştirilebilir (Stewart, 2004:16-19; Reschenthaler ve Thompson, 1996:130-135).

2.7.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Olgusunun Ortaya Çıkışı

Türkiye’de planlı dönem, 1963 yılında yapılmaya başlanan beş yıllık kalkınma planlarıyla başlamıştır (Çevik, 2010: 150). Fakat stratejik planlama, planlı yönetim anlayışı açısından henüz çok yeni bir olgudur. Türk Kamu Yönetimi’nde stratejik planlama sürecinin gelişimi, yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişmesiyle paralel bir seyir izlemiştir.

Türkiye kapitalizmi 1977 yılı itibariyle girmiş olduğu bunalım sürecinden, aynı dönemde dünyadaki birçok ülkede olduğu gibi, yeni sağ politikaların rehberliğinde çıkmayı denemiştir. 1980 yılından itibaren Türkiye’de yeni sağ teorik politik perspektifin önderliğinde, bir yeniden yapılanma sürecine gidilmiştir. Türkiye’de neo-liberalizm askeri yönetimin gölgesinde Turgut Özal öncülüğünde gündeme gelmiş ve Türkiye’nin yakın tarihindeki egemen ideoloji olmuştur (Yılmaz, 2005: 107-125).

1980’lerden başlayarak kamu kuruluşlarında stratejik planlama (Baile, 2008: 11) yeni kamu yönetiminin bir yansıması olarak dünyada uygulamaya başlanmıştır. 1980 yılı Türkiye’de temel dönüşümün başladığı bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. Daha az devlet daha çok piyasa ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının Türkiye’de devlet geleneği üzerinde ciddi etkileri olmuştur. Bu süreçte, ülke ekonomisinin uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığının artması, Türk Kamu Yönetimi’nde değişimin etkilerini ortaya çıkartmaya başlamıştır. AB’ye uyum sürecinin meydana getirdiği baskı yanında, IMF ve Dünya Bankası ile yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla köklü bir değişimi öngören yükümlülük üstlenmesinin sonucu olarak dönüşümler kaçınılmaz olmuştur (Çapar, 2011: 37).

1980 yılında başlayan iktisadi ve mali liberizasyon çerçevesinde yabancı yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, devletin tekeli yetkilerinin kaldırılması, kamu yatırımlarının sınırlandırılması politikaları yürürlüğe konulmuştur. 1990'lerden başlayarak 2000'li yıllarda belirmiş bir dizi düzenlemeyle birlikte (Haktankaçmaz, 2009: 276) bireylere kendileri ile ilgili kararlara katılabilme olanağının tanınması, ortak karar almanın seçimler dışındaki yöntemlerle mümkün hale getirilmesi, siyasal olmayan konulara katılımın bireylere eğitici işlev görmesi (Oktay, Pekküçükşen, 2009: 178) yeni kamu yönetimine dönük uygulamaları güçlendirmiştir.

Halkın yönetime katılma kanallarının belirginleşmesi, kamu hizmetlerinin halka yakınlaştırılması, karar mekanizmalarında halkın daha çok söz sahibi olması (Eryılmaz, 2007: 46), şeffaflaşma, yerelleşme, desantralizasyonu gerçekleştirmeye ve yeni kamu yönetimi uygulamalarını güçlendirmeye yönelik 2002 yılından sonra yapılan reformlar, stratejik planlama ve stratejik yönetim gibi olgularının da Türk Kamu Yönetimi'nde uygulama şansı bulmasını beraberinde getirmiştir.

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasının gündeme gelmesi, mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur (Gürer, 2006: 100).

Aşırı merkeziyetçi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinde yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planın hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 130).

Türk kamu yönetiminin daha etkin bir yapıya sahip olması amacıyla 24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkartılmıştır. Uygulamaya sokulan bu kanun ile Türk kamu

yönetimine yeni kavramlar dâhil olmuştur. Bu kavramlardan bir tanesi de stratejik planlama kavramıdır (Çevik, 2010: 160).

5018 sayılı kanun, kamuda stratejik planlamanın ilk ve temel yasal kaynağı olsa da, bu kanunda yapılan değişiklikleri içeren 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2004 ve 2005 yıllarında çıkartılan belediye kanunları, ayrıca kamu işletmelerinin 2008 yılı faaliyetlerini düzenleyerek kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamak, böylece kamu işletmelerinin değerlerini ve ortaya koydukları katma değer ile sunmuş oldukları mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak amaçlı çıkartılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarına Yönelik 15 Ekim 2007 tarihli 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı stratejik planlamanın hukuki temelleri arasında sayılabilir (Murat ve Bağdigen, 2008: 140).

2.7.3. Belediyelerde Stratejik Planlamanın Hukuki Çerçevesi

24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine 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 uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir (Gürer, 2006: 101).

5018 sayılı kanunda stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçülerini bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak ifade edilmiştir (Madde: 3).

Yine aynı kanununun 9. Maddesi’nin birinci fıkrasında “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”; ibaresi yer almıştır. Bu madde ile geçmiş yönelimli, girdi odaklı yönetim anlayışı terk edilerek; gelecek yönelimli, amaçlara odaklanmış bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

Bazı kamu kurum ve kuruluşları stratejik plan hazırlama hususunda yükümlü tutulmamıştır. Bu konuda Çevik, ilgili mevzuatı eleştirel bir bakış açısı ortaya koymuştur.

Stratejik plan hazırlama konusunda yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti gibi anlaşılabilen nedenlerle Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, MİT Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı’nın stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir (Çevik, 2010: 151).

Ayrıca 5018 sayılı kanun, kamu idarelerine kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için, bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırma zorunluluğu getirmiş; stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarına ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasları belirlemede DPT yetkilendirilmiştir (Madde: 9).

DPT tarafından hazırlanan 26.05.2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine ve stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esaslar belirlenmiştir (Nohutçu, 2008: 111).

Yine 5018 sayılı kanununun 9. maddesi, kamu idarelerinin bütçelerini; stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacaklarını belirtmiş, bütçelerin stratejik planlara uyumluluğu ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda yetki ve sorumluluğu Maliye Bakanlığı uhdesine bırakmıştır. Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri,

kuruluşların bütçelerinde yer alacağı, performans denetiminin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği ayrıca aynı maddede belirtilmiştir.

Üst yöneticiler, idarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasında, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bahsi geçen kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden bakana; yerel yönetimlerin ise, meclislerine karşı sorumlu olacağını ifade etmiştir (Kanun No: 5018; Madde: 11).

Son dönem reformları kapsamında il özel idareleri ve belediyeler yeniden yapılandırılmış ve yerel yönetimlere de stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir (Canpolat, 2010: 8). 5393 sayılı kanunda belediye meclisinin görev ve yetkileri kapsamında stratejik planı görüşmek ve kabul etmek hükmü yer almıştır (Madde: 18). Ayrıca belediye encümeninin stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmesi, görev ve yetkilerini düzenleyen maddede ele alınmıştır (Madde: 34).

5393 sayılı kanun belediye başkanının görev ve yetkileri içinde belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmeyi, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmayı, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamayı, uygulamayı, izlemeyi ve değerlendirmeyi bunlarla ilgili rapor hazırlayarak meclise sunmayı saymıştır (Madde: 38). Yine belediye başkanının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planını hazırlamakla mükellef olduğu; stratejik planın, üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı, nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerin stratejik plan yapma zorunluluğunun bulunmadığı, stratejik plan ve performans programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ve belediye meclisince bütçeden önce görüşülerek kabul edileceği hükme bağlanmıştır (Kanun No: 5393, Madde: 41).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da; büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını saymış ve burada yetki ve sorumluluk sınırları içinde kalan ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamasını emretmiştir (Madde: 7). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenlemiş, burada belediyeyi stratejik plana uygun yönetmeyi, belediye yönetiminin kurumsal stratejilerini oluşturmayı, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamayı ve uygulamayı, bunlarla ilgili raporlar hazırlayıp meclise sunmayı zorunlu koşturmuştur (Madde: 18).

2.7.4. Belediyelerde Stratejik Plan Hazırlama Süreci

Kurumsal yapılanmasından ötürü büyükşehir belediyeleri ile 5393 sayılı kanuna tabi belediyelerde stratejik planlama süreci farklı şekillerde işlemektedir. Belediye Kanunu'nda belediye başkanının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunacağını belirtmiştir (Kanun No: 5393, Madde: 41).

Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama süreci, strateji geliştirme birimlerinin stratejik planlama takvimini başkanlık makamına sunması ve başkanlık makamının bunu onaylaması ile başlar. Bu onayın ardından başkanlık makamı tüm belediye birimlerine “stratejik plan çağrı yazısı” gönderir. Stratejik plan çağrısının ardından strateji geliştirme birimi, kurum içi analiz, paydaş analizi, dış çevre analizi gibi çalışmaların koordinatörlüğünü yaparak diğer tüm birimlerin bu çalışmalara iştirak etmesini sağlar. Özellikle paydaş analizi konusunda birimler arasında strateji çalıştaylarının gerçekleştirilmesi, strateji haritalarının hazırlanması vb. çalışmalar, koordinatör birim tarafından organize edilir (İBB, 2010: 55).

Başkanlık makamından yapılan stratejik plan çağrısına uygun olarak tüm birimler yapılan analiz çalışmaları sonuçlarına göre yatırım bütçe taslağını hazırlar ve strateji geliştirme birimi buna göre yatırım programını derleyerek, kurum strateji çalıştaylarından çıkan strateji haritaları ile birlikte genel sekreterlik makamına sunar. Ayrıca mali hizmetler birimi de, başkanlık makamından yapılan stratejik plan çağrısına

binaen, stratejik planlama sürecinde bütçe hazırlık çalışmalarını tüm birimlere duyurarak, gelir bütçe taslağının hazırlanmasının ardından kurum bütçesinin hazırlanarak genel sekreterlik makamına sunulmasını temin eder (İBB, 2010: 55).

Kurum strateji haritaları, yatırım programı ve bütçe, genel sekreterlik tarafından onaylandıktan sonra başkanlık makamına gönderilir. Başkanlık makamı strateji haritaları, yatırım programı ve bütçeyi değerlendirip onaylamasının ardından kurum strateji haritasına göre strateji geliştirme birimi stratejik planı derleyip, encümen ve meclise sevk edilebilmesi için genel sekreterlik makamına tekrar gönderilir. Buradan başkanlık makamına gönderilen stratejik plan encümene sevk edilir ve encümen değerlendirmesini ve görüşünü içeren plan meclise gönderilir. Meclis stratejik planı değerlendirip onaylamasının ardından stratejik plan strateji geliştirme birimi tarafından yayınlanır (İBB, 2010: 55).

Strateji geliştirme birimi stratejik planın yayınlanmasının ardından performans programı hazırlanabilmesi için kurum içi duyuruyu yapar. İlgili birimlerle performans çalıştaylarının gerçekleştirilmesinin ardından performans programı hazırlanarak genel sekreterlik makamına gönderilir. Genel sekreterlik değerlendirmesi ve onayının ardından başkanlık makamına gönderilen performans programı, incelenip gerekli değerlendirme yapıldıktan sonra encümene sevk edilir. Encümen gerekli değerlendirmeyi yapıp görüşü ile birlikte programı meclise gönderir. Meclis performans programını değerlendirip onaylamasının ardından, genel sekreterlik performans programına göre kurum karnesinin aylık gözden geçirilmesi ve düzenleyici aksiyonların alınmasını sağlar. Ayrıca ilgili birimler de karnelerini gözden geçirerek gerekli aksiyonları gerçekleştirirler (İBB, 2010: 55).

Büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerde ise belediye başkanlık makamı tarafından stratejik planın hazırlanması işi için özel kalem müdürlüğüne yazı kayda alınır ve strateji geliştirme birimine yönlendirilir. Strateji geliştirme birim amiri stratejik plan hazırlanabilmesi için kendi biriminde gerekli görevlendirmeyi yapar. Bu görevlendirme yapılması sürecinde stratejik plan hazırlanması işinin ihale edilip edilmeyeceği karara bağlanır. Stratejik planlama işinde danışmanlık hizmeti alınacak ise, ihale dosyası hazırlanır. (Küçükçekmece Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2011).

Strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde kurumda; durum analizi, iç paydaş analizi ve dış paydaş analizleri gerçekleştirilir. Ardından birim amirleri ile çalıştaylar düzenlenerek kurum misyon, vizyon, değerler, amaç ve hedeflerin de belirlenmesini temin eden tüm veriler GZFT ve diğer analiz yöntemleri ile değerlendirmeye alınarak nihai stratejik plan raporu tamamlanır. Sonrasında stratejik planlama birimi tarafından başkanlığa gönderilen plan, başkanın onayının ardından encümene sevk edilir. Encümenin değerlendirme ve görüşü ile meclise giden plan meclis tarafından onaylanmasının ardından stratejik planlama birimi tarafından yayınlanır (Küçükçekmece Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2011).

2.7.5. Farklı Stratejik Plan Hazırlama Süreçleri ve DPT'nin Belediyeler İçin Öngördüğü Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama (yönetim), iç ortamın analizi ve hedeflere ulaşılması açısından elde bulunan kaynaklardan maksimum faydanın elde edilmesi için, yerel hükümetin (belediyenin) dış çevrenin değerlendirilmesi sürecini içermektedir (Myungjung Kwon, 2006: 2-7). Stratejik planlama çalışmaları, uzun ve yorucu çaba gerektiren bir süreçtir. Bu sürecin aşamaları konusunda Şentürk'ün görüşleri dikkate alındığında;

Bu sürecin aşamalarının neler olması gerektiği hususunda literatürde ortak bir model bulunmamakla birlikte tarafların yaptıkları açıklamalar dikkate alındığında farklılığın aslında içerikten değil, sınıflandırma ve kavramsallaştırmadan kaynaklandığı görülmektedir (Şentürk, 2005: 24).

Günümüzde yaygın kabul gören süreçlerin çoğu 1960'larda Harvard İşletme Okulu'nun çalışmalarına dayanmaktadır. Bu süreçler dizini, veri toplama, değerlendirme, seçme, tanımlama ve analiz etme aşamalarından oluşmaktadır. GZFT (SWOT) analizi, en önemli analiz teknik ve süreçlerinden biri olarak görülmüştür (Özgür, 2004: 222-223; Çetin, 2007: 48-49). Yıllar içinde geleneksel stratejik planlama yöntemleri Bryson tarafından ortaya atılan yaklaşımlara dayalı olarak geliştirilmiştir (Poister, 2005: 46). Bryson özel sektör stratejik plan hazırlıkları ve uygulamalarından esinlenen sekiz aşamalı bir model önermiştir (Özgür, 2004: 222-223; Çetin, 2007: 48-49):

1. Stratejik planlama süreci üzerinde anlaşma ve süreci başlatma;
2. Örgütün- kuruluşun kanuni yükümlülüklerini tespit etme/listeleme;
3. Örgütün misyon ve değerlerini açığa kavuşturma;
4. Dış çevre analizi (fırsat ve tehditler);
5. İç çevre analizi (güçlü ve zayıf yanlar);
6. Örgütün karşı karşıya bulunduğu stratejik sorunları tanımlaması;
7. Gelecek için etkili olabilecek bir örgütsel vizyonun oluşturulması/belirlenmesi...

Bir yönetim süreci olarak stratejik yönetim (stratejik planlama) süreci Berry'e göre (1994: 323):

1. Örgüt misyonunun açık bir şekilde ifade edilmesi;
2. Kurumun dış paydaşlarının belirlenmesiyle birlikte kurumun amaçlarının ve işlemlerinin değerlendirilmesi;
3. Kurumun 3 yıldan 5 yıla kadar stratejik planlarının yapılması;
4. Kurumun amaçlarına ulaşması için çeşitli stratejilerin geliştirilmesi;

şeklinde ifade edilmiştir.

Osborne ve Gaebler'e göre stratejik planlama süreci şu şekilde işlemektedir (Şentürk, 2005: 25):

1. Dahili ve harici olarak durumun analizi;
2. Örgütün karşı karşıya olduğu temel sorunların tanısı veya saptanması;
3. Örgütün esas işinin tanımlanması;
4. Bir vizyon oluşturma: Başarının ne olduğunun ortaya koyulması;
5. Vizyon ve amaçların gerçekleştirilmesi için bir strateji geliştirilmesi;
6. Bu strateji için bir zaman çizelgesi geliştirilmesi;
7. Sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi...

Bircan ise stratejik planlama aşamaları konusunda daha geniş kapsamlı bir bakış açısı benimsemiştir (2003: 16):

1. Plan için planlama yapmak/ön planlama aşaması;
2. Üst yönetimce sürecin kavranması ve kimlerin katılacağına karar verilmesi;
3. Amacın netleştirilmesi (Kurum veya kuruluşun amacı nedir; değişen koşullarda amaç ne olmalıdır?);
4. Araştırmalar yapılması (Mevcut durumlar ve geleceğe ilişkin olasılıklar hakkında varsayımlar geliştirir);
5. Çevre, konu alanı ile ilgili diğer örgütler, hatta kendi değerleri ve ön yargıları hakkında bilgiler toplanması, bu amaçla nitel ve nicel teknikler kullanılması;
6. Stratejik planlamanın önemli bir ögesi olan örgütsel tepkilerin alınması;
7. Hedeflerin belirlenmesi, üst hedeflerle koordinasyonun yapılması, başarı tanımı ve başarı ölçütlerinin ortaya konulması;
8. Gelecekte kuruluş için doğabilecek olası tehdit ve fırsatların değerlendirilmesi;
9. Güçlü yönler/ zayıf yönler ve tehdit/fırsatların karşılaştırılması;
10. Gelecek hakkında seçenekli tahminler (prediction) geliştirilmesi;
11. Seçeneklerin gelecekte gerçekleşme olasılıklarının hesaplanması;
12. Seçeneklerin başarılı olarak yürürlüğe konulması ve olası olumsuzlukların giderilmesi için politikalar geliştirilmesi; amaç, örgüt veya kuruluş için olumsuz sonuçları en aza indirmek, olumlulukları en üst düzeye çıkarıcı politikalar üretmektir;
13. Uzun dönemli stratejik kararının verilmesi ki; bu karar gelecekteki olası tehdit ve fırsatlar karşısında tavır alınabilmesini sağlayacak karardır;
14. Görev tanımlarının yapılması (Kurumun veya örgütün amacının ve hedeflerin belirlenmesi net şekilde yapılır. Biz ne ile uğraşıyoruz; sorusuna yanıt aranır. Örgüt veya kurum ne yapmaktadır; bunu nasıl yapmaktadır; bunu niçin yapmaktadır);
15. İş planlarının yapılması;

16. Zaman çizelgesinin düzenlenmesi;
17. Görevlere insan ve mali kaynakların tahsis edilmesi;
18. Roller ve sorumlulukların tanımlanması;
19. Stratejilerin uygulanması ve uygulanan stratejilerin değerlendirilmesi...

Narinoğlu ise stratejik planlama süreçleri konusunda ortak özellikleri birleştiren bir sıralamayı tercih etmiştir (2007:135):

1. Durum analizi,
2. İç ve dış çevre analizi,
3. Vizyon oluşturma,
4. Amaçların tespiti,
5. Hedeflerin tespiti,
6. Seçeneklerin tespiti,
7. Stratejileri oluşturma,
8. Stratejileri uygulama,
9. Ölçme, değerlendirme,
10. İzleme, kontrol...

DPT'nin stratejik planlamaya dönük belirlemiş olduğu sıralama ise aşağıdaki gibidir (DPT, 2006a: 5):

1. Durum analizi,
2. Misyon ve ilkelerin belirlenmesi,
3. Vizyonun belirlenmesi,
4. Amaçlar ve hedefler,
5. Stratejiler,
6. Faaliyetler ve projeler,
7. İzleme,
8. Performans ölçme ve değerlendirme...

Tüm bu özelliklerin oluşturduğu genel çerçeve ise kurumun “stratejik duruşunu” ortaya koymaktadır. Bir kurumun “stratejik duruşu” yönetimin önemli bir boyutudur (Boyne ve Walker, 2004: 242-245).

DPT'nin yayınladığı kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunda strateji geliştirilmesine ilişkin bir yaklaşım “tavsiye” edilmiş olsa da, uygulamacılar bunun tavsiyeden daha çok bir “zorunluluk” olarak görmüş ve pilot uygulamalar çerçevesinde strateji hazırlayan kurumların tamamı bunu esas alarak stratejilerini formüle etmişlerdir. DPT'nin kamu idareleri ve dolayısı ile yerel yönetimler için tavsiye etmiş olduğu strateji geliştirme yaklaşımı GZFT (SWOT) yaklaşımıdır. GZFT (SWOT) yaklaşımının temel mantığı şöyle ifade edilebilir. Stratejik yönetim, esas itibarıyla, kurumun değişen çevre koşullarına “uyum” sağlama çabasıdır. Dolayısıyla, yapılması gereken dış çevredeki değişimleri analiz ederek bunlara nasıl cevap verileceğini kaynak sınırlılıkları çerçevesinde kararlaştırmaktır. Bu açıdan bakıldığında strateji, dış çevredeki değişimlerden (yasal düzenlemeler, uluslar arası gelişmeler, ekonomik, sosyolojik ve teknolojik trendler vs.), hareket ile kurumun belirli bir “dönem” içerisinde izleyeceği “eylem planlarını” belirlemeye dönüşmektedir. Bu “dışarıdan içeriye” doğru işleyen stratejik bakış açısı, “çevresel belirlemecilik” (environmental determinism) gizli varsayımı üzerine oturmaktadır. Diğer ifade ile stratejik planlama aracılığı ile kurumun kendi dışındaki çevresel değişimlere ayak uydurması bir zorunluluk olarak görülmektedir (Barca ve Nohutçu, 2008: 348-351).

Bu nedenle bu çalışmada DPT'nin kamu idareleri dolayısı ile belediyeler için benimsemiş olduğu strateji geliştirme yaklaşımı olan GZFT (SWOT) yaklaşımı ön plana çıkartılarak değerlendirme yapılmıştır. DPT'nin 2006 yılında yayınladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır (2006a: 9):

1. Durum analizi (Özet);
2. Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama;
3. Misyon, vizyon, temel değerler;
4. En az bir amaç;

5. Her amacın altında en az bir hedef;
6. Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilmemişse ölçüm kriter(ler)i;
7. Stratejiler;
8. Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu.

Tablo 5. Stratejik Yönetim (Planlama) Süreci

<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve Programlar • GZFT Analizi • Piyasa Analizi • Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi 	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun Varoluş Gereççeleri • Temel İlkeler 	MİSYON ve İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Arzu Edilen Gelecek 	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> • Orta Vadede Ulaşılabilecek Amaçlar • Spesifik, Somut ve Ölçülebilir Hedefler 	STRATEJİK AMAÇLAR ve HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri • Detaylı İş Planları • Maliyetlendirme 	FAALİYETLER ve PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ
<ul style="list-style-type: none"> • Raporlama • Karşılaştırma 	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER ve DEĞERLENDİRİRİZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Geri Besleme • Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi • Performans Göstergeleri • Performans Yöntemleri 	DEĞERLENDİRME ve PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	

Kaynak: DPT (2006a: 5).

2.7.5.1. Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı, kuruluşun; “neredeyiz” sorusuna cevap vermesidir. Bu da, kapsamlı bir durum analizinin yapılmasını gerektirir. Durum analizi; kuruluşun iç yapısının analizi, çevre analizi, kuruluşun gelecekte karşılaşılabileceği ve etkilenebileceği gelişmelerin analizi ve nihayet ilgili tarafların analizinden oluşur (Çetin, 2007: 20).

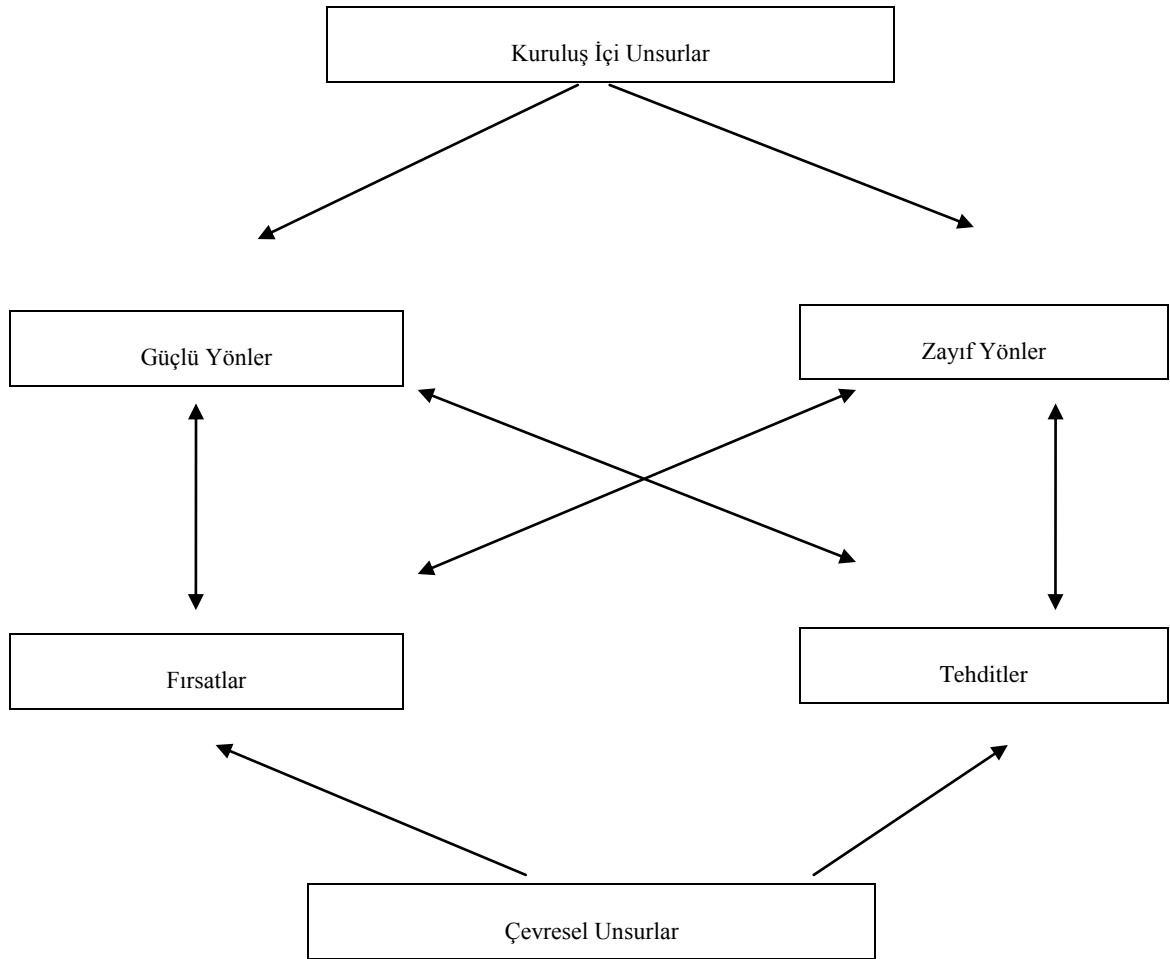
Çevre analizleri aynı zamanda, arzulanan durumu gerçekleştirmek ve buna yönelik stratejik planları yapabilmek için dönemsel (örneğin önümüzdeki 5 yılın) çevre şartlarının neye benzeyeceğinin tahmini açısından da gereklidir (Barca, 2009: 39). Bu bağlamda gerçekleştirilecek iç çevre analizinde kurumun güçlü ve geliştirmeye açık yanları, dış çevre analizinde ise, kurumun çalışmalarını etkileyecek mevcut ve gelecekte oluşabilecek fırsatlar ve tehditler neler olduğu belirlenmeye çalışılır. Bu aşamada etkileşim halindeki paydaşlar da önemlidir (Songür, 2005: 148). Amaç, organizasyonun geleceği açısından önemli olan stratejik faktörleri belirlemektir (Efil, 2002: 276).

Organizasyonun rakiplerine göre güçlü ve zayıf yönlerinin bilinmesi ve analiz edilmesi, stratejik planlamayı kolaylaştırabilir. İç çevrenin analizi, dış çevrenin analizinden daha önemlidir. İç çevre analizi, başka bir deyişle işletme analizi, organizasyonla ilgili önemli bilgiler verebilir. Bu analiz ile organizasyonun içinde bulunduğu mevcut durum, sahip olduğu varlıklar ve yetenekler belirlenebilir (Koçyiğit, 2006: 46). Durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır (DPT, 2006a: 15):

1. Tarihi gelişim;
2. Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi;
3. Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi;
4. Paydaş analizi (Kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi);
5. Kuruluş içi analiz (Kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi);
6. Çevre analizi (Kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

Durum Analizi için kullanılan SWOT yöntemi; kurumun “S” (Strengths: Güçlü Yönler), “W” (Weaknesses: Zayıf Yönler), “O” (Opportunities: Fırsatlar) ve “T” (Threats: Sorunlar, olası sıkıntılar) ile ilgili tüm bilgilerini kapsamaktadır. Türkçe karşılıkları itibariyle FÜTZ Analizi (F: Fırsatlar; Ü: Üstünlükler; T: Tehditler; Z: Zayıf yönler) olarak da adlandırılır (Erbaşı, 2010: 7-8). Burada daha ziyade DPT’nin yayınladığı stratejik plan hazırlama kılavuzunda GZFT (G: Güçlü Yönler; Z: Zayıf Yönler; F: Fırsatlar; T: Tehditler) kısaltması kullanıldığı için bu kısaltma kullanılmıştır.

Şekil 5. GZFT (SWOT) Analizinde Temel Başlıklar



Kaynak: DPT (2003: 12).

GZFT (SWOT) analizi yapılırken yerel idarelerin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditleri sıralanır. Bu sıralamaya dayanarak yapılan matris strateji oluşturmada kullanılır. (Narinoğlu, 2007: 306).

2.7.5.1.1. İç Çevre Analizi

İç çevre analizi, kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesidir. Güçlü yönler, kuruluşun amaçlarına ulaşması için yararlanabileceği olumlu hususlardır. Zayıf yönler ise kuruluşun başarılı olmasına engel teşkil edebilecek eksiklikler, diğer bir ifadeyle, aşılması gereken olumsuz hususlardır. Belirlenecek güçlü yönler kuruluşun hedeflerine; zayıf yönler ise kuruluşun alacağı tedbirlere ışık tutar (Çetin, 2007: 25).

Organizasyonun içerisindeki kaynak ve kabiliyetlerin (insan kaynakları, finansal kaynaklar, teknoloji, sistem, örgütsel yapı, yönetim yaklaşımı vb.) incelenerek bir yandan söz konusu fırsatlardan yararlanma ve tehditleri bertaraf etme, diğer yandan rakipler ile karşılaştırıldığında organizasyonun güçlü mü, zayıf mı yanını oluşturduğu belirlenmeye çalışılır (Barca, 2009: 39).

Kuruluş içi analizde temel noktalar aşağıda sıralanmıştır (DPT, 2003: 13):

1. Kuruluşun geçmişi, mevzuatı ve bu mevzuat gereği görevleri;
2. Kuruluşun genel bürokrasi içindeki yeri ve yönetim yapısı;
3. Kuruluş içi iletişim ve karar alma süreci;
4. Kuruluş personelinin sayısı ve nitelikleri;
5. Kuruluşun yararlandığı değişik finansman kaynakları (Bütçe, fon, döner sermaye, vb.);
6. Kuruluşun personel ve ücret politikası ile bu alanlardaki esneklikleri;
7. Kuruluş çalışanlarının motivasyon düzeyi ve kuruluşun durumuna dair değerlendirmeleri ve beklentileri;
8. Kuruluşun teknolojik alt yapısı ve teknolojiyi kullanma düzeyi;
9. Kuruluşun araç ve bina envanteri ve diğer varlıkları;
10. Kuruluşta kullanılan raporlama sistemi;
11. Kuruluş faaliyetlerini izleme ve değerlendirme sistemi;

12. Kuruluşun gerçekleştirdiği ve yürütmekte olduğu faaliyetler ve projeler;
13. Son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler;
14. Kuruluş yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan önemli değişiklikler;
15. Aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları...

2.7.5.1.2. Dış Çevre Analizi

Örgütler çok defa dış çevredeki değişim ve gelişmeleri zamanında algılayamadıklarından ve gerekli stratejileri oluşturamadıklarından ataletle girerler. Bunun önlenmesi için herhangi bir örgüt dış çevre analizi ile politik, ekonomik, teknolojik gelişmeleri izleyerek, hizmet verilen gruplara özgü değer ve algısal değişimleri, rekabet koşullarını analiz etmeye çalışır. Bu evrede böyle bir çalışma, dış çevredeki muhtemel fırsat ve tehlikeleri saptamaya yardımcı olur (Söyler, 2007: 107).

Dış çevre kendi içerisinde uzak çevre ve yakın çevre olarak ayrı ayrı ele alınabilir. Uzak çevre; politik, ekonomik, sosyolojik ve teknolojik (PEST analizi) trendler ışığında genel bir analiz yapmayı gerektirir. Dış çevredeki trendlerin organizasyonun plan döneminde kendisini olumlu yönde etkilemesi düşünüldüğünde fırsat, olumsuz yönde etkilemesi düşünüldüğünde ise tehdit olarak sınıflandırması yapılır. Böylece organizasyonun söz konusu plan döneminde hangi fırsat ve tehditler ile karşı karşıya olacağı belirlenmiş olur (Barca, 2009: 39).

DPT'nin hazırlamış olduğu Kamu İdareleri için Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda temel etkenler aşağıdaki gibi sıralanmıştır (2006a: 25):

1. Kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki durum ve gelişmeler;
2. Kuruluşun faaliyet alanında Türkiye'deki durum ve gelişmeler;
3. Dünyada ve Türkiye'deki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği;

4. Kuruluşun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı, sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum;
5. Kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler...

2.7.5.2. Geleceğe Bakış (Stratejik Tasarım)

Stratejik tasarım, kuruluşun geleceğini tanımlama çabasıdır. Kuruluşun geleceğinin nasıl olacağına, istenilen durumlara hangi yollarla ulaşılabileceğine dair kararlar bütünüdür. Stratejik tasarım için misyon ve vizyon belirlenir. Daha sonra da, kuruluşu vizyona taşıyacak stratejiler belirlenir (Çetin, 2007: 29).

2.7.5.2.1. Misyon Bildirimi

Misyon, kelime anlamı itibari ile vazife, görev demektir (Narinoğlu, 2007: 121). Misyon örgütün varlık nedenidir ve üst yönetimin gideceği yönü göstermektedir (Murat ve Bağdigen, 2008: 84). Misyon, bir organizasyonun çıkış noktasını, çıkış koşullarını, oluşum nedenlerini açıklar (Erkut, 2009: 63).

Misyon stratejinin açıklanmasından önce belirlenmesi gerekli bir husustur (Batal, 2010: 45). Bir kuruluş içindeki çalışanlar açısından, misyon, çalışanları en üst düzeyde motive eden bir unsurdur. Çalışanlar için, o organizasyonda bulunmalarının temel nedenidir. Bir organizasyondaki çalışana “bu kuruluşta ne yapıyorsun?” ya da “neden bu kuruluşta çalışıyorsun?” diye sorulduğu zaman, alınacak cevap kuruluşun misyonunu ifade eder (Erkut, 2009: 63).

Bu tespitten yola çıkarak şöyle bir yargıya varmak mümkün olabilir. Bir kurumda çalışan personelin “bu kuruluş ne için vardır” ve “neden bu kuruluşta çalışıyorsun”; sorularına verecekleri cevapların toplamı o kurumun gerçek misyonunu verir. Böylelikle kurumun kendi stratejik planında benimsemiş olduğu misyon ile personelin yukarıdaki sorulara verdiği cevapların sonucu elde edilecek misyon arasındaki uçurum ne kadar az olursa, kurum misyon belirlemede o kadar başarılı olduğu kabul edilebilir.

Bu nedenle misyon, üst yönetim ve planlama ekibi tarafından ortaklaşa belirlenmektedir. Alt birimlerin misyonu ise, idarenin misyonuna uyumlu bir şekilde birim yöneticileri ve ilgili personel tarafından tespit edilmektedir (Batal, 2010: 45).

Aşağıdaki tabloda dünya ölçeğinde bazı başarılı ve bilinçli özel kuruluşların misyon ifadelerine ilişkin örnekler verilmiştir (Erkut, 2009: 63).

Tablo 6. Başarılı Kuruluşlara Ait Misyon Örnekleri

Cargill	Dünyanın yaşam standardını yükseltmek
Mary Kay Cosmetics	Kadınlara sınırsız güzelleşme fırsatları vermek
Walt Disney	İnsanları mutlu etmek
Vall Mart	Sıradan insanlara, zengin insanların satın aldığı şeylerin aynısını alma fırsatı sunmak
Merck	İnsan yaşamını korumak ve geliştirmek
Pacific Theatres	Toplumunu canlandırmak ve geliştirmek için insanlara alan oluşturmak

Kaynak: Erkut (2009: 63).

Misyon bildirimini için DPT'nin hazırladığı “Kamu İdareleri Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu” şu hususlara dikkat edilmesini istemiştir (2006a: 27-28):

1. Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir;
2. Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlar;
3. Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan yetkiler çerçevesinde belirlenir;
4. Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir.

Ayrıca yine aynı kılavuzda misyon bildirimini için cevaplanması gereken sorular da belirtilmiştir (2006: 28):

1. Kuruluşun varoluş nedeni nedir?

2. Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?
3. Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
4. Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?
5. Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin dolayısı ile belediyelerin misyonu şöyle ifade edilmiştir (Madde:127): “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”. Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin dolayısı ile belediyelerin misyonu; 1982 Anayasası'nda mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması olarak ifadelendirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelerin misyonu “belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” (Madde: 3) olarak ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin misyonu “en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” (Madde: 3) şeklinde ifadelendirilmiştir. Büyükşehir belediyeleri her ne kadar misyonu daha ziyade profesyonel alan yönetimi olarak ifade edilmiş olsa da; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen misyonun büyükşehir belediyeleri için de geçerli olduğu söylenebilir.

2.7.5.2.2. Vizyon Bildirimi

Vizyon mevcut gerçekler, umutlar, hayaller, tehlike ve fırsatların bir araya gelmesiyle oluşan kurumun bir bütün olarak geleceğinin tanımlanması için bilinenden bilinmeye doğru düşünsel bir bakış açısıdır (Murat ve Bağdigen, 2009: 85). Vizyon bir örgüt için gelecekte misyona ulaşmak için nasıl bir yön alması gerektiğini belirleyen, realist, güvenli, çekici bir gelecektir. İnsan grupları tarafından benimsenen bir idealdir, bir

ümittir. Daha açık bir ifade ile vizyon; kuruluşun “ne olmak istiyoruz” sorusuna vereceği cevaptır. Vizyon kelimesinin Türkçedeki en yakın karşılığı “ufuk” kelimesidir. Dolayısıyla vizyon, ileriye görme gücüdür (Şentürk, 2005: 89; Acar ve Şahin, 2008: 90).

Vizyonu olmayan bir kurum, anayasası olmayan bir ülkeye benzetilebilir. Bu durum, temel bir eksiklik olarak değerlendirildiğine göre, ortaya çıkabilecek bir yetersizlik, kurumun varlığını tehdit edecektir. Aynı zamanda vizyon, kurumsal bazda paylaşıldığı oranda kıymet ifade eder. Bütün bir kurum tarafından paylaşılmamış bir vizyondan, beklenen sonuçlar ortaya çıkmayacaktır (Yüksel ve diğ., 2005: 264-265).

Burada şu tespit yapılabilir. Kurumun vizyonu, kurum personeli tarafından ne kadar içselleştirilebilirse, kurumun bahsi geçen vizyona ulaşabilmesi o kadar mümkün hale gelebilir. Kurumda görev yapan personelin “kurum vizyonu nedir”; ve “kurum vizyonu ne olmalıdır”; sorularına verdiği yanıt ile kurumun mevcut benimsemiş olduğu vizyon ne kadar uyumlu olursa, belirlenen vizyona erişebilmek o kadar mümkün olabilecektir. Tabii ki burada stratejik yönetim okulları ve stratejik yaklaşımlar göz önünde bulundurulduğunda vizyon konusunda tepe yönetimini daha fazla önemseyen düşüncelerin göz ardı edilmemesi gerektiği gerçeğini yadsımamak, yerinde bir davranış olarak ifade edilebilir.

Vizyonun ifadelendirilmesinde, kullanılacak dört ayrı biçimden aşağıda örneklerle belirtildiği şekli ile söz etmek mümkündür (Erkut, 2009: 66):

1. Hedefe Odaklanan Vizyon:

- Sony, 1950: Japon ürünlerinin düşük kalite imajını tüm dünyada değiştiren en bilinen şirket olmak;
- Citicorp, 1915: Dünyanın bugüne kadar olmamış, en güçlü, en hizmetkar, en uzakta, en ulaşılabilir finansal kurum olmak.

2. Ortak rakibe odaklanan vizyon:

- Honda, 1970: Yamahayı yok edeceğiz!

- Philip Morris, 1950: Dünyanın bir numaralı tütün şirketi RJR'nin işini bitir!

3. Rol-Model esaslı vizyon:

- Stanford University, 1940: Batı'nın Harvard'ı olmak;
- Watkins-Johnson, 1996: Yirmi yıl içinde, bugünün Hewlett Packard'ı kadar saygın olmak.

4. Dönüşüm temelli Vizyon:

- General Electric, 1980:..... ve büyük bir şirketin güçlerini, küçük bir şirketin atikliği ve çevikliği ile birleştirmek;
- Rockwell, 1995: Bu şirketi, bir savuma müteahhidi olmaktan, dünyada en çeşitlenmiş ileri teknoloji şirketlerinden biri haline dönüştürmek.

DPT tarafından yayınlanan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre iyi ifade edilmiş güçlü bir vizyon aşağıdaki özelliklere sahiptir (2006a: 29)

1. İdealisttir; yürekten gelmesi, hissedilmesi gerekir.
2. Özgündür; kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edici özelliğe sahiptir.
3. Çekicidir; kuruluş çalışanları kadar diğer paydaşların da ilgisini çeker.
4. Kısa ve akılda kalıcıdır.
5. İlham verici ve iddialıdır.
6. Gelecekteki başarıları ve ideal olanı tanımlayıcıdır.

Aynı kılavuzda vizyon bildirimini için cevaplanması gereken sorular aşağıda ifade edilmiştir (2006: 29).

1. Kuruluşun ideal geleceği nedir?
2. Kuruluş; çalışanları ve yararlanıcılar tarafından nasıl algılanmak istiyor?
3. Hesap verme sorumluluğunu taşıyan idari ve siyasi otoriteler nasıl bir gelecek öngörüyor?

Tablo 7. Misyon ile Vizyonun Karşılaştırılması

Misyon	Vizyon
Organizasyonun varoluş nedenidir; mevcut durumu belirtir.	Organizasyon stratejileri için pusula niteliğindedir.
Organizasyonun mevcut durumu ile ilgilidir.	Organizasyonun geleceği ile ilgilidir.
Ne yapıyoruz; ne durumdayız; biz kimiz; sorularına cevap verir.	Ne olacağız; nereye gideceğiz; sorularına cevap verir.
Yönetici ve çalışanlara yol gösterir.	Örgüte istikamet verir; rehber niteliğindedir.
Vizyonun amaçlarını somut hale getirir.	Somut görev alanı oluşturur. Organizasyonun geleceğini tasvir eder.
Sağlam bir hedef koyar. Ortaklaşa erişimi belirtir.	Organizasyona motivasyon ve sinerji sağlar.
Aidiyet duygusunu geliştirir.	İnsanları bir arada tutar; geleceğe yönlendirir.
Yazılıdır.	Yazılıdır.

Kaynak: Narinoğlu (2007: 123).

2.7.5.2.3. Temel Değerler

Temel değerler, bir kurumun gerekli ve kalıcı ilkeleri, kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eder ve kurumun gelişimini, kültürünü, inanç ve felsefesi ile etik ilkelerini kapsamaktadır. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için de önemlidir; çünkü vizyon, misyon ve kurumsal kimliğin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunur (Murat ve Bağdigen, 2008: 87; Çetin, 2009: 100).

DPT tarafından yayınlanan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre temel değerler aşağıdaki nitelikleri taşımalıdır (2006a: 30-31):

1. Temel ilkeleri ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalıdır;
2. Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşüncüyü belirtmelidir;
3. Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.

İlkeler (değerler) bildirimini üç temel alana ilişkindir (Şentürk, 2005: 92; Murat ve Bağdigen, 2008: 87):

1. Kişiler: Kuruluş çalışanlarına ve paydaşlarla ilişkilere yönelik değerler;
2. Süreçler: Kuruluşun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine ilişkin değerler;
3. Performans: Kuruluşun ürettiği hizmet ve/veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentiler...

Temel değerler için cevaplanması gereken sorular DPT'nin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda şöyle ifade edilmiştir (2006a: 31):

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

2.7.5.2.4. Amaçlar

Amaçlar belirli birtakım faaliyetleri gerçekleştirerek ulaşılmak istenilen durumlardır (Eren, 2005: 61). Stratejik amaç, kurumun uzun dönemde gerçekleştirmeyi hedeflediği sonuçları ifade eder. Buna göre stratejik amaç, genel çerçeveyi belirleyen bir özellik gösterir (Acar ve Şahin, 2008: 91).

Amaçların benimsenmesi için belli özelliklere sahip olması gerekir (2006a: 32; Narinoğlu, 2007: 124):

1. Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalıdır;
2. Misyon vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır;
3. Hedefler için bir çerçeve çizmelidir;

4. Durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir;
5. Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır;
6. Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir;
7. Amaçlar, kabul edilebilir olmalıdır;
8. Amaçlar ulaşılabilir, başarılabılır olmalıdır;
9. Amaçlar açıkça tanımlanmış olmalıdır;
10. Amaçlar birbiriyle uyumlu olmalıdır;
11. Amaçlar açık ve seçik olmalıdır;
12. Amaçlar esnek olmalıdır;
13. Amaçlar ölçülebilir olmalıdır;
14. Kısa ve uzun dönemli amaçlar birbirinden ayrılabilir olmalıdır;
15. Amaçlar uygulayıcılar tarafından benimsenmelidir.

2.7.5.2.5. Hedefler

Amaçlar gibi hedefler de yol ve yöntemi değil, ulaşılabılır sonuçları tanımlar (Erkan, 2008: 27). Hedefler, ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde, nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin; miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olurlar. Alt seviyede belirlenen hedef tuttukça, onu çevreleyen üst amacın gerçekçi olduğu anlaşılır. Hedefler şu niteliklere sahip olmalıdır (Çetin, 2007: 34):

1. Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır;
2. Ölçülebilir olmalıdır;
3. İddialı olmalı, fakat imkânsız olmamalıdır;
4. Sonuca odaklanmış olmalıdır;
5. Zaman çerçevesi belli olmalıdır.

2.7.5.2.6. Performans Göstergeleri

Geniş bir tanımıyla performans yönetimi, kurumsal kültür, sistem ve süreçlerde olumlu etkiler meydana getirmek üzere politika hedeflerinin belirlenmesi, belirlenen söz konusu hedeflere ulaşılması için kaynakların önceliklendirilmesi ve dağılımının sağlanması ile politika hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığının kontrol edilmesinde performans ölçümü sonucunda ortaya çıkan performans bilgisini kullanan bir sistem olarak tanımlanabilmektedir (Acar ve Şahin, 2008: 88).

Performans davranışların ve eylemlerin “sonucu”dur. Sonuç kavramı burada başarıma ve yerine getirme kavramlarıyla aynı anlama gelmektedir. Hatry performans değerlendirmesinin yapılması için üç nedenden bahsetmektedir (Ertekin, Erkut, 2003: s. 71):

1. Seçilenler ve vatandaşlar için kamu hizmetlerinin şeffaflığını sağlamak;
2. Kalite ve sonuçları sürekli olarak geliştirmek üzere hizmet sağlayanları motive etmek;
3. Halkın yönetime olan güvenini arttırmak.

Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır (DPT, 2006a: 36).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre performans göstergeleri stratejik planlarda yer alacağı; ayrıca performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasların DPT ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirleneceği ifade edilmiştir (Madde: 17).

2.7.5.2.7. Stratejiler

Stratejik karar alma ve stratejileri belirleme süreci üst yönetimce stratejik tercihlerin oluşturulmasına kadar geçen süreçtir. Bu süreçlerin analizi ile ilgili olarak literatürde sürecin kapsamlılığı ile sonucunda yapılan stratejik tercihin isabeti ve uygulamanın başarısı arasında bazı ilişkilerin mevcudiyeti üzerinde durulmaktadır (Alpkan, 2000: 9). Kuruluş her stratejik amaca ait hedefleri bu başlık altında ayrıntılı olarak açıklayacak ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeleri detaylı bir şekilde anlatacaktır (Şentürk, 2005: 99).

Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri “Kritik Sorular Yöntemi”dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir. Ayrıca GZFT (SWOT) analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretiminde kullanılabilir. Bu yöntemle aşağıda belirtilen alternatif stratejiler geliştirilebilir (DPT, 2006a: 39):

1. ZT Stratejileri: Zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.
2. ZF Stratejileri: Kuruluşun zayıf yönlerinin olumsuz etkilerini en aza indirgerken fırsatların olası olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanmaya yöneliktir. Dış fırsatlardan yararlanarak mevcut zayıf yönleri giderecek stratejiler oluşturulabilir.
3. GT Stratejileri: Dış çevredeki tehditlerin olumsuz etkilerini, kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak en aza indirmeye yöneliktir.
4. GF Stratejileri: Kuruluşun hem güçlü yönlerini hem de dış çevrenin sunduğu fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde faydalanmaya yönelik olarak geliştirilen stratejilerdir. Söz konusu stratejiler, kuruluşun güçlü yönleri kullanılarak dış fırsatlardan maksimum düzeyde yararlanmayı mümkün kılar.

2.7.5.3. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme, stratejik planlama sürecinin bütçe ile bağlantısının kurulmasını sağlayacak en temel faaliyettir. Plan- bütçe ilişkisi, kurumların stratejik planlama ve bütçe sisteminin başarısında hayati öneme sahip olduğundan, stratejik plan ve bütçe arasında kesinlikle yakın bir bağlantı kurulmalıdır (Songür: 2008a: 69). Bu amaçla performans bütçeleme, faaliyet bazlı maliyetlendirme gibi yenilikçi bütçeleme yöntemleri geliştirilmiştir (Erkan, 2007: 31).

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir. Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projenin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak her bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedefin maliyet tahmini toplamı her bir amacın tahmini maliyetini, amaç maliyetleri toplamı ise stratejik planın o yılki tahminini verecektir. Beş yıllık toplam ise planın tahmini maliyetini verecektir (DPT, 2006a: 41-42).

Tablo 8. Maliyet Tablosu

	Planın 1. Yılı	Planın 2. Yılı	Planın 3. Yılı	Planın 4. Yılı	Planın 5. Yılı
Amaç 1					
1.1. Hedef					
1.2. Hedef					
Amaç 2					
2.1. Hedef					
2.2. Hedef					
2.3. Hedef					
TOPLAM					

Kaynak: DPT (2006a: 42).

Cokins bütçe ile uzun vadeli amaçların ilişkisinin kurulabilmesi için üç adımlı bir yapı tanımlar (Erkan, 2007: 31):

1. Neyi, niçin yaptığımızı gösteren strateji haritaları;
2. Finansal ve finansal olmayan stratejik ölçütleri bir arada içeren karneler;
3. Bütçeler...

Kuruluş, Tablo 8’de belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 9’da gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar OVMP’de yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir. Maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi gereklidir. Ancak öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynakları aşması durumunda aşağıdaki yöntemler izlenebilir (DPT, 2006a: 42-43):

1. Daha düşük maliyetli stratejiler seçilebilir;
2. Hedefler küçültülebilir;
3. Amaç ve hedeflerin zamanlaması değiştirilebilir;
4. Amaç ve hedefler önceliklendirilerek bazı amaç ve hedeflerden vazgeçilebilir.

Tablo 9. Kaynak Tablosu

Kaynaklar	Planın 1. Yılı	Planın 2. Yılı	Planın 3. Yılı	Planın 4. Yılı	Planın 5. Yılı
Yerel Yönetimler					

Kaynak: DPT (2006a: 43).

2.7.5.4. İzleme ve Değerlendirme

Kurumun stratejik planında beyan edilen misyon ve vizyonuna paralel olarak belirlenen stratejik amaç ve hedeflerin maliyet ve kaynak yapılarının belirlenmesi, bir başka deyişle bütçeleştirilmesinin ardından uygulama başarısının garanti altına alınabilmesi için performansın izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi uygun performans göstergelerinin belirlenmesi ile mümkün olmaktadır (Acar ve Şahin, 2008: 94).

Kuruluşun hedeflerine ulaşip ulaşmadığını gösterecek bir performans izleme ve değerlendirme sisteminin yöntem ve yaklaşımı da stratejik planda bulunması gereken bir husustur (Erkan, 2008: 79).

Stratejik planlama sürecinde izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir; hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesini gerektirir. İzleme ve değerlendirmenin etkin yapılabilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, stratejik planın başarısının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur (DPT, 2006a: 45-46).

BÖLÜM 3: BELEDİYELERİN STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE DİKEY ve YATAY ENTEGRASYON

Türkiye’de belediyeler için stratejik planlama ve stratejik yönetim olguları henüz çok yeni kavramlardır. 5018 sayılı kanun ile kamu idarelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiş olması Türkiye’de merkezi yönetim teşkilatı ve bağlı kuruluşları başta olmak üzere; yerel yönetimler bağlamında il özel idareleri ile nüfusu 50 binin üzerinde olan tüm belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmiştir.

Farklı yetki ve sorumluluklara sahip planlama hiyerarşisi içinde yer alan kurumların, farklı zamanlarda yapacağı planlar ile yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacak stratejik planlar doğal olarak stratejik planlamada entegrasyon sorununu da beraberinde getirecektir. Bu sorunun ortadan kaldırılmasına dönük olarak stratejik planlama ile ilgili var olagelen mevcut mevzuat belli bir kademelendirme yöntemine gitmiştir. İşte bu kademelendirme doğal olarak stratejik planlama sürecinde bir hiyerarşik yapının oluşmasını beraberinde getirmiştir. Stratejik planlama sürecinde bu kademelendirme ile ortaya çıkan hiyerarşik yapı, belediyeler açısından dikey entegrasyon başlığı altında irdelenmiştir.

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.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bazı büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları, il mülki idare sınırları ile eşdeğer tutulmuştur. Böylelikle aynı alana dönük yerel hizmet üreten iki ayrı yerel yönetim birimi ortaya çıkmıştır. Yeni planlama anlayışı ile birlikte bu iki farklı yerel yönetim biriminin aynı hizmet alanına dönük olarak hazırladıkları stratejik planlar doğal olarak entegrasyon sorununu gündeme getirmektedir.

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 planlarını; hem de büyükşehir belediyesi stratejik planları ile ilçe belediyesi stratejik planları, yatay entegrasyon olgusu içerisinde irdelenmiştir.

3.1. Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecinde Dikey Entegrasyon

Belediyelerin stratejik planlama sürecinde, planlamanın amacına ve ulaşılmak istenen sonuçlara istenilen ölçüde hizmet etmesini sağlamak için kanun koyucu çeşitli önlemler almıştır. Bu kapsamda 5018 sayılı kanun; “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” (madde: 9) demek suretiyle stratejik plan hazırlama süreci ile ilgili bir hiyerarşiye vurgu yapmıştır.

Burada bahsi geçen hiyerarşi içinde büyükşehir ya da diğer belediyeler stratejik plan hazırlarlarken:

1. Kalkınma Planları
2. Programlar
3. Mevzuatta bahsi geçen diğer düzenlemeler

şeklinde bir sıralamaya gitmiştir. Yine aynı kanunun bahsi geçen maddesinde “stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde DPT yetkilidir” demek suretiyle stratejik plan hazırlama noktasında çıkacak uyum sorunu ile diğer sorunların giderilmesi hususunda DPT’yi görevli kılmıştır.

Ayrıca yine aynı kanunun sözü edilen maddesinde stratejik planların performans esaslı hazırlanacağı, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirtilen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları Maliye Bakanlığı'nın belirleyeceği; Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek performans göstergelerinin kuruluşun bütçesinde yer alacağı ifade edilmiştir.

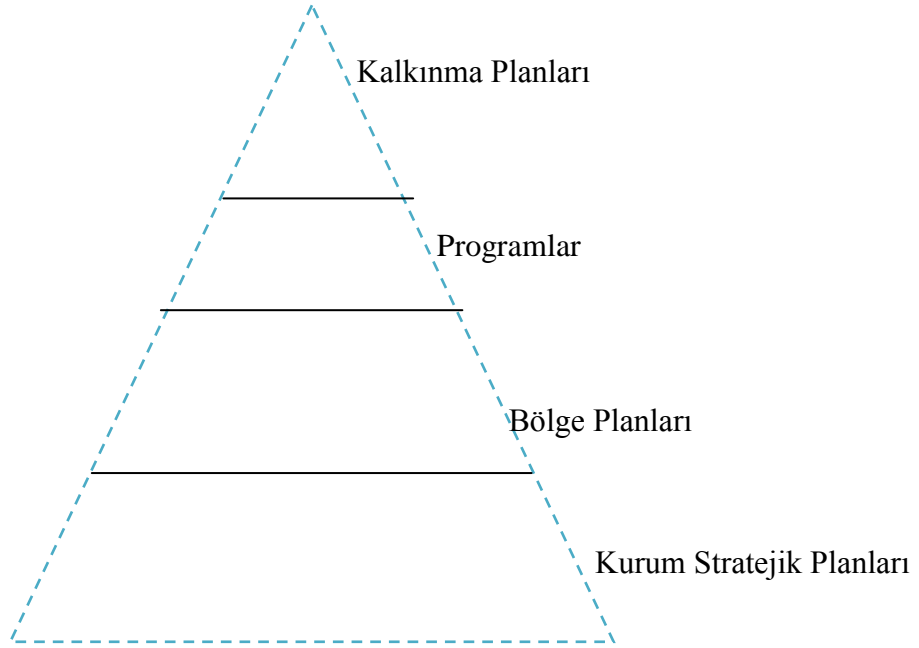
Yine aynı kanunun 11. maddesinde üst yöneticilerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine göre idare edilmesinden yerel yönetimlerde meclislerine karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Belediye kanununda ise, belediye başkanının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunacağını belirtmiştir (Kanun No: 5393, Madde: 41). Burada ise stratejik planlama açısından hiyerarşi:

1. Kalkınma Planı
2. Programlar
3. Bölge Planı

şeklinde sıralanmıştır.

Şekil 6. Planlama Sistemi Hiyerarşisi



Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin çıkartılış amacını anlatan ilgili maddesinde; “bu yönetmelik, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır” (madde: 1); denilmiştir. Yine aynı yönetmelikte üst yöneticilerin (belediye başkanı, vali) stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından kendi kurumlarının meclislerine karşı sorumlu olacağı hükmü benimsemiştir (Madde: 11).

Stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesi hususunda bahsi geçen yönetmelik “kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, OVP ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır” (madde: 12); şeklinde bir düzenleme getirmiştir.

Burada stratejik planlama açısından hiyerarşi:

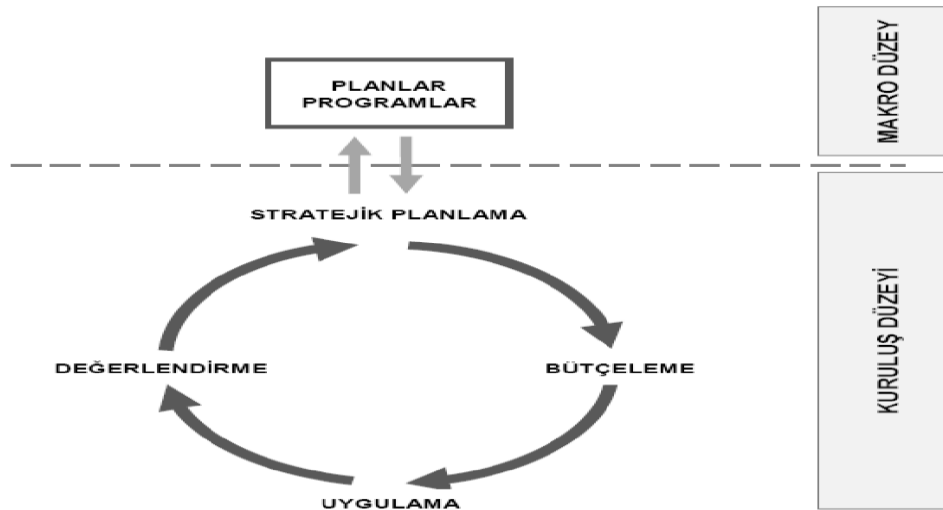
1. Kalkınma Planı;
2. OVP;

3. Faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlar;

şeklinde ele alınmıştır.

Yine bahsi geçen yönetmeliğin aynı maddesinde “kamu idareleri stratejik planlarını hazırlarlarken OVP’de yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile OVMP’de belirtilen teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibariyle amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunur”; hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca aynı yönetmelikte “mahalli idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarını değerlendirmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında DPT’ye gönderir. DPT, stratejik planları; kalkınma planı, OVP ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk; bu yönetmelikte, kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk, stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık ve diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık hususları açısından inceler ve gerekli görürse değerlendirme raporu hazırlayarak üç ay içinde bu rapora göre stratejik planın revize edilmesini ilgili idareden isteyebilir”; hükmü de yer almıştır (madde: 13).

Şekil 7. Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi



Kaynak: DPT (2006a: 4); Akdoğan ve Argun (2007:144).

Aşağıdaki tabloda (Tablo 6) stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyona ışık tutacak planlar genelden özele doğru sıralanmıştır. Ayrıca bahsi geçen tabloda planların hangi mekânsal düzlem için yapıldığı, fonksiyonel veya mekânsal amaç için yapılıp yapılmadığı ve hangi kurumların bu planları oluşturmakla görevli olduğu sırasıyla gösterilmektedir.

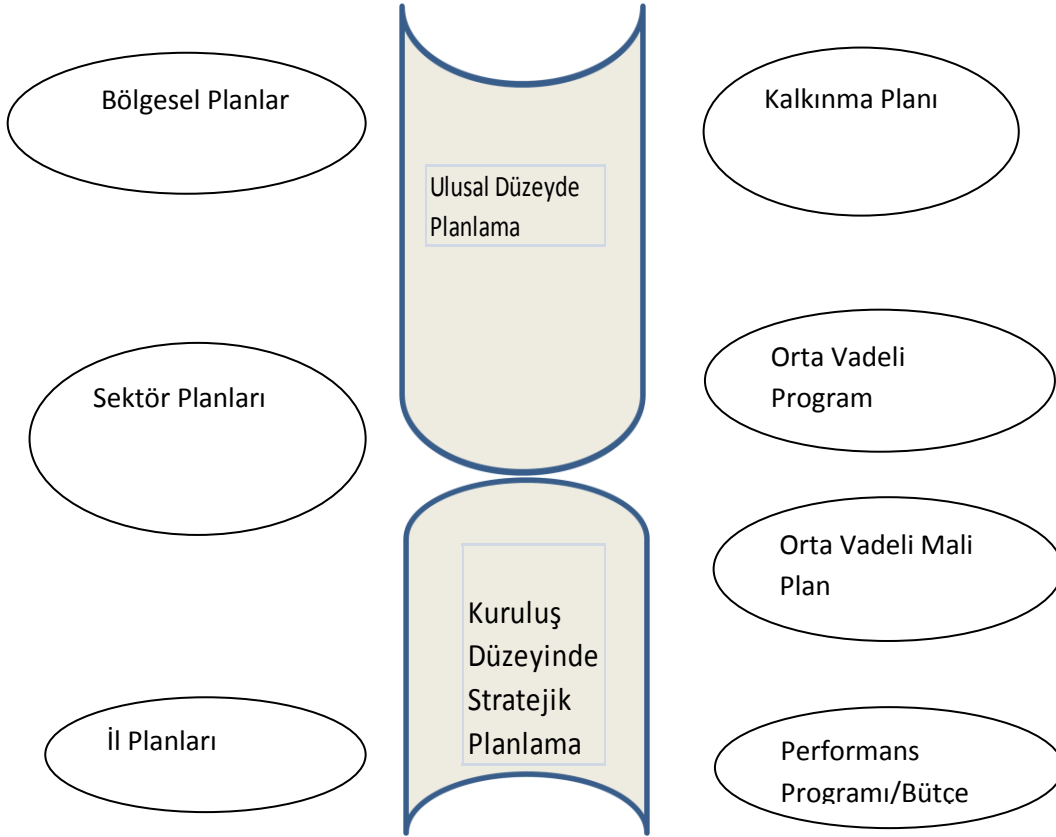
Tablo 10. Türkiye’de Var Olan Planlar

Türkiye’de ki Mevcut Plan Yapısı		
Mekan	Amaç	Örgüt
Ülke	Ulusal Kalkınma Planı (Beş yıllık)	TBMM, YPK, DPT
	OVP	DPT, BK (Bakanlar Kurulu)
	Yıllık Program	BK, YPK, DPT
Bölge	Bölgesel Kalkınma Planı (Beş yıllık)	Bölge Kalkınma Ajansı, Bölge Koordinatör Valisi
İl	İl Gelişme Planı	İl Meclisi, Vali, İl Planlama Müdürlüğü
	İl Yatırım Programı	İl Koordinasyon Kurulu, Vali, İl Planlama Müdürlüğü
	İl Çevre Düzeni Planı	İl Genel Meclisi, Vali, İl Planlama Müdürlüğü (Büyükşehir Belediye Başkanı, Encümen ve Meclis
Kent (İl Merk.)	İl Çevre Düzen Planı (1/100, 50, 25.000)	Belediye Başkanı, Belediye Encümeni, Belediye Meclisi
	Master Plan (1/25-50.000)	Belediye Başkanı, Belediye Encümeni, Belediye Meclisi
	Nazım İmar Planı (1/5.000)	Belediye Başkanı, Belediye Encümeni, Belediye Meclisi
İlçe	Uygulama İmar Planı (1/1000)	Belediye Başkanı, Belediye Encümeni, Belediye Meclisi
	İlçe Gelişme Planı (5 Yıllık)	Kaymakam, Planlama Birimi, Birlik
Belde	Belediye İmar Planı	Belediye Başkanı, Belediye Encümeni, Belediye Meclisi
Köy	Kırsal Kalkınma Planı (Beş Yıl)	Köy Muhtarı, Köy İhtiyar Heyeti

Kaynak: Narinoğlu (2007: 60)’dan geliştirilerek aktarılmıştır.

Bingöl ise Türk Kamu Yönetiminde stratejik planlama ile ilgili dikey hiyerarşiyi aşağıdaki gibi kurgulamıştır.

Şekil 8. Aşağıdan - Yukarı ve Yukarıdan - Aşağı Planlama Örgütlenmesi



Kaynak: Bingöl, (2006: 198).

Burada ilk olarak belediyelerin stratejik planlamasında dikey entegrasyon hususunda; kalkınma planları, hükümet programları, OVP'ler, yıllık programlar, bölge planları ile il çevre düzeni planları üzerinde durulmuştur.

3.1.1. Kalkınma Planları

Kalkınma planlaması, bir ülkede geçerli ekonomik, sosyal ve siyasal değer yargılarının sınırlayıcılığı altında, belirli bir dönemde toplumun ulaşmak istediği sosyo-ekonomik amaçları ve sayısal olarak belirlenmiş hedeflere en uygun bir biçimde varma uğruna, belirli organlar tarafından, eldeki ya da elde edilebilecek araçların yönetilmesi sürecini (Günsoy, 1997: 134) ifade etmektedir.

Devletçe güdülecek politikaların ve izlenecek stratejilerin belirlendiği “resmi” belgeler olan kalkınma planları (Göküş, 2010: 240), belediyeler ve diğer tüm kamu kurumları

stratejik plan hazırlarlarken dikkate almaları gereken en temel ve genel müracaat edilmesi gereken plandır.

Kalkınma planları ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatının tümüyle planlamayı hedeflemektedir. Amaç, ülke kaynaklarını harekete geçirerek gelir ve hayat seviyesini artırmaktadır (Narinoğlu, 2007: 59).

Planlı kalkınma anlayışı 1961 Anayasası ile birlikte anayasal düzlemde ele alınan önemli bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. 1961 Anayasası'nın iktisadi ve sosyal hayatın düzeni başlıklı 41. maddesi, “iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlama amacına göre düzenlenir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımın toplum yararının gerektirdiği öncelikleri yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir”; şeklinde bir düzenlemeye yer vererek kalkınma planlarını hazırlamayı devlet için zorunlu bir görev olarak addetmiştir.

Bu amaçlar doğrultusunda 30 Eylül 1960 tarihinde başbakanlığa bağlı olarak DPT kurulmuştur. DPT'nin görevi ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktadır (DPT, 2011).

1982 Anayasası'nın “Planlama” başlıklı 166. Maddesi, “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlama, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir” hükmüne yer vermiştir.

Ayrıca yine aynı maddede “planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, TBMM'ce onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine

ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”, hükmü getirilmiştir.

Planlı kalkınma anlayışı arada sekteye uğramış olsa da günümüze kadar uygulanmaya devam etmiştir (Altan, 2010: 427). Kalkınma planlarına sırası ile bakıldığında (Akar, 2008: 48-49):

1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1963-1967
2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1968-1972
3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	1973-1977
4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	1979-1983
5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1985-1989
6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı	1990-1994
7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1996-2000
8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	2001-2005
9. Dokuzuncu Kalkınma Planı	2007-2013

şeklinde sıralanabilir.

Zaman içerisinde plan anlayışında önemli değişimler olmuştur (Narinoğlu, 2007: 59). Türkiye’de 1930’larla başlayan planlama süreci içinde 1980’lere kadar izlenen kalkınma stratejisinin temeli aynıdır. Bu, karma ekonomi düzeni içinde ithal-ikameci (dışalım karşılayıcı) bir kalkınma stratejisidir. 24 Ocak 1980 tarihinden başlayarak alınan önlemler, Türkiye’nin sanayileşme ve kalkınma stratejisinde önemli bir dönüşümü belirleyen bir gelişme olmuştur (Günsoy, 1997: 219).

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 (Sencer, 1991: 46-49).

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 reformunun 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 (1996: 37). 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.

Dünyadaki gelişmeler, ekonomik, sosyal, kültürel alanda küreselleşmenin getirdiği değişim ve dönüşümlerin 8. Kalkınma Planı'na yansıdığı görülmektedir. 8. Kalkınma Planı tek merkezli ulusal kalkınma planı yanında bölgesel gelişimi benimseyerek alt ölçekli planlama yönetimini getirmektedir. Burada, önceki planların eksikliği olan mekânsal boyuta vurgu yapılmaktadır. 8. Kalkınma Planı'nda, alt planlar için getirilen tedbirler şöyle sıralanmaktadır (Narinoğlu, 59-60):

1. Yerleşim merkezleri kademelenerek plan bölgeleri oluşturulacaktır.
2. İstikrarlı kalkınma için bölge planları yapılacaktır.
3. Bölge planlarıyla uyumlu il düzeyinde il gelişme planları çalışmaları başlatılacaktır.
4. İl Gelişme Planlarının temelini oluşturacak "il envanteri modeli" uygulanacaktır.
5. Yerel alanda projeler uygulanacaktır. Çevre ile birlikte metropol alanlar planlaması yapılacaktır.
6. Bölgesel ve mahalli plan yönetim tekniğine uygun olarak yeniden yapılmaya gidilecektir.

7. Bölgesel planlaması yapılan alanlarda bölgesel planlamaya uygun olarak, fiziksel planlamaya gidilecektir.
8. Bölgesel, havza, metropol ve kentsel planlama kabul edilmektedir.

Burada özellikle halen uygulanmakta olan 9. Kalkınma Planı'na ve ortaya koyduğu bakış açısına dikkat çekmekte fayda vardır.

“2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirileceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı, istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, Avrupa Birliği'ne üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır” (DPT, 2006b: s. 1).

Aynı planın devamında yeni planlama anlayışı dikkat çekmektedir. Şöyle ki:

... devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile her alanı detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir (Akar, 2008: 61).

Yine geçmişten günümüze kamu için emreden, özel sektör için teşvik eden plan, başlangıçta çok kapsamlı ve ayrıntılı hazırlanırken sonraları ana hedefleri koyan, ayrıntıları uygulamaya bırakan bir anlayışa geçmiştir. Diğer bir değişimde mekân boyutu üzerinde olmuştur. Önceki kalkınma planları dönemlerinde sektörel gelişmeyi hedefleyen, coğrafyayı göz ardı eden yaklaşım terk edilerek bölge ve il planlaması benimsenmeye başlanmıştır (Narinoğlu, 2007: 59).

3.1.2. Hükümet Programı (Bakanlar Kurulu Programı)

Stratejik planlamayı düzenleyen mevzuat her ne kadar kalkınma planı ve programlarına atıf yapmak suretiyle kalkınmaya ait programları ifade etmiş olsa da, hükümet programları da, kamu kurumları ve dolayısı ile belediyelerin stratejik plan hazırlarlarken üzerinde önemle durması gereken belgelerdendir.

1982 Anayasası'na göre bakanlar kurulu; başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır ve TBMM üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilecek bakanlar, cumhurbaşkanı tarafından atanması ile bakanlar kurulu teşekkül etmiş olur (Madde: 109). Yine bakanlar kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde başbakan veya bir bakan tarafından TBMM'de okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güven istemi ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir (Madde:110).

Bakanlar kurulu, başbakanın seçtiği bakanların cumhurbaşkanınca atanması işlemiyle kurulmuş olur ve bakanlar kurulu bu tarihte göreve başlar. Hukuken bakanlar kurulunun göreve başlama tarihi bu tarihtir (Gözler, 2008: 294).

Bakanlar kurulu görevine devam edebilmesi için TBMM'den güvenoyu almak zorundadır. Güven oylamasından önce başbakan veya görevlendireceği bir bakan hükümetin programını TBMM huzurunda okur. Hükümet programı genel olarak hükümetin görev süresince ülkesel bazda siyasi, ekonomik, toplumsal, askeri, yönetsel, hukuki düzlemde genel siyasetini, görevde kaldığı süre içerisinde bu faktörler ekseninde nelerin yapılacağını ve nelerin yapılmayacağını anlatan metinlerdir.

Örneğin 60. Hükümet 5 Eylül 2007 tarihinde TBMM'den güvenoyu almış ve hükümet programı 7 Eylül 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Hükümet kısa dönemde gerçekleştirilmesi düşünülen faaliyetler için "Kısa Dönem Eylem Planı"nı hazırlamış, daha uzun vadeli faaliyetler için ise "Hükümet Programı Eylem Planı"nda yer vermeyi yeğlemiştir. 2008 yılında yayımlanan 60. Hükümet Eylem Planı'nda hükümet programında gerçekleştirilmesi düşünülen toplam 145 faaliyet ve ödev; 23 bakanlık bünyesinde, 42 ayrı kamu kuruluşu sorumluluğunda ve ilgili tüm diğer kuruluş ve kesimlerle işbirliği yapılarak gerçekleştirilmesi düşünülmüştür. Bu kapsamda eylem

planında yer alan her bir faaliyet için; faaliyet kodu, faaliyet, faaliyetin gerçekleştirilmesinde sorumlu kuruluş, faaliyet gerçekleştirilirken işbirliği yapılacak kuruluşlar ve yapılacak işlem ve açıklamalar (yapılacak kanuni düzenlemeler, idari işlemler ve yapılacak işlerin ayrıntılı gerekçesi ve açıklaması) belirlenmiştir.

Tablo 11. 60. Hükümet Eylem Planı Özet Tablosu

Kod No	Faaliyet	Sorumlu Kuruluş	İşbirliği Yapılacak Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklamalar
DHD-01	Toplumsal uzlaşmayla yeni bir anayasa hazırlanacaktır.	Başbakanlık	Tüm kamu kurum ve kuruluşları ve STK'lar
VSY-02	Yerel Yönetimlerin finansman ve hizmet imkanları kuvvetlendirilecektir.	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bak. DPT, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası, Yerel Yönetimler
.....

Kaynak: DPT (2008b: 1-40).

Bahsi geçen eylem planına göre hükümetin görev süresince gerçekleştirmeyi düşündüğü projeler, bu projeleri gerçekleştirecek bakanlık ve kurumlar ile işbirliği yapılacak kurumlar ve yöntemler ayrıntılı olarak anlatılmaktadır. Alt ölçekli plan hazırlayan bütün kurumlar mutlak surette hükümet programı ve eylem planını irdelemelidir. Böyle bir değerlendirme yapmadan hazırlanacak planlar, istenilen sonuca ulaşamama sorunu ile karşı karşıya kalabilir. Bu bağlamda belediyelerin ilk önce kalkınma planını, sonra hükümet programını derinlemesine inceleyerek stratejik plan çalışmalarına başlaması gerekmektedir.

3.1.3. Orta Vadeli Program (OVP)

2006-2008 Dönemini kapsayan ilk OVP'de OVP ile ilgili "stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek için, 5018 sayılı kanun doğrultusunda (madde: 16) ilk OVP, 2006-2008 dönemini

kapsayacak şekilde hazırlanmıştır”; ibaresi yer almıştır. Aynı OVP’de; kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği arttıracak bir yol haritası niteliğinde olan OVP’nin, sosyal ve ekonomik alandaki gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunmak için hazırlanacağı belirtilmiştir. Böylelikle üç yıllık dönemleri kapsayacak şekilde her yıl periyodik olarak DPT tarafından hazırlanan ve yayınlanan OVP’ler planlama hiyerarşisindeki yerini almıştır.

Geleceğe yönelik öngörülebilirliği arttırmak için üç yıllık dönemleri kapsayacak şekilde kalkınma planı ile uyumlu olacak şekilde DPT tarafından hazırlanan “OVP”, uzun vadeli amaçlara ulaşılabilmesi için her yıl revize edilerek dinamik bir yapı ihtiva etmesi sağlanmıştır. OVP’lerin yürürlüğe girmesi ve uygulanabilir olması için, DPT’nin bu programları hazırlaması yeterli olmamaktadır. Bunun için ayrıca Bakanlar Kurulu Kararı’na ihtiyaç vardır. Cumhurbaşkanının onayı ve Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından OVP yürürlüğe girebilmektedir.

2009-2011; 2010-2012; 2011-2013 dönemlerini içeren OVP’ler incelendiğinde; sosyal ve ekonomik yapıya dönük dünyada ve Türkiye’de gelişen olayların tarihsel ve güncel durum değerlendirmesi, mevcut sorunlar ve alınması gereken önlemler, temel amaç ve reform alanları, makro ekonomik politika ve hedefler, gelişme eksenleri ile hükümet başta olmak üzere kamu idarelerinin üç yıllık süreçte bahsi geçen alanlarda takip etmesi gereken yol haritasının işlendiği gözlenmektedir.

OVP, kalkınma planlarındaki uzun vadeli amaçların daha görünür olmasını sağlayan ve yine bu amaçların gerçekleştirilebilme oranlarını güçlendiren, ayrıca OVMP başta olmak üzere yıllık program ile kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarına kaynaklık eden önemli bir metindir. Fakat burada çok önemli bir ayrıntı gözden kaçırılmamalıdır. OVP ilk hazırlandığı dönemde her ne kadar kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarına yol gösterici nitelikte olsa da, kamu kurum ve kuruluşlarının hazırladıkları stratejik planlar da geleceğe dönük ulaşılmak istenen sonuçlar açısından OVP için yol gösterici olmuştur. Şöyle ki; kamu kurum ve kuruluşları hazırladıkları stratejik planları DPT’ye göndermekte; DPT, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefleri kalkınma planlarını da göz önünde bulundurmak kaidesiyle sentezleyerek OVP’yi hazırlamaktadır.

3.1.4. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)

2006-2008 dönemini kapsayan OVMP’de, bu planların hazırlanma gerekçeleri de açıklanmıştır. Bu gerekçeler; kamu mali yönetiminde yürütülen reform çalışmaları, kamu maliyesinde uygulanmaya çalışılan saydamlık ve hesap verilebilirlik olguları, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiliyor olması, bütçenin kapsamının genişletilmesi, iç kontrol ve dış denetim sistemlerinin Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmesi ile kamu idarelerinin mali yönetim alanındaki inisiyatiflerinin genişletilmesi; ayrıca 5018 sayılı kanun ile çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiş olması; bunun yanı sıra, bütçenin kapsamının genişletilmesi çerçevesinde bütçe uygulamalarında meydana gelen değişiklikler şeklinde sayılabilir.

5018 sayılı kanuna göre; merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, bakanlar kurulunun mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde DPT’ce hazırlanan OVP’yi kabul etmesiyle başlamaktadır. Yine aynı kanunda OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanması öngörülmektedir (Madde 16).

Maliye Bakanlığı’nca 2007-2009 dönemine ait hazırlanmış OVMP’de, bütçe hazırlık sürecini ve çok yıllık bütçeleme anlayışını yönlendiren ikinci önemli belgenin OVP ile uyumlu hazırlanan OVMP’ler olduğu belirtilmektedir. Bu belgelerin gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içereceğini ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanacağını ilgili plan ifade etmiştir. Bu maksatla hazırlanan OVMP; OVP’de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir (Kanun No: 5018; Madde: 16).

OVMP’de temel olarak; merkezi yönetim bütçesinin dayandığı temel makroekonomik göstergeler ve politikalar, merkezi yönetim bütçe büyüklükleri, merkezi yönetim bütçe açığının finansmanı, kurumsal ödenek teklif tavanları ve bütçe hazırlık sürecine ilişkin hususlar yer almaktadır.

Genel ve özel bütçe kapsamında yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşları OVP ve OVMP planlarını göz önünde bulundurarak stratejik önceliklerini tespit edecekler ve böylelikle stratejik planlama sürecinde stratejik planın bütçeyle ilişkilendirilmesini gerçekleştireceklerdir.

Burada önemli bir hususa değinmek faydalı olabilir. OVP’ye göre hazırlanan OVMP, ilk uygulamaya koyulduğu dönemde kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarına önemli bir girdi oluşturduğunu, sonraki süreçte kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarını DPT’ye göndermesi ile birlikte kalkınma planları ekseninde bu planları sentezleyen DPT’nin OVP’yi hazırladığı daha önce belirtilmişti. Aynı şekilde kamu kurum ve kuruluşları stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflere göre hazırladıkları bütçelerini de Maliye Bakanlığı’na göndermekte, Maliye Bakanlığı da bu bütçeleri, kalkınma planları ve OVP’ye göre sentezleyerek OVMP’yi hazırlamaktadır.

OVP ve mali planın amacına hizmet edebilmesi, bahsi geçen planların varlık nedenleri ile lafzının ve ruhunun doğru anlaşılacak kamu kurum ve kuruluşları tarafından buna göre hareket edilmesine bağlıdır. Ayrıca entegrasyonun sağlanması açısından DPT ve Maliye Bakanlığı’na büyük sorumluluk düşmektedir. Bunun yanında bahsi geçen program ve planların kanunda kastedilen zamanlarda çıkartılabilmesi için Bakanlar Kurulu’na da büyük sorumluluk düşmektedir. Çıkartılan program ve planların haziran veya temmuz aylarına sarkması diğer planların hazırlanması konusunda zamanlama yönünden sorun teşkil etmektedir. Ancak bu tedbirlerin zamanında alınması halinde hem stratejik planların ve hem de performans esaslı bütçelerin kendilerinden beklenen sonuçları daha etkin şekilde vermesi sağlanabilecektir.

Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan 2007-2009 dönemine ait OVMP’de bahsi geçen program ve planların diğer planlar ile birlikte düşünüldüğünde hem kamu yönetiminde hem de kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasını sağladığı ifade edilmiştir.

Maliye Bakanlığı'na hazırlanan 2008-2010 dönemine ait OVMP'de; kamu idarelerinde mali hizmetler birimleri (strateji geliştirme birimleri) kurularak, idarelerin mali yönetim ve kontrol fonksiyonlarını etkili bir şekilde yürütebilmeleri için gerekli idari kapasite oluşturulduğu ve merkezi uyumlaştırma fonksiyonu kapsamında, idarelerin mali yönetim, kontrol ve iç denetim uygulamalarının standartlara uygun bir şekilde icra edebilmelerini sağlamak üzere gerekli mevzuat düzenlemeleri ile eğitimlerin icra edildiği vurgulanmıştır.

3.1.5. Yıllık Program

Yıllık programlar kalkınma planlarını daha görünür kılmak, kalkınma planlarında belirtilen amaç ve hedefleri belli periyotlar dâhilinde gerçekleştirilebilmesi için DPT tarafından hazırlanan ve bakanlar kurulu kararının ardından cumhurbaşkanının onayı ve resmi gazetede yayımlanması ile yürürlüğe giren kısa vadeli planlardır. Yıllık programlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından fazlasıyla önemli hale gelen OVP ile OVMP'i da daha görünür kılan bir içerik arz etmektedir. Yıllık programlar OVP ve OVMP'den önce kalkınma planlarındaki amaç ve hedefler ekseninde hazırlanmaktaydı.

DPT'nin 2007-2008-2009-2010-2011 yılları için hazırlamış olduğu yıllık programlar incelendiğinde; bu programlarda bahsi geçen yılın makro ekonomik amaç ve politikaları, makroekonomik gelişmeler ve hedefler, kamu maliyesinde gelişmeler ve hedefler, gelişme eksenleri, Avrupa Birliği ve dış ekonomik ilişkiler gibi temel ve genel başlıklar altında; makroekonomik politikalar ve amaçlar, dünya ve Türkiye Ekonomisi'nde gelişmeler, genel devlet görünümü ve kamu iktisadi teşebbüsleri, rekabet gücünün, istihdamın, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi ile bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması, Avrupa Birliği'ne uyum süreci, çok taraflı ve ikili ekonomik işbirliği gibi alt başlıklardan oluştuğu gözlenmektedir.

Kalkınma planları mevcut planlama konseptinin değişmesi ile birlikte beş yıllık olmaktan çıktığı, yeni planlama anlayışı ile daha uzun vadeli bir görünüm kazandığı, bu değişim kapsamında OVP ve OVMP'lerin de planlama konseptine dâhil olduğu daha

önce belirtilmişti. Burada yıllık programlar yanında yatırım programına da kısaca değinmekte fayda vardır.

DPT'nin hazırlamış olduğu 2009-2011 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları Hakkındaki Genelge'de; kalkınma planlarında ortaya koyulan temel amaç ve hedefler uygulama dönemi içerisinde tüm plan, program, yatırım programı ve strateji çalışmalarına esas teşkil edeceği, bu kapsamda kalkınma planlarında ortaya koyulan tüm amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesine dönük hazırlanan OVP ile OVMP çerçevesinde kamu yatırım politikası ve öncelikler yatırım programlarında belirtildiği, kamu idarelerinin de plan ve programlarını yaparlarken bu ekseninde hareket etmeleri sağlanmaya çalışıldığı ifade edilmektedir.

Bahsi geçen genelgede kısaca yatırım programının asıl amacının kalkınma planında ortaya koyulan temel politika ve öncelikler ile aynı dönemi kapsayan OVP ve OVMP'de yer alan amaç, politika ve önceliklerin yanında, ortaya koyulan mali çerçeve ve bütçe tahminleri esas alınarak yatırım programlarının kamu idarelerince hazırlanmasının sağlanması olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca OVP ve OVMP başta olmak kaydıyla, kamu idarelerinin stratejik planları da program ve bütçe hazırlıklarında dikkate alınması amaçlanmaktadır.

DPT'nin 2009-2011 dönemini kapsayan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi incelendiğinde; kamu yatırım politikası başlığı altında kamu idarelerinin dikkat etmesi gereken genel öncelikler, sektörel, bölgesel ve proje bazında öncelikler, alt sektör bazında öncelikler tespit edilmekte; ayrıca yatırım programı hazırlama sürecinde uyulacak esaslar ayrıntılı bir şekilde belirtmektedir (DPT, 2008a: 2).

3.1.6. Bölgesel Planlar

İnsanın doğal ortamla karşılıklı etkileşim halinde bulunduğu yeryüzünü, doğal ortama, sosyo-ekonomik, kültürel (beşeri) ortama; veya doğal ortamla beşeri ortamın sentezinden oluşan coğrafi ortama göre bölgelere ayırmak mümkündür. Buna göre yeryüzündeki planlamaya esas olan bölgelerin, planlamadaki konusal yaklaşıma göre doğal bölgeler, sosyo ekonomik (kültürel) bölgeler, coğrafi bölgeler çerçevesinde

bölgesel coğrafyanın bölge tasnifindeki sistematığe bağlı kalarak ele alınması gerekmektedir (Özçağlar, 2003: 4).

Günümüzde bölge kavramının yaygın olarak kabul görmüş iki kullanımı vardır. İlki, ulus üstü düzeyde, genellikle coğrafi olarak birbirine yakın ikiden fazla ülkenin bir arada anıldığı farklı birlikler için kullanılmasıdır. İkinci kullanım ise genellikle kentten büyük, bir ülkenin tümünden daha küçük bir mekân parçası olarak tanımlanmasıdır. Burada ulus altı bölge kavramının karşılık geldiği anlamları vermek yerinde olacaktır (Özdiç, 2007: 9):

1. Coğrafi ya da toplumsal (fiziksel ya da kültürel) nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan ve o nitelikleriyle kendisine bitişik olan başka yönlerden farklılaşan toprak parçası;
2. İller ile merkezi yönetim kademesi arasındaki mülki yönetim kademesi;
3. İllerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eş güdümlenmesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetimsel birim;
4. Kimi ülkelerde (Fransa, Belçika, İtalya vd.) bir yerel yönetim kademesi...

Burada bölge kavramı yanında bölgesel kalkınma ile bölgesel planlama arasındaki ilişkiyi ve farklılıkları irdelemekte de fayda vardır. “Bölgesel kalkınma” kavramına tanımsal düzeyde bakarsak; bu kavrama yüklenen anlam, bölge tanımına bağlı olarak önemli ölçüde farklılaşabilir. Bölgeler arası gelişme düzeyi dünyada farklı kıtalar arası, ülkeler arası, aynı ülkede bölgeler-yöreler ve bir kentin semtleri arasında açığa çıkabilir. Bölgesel planlama ise bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi demektir. Bir mekânın en rasyonel biçimde düzenlenmesi ve bu düzenin gerektiği şekilde donatılmasıdır. Bunun için de, devletin elinde bulunan sulama ve enerji kaynakları, ulaşım, krediler, konut yatırımları, organize sanayi teşvikleri gibi tüm araçlardan yararlanma olanaklarını en iyi şekilde kullanma amacını güder. Bölge planlamasının ana teması bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesidir (Arslan, 2005: 278).

Bölgesel kalkınmaya ilk bakış açısını, kalkınmış ülkelerin karşılaştırmalı olarak bölgesel kalkınmayı bir piyon olarak görmeleri oluşturmuştur. Ülkelerin sahip olduğu refah düzeylerinin adil bir şekilde dağıtılması için devlet, bir araç olarak bölgesel kalkınma ajanslarını oluşturmuştur (Chakravorty, 2000). Bölgesel kalkınma ajansları, “merkezi ve yerel hükümetin hakimiyeti dışında, ekonomik kalkınmayı desteklemeyi hedefleyen, bölgesel düzeyde yönetilen, yarı-özerk örgütler” olarak tanımlanmaktadır (McMaster, 2006: 347-358). Liberalleşme ve koruyucu politikaların varlığı neticesinde bölgesel kalkınma ajanslarının oluşturulması, bütünsel açıdan bakıldığında devletin kalkınması için büyük önem taşımaktadır (Leinbach, 1995: 201-209).

Bölgesel kalkınma yanısıra, bölgesel planlamanın yapılması da önem taşımaktadır. Bölgesel planlama, toplumun geleceğe yönelik ne çeşit bir yerleşim yeri isteyebileceğine yönelik aktivitelerin ya da faaliyetlerin belirlenmesi süreci olarak tanımlanabilir (Haughton and Counsell, 2004: 135-145).

Bölgesel planlama ve bölgesel gelişme teorilerinin evrimi tarihsel perspektiften 4 aşamaya ayrılabilir (Keskin, Sungur: 276-277):

- 1.Çevresel koruma ve kaynak gelişimine dayalı erken yaklaşımlar (1920-1950);
- 2.Ulusal ölçekte etkin ve adil ekonomik gelişmeyi amaçlayan refah bölgeselciliği (1950-1980);
- 3.1980 sonrası neo-liberal fikirlere dayalı yüksek düzeyde rekabetçi girişimsel bölgeselcilik;
- 4.Bölgesel planlama ve bölgesel gelişme teorisine yeni bir yaklaşımın temeli olarak yeni bölgeselcilik kavramının gelişmesi...

Yakın zamana kadar, bölgesel politika, firma merkezli, teşvik tabanlı devlet odaklı ve standartlaşmış bir şekilde kendini göstermiştir. Bu uygulamanın asıl sahibi ise Keynesyen iktisadın bıraktığı mirastır (Amin, 1999: 365). 1945 sonrasında politik çıkarlara yönelik büyüme için ilk güçlü döneme girilmiştir. Çünkü İkinci Dünya Savaşı sonrasında merkezi planlama benimsenmiş ve 1945 sonrasında bölgesel düzeyde sivil savunma amaçlı bölgesel sınırlar kullanılarak bir planlama benimsenmiştir (Wannop ve

Cherry, 1994: 29-58). 1960'lardan sonra gelişmiş ekonomilerin çoğunda bölgesel politikalar, gelir dayanışması şeklinde az gelişmiş bölgelerde talebi canlandırmak için gelirin tekrar dağıtılmasını öngören refah politikalarından beslenmekteydi. Neo liberal yaklaşımın tekrar güçlenmeye başlaması ile birlikte piyasa mekanizması merkezli yeni bir anlayış bahsi geçen anlamda güç kazanmaya başlamıştır (Amin, 1999: 365). Tabii ki bu süreçte de merkezi planlamadan miras kalan bazı anlayışlar da mevcuttur (Powell, 1978: 5-13).

Bu iki kalkınma projesin çok sayıda ortak yönü vardır. Kalkınmanın standart reçetelerle yürütülen teknokratik ve apolitik bir yaklaşıma dayandırılması, ulusal yönetimlerin ve egemen güçlerin bu projelere yönelik istekli tutumu; aktörleri değişmekle birlikte uluslararası kuruluşların ve ulus ötesi yapılanmaların öncü rolünün varlığı gibi konular açısından her iki kalkınma projelerin birbiri ile çok benzer olduğu söylenebilir. 1980'lerden sonra ulus devlet yapılanmasında köklü değişiklikler getiren kapsamlı devlet reformlarının, devletin toprak üzerindeki örgütlenmesine ilişkin boyutu yerelleşme ve bölgeselleşmeyi temel alan politikalara bırakmıştır (Karasu, 2009: 1-4).

Bu anlamda yerel kalkınma anlayışının dayandığı yaklaşımın temelinde, "Fordizm"den "Post-Fordizm"e ve merkeziyetçi yapıdan, adem-i merkeziyetçi yapıya geçiş bulunmaktadır. Büyük ölçekli kitlesel üretimden küçük ölçekli esnek üretime geçiş anlamına gelen bu süreç, öz kaynak ve yerel girişimciliğin öne çıktığı küçük ve orta boy işletmeleri esas almaktadır. KOBİ'lerin günümüzün küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları, bu işletmelere ekonomik gelişmenin lokomotif görevinin verilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu arada yönetim yapısı da buna göre şekillenecek, giderek daha fazla devlet yetkisi kullanan yerel yönetimler ve kalkınma ajansları, özellikle alt yapı yatırımları ve yabancı sermayenin önünü açıcı tedbirlerle tüm güçleriyle bu sürece dâhil olacaklar; bölgelerine sermaye için küresel rekabet ortamında diğer kentlerden-bölgelerden daha cazip koşullar üretmeye programlanacaklardır (Yılmaz, 2010: 182).

Sanayi, istihdam, alt yapı gibi alanlarda daha önce ulusal düzeyde tanımlanan, planlanan, yönetilen ve denetlenen politikaların yeni bölgeselleşme yaklaşımı ile bölge ölçeğinde yeniden kurgulandığına, kurumsallaştığına tanık olunmaktadır (Karasu, 2009:7). Bölgesel planlamayla, aynı zamanda bölgelerin sanayileşme yönlü

büyümlerine destek verilmiştir (Dwyer, 1986: 232-240). Bölgelere politika belirleme/düzenleme yapma olanağı tanınmasıyla birlikte ulus devletin bu alandaki rolünün yeniden tanımlanması söz konusu olmaktadır. Bölge kalkınma ajansları, bu kurumsallaşmanın en önemli araçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Karasu, 2009: 7).

Bu süreçte kentlerin ve bölgelerin ekonomik gelişmeleri; büyük uluslararası sermaye ile kurabildikleri bağlantılarla, dolayısıyla kendilerini pazarlama güçleri ile tanımlamaktadır. Bu nedenle bölge planlamaya ilişkin yaklaşımlarda ağırlıklı olarak bölgelerin uluslararası düzlemde girecekleri sermaye çekme yarışında güçlerini arttıracak politika ve önlemlerin geliştirilmesi biçiminde şekillenmiştir (Ecemiş Kılıç, 2004: 71).

Ohmae, günümüz küresel dünyasında ulus devletin artık önemini yitirdiğini, ekonomik faaliyetlerde bölgelerin odak noktası haline geldiğini öner sürmektedir. Gerçekten; ekonomi politikalarının koordinasyonunda bölgeler, oldukça önemli bir düzey olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle coğrafi olarak büyük ülkeler açısından, ulusal sistemin altında yer alan ve merkezi olmayan (decentralized) bir alt-sistem yapılanması, ülkenin ekonomik kalkınmasında daha faydalı ve işlevsel olabilmektedir. Ancak bu noktada, bölgeleri ve bölgesel düzeydeki politikaları diğer düzeydeki politikalara tercih etmek için, bazı koşulların da mevcut olması gerekmektedir. Bu koşullar (Keskin, Sungur, 2010: 275):

1. Merkezi uygulamaların işlem maliyetlerinin yüksek olması ve planlama ve uygulama ayrıntılarının bölgeye bırakılması;
2. Bölge yöneticisinin, politika uygulamalarının üst düzeyde alınan kararları kendine göre yorumlamasının üst düzeyde meydana getireceği sıkıntıları en aza indirmek için bazı kararların bölgeye bırakılması;
3. Teşvik ve paylaşım sorunlarının bölge üstü düzeyde meydana getireceği sorunlar nedeniyle bu faaliyetlerin bölge düzeyinde düzenlenmesi;
4. Bölge değerlerinden en etkin şekilde yararlanabilmesi için, bu üstünlüklerin bölge tabanında ele alınmasının gerekmesidir.

Türkiye’de planlı döneme geçişle birlikte bölge planlarının yapılması ve uygulanması gerekliliği de gündeme gelmiştir. İlk kalkınma planı dönemi ile çalışmaları başlatılan bölge planları, bu planlama yaklaşımının hangi örgütler aracılığı ile yapılması, hangi araçları kullanması gerektiği konusunda arayışlarla geçmiştir (Ecemiş Kılıç, 2004: 67).

Türkiye’de ilk bölgesel planlama çalışması 1950’li yılların sonlarında başlamış ve 1. ve 2. Beş Yıllık Kalkınma Planları dönemlerinde hızlanmıştır. 1. Beş yıllık Kalkınma Planı uygulamasına başlanıldığında, ekonomik gelişmenin bölge düzeyindeki etkilerinin izlenmesinde güçlüklerle karşılaşmış, ulusal planın bölgesel gerçeklere dayanmasının gerekliliği hissedilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda, seçilen birkaç pilot bölgede her biri farklı bir soruna yönelmiş bölgesel planlama çalışmalarına başlanmış, Doğu Marmara, Zonguldak, Çukurova, Antalya ve Keban Projeleri hazırlanmıştır. 1. ve 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yapılan ama kurumsallaşamayan bu bölgesel planlama çalışmalarından sonra 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine kadar ciddi bir bölgesel planlama çalışması yapılmamıştır (Tutar, Öztürk, 2003: s. 5).

Türkiye’de bölge planlarına ilişkin yetkilendirme 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu ile yapılmıştır. Kanunun bölge planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konulmasına ilişkin 8. Maddesinde; “bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde DPT yapar veya yaptırır”; ifadesi yer almıştır (Ankara Kalkınma Ajansı, 2011).

Yine bölge plan ve programlarını yapma yetkisi, 540 sayılı DPT Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 2. maddesi gereğince DPT’ye aittir. Nitekim DPT bu yetki çerçevesinde bugüne kadar; DAP (Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, DOKAP (Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, GAP (Güney Doğu Anadolu Projesi) ve ZBK (Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi) gibi bölgesel planları ihale usulü ile danışmanlık firmalarına veya üniversitelere yaptırmıştır (Akpınar, 2010: 11).

Neo-liberal politikaların Türkiye’deki planlama anlayışına etkilerini Yılmaz şöyle yorumlamaktadır:

1980'den sonra hemen her alanda önemli dönüşümlerin gerçekleştirildiği yıllar olmuş; başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası örgütlerin sunduğu reçetelerle uygulamaya sokulan neo-liberal politikalar, Batı kapitalizmine eklenme süreci hızlanmıştır. Bu kapsamda, 1980 öncesi dönemde egemen olan ithal ikameci sanayileşme politikaları terk edilerek, yaşanan askeri müdahalelerin kurduğu zemin üzerinde 1970'lerde gelişmiş dünya ekonomisinde yaşanan kriz ve yeniden yapılanma dönemine uygun tarzda liberal politikalar izlenmeye başlanmıştır (Yılmaz, 2010: 183).

Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansı kavramına yönelik ilk çalışmalar 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu sürecin Türkiye'de başlamasındaki amaç yurtiçinde beklenen yerelliklerin kendi içsel kalkınma dinamiklerinin yanı sıra Avrupa Birliği'ne uyum sürecini hızlandırmaktır. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulmasında en önemli sebep hiç kuşkusuz Avrupa Birliği'ne üyelik sürecidir. Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, üye olacak ve aday olacak ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulmasını istemiştir (Konya Ticaret Odası, 2006: 3).

Bu doğrultuda öncelikle topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistiksel bölge olarak bilinen Avrupa Birliği (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Daha sonra da 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, katılım öncesi mali yardım programından yararlanabilmek için Bölge Kalkınma Ajansları'nın kurulması öngörülmüştür (Hasanoğlu, Aliyev, 2006: 81).

Bu çerçevede gerçekleştirilen kurumsal ve kanuni bazı düzenlemeler ile Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları'na uyum sağlamaya çalışılmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadede bölgesel politika alanında uyum için belirlenen öncelikler aşağıdaki gibidir (Özmen, 2008: 334):

1. İBBS (Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması) bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal, ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi;

2. Bu başlık altındaki mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi;
3. Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması;
4. Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi.

Türkiye’de bölgesel kalkınma politikalarına bakıldığında, bölgesel kalkınma konusunda hep yukarıdan aşağıya doğru bir yapılanmanın esas alındığı gözlenebilir. Fakat merkezi bir biçime yukarıdan aşağı doğru benimsenen bölgesel politikalardan beklenen sonuçlar alınamamıştır (Emini, Görün, 2010: 124). Türkiye, Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında, en fazla bölgesel dengesizliğe sahip olan ülke olarak karşımıza çıkmaktadır (Tutar ve Demiral, 2007: 71). Küreselleşme ve AB’ye adaylık sürecinin etkisi ile yukarıdan aşağı bölgesel kalkınma politikaları yerine, aşağıdan yukarıya bölgesel kalkınma politikalarına dönük ihtiyaç belirmiştir (Emini ve Görün, 2010: 124).

Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında temel araç olan “bölgesel kalkınma planları” Türkiye’deki genel kalkınma politikası hedef ve stratejileri çerçevesinde, bölgesel dengesizliklerin azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözüme kavuşturulması gibi temel sosyo-ekonomik amaçlar doğrultusunda, bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik olarak hazırlanmaktadır. Bu gerçekten hareketle, Türkiye’de bölgesel gelişmenin sağlanması, bölgelerarası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması ve bölgesel kalkınmanın hızlandırılması için çeşitli politikalar ve araçlar uygulamaya konulmuştur (Tutar, Demiral, 2007: 71).

25.01.2006 tarihinde 32 maddeden oluşan kalkınma ajanslarını düzenleyen “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” TBMM’de kabul edilmiştir. Kanunda varlık nedenleri, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını sağlamak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası eşitsizliği gidermek şeklinde

belirtilen kalkınma ajansları aslında, küresel stratejileri ve iş dünyası hedeflerini hayata geçirecek bir yapı olarak kurgulanmıştır (Demirci, 2006: 34).

Kalkınma ajansları bölgeler esas alınarak, DPT'nin bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine bakanlar kurulu kararı ile kurulacağı, ajansların tüzel kişiliğe haiz ve ilgili kanunu ile düzenlenmemiş her hususta özel hukuk hükümlerine tabi olacağı, kalkınma ajanslarının ulusal düzeydeki eşgüdümünü DPT'nin üstleneceği (Kanun No: 5449, Madde: 3-4) belirtilmiştir.

DPT B.02.1.DPT.0.10.04-91.418/3031 sayılı yazısı ile bölge planları hazırlığı ve koordinatörlüğü konusunda kalkınma ajanslarını görevlendirmiştir. 5449 sayılı kanunda, kalkınma ajanslarının tüm faaliyetlerini bölge planları çerçevesinde yürütmeleri gerektiği ifade edilmiştir (Ankara Kalkınma Ajansı, 2011).

Kalkınma Ajanslarının idari yapısı dört unsurdan oluşmaktadır. Bunlar (Kanun No: 5449; madde: 7-17; Altınışık ve Peker, 2010: 154-155):

1. Kalkınma Kurulu: Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulmuştur. Kalkınma Kurulu illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşmaktadır. Kalkınma Kurulu, kurul başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Ayrıca kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine kurul başkanı tarafından toplantıya çağrılabilir. Kalkınma Kurulu'nun görev ve yetkileri:

- Üyelerin tespit edilmesi,
- Yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşerek değerlendirme yapmak ve yönetim kuruluna öneride bulunmak,
- Bölge ile ilgili yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak,
- Toplantı sonuçlarını DPT'ye göndermek ve sonuç bildirisini yayınlamak şeklinde sayılabilir.

2. Yönetim Kurulu: Yönetim kurulu ajansın karar organıdır. Yönetim kurulu tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu

tarafından özek kesim veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Yönetim kurulu başkanı validir. Yönetim kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar verir. Yönetim kurulunun görev ve yetkileri;

- Yıllık çalışma programını kabul etmek ve DPT'nin onayına sunmak;
- Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralaması ile hizmet alımına karar vermek;
- Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu DPT'ye göndermek;
- Ajans bütçesini onaylamak ve DPT'ye göndermek;
- Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak;
- Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek;
- Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek;
- Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki iş bölümünü onaylamak;
- Genel sekreteri belirlemek ve DPT onayına sunmak;
- Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek.

Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan yetkilerden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

3. Genel Sekreterlik: Genel sekreterlik ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreterin görevleri:

- Yönetim kurulu kararlarını uygulamak;
- Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak;

- Ajans gelirlerini toplamak; 4. maddeye göre belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak;
- Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek;
- Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak;
- Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek mali destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek;
- Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak;
- Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek;
- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak;
- Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek;
- Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek;
- Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak;
- Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek;
- Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.

4. Yatırım Destek Ofisleri: Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, yönetim kurulu kararı ve DPT onayı ile artırılabilir. Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu olup, bu ofislerin yatırımcılara sunduğu hizmetler tamamen ücretsizdir. Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri:

- Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek;
- İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek;
- Başvurular hakkında ön inceleme yapmak;
- DPT'nin ulusal düzeyde ajansların koordinasyonuna dönük çıkaracağı düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak;
- İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek;

şeklinde sayılabilir.

Bu değişim sürecinde; bölge planlarının da niteliklerinde önemli değişiklikler meydana geldiği görülmektedir. Bugüne kadar yapılmış DAP, DOKAP gibi bölge planlarının “kalkınma plancılığı”na uygun olarak fiziki dengelerin, nicel detayların bütünlüklü bir anlayış içerisinde hazırlandığı; kalkınma ajanslarının yaptıkları bölge planlarının ise “stratejik plancılık”a uygun olarak soyut hedeflerin piyasaya uyumu gözetilerek parçalı bir anlayış içerisinde hazırlandığı ifade edilebilir (Akpınar, 2010: 11).

3.1.7. İl Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı; ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plana denilmektedir (Kanun No: 3194; Madde: 5).

Çevre Düzeni Planı; konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler, kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma, kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen, yönetsel mekânsal ve işlevsel bütünlük gösteren, sınırları içinde varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen 1/25.000, 1/50.000, 1/100.000 veya

1/200.000 ölçekte hazırlanan plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır (Narinoğlu, 2007: 65).

İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il çevre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. "İl Çevre Düzeni Planı", belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır (Kanun No: 5302; Madde: 6).

Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelikte, "çevre düzeni planı"; kalkınma planları ve varsa bölge planlarını temel alarak rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlayan, tarihi, kültürel ve doğal çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik genel hedefleri, ilkeleri, stratejiyi ve politikaları belirleyen, karar ve hükümleriyle alt ölçekli planları yönlendiren, plan kararları açısından ekosistem bütünlüğü, arazi kullanım sürekliliğini sağlayan, geri besleme sürecine sahip olan, karşılaştırılabilir, değerlendirilebilir, sorgulanabilir, geliştirilebilir ve güncellenebilir standart veri tabanına sahip olan, sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak ekolojik ve ekonomik kararların bir arada düşünülmesini sağlamak üzere, korunması gereken alanlara ilişkin politika ve stratejileri belirleyen üst ölçekli plan niteliği taşıdığı vurgulanmıştır (Madde: 5).

3.2. Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Yatay Entegrasyon

Belediyelerin, stratejik planlarını ilgili mevzuat dâhilinde üst ölçekli planları dikkate alarak hazırlamak zorunda olduğu daha önce belirtilmişti. Yine, belediyeler bütün faaliyetlerini stratejik planlarına göre dizayn etmeleri gerekmektedir. Bu nedenle burada belediyelerin stratejik planlamasında yatay entegrasyon hususunda hizmet sınırları mülki idare sınırları bakımından aynı olan büyükşehir belediyesi stratejik planı ile il özel idaresi stratejik planı ve büyükşehir belediyesi stratejik planı ile büyükşehir sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerin stratejik planları karşılıklı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ayrıca belediyelerin stratejik planlamasında yatay entegrasyonun sağlanabilmesi için kendi hazırladıkları diğer planların stratejik planları ile entegre edilmesi gerekmektedir.

3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planları ile İl Özel İdareleri Stratejik Planları

İl Özel İdareleri Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. 1870’te çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, eski nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve yeni hükümler getirmiştir. Vilayetlerin esas olarak bir adem-i merkeziyet idaresi haline getirilmesi kanuni yönden ilk olarak 1876 tarihli Kanuni Esasi ile olmuştur. II. Meşrutiyet döneminde 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanun) çıkartılmıştır. Bu yasada il özel idaresi; “il, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanunla belirlenmiş ve sınırlanmış özel görevleri gerçekleştirmekle yükümlü bir tüzel kişi” olarak ifade edilmiştir (Çiftelinar, 2006: 123-124).

1876 Kanun-i Esasi ile tüzel kişilik kazanan bu kuruluşlar 1913 yılından 1987 yılına kadar geçici kanun ile yönetilmişlerdir. Bu kuruluşlar 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı kanun⁹ ile daha özerk, güçlü ve geniş teşkilata sahip yerel yönetimler haline gelmişlerdir (Çetin, 2007: 79). İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanabilir. İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır (Kanun No: 5302, Madde: 3).

İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına dönük altyapı hizmetlerini il sınırları içinde; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevlendirilmiştir (Kanun No: 5302, Madde: 6).

⁹ “İl Özel İdaresi Kanunu”, Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, **Resmî Gazete**, Sayı: 25745, Tarih: 22.02.2005.

5018 ve 5302 sayılı kanunlarla girilen yeni dönemde, il özel idarelerine stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmesi ve bu idarelerin faaliyetlerini bu planlar çerçevesinde yapmaya yöneltilmeleri, stratejik yönetim mantığının (Kutlu, Kocaoğlu, 2010: 139) bu kurumlarda da içselleştirilmesini zorunlu kılmıştır.

5302 sayılı kanununun 31. maddesinde “vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunacağı; stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceğini; stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşüleceği” hükümleri yer almıştır.

İl özel idarelerinin de ilgili mevzuat dahilinde stratejik plan hazırlıyor olması, bu kurumlarla il sınırları içerisinde yer alan ve stratejik plan hazırlayan diğer yerel yönetim birimleri arasında entegrasyon sorununu gündeme getirmiştir. Özellikle metropoliten alanlara dönük olarak 2004 yılında çıkartılan Büyükşehir Belediye Kanunu’nun, nüfus yoğunluğu fazla ve kentlerin iç içe geçtiği iki ilde, mülki idare sınırları ile metropoliten alan yönetimi sınırlarını bir tutması, bahsi geçen yerlerde stratejik planlama açısından entegrasyon sorununu daha da fazla ön plana çıkartmıştır.

3.2.2. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçerisindeki İlçe Belediyeleri Stratejik Planları ile Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planları

5018, 5393 ve 5216 sayılı kanunlar (nüfusu 50 binin üzerindeki belediyelerin) stratejik plan hazırlamasını bir yükümlülük olarak ifade etmiştir. Yine İçişleri Bakanlığı’nın 2005/36 sayılı genelgesi ile belediyelerin stratejik planlarını mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde performans planlarının bahsi geçen yılbaşından önce hazırlanması ve bunların bütçeye veri teşkil etmesi gerektiği hususunu belirtmiştir. 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun geçici dördüncü maddesinde, stratejik plan hazırlamakla mükellef belediyelerin, bahsi geçen planları adı geçen kanun yürürlüğe girmesinden itibaren (bir defaya mahsus) bir yıl içinde hazırlayabilecekleri hükmüne yer vermiştir.

İlgili mevzuat dâhilinde Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesi ve bu büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri, mahalli idareler seçimlerinin ardından 6 aylık süre içerisinde stratejik planlarını hazırlamakla mükelleftirler. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri arasında stratejik plan hazırlanması sürecinde herhangi bir vesayet ilişkisi söz konusu olmadığından, büyükşehir belediyeleri stratejik planları ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin stratejik planlamasında yatay entegrasyon sorunu düzleminde ele alınmıştır. Belediyeler açısından stratejik planlama olgusuna daha önce değinildiğinden burada tekrar ele alınmayacaktır. Yeni getirilen stratejik planlama anlayışının belediyeler açısından belli bir anlam ifade edebilmesi, bu kurumların kendilerinin hazırladığı diğer planların stratejik planları ile entegre edilebildiği ölçüde mümkün gözükmektedir. Bu açıdan performans programı, belediye bütçesi, faaliyet raporu, iç kontrol sistemi ve imar planları önem arz etmektedir.

3.2.3. Belediyelerin Stratejik Planlamasında İç Dikey Entegrasyon (Mikro Planların Entegrasyonu)

Belediyelerin stratejik planlamasında iç dikey entegrasyon (mikro planların entegrasyonu) açısından ele alınabilecek planlar belediye stratejik planı ile performans programı, belediye bütçesi; faaliyet raporu, iç kontrol sistemi, imar planları şeklinde sayılabilir. Bu planlar ile belediye stratejik planı arasındaki entegrasyon ne kadar başarılı gerçekleştirilirse, stratejik planlamada iç dikey entegrasyon da o kadar başarılı sağlanmış olur. Bu çalışmada ise iç dikey entegrasyondan daha ziyade belediyelerin stratejik planlamasında dikey ve yatay entegrasyon (makro ve mezo planlar) üzerinde durulmuş olması nedeniyle, iç dikey entegrasyona dönük planlar üzerinde yoğunlaşılacaktır.

Dünyadaki son yirmi yıllık süreç, dışa açılma ve uluslararası etkileşimler arttıkça sınırların belirsizleştiği, bilginin elde edilmesi, çeşitliliği ve etkin biçimde kullanımının, ilerleme ve değişimin temel unsuru olduğunun anlaşıldığı bir dönem olmuştur (Yılmaz, 2007: 35). Dünyada yaşanan gelişmeler ve Türkiye'ye özgü dinamikler uzun bir zamandır kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya koymuştur (Dinçer ve

Yılmaz, 2003: 53). Böylelikle klasik yönetim anlayışı ve bütçeleme sisteminde de önemli değişimler yaşanmıştır. Bu kapsamda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi ön plana çıkmaya başlamıştır.

2009 yılında Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi, stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişkinin performans programları aracılığı ile kurulabileceğini belirtmiştir. Bahsi geçen rehberde bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programlarının, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olacağını ifadelendirilmiştir (9).

Bir mali yılda idare tarafından yürütülecek faaliyetler belirlediğinde detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme yapılması gerektirmektedir. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturduğundan önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özen, performans esaslı bütçeleme sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlayacaktır. Bu nedenle faaliyet sonuçları üzerinde yapılacak performans değerlendirmesi kadar, program hazırlığında yapılacak ön değerlendirmeler de büyük önem arz etmektedir (Erüz, 2006: 225-226).

Kelime anlamı olarak bütçe, gelecek dönemde elde edilecek gelirleri ve yapılması planlanan harcamaları gösteren tablo olarak ifade edilmektedir (Özen, 2008: 4). Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre bütçe; "il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir meclis kararı" olarak ifade edilmiştir (Madde: 5).

Türkiye'de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişinde 5018 sayılı kanun ve bu kanun çerçevesinde yürütülen ikincil mevzuat çalışmaları esas alınmaktadır (Özen, 2008: 198) Söz konusu kanun, 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmış ve kamu mali yönetim sistemimize mali şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, ön mali kontrol, iç

kontrol, iç denetim, dış denetim, kamu zararı, faaliyet raporu gibi kavramlar getirmiş ve mali hizmetler birimi ile iç denetim koordinasyon kurulu gibi birimler kurulmuştur (Arslan, 2006: 58).

Kanun kapsamında kamu kurumlarının kalkınma planı, yıllık programlar ve ekonomik imkânlar çerçevesinde stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini de stratejik plana dayandırmaları öngörülmektedir. Ayrıca DPT tarafından OVP ve buna uyumlu olarak Maliye Bakanlığı tarafından OVMP'nin hazırlanması öngörülmektedir. Bu belgeleri temel alacak şekilde hazırlanacak bütçelerde ise izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir (Özen, 2008: 198).

Maliye Bakanlığı'nın 2004 yılında yayımladığı Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'nde, performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu ana hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmış ve performans esaslı bütçelemenin temel unsurları olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu sayılmıştır (12).

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı maliyetlendirme aşamasında gerçekleştirildiği, her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulmasının mümkün olduğu, bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabileceği, daha önceki bölümlerde vurgulanmıştı. Hedefin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabileceği ve beş yıllık toplam ise planın tahmini maliyetini vereceği aşıkardır. (DPT, 2006: 41-42).

Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülüp değerlendirilmesi gerektiği Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir (Madde:5).

Stratejik plana sahip bir kamu kurumu her yıl uygulamasının değerlendirmesine yönelik faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. Faaliyet raporları performans amaçları planında ifade edilen performans amaçları ile elde edilmiş performansların karşılaştırıldığı ve başarılamayan amaçları gerçekleştirmek için atılması gerekli olan adımları içeren iki kısımdan oluşmaktadır. Performans raporu olarak da ifade edilebilecek faaliyet raporları mevcut performansı, bir performans amacının başarılmama nedenini ve tahmini başarıma sürecini kapsamaktadır. Böylece faaliyet raporları tıpkı çok yıllı btlemede olduğu gibi hem geçmiş yıl uygulama sonuçlarını; hem de gelecek dönem dâhilinde performans hedeflerinin gerçekleştirilme düzeylerini ortaya koymaktadır (zen, 2008: 69).

Yine faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanması gerektiği, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız, tarafsız, açık, sorumlu, tutarlı, tam açıklamalı, yıllık olarak hazırlanması gerektiği, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. (Madde: 4-9).

İç kontrol sistemi, kurum hedeflerine ulaşılması, faaliyetlerin düzenlemelere uygun, etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, mali ve mali olmayan bilgilerin doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması hususlarında makul güvence elde etmek üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından risk esaslı olarak gerçekleştirilen süreçtir (Bülbül, 2009: 8).

Başka bir ifadeyle iç kontrol, bir kurumun, kuruma ait politikaların ve hükümet programlarının istenilen sonuçlara ulaşması; bu programlar için kullanılan kaynakların, belirlenen kurumsal amaç ve hedeflerle uyumlu olması; programların israf, hile ve kötü yönetimden korunması; rapor edilmesi ve gerektiğinde karar alma mekanizmalarında kullanılması amacıyla oluşturulan organizasyon, politika ve prosedürler bütünüdür (Keskin, 2009: 15).

Kısaca özetlemek gerekirse; iç kontrol, süreç ve iş akışları içinde yerleştiren, kişilerden etkilenen, kurumun amaçlarına ulaşmasında kullanılan bir araçtır. Makul lde güvenilirlik sağlar. Bu zellikleri ile iç kontrol kurum yönetiminin sorumluluğundadır (Uzun, 2009: 61).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu dâhilinde hazırlanan iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslar, belediyelerin 2006 yılından itibaren iç kontrol sistemlerini oluşturmalarını zorunluluk haline getirmiştir.

Belediyelerin hazırlamış olduğu imar planlarının, stratejik planlarla entegre olması stratejik planlamada iç dikey entegrasyon (mikro düzeyde entegrasyon) açısından önem arz etmektedir. Özellikle alt ölçekli mekansal planların, ilgili belediyelerin stratejik planındaki vizyon ve temel amaçlara göre hazırlanmasının yanında; mekansal stratejik planlarda, stratejik planlarla çelişen değişimlere gidilmemesi sağlanmalıdır.

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 (Yıldız, 2006: 72) olarak ifade edilebilir; ve bu planların stratejik planlarla entegrasyonu stratejik planlamada iç dikey entegrasyonun gerçekleşmesine büyük katkı sunacaktır.

BÖLÜM 4: STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE DİKEY ENTEGRASYON ve İSTANBUL ÖRNEĞİ

2002 yılından itibaren Türk Kamu Yönetimi'nde stratejik planlama sürecine geçildiği daha önceki bölümlerde ifade edilmişti. Bu bölümde Türkiye'de her açıdan diğer yerleşim yerlerine göre daha fazla ön plana çıkmış olan İstanbul metropoliten alanında yer alan yerel yönetim sistemi, stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyon açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Bu bağlamda metropoliten alana dönük yerel kamusal mal ve hizmet üreten İBB Stratejik Planı, stratejik planlamada dikey entegrasyon açısından; kalkınma planı, hükümet programları, OVP, OVMP, yıllık programlar, bölge planı ve çevre düzeni planı ile kıyaslamalı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Burada bahsi geçen planlar sadece İBB Stratejik Planı açısından değil; aynı zamanda kendi aralarında da entegrasyon açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Stratejik planlamada dikey entegrasyon açısından İBB Stratejik Planı ile üst ölçekli planlar daha temel noktalarda değerlendirmeye tabi tutulurken; İBB'nin kendi hazırladığı Bölge Planı ve İl Çevre Düzeni Planı daha ayrıntılı değerlendirilmeye çalışılmıştır. Burada entegrasyon açısından bir anlam ifade etmeyeceği düşünüldüğü için 2009 yılından sonra çıkartılan bir kısım üst ölçekli plan, İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nın hazırlanma dönemi göz önünde bulundurularak dikkate alınmamıştır. Bu bağlamda 9. Kalkınma Planı – İBB 2010-2014 Stratejik Planı; 60. ve 61. Hükümet Programı – İBB 2010-2014 Stratejik Planı; 2009-2011 dönemine ait OVP- İBB 2010-2014 Stratejik Planı; 2009-2011 dönemine ait OVMP – İBB 2010-2014 Stratejik Planı; 2009 dönemine ait Yıllık Program- İBB 2010-2014 Stratejik Planı; İSTKA (İstanbul Kalkınma Ajansı) 2010-2013 Dönemini Kapsayan Bölge Planı-İBB 2010-2014 Stratejik Planı; Çevre Düzeni Planı – İBB 2010-2014 Stratejik Planı üzerinde durulmuştur.

İster dikey düzlemde, isterse yatay düzlemde olsun; stratejik planlama sürecinde ortaya çıkan entegrasyon sorununun nedenleri İBB Stratejik Planı üzerinden değerlendirmeye tabi tutulduğu için, burada İBB'nin Stratejik Planı ile ilgili belli başlı bilgileri vermek daha doğru olacaktır.

İBB'nin 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Planı, belediyenin kurumsal yapısının ötesinde bir bütün olarak İstanbul şehrine yönelik bir çerçeve metin niteliğindedir. Bu durum, yapılan vizyon ve misyon tanımlarından da anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, belediyenin iç yapısının yanı sıra faaliyetleri hakkında da amaçlara ve hedeflere yer verilmiş; stratejik planda öngörülen temalar ve stratejik amaçlar, 1/100.000 Ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı'nda öngörülen vizyon ile ilişkilendirilmeye çalışılmıştır (Bozlağan, 2011: 178).

İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda benimsenen vizyon; "Türkiye'nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi olan İstanbul'u eşsiz mirasına sahip çıkararak, yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya şehri yapan öncü ve önder belediye" şeklinde belirlenmiştir. Misyon ise "medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul'a karşı tarihi sorumluluğumuzun gereğini yerine getirerek şehrin yaşam kalitesini arttırma, özgün kimliğini pekiştirme ve saygın bir dünya şehri haline gelmesine katkı sağlama adına, yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak"; şeklinde ifade edilmiştir (2010: 57).

İBB Stratejik Planı'nda benimsenen değerler ise adalet, güven, saydamlık, kalite, verimlilik, katılım, liderlik olarak belirlenmiştir. Ayrıca stratejik temalar da; "toplumsal/çevresel/ekonomik sürdürülebilirlik, erişilebilirlik, verimlilik, katılımcılık ve etkililik olarak tanımlanmış ve stratejik katmanlar ise; hizmet odaklılık, operasyonel mükemmellik, kaynak yönetimi olarak ifade edilmiştir (2010: 57-58).

Planda benimsenen stratejik amaçlar ise kurumsal yapıda yer alan birimlere göre sınıflandırma yerine, fonksiyonel bir sınıflandırma metodolojisi izlenerek oluşturulmuştur. Bu düzlemde İBB'nin üretmiş olduğu tüm yerel kamusal mal ve hizmetler düşünülerek sekiz AHA (Ana Hizmet Alanı) belirlenmiş; ayrıca bu mal ve hizmetlerin üretilmesini sağlayan genel yönetim alanları da tespit edilerek bu alanların işlevselliğini arttırmaya dönük stratejik amaçlar tespit edilmiştir. Ana hizmet alanları ile genel yönetim alanları ve bu alanlara yönelik benimsenen stratejik amaçlar (İBB, 2010: 59-61):

- 1. İmar Yönetimi:** Kentin doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışla, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek, yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlamak;
- 2. Ulaşım Hizmetleri Yönetimi:** Ekonomik, hızlı, güvenli ve konforlu ulaşım hizmeti sunmak;
- 3. Sosyal Destek Hizmetleri Yönetimi:** Kent sakinlerinin sosyal ihtiyaçlarına yönelik destek hizmetlerini geliştirmek ve yaygınlaştırmak;
- 4. Sağlık Hizmetleri Yönetimi:** Sağlıkta yaşam kalitesinin sürdürülebilir bir biçimde gelişmesine katkı sağlamak;
- 5. Çevre Yönetimi:** Sürdürülebilir sağlıklı bir çevre sunmak;
- 6. Kültür Hizmetleri Yönetimi:** Kentin kültür mirasının korunması, tanıtılması ve kültürel yaşamın zenginleştirilmesine katkı sağlamak;
- 7. Kent ve Toplum Düzeni Yönetimi:** Kent ve toplum düzeninin iyileştirilmesi ve yaygınlaşmasına katkı sağlamak;
- 8. Afet Yönetimi:** Afetlere müdahale ve iyileştirme kapasitesini etkin risk yönetimi ile geliştirmek;
- 9. Genel Yönetim:** Ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerimizi etkin ve verimli yönetmek;
- 10. Genel Yönetim:** Mali kaynaklarımızı ve varlıklarımızı sürdürülebilir hizmet anlayışı ile uyumlu yönetmek;
- 11. Genel Yönetim:** Hizmet alanlarımızla ilgili doğru bilgiye hızlı erişim sağlamak;
- 12. Genel Yönetim:** Tedarik sürecini etkin ve verimli yönetmek;
- 13. Genel Yönetim:** Nitelikli çalışanlarla “çözüm” odaklı hizmet sunmak;
- 14. Genel Yönetim:** Paydaşlarımızla iletişimi güçlendirmek;
- 15. Genel Yönetim:** İştiraklerimizle koordinasyon ve işbirliğini güçlendirmek;
- 16. Genel Yönetim:** Paydaşlarımızla işbirliğini güçlendirmek;
- 17. Genel Yönetim:** Sürekli gelişim anlayışıyla kurumsal yapımızı ve iş yönetimimizi geliştirmek;

şeklinde belirlenmiştir. Burada İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nı dikey ve yatay düzlemde entegrasyon açısından üst ölçekli planlar ve yerel hizmet üreten diğer kurumların stratejik planları ile karşılaştırmalı değerlendirmeye tutulmuştur.

4.1. İBB'nin Stratejik Planlama Sürecinde Dikey Entegrasyon

4.1.1. 9. Kalkınma Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

9. Kalkınma Planı 30.10.1984 tarih ve 3067 sayılı kanun gereğince, TBMM Genel Kurulu'nun 28.06.2006 tarih ve 121. bileşiminde onaylanarak, 01.07.2006 tarihli ve 26215 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmak suretiyle 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde yürürlüğe girmiştir (DPT, 2006b).

Kalkınma planları doğaları gereği, sosyal, ekonomik, mali, idari, siyasi, hukuki, tarihsel, bilimsel ve teknolojik anlamda birçok alanı içine alacak şekilde bütünlükçü bakış açısıyla ülkesel planlamanın yapıldığı kaynaklardır. 9. Kalkınma Planı giriş, vizyon ve temel ilkeler, uluslararası gelişmeler, Avrupa Birliği Katılım Süreci, plan öncesi ülkenin genel görünümü, plan dönemi hedef ve tahminleri, temel amaçlar ve gelişme eksenleri; uygulama, izleme, değerlendirme ve koordinasyon başlıkları altında toplam sekiz bölümden oluşmaktadır. Yine son kısımda 9. Kalkınma Planı Stratejileri'ne yer verildiği gözlenmektedir. (DPT, 2006b).

9. Kalkınma Planı Vizyonu "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, Avrupa Birliği'ne üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" (DPT, 2006b: 3) şeklinde ifade edilmiş ve "Uzun Vadeli Strateji (2001-2023)" çerçevesinde oluşturulmuştur.

9. Kalkınma Planı'nda İstanbul ile ilgili temel olarak iktisadi, yönetsel, ulaşım araştırma, geliştirme ve planlama alanlarında temel düzenlemeler yapıldığı gözlenmektedir. Bu bağlamda iktisadi olarak; "İstanbul'un uluslararası finans merkezi olması sağlanacaktır"; denilerek hizmet sektörü açısından İstanbul için önemli bir kriter ortaya koyulmuştur (DPT, 2006b: 81).

Ulaşım konusunda şehirler arası demiryolları açısından Ankara-İstanbul Hızlı Tren Projesi'nin yapım çalışmaları ve Konya bağlantısından söz edilmiş; şehir içi ulaşım hususunda İstanbul için hafif metro ve tramvay gibi raylı sistem projelerinin yapımına devam edileceği vurgusu yapılmıştır. Bunlara ek olarak Ankara merkez üzere İstanbul-Ankara-Sivas ekseninde hızlı tren ile yolcu taşımacılığına başlanacağı; bahsi geçen ulaşım hatlarının yapımında ise kamu-özel sektör işbirliğine dayanan

modellerden faydalanılacağı belirtilmiştir. Yine havayolu taşımacılığında da uzun dönemli talebi karşılamaya yönelik olarak, İstanbul başta olmak üzere yeni havalimanı yatırımlarının yapılacağı vurgulanmıştır (DPT, 2006b: 26-71).

Araştırma, geliştirme ve planlama anlamında İstanbul ilinin gelişme eğilimlerini belirlemek, potansiyellerini tespit etmek ve rekabet gücünü geliştirici politikaların önceliklendirilmesine katkı sağlamak amacıyla; DPT koordinasyonunda OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ve İBB işbirliğiyle “Metropolitan Alan İncelemesi” çalışmasının başlatıldığı ifade edilmiştir (DPT, 2006b: 48).

Yönetsel olarak kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iskânla ilgili görevlerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na, köylere ilişkin diğer görevlerinin ise İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyelerine; diğer illerde ise il özel idarelerine devredildiği belirtilmiştir (DPT, 2006b: 49).

Burada İBB 2010-2014 Stratejik Planı, 9. Kalkınma Planı kapsamında değerlendirmeden önce, ilk olarak İBB 2007-2011 Stratejik Planı ile karşılaştırmalı ele alınmıştır. İBB 2007-2011 Stratejik Planı, DPT'nin yayınladığı “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”na göre hazırlanmıştır. Bu bağlamda İBB 2007-2011 Stratejik Planı hazırlanırken sırasıyla; hazırlık çalışmaları, durum analizi, geleceğe bakış, maliyetlendirme, izleme ve değerlendirme alt bölümlerini içerecek şekilde stratejik plan oluşturulmuştur.

İBB, DPT'nin yayınladığı stratejik planlama kılavuzuna uygun olarak üstlenilen misyon ve öngörülen vizyon çerçevesinde kurumun kavramsal mahiyetteki orta vadeli stratejik amaçları ve bunlara ulaşmayı sağlayacak sonuç odaklı hedefleri belirlemiştir. Stratejik plan çalışması kapsamında belediyenin önce mevcut durumu değerlendirilmiş, kurumun varoluş nedenini açıklayan misyonu tanımlanmış, daha sonra orta ve uzun gelecekte ulaşmak istenilen nokta olan vizyonu tespit edilmiş, misyonu yerine getirilirken benimseyeceği ilkeler belirlenmiştir. Ardından, varlık nedenini belirten misyon ve temel amacı içeren vizyona ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik amaçlar ve stratejik hedefler sırasıyla tespit edilmiştir (İBB, 2006: 11-12).

İBB 2007-2011 Stratejik Planı'nda belirlediği vizyon; “Türkiye'nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi olan İstanbul'u eşsiz mirasına sahip çıkararak, yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya kenti yapan öncü ve önder belediye”; şeklinde ifade edilmiştir. İBB 2007-2011 Stratejik Planı'nda belirlenen misyon (varlık nedeni) ise “medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul'a karşı tarihi sorumluluğumuzun gereğini yerine getirerek şehrin yaşam kalitesini arttırma, özgün kimliğini pekiştirme ve saygın bir dünya kenti haline gelmesine katkı sağlama adına; yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak”, şeklinde belirlenmiştir (İBB, 2006: 138).

İBB'nin 2007-2011 Vizyonu'nu daha somut olarak değerlendirdiğimizde; “eşsiz mirasına sahip çıkılması” ifadesi ile; doğal, tarihi, kültürel mirasa sahip çıkan, bu mirası koruyan ve geliştiren bir anlayışın kast edildiği; “yaşam kalitesi yüksek” ibaresi ile; sağlıklı, huzurlu ve güvenli, temel belediyecilik sorunları çözülmüş bir İstanbul'un ifade edildiği; “sürdürülebilirlik” vurgusu ile; fiziki ve ekonomik planlamasını en doğru şekilde gerçekleştiren, yaptığı planlara kararlılıkla sahip çıkan, sürdürülebilir kentleşmeyi sağlayan, geçmişi ihya ederek geleceğin inşasına çalışan, kent estetiğine özen gösteren bir anlayışın ifade edildiği; “dünya kenti” söylemi ile; finans, kültür, turizm alanlarında bölgesel ve uluslararası çekim merkezi, doğu ile batı arasında köprü oluşturan, rekabet gücü yüksek, dünya lideri ve çekim merkezi bir İstanbul'un ifade edildiği; “öncü ve önder belediye” söylemi için ise; hizmette devamlılığı, adaleti, uyumu esas alan, bilgi ve teknolojiye hakim, insan odaklı, dinamik, güvenilir, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin kastedilmek istendiği belirtilmiştir (İBB, 2006: 138).

2007-2013 arası dönemi kapsayan 9. Kalkınma Planı İstanbul'u ilgilendiren hususlarda ortaya koyduğu açılımlar ile İBB'nin 2007-2011 dönemini kapsayan stratejik planında ortaya koyduğu vizyon ve misyon kıyaslamalı irdelendiğinde, İBB Stratejik Planı'nda belirlenen misyon ve vizyonun 9. Kalkınma Planı ile uyumlu bir bütün oluşturduğu söylenilebilir. Burada özellikle kalkınma planında İstanbul için öngörülen uluslararası finans kenti vurgusu ile İBB stratejik planında vizyon dahilinde ortaya koyulan dünya kenti vurgusu, bu uyumun önemli bir yanını oluşturmaktadır. İki bakış açısı da

İstanbul'a finansal açıdan uluslararası bir hüviyet kazandırma konusunda güçlü ifadelere yer vermiştir.

İngiltere'de Loughborough Üniversitesi bünyesinde GaWC (Globalization and World Cities Study Group and Network) adlı çalışma grubu, şehirler üzerinde çeşitli araştırmalar yayınladığı çalışmalardan birinde dünyadaki şehirler dört ana sektördeki ağırlıklarına göre puanlandırmıştır. Finans sektörü ile ilgili bu sektörler; bankacılık, muhasebe, reklam ve hukuk hizmetleridir. Bu çalışmanın sonucunda “dünya şehirleri” üç ayrı kategoride ele alınmıştır. Alfa şehirler, dünya ölçeğinde en önemli olarak görülen gruptur. Alfa şehirlerin kendi içlerinde de aldıkları puanlara göre sınıflandırmalar yapılmaktadır. Ardından beta şehirler kategorisi gelmekte ve bunlar da kendi içlerinde sıralanmaktadır. En son kategori ise gama şehirler olarak adlandırılmıştır. (Vergi Konseyi, TSPAKB: 2007: 2-3).

Londra, New York ve Tokyo'da aşırı şekilde yoğunlaşan finansal hizmetler, bu kentlerin neo-liberal küresel ortamda sermaye akımlarını dünya genelinde yönetme gücü ve becerisine sahip oldukları ve yine bu kentlerin çok uluslu finansal kuruluşların genel müdürlükleri ile finansal piyasa düzenleyici kurumları da içinde barındırdığı (İBB, 2005: 26) gerçeğini ortaya koymaktadır.

Çalışma, metodolojisi değiştirilerek 2000-2004 ve 2008 verileriyle yeniden gerçekleştirilmiş ve İstanbul son yıllarda kazandığı küreselleşme ivmesi sonucu, 2004 sıralamasında Beta; 2008 sıralamasında ise “büyük ekonomik bölge ve ülkeleri dünya ekonomisi ile entegre eden çok önemli dünya kentleri” olarak tanımlanan Alfa kategorisine yükselmiştir (İSTKA, 2009: 36).

İBB 2010-2014 dönemine ait stratejik planda belirlenen vizyon ve misyon ile 2007-2011 dönemine ait belirlenmiş vizyon ve misyon tanımları aynıdır. Burada vizyon ve misyonların aynı olmasına rağmen stratejik planın hazırlanması sürecinde kullanılan girdiler ile stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve eylemler açısından farklılıkların olduğu söylenebilir.

İBB'nin 2010-2014 dönemine ait stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesinde strateji haritası tekniği kullanılmış ve bu haritalarda amaç ve hedeflerin birbirleri ile arasındaki

neden sonuç ilişkisi gösterilmiştir. Stratejik amaç ve hedefler önce AHA bazında hazırlanmış, daha sonra bunlardan hareketle kurum genelinde bir strateji haritası oluşturulmuştur (İBB, 2010: 57).

Küresel finansal merkezler yukarıda da bahsedildiği gibi ancak belli nitelikleri ile bu hüviyeti kazanmışlardır. İstanbul'a dünya finans kenti olma noktasında biçilen rol ile ilgili İBB'nin 2007-2011 Stratejik Planı'nda yer alan vizyon tanımlaması 9. Kalkınma Planı'yla her ne kadar entegre olsa da; bahsi geçen gelecek varsayımını gerçekleştirmeye dönük belirlenen stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve eylemler irdelendiğinde; bu amaç, hedef ve eylemlerin bahsi geçen gelecek varsayımını gerçekleştirmeye dönük herhangi bir içerik ihtiva etmediği gözlenebilmektedir.

İBB 2010-2014 Stratejik Planı hazırlanırken ortaya koyulan vizyon ve misyon vurgusu tüm şehri esas alarak ifade edilmiştir; fakat stratejik amaçlar ve stratejik amaçlara göre oluşturulan hedefler “şehrin bütününe dönük stratejik plan vurgusu”nu bir kenara koyarak, kurumsal stratejik plan hüviyetini ön plana çıkartacak şekilde oluşturulmuştur. Bu durumda kendi içinde başlı başına bir paradoksu oluşturmaktadır. Bu paradoksun birçok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenler kurumsal, yönetsel, hukuki, zamansal ve kültürel birçok sorundan beslenmektedir. Bu sorunlara ve nedenlere ayrıntılı olarak dikey düzlemdeki planlar tamamlandıktan sonra değinilmiştir.

4.1.2. 60. ve 61. Hükümetin Programları ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

2011 yılı haziran ayında yapılan genel seçimler sonucu her ne kadar 61. Hükümet kurulmuş ve yeni bir hükümet programı uygulamaya dâhil edilmişse de; burada İBB Stratejik Planı 2010-2014 dönemini kapsamaması nedeni ile daha ziyade bir önceki hükümetin programı üzerinden karşılaştırmalı değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Yine üst ölçekli bir plan olan hükümet programı ile alt ölçekli planlara örnek teşkil eden belediye stratejik planları arasında uygulamaya giriş dönemleri bağlamında zamansal farklılıklardan ortaya çıkan sorunlara istinaden 61. Hükümet Programı'na ayrıca değinilmiştir.

DPT; 60. Hükümet programını eylem planı haline getirerek yapılacak faaliyetleri, bu faaliyetleri hangi kurum ya da kuruluşların yapacağı, faaliyetlerin gerçekleşmesi için

işbirliği yapılacak kurum ve kuruluşları ayrıntılı bir şekilde belirten bir metin hazırlamıştır.

60. Hükümet Programı'nda İstanbul ile ilgili genel olarak (DPT, 2008b: 25-32- 38):

1. İstanbul'da yürütülen depreme hazırlık çalışmalarının hızlandırılacağı ve denetimlerin arttırılacağı;
2. Ankara-İstanbul; Ankara-Konya; İstanbul-Ankara-Sivas hızlı tren çalışmalarının süratle devam ettirileceği;
3. Marmaray Projesi'nin hayata geçirileceği;
4. Tanıtma ve pazarlamada İstanbul markasının güçlendirilmesi ve İstanbul için hazırlanan turizm gelişim projelerinin hızla hayata geçirilmesinin sağlanacağı;

hususlarına vurgu yapılmıştır.

İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda benimsenen vizyonda; “Türkiye'nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi olan İstanbul'u eşsiz mirasına sahip çıkararak, yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya kenti yapan öncü ve önder belediye” vurgusu ile; 60. Hükümet programında yer alan “tanıtma ve pazarlamada İstanbul markasının güçlendirilmesi” ve “İstanbul için hazırlanan turizm gelişim projelerinin hızla hayata geçirilmesinin sağlanması” vurguları, birbirlerini tamamlayan iki önemli gelecek projeksiyonu olarak ifade edilebilir. Bu açıdan stratejik plan ile hükümet programı arasında bir entegrasyondan söz edilebilir.

60. Hükümet Programı'nda İstanbul'da yürütülen depreme hazırlık çalışmalarının hızlandırılacağı ve denetimlerin arttırılacağına dönük saptamaya karşın, İBB'nin 2010-2014 Stratejik Planı'nda hükümet programındaki bu saptamaya çok da güçlü karşılık verilmediği gözlenebilmektedir. Bahsi geçen stratejik planda imar yönetimine atfen; “kentnin doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışla, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlamak” diye bir stratejik amaç benimsenmiş ve bu stratejik amaç kapsamında “kentsel dönüşüm uygulamalarını etkinleştirmek”, “imar denetimlerini etkinleştirmek”, gibi hedefler

benimsenmiştir. Yine afet yönetimine atfen; “afetlere müdahale ve iyileştirme kapasitesini etkin risk yönetimi ile geliştirmek” şeklinde bir stratejik amaç benimsenmiş ve bu amaç kapsamında (İBB, 2010: 60-62):

1. Zarar önleyici azaltıcı faaliyetleri gerçekleştirmek;
2. Afete müdahale kapasitesini artırmak;
3. Afete müdahale performansını artırmak;
4. Afetlere yönelik bilinçlendirme uygulamalarını yaygınlaştırmak;
5. Afet yönetimi birimleri arasında koordinasyonu güçlendirmek;
6. Afet konusunda paydaşlarla ve gönüllülerle işbirliğini güçlendirmek;

gibi hedefler belirlenmiştir. Bunların yanında ayrıca kent ve toplum düzeni ile alakalı denetimleri etkinleştirmek dışında herhangi bir hedefe atıf yapılmamıştır.

İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nda imar yönetimi ve kent ve toplum düzeni yönetimi ana hizmet alanı başlıklarında depreme hazırlık çalışmaları hususunda, hem stratejik amaçlarda hem de stratejik hedeflerde önemli bir vurguya rastlanmamaktadır. Mevcut stratejik planda imar yönetimi ve kent ve toplum düzeni yönetimi ile ilgili yapılan vurgulara dönük gözle görülür bir faaliyete de rastlanılmamaktadır. 23.10.2011 tarihinde Van’da meydana gelen 7.2. büyüklüğündeki depremin ardından bu hususta stratejik planda atıf yapılmayan yoğunlukta önlem çalışmalarına başlandığı gözlenmektedir.

Burada bir hususun altını çizmekte fayda vardır. Hükümet programında afete karşı afet olmadan önce gerekli tedbirlerin alınmasına dönük bir anlayış hakim iken, İBB Stratejik Planı’nda daha ziyade afet olduktan sonra yapılması gereken iş ve işlemlere dönük bir planlama mantalitesinin olduğu hissedilmektedir. Bu da hükümet programı ile İBB 2010-214 Stratejik Planı arasında entegrasyon sorununa işaret etmektedir.

22.06.2011 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda 61. Hükümet kurulmuş ve hükümet programı 11.07.2011 tarihinde mecliste okunmuştur. İstanbul ile ilgili (Başbakanlık, 2011):

1. İstanbul'un Uluslararası Finans Merkezi Projesi'nin hayata geçirileceği;
2. Ankara-İstanbul hızlı tren hattının Eskişehir-İstanbul hattının tamamlanacağı;
3. Ankara-İzmir hızlı tren hattının devreye sokulması ile birlikte İstanbul-İzmir bağlantısının da sağlanacağı;
4. Boğaz demiryolu tüp geçişinin tamamlanacağı ve karayolu ile de bağlantının sağlanacağı;
5. Boğaza 3. Köprü projesinin hayata geçirileceği;
6. İstanbul'da depreme karşı hazırlıklı olmak için dönüşüm çalışmalarına devam edileceği;
7. KANALİSTANBUL Projesi'yle İstanbul'un batısında, Karadeniz ile Marmara Denizi arasında bir kanal inşa edileceği;
8. İstanbul'a 3. bir havaalanı yapılacağı;
9. İstanbul- İzmir-Ankara'yı birbirine bağlayan otoyol yapılacağı;

gibi hedefler belirlenmiştir. Zaman boyutunda İBB Stratejik Planı'nın 2009 yılında tamamlandığı düşünülecek olursa, merkezi yönetimin İstanbul için benimsediği yol haritası 2009 yılında hazırlanan İBB Stratejik Planı'nda fazlasıyla aşınmaya neden olduğu söylenebilir. Burada, KANALİSTANBUL, 3. Köprü, 3. Havaalanı, Finans Merkezi, hızlı tren, demiryolu tüp geçit ve karayolu tüp geçit bağlantısı projelerinin; İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda ana hizmet alanları açısından benimsenen stratejik amaç ve hedefler ile bunlara göre belirlenen eylemleri revize etme gerekliliği doğurduğu ifade edilebilir.

4.1.3. 2009-2011 Dönemini Kapsayan OVP ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

DPT’ce 2009-2011 tarihleri arasını kapsayan OVP, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 16. Maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 25.06.2008 tarihinde kararlaştırılmıştır. 2009-2011 yıllarını kapsayan OVP’ye göre (DPT, 2008c).

1. Eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik altyapı yatırımlarına öncelik verileceği ve bu kapsamda İstanbul Bilişim Vadisi Projesi’nin büyük önem taşıdığı;
2. İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Projesi’nin uygulamaya koyulacağı;
3. İstanbul kentinin kültürel, sosyal ve doğal zenginlikleri sürdürülebilir turizm anlayışı çerçevesinde değerlendirileceği;

hususlarına yer verilmiştir.

İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nın durum analizi safhasında, İstanbul’un bilgi üreten bir yapıya dönüşüm hedefi doğrultusunda; kentte üniversite-özel sektör işbirliğinin artırılarak bilginin uygulamaya dönüşmesi süreci için, içerisinde küvezler, laboratuvarlar, teknoparklar, bilim parkları vb. ortamların yer alacağı “Teknoloji Geliştirme Bölgeleri”nden bahsetmiştir. Fakat ne yazık ki aynı planın stratejik amaçlar ve hedefler kısmında, bahsi geçen bölgelerin oluşturulmasına dönük herhangi bir gelecek projeksiyonuna yer verilmemiştir. Aynı şekilde İstanbul Finans Merkezi Projesi’ne de dönük olarak herhangi bir stratejik amaç ya da hedef, stratejik planda yer almamıştır. İBB 2010-2014 dönemini kapsayan Stratejik Planı’nda sadece İstanbul kentinin kültürel, sosyal ve doğal zenginlikleri sürdürülebilir turizm anlayışı çerçevesinde değerlendirileceğini destekler vizyon ile stratejik amaç ve hedeflere yer verilmiştir. Dolayısı ile dikey açıdan OVP ile İBB Stratejik Planı arasında bir entegrasyondan bahsetmek pek mümkün gözükmemektedir.

4.1.4. 2009-2011 Dönemi OVMP ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

01.07.2008 tarihinde 2009-2011 yılları arasını kapsayan OVMP 5018 sayılı kanunun 16. Maddesine göre bakanlar kurulunca karara bağlanmıştır. Planda kamu kurum ve

kuruluşları dolayısıyla yerel yönetimler için aşağıdaki düzenlemelere ve öngörülere yer verilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2008):

1. Ekonomik programın kararlı bir şekilde uygulanacağı, mali disipline titizlikle riayet edileceği, ekonomik ve mali istikrar ortamının küresel olumsuz gelişmelere rağmen devam ettirilmeye çalışılacağı;
2. 2009-2011 döneminde bütçe giderlerine ilişkin esas alınacak temel önceliklerden birisi, 5018 sayılı Kanun'un etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması olacağı, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol alanında yeni görev ve sorumlulukları gereğinde yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla yeterli idari kapasiteye kavuşturulmalarına yönelik olarak başlatılan faaliyetlerin yoğunlaştırılacağı, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim faaliyetlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde etkin bir şekilde uygulanması için gerekli çalışmaların sürdürüleceği, karar verme süreçleri, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılabilmesi için stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin yaygınlaştırılacağı;
3. Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın artırıldığı;
4. İl Özel İdareleri ile belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine uygun olarak 2006 ve 2007 yıllarına ilişkin bütçe uygulama sonuçları ve 2008 yılı bütçe başlangıç rakamları ile 2009-2010 ve 2011 yıllarına ilişkin gelir ve gider tahminlerini İçişleri Bakanlığı'na göndereceği,
5. İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimlerin gelir ve gider tahminlerini konsolide ederek Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu tasarisına eklemek üzere Maliye Bakanlığı'na iletceği belirtilmiştir.

OVMP'de her ne kadar yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların artırıldığı belirtilse de; 2008 yılının ortalarında, dünyada meydana gelen finansal krizin sonuçlarından tüm dünya ülkeleri gibi Türkiye'de etkilenmiş ve sonuç itibari ile toplanan kamu gelirlerindeki azalmaya bağlı olarak kamu harcamalarında dolayısı ile yerel yönetimlerin harcamalarında azalmalar meydana gelmiştir. Bu azalmalardan İBB'de olumsuz yönde etkilenmiş ve 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planında temel amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük eylemleri

gerçekleştirilme zamanını, ya daha sonraki yıllara bırakmış veya çok az kaynak ayrılarak faaliyetler yürütülmeye çalışılmıştır.

4.1.5. Yıllık Program ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

2010 yılı için DPT tarafından hazırlanan yıllık program, İBB 2010-2014 Stratejik Planı ile aynı dönemde kamuoyunun bilgisine sunulduğu için burada 2009 yılındaki yıllık programı temel alarak İBB 2010-2014 Stratejik Planı hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

2007-2013 yılları arasını kapsayan 9. Kalkınma Planı ile 2009-2011 yılları arasını kapsayan OVP’de İstanbul için öngörülen tüm proje ve çalışmalara 2009 yılını kapsayan yıllık programda rastlamak mümkündür. Bu düzlemde yıllık programda yer alan projeler (DPT, 2008d: 5, 30, 110, 122, 124, 127, 128, 168, 175):

1. İstanbul Bilişim Vadisi Projesi;
2. İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Projesi;
3. Demiryolu ve havayolu taşımacılığı kapsamında hızlı tren ve yeni havaalanı projesi;
4. Sürdürülebilir turizmin İstanbul açısından gerçekleştirilmesi;
5. İstanbul markasının oluşturulması;

şeklinde yer verilmiştir. Ayrıca bu programda Teknopark Projesi ve bu kapsamda İstanbul Tekstilpark’ın faaliyete geçmesi gibi yeni bir projeden de bahsedilmiştir.

9. Kalkınma Planı ve 2009-2011 dönemini kapsayan OVP’yi, İBB 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik plan ile karşılaştırmalı değerlendirirken ortaya koyulan uyumsuzluklar, 2009 yılı için çıkartılan “yıllık program” ile İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik plan açısından da söylemek mümkündür. Zaten OVP’ler ile yıllık programlar kalkınma planlarına göre hazırlandığı için; kalkınma planları ile stratejik planlar arasında ortaya çıkan uyumsuzlukların aynısının OVP’ler ile stratejik planlar ve yine yıllık programlar ile stratejik planlar arasında da belirmesi kaçınılmaz olmaktadır. Fakat buna rağmen yıllık programlarda üst ölçekli planlardan farklı bazı öngörülere yer verildiği de gözlenebilmektedir.

4.1.6. İstanbul 2010-2013 Bölge Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

İstanbul Bölge Planı, her ne kadar “bölge planı” sıfatıyla hazırlanmış ise de İstanbul’un kendisi bir bölge olarak kabul edildiğinden, aslında “İl Gelişim Planı”nı andırmaktadır. Plan, İSTKA tarafından “İstanbul Bölgesi’nin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, gelişme potansiyelini, öncelikli müdahale alanlarını ve sektörel hedeflerini ortaya koymak” amacıyla 2009 yılında hazırlanmıştır. Plan, İstanbul Bölgesi’nin sosyo-ekonomik kalkınmasını sağlamak amacıyla ulusal düzeyde üretilen plan, politika ve stratejiler ile yerel düzeyde yürütülecek faaliyetler arasındaki ilişkinin belirlenmesinde yol gösterici mahiyettedir. Bu çerçevede, İstanbul Bölge Planı başta yerel yönetimler olmak üzere kamu kurumlarının hazırlayacakları stratejik planları da yönlendiren üst ölçekli bir plan niteliğindedir (Bozlağan, 2011: 167-168).

Bölge Planı’nın İstanbul için öngördüğü vizyon “kültürel, tarihi ve doğal mirasını koruyan; yüksek katma değer üreten ekonomik faaliyetleri tercih eden; yaşanabilir ve yaşam kalitesi yükselen kent; İstanbul” şeklindedir. Stratejik plana konu tüm çıktılar, çok geniş yelpazede bir paydaş katılımı ile oluşturulmaya çalışılmış olup, İstanbul Bölge Planı gelişme eksenleri belirlenmiş ve gelişme eksenlerinin içini dolduran stratejik amaçlar aşağıdaki gibi tespit edilmiştir. (İSTKA, 2009: 13-14).

1. Küresel Rekabet Edebilirlik Gelişme Ekseni Kapsamındaki Stratejik Amaçlar:

- Hizmetler sektörünün geliştirilmesi ve ekonomideki ağırlığının artırılması;
- Sanayide yüksek katma değer üreten ve ileri teknolojileri kullanan bir yapının desteklenmesi;
- İstanbul Bölgesi’nin bilim ve teknoloji üssü haline getirilmesi;
- İşgücü niteliğinin yüksek katma değer üreten ekonomik faaliyetlerin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesi;
- Bölgenin küresel ekonomiye entegrasyonunun geliştirilmesi;
- Bölgenin uluslararası finans merkezi olması;
- Bölgenin turizmde küresel cazibe merkezi olması;
- Lojistik sektörünün rekabet gücünün artırılması;
- Yaratıcı endüstrilerinin geliştirilmesi;

2. Sosyal Kalkınma Gelişme Ekseninde Kapsamındaki Stratejik Amaçlar:
 - İstanbul yaşam kültürünün ve kentlilik bilincinin geliştirilmesi;
 - Eğitime erişimin ve eğitim kalitesinin artırılması;
 - Toplum sağlığının korunması ve sağlık hizmeti sunumunun geliştirilmesi;
 - Sosyal dışlanmanın önüne geçilmesi;
 - Yerel ağlar; katılımcılık ve işbirliğinin geliştirilmesi;
 - Kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarında kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi;
 - Kent güvenliğinin iyileştirilmesi;
 - İşsizliğin azaltılması;
3. Çevresel ve Kültürel Sürdürülebilirlik Gelişme Ekseninde Kapsamındaki Stratejik Amaçlar:
 - Doğal kaynakların ve çevrenin korunması;
 - Etkin atık yönetiminin gerçekleştirilmesi ve teşvik edilmesi;
 - Enerji verimliliğinin sağlanması ve temiz enerji kullanımının yaygınlaştırılması;
 - Tarihi ve kültürel mirasın varlık değeri gözetilerek korunması ve geliştirilmesi;
 - Korumanın, ekonomik ve sosyal kalkınma boyutlarıyla bütüncül bir şekilde gerçekleştirilmesi;
4. Kentsel Mekân Kalitesi Gelişme Ekseninde Kapsamındaki Stratejik Amaçlar:
 - Kentsel fonksiyonların dağılımında mekânın etkin kullanılması;
 - Kentsel risk alanlarının (çöküntü bölgeleri, düzensiz yapılaşma, güvenlik, afet, vb.) sosyal, kültürel ve ekonomik boyutlarıyla, özgürlükçü dikkate alınarak yeniden yapılandırılması;
 - Mevcut yaşam çevresinin iyileştirilmesi;
 - Yaşam alanlarının tasarımında yüksek kalite ve özgürlüğün sağlanması;
 - Afet yönetim sisteminin etkinleştirilmesi;
5. Ulaşım ve Erişebilirlik Gelişme Ekseninde Kapsamındaki Stratejik Amaçlar:
 - Farklı ulaşım türleri arasında entegrasyonun sağlanması ve dengeli bir ulaşım sisteminin geliştirilmesi;

- Raylı sistem ağırlıklı bir toplu taşıma sisteminin geliştirilmesi;
- Mevcut ulaşım altyapısının verimli kullanımı ve ulaşım talebinin etkin yönetilmesi...

İSTKA tarafından hazırlanan İstanbul 2010-2013 dönemini kapsayan stratejik planın “kültürel, tarihi ve doğal mirasını koruyan; yüksek katma değer üreten ekonomik faaliyetleri tercih eden; yaşanabilir ve yaşam kalitesi yükselen kent; İstanbul”; vizyonu ile İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nın “Türkiye’nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi olan İstanbul’u eşsiz mirasına sahip çıkararak yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya şehri yapan öncü ve önder belediye” vizyonu arasında pek de fazla bir vurgu farkı göze çarpmamaktadır. Var olan vurgu farklarının da planların hazırlanma şekilleri, hazırlanma dönemleri, hazırlayan kurumların fonksiyonel anlamda vasıfları ve hazırlanan planların işlevsel özelliklerinden kaynaklandığı söylenebilir. Burada bu farklılıkların nedenlerine değinmeden önce planlar arasındaki farklara değinmenin daha faydalı olacağı düşünülebilir.

Her iki plan, vizyonlarının içeriği ve arka planlarına bakıldığında ikisinde de sürdürülebilir bir biçimde kültürel, doğal ve tarihi mirasına sahip çıkan kent, uluslararası değer üreten kent ve küresel güç merkezi oluşturan kent vurgularını görmek mümkündür.

Fakat İSTKA’nın İstanbul’a dönük yapmış olduğu bölge planının, planlamaya konu her alanda en iyisine dönük amaç ve hedefleri ardı ardına sıralamış olması, bu belgenin bir plandan çok bir iyi niyet belgesi gibi durduğu izlenimini oluşturmaktadır. Bir bölge ya da bir kent için planlamaya konu her alanda en iyisini içeren cümleleri ardı ardına sıralamak, bölge planlamacılığı anlamına gelmemelidir.

4.1.7.1/100.000 Ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

Mekânsal planlama, bölgesel politikalar ve arazi kullanımının organizasyonunu içine aldığı ifade edilmektedir. Preuss, stratejik mekânsal planlamanın daha çok ülke ölçeği ile yerel ölçek arasındaki bölge ve metropoliten bölge ölçeğine ilişkin olduğunu vurgulamaktadır. Metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama konusunda

araştırmaları olan Healey, metropoliten bölgeyi şu şekilde tanımlamaktadır: “Çok merkezli yoğun bir kentsel alanı kapsayan, günlük yaşamın etkileşim içinde olduğu, çalışma alanlarıyla birbirine bağlantılı, ulaşım sistemi, kentsel hizmetler, işgücü pazarı vb. faktörlerle tanımlanan fonksiyonel bölge”... Metropoliten bölgenin her zaman yönetsel sınırlarla çakışmayacağı da Healey tarafından belirtilmektedir (Yıldız, 2006: 6).

Mekânsal stratejik planlar ile kurumsal stratejik planların hangisinin dikey düzlemde daha önce ele alınması gerektiği konusunda belirsizlikler mevcuttur. Bu bağlamda mekânsal stratejik planlar ile kurumsal stratejik planların hangisinin daha önce ele alınması gerektiğini tespit etmek için, mekânsal stratejik planlar açısından farklı parametreler kullanılabilir. Bunlar:

1. Mekânsal stratejik planları yapan kurumun devlet yapılanması içerisinde bulunduğu konum (Hiyerarşik konum);
2. Mekânsal stratejik planın coğrafi olarak kapsamış olduğu alan (Bir bölge, bir il, bir şehir vb.);
3. Mekânsal stratejik planın fonksiyonel olarak düzenlediği alan veya konu (sosyal, ekonomik, coğrafi alan; turizm alanı, sanayi bölgesi vb.);

Bu açılardan bakılarak bir kıyaslama yapılmak istendiğinde bu parametrelerden birisi ya da ikisi kullanılarak bir sıralamaya gidilmesi çok da doğru sonuçlar vermeyeceği söylenebilir. Tüm bu parametreler kullanılarak bir sıralama yapılması daha uygun sonuçlara ulaşılmasına katkı sağlayabilir. Bu düzlemde İBB'nin hazırlamış olduğu İl Çevre Düzeni Planı'nın, İBB'nin hazırlamış olduğu İBB 2010-2014 Stratejik Planı'ndan planlamada dikey düzlem açısından daha önce geldiği söylenebilir.

İstanbul'un mevcut sorunlarının çözümünün, mekânsal gelişiminin ve kalkınmasının sürdürülebilir bir biçimde sağlanması ve yaşam kalitesinin artırılması amacıyla yürütölen analiz ve sentez çalışmaları doğrultusunda, İstanbul ili bütünü için 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı hazırlanmıştır. İstanbul Çevre Düzeni Planı ile İstanbul'un kapsamlı bir yapısal dönüşüm sürecinden geçerek küresel ölçekte güçlenmiş bir kent olması amaçlanmaktadır. Bu bölümde açıklanan dönüşümü gerçekleştirmeye

yönelik stratejiler ve kararlar sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda belirlenmiştir (İBB, 2009: 495).

1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın İstanbul için öngördüğü vizyon, Dokuzuncu Kalkınma Planı'ndaki Türkiye vizyonu, İBB Kurumsal Stratejik Planı, TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu) ve OECD çalışmalarındaki vizyon yaklaşımları doğrultusunda İstanbul'un öncelikleri dikkate alınarak belirlenmiştir. Plan'ın İstanbul vizyonu; amaç, hedef, strateji, araç, çıktı, etki şeklindeki kurgunun başlangıç noktasıdır. Plan'da İstanbul için belirlenen vizyon aşağıdaki gibi tanımlanmıştır (İBB, 2009: 517).

“Çevresel, toplumsal ve ekonomik sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda özgün kültürel ve doğal kimliğini koruyarak gelişen, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip bilgi toplumuna dönüşen yaşam kalitesi yüksek bir İSTANBUL”...

Planda küresel kentlerin özellikleri ve niteliklerinden yola çıkarak İstanbul için yapılması gereken dönüşümlere atıf yapılmaktadır. Planda bu kapsamda “günümüzde küresel kentler, sanayi üretiminde yoğunlaşmayı bırakmış olup, bilgi ve teknoloji üretimine ağırlık vererek, üst düzey hizmetler, finans ve bilişim sektöründe rekabetçi öğelerini geliştirmektedir. Bu doğrultuda, İstanbul'un da küresel platformda rekabet üstünlüğü sağlama üzerine kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştirmesi, mevcut sektörel yapısını değiştirmesi gerekmektedir”; ifadelerine yer verilmiş, bunun yanında planda belirlenen vizyon doğrultusunda; İstanbul'un potansiyellerini yansıtan çeşitli bileşenler ön plana çıkarılması gerektiği belirtilmiştir.

Çevre Düzeni Planı'nda İstanbul'un üstün yanları şöyle sıralanmıştır:

İstanbul'un sahip olduğu en büyük potansiyel kültür ve turizm potansiyelidir. Bunun yanı sıra finans, bilim ve teknoloji, kongre-fuar, spor, sağlık, yolcu ve yük transfer merkezi, moda, eğlence, uluslararası ilişkiler ve diplomasi konularında da İstanbul potansiyele sahiptir (İBB, 2009: 517).

Planda İstanbul'a finansal anlamda da rol biçilmiştir. Kentlerin küresel sistemin işleyişine etki edebilme güçlerinin ana kaynaklarından birini finans kapital oluşturmalarına bağlı olduğu, İstanbul'un gelişmiş dünya kentleri ile olan

bağlantılarında onların işlevleri doğrultusunda rol üstlenebilmek yerine, küresel ve bölgesel güç paylaşımında kendisine pay sağlamasının arzu edilen bir amaç olması gerektiği, İstanbul açısından küresel ve bölgesel finans konusunda özgün bir açılım yapılabilmesi için altyapı başta olmak üzere yetersizliklerin giderilmesine, hem de banka ve finans sektörüne getirilmeye çalışılan güven ortamının sağlanmasına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca planda böylesine zor hedefi gerçekleştirebilmek için uluslararası finans kurumlarının İstanbul'a gelmesini çekici kılmak gerektiği de vurgulanmıştır. Bununla birlikte plan, yeni finans kurumlarının kazanılması hedeflenirken, doğal değerlerin korunmasına yönelik önlemlerin alınmasını da belirtmiştir (İBB, 2009: 518).

Bunlara ek olarak bilim ve teknoloji alanlarında bölgesel etkinliği olan bir merkez olması, akademik çalışmalar ve akademik çalışma yapanlar konusunda niteliğin ve niceliğin artırılması, teknoloji üretiminde rekabetçiliğe yönelmiş uzmanlara yeterli altyapının sunulması gerektiği planda ifade edilmiştir. Ayrıca moda, spor, eğlence, sağlık, ulaşım ve lojistik, uluslararası ilişkiler ve diplomasi alanlarında İstanbul'un küresel bir merkez olabilmesi için ayrı ayrı açılımlardan bahsedilmiştir (İBB, 2009: 518-519).

Planın amacı ise şu şekilde ifade edilmiştir.

“İstanbul'a; sahip olduğu tarihi, kültürel ve doğal kimlik değerleri ile özdeşleşen, kentin öncelikli kültür ve turizm alanlarındaki üstünlüklerini ön plana çıkartarak çevresel, ekonomik ve toplumsal sürdürülebilirlik ilkelerini mekâna yansıtarak yaşam kalitesini yükselten, iktisadi yapısını bilim ve teknolojiye dayalı ticaret ve hizmet ağırlıklı ekonomiye dönüştüren, etkin ve katılımcı bir kent yönetim/yönetişimi yapılandırmasında, kurumsal ve mekânsal planlarını verimli bir araç olarak kullanan küresel ölçekte güçlenmiş bir kent statüsü kazandırmak” (İBB, 2009: 520-521)...

Planın ilkeleri ise (İBB, 2009: 521-522):

1. Mekânsal gelişmenin kültürel mirasa saygılı, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını gözeten, doğal ve kültürel çevreyle uyum içinde olması;

2. İnsan faaliyetlerinin yaşam destek sistemlerine, hassas ve kritik ekosistemlere zarar vermeyecek nitelik ve nicelikte gerçekleştirilmesi;
3. Kuzeye eğilim gösteren kent gelişiminin engellenerek, doğu-batı ekseninde Marmara Denizi boyunca kademelendirilmiş, çok merkezli ve sıçramalı gelişimin sağlanması;
4. Merkezi ticaret alanı ve alt merkezler belirlenerek, merkezler kademelendirilmesinin sağlanması;
5. Kentin iki yakasında nüfus ve istihdam dengesinin sağlanarak, boğaz geçişindeki yolculuk talebinin azaltılması;
6. Kentin doğrusal, kademelendirilmiş, çok merkezli sıçramalı gelişimini destekleyecek yüksek kapasiteli raylı ve denizyolu ağırlıklı toplu taşıma sisteminin oluşturulması;
7. Estetik, işlevsel ve yapısal yaşam kalitesinin yükseltilmesi;
8. Kentsel hizmetlerin kent bütünlüğünde dengeli bir şekilde dağıtımı yapılarak, kentin sunduğu imkânlarla erişimde adaletin sağlanması;
9. Ekoloji-ekonomi dengesi gözetilerek ekonomideki yeniden yapılanmanın sağlanması ve uluslararası rekabet üstünlüğü taşıyan veya taşıyabilecek sektörlerin desteklenmesi;
10. Bilgi teknolojilerinin ve ar-ge faaliyetlerin üniversite ve sanayi işbirliği içerisinde geliştirilmesi;
11. Plan kararlarının, deprem başta olmak üzere afet riskleri dikkate alınarak üretilmesi...

Planın hedefleri ve bunlara bağlı ana stratejiler ise şunlardır (İBB, 2009: 523-542):

1. İstanbul'un küresel düzeyde güçlenmesini sağlamak:
 - İstanbul'a sahip olduğu kimliği ile özdeşleşen dünya ölçeğinde kültür odaklı turizm kenti statüsü kazandırmak;
 - Bilgi ve teknolojiye dayalı, yüksek ekonomik rekabet gücüne sahip sürdürülebilir ekonomiyi sağlamak;
 - İstanbul'un güçlü yönlerini ve fırsatlarını kullanarak özgün bir açılım oluşturabilme potansiyelini harekete geçirmek;

2. Marmara Bölgesi'ndeki yerel potansiyelleri bütüncül yaklaşımda harekete geçirecek, bölgede sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesine öncülük etmek:
 - Bölge içi sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarını en aza indirme konusunda İstanbul'un öncü rolünü güçlendirmek;
 - Marmara Bölgesi bütününde sürdürülebilir mekânsal gelişmenin sağlanmasında İstanbul'un öncü rolünü güçlendirmek.
3. İstanbul'un mekânsal gelişimini, çevresel, ekonomik ve toplumsal sürdürülebilirlik doğrultusunda kentsel işlevsel bütünleşmeyi sağlayacak şekilde kurgulamak:
 - Kentin doğu ve batı eksenlerinde doğrusal, çok merkezli ve kademeli gelişimini sağlamak;
 - İstanbul il sınırları dâhilinde ihtisaslaşmış, katma değer ve verimliliği yüksek merkezler geliştirmek;
 - Sanayi sektörünün kent genelindeki yapısını sıhhileştirerek, yapısal dönüşümünü sağlamak;
 - Yerleşmelerin yaşam destek sistemlerine ve hassas ekosistemlere duyarlı gelişmesini sağlamak;
 - Afetlere karşı duyarlı kentsel gelişmeyi sağlamak;
 - Yerleşmelerin tarihi-kültürel değerlere duyarlı gelişmesini sağlamak;
 - Ulaşım kararlarını plan kararları ile uyumlu olarak geliştirmek;
 - Kent genelinde dağılmış lojistik fonksiyonların mekânsal organizasyonu yaparak, çevreye ve ulaşımına olan zararını azaltmak;
 - İklim değişikliğinin uzun dönemli etkileri dikkate alınarak, iklim değişikliğine adaptasyon ve zarar azaltma konularının mekânsal planlarla ilişkisini kurmak;
4. Yaşam kalitesini yükseltmek:
 - Yerleşim alanlarındaki mekânsal kaliteyi yükseltmek;
 - Çevre kirliliğini önlemek;
5. Sosyal sermayeyi güçlendirmek:
 - Kente yönelik göçü etkin yöneterek, nüfusu, yüksek eğitim düzeyine ve kalifiye işgücü becerilerine kavuşturmak;

- Sosyal adaleti ve kitle bütünleşmeyi sağlamak;
6. Sürdürülebilir kent yönetim sisteminin geliştirilmesi için gerekli olan yeniden yapılanmayı sağlamak:
- İstanbul Büyükşehir Belediye sınırlarını, metropoliten alanın tamamını kapsayan işlevsel metropoliten bölge ölçeğinde sosyo-ekonomik bir bütün oluşturacak şekilde yeniden belirlemek;
 - İşlevsel metropoliten bölge içindeki planlama kararlarını İBB'nin öncülüğünde belirlemek.

Her ne kadar İl Çevre Düzeni Planı ile İBB Stratejik Planı aynı kurum tarafından hazırlanmış olsa da, bu iki plan arasında İstanbul düzleminde belli farklılıkların olduğu gözlenebilmektedir. Stratejik planlama anlamında, planlardan birinin mekânsal diğerinin kurumsal düzlemde gelecek öngörüsü ve amaç hedef kurgusu içermesi, bu farklılığın nedenlerinden biri olarak değerlendirilse de, bu değerlendirme bahsi geçen farklılığı tam olarak karşılamadığı da aşikârdır.

Vizyon anlamında 2010-2014 İBB Stratejik Planı ile Çevre Düzeni Planı irdelendiğinde, İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nın İl Çevre Düzeni planında bahsedilen vizyonu analitik olarak irdeleyerek kendi vizyonunu oluşturduğu söylenebilir. Ayrıca yine İl Çevre Düzeni Planı hazırlanırken, İBB Kurumsal Stratejik Planı'nda ayrıntılı olarak incelenmesi, bu iki plan arasında vizyon anlamında aşağıdan yukarıya, yukarıdan aşağıya yadsınmayacak bir entegrasyonun olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Şekil 9. İl Çevre Düzeni Planında Öngörülen Kent Vizyonu Temel Bileşenleri



Kaynak: İBB (2010: 56).

İl Çevre Düzeni planında öngörülen kent vizyonu bileşenlerinin, İBB 2010-2014 Kurumsal Stratejik Planı'nda yer alan stratejik temaların ve stratejik amaçların hangileri ile desteklendiği İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda ayrıntılı olarak ifade etmiştir (2010: 56-61):

- İl Çevre Düzeni Planı'nın vizyonunda bahsedilen "kent, tarihi, kültürel ve doğal kimlik değerleri ile özdeşleşme ifadesi İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda sürdürülebilirlik ve erişebilirlik teması; imar yönetimi uhdesinde olan "kent, doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışla, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlama"; kültür hizmetleri yönetimi uhdesinde olan "kent, kültür mirasının korunması, tanıtılması ve kültürel yaşamın zenginleşmesine katkı sağlama"; genel yönetim uhdesinde olan, "ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerini etkin ve verimli yönetme"; "işbirliklerle koordinasyon ve işbirliğini güçlendirme"; "sürekli gelişim anlayışıyla kurumsal yapıyı ve iş yönetimini geliştirme" konusundaki stratejik amaçlarla;
- İl Çevre Düzeni Planı'nın vizyonunda bahsedilen "kültür ve turizm alanlarındaki üstünlüklerini ön plana çıkartan" ifadesi ile İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda

sürdürülebilirlik ve erişebilirlik teması, imar yönetimi uhdesinde olan “kent in doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışla, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlama”; ulaşım hizmetleri uhdesindeki “ekonomik, hızlı ve konforlu ulaşım hizmeti sunma”; çevre yönetimi uhdesindeki “sürdürülebilir sağlıklı bir çevre sunmak”; kültür hizmetleri uhdesindeki “kent in kültür mirasının korunması, tanıtılması ve kültürel yaşamın zenginleşmesine katkı sağlanması”; proje ve uygulama yönetimi uhdesindeki “ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerini etkin ve verimli yönetme”; mali kaynaklar yönetimi uhdesindeki “mali kaynakları ve varlıkları sürdürülebilir hizmet anlayışı ile uyumlu yönetme”; genel yönetim uhdesindeki “çözüm odaklı hizmet anlayışını yaygınlaştırmak üzere, çalışanların bireysel gelişim potansiyellerinin artmasına katkı sağlama, bilgi, becerilerin gelişmesine yönelik uygulamalar geliştirme, yüksek performansla çalışma anlayışını destekleyen sistemler kurma”; “paydaşların belediyenin faaliyetlerine dair bilgi edinme ihtiyaçlarını taleplerini en etkin biçimde karşılamak üzere iletişim standartlarını, yöntemlerini tanımlama, bu sistem ve standartlara uygun olarak paydaşları bilgilendirme, hizmet farkındalığını artırma”; “iştiraklerin faaliyetlerinin İBB faaliyetleri ile koordineli olarak yürütülmesini sağlayacak biçimde kurumlar arası işbirliklerini geliştirme ve iştiraklerin faaliyetlerini bütünleşik olarak izleyebilecek sistemleri kurma ve yaygınlaştırma”; “kurum içi ve kurum dışındaki yerel, uluslararası paydaşlarla işbirliğini geliştirerek bu işbirliklerini destekleyen uygulamalarla kurumsal kapasitenin ve İBB temsil gücünün artmasına katkı sağlama”; “kurumun iş yapma anlayışını ve iş sistemini düzenli olarak gözden geçirme, gelişim ihtiyaçlarını belirleme, gelişim ihtiyaçları doğrultusunda sistematik olarak iyileştirme ve geliştirme çalışmalarını yürütme, sürekli gelişimi kurumun temel çalışma anlayışı haline getirme” konusundaki stratejik amaçlarla;

- İl Çevre Düzeni Planı’nın vizyonunda bahsedilen “çevresel, toplumsal ve ekonomik sürdürülebilirlik ilkelerini mekâna yansıtan” ifadesi, İBB Stratejik Planı’nda sürdürülebilirlik, verimlilik, katılımcılık, erişebilirlik, etkinlik teması; imar yönetimi uhdesinde olan “kent in doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışta, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek, yaşanabilir

bir kent oluşumuna katkı sağlama”; kültür hizmetleri uhdesinde olan “kültür ve tabiat varlıklarının korunması sürdürülebilirlik ilkesini gözeterek etkin projelerle yönlendirmek, kültürel yaşamı zengin kültürel etkinliklerle geliştirmek ve yaygınlaştırmak”; afet yönetimi uhdesinde olan “afetlere müdahale ve iyileştirme kapasitesini etkin risk yönetimi ile geliştirme”; genel yönetim uhdesinde olan “ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerimizi etkin ve verimli yönetme”; “mali kaynakları ve varlıkları sürdürülebilir hizmet anlayışı ile uyumlu yönetme”; “hizmet alanlarıyla ilgili doğru bilgiye hızlı erişim sağlama”; “nitelikli çalışanlarla çözüm odaklı hizmet sunma”; “iştiraklerle koordinasyon ve işbirliğini güçlendirme”; sürekli gelişim anlayışıyla kurumsal yapıyı ve iş yöntemlerini güçlendirme” konusundaki stratejik amaçlarla;

- İl Çevre Düzeni Planı’nın vizyonunda bahsedilen “ekonomik yapıyı, bilim ve teknolojiye dayalı ticaret ve hizmet ağırlıklı bir ekonomiye dönüştüren” ifadesi İBB Stratejik Planı’nda sürdürülebilirlik teması; imar yönetimi uhdesinde olan “kentnin doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışta, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek, yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlama”; kent ve toplum düzeni yönetimi uhdesinde “kent ve toplum düzeninin iyileştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlama”; genel yönetim uhdesinde “ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerini etkin ve verimli yönetme”; “mali kaynakların ve varlıkların sürdürülebilir hizmet anlayışı ile uyumlu yönetme”; “hizmet alanlarıyla ilgili doğru bilgiye hızlı erişim sağlama”; “tedarik sürecini etkin ve verimli yönetme”; “nitelikli çalışanlarla çözüm odaklı hizmet sunma”; “iştiraklerle koordinasyon ve iletişimi güçlendirme”; “sürekli gelişim anlayışıyla kurumsal yapı ve iş yönetimini geliştirme” konusundaki stratejik amaçlarla;
- İl Çevre Düzeni Planı’nın vizyonunda bahsedilen “etkin ve katılımcı kent yönetimini sağlayan” ifadesi İBB Stratejik Planı’nda katılımcılık teması; imar yönetimi uhdesinde “kentnin doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışla, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlama”; ulaşım hizmetleri yönetimi uhdesinde “ekonomik, hızlı, güvenli ve konforlu ulaşım hizmeti sunma”; sağlık hizmetleri

yönetimi uhdesinde “sağlıkta yaşam kalitesinin sürdürülebilir biçimde gelişmesine katkı sağlama”; çevre yönetimi uhdesinde “sürdürülebilir sağlıklı bir çevre sunma”; kültür hizmetleri yönetimi uhdesinde “kent kültür mirasının korunması, tanıtılması ve kültürel yaşamın zenginleşmesine katkı sağlama”; kent ve toplum düzeni yönetimi uhdesinde “kent ve toplum düzeninin iyileştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlama”; afet yönetimi uhdesinde “afetlere müdahale ve iyileştirme kapasitesini etkin risk yönetimi ile geliştirme”; genel yönetim uhdesinde “ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerini etkin ve verimli yönetme”; “mali kaynakları ve varlıkları sürdürülebilir hizmet anlayışı ile uyumlu yönetme”; “hizmet alanlarıyla ilgili doğru bilgiye hızlı erişim sağlama”; “nitelikli çalışanlarla çözüm odaklı hizmet sunma”; “paydaşlarla iletişimi güçlendirme”; “iştiraklerle koordinasyon ve işbirliklerini güçlendirme”; “paydaşlarla işbirliğini güçlendirme”; “sürekli gelişim anlayışı ile kurumsal yapıyı ve iş yönetimini geliştirme” konusundaki stratejik amaçlarla;

- İl Çevre Düzeni Planı'nın vizyonunda bahsedilen “kurumsal ve mekânsal planlarını verimli bir araç olarak kullanan” ifadesi; İBB Stratejik Planı'nda, sürdürülebilirlik ve verimlilik teması; imar yönetimi uhdesinde “kent doğal, tarihi ve kültürel mirasına saygılı bir anlayışla, sosyal, ekonomik ve fiziksel gelişimine yön vererek yaşanabilir bir kent oluşumuna katkı sağlama”; ulaşım hizmetleri yönetimi uhdesinde “ekonomik, hızlı, güvenli ve konforlu ulaşım hizmeti sunma”; çevre yönetimi uhdesinde “sürdürülebilir sağlıklı bir çevre sunma”; kültür hizmetleri yönetimi uhdesinde “kent kültür mirasının korunması, tanıtılması ve kültürel yaşamın zenginleşmesine katkı sağlama”; kent ve toplum düzeni yönetimi uhdesinde “kent ve toplum düzeninin iyileştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlama”; afet yönetimi uhdesinde “afetlere müdahale ve iyileştirme kapasitesini etkin risk yönetimi ile geliştirme”; genel yönetim uhdesinde “ana hizmet alanlarındaki projelendirme ve uygulama süreçlerini etkin ve verimli yönetme”; “mali kaynakları ve varlıkları sürdürülebilir hizmet anlayışı ile uyumlu yönetme”; “hizmet alanlarıyla ilgili doğru bilgiye hızlı erişim sağlama”; “nitelikli çalışanlarla çözüm odaklı hizmet sunma”; “iştiraklerle koordinasyon ve işbirliklerini güçlendirme”; “sürekli

gelişim anlayışı ile kurumsal yapıyı ve iş yönetimini geliştirme” konusundaki stratejik amaçlarla ilişkilendirilmiştir.

İl Çevre Düzeni Planı ile İBB 2010-2014 Stratejik Planı irdelenmeden önce İl Çevre Düzeni Planı ile diğer üst ölçekli planların irdelenmesi planlar arası entegrasyonun tartışılması açısından faydalı olacağı düşünülebilir. Hükümet Programı ile İl Çevre Düzeni Planı kıyaslamalı ele alındığında, Hükümet Programı’nın İl Çevre Düzeni Planı’nı çok da dikkate almadan İstanbul için yeni öngörüler yaptığı göze çarpmaktadır. Özellikle Çevre Düzeni Planı dikkate alınmadan, 3. Köprü, 3. Havaalanı ve KANALİSTANBUL projeleri hükümet programında ön plana çıkartıldığı gözlenmektedir.

İl Çevre Düzeni Planı’na göre İstanbul’un sahip olduğu en büyük potansiyelin, kültür ve turizm merkezli olduğu ayrıca finans, bilim ve teknoloji, kongre-fuar, spor, sağlık, yolcu ve yük transfer merkezi, moda, eğlence, uluslararası ilişkiler ve diplomasi konularında da İstanbul’un belli bir altyapıya sahip olduğu vurgulanmasına rağmen, İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nda yer alan stratejik amaçlar ve hedefler irdelendiğinde finans başta olmak üzere, bilim ve teknoloji, kongre-fuar, spor, sağlık, yolcu ve yük transfer merkezi, eğlence, uluslararası ilişkiler ve diplomasi konularında önemli bir vurguya rastlanmadığı ya da hiç vurgu yapılmadığı gözlenmektedir. Bu durum İl Çevre Düzeni Planı ile İBB 2010-2014 Stratejik Planı arasında bir uyumsuzluk olarak değerlendirilebilir.

4.2. Stratejik Planlamada Dikey Entegrasyon ve İBB Stratejik Planı Bağlamında Genel Bir Değerlendirme

Stratejik Planlamada dikey entegrasyon noktasında şu ana kadar 9. Kalkınma Planı, hükümet programı, OVP, OVMP, yıllık program, bölge planı ve il çevre düzeni planı, İBB 2010-2014 Stratejik Planı ile karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmıştır. Ele alınan üst ölçekli planlar ile İBB 2010-2014 Stratejik Planı dikey entegrasyon bağlamında değerlemeye tabi tutulduğunda; bahsi geçen üst ölçekli planların hem kendi aralarında ve hem de İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nın üst ölçekli planlarla gerçek manada entegre olmadığı aşağıdaki tablonun yardımıyla daha net gözlenebilir.

Tablo 12. Planlamada Dikey Düzlem ve İstanbul Öngörülere

Planlar/ Öngörüler	9. Kalkınma Planı	Hükümet Programı	OVP	OVMP	Yıllık Program	Bölge Planı	İl Çevre Düzeni Planı	İBB Stratejik Planı
İstanbul Öngörülere	Uluslararası Finans Merkezi	Uluslararası Finans Merkezi	Uluslararası Finans Merkezi	Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme'nin yaygınlaştırılacağı vurgusu	Uluslararası Finans Merkezi Projesi	Uluslararası finans merkezi vurgusu	Küresel anlamda kültür odaklı turizm kenti statüsü	Kültür, turizm alanında uluslararası çekim merkezi vurgusu
	3. Havaalanı	Depreme Hazırlık Vurgusu	İstanbul Bilişim Vadisi Projesi	Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın artırılacağı vurgusu	Bilişim Vadisi Projesi	Turizmde küresel cazibe merkezi olması vurgusu	Bilim ve Teknoloji Merkezi olma vurgusu	Finans Merkezi Vurgusu
	Şehirler arası hızlı tren	Şehirler arası hızlı tren	İstanbul kültürel, tarihi, doğal güzellikleri ile sürdürülebilir turizm şehri		Hızlı tren Projesi	İstanbul bölgesinin bilim teknoloji üssü haline gelmesi vurgusu	Moda, spor, eğlence, sağlık, ulaşım, lojistik, diplomasi alanlarında küresel merkez potansiyeli vurgusu	Toplu ulaşımı yaygınlaştırmak için ulaşım altyapısını güçlendirme vurgusu
		Marmaray Projesi ve buradan karayolu ulaşımının sağlanması			3. Havalimanı Projesi	Afet yönetim sisteminin etkinleştirilmesi vurgusu	Uluslararası Finans Merkezi Vurgusu	
		İstanbul'un marka değerinin yükseltilmesi			Sürdürülebilir Turizm Vurgusu	Raylı sistem ağırlıklı bir toplu taşıma sisteminin geliştirilmesi vurgusu	Afetlere karşı duyarlı kentsel gelişme vurgusu	
		Turizm Gelişim Projelerinin hayata geçirilmesi			Teknopark Projesi Kapsamında Tekstilpark projesinin faaliyete geçirilmesi	Markalaşma vurgusu	3. Havaalanı vurgusu	
		Üçüncü köprü				3. Havaalanı Vurgusu	3. Köprü Vurgusu	
		Kanal İstanbul Projesi				İzmit Körfez Bağlantısı Vurgusu	İzmit Körfez Bağlantı Yolu Vurgusu	
		Üçüncü Havaalanı				Marmaray Projesi Vurgusu	Marmaray Projesi Vurgusu	
		İstanbul İzmir Otobanı						

9. Kalkınma Planı'nda İstanbul için vurgulanan temel öngörüler; uluslararası finans merkezi hüviyetini kazanma, 3. havaalanı ihtiyacı ve İstanbul ile diğer büyük kentlerin hızlı tren ile birbirine bağlanması üzerinde yoğunlaşırken, 2007 yılında uygulamaya giren 60. Hükümet programında İstanbul'da yürütülen depreme hazırlık çalışmalarının hızlandırılacağı ve denetimlerin arttırılacağı; Ankara-İstanbul, Ankara-Konya, İstanbul-Ankara-Sivas hızlı tren çalışmalarının süratle devam ettirileceği; Marmaray Projesi'nin hayata geçirileceği; tanıtma ve pazarlamada İstanbul markasının güçlendirilmesi ve İstanbul için hazırlanan turizm gelişim projelerinin hızla hayata geçirilmesinin sağlanacağı vurgularına yer verilmiştir. Yine 2011 yılında uygulamaya giren 61. Hükümet Programı'nda da, İstanbul'un Uluslararası Finans Merkezi Projesi'nin hayata geçirileceği; Ankara-İstanbul hızlı tren hattında Eskişehir-İstanbul hattının tamamlanacağı, Ankara-İzmir hızlı tren hattının devreye sokulması ile birlikte İstanbul-İzmir bağlantısının da sağlanacağı; boğaz demiryolu tüp geçişinin tamamlanacağı ve karayolu ile de bağlantının sağlanacağı; boğaza 3. Köprü projesinin hayata geçirileceği; İstanbul'da depreme karşı hazırlıklı olmak için dönüşüm çalışmalarına devam edileceği; KANALİSTANBUL Projesi'yle İstanbul'un batısında, Karadeniz ile Marmara Denizi arasında bir kanal inşa edileceği; İstanbul'a 3. bir havaalanı yapılacağı; İstanbul- İzmir-Ankara'yı birbirine bağlayan otoyol yapılacağı vurgularını görmek mümkündür.

2009-2011 yıllarını kapsayan OVP'de ise İstanbul için uluslararası finans merkezi vurgusu; İstanbul Bilişim Vadisi Projesi; İstanbul kültürel, tarihi, doğal güzellikleri ile sürdürülebilir turizm şehri vurgusu ön plana çıkmaktadır. 2009-2011 yıllarını kapsayan OVMP'de ise stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasının yaygınlaştırılacağı ve yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla kaynak ayrılacağı vurgusu yer almaktadır.

Bölge planında da İstanbul Bölgesi'nin bilim, teknoloji üssü haline getirilmesi vurgusu; uluslararası finans merkezi vurgusu; turizmde küresel cazibe merkezi olması vurgusu; afet yönetim sisteminin etkinleştirilmesi vurgusu; raylı sistem ağırlıklı bir toplu taşıma sisteminin geliştirilmesi vurgusu; teknoloji geliştirme merkezleri vurgusu; markalaşma vurgusu, 3. havaalanı vurgusu; İzmit Körfez Bağlantısı vurgusu ile Marmaray Projesi vurgusuna rastlamak mümkündür.

İBB'nin hazırladığı İl Çevre Düzeni Planı'nda İstanbul için küresel anlamda kültür odaklı turizm kenti statüsü vurgusu, uluslararası finans merkezi vurgusu; bilim ve teknoloji merkezi olma vurgusu; moda, spor, eğlence, sağlık, ulaşım, lojistik, diplomasi alanlarında küresel merkez olma potansiyeli vurgusu; afetlere karşı duyarlı kentsel gelişme vurgusu; 3. havaalanı vurgusu ile İzmit Körfezi Bağlantı Yolu ile Marmaray Projesi vurgularını görmek mümkündür. Her ne kadar 1/100.000 ölçekli İl Çevre Düzeni Planı'nda 3. Köprü'nün İstanbul Boğazı üzerine yapılmasına karşı bir duruş gözlense de, merkezi hükümetin takdiri doğrultusunda 2010 yılı içerisinde İBB Meclisi'nde ilgili plana eklenen "karayolu boğaz geçişleri alt ölçekli planlarda değerlendirilecektir"; hükmü ile 3. Köprü'nün 1/25.000 ya da daha alt ölçekli planlar ile yapılabilmesinin yolu açılmıştır.

İBB'nin 2007-2011 yılları arasını kapsayan stratejik planında benimsenen vizyon ile 2010-2014 yılları arasını kapsayan stratejik planında benimsenen vizyonun aynı olması ve 2007-2011 yıllarını kapsayan planda benimsenen vizyonun analitik bir biçimde değerlendirmesi yapılırken finans, kültür ve turizm alanlarında bölgesel ve uluslararası çekim merkezi vurgularının yapılmış olması, 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda da bu vurguların benimsendiği sonucunu güçlendirmektedir. Böylelikle İBB 2010-2014 Stratejik Plan Vizyonu'nda kültür, turizm alanında uluslararası çekim merkezi vurgusu ile uluslararası finans merkezi vurgularının temel amaçlar olarak belirtildiği söylenebilir. Her ne kadar finans, kültür ve turizm alanlarında bölgesel ve uluslararası çekim merkezi vurguları İBB 2010-2014 Stratejik Planı Vizyonu'nda ifade edilmiş olsa da; bahsi geçen stratejik planın stratejik amaç ve hedeflerinde finans merkezi vurgusunu açıkça destekleyen bir öngörüye rastlanmamaktadır.

Kültür anlamında İBB'nin, son dönemde kendi kurumsal yapısı dışında bir ajans aracılığı ile bu amaca yönelik faaliyetler yürüttüğü bilinmektedir (İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti). Uluslararası finans merkezi vurgusu bağlamında başta imar yönetimi olmak üzere ulaşım yönetimi, kültür hizmetleri yönetimi, çevre yönetimi, kent ve toplum güvenliği yönetimi, sosyal destek hizmetleri yönetimi, afet yönetimi ve genel yönetime dönük doğrudan veya dolaylı birçok görev, yetki ve sorumluluk düşmesine rağmen AHA kapsamında benimsenen stratejik amaç, hedef ve göstergelerde bu öngörülere dönük herhangi bir vurguya rastlanmaması, hem stratejik planın kendi

içinde; hem de stratejik planın diğer üst ölçekli planlarla entegre bir biçimde hazırlanmadığı kanısını güçlendirmektedir.

Bunlara ek olarak İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nda İstanbul Boğazı'na 3. köprü yapılması, 3. Havaalanı, Marmaray'da kara yolu ile sağlanacak tüp geçit çalışması, İstanbul- İzmit Otobanı eksenli İzmit Körfezi'nde yapılacak köprü, depreme karşı alınması düşünülen önlemler, KANALİSTANBUL Projesi, İstanbul Bilim Teknoloji Üssü kapsamında, İstanbul Bilişim Vadisi Projesi, moda, spor, eğlence, sağlık, ulaşım, lojistik, diplomasi alanlarında küresel merkez olma potansiyeline dönük vurgulara da rastlanmamaktadır.

4.3. Stratejik Planlamada Dikey Entegrasyon Sorunu ve Nedenleri

Türkiye'de üst ölçekli plan niteliğini taşıyan başlıca belgelerden olan kalkınma planları; bölgesel planlar, sektörel planlar ve kuruluş düzeyinde stratejik planlara ışık tutacak nitelikte olması gerekir. Ancak, kamu yönetimi reform girişiminde stratejik planlama, sisteme yeni bir unsur olarak getirdiği halde, üst planların stratejik planlarla ilişkisi yeterli düzeyde tasarlanmamıştır. Mevcut sistemde, üst ölçekli planların kendiliğinden kuruluş planlarına yansıtılması beklenmektedir. Üst ölçekli planlarda kuruluş için ortaya konulmuş ulusal amaçlar bulunmadığından kuruluşlar üst ölçekli amaçlar konusunda belirsizlik algısı içinde bulunmaktadır. Üst ölçekli planlardaki amaçlar konusunda ortaya çıkan belirsizlik, kuruluş stratejik planlarının başarısını olumsuz yönde etkileyecektir (Erkan, 2008: 66-67). Burada stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda ortaya çıkan sorunlar hukuki-yönetmelik, yönetmelik kültür ve zamansal olarak alt başlıklar halinde irdelenmiştir.

4.3.1. Hukuki ve Yönetmelik Nedenler

Belediyelerin stratejik planlama sürecinde dikey entegrasyon bağlamında hukuki ve yönetmelik sorunların başında DPT'nin kamu idareleri için benimsemiş olduğu stratejik planlama yöntemi ele alınabilir.

DPT tarafından taslağı Aralık 2001'de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu, genel olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde 1990'lardaki mali reformların temel belgelerinden biri olan

Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu'nu (GPRA) esas aldığı söylenebilir. Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu da, Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu (GPRA) gibi, biçimsel stratejik planlama modelinin temel unsurlarına yer vermektedir (Erkan, 2008: 78).

DPT'nin önerdiği ve kamu kurumlarının da referans aldığı GZFT (SWOT) yaklaşımı stratejik planlama (yönetim) alanında ortaya atılan “tek” ve “egemen” yaklaşım değildir. Türk kamu kurumları stratejiyi, büyük oranda GZFT (SWOT) yaklaşımının etkisiyle, söz konusu gelecek perspektiflerini üretken bir yaklaşım ile oluşturmak ve onların nasıl hayata geçirileceğini belirlemek yerine, kurumsal çevreyi GZFT (SWOT)'nin dört standart kutusu içerisinde analiz ederek bunlara nasıl cevap verilmesi gerektiği olarak anlamaktadırlar. Bu çevresel değişimleri geriden izleme ve uyum sağlama çabası, uygulamada “bir ideale doğru değişim projesi” olarak stratejiyi gündeme getirmek olarak algılanmakta, kurumun “varlığını sürdürmek, gelişmeler doğrultusunda iyileştirme” çabalarına dönüştürmektedir. Oysa strateji mevcudu “iyileştirme”den daha çok “dönüştürme” çabası olarak görülmelidir (Barca ve Nohutçu, 2008: 357).

Tasarım ekolü, strateji formülasyonunu, GZFT (SWOT) analizini temel alan bir anlayışa dayalı olarak biçimsel olmayan (genellikle yöneticinin zihnindeki) kavramsal bir süreç olarak ele alır. Planlama ekolünün tasarım ekolünden farklılığı sürecin biçimselleştirilmiş olmasıdır. Konumlandırma ekolü ise süreçten çok stratejinin içeriğine yoğunlaşır. Başka bir deyişle, planlama ekolünün ortaya çıkarttığı fikirleri gelecek tahminlerine dönüştürür. Bu üç ekol biçimsel bir strateji geliştirme yapısı ortaya koyan ekollerdir (Erkan, 2007: 12). DPT'nin kamu idareleri için benimsemiş olduğu stratejik planlama yöntemi daha ziyade bu üç okulun ortaya koyduğu ve çevre temelli yaklaşımın esas alındığı bir bakış açısını yansıtmaktadır.

Bilişsel, girişimci, öğrenme ve politik ekoller ise sürecin belli bir bölümüne yoğunlaşırlar. Bilişsel ekol strateji geliştirirken insan beyninde neler olup bittiğini dikkate alırken, girişimci ekol strateji geliştirme sürecini güçlü liderin vizyon oluşturma süreci olarak ele alır. Öğrenme ekolü stratejiyi müşterek öğrenme sonucu ortaya çıkan bir olgu olarak görürken, politik ekol güç çatışmasına odaklanır. Kültürel ekol ise

sürecin iş birliği boyutu ile ilgilenir. Çevresel ekol stratejiyi dış güçlere bir tepki olarak algılar. Şekilsel (bütünleştirici) ekol ise diğer bütün ekollerin yaklaşımlarını strateji geliştirme sürecinde ayrı bölümler halinde biçimlendirmeye çalışır (Erkan, 2008: 12). Hâlbuki bu bahsedilen okullar da dikkate alınarak kamu idareleri için stratejik planlama yöntemlerinin belirlenmesinde gerekli esneklik sağlanmış olsa, stratejik planlamanın sadece lafzına hizmet eden değil, aynı zamanda ruhuna da hizmet eden planlama sistemine geçiş sağlanabilir.

Gerek tasarım ekolünde gerekse de planlama ekolünde kuruluşu etkileyen içsel ve dışsal faktörler stratejinin çıkış noktasını oluşturur. Neredeyse bütün stratejik yönetim kitapları stratejik analiz yöntemi olarak GZFT (SWOT) analizini temel alırlar. Hatta bütün strateji geliştirme süreci güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditlerin eşleştirilmesi olarak bile algılanabilir. GZFT (SWOT) analizi yaygın olarak kullanılan bir analiz yöntemi olmasına rağmen, yöntemin yararlılığı konusundaki tartışmalar da mevcuttur (Erkan, 2007: 15).

Çevreye uyuma odaklı GZFT (SWOT) yaklaşımı ile çoğu zaman önemli değişim perspektifleri üretilmemektedir. Çünkü farklı perspektifler standart şablonik bakış açılarından daha çok karar vericilerin dünyaya farklı bakış açılarından doğacaktır. Bu bağlamda, vizyonların analizlerin ürünü olmaktan daha çok üretici düşüncelerin eseri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Elbette vizyoner yaklaşımda analiz araçları kullanılır. Ancak onların kullandığı dört kutuda (fırsatlar, tehditler, güçlü ve zayıf yanlar) kalıba dökülecek standart fikirler değil, özgün analizler ile ulaştıkları özgün perspektifler olacaktır. Dolayısıyla, Mintzberg'in ileri sürdüğü gibi, "gerçek stratejik değişim sadece yerleşik kategorilerin yeniden düzenlenmesi değil, yeni kategorilerin icat edilmesini gerektirmektedir". Bu da mevcut trendleri analiz ederken veri alınan standart varsayımlar yerine, dünyaya farklı bakışı gerektiren yeni bakış açıları geliştirilmesi ile olanaklı olacaktır. Ancak Türkiye'de yayınlanmış kamu kurumlarının stratejilerine bakıldığında şablonik ve basit bir yaklaşım olan GZFT (SWOT) analizi ve bunun sonucu olarak da standart sorular ve çözümlerin strateji belgelerine egemen olduğu açıkça görülecektir (Barca ve Nohutçu, 2008: 357-358).

GZFT (SWOT) yaklaşımı hakkında şu problemler de gözlenmektedir (Erkan, 2008: 14-15):

1. GZFT (SWOT) faktörleri belirgin olmayan bir biçimde ifade edilmektedir.
2. GZFT (SWOT)'de belirtilen faktörler doğrulanmaya çalışılmamaktadır.
3. Belirtilen hususlar aşırı genellemeler içermektedir.
4. Aynı hususlar herhangi bir açıklamaya yer verilmeksizin hem güçlü yanlar hem de zayıf yanlar arasında sıralanabilmektedir.
5. İçsel ve dışsal hususlar birbirleri ile karıştırılmaktadır.
6. Unsurlar, uzun listeler halinde ve bir önceliklendirmeye tabi tutulmadan verilmektedir.

Barca ve Nohuçu'nun bu konudaki kanaatleri şöyledir:

GZFT (SWOT) analizi çevresel değişikliklere “duyarlı” özel sektör işletmelerine çok daha fazla uygun görünmektedir. Yasal statüleri ve yasaların yavaş değiştiği gerçekleri göz önüne alındığında, kamu kuruluşları göreceli “istikrarlı bir ortamda” faaliyet gösterdikleri söylenebilir. Bu istikrarlı ortamda “çevresel değişimlere hızlı yanıt verme”den daha çok, kamu kurumları için stratejik önemde olan “paydaşları için daha fazla değer üretimi” olmalıdır. Rekabetçi özel sektör ortamında çevresel değişimlere hızlı yanıt verebilmek, stratejik üstünlük açısından önem taşımaktadır. Çünkü çevreden doğan fırsat ve tehditleri ve bunlar karşısında güçlü ve zayıf yanlarını rakiplerinizden daha iyi ve hızlı yönetemezseniz rekabet dezavantajı yaşamak zorunda kalınır. Ancak kamu kurumlarında bakış açısı, GZFT (SWOT) yaklaşımının bu mantığından daha çok, paydaşlar için değer üretiminin daha fazla nasıl artırılabilceği olmalıdır. Bu değer üretimi artışını sağlayacak değişim kaynaklarından bir kısmı elbette, dış çevredeki politik, ekonomik, sosyolojik, teknolojik trendler olabilir. Ancak bu trendlerde stratejik önemde bir değişiklik olmadan da, bir kamu kurumu misyon ve vizyonunu değiştirerek değer üretiminde bir artış yoluna gidebilir. “Kamudaki değişimin “stratejik” olarak görülen yönü de budur. GZFT (SWOT) yaklaşımı çerçevesinde ulaşılan sonuçlar bu misyon ve vizyonu hayata aktaracak ve kurumsal anlayış ve yapıda önemli bir değişim

gerektirmeyen çoğu zaman mevcudu iyileştirmeye dönük “taktik” düzeydeki kararlar olarak görülebilir (Barca ve Nohutçu, 2008: 358).

Türkiye’de planlama süreci ve otoriteleri açısından ülkesel bütünlük çerçevesinde bir sistematığın ve kademelenmenin kurulmadığı ve uygulamada yetki çatışmalarının yaşandığı belirtilmektedir (Yıldız, 2006: 75). DPT’nin teknik desteği yetersizdir. DPT’nin yerel planlama projeksiyonu bölge ağırlıklıdır. DPT’nin planların uygulama aşamasının denetlenmesini ve geribildirim mekanizmalarının çalıştırılmasını sağlayacak bir yapılanma zorunluluğu bulunmamaktadır (DPT, 2006c:26-27).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, mahalli idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarını değerlendirilmesi için stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında DPT’ye göndereceği, DPT’nin stratejik planları (Madde: 13):

- Kalkınma Planı, OVP ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel plan ve programlarla uyumluluk;
- Bahsi geçen yönetmelik, kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk;
- Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık;
- Diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık;

hususları açısından irdeleyeceği, gerekli görüldüğü durumlarda değerlendirme raporu hazırlanarak üç ay içinde ilgili idareye gönderileceği hükmüne yer vermiştir. Yine aynı düzenlemede DPT’ce kamu idarelerine değerlendirme raporu gönderilmesi halinde, ilgili idare söz konusu değerlendirme raporunu dikkate alarak stratejik plana son şeklini vererek sunulmaya hazır hale getireceği belirtilmiştir (Madde: 14). Düzenlemede mahalli idarelerin meclisleri tarafından stratejik planların kabulüne müteakip bu planları İçişleri Bakanlığı ile DPT’ye göndereceği (Madde:15), kamu idarelerinin performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak hazırlayıp Maliye Bakanlığı’nca belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlayacakları ve performans programlarının Maliye Bakanlığı ve DPT’ye de gönderileceği belirtilmiştir (Madde:16). Ayrıca performans göstergelerinin stratejik planlarda yer alacağı, performans göstergelerinin

tespitine ve değerlendirmesine ilişkin usul ve esasların DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirleneceği ifade edilmiştir (Madde:17).

Yukarıdaki düzenlemeden de anlaşılacağı üzere yerel yönetimler stratejik planlarını idari açıdan İçişleri Bakanlığı'na teknik açıdan (aynı ya da üst ölçekteki planlarla uyumunun denetimi) DPT'ye (Kalkınma Bakanlığı'na) göndermektedir. Fakat yukarıda üst ölçekli planların kendi aralarında ve İBB Stratejik Planı'nın üst ölçekli planlarla uyumu konusunda belli başlı eksiklikler olduğu gözlenmesine rağmen, bu hususta DPT'nin herhangi bir düzeltme işlemine gitmediği gözlenmektedir.

Yine ilgili yönetmeliğe göre stratejik planda yer alacak performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirmesine ilişkin usul ve esasların DPT ve Maliye Bakanlığı'nın birlikte belirleyeceği ifade edilmiştir. Aynı şekilde performans programı da stratejik plana uygun olarak Maliye Bakanlığı'nca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlanıyor olması, stratejik planlama sürecinde yönetsel anlamda başka bir soruna örnek gösterilebilir. Stratejik planlamada, planlamanın farklı boyutlarına göre iki ayrı bakış açısına sahip kurumun burada yetkilendirilmesi, sorunun ana kaynağını oluşturmaktadır. Maliye Bakanlığı mali açılardan stratejik planlama sürecine müdahil olurken, DPT planlama mantalitesinin kendisinden beklenen lafzına ve ruhuna uygun teknik anlamda konuya müdahil olmaktadır. Bu iki farklı bakış açısının stratejik planlama sürecine denetleyici, düzenleyici ve yönlendirici şekilde müdahil olması, kamu kurumları ve yerel yönetimler açısından stratejik planlamadan beklenen sonuçların istenilen ölçüde alınmasını engelleyebilir. Bu durum stratejik plan yapan tüm kurumların kendi iç örgütlenmeleri açısından da sorun teşkil etmektedir. Kurumlar kendi örgüt yapılarını yeni planlama sürecine göre şekillendirirken, mali hizmetler biriminin ağır bastığı bir stratejik yönetim anlayışını mı; yoksa stratejik yönetim biriminin ağır bastığı mali hizmetler anlayışını mı tercih edecekleri konusunda tereddütler yaşamaktadır.

İdari yetki alanı ile planlama alanı arasında entegrasyonsuzluğun varlığı (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 30), planlamada dikey entegrasyon hususunda ayrı bir sorun alanı olarak gösterilebilir. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde İstanbul ili bir bölge olarak kabul edilmiş,

İstanbul için bölge planı hazırlama görevi DPT tarafından İSTKA'ya bırakılmıştır. İl Çevre Düzeni Planı ise İBB tarafından hazırlanmaktadır. Ayrıca İBB kendi kurumsal stratejik planını da hazırlamaktadır. Bölge planları, il çevre düzeni planlarına göre daha üst ölçekli planlar olmasına rağmen, İstanbul ilinin kendi başına bir bölge olarak kabul edilmesi ve yine 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı kanun kapsamında mülki idare sınırları ile İBB'nin yetkili ve sorumlu olduğu sınırların denkleştirilmesi, bahsi geçen planlama hiyerarşisi açısından hem yönetsel; hem de teknik olarak sorunlar meydana getirmektedir.

4.3.2. Yönetim Kültüründen Kaynaklanan Nedenler

1930'lu yıllarda sektörel düzeyde uygulanan, 1960'lı yıllardan itibaren hem bir kalkınma planı kimliğine bürünen; hem de bir örgüte kavuşan genel amaçlı ulusal planlamanın, Türkiye'de planlama konusunda bir deneyim olduğu söylenebilir. Ancak 1946 planının devamlı bir devlet planlama faaliyetin parçası olmaması, 1960'lı yıllarda hazırlanmaya başlayan kalkınma planlarının hem dönemin iktidarları tarafından uygulanması konusunda isteksizlik gösterilmesi, hem de kalkınma planlamasının Batı kaynaklı kalkınma programlarının bir parçası olması ve 1980 sonrasında planların göstermelik olarak hazırlanması, genel amaçlı ulusal planlama konusunda oluşturduğumu belirttiğimiz planlama deneyiminin, sağlıklı bir gelişme seyri izlemediğini göstermektedir. Dolayısıyla, ekonomik ve siyasal bir tercih olarak genel amaçlı ulusal plan uygulamasının, Türk devlet yapısı içinde bir planlama bilinci oluşturamadığı ileri sürülebilir (Akbulut, 2002: 51).

Türkiye'deki yerleşik kamu yönetimi anlayışı strateji geliştirme, geleceğe dönük uzun vadeli projeksiyonlar temelinde hedef belirleme ve bu hedeflere yönelerek sonuç almak için çeşitli yol ve yöntemler geliştirme anlayışına dayanmamaktadır. Bunun yerine geçmiş üzerinde gündelik sorunlar konusunda yoğunlaşmaktadır. Makro düzeyde planlama faaliyetleri yapılıyor olsa dahi, bu planlama faaliyetleri bakanlıklar ve kuruluşlar düzeyinde somut programlara dönüşmemekte ve kağıt üzerinde kalmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 83).

Stratejik planlamanın Türk Kamu Yönetimi'nde uygulanmasının gündeme gelmesi, mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının

desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması ile olmuştur. Bu çerçevede 5018 sayılı kanun ile kamuda stratejik planlama uygulamasının kanuni altyapısı oluşturulmuştur (Gürer, 2006: 100).

Bürokratik devletten yönetişimci devlete geçilmesiyle ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin bir başka biçimde olması öngörülmekte ve yeni şekilde devletin konumu doğrudan müdahale etmek şeklinde değil, yönlendirici bir pozisyon olarak belirlenmektedir (Övgün, 2010: 137). Türkiye özelinde yaşanan idari reform sorunu konusundaki karmaşanın yalnızca dar anlamıyla “idareyi” ilgilendiren bir sorun olmadığı ortadadır. Sorun sistemin işleyişini, çalışanlarını ve ilgililerini kapsayan sofistike bir sorun alanı olup, sosyo-ekonomik sahaya da yakından ilgilidir. Mihçioğlu’nun da belirttiği gibi Türkiye’nin yönetim pratiği, derin bunalımlar içinde devam ederek bugün içinden çıkılmaz ve uzmanlık isteyen bir sorun alanı haline gelmiştir. Az gelişmiş ülkelerde idari reform çalışmalarının temel sorunu; bu ülkelerin yönetim sistemlerinin iç dinamiklerden daha fazla dış dinamiklerin tesiriyle değişmesi ve gelişmiş ülke yönetimlerini taklit etmeleriyle ortaya çıkan işlevsiz kurum ve süreçler sorunudur (Yayman, 2008: 324).

Yukarıda anlatıldığı gibi bürokratik devletin kendi içinde yaşadığı krizlerin aşılabilmesi için uluslararası ayağı da bulunan yeni bir yönetsel yapılanma içine gidilmiş ve bu süreç 2003 yılında uygulamaya koyulan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hızlandırılmıştır. Üzerinde durulan ve sorun teşkil eden durum, yine gelenekselleşmiş yönetsel alışkanlıklardan taviz verilmeden bu yeniliklerin yapılmasıdır. Burada gelenekselleşmiş yönetsel alışkanlık ifadesinden kasıt, siyasal iktidarın değişim ve dönüşümü, bu değişim ve dönüşümden etkilenecek bütün faktörleri göz önünde bulundurmadan, tepeden inmece bir biçimde uygulamaya koyması olgusudur. Bu durumun yeni yönetim anlayışının içselleştirilmesinde ve kendisinden beklenen sonuçlara ulaşmada sorunlar meydana getirdiği aşikardır. Dolayısı ile yeni yönetim yaklaşımının en önemli argümanlarından birisi olan stratejik planlama sürecine ilişkin sorunların bahsi geçen düzlemde yaşanılması kaçınılmaz olmaktadır. Bu sorun stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda yaşanan problemlerin de temelini oluşturmaktadır.

4.3.3. Stratejik Planlamada Dikey Entegrasyon Noktasında Zamanlamadan Kaynaklanan Nedenler

Aslında stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda zamanlama yönünden çıkan sorunların bir bölümü de hukuki menşelidir. Fakat ülke, bölge ve yerel bağlamda plan yapıcı kurumların farklı zaman dilimleri ve farklı zamanlarda plan yapıyor olması sorunun temel kaynağını oluşturduğu için, stratejik planlamada dikey entegrasyon noktasında zamanlamadan kaynaklanan nedenlerin ayrı olarak ele alınması uygun görülmüştür. Bu bağlamda burada kalkınma planlamasından başlamak kaidesiyle, ilgili tüm planların uygulamaya girdiği tarihler göz önünde bulundurularak dikey düzlemde entegrasyon açısından zamanlamadan kaynaklanan sorunlar daha derinlemesine tartışılmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve gibi dokümanların yanında, başta OVP olmak üzere diğer ulusal ve bölgesel plan ve programlar, sektörel ve kurumsal stratejik belgelerinin dayanağını oluşturmaktadır. Bu anlayışla hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel stratejik doküman olarak tasarlanmıştır. Bu nedenle plan dönemi Avrupa Birliği mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıllık olarak belirlendiği, 9. Kalkınma Planı'nda açıkça ifade edilmiştir (DPT, 2006b: 1-2).

Kalkınma planları ile yerel/kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planlar arasında iki noktada bağlantı sorunu belirmektedir. Öncelikle dokuzuncu kalkınma planından itibaren yedi yıllık olan kalkınma planlarından farklı olarak yerel/kurum düzeyinde hazırlanmakta olan planlar beş yıllık sürelerle hazırlanmış ve ulusal düzeyde hazırlanan bu iki plan arasında bir süre uyumu öngörülmemiştir. Kalkınma planları ile stratejik planlar arasında beliren ikinci farklılık; kalkınma planlarında amaç ve hedef değişiklikleri olması doğrultusunda bunların stratejik planlara nasıl yansıtılacağına ilişkindir. Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte stratejik planlarda yapılacak değişikliklerde bu konuya değinilmemekte ve değişiklik hususları olarak hükümetin değişimi, bakanın değişmesi, yerel yönetimlerde üst yöneticinin değişmesi gösterilmektedir. Ayrıca yapılacak değişikliklerde de idarenin misyon ve

vizyonuna dokunulamayacağı ve sadece hedeflerde nicel güncelleştirmeler yapılabileceğinden bahsedilmektedir (Övgün, 2010: 274-275).

5018, 5393 ve 5216 sayılı kanunlar (nüfusu 50 binin üzerindeki belediyelerin) stratejik plan hazırlamasını bir yükümlülük olarak ifade etmiş ve belediyelerin stratejik planlarını mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde performans planlarını bahsi geçen yılbaşından önce hazırlanması ve bunların bütçeye veri teşkil etmesi gerektiği hususunu belirtmiştir.

Yukarıda bahsi geçen düzenleme ekseninde İBB ilk stratejik planını 2007-2011 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlamıştır. Bu plan mevcut mevzuat dâhilinde 2006-2009 yılları arasını kapsamaması gerekirken 2007-2011 yılları arasını kapsamaması bir aykırılık olarak değerlendirilebilir. Ayrıca 2009 yılı mart ayında yapılan mahalli seçimlerin ardından İBB, 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planını uygulamaya koymuştur. 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı'nın ardından 2014 yılından itibaren 10. Kalkınma Planı'nın devreye gireceği düşünülecek olursa, İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nın son bir yılı güncel olacak olan 10. Kalkınma Planı'na hizmet etmeyeceği aşıkardır.

Bunların yanında anayasada 2007 yılı içinde yapılan değişiklik ile genel seçimler 5 yıldan 4 yıla indirilmiştir. Bu durumda hükümet programları da 5 yıllık süreler yerine, 4 yıllık süreler için bir hüküm ifade etmektedir. İBB 2010-2014 Stratejik Planı uygulamaya girmesinden tam bir buçuk yıl sonra yapılan genel seçimler ile 61. Hükümet İstanbul için çok köklü değişiklikler getirecek projeleri gündemine almıştır. Bu projeler KANALİSTANBUL Projesi, Üçüncü Köprü Projesi, İstanbul-İzmir Otobanı-Körfez Geçiş Projesi ve Üçüncü Havaalanı Projesi olarak sıralanabilir. Bu dört projenin İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nın uygulamaya girdiği dönemden bir buçuk yıl sonra uygulamaya giren hükümet programınca benimsenmesi, stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda zamansal boyutta ortaya çıkan sorunlara örnek olarak gösterilebilir.

OVP, OVMP'ler, kalkınma planınının 3'er yıllık ve 1'er yıllık açılımları olduğu için planlamada geleceğe dönük öngörülerin daha güçlü yapılmasına fayda sağlamakta ve yine dikey planlamada entegrasyonun sağlanmasına büyük katkı sunmaktadır.

Burada asıl önemli husus bölge planlaması ile yerel planlar arasındaki zamansal entegrasyonun nasıl sağlanacağı noktasındadır. Şu an İstanbul Bölge Planı 2010-2013 dönemlerini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Bundan sonraki dönem bu tarihsel periyoda uygun şekilde devam edecek olursa, 5 yıllık süreleri kapsayan İBB Stratejik Planı ile İstanbul sınırları içindeki ilçe belediyeleri ve İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı'nın, bahsi geçen bölge planı ile arasında zamansal boyutta bir entegrasyon sorunu çıkacağı söylenebilir. Eğer 9. Kalkınma Planı'nın uygulanma süreci baz alınarak bölge planının kapsadığı dönem tespit edildiyse; bu durumda da ilerleyen dönemde zamansal boyutta zaman bakımından yine bir entegrasyon sorunu doğacağı ifade edilebilir.

BÖLÜM 5: STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDE YATAY ENTEGRASYON AÇISINDAN İSTANBUL ÖRNEĞİ

Bu bölümde, stratejik planlamada yatay entegrasyon açısından mülki idare sınırları ile metropoliten alan yönetimi sınırları aynı kabul edilen İstanbul'un, kendi uhdesi içerisinde yer alan farklı yerel yönetim birimleri tarafından yapılan stratejik planlar karşılaştırmalı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu minvalde İBB 2010-2014 Stratejik Planı ile İstanbul İl Özel İdaresi 2010-2014 Stratejik Planı ve İBB hizmet sınırları içerisinde yer alan belli başlı ilçe belediyelerinin 2010-2014 dönemine ait stratejik planları ile İBB 2010-2014 Stratejik Planı karşılaştırmalı ele alınmıştır. Burada özellikle İBB Stratejik Planı'nda benimsenmiş vizyon, misyon, stratejik amaçlar; İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı'nın vizyonu, misyonu ve stratejik amaçları ile karşılaştırmalı ele alınmışken; İBB Stratejik Planı ile İstanbul'daki belli başlı ilçe belediyelerinin stratejik planları ise sadece vizyon ve misyonlar üzerinden değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Planlamada yatay entegrasyon açısından İstanbul özelinde yapılan değerlendirmede, tüm ilçe belediyelerinin stratejik planlarının İBB Stratejik Planı ile kıyaslamalı ele alınması yerine, İstanbul'a ayrıcalıklı özelliklerini kazandıran ve İBB Stratejik Planı vizyonunda kendilerine atıf yapılan belli başlı ilçe belediyelerinin stratejik planları değerlendirmeye tabi tutulmuştur. İBB 2010-2014 dönemine ait stratejik planının vizyon bileşenleri kapsamında dünya kenti vurgusundan yola çıkarak İstanbul'un tarihi, kültürel, turistik merkezlerini barındıran ilçe belediyeleri ile üst ölçekli planlarda İstanbul'a atfedilen finans merkezi vurgusuna binaen; merkezi iş ve ofis alanlarının yoğun olduğu ilçe belediyelerinin vizyon ve misyonları, İBB'nin vizyon ve misyonu ile kıyaslamalı ele alınmıştır. Bu kapsamda merkezi iş ve ofis alanları açısından Şişli Belediyesi, Kadıköy Belediyesi, Beşiktaş Belediyesi ve Bakırköy Belediyesi; tarihi, kültürel ve turistik açıdan Fatih Belediyesi, Üsküdar Belediyesi, Beyoğlu Belediyesi ve Eyüp Belediyesi'nin vizyon ve misyonları, İBB vizyon ve misyonu ile kıyaslamalı değerlendirilmiştir.

5.1. İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

İstanbul İl Özel İdaresi'nin 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planında kurumun vizyonu “medeniyetlerin buluşma noktasında yer alan İstanbul’un doğal, tarihi ve kültürel yapısıyla yaşanabilir ve sürdürülebilir bir dünya kenti olması için, sınırlı kaynaklarıyla maksimum faydayı üretmek ve bu açıdan ülkenin bir numaralı il özel idare kurumu olmaktır”; şeklinde belirlenmiştir. Aynı planda kurumun misyonu ise “yasayla belirlenen mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında diğer kurumlarla olan hizmet çakışmalarını en aza indirerek kurum kaynaklarını öncelikli olarak eğitim, sağlık, sosyal yardım, spor, kültür ve tarım sektörlerine tahsis etmektir. Böylece bu alanlardaki sorunları önemli ölçüde çözmek ve halkın mutluluğunu sağlamak temel amacımızdır. Bunun dışında yasayla belirlenen diğer görev alanlarındaki hizmetleri eşitsizlik ve adaletsizlikleri ortadan kaldırarak verimli ve etkili bir şekilde halkın yararına sunmak” olarak ifade edilmiştir (İstanbul İl Özel İdaresi, 2010: 10).

Planda toplam 85 adet stratejik amaç hazırlanmış olup, bunlardan şehrin bütününe doğrudan ilgilendirenler şöyle sıralanabilir (Bozlağan, 2011: 180-182; İstanbul İl Özel İdaresi, 2010: 21):

1. Tarımsal üretim yapan ilçelerde, tarımda modernizasyonun öncülüğünü sağlamak üzere bütçe imkânları çerçevesinde örnek teşkil edecek makine ve teçhizat alım ve kullanımını sağlamak;
2. Orman köylerinde örnek kapalı meyve bahçeleri kurmak veya kurulmasını sağlamak ve örtü altı yetiştiriciliğini (seracılık) geliştirmek amacıyla mikro kredi vermek;
3. Orman köylerinde hayvancılığı teşvik etmek ve bu amaçla yem bitkileri yetiştiriciliğinin geliştirilmesi için sertifikalı tohum kullanımını yaygınlaştırmak;
4. İstanbul ilinde erozyon alanları bulunmamakla birlikte daha sonra oluşabilecek erozyon sahaları ile toprak kayması (heyelan) olabilecek alanlarda bütçe nispetinde bitkilendirme ve ağaçlandırma yapmak;
5. Okulların depreme karşı güçlendirilmesini sağlamak;

6. Okul öncesi çağındaki çocukların tamamının okul öncesi eğitime tabi tutulması için gerekli fiziki altyapıyı sağlamak;
7. Engelli vatandaşların topluma kazandırılması için araç, gereç ve fiziki altyapı desteği sağlamak;
8. İstanbul'daki tarihi ve kültürel yapıların bakım ve onarımlarını gerçekleştirmek;
9. Meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimleri düzenlemek;
10. 0-12 ve 13-18 yaş gurubundaki korumaya muhtaç çocuklara koruma ve bakım hizmeti vermek için sevgi evleri modelinde çocuk yuvaları yapmak;
11. 7-12 ve 13-18 yaş grubundaki korunmaya muhtaç çocukların ev ortamında bakılmalarını sağlamak için çocuk evleri oluşturmak;
12. Korumaya ve bakıma ihtiyacı olan engelli ve yaşlılara, huzurevi, bakım ve rehabilitasyon merkezleri yapmak ve iç donanımını sağlamak;
13. Sporcuların ve halkın spor tesislerinden daha fazla yararlanmaları için yeterli teknolojilere ve çalışma ortamına sahip tesis sayısını arttırmak ve mevcut tesislerin her bakımdan modernizasyonunu sağlamak;
14. Muhtemel afet durumları da dâhil olmak üzere, her zaman acil sağlık hizmetlerini ildeki her noktaya zamanında ulaştıracak toplumun her kesimine etkili, verimli ve sürekli acil sağlık hizmeti sunmak;
15. İhtiyaç duyulan yerlere yeni kamu sağlık tesisi binaları yaparak, sağlık tesisi bakımından Avrupa Birliği standartlarını yakalamak.

İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı'nda benimsenen vizyon İBB 2010-2014 Stratejik Planı vizyonu ile karşılaştırmalı bir biçimde irdelendiğinde, her iki stratejik planda benimsenen vizyonun:

1. Sürdürülebilirlik vurgusu;
2. Eşsiz miras; doğal, kültürel ve tarihi yapıya vurgu;
3. Dünya Kenti vurgusu;
4. Öncü ve önder ya da bir numaralı olma vurgusu;

açılarından örtüştüğü söylenebilir.

İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı'nda benimsenen misyon, İBB 2010-2014 Stratejik Planı Misyonu ile karşılaştırmalı bir biçimde irdelendiğinde, her iki stratejik

planda benimsenen misyonda; “yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunma vurgusu” göze çarpmaktadır.

Bunun dışında İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nda dünya kenti vurgusu bağlamında şehrin yaşam kalitesine, özgün kimliğine karşı sorumlulukları yerine getirmeye dönük vurgu hâkim iken, İl Özel İdaresi Stratejik Planındaki misyonda ise kuruma ve kurum hizmetlerine dönük vurgu daha fazla ön plana çıkartılmıştır. Bu açıdan Büyükşehir Belediyesi’nin misyonu şehrin kendisini ve şehre karşı sorumlulukları, il özel idaresi misyonu ise kurumsal yapıyı ön plana çıkarttığı ifade edilebilir.

Stratejik amaçlar bağlamında iki ayrı stratejik plan irdelendiğinde, İBB 2010-2014 Stratejik Planı’nda fonksiyonel anlamda bir kurguya gidildiği ve ilişkili hizmet alanlarını sekiz ana başlık altında belirleyerek şehri daha çok ön plana çıkartan amaçların tespit edildiği ifade edilebilir. İstanbul İl Özel İdaresi’nin stratejik planında ise kanun ile kendisine verilmiş görevler ekseninde oluşturulan birimler bazında yani kurumsal yapı göz önünde tutularak stratejik amaçlar belirlendiği söylenebilir.

Bu çalışmada İstanbul İl Özel İdaresi’nin Stratejik Planı’nda benimsemiş olduğu stratejik amaçların tümü yerine, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri açısından ortak paydada yer alan hizmet alanlarına dönük stratejik amaçlar ön plana çıkartılmaya çalışılmıştır. Burada ortak hizmet alanlarına dönük benimsenen stratejik amaçların içeriğini tartışmaktan daha çok, tartışılması gereken birçok yerel yönetim biriminin ortak sınırlar içinde aynı hizmeti üretiyor olmasıdır. Ortak hizmet alanlarında birbirinden farklı yerel yönetim birimlerinin aynı hizmeti üretiyor olması, stratejik planlamanın yerel yönetimlerde uygulanmasında ortaya çıkan sorunlardan daha ziyade; yönetsel düzlemde yerel yönetimlerin stratejik kurgusu sorununu ön plana çıkartmaktadır.

5.2. İBB Hizmet Alanı İçerisinde Yer Alan İlçe Belediyelerinin Stratejik Planları ve İBB 2010-2014 Stratejik Planı

İBB’nin hizmet ürettiği sınırlar ile İstanbul mülki idare sınırları, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı kanun ile aynı olmuştur (Geçici Madde: 2). Bu kapsamda burada büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan tüm ilçe belediyelerin stratejik

planlarını incelemek yerine, İBB'nin vizyonundaki temel vurgular dikkate alınarak, belli başlı ilçe belediyelerinin stratejik planlarındaki vizyon ve misyonlar, İBB 2010-2014 Dönemi Stratejik Planı'nda benimsenen vizyon ve misyon ile kıyaslamalı ele alınmıştır.

5.2.1. Fatih Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemine Ait Stratejik Plan

Fatih Belediyesi'nin 2010-2014 dönemi stratejik planında benimsediği vizyon; “tarihi yarımada'nın büyük bir bölümüne sahip ilçemizin, tarihi kent içinde yer alan çöküntü bölgelerinde kent dokusunun iyileştirilmesi ve ilçe genelinde insan yaşam kalitesinin yükseltilmesi ile sosyo-ekonomik kalkınma ve gelişmeyi de sağlayacak gerekli projelerle gelecek nesillere modern ve sağlıklı bir kent bırakabilmektir”; şeklindedir (Fatih Belediyesi, 2010: 67).

Vizyondaki vurgular sırasıyla irdelendiğinde;

- Tarihi kent içindeki çöküntü bölgelerinde kent dokusunun iyileştirilmesi;
- İlçe genelinde insan yaşam kalitesinin yükseltilmesi;
- Sosyo-ekonomik kalkınma ve gelişmeyi sağlayacak projelerin yapılacağı;
- Modern sağlıklı bir kent vurgusu;

Fatih ilçesinin İBB vizyonu açısından en önemli özelliği “İstanbul’u eşsiz mirasına sahip çıkararak” vurgusunda kastedilen eşsiz mirasta fazlasıyla paya sahip olmasıdır. Ayrıca tarihi, doğal ve kültürel özellikleri ile “dünya kenti olma vurgusu” Fatih ilçesini daha da önemli hale getirmektedir.

Bu açıdan Fatih ilçesinin vizyonunda benimsediği çöküntü bölgelerinde kent dokusunun iyileştirilmesine dönük vurgu, İBB'nin vizyonunda bahsedilen “eşsiz mirasa sahip çıkma” ve “sürdürülebilir dünya kenti olma” vurgularıyla uyumludur.

Kentsel dönüşüm projeleri, kentlerin çöküntü alanlarının iyileştirilmesi ve gecekonduların yerine, daha sağlıklı yaşam çevreleri üretiminin kolaylaştırılması için büyük önem taşımaktadır. (Uzun, 2006: 50). Fatih İlçesi'nin tarihi, doğal ve kültürel güzellikleri ne yazık ki çöküntü alanlarının yoğunluğu nedeniyle kaybolmaktadır. Bu

bağlamda yeni kanuni düzenlemeler kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamalarıyla bu bölgenin ruhuna uygun yapılanmaya gidilmesi, büyük önem ihtiva etmektedir. Fatih Belediyesi'nin Stratejik Planı'nda benimsediği "çöküntü bölgelerinde kent dokusunun iyileştirilmesi"ne dönük vurgu, İBB 2010-2014 Stratejik Planı'ndaki vizyon bileşenleri ile uyumlu bir görünüm arz etmektedir.

Fatih Belediyesi'nin stratejik planında benimsenen vizyonda yer alan "insan yaşam kalitesinin yükseltilmesi" vurgusu, kentin çöküntü alanlarından arınabildiği oranda mümkün olabileceğinden vizyon bileşenleri açısından bir bütünlük arz ettiği söylenebilir.

Fatih Belediyesi'nin Stratejik Planı'nda benimsenen vizyonda yer alan "sosyo-ekonomik kalkınma ve gelişmeyi sağlayacak projelerin yapılacağı" vurgusu ile "modern sağlıklı bir kent vurgusu", İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planındaki vizyonda yer alan "yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya kenti" vurgularıyla uyumluluk arz ettiği ifade edilebilir.

Misyonlar açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, Fatih Belediyesi'nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planındaki misyonu "Fatih Belediyesi olarak en önemli görevimiz tarihi bir kent olmanın verdiği sorumluluk ve bilinçle, 'sağlıklı bir kent' oluşturmak ve içinde yaşayan insanların mutluluğunu sağlamak amacıyla mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. İnsanlığın ortak mirası olan tarihi ilçemizde; bize hem bugün, hem de gelecekte yön gösterecek ve açılımlar yaratacak geçmişi, koruma ve yenileme projesiyle geleceğe aktarırken, bu evrensel çeşitliliği de korumaktır"; şeklinde ifade edilmiştir (Fatih Belediyesi, 2010: 67).

Fatih Belediyesi'nin stratejik planında benimsenen misyonun bileşenleri sırasıyla irdelendiğinde;

- Tarihi bir kent olmanın verdiği sorumluluk bilinci ile sağlıklı bir kent oluşturmak;
- İçinde yaşayan insanların mutluluğunu sağlamak amacıyla yerel ihtiyaçları karşılamak;

- Bugün ve gelecekte yön gösterici olacak tarihi mirası koruma ve yenileme projeleri ile geleceğe aktarma;
- Bu evrensel çeşitliliği korumak;

şeklinde ifade edilmiştir. Bahsi geçen misyon bileşenleri İBB Stratejik Planı'nda yer alan misyon ile kıyaslamalı irdelendiğinde;

Fatih Belediyesi misyon bileşenleri içinde yer alan “tarihi bir kent olmanın verdiği sorumluluk bilinci ile sağlıklı bir kent oluşturmak”, “bugün ve gelecekte yön gösterici olacak tarihi mirası koruma ve yenileme projeleri ile geleceğe aktarma”, “evrensel çeşitliliği korumak”, vurgularının İBB'nin misyon bileşenleri içinde “medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul'a karşı tarihi sorumluluğumuzun gereğini yerine getirerek yaşam kalitesini artırma” vurgusu ile örtüştüğü söylenebilir. Fatih Belediyesi misyon bileşenleri içinde yer alan “içinde yaşayan insanların mutluluğunu sağlamak amacıyla yerel ihtiyaçları karşılamak” ile ilgili misyon bileşeninin İBB'nin misyon bileşenleri içinde “yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak” vurgusu ile örtüştüğü söylenebilir.

5.2.2. Eyüp Belediyesi Stratejik Planı, İBB 2010-2014 Dönemine Ait Stratejik Plan

Eyüp Belediyesi'nin 2010-2014 yılları arasını kapsayan stratejik planında benimsemiş olduğu vizyon “özgün uygulamaları ile günün sorunlarını çözen, kenti geliştiren, geleceği inşa eden belediye” olarak ifade edilmiştir. Vizyona dönük stratejik planda açılım ise “Eyüp özel bir ilçedir. Tarihi mirası, coğrafi yapısı ve konumu ilçemizi farklı bir konuma getirmektedir. Farklı olan ilçemizde belediye hizmetlerinin de farklı olması, Eyüp'e özgün açılımları içermesi gerekmektedir. Bu sebeple belediyeciliği “rutin”in dışına taşımak, farklı ve özgün uygulamalarıyla bir yandan bu gününü sorunlarına çözüm üretirken, diğer yandan da geleceğimizi en güzel şekilde inşa etmenin gayreti içerisinde olacağız”; diye ifade edilmiştir (Eyüp Belediyesi, 2010, 36).

Eyüp Belediyesi'nin 2010-2014 dönemi için benimsediği vizyon bileşenleri, Eyüp'ün tarihi, coğrafi yapısının üstünlüklerini ve konumunu vurgulamaması nedeniyle güçlü bir gelecek öngörüsü oluşturmadığı iddia edilebilir.

Eyüp Belediyesi'nce benimsenen vizyonu, İBB Stratejik Planı'nda benimsenen vizyon bileşenleri ile karşılaştırmalı değerlendirmeye tabi tutmak çok da doğru sonuçlar vermeyebilir. Bu nedenle Eyüp Belediyesi stratejik planında benimsenen vizyonun açılımına dönük yapılan değerlendirmeler ekseninde bir kıyaslamaya gitmenin daha doğru olacağı düşünülebilir.

Bahsi geçen vizyon açılımı (Eyüp Belediyesi, 2010: 36):

- Eyüp'ün özel bir ilçe olduğu ve özel mefhumunun; tarihi miras, coğrafi yapı ve konumundan ileri geldiği;
- Bu farkındalığın belediye hizmetlerinde de farkındalığı ve özgünlüğü gerektirdiği;
- Bu nedenlerle belediyeciliği rutin dışına taşıyarak bugünün sorunlarının çözülerek geleceğin inşa edilmeye gayret edileceği;

şeklinde ifade edilmiştir. Fakat bu vizyonu gerçekleştirmeye dönük stratejik planda benimsenmiş olan stratejik amaç ve hedeflerde herhangi bir öngörüye rastlanılmamaktadır. Eyüp Belediyesi'nin stratejik planında benimsenen stratejik amaçlar (Eyüp Belediyesi, 2010: 40):

- Kurumsal gelişimin sağlanması;
- Kentsel gelişimin sürdürülmesi;
- Toplumsal gelişimin sürdürülmesi;

şeklinde ifade edilmiştir. Belirlenen stratejik amaçlar, bahsi geçen özgünlüğü ve farkındalığı ortaya koyacak bir içeriğe sahip olmadığı gibi; bu stratejik amaçlar ekseninde tespit edilen stratejik hedeflerin de herhangi bir özgünlüğü ya da farkındalığı bulunmamaktadır. Bu bağlamda Eyüp ilçesinin sahip olduğu tarihi ve kültürel zenginliğe binaen, İBB 2010-2014 Stratejik Planı vizyon bileşenleri içinde yer alan “eşsiz mirasa sahip çıkma ve “dünya kenti” vurgularına Eyüp Belediyesi Stratejik Planı'nda benimsenen vizyon ve stratejik amaçların hizmet etmediği iddia edilebilir.

Eyüp Belediyesi'nin benimsemiş olduğu misyon ise “halkımızın yerel nitelikli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, yaşayanlar ve gelecek nesiller için ilçemizi modern bir kente

dönüştürmek” şeklinde ifade edilmiştir (Eyüp Belediyesi, 2010: 35). Bahsi geçen misyon ayrıntılı olarak irdelendiğinde;

- Halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılama;
- Gelecek nesiller için ilçeyi modern bir kente dönüştürme;

olarak ifade edilebilir. Eyüp Belediyesi Stratejik Planı’nda bahsi geçen misyon bileşenleri İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda benimsenen misyon bileşenleri ile karşılaştırmalı irdelendiğinde; Eyüp Belediyesi Stratejik Planı’nda benimsenen “modern kent” ve “yerel nitelikli ihtiyaçları karşılama” vurgularının, sadece İBB’nin misyonunda benimsenen “yaşam kalitesini artırma” vurgusuyla uyum arz ettiği söylenebilir.

5.2.3. Şişli Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan

Şişli Belediyesi’nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen vizyon; “Şişli’de sevgi ve kültürle yoğrulmuş yaşam kalitesinin zenginleştirilmesi ve yükseltilmesi temel bakışımız olacaktır”, şeklinde ifade edilmiştir. Şişli Belediyesi’nin vizyon bileşenleri ayrıntılı olarak irdelendiğinde (Şişli Belediyesi, 2010: 12):

- Sevgi ve kültürle yoğrulmuş yaşam kalitesi;
- Yaşam kalitesinin zenginleştirilmesi, yükseltilmesi;

şeklinde söylenebilir. Burada İBB Stratejik Planı’nda benimsenen vizyon bileşenleri içerisinde yer alan “yaşam kalitesi yüksek” vurgusunun yukarıda bahsi geçen Şişli Belediyesi vizyonunda benimsenen vurgular ile bir bütünlük arz ettiği söylenebilir. Diğer açılardan bahsi geçen vizyonun, İBB Stratejik Planı’nda benimsenen vizyon ile çok da bütünlük arz etmediği ifade edilebilir. Özellikle merkezi iş alanlarını ve dolayısıyla uluslararası ve ulusal birçok finans şirketinin merkezini, kendi sınırları içinde bulunduran Şişli Belediyesi’nin, İBB Stratejik Planı’nda bahsedilen “küresel kent olma” vurgusuna hizmet edecek belirgin bir vizyon benimsemesinin daha da yerinde bir tutum olacağı ifade edilebilir.

Şişli Belediyesi'nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen misyon ise "Şişli'de çağdaş yaşamın, herkesin hakkı olduğunu kabul ederek, Şişli'de yaşayanların kentli haklarını karşılayan bir temel yaklaşım ile çağdaş bir kente ulaşmaktır. Şişli Belediyesi, kent yönetiminde deneyime, birikime ve özgüvene sahip yapısıyla, bunu başarabilecek yetenek ve liderliğe sahiptir. Amaç Şişlili olma bilincini geliştirerek ve kent kimliğine sahip çıkarak, örnek bir kent oluşturmaktır"; şeklinde ifade edilmiştir. Şişli Belediyesi'nce benimsenen misyonunu ayrıntılı irdelediğimizde (Şişli Belediyesi, 2010: 11):

- Çağdaş yaşamın Şişli'de yaşayan herkesin hakkı olduğu vurgusu;
- Kentli haklarını karşılayan bir yaklaşım ile çağdaş kente ulaşma vurgusu;
- Şişli Belediyesi'nin elde ettiği birikim ile bunu başarabileceği vurgusu;
- Şişlili olma bilincini geliştirme vurgusu;
- Kent kimliğine sahip çıkma vurgusu;
- Örnek bir kent oluşturma vurgusu...

Şişli Belediyesi'nin benimsediği misyon ile İBB'nin benimsediği misyon karşılaştırmalı irdelendiğinde Şişli Belediyesi'nce stratejik planda misyon bağlamında kent kimliğine dönük yapılan vurguların ki; "Şişlili olma bilincini geliştirme", "kent kimliğine sahip çıkma", "örnek bir kent oluşturma", gibi; İBB'nin Stratejik Planı'nda benimsediği misyon kapsamında "özgün kimliğini pekiştirme" vurgusuyla bir bütünlük arz ettiği söylenebilir. Yine Şişli Belediyesi'nin misyonunda bahsi geçen "örnek bir kent oluşturma vurgusu" ile İBB'nin Misyonu'nda bahsedilen "saygın bir kent olma" vurgusunun birbirlerini destekler nitelikte olduğu iddia edilebilir. Şişli Belediyesi'nin benimsediği misyonda bahsedilen "kentli haklarını karşılayan bir yaklaşım ile çağdaş kente ulaşma" vurgusunun İBB'nin benimsediği misyonda bahsedilen "dünya kenti" ve "yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak" vurgusu ile birbirlerini destekler nitelikte olduğu ifade edilebilir.

5.2.4. Beşiktaş Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan

Beşiktaş Belediyesi'nin 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planında benimsenen vizyonu, "Beşiktaş'ı, çağdaş insanların çağdaş kültürü tarihi değerlerle bağdaştırarak

barış içinde bir arada yaşadıkları yüksek kentsel standartlara sahip bir ilçe yapmaktır”; şeklinde ifade edilmiştir. Beşiktaş Belediyesi’nce benimsenen vizyon analitik olarak irdelendiğinde (Beşiktaş Belediyesi, 2010: 4):

- Çağdaş insanların çağdaş kültürü ve tarihi değerlerle bağdaştırma vurgusu;
- Barış içinde bir arada yaşama vurgusu;
- Yüksek kentsel standartlara sahip ilçe yapma vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Beşiktaş Belediyesi’nce benimsenen vizyon ile İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda benimsenen vizyon kıyaslamalı olarak irdelendiğinde, Beşiktaş Belediyesi’nin vizyonunda benimsenen “yüksek kentsel standartlara sahip ilçe yapma” vurgusu ile İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “yaşam kalitesi yüksek kent” vurgularının birbirlerini destekler nitelikte olduğu ifade edilebilir. Ayrıca Beşiktaş Belediyesi’nin vizyonunda benimsediği “çağdaş insanların çağdaş kültürü ve tarihi değerlerle bağdaştırma” vurgusu ile İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “eşsiz mirasa sahip çıkma” vurgularının birbirlerini kısmen destekler nitelikte olduğu söylenebilir.

Özellikle merkezi iş ve ofis alanlarını içinde barındıran Beşiktaş Belediyesi’nin, İBB’nin vizyonunda bahsedilen “küresel kent olma” vurgusunu derinden destekleyecek bir açılımı benimsemediği ifade edilebilir.

Beşiktaş Belediyesi’nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen misyon ise “etkin, verimli ve kaliteli hizmet anlayışıyla özendirici ve destekleyici kimliğiyle bireysel çıkarları toplumsal çıkarlarla bağdaştıran çağdaş kentlilerin çağdaş yerel iktidarı olmaktır”; şeklinde ifade edilmiştir. Beşiktaş Belediyesi’nce benimsenen misyon analitik olarak irdelendiğinde (Beşiktaş Belediyesi, 2010: 5):

- Etkin, verimli ve kaliteli hizmet anlayışı vurgusu;
- Özendirici ve destekleyici kimlik vurgusu;
- Bireysel çıkarları toplumsal çıkarlarla bağdaştırma vurgusu;
- Çağdaş kentlilerin çağdaş yerel iktidarı olma vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Beşiktaş Belediyesi’nin benimsediği misyon ile İBB’nin benimsediği misyon karşılaştırmalı irdelendiğinde, Beşiktaş Belediyesi’nce stratejik

planda misyon bağlamında “etkin, verimli ve kaliteli hizmet anlayışı”, “çağdaş kentlilerin çağdaş yerel iktidarı olma” “bireysel çıkarları toplumsal çıkarlarla bağdaştırma” vurgularının İBB’nin misyonunda bahsedilen “yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak” vurgusuyla uyumluluk arz ettiği söylenebilir. Ayrıca burada Beşiktaş Belediyesi’nin benimsediği misyonun, bu belediyenin varlık nedenini açıklamaktan çok, belediye yönetiminde yer alan yerel iktidarın varlık nedenini açıklamaya yönelik bir ifadeyi içinde barındırdığı düşünülebilir. Bu durum kurum misyonu açısından değerlendirildiğinde, bir eksiklik ya da hata olarak addedilebilir.

5.2.5. Beyoğlu Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan

Beyoğlu Belediyesi’nin 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planında benimsenen vizyonu “Beyoğlu’nu; tarihi ve kültürel dokusunu koruyarak küresel bir sanat, turizm ve eğlence merkezinin yanı sıra; çağdaş ve yaşanabilir özgün bir kent haline getirmek” olarak ifade edilmiştir. Beyoğlu Belediyesi’nce benimsenen vizyon analitik olarak irdelendiğinde (Beyoğlu Belediyesi, 2010: 10):

- Kentin tarihi ve kültürel dokusunu koruma vurgusu;
- Küresel bir sanat, turizm ve eğlence merkezi haline getirme vurgusu;
- Çağdaş ve yaşanabilir özgün bir kent haline getirme vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Beyoğlu Belediyesi’nce benimsenen vizyon ile İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda benimsenen vizyon kıyaslamalı olarak irdelendiğinde, Beyoğlu Belediyesi’nin vizyonunda bahsedilen “Beyoğlu kentinin tarihi ve kültürel dokusunu koruma vurgusu”nun, İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “eşsiz mirasa sahip çıkma” vurgusu ile birbirini destekler nitelikte olduğu ileri sürülebilir. Beyoğlu Belediyesi’nin vizyonunda benimsediği “küresel bir sanat, turizm ve eğlence merkezi haline getirme”, “çağdaş ve yaşanabilir özgün bir kent haline getirme” vurgularının, İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “sürdürülebilir bir dünya kenti” ve “yaşam kalitesi yüksek şehir” vurgularıyla birbirlerini destekler nitelikte olduğu söylenebilir.

Beyoğlu Belediyesi'nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen misyon ise "Beyoğlu Belediyesi, bir kamu kurumu olarak, ilçe sakinlerinin yerel ve ortak gereksinimlerini, bilgi teknolojilerine dayalı, yenilikçi, katılımcı ve çağdaş bir anlayış ile karşılar, ilçesinin tarihi ve kültürel mirasını koruyarak geliştirir"; şeklinde ifade edilmiştir. Beyoğlu Belediyesi'nce benimsenen misyon analitik olarak irdelendiğinde (Beyoğlu Belediyesi, 2010: 9):

- İlçe sakinlerinin yerel ve ortak ihtiyaçlarının bilgi teknolojilerine dayalı, yenilikçi ve katılımcı bir çağdaş anlayışla karşılanacağı vurgusu;
- İlçenin tarihi ve kültürel mirasının korunarak geliştirileceği vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Beyoğlu Belediyesi'nin benimsediği misyon ile İBB'nin benimsediği misyon karşılaştırmalı irdelendiğinde; Beyoğlu Belediyesi'nce benimsenen misyon bağlamında "ilçe sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarının bilgi teknolojilerine dayalı, yenilikçi ve katılımcı bir çağdaş anlayışla karşılanacağı" vurgusunun, İBB'nin Misyonu'nda bahsedilen "yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak" vurgusuyla uyumluluk arz ettiği söylenebilir. Yine Beyoğlu Belediyesi'nce benimsenen misyonda bahsedilen "ilçenin tarihi ve kültürel mirasının korunarak geliştirileceği vurgusu", İBB'nin Misyonu'nda bahsedilen "medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul'a karşı tarihi sorumluluğumuzun gereğini yerine getirme" ve "şehrin özgün kimliğini pekiştirme" vurgularıyla bir uyum arz ettiği söylenebilir.

5.2.6. Bakırköy Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan

Bakırköy Belediyesi'nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen vizyon; "hizmet kalitesinde geri dönüş olmadan, en iyi hizmeti veren ve sürdürülebilir kalkınma yolunda liderliği kabul edilen bir kuruluş olmaktır"; şeklinde ifade edilmiştir. Bakırköy Belediyesi'nin vizyon bileşenleri ayrıntılı olarak irdelendiğinde (Bakırköy Belediyesi, 2010: 30):

- En iyi hizmeti veren kuruluş olma vurgusu;
- Sürdürülebilir kalkınma yolunda liderliği kabul edilen kuruluş olma vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Bakırköy Belediyesi'nce benimsenen vizyon ile İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda benimsenen vizyon kıyaslamalı olarak irdelendiğinde, Bakırköy Belediyesi'nin Vizyonu'nda bahsedilen “en iyi hizmeti veren kuruluş olma” vurgusunun İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “yaşam kalitesi yüksek kent” vurgusu ile birbirini destekler nitelikte olduğu ileri sürülebilir. Bakırköy Belediyesi'nin Vizyonu'nda benimsediği “sürdürülebilir kalkınma yolunda liderliği kabul edilen kuruluş olma” vurgusunun, İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “sürdürülebilir bir dünya kenti” ve “öncü ve önder belediye” vurgularıyla birbirlerini destekler nitelikte olduğu ifade edilebilir.

Bakırköy Belediyesi'nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen misyon ise “Bakırköy'deki kişi ve kuruluşlara yönelik, başta eğitim, sağlık, çevre ve bayındırlık alanlarında olmak üzere, yasalarla belirlenen tüm kamu hizmetlerini, katılımçılık, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütmek; turistik yerler ve ticari potansiyel gibi zenginlikleri de değerlendirerek, beldenin kaynaklarının bir plan dahilinde, rasyonel biçimde dağıtımını ve kullanımını sağlayarak halkın yaşam kalitesini ve Bakırköy'ün refah düzeyini yükseltmektir”; şeklinde ifade edilmiştir. Bakırköy Belediyesi'nce benimsenen misyonu analitik olarak irdelediğimizde (Bakırköy Belediyesi, 2010: 30):

- Eğitim, sağlık, çevre ve bayındırlık başta olmak üzere yasalarla belirlenen hizmetleri katılımçılık, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütme vurgusu;
- Beldenin tüm kaynakların etkin dağıtımını sağlayarak halkın yaşam kalitesini ve Bakırköy'ün refah düzeyini yükseltme vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Bakırköy Belediyesi'nin benimsediği misyon ile İBB'nin benimsediği misyon karşılaştırmalı irdelendiğinde; Bakırköy Belediyesi'nce benimsenen misyon bağlamında “eğitim, sağlık, çevre ve bayındırlık başta olmak üzere kanunlarla belirlenen hizmetleri katılımçılık, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütme”, “beldenin tüm kaynaklarının etkin dağıtımını sağlayarak halkın yaşam kalitesini ve Bakırköy'ün refah düzeyini yükseltme” vurgularının İBB'nin misyonunda bahsedilen “yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve

etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak”, “kentin yaşam kalitesini arttırmak” vurgularıyla bir uyum arz ettiği söylenebilir.

5.2.7. Kadıköy Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan

Kadıköy Belediyesi’nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen vizyon “Türkiye’de lider, dünyada model bir belediye olmak”; şeklinde ifade edilmiştir. Kadıköy Belediyesi’nin vizyon bileşenleri ayrıntılı olarak irdelendiğinde (Kadıköy Belediyesi, 2010: 48):

- Türkiye’de lider belediye olma vurgusu;
- Dünyada model bir belediye olma vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Kadıköy Belediyesi’nce benimsenen vizyon ile İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda benimsenen vizyon kıyaslamalı olarak irdelendiğinde, Kadıköy Belediyesi’nin Vizyonu’nda bahsedilen “Türkiye’de lider belediye olma”, dünyada model bir belediye olma” vurgularının, İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “sürdürülebilir bir dünya kenti”, “öncü ve önder belediye” vurguları ile entegre olduğu söylenebilir.

Kadıköy Belediyesi’nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen misyon ise “yerel hizmetleri yerine getirmede çağdaş, katılımcı, saydam, değişimci ve eşitlikçi bir anlayışla hareket eden, sürdürülebilir, insan odaklı, hızlı ve kent kimliğine uygun olarak hizmet sunmaktır”; şeklinde ifade edilmiştir. Kadıköy Belediyesi’nce benimsenen misyon ayrıntılı olarak irdelendiğinde (Kadıköy Belediyesi, 2010: 48):

- Yerel hizmetleri yerine getirmede çağdaş, katılımcı, saydam, değişimci ve eşitlikçi bir anlayışla hareket etme vurgusu;
- Sürdürülebilir, insan odaklı, hızlı ve kent kimliğine uygun hizmet sunma vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Kadıköy Belediyesi’nin benimsediği misyon ile İBB’nin benimsediği misyon karşılaştırmalı irdelendiğinde; Kadıköy Belediyesi’nce benimsenen misyon bağlamında “yerel hizmetleri yerine getirmede çağdaş, katılımcı, saydam,

değişmeci ve eşitlikçi bir anlayışla hareket etme”, “sürdürülebilir, insan odaklı, hızlı ve kent kimliğine uygun hizmet sunma” vurgularının, İBB’nin misyonunda bahsedilen “yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak”, “kentin yaşam kalitesini arttırmak” vurgularıyla uyumlu olduğu söylenebilir.

5.2.8. Üsküdar Belediyesi Stratejik Planı ve İBB 2010-2014 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan

Üsküdar Belediyesi’nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen vizyon; “yönetimde özgün, değişimde öncü, hizmette örnek (model) bir belediye” şeklinde ifade edilmiştir. Üsküdar Belediyesi’nin vizyon bileşenleri irdelendiğinde (Üsküdar Belediyesi, 2010: 36):

- Yönetimde özgün belediye vurgusu;
- Değişimde öncü belediye vurgusu;
- Hizmette örnek (model) belediye vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Üsküdar Belediyesi’nce benimsenen vizyon ile İBB 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planda benimsenen vizyon kıyaslamalı olarak irdelendiğinde, Üsküdar Belediyesi’nin vizyonunda bahsedilen “yönetimde özgün belediye olma”, “değişimde öncü belediye”, “hizmette örnek (model) belediye” vurgularının İBB’ce benimsenen vizyonda bahsedilen “sürdürülebilir kent” ve “öncü ve önder belediye” vurguları ile uyumlu olduğu söylenebilir. Üsküdar ilçesinin sahip olduğu tarihi ve kültürel birikime dönük olarak, Üsküdar Belediyesi’nin Vizyonu’nda herhangi bir vurguya rastlanmaması dikkat çekici bir durum olarak ifade edilebilir. Özellikle İBB’nin Stratejik Planı’nda bahsedilen “eşsiz mirasa sahip çıkma” vurgusuna binaen; Üsküdar Belediyesi’nin Vizyonu’nda tarihi ve kültürel zenginliğe dönük atfın gerekliliği bir kat daha fazla önem arz etmektedir.

Üsküdar Belediyesi’nin 2010-2014 dönemine ait stratejik planında benimsenen misyon ise “Üsküdar’da, farklı kültürel ve etnik değerlerimizin, tarihi geleneğimiz ve çağdaş medeniyetimizle aynı kubbede uyum içinde yaşatılmasını sağlayarak, gelişim, verimlilik ve katılımcılık prensiplerini benimseyen modern şehircilik anlayışı ile halkımıza adil ve

kaliteli belediyecilik hizmetleri sunmaktır”; şeklinde ifade edilmiştir. Üsküdar Belediyesi’nce benimsenen misyonu analitik olarak irdelendiğinde (Üsküdar Belediyesi, 2010: 34):

- Üsküdar’da yaşayan farklı kültür ve etnik değerleri, tarihi gelenek ve çağdaş medeniyet kubbesinde uyum içinde yaşatma vurgusu;
- Gelişim, verimlilik ve katılımcılık prensiplerini benimseyen modern şehircilik anlayışı vurgusu;
- Halka adil ve kaliteli belediyecilik hizmetleri sunma vurgusu;

şeklinde ifade edilebilir. Üsküdar Belediyesi’nin benimsediği misyon ile İBB’nin benimsediği misyon karşılaştırmalı irdelendiğinde; Üsküdar Belediyesi’nce benimsenen misyon bağlamında “Üsküdar’da yaşayan farklı kültür ve etnik değerleri, tarihi gelenek ve çağdaş medeniyet kubbesinde uyum içinde yaşatma” vurgusunun, İBB’nin misyonunda bahsedilen “medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul’a karşı tarihi sorumluluğunun gereğini yerine getirme”, “özgün kimliği pekiştirme” vurguları ile uyumlu olduğu söylenebilir. Yine Üsküdar Belediyesi’nin Misyonu’nda bahsedilen “gelişim, verimlilik ve katılımcılık prensiplerini benimseyen modern şehircilik anlayışı” ile “halka adil ve kaliteli belediyecilik hizmetleri sunma” vurgularının; İBB’nin Misyonu’nda bahsedilen “yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak”, “kentin yaşam kalitesini arttırmak” vurgularıyla bir uyum arz ettiği söylenebilir.

5.3. Stratejik Planlamada Yatay Entegrasyon Sorunu ve Nedenleri

Stratejik planlama sürecinde İstanbul düzleminde yatay entegrasyon hususunda ilk olarak İstanbul İl Özel İdaresi’nin Stratejik Planı, vizyonu, misyonu ve ortak hizmet alanlarına dönük stratejik amaçları; İBB’nin Stratejik Planı’nda yer alan vizyon, misyon ve ortak hizmet alanlarına dönük stratejik amaçlar ekseninde kıyaslamalı ele alınmıştır. Ardından İBB’nin öngördüğü vizyon ile direk ilintili olan ilçe belediyelerinin stratejik planlarında benimsedikleri vizyon ve misyonlar; İBB vizyonu ve misyonu ile karşılaştırmalı ele alınmıştır. Burada yapılan karşılaştırmalar neticesinde stratejik planlamada yatay entegrasyon noktasında ele alınan planların aralarında, istenilen ölçüde entegrasyonun sağlanamadığı söylenebilir. Yatay düzlemde stratejik planlar

arasında bu entegrasyonun olmamasının bir çok gerekçesi vardır. Bu gerekçeler bu çalışmada hukuki ve yönetsel nedenler, yönetim kültüründen kaynaklanan nedenler olarak ayrı ayrı irdelenmiştir.

5.3.1. Hukuki ve Yönetsel Nedenler

5393 sayılı kanun, belediye başkanının görev ve yetkileri içinde belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmeyi, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmayı, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamayı, uygulamayı, izlemeyi ve değerlendirmeyi bunlarla ilgili rapor hazırlayarak meclise sunmayı saymıştır (madde: 38). Yine belediye başkanının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planını hazırlamakla mükellef olduğu; stratejik planın, üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı, nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerin stratejik plan yapma zorunluluğunun bulunmadığı, stratejik plan ve performans programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ve belediye meclisince bütçeden önce görüşülerek kabul edileceği hükme bağlanmıştır (5393, madde: 41).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da; Büyükşehir Belediyesi'nin görev, yetki ve sorumluluklarını saymış ve burada yetki ve sorumluluk sınırları içinde kalan ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamasını emretmiştir (madde: 7). Büyükşehir belediye kanunu, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenlemiş, burada belediyeyi stratejik plana uygun yönetmeyi, belediye yönetiminin kurumsal stratejilerini oluşturmayı, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamayı ve uygulamayı, bunlarla ilgili raporlar hazırlayıp meclise sunmayı zorunluluk koşmuştur (Kanun No: 5216, madde: 18). Aynı şekilde 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu da, il özel idareleri için mahalli idareler seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlamayı yükümlülük haline getirilmiştir. İl Özel İdareleri de, belediyeler gibi

mahalli idare seçimlerini takip eden 6 ay içinde stratejik plan hazırlama mükellefiyeti altındadır.

Stratejik planlama ile ilgili 5018 sayılı kanun ise kalkınma planları, programlar ve mevzuata bahsi geçen diğer düzenlemeler ekseninde stratejik planların hazırlanması gerektiğini belirtmiştir (madde: 9). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik de, stratejik planların kalkınma planı, OVP ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanması gerektiğini ifade etmiştir.

Görüldüğü gibi stratejik planlamayla alakalı olan mevzuat irdelendiğinde büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve diğer belediyeler arasında stratejik planlama açısından herhangi bir hiyerarşik bağ kurulmamaktadır. Sadece 5216 sayılı kanununun büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirttiği 7. maddesinde; “ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun bütçesini hazırlayacağı belirtilmiştir.

Yukarıda bahsedilen 5216 sayılı kanunun 7. maddesi çerçevesinde büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri arasında herhangi bir hiyerarşiye atıf yapılmadığı söylenebilir. Burada stratejik planlamanın ruhuna uygun ve yine stratejik planlamanın kendisinden beklenen sonuçları verebilmesi için, katılımcı yönetim anlayışının vurgulanmaya çalışıldığı söylenebilir. Aynı şekilde belediye kanunu ve bahsi geçen diğer mevzuat kapsamında il özel idaresi stratejik planı ile ilçe belediyelerinin stratejik planları arasında herhangi bir hiyerarşik bağ kurulamamıştır.

Dolayısı ile şu an ki uygulama açısından İstanbul özelinde İstanbul sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri stratejik planları ile İBB Stratejik Planı ve yine ilçe belediyeleri stratejik planları ile İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı arasında stratejik planlamaya ilişkin mevzuat dâhilinde herhangi bir hiyerarşiye yer verilmediği gözlenmektedir.

İstanbul'da yatay düzlemde stratejik planlama hususunda hiyerarşi noktasında entegrasyona yer verilmediği sonucunu doğuran bir başka düzenleme ise stratejik planlamada bahsi geçen kurumlar için öngörülen stratejik planlarını tamamlama süreleridir.

Stratejik planlamayı yerel yönetimler düzleminde ele alan mevcut mevzuat; hem büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin, hem de il özel idarelerinin mahalli idareler seçimlerini takip eden altı ay içinde stratejik planlarını hazırlamalarını zorunluluk koşturmuştur. Dolayısı ile bahsi geçen kurumların aynı süreler içinde stratejik planlarını hazırlamak zorunda olmaları, stratejik planlama anlamında herhangi bir hiyerarşik öngörünün olmadığı başka bir delili olarak değerlendirilebilir.

Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediye bütçesi ile ilgili olarak; "büyükşehir belediye bütçesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisi bütçeyi, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirerek kabul eder"; şeklinde bir hükme yer verilmiştir Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken (Kanun No: 5216, madde: 25):

- Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye;
- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye;
- Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye;
- Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir;

denilmektedir. Bahsi geçen hükümden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri, sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde yerindelik denetimi yapabilmekte ve ihtiyaca göre farklı düzenlemelere gidebilmektedir.

Planlama anlayışında beliren model değişikliğine uygun olarak planlamanın işleyişinde de önemli değişiklikler yaşanmış ve 2003 yılında çıkarılan ancak tam olarak 2006 yılında uygulamaya sokulan 5018 sayılı kanunla farklı bir işleyiş mekanizması öngörülmüştür. 5018 sayılı kanunla hayat bulan yeni planlama işleyişinin temel özelliği planlamanın mali öncelikler göz önünde bulundurularak yapılmasıdır (Övgün, 2010: 290). Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yapılarak kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin belirlenmesi ve bu amaç ve hedefler doğrultusunda kaynak tahsisi yapılması durumunda kurum kaynaklarının kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerine uygun olarak kullanıp kullanmadığını tespit etmek mümkün olmaktadır (Arcagök, 2006: 158).

Görüldüğü gibi planlama ve bu planlama sistemine uygun mali yönetim sistemine Türkiye’de ve dolayısı ile yerel yönetimlerde geçilmiş ve mali açıdan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında mali entegrasyonu sağlayacak tedbirlere ilgili mevzuatta atıf yapılmasına rağmen, planlama anlamında entegrasyona gerekli önem verilmediği gözlenmektedir.

Kısacası İstanbul merkezinde olay bir örnek ile değerlendirilecek olursa, İBB kendi sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerinin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine göre yaptığı bütçelerinde, ilgili mevzuat dâhilinde bir aykırılık ya da bir eksiklik görmesi halinde bu aykırılıkları değiştirme, çıkartma veya ekleme yetki ve sorumluluğuna sahip olmasına rağmen; yine ilçe belediyelerinin stratejik planlarında kendi stratejik planlaması açısından bir eksiklik ya da aykırılık bulunması durumunda herhangi bir müdahalede bulunamamaktadır. Mevzuattaki önemli eksiklerden bir tanesi bütçeler için ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında hem zaman açısından, hem de idari ve mali açıdan bir silsileye yer verilmiş olmasına rağmen; stratejik planlar açısından böyle bir silsileye yer verilmemiş olmasıdır. Bu da planlamanın yönetiminde başta entegrasyon olmak üzere büyük sorunları beraberinde getirmektedir.

Aslında stratejik planlama sürecinde bahsi geçen planlamadan istenilen sonuçlar alınabilmesi için planlamanın yönetiminden çok, ilk olarak yönetimin planlanması gerekmektedir. Bu bağlamda 2003 yılından beri yapılan reformlar yönetimi planlamaya dönük bir bütünlük arz etmekteydi.

Kamu yönetiminin planlanması ve değişimine dönük yürütülen hukuki çalışmaları şu şekilde sıralanabilir (Yayman, 2008: 291):

- Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı;
- İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları;
- Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı;
- KİT Kanun Tasarısı;
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu;
- Üst Kurullar Kanun Tasarısı;
- İdari Usul Kanun Tasarısı;
- Bilgi Edinme Kanunu;
- Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu...

Ne var ki bu yasa tasarılarından bir kısmı, kanunlaşma sürecinde sekteye uğramış; bir kısmı tartışılmasına rağmen hala kanunlaşmamıştır. Dolayısı ile yürürlüğe sokulan bir kısım kanun uygulamadan beklenen sonuçlar açısından yetersiz ve eksik kalmıştır.

Berkman'ın "reformun yönetilmesi sorunu" dediği (Yayman, 2008: 291) bu durum, bizce de beraberinde uygulamada "yönetimin yönetilmezliği" sorununu ön plana çıkartmıştır. Yönetime stratejik yaklaşan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı kanunlaşmayınca, yerel yönetimler reformu kendisinden bekleneni istendiği ölçüde verememiştir. Bu durum aynı şekilde kamu yönetiminde stratejik yönetimi önceleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan da beklenen sonuçların alınamamasının nedenlerinden biri olarak gösterilebilir. Böylelikle yönetime stratejik yaklaşan bahsi geçen kanun uygulamaya girmeyince, stratejik yönetimi önceleyen 5018 sayılı kanun da bir nevi anlamsızlaşmıştır.

2004 yılında yürürlüğe giren Büyükşehir Belediye Kanunu, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri'nin sınırlarını il mülki sınırları olarak belirlemiştir (Kanun No: 5216; geçici madde: 2). Bu değişiklik ile İstanbul ilinin geneline yerel hizmet üreten iki ayrı kurum hâsıl olmuştur. Aynı sınırlar içinde iki ayrı yerel yönetim biriminin faaliyet gösteriyor olması, kaynakların etkin kullanımına ve optimum hizmet üretimine aykırılık

içermektedir. Ayrıca bu durum yönetimde çok başlılık meydana getirerek etkinsizliğe de neden olmaktadır. Bu olumsuzluğun en temel nedenlerinden biri yukarıda bahsedildiği gibi, yönetime stratejik yaklaşan kanunun kendisine uygulama alanı bulamamış olması şeklinde ifade edilebilir.

İstanbul'da kamu hizmetlerinin üretilmesi noktasında en önemli aktörlerden bir tanesi de, genel idarenin taşra teşkilatı içinde yer alan İstanbul Valiliği'dir. İBB ve İstanbul İl Özel İdaresi'nin aynı alan üzerinde üretmiş olduğu hizmetlerin her ne kadar bir bölümü birbirinden farklı olsa da, yine de bahsi geçen reformlar bir bütün halinde uygulamaya giremediği için İstanbul düzleminde yönetimde etkinsizliğin, kısaca "yönetimin yönetilmezliği" sorununun oluştuğu iddia edilebilir.

Türkiye'de uygulanan planlama sisteminin getirdiği planlar hiyerarşisi içinde stratejik planlar, kurum/kuruluş düzeyinde hazırlanmaları sebebiyle, bölge planı, il çevre düzeni planı ve nazım imar planının dışında kalmakla birlikte, onlarla yakından ilişkili ve onlara göre ikinci konumdadır. Diğer planlar şehri veya bölgeyi kısmen yahut bir bütün olarak ilgilendirirken, stratejik planlar kurumsal planlar olup, 5018 sayılı kanunda (madde: 3); "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 tanımlanmıştır. Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda stratejik planların konumu ise makro düzeyli planlar ve programların altında, kuruluş düzeyli planlar arasında tanımlanmıştır (Bozlağan, 2011: 177). Görüldüğü gibi birbirinden farklı kurumların İstanbul'un geneli için yerel kamusal mal ve hizmet ürettiyor olması, İstanbul şehrinin geneli için yapılan bölge planında ortaya koyulan öngörülere ulaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Yerel seçimler sonrası tüm sistemin alt üst olacağı endişesi ki; özellikle çalışanların belediye başkanının değişmesiyle birlikte yepyeni bir bakış açısının oluşacağını düşünmesi (Erbaşı ve Güzel, 2009: 39) stratejik planlama sürecinde yatay ve dikey entegrasyonu olumsuz etkileyen başka bir sorun olarak sayılabilir. Yerel seçimler sonrasında yerel yönetimlerin stratejik planlarını 6 ay içinde tamamlamaları gerektiği daha önce vurgulanmıştı. Fakat seçimlerin ardından göreve yeni başlayan belediye başkanları zamanlarını, ilk olarak belediyeyi idari ve mali açıdan tanımaya ve bu yönde

gerekli önlemleri almaya ayırmakta ve bu süreç ilk düzlemde birkaç ayı bulmaktadır. Belediyelerde göreve yeni başlayan belediye başkanlarının idari önlemler kapsamında göreve yeni atadığı birim amirlerinin, birimlerini, yapılan işler ile sonrasında yapılması gereken işlemleri tam olarak algılaması da belli bir zaman gerektirmektedir. Göreve yeni başlayan belediye başkanları ile göreve yeni atadığı birim amirleri, bahsedilen bu yönetsel yenilenme sürecinin ortaya çıkarttığı sorun kapsamında, mevzuata göre altı ay içinde tamamlanması gereken stratejik planı, ne kadar objektif, doğru ve etkin çıkartabilecekleri tartışılmaya değer görülebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında çıkartılan 5436 sayılı Kanun'un 15. maddesi'ne göre, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nun 06.01.2006 tarihinde kararlaştırılan "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile kamu kurumlarında strateji geliştirme birimlerinin fonksiyonları, görevleri ve yapılanma şekli düzenlenmiştir. Ne var ki bahsi geçen mevzuat ekseninde bazı yerel yönetim kurumlarında oluşturulan strateji geliştirme birimleri, mevzuatın istediği şekilde örgütlenmeden stratejik plan hazırlama sürecine dâhil edilmişlerdir.

Songür'ün bu noktada yaptığı araştırma önem arz etmektedir. Songür, stratejik plan hazırlamakla yükümlü belediyelerin deneyimleri üzerine yaptığı araştırmada, incelediği belediyelerin tamamının stratejik plan hazırladığını, fakat bu planların birbirinden farklı zaman dilimlerini içerdiğini, bir kısım belediyenin stratejik plan hazırlamakla ilgili ekip kurmadan stratejik planlarını hazırladığını, stratejik planlama ile ilgili bir kısım belediyenin hiçbir eğitsel faaliyette bulunmadığını, bir bölüm belediyenin danışmanlık hizmeti olarak stratejik planlarını hazırlarken, bir bölüm belediyenin ise danışmanlık hizmeti almadan stratejik planlarını hazırladığını tespit etmiştir (Songür, 2008b).

Bunlara ek olarak yerel idarelerin yapmış oldukları stratejik planlarda belirlemiş oldukları vizyon ile, vizyona ulaşmak için atanan stratejik amaç ve hedefler arasında istenilen düzeyde bir paralellığe rastlanmadığı gözlenmektedir. Burada hem stratejik planların kendi içinde tutarlılığı; hem de stratejik planların üst ölçekli planlarla tutarlılığı hususunda önemli bir denetim eksikliği göze çarpmaktadır.

5.3.2. Yönetim Kültüründen Kaynaklanan Nedenler

Belediyelerin stratejik plan çalışmaları sırasında karşılaştıkları birinci derece önemli sorun “çalışanların stratejik planlama çalışmalarını sahiplenmemesi” (Songür, 2008b: 79) olgusudur. Stratejik planlama ve bunun genelde kamu yönetimine katacağı değerle ilgili beklentinin karşılanması için, öncelikle ve en başta bunun kamu idarelerince sahiplenilmesi gerekmektedir. Hiç kuşku yok ki eğer bu sahiplenme gerçekleşmezse, sonuç alınamayacağını belirtmek gerekir. Sahiplenmeden kasıt, kamu idaresinin tüm çalışanlarının sahiplenmesi olmakla birlikte, üst yönetimin hassasiyetinin öncülük vasfı taşıyacağı unutulmamalıdır (Karaarslan, 2011).

Yerel yönetimlerin stratejik planlamasında yatay ve dolayısı ile dikey entegrasyonu engelleyen sorunlardan birisi de, kurumların ve yöneticilerinin çoğunun stratejik planlama hakkında fikir sahibi olmadan çalışmalara yasal zorunluluk nedeniyle başlamalarının uygulamada meydana getirdiği eksiklik ve aksaklıklardır (Songür 2009: 51-52). Bu durum stratejik planlama süreci ile stratejik planların içselleştirilememesi sonucunu da beraberinde getirmektedir. Burada stratejik planlama hususunda yerel yönetimlerce yapılan çalışmalar, yasal zorunlulukları yerine getirme sorumluluğundan ötesine geçememekte ve belediyelerde stratejik planlar ruhsuz bir biçimde tezahür etmektedir. Böylelikle belediyelerce stratejik planlama noktasında kanunun emrettiği düzenlemeleri yapmaları, yani lafzi kısmın halledilmesi yeterli görülmektedir. Bu da daha ziyade yönetim kültürümüzün bir ürünüdür. Yönetimsel süreçler açısından yapılan reformların herhangi bir hazırlık süreci öngörülmeden direk yukarıdan aşağıya doğru dayatılmasının, tüm yönetimsel alanlarda olduğu gibi stratejik planlama ve stratejik yönetim olgularında yatay entegrasyon anlamında kendisinden beklenen sonuçların alınmasını engellediği söylenebilir.

Stratejik planlama sürecinde belediyelerde yaşanan bir diğer sorun kurumsal kültürün stratejik planlamaya uygun olmamasıdır (Songür, 2008b: 79). Stratejik planlama ile ilgili düzenlemelerde, kurum felsefesinin ve stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinin katılımcı yöntemlerle olduğu önemle vurgulanmakla birlikte, uygulamada bunun yaygın ve yoğun bir katılımı yapıldığını söylemek gerçekçi olmayacaktır. Türkiye gibi keskin siyasal fayların, kutuplaşmaların ve çoğunlukçu yönetim anlayışının belirleyici ve etkili

olduğu, çoğulcu demokratik kültürün yerleşemediği bir ülkede, katılımcı yöntemlerin kolaylıkla işlevsel olması mümkün görünmemektedir. Stratejik planlama sürecinde, orta ve üst kademe yöneticilerin etkin rol ve işlev yüklenmesi (Nohutçu, 2008: 116) beklenirken, onlar da istenilen ölçüde katılım ve destek sağlamamaktadır. Orta ve üst kademedeki yöneticiler eski yönetim gelenekleri ile olgunlaşmış olmaları, bu olumsuzluğun önemli gerekçeleri arasında gösterilebilir.

Stratejik planlamada yatay entegrasyon hususunda yönetsel kültür açısından sorun teşkil eden olgulardan birisi planlama alışkanlığının olmayışı olarak ifade edilebilir. Belediye çalışanlarının geçmişten gelen bir taassupla genelde planlamaya çok da alışık olmadıkları görülmektedir. Çalışanlar, anlık karar süreçleri var olduğu sürece planlı hareket edebilmenin mümkün olmadığı eleştirilerinde bulunmaktadırlar (Erbaşı ve Güzel, 2009: 39). Ayrıca yerel yönetim kuruluşlarında stratejik plan ve strateji geliştirme faaliyetleri ile görevli olan birimlerin dışındaki diğer birimlerin, kendi kuruluşlarının vizyonlarını ve misyonlarını içselleştirmeden ve sahiplenmeden stratejik amaçlarını, hedeflerini ve faaliyetlerini belirleyip, performans programlarını oluşturmalarıdır. Böylece vizyon ve misyon ile bu vizyon ve misyona ulaşabilmek için belirlenen stratejik amaç, hedef ve eylemler arasındaki bağ, daha sürecin başından itibaren kopmaktadır. Yine bahsi geçen kurumlardaki tepe, orta ve alt kademedeki yöneticiler ile diğer çalışanlar, kurumlarının vizyon ve misyonlarını anlamadan, içselleştirmeden kurum stratejik plan faaliyetlerine katkı sunmaya çalışmaktadır.

Bir diğer sorun ise özellikle stratejik planlama yapılırken faaliyet ve projelerin oluşturulması sürecinde bir takım çatışmaların yaşanması durumudur (Erbaşı ve Güzel, 2009: 42). Öte yandan planın hazırlanmasında strateji geliştirme birimlerinin görevi koordinatörlük olacaktır. Yani plan idarenin tamamının ortak gayretleri ile hazırlanmalıdır. Dolayısıyla stratejik geliştirme birimlerinin koordinasyon görevi zaman içinde planı doğrudan hazırlama gibi hatalı bir uygulamaya dönüşmemelidir (Karaarslan, 2011). Bunun nedenlerinden biri de üst, orta ve alt kademe yöneticilerin yanında bahsi geçen yerel yönetimlerde çalışan diğer personelin strateji geliştirme ya da stratejik planlama konusunda koordinasyon görevi yürüten birimlere gerekli desteği sağlamak istememesidir. Diğer birimlerde çalışan personel, stratejik planlama ya da strateji geliştirme birimlerinden gelen her türlü iş ya da işlemi bir külfet olarak

değerlendirmektedir. Bu sorunların temelinde yukarıda belirttiği gibi bahsi geçen reformların alt yapısı oluşturulmadan, tepeden inmece bir şekilde uygulamaya sokulması ve yeni yönetim yaklaşımları ile getirilen uygulamaların içselleştirilememesi olgusu olduğu söylenebilir

Yine stratejik planlama olgusunun devreye girmesi ile birlikte yerel yönetimlerin kurumsal yapılarında belli değişikliklere gitme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Özellikle kurumsal yapıya stratejik yaklaşan bir bakış açısı yerel yönetimlerde hakim olması gerekirken, siyasi ve yönetsel kültürün etkisi ile bu alanda gecikmeler yaşanmış ve eksik uygulamalar hasıl olmuştur.

5018 sayılı kanun, 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 stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanmasını öngörmüştür (madde: 3; madde: 9). Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 9).

Performans esaslı bütçeleme sürecinin nihai aşaması kamu kurumları tarafından hazırlanmakta olan faaliyet raporudur. Bu rapor mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biridir (Özen, 2008: 69). Burada ele alınması gereken sorunlardan bir tanesi de, siyasi yönleri bulunan yerel yönetimlerin performans programında belirledikleri göstergelere dönük sonuçları, faaliyet raporlarında objektif bir biçimde yansıtılmamalarıdır. Yerel yönetimler, performans programlarında ulaşmak istedikleri faaliyet sonuçları ile ortaya çıkan sonuçlar arasındaki farkı olabildiğince az gösterme gayreti içerisindeyler. Bu da ne yazık ki yönetim kültürünün bir ürünüdür. Henüz objektifliğe ve şeffaflığa dönük etik değerler yönetsel kültürümüzde gereği gibi güçlenmemiştir. Yeni yönetim yaklaşımların temelinde var olan en temel ilkelerden bir tanesi şeffaflık ilkesidir. Fakat kamu idareleri

ve dolayısı ile yerel yönetimler, eski yönetim geleneklerini sürdürmekte, gizli ve kapalı yönetim anlayışını devam ettirmektedirler.

İdarelerin hazırlayacakları performansa ilişkin rapora temel teşkil edecek olan performans verilerinin doğruluğunun da denetlenmesi gerekmektedir. Bu Türkiye’de gerek iç kontrol süreçleriyle, gerekse de iç denetim ve dış denetim vasıtasıyla gerçekleştirilebilmektedir. İç kontrol ve iç denetim sistemlerinin kamu idarelerinde kurulması ve etkili bir biçimde işlemesi, PEB. (Performans Esaslı Bütçeleme) sisteminin başarısı ile kaynakların etkili ve etkin bir biçimde yönetilmesi açısından çok önemlidir. Ancak, Türkiye’deki kamu idareleri için yeni olan bu sistemlerin, tasarım, yönetim ve kurulum aşamalarına ilişkin önemli problemler bulunmaktadır (Karacan, 2010: 18-161). Belediyelerde PEB. sürecinde karşılaşılan sorunları Erbaşı ve Güzel 11 ana başlık altında irdelemiştir (2009: 39-42):

1. Planlama alışkanlığının olmayışı;
2. Yerel seçimler sonrası tüm sistemin alt üst olacağı endişesi;
3. Yeni fikir ve projelerden kaçınma;
4. Bilgi eksikliği;
5. Sübjektiflik korkusu;
6. Üst yönetimin desteğini çekmesi endişesi;
7. Düşük performans gösterme endişesi;
8. Bürokrasi artışı;
9. Sistemdeki tasarlama sorunu;
10. Birimlerin faaliyet çatışması;
11. Katılımcı olmayan yönetim yaklaşımı...

Tüm yukarıda anlatılanlar ışığında yönetim kültürü bağlamında İstanbul özelinde değerlendirme yapıldığında, İstanbul’daki yerel yönetim birimlerin hazırladıkları stratejik planların yönetsel kültür açısından birbirleri ile entegrasyon ihtiva etmemesinin nedenleri şöyle sıralanabilir:

1. Tepeden inmece reform anlayışı ile altyapısı hazırlanmadan yerel yönetimler için zorunlu hale getirilen stratejik planlama olgusu;

2. İlgili kanunlar ile getirilen stratejik planlama anlayışının ruhunun anlaşılmasını, sadece lafzının gerçekleştirilmeye çalışılması;
3. Çoğulcu ve katılımcı yönetim anlayışının ve kültürünün istenilen ölçüde gelişmemiş olması nedeniyle stratejik planlama süreçlerinin (paydaş analizleri başta olmak üzere diğer analizlerin) istenildiği gibi yürütülememesi ve elde edilmek istenen sonuçlara ulaşamaması;
4. Stratejik planlama birimlerinin koordinasyon birimi olarak görülmemiş bizzat planın hazırlayıcısı olarak görülüp stratejik planlamaya dönük çalışmaların ekstra bir iş yükü ve külfet olarak değerlendirilmesi;
5. İlgili yerel yönetimlerin stratejik planlama, PEB. ve içyapılarında kaliteyi artırmaya dönük uygulamaya koyulan iç kontrol sistemi ile bu sistemin daha etkin işlemesi için oluşturulan iç ve dış denetim yöntemlerinin klasik algılarla işletilmesi;
6. İlgili yerel yönetim birimlerinin kurumsal yapılarını (organizasyon şemaları) klasik yönetsel alışkanlıklardan ötürü yeni reformlar ışığında revize etmekten kaçınmaları;

şeklinde ifade edilebilir.

5.4. Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecinde Entegrasyon Sorunu ve Sayıştay

Sayıştay TBMM adına devletin gelir, gider ve mallarını denetlemekle görevli bir yüksek denetim organıdır (Altındal, 2010: 3). Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay'ın görevleri incelendiğinde; kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin denetimi, kamu idarelerin, gelir gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının denetimi, genel uygunluk bildirimlerinin TBMM'ye sunulması, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerinin yapılması şeklinde sayılabilir (Kanun No: 6085; madde: 5).

Türkiye'de kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği arttırmak üzere geniş çaplı reform çalışmaları başlatılmış ve bunun önemli bir ayağını da mali yönetimde etkinliği sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı kanun oluşturmuştur. Kanunun amacını anlatan ilk maddesinde "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi

ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir”; şeklinde ifade edilerek kamu kaynaklarının kullanılmasında performans esaslılığın gereklerinin altı çizilmiştir. Bu anlayışa paralel olarak “stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme” tekniğinin uygulamasına geçilmiştir. Söz konusu bütçeleme tekniği stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları olmak üzere üçlü bir yapı üzerine kurulmuştur (Sakal ve Şahin, 2008: 17-18). Bu kapsamda yapılan iş, işlem ve faaliyetlerin ilgili kanuna göre dış denetimini yapan kurum Sayıştay’dır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde Sayıştay’ın denetim alanı genişlemiş, denetim işlevi; kamu idarelerinin mali faaliyet, işlem, karar ve kaynaklarının denetimine dönüşmüş ve denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun yerine getirilmesi esası benimsenmiştir (Sayıştay, 2011).

5018 sayılı kanuna göre 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 stratejik plan hazırlayacaklarını, yine aynı idarelerin kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda olduğu; stratejik planlama ile ilgili sürecin tespitinin DPT tarafından yapılacağı, stratejik plana uygun performans esaslı bütçeleme sistemine dönük hususların Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği (madde: 9) daha önceki bölümlerde ifade edilmişti.

5018 sayılı kanuna göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM’ye

raporlanmasıdır. Dış denetim, kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak (Madde: 68):

1. Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti;
2. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi;

suretiyle gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı kanunun bahsi geçen maddesinin (madde: 9) son fıkrasında performans denetiminin performans göstergeleri çerçevesinde gerçekleştirileceği ifade edilmiş ancak denetimin kapsamı hakkında bir açıklama getirilmemiştir (Sakal ve Şahin, 2008: 19).

Üst yöneticiler, idarenin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve 5018 sayılı kanunda belirtilen görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinden bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (Üstün ve Diğ., 2011: 388).

Bu anlatılanlar ışığında Sayıştay kendine ilgili mevzuatla atfedilen görev ve sorumluluklar kapsamında kamu idareleri ve yerel yönetimlerin kalkınma planı ile diğer üst ölçekli planlar ekseninde stratejik plan hazırlayıp hazırlamadıklarını, hazırlanan planların misyon, vizyon, amaç, ölçülebilir hedefler saptayarak, performansını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda oluşturulup oluşturulmadığının denetimini yapmakla görevlidir. Bu görevi yukarıda bahsedildiği üzere dış denetim yolu ile yerine getirmektedir.

Sayıştay'ın asli fonksiyonu yukarıda da belirtildiği üzere kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği arttırmak için yasama organı adına kamu idarelerinin tüm hesap, iş ve işlemlerini denetlemektir. Sayıştay bu fonksiyonunu yasama organı adına yapmakta ve yürütmenin yasamaya hesap verme işlevini gerçekleştirmek için faaliyet göstermektedir.

Bu bağlamda belediyelerin yapmış oldukları stratejik planların dikey ve yatay düzlemde entegrasyonuna dönük olarak Sayıştay'ın bir fonksiyon yürütmesi mümkün gözükmemektedir. Çünkü hem Sayıştay Kanunu; hem de 5018 sayılı kanunda, kamu idarelerince yapılan planların birbirlerine entegre edilmesine dönük bir görevden bahsedilmemekte ve fakat kamu idarelerince yapılan planların entegrasyon göz önünde bulundurularak yapılıp yapılmadığının denetimi konusunda bir fonksiyondan söz etmektedir. Yine Sayıştay denetimleri yaparken planlamanın lafzı ve ruhu açısından gerekli incelemeleri yapmaktan daha ziyade, mali öncelikler göz önünde bulundurularak ilgili idarelerin istenilen ölçüde önlemleri alıp alınmadığını değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Ayrıca kamu idarelerinin planlarını yapmalarının üzerinden belli bir zaman geçmesinin ardından Sayıştay'ca yapılacak denetimlerin planlamada entegrasyonu sağlamaya dönük ortaya koyacağı fayda da tartışmaya değerdir.

Kanun koyucu kamu idarelerine yol gösterecek temel planların yapılması, kamu idarelerinin yapmış olduğu planların birbirleri arasında entegrasyonunun sağlanmasına dönük görevi mevcut düzlemde DPT'ye yüklemiştir. Ayrıca kanun koyucu son dönemde dünyadaki yerelleşme süreci ile birlikte Avrupa Birliği'ne uyum sürecini de göz önünde bulundurarak planlamada desantralizasyona gitmiş ve kalkınma ajanslarına bölge planlaması konusunda yetki ve sorumluluklar yüklemiştir. Bu düzlemde planlamanın desantralize edilmesine rağmen planlamada denetimin merkezi anlamının DPT aracılığı ile korunmaya çalışılması büyük bir çelişkiyi beraberinde getirmektedir. Şu an her ne kadar kalkınma ajanslarının yeni kuruluyor olması ve örgüt yapılarının çok güçlü olmaması nedeniyle bu görevi yerine getiremeyeceği düşünülse de; geçmişten günümüze Türkiye'de kurulan kurumların ilk dönemlerinde bu sorunu hep yaşadığı, fakat zaman içinde kuruluş gayeleri ve işlevselliklerine uygun hale geldikleri gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim belediye kurumu da Türkiye'deki modernleşme sürecinde ilk ortaya çıktığı dönem itibari ile aynı sorunu yaşadığı söylenebilir.

5.5. Genel Değerlendirme

5.5.1. Stratejik Planlamada Dikey ve Yatay Düzlemde Mevcut Hukuki ve Yönetmel Sorunların İstanbul Bağlamında Değerlendirilmesi

İstanbul'daki bazı yerel yönetim kuruluşlarının yapmış oldukları stratejik planlar, dikey düzlemde üst ölçekli planlarla; yatay düzlemde ise kendi aralarında kıyaslamalı bir biçimde ele alınması koşuluyla ortaya çıkan yönetmel ve hukuki sorunlar ayrı ayrı ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Burada stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyon hususunda yukarıda değinilen sorunlar ekseninde çözüm önerileri ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Strateji geliştirmek için genel kabul görmüş bir yaklaşım yoktur. Buna rağmen, DPT, kılavuz hazırlarken alternatif yaklaşımların da olabileceğine referansta bulunma bir tarafa, imada dahi bulunmamaktadır. Bu önemli bir eksiklikler. DPT'nin bir tek yaklaşıma işaret etmesi, kurumların stratejilerini hazırladıktan sonra DPT'ye değerlendirmek üzere göndermelerinin istenmesi nedeniyle bu yaklaşımı esas almayı bir zorunluluk olarak görmeleri ve strateji geliştirme çalışmalarında yer alanların büyük bir olasılıkla alternatif yaklaşımların varlığından habersiz olmaları söz konusu yaklaşıma kendilerini mahkûm olarak görmelerine yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak da, kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamalarında, GZFT (SWOT) analizi yapıldığında kurumun ihtiyaç duyduğu strateji fikrine ulaşılacağı yönünde yaygın bir yanılsama yaşanmaktadır (Barca ve Nohutçu, 2008: 359).

DPT tarafından kamu idareleri için benimsenen stratejik planlama yöntemi, belediyelerin stratejik planlama sürecinde dikey ve yatay entegrasyonu güçleştiren bir yaklaşımı içinde barındırmaktadır. DPT tarafından kamu idareleri için benimsenen stratejik planlama yöntemi, strateji ekolleri içinde daha ziyade kuralcı modeli ön plana çıkartmıştır. Bu model, stratejik planlama okulları içerisinde stratejik planlama sürecini kurallara bağlayan ve kategorize eden bakış açılarını içinde barındırmaktadır. Dolayısı ile bu durum üst ve yatay ölçekli planlar ile zaman içinde çevresel ya da kaynak bazında ortaya çıkan değişimlere karşı kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik refleksler gösterebilmesini engellemektedir. Böylelikle stratejik planlama sürecinin kendisi, araçsal bir boyuttan amaçsal bir boyuta evrilmekte ve bu durum kamu yönetimi

açısından, bu planlama yaklaşımının başarılı olup olmadığının sorgulanmasına kadar taşınabilecek tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bu olgunun sakıncalarını ortadan kaldırmak için farklı stratejik planlama yöntemlerinin değerlendirilmesi yararlı olabilir. Örneğin “Bryson ile Kaplan’ın Stratejik Planlama Yöntemi ya da “Norton’un Stratejik Planlama Yöntemi” veya tanımlayıcı modelleri de içine alan bütünleştirici yaklaşımların göz önünde bulundurulması bu anlamda önemli olabilir.

Mintzberg’in ileri sürdüğü gibi, “gerçek stratejik değişim sadece yerleşik kategorilerin yeniden düzenlenmesi değil, yeni kategorilerin icat edilmesini gerektirmektedir”. Bu da mevcut trendleri analiz ederken veri alınan standart varsayımlar yerine, dünyaya farklı bakışı gerektiren yeni bakış açıları geliştirilmesi ile mümkün olacaktır (Barca ve Nohutçu, 2008: 358). Böyle bir anlayışın benimsenmesi halinde kamu idareleri ve yerel yönetimlerin belli bir zaman sınırlamasına bağlı olmadan iç ve dış çevrenin etkileri ve değişimlerini de göz önünde bulundurarak yeni stratejiler geliştirmesi, ya da var olan stratejileri uygulamaktan vazgeçmesi olanaklı hale gelebilecektir. Bu durum, stratejik planlamada DPT’ce benimsenen yöntem nedeniyle Türk Kamu Yönetimi açısından stratejik planlamanın kendisine getirilen eleştirilerin azalmasını da beraberinde getirebilir.

DPT tarafından yayımlanan 2006 yılı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu’nda planlama hususunda örgütlenme yetersizliğine atıf yapılmış ve bu raporda; DPT’nin teknik desteğinin yetersiz olduğu, planların uygulanmasına yönelik merkezi idarenin tutumunun ve rolünün açık olmadığı, bu durumun yerel yönetimlerin kurumsal stratejik planları ile il çevre düzeni planları için de geçerli olduğu, DPT’nin planların uygulama aşamasının denetlenmesini ve geribildirim mekanizmalarının çalıştırılmasını sağlayacak bir yapılanma zorunluluğu bulunmadığı ifade edilmiştir (26-27).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te yerel yönetimlerin dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarının değerlendirilmesi için stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında DPT’ye göndereceği, DPT’nin gerekli görmesi halinde üç ay içinde değerlendirme raporu hazırlayarak ilgili idareye geri gönderebileceği belirtilmiştir

(madde: 13). Yerel yönetimlerin de, stratejik planlarını idari açıdan denetimi noktasında İçişleri Bakanlığı'na, teknik açıdan denetimi için DPT'ye gönderme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu yöntemin planlamada dikey entegrasyonu sağlamaya dönük etkin sonuçlar vermediği iddia edilebilir. Özellikle dikey düzlemde ele alınan planlar arasındaki farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda, bu iddianın mesnetsiz olmadığı daha da net görülebilir. Bu durum DPT'nin planlamada dikey düzlemde entegrasyon noktasında yetersizliğine bir örnek olarak gösterilebilir.

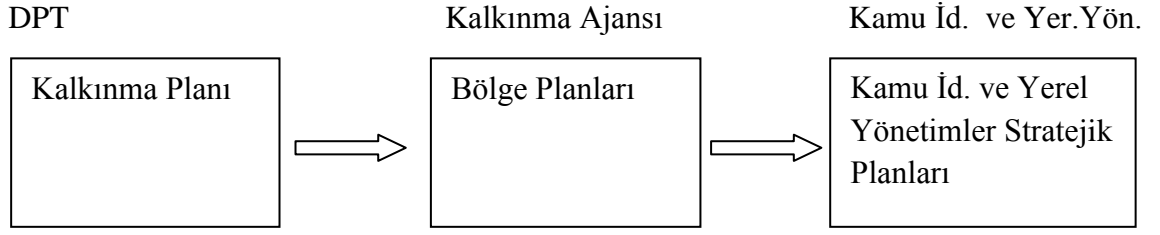
Planlamanın denetiminde yeni bir kademelendirmeye ihtiyaç vardır. DPT, yeni düzenlemelerle, planlama noktasında merkeze alınmış ve kalkınma ajansları aracılığı ile planlamada yerel vurgu ön plana çıkartılmıştır. Planlamada uygulamaya sokulan desantralizasyon anlayışının planlamanın yönlendirilmesi ve denetiminde de uygulamaya sokulması gerekmektedir. Burada özellikle planlamanın denetimi yerine planlamanın yönlendirilmesi büyük önem ifade etmektedir. Planlamanın denetimine ağırlık verilmesi, kamu idareleri ve yerel yönetimlerin yapmış oldukları planları kalıplaştıracığı ve durağanlaştıracığı, yine entegrasyonun sağlanmasına dönük denetim ayağının güçlü tonlara büründürülmesinin, kurumların kendi özgün yaklaşımlarını ve stratejilerini anlamsızlaştıracığı sonucunu beraberinde getirebilir. Bu nedenle burada planlamanın denetiminden çok planlamanın yönlendirilmesi vurgusu büyük önem arz etmektedir. Buradaki yönlendirme kurumların mevcut iç ve dış etmenler dâhilinde alması gereken tedbirler, izlemesi gereken stratejiler ve uygulaması gereken yöntemlere dönük süreçleri içermelidir.

Kalkınma ajanslarının kurumsal yapıları, yukarıda bahsedilen yönlendirme ve denetleme işlevini yerine getirebilecek bir yapıyı kendi içinde ihtiva etmektedir. Özellikle kalkınma kurulu ve yönetim kurulu bu anlamda önemli bir işlev görebilir. Kamu idareleri ile yerel yönetimlerin tepe yöneticilerinin aktif katılımı ile oluşan kalkınma kurulu ve yönetim kurulu; mevcut koşullar içinde bahsi geçen kurumların izlemesi gereken stratejilerin tartışıldığı ve bu anlamda yönlendirmenin yapıldığı organizasyonlar şeklinde fonksiyon icra edebilir. Böylelikle kamu idareleri ve yerel yönetimler açısından stratejik planlama sürecinin kalkınma ajanslarınca denetimi yerine, kamu idareleri ve yerel yönetimler için stratejik planlama sürecinin yönlendirilmesi sağlanabilir. Her ne kadar kalkınma ajanslarının, planlama ve yönetim yapısında yeni

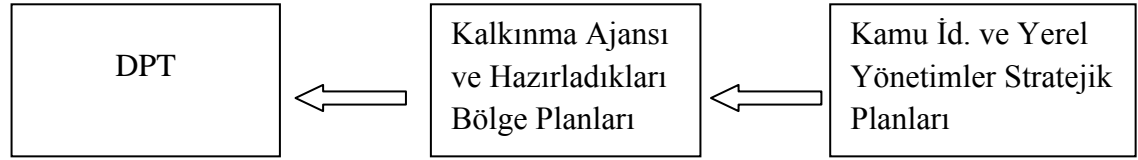
gündeme gelen yapılar olması nedeni ile bu görevi icra edebilecek altyapıya istenilen ölçüde sahip olmadıkları düşünülse de, zaman içinde bu fonksiyonu icra edebilecek güce kavuşacakları gerçeğinden hareketle bahsi geçen görevleri yüklenmeleri yerinde olacağı söylenebilir.

Planlamanın denetiminde yukarıda bahsedilen model dâhilinde DPT yerine kalkınma ajanslarına daha aktif roller verilmelidir. Bu kapsamda stratejik planlar hazırlanmadan önce kamu idareleri ve yerel yönetimlerin başındaki yöneticilerin Kalkınma Ajansı'nın uhdesinde yer alan kalkınma kurulu ve yönetim kurulu aracılığı ile stratejik planlama sürecinde katkı sağlayacak konularda bilgilendirilmeleri sağlanmalıdır. Kamu idareleri ve yerel yönetimler tarafından hazırlanacak stratejik planlar, DPT yerine buldukları bölgelerdeki kalkınma ajanslarına göndermeleri temin edilmelidir. Kalkınma ajansları, kamu idareleri ve yerel yönetimler tarafından kendilerine gönderilen stratejik planları kalkınma planı ve diğer üst ölçekli planlarla entegrasyon açısından incelemesi, görülen aksaklıkları ise bir rapor ile ilgili kamu idaresi ve yerel yönetimlere bildirilmesi sağlanmalıdır. Bu bildirim üzerine gerekli değişikliği yapıp yapmama hususu, ilgili kamu idaresi veya yerel yönetimin uhdesine bırakılmalıdır. Burada DPT'ye sadece kalkınma ajanslarının yaptıkları bölge planlarını üst ölçekli planlarla uyumlu olup olmadığını denetlemek kalacaktır ki; bu uygulamanın planlama hiyerarşisinde entegrasyonu temin edebilecek bir yaklaşım olacağı ifade edilebilir.

Şekil 10. Planlama Sistemi Hiyerarşisi ve Denetim Öngörülen İşleyiş Hiyerarşisi
Planlama Sisteminde Yukarıdan Aşağıya İşleyiş Hiyerarşisi



Planlamanın Denetiminde Aşağıdan Yukarıya Olması Gereken İşleyiş Hiyerarşisi

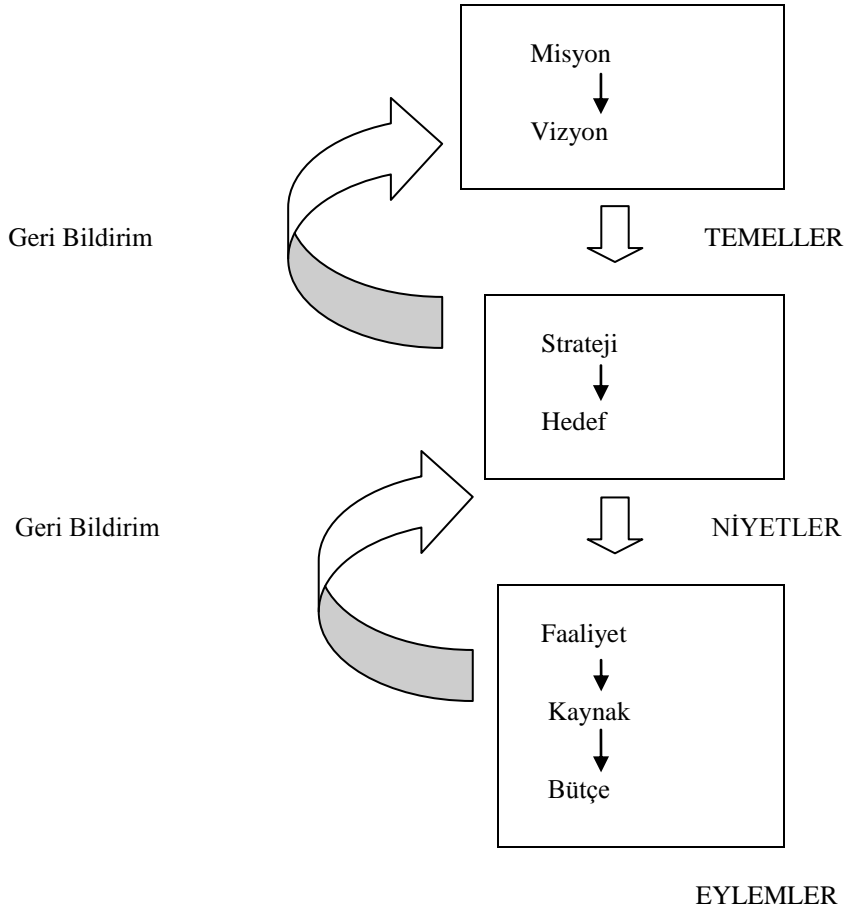


Kaynak: Eryiğit (2012).

5018 sayılı kanunla hayat bulan yeni planlama işleyişinin temel özelliği planlamanın mali öncelikler göz önünde bulundurularak yapılmasıdır. Bir başka deyişle kalkınma planlamasında bürokratik devlet biçiminin toplumsal refah amacına uygun olarak giderlerin gereksinimler doğrultusunda planlanması anlayışı yerini, yeni yönetim biçimlerinde gereksinimlerin ancak gelirler doğrultusunda yerine getirilmesi anlayışına bırakmaktadır (Övgün, 2010: 288-291).

Stratejik planın hazırlanması ve uygulamaya geçirilmesi stratejik yönetim sürecinin ayrılmaz parçalarıdır. Türkiye’de stratejik planlama hazırlama sürecini merkezde yönlendiren kuruluş DPT’dir. Stratejik planlama uygulaması ise büyük ölçüde performans esaslı bütçelemeye bağlanmıştır. Performans esaslı bütçelemenin merkezden yönlendiricisi ise Maliye Bakanlığı’dır (Erkan, 2008: 108). Stratejik planlama sürecinde planlamayı farklı yorumlayan bu iki ayrı kurumun ön plana çıkması, stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda ayrı bir sorunu beraberinde getirmektedir.

Şekil 11. Stratejik Yönetim Sistemi ve Stratejik Plan ile Bütçe Arasındaki Hiyerarşi



Kaynak: Erkut (2009: 139).

Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere stratejik planlamanın temelinde bütçe ya da mali kaynaklara göre planlama anlayışı bulunmamaktadır. Bütçe veya mali kaynaklara göre planlama sistemi birinci bölümde de bahsedildiği gibi 1930-1950’li yıllar arasında kullanılan bir yöntemdir.

Analiz, esas itibariyle, geçmiş verilere bakmayı, strateji ise tersine, düne ve bugüne bakmak yerine geleceğe bakmayı gerektirmektedir (Barca ve Nohutçu, 2008: 357). Bu nedenle Türk Kamu Yönetim Sistemi’ne yeni dâhil edilen stratejik planlama sürecini düzenleyen mevzuat, mali kaynaklara göre geleceğe dönük temel amaç ve hedefleri belirlemek yerine, ulaşılmak istenen ya da varılmak istenen geleceğe göre mali kaynakları planlama anlayışına evrilmelidir. Burada ilgili mevzuat tekrar gözden geçirilerek stratejik planlamada DPT’nin ve Kalkınma Ajansları’nın üstlendiği rol ön

plana çıkartılmalı ve Maliye Bakanlığı ise yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı gibi stratejik planlamaya yön veren esas aktör olmaktan arındırılmalıdır.

Türkiye’de 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ekinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması kapsamında bölgeler belirlenmiştir. Belirlenen bölgeler incelendiğinde İstanbul ilinin bir bölge olarak kabul edildiği görülmektedir.

Türkiye’de bölgelerin belirlenmesinde bütüncül bir yaklaşımın benimsenmemesi, birbirinden çok farklı özelliklere sahip bölgelerin oluşmasına yol açmıştır. Bu bölgelerden bazıları ekonomik ve sosyal açıdan homojen bölgeler, bazıları işlevsel açıdan bütünlük gösteren fonksiyonel bölgeler, bazıları bölgesel gelişme planlarının yürütüldüğü plan bölgeler ve bazıları da bu bölge yaklaşımlarından herhangi birinin özelliğini göstermeyen bölgeler olmuşlardır. Bu durum, bölgesel gelişme politikalarının ulusal bazda belirlenmesini engelleyebileceği gibi; aynı bölgede yer alan ve birbirinden farklı özelliklere sahip illerin bir arada olması nedeniyle, yerel ölçekte alınacak tedbirlerin de uygulanmasını güçleştirebilecektir (Öztürk, 2009: 28).

Avrupa Birliği açısından istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasının temel kurallarına bakıldığında, birincil olarak idari ve politik kararların bir idari makam tarafından alınabildiği idari birim sınırları baz alınmakta, yine nüfus büyüklükleri ön plana çıkmakta, bu iki sınıflamadan hiçbirine uymayan yerler için, yeterli düzeyde komşu idari birimler coğrafi, sosyo-ekonomik, tarihi, kültürel ve çevre koşulları göz önünde bulundurularak bir araya getirilmektedir (Öztürk, 2009: 23-24). Avrupa’da üniter yapıya sahip birçok devlet, zaman içinde bölgesel yönetim anlayışını benimsemiş olmaları nedeniyle yukarıda bahsi geçen tasnif ile bu devletlerin mevcut siyasi, idari, sosyal ve hukuki yapıları arasında bir uyum olduğu iddia edilebilir. Ancak henüz Türkiye’de bölgesel yerel yönetim konusunda böyle bir revizyona gidilmemiş olması, kalkınma ajanslarının hizmet ettiği alan ve fonksiyonelliği konusunda tartışmaları beraberinde getirmektedir.

Avrupa Birliği’ne uyum ve Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınma hususunda gelmiş olduğu noktayı örnek olarak alıp, Türkiye’ye uyarlanması ile belirlenen bölgeler, kendisinden beklenen faydayı sunup sunamayacağı ilerleyen zamanda daha net

görülebilecektir; fakat yukarıdaki sınıflandırmalar dâhilinde İstanbul il sınırlarının idari yönleri ve nüfus özellikleri bakımından bir bölge olarak kabul edilmesi tartışılmaya değerdir.

1958 yılında Türkiye'ye davet edilen İtalyan mimar Luigi Piccinato, İstanbul'un sanayi şehri olarak değil, idari, kültürel, iktisadi ve ticari bir merkez olarak gelişmesinin planlamada öncelikle üzerinde durulması gereken hususlar olduğunu ileri sürmüştür. Piccinato, planlama çalışmalarının İstanbul Belediyesi'nin sınırları ile tahdit edilmesinin yanlış olduğunu belirtmiş ve Büyükçekmece'den Sakarya'ya kadar uzanan bir coğrafi sahada inceleme ve analizler yapmıştır (Bozlağan, 2011: 144-145). Kentlerin birbirine aşırı yaklaşması ve iç içe geçmesi sonucu Edirne'den Sakarya'ya kadar oluşan metropoliten alan ve bu alanın içerisinde yer alan yerleşim yerlerinin coğrafi, sosyo-ekonomik, tarihi, kültürel ve çevre koşulları göz önünde bulundurularak yeni bir bölge tanımlamasına gidilmesinin daha doğru sonuçlar vereceği burada ileri sürülebilir. Böylelikle uygulamada İSTKA'nın İstanbul için hazırlamış olduğu bölge planı da, il gelişim planı hüviyetinden kurtarılmış olur. Ayrıca planlar arasındaki hiyerarşinin de daha doğru zemin üzerinde yürümesi temin edilmiş olur.

Buraya kadar stratejik planlamada dikey düzlemde var olagelen hukuki ve yönetsel sorunlara karşı çözüm önerileri sıralanmıştır. Bundan sonraki kısımda, stratejik planlamada yatay düzlemde var olagelen hukuki ve yönetsel sorunlara karşı çözüm önerileri sıralanmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi stratejik planlamayı düzenleyen mevcut mevzuat büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri içinde yer alan diğer belediyeler arasında stratejik planlama açısından herhangi bir hiyerarşik bağ kurgulamamıştır. Sadece 5216 sayılı kanunun büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirttiği 7. maddesinde; “ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun bütçesini hazırlayacağı” belirtilmiştir. Stratejik planlama hususunda yerel yönetimler açısından bu değerlendirmeyi güçlendiren bir başka düzenleme ise, bahsi geçen kurumlar için öngörülen stratejik planlarını tamamlama süreleridir.

Büyükşehir belediyelerinin, sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde, bütçeleme sisteminde entegrasyonun teminine dönük yerindelik denetimi yapabildiği (Kanun No: 5216; madde: 25) daha önceki bölümlerde vurgulamıştı. Stratejik planlama sistemine uygun mali yönetim sistemine geçilerek, mali açıdan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında mali entegrasyonu sağlayacak tedbirlere ilgili mevzuatla yer verilmiş olmasına rağmen, stratejik planlama hususunda entegrasyona dönük önlemlere yer verilmemiş olması oldukça dikkat çekicidir. Stratejik planlamayı ve yerel yönetimleri düzenleyen mevzuattaki önemli eksiklerden bir tanesi; bütçeler için ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında hem zaman açısından, hem de idari ve mali açıdan bir silsileye yer vermiş olmasına rağmen; bütçelemeden önce gelen stratejik planlama ve süreçlerine dönük herhangi bir silsileye yer vermemiş olmasıdır.

İstanbul'daki belli başlı ilçe belediyelerinin stratejik planlarında benimsemiş oldukları vizyon ve misyon bildirimleri ile İBB'nin vizyon ve misyon bildiri arasında entegrasyonun sağlanabilmesi için; öncelikli olarak stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine dönük belli başlı hukuki ve yönetsel tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu tedbirlerden en önemlisi ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında bütçeleme hususunda entegrasyona dönük alınan kanuni tedbirlerin bütçelemeden önce gelen stratejik planlamaya dönük süreçler içinde alınması şeklinde olmalıdır.

Burada stratejik planlama süreci hakkında, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında entegrasyona dönük sorunun, bütçeleme konusunda entegrasyona dönük yöntem ile çözülebileceği söylenebilir. Zaten yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere ilgili mevzuatta stratejik planlama sürecine ilişkin süreçlerin temelini oluşturan bölümlerinde herhangi bir entegrasyon sistemi öngörülmeyip sonraki süreçlerde yer alan bütçeleme ile ilgili entegrasyona yer verilmiş olması çok tutarlı görülmemektedir. Bu nedenle stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan kısımlarda entegrasyonun sağlanabilmesi için, mevzuatta gerekli önlemlerin alınması yeterli olacaktır.

Bu entegrasyon İstanbul düzleminde ele alındığında:

1. Kalkınma Ajansı bünyesinde stratejik planlama ile ilgili kamu idareleri ve yerel yönetimlerin yöneticilerinin katılımıyla stratejik planlamaya dönük yapılan toplantılar ve benimsenen yol haritaları;
2. İBB, il özel idaresi ve ilçe belediyelerinin tepe yöneticileri ve strateji geliştirme birimlerinin katılımı ile metropoliten alana dair gelecek öngörülerini ve benimsenecek stratejiler hakkında çalıştaylar yapmasının sağlanması;
3. Gerekli analizler ve çalışmalar tamamlanarak İBB'nin vizyon ve misyon bildirimini yapması ve ilan etmesi;
4. İlçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin vizyon ve misyon bildirimine göre stratejik planlarını hazırlamalarının sağlanması;
5. İlçe belediyelerinin stratejik planları ve performans esasına göre hazırladıkları bütçelerini İBB'ye göndermesi;
6. İBB'nin ilgili birim ve kurullarınca gerekli incelemelerin yapılmasının ardından, İBB Meclisi'nde İBB'nin ve ilçe belediyelerinin stratejik planları ve performans esaslı bütçelerinin kabul edilmesi;
7. Büyükşehir Belediye Başkanı'nın onayının ardından stratejik planların ve performans esaslı bütçelerin yürürlüğe girmesi;

şeklinde temin edilebilir.

Aslında stratejik planlama sürecinde bahsi geçen planlamadan istenilen sonuçlar alınabilmesi için planlamanın yönetiminden çok, ilk olarak yönetimin planlanması gerektiği belirtilmişti. Bu bağlamda 2003 yılından beri yapılan reformlar yönetimi planlamaya dönük bir bütünlük arz etmekte olduğunu fakat bazı düzenlemelerin çeşitli nedenlerle yürürlüğe girmemesi nedeniyle Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile uygulamaya sokulan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin kendisinden beklenen neticeleri istenilen oranda veremediği ifade edilmişti.

Burada stratejik planlamaya dönük yapılmak istenen reformlardan daha ileriye giderek, İstanbul'un yönetimine stratejik yaklaşan, şahsına münhasır yeni bir yönetim modelinin benimsenmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda İstanbul'daki merkezi yönetim kurumlarının

taşra teşkilatı ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının paylaşımı konusu tekrar ele alınması gerekmektedir.

İstanbul'da yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesine dönük bazı çalışmalar bugüne kadar farklı kurumlar tarafından yapılmıştır. TOKİ ve IULA-EMME'nin Geleceğin İstanbulu Araştırması, Başbakanlık İstanbul 2001 Kurulu Projesi, İBB'nin İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Yapısı Teklifi, İçişleri Bakanlığı ve Marmara Belediyeler Birliği'nin İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Modeli son dönemde İstanbul'un yönetim yapısına dönük yapılan önemli çalışmalardandır (Bozlağan, 2011: 186-200).

Yapılan çalışmaların birçoğunda İstanbul'un bir dünya kenti hüviyetine tekrar kavuşması esas alındığı belirtilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren Büyükşehir Belediye Kanunu ile İstanbul il sınırlarının büyükşehir belediyesi hizmet sınırları olarak belirlenmesi, aynı sınırlar içinde iki ayrı yerel yönetim biriminin faaliyet gösteriyor olması sonucunu beraberinde getirmiştir.

Metropoliten alana dönük yerel mal ve hizmet üreten bu iki yerel yönetim biriminin varlığı ne kadar reel durmaktadır? Burada İstanbul için yapılan yeni yönetsel açılımlar ile ilgili İBB'nin "İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Yapısı Teklifi" ve İçişleri Bakanlığı ve Marmara Belediyeler Birliği'nin "İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Modeli" çalışmalarında, İl Özel İdaresi ile Büyükşehir Belediyesi'nin bir çatı altında birleştirilmesini savunan görüşlere yer verilmiştir. Henüz 5216 sayılı kanun ile İBB'nin hizmet ettiği alana dönük düzenleme uygulamaya koyulmamışken bile bu tezin güçlü bir şekilde savunuluyor olması, kanaatimizce üzerinde durulması gereken bir husustur.

Bu iki yerel yönetim biriminin idari, siyasi, mali ve iktisadi açıdan birleştirilmesi, kaynak dağılımında etkinlik, yerel mal ve hizmetlerin üretilmesinde verimlilik ve kalite açılarından sürekliliği getireceği düşünülebilir. Bu durum yerel demokrasinin güçlendirilmesinde önemli bir kavram olan desantralizasyon ilkesinin güçlenmesine de ayrıca katkı sağlayabilir. Böylelikle tam kamusal mal ve hizmetlerin ki, bunlara devletin egemenlik yetkisine dönük temel görevleri de denilebilir; bu hizmetler ile sosyal faydası yüksek yarı kamusal mal ve hizmetlerin bir bölümünün İstanbul Valiliği'nce, diğer tüm yerel tam kamusal mal ve hizmetler ile yerel yarı kamusal mal ve hizmetlerin İBB ve İstanbul İl Özel İdaresi'nin birleştirilmesi ile oluşturulacak yerel yönetim biriminin

yanında ilçe belediyelerince üretilmesi sağlanabilir. Bu şekilde güvenlik, adalet (cezaevi vb.), maliye, eğitim ve sağlık gibi hizmetler İstanbul Valiliği'nin uhdesinde yürütülürken, diğer tüm tam ve yarı kamusal yerel mal ve hizmetler ile bunların düzenlenmesi ve denetlenmesine dönük hizmetler yeni oluşturulan ilgili yerel yönetim birimi ile ilçe belediyelerince yerine getirilebilir.

Bu birleşmenin diğer büyükşehirler içinde uygulanan 5216 sayılı kanun ile 5302 sayılı kanundan farklı olarak İstanbul'un tarihi, iktisadi siyasi, idari, hukuki, toplumsal vb. tüm yönleri göz önünde bulundurularak kendine özgü bir biçimde ayrı bir kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 127. maddesinde "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir"; hükmüne yer vermiştir. Anayasanın bu hükmü, İstanbul'un özel yönetimine dönük kanuna dayanaklık edecek anlama sahiptir.

Türkiye'de uygulanan planlama sisteminin getirdiği planlar hiyerarşisi içinde stratejik planlar, kurum/kuruluş düzeyinde hazırlanmaları sebebiyle, bölge planı, il çevre düzeni planı ve nazım imar planını dışında kalmakla birlikte, onlarla yakından ilişkili ve onlara göre ikincil konumda olduğu belirtilmişti. Yukarıda bahsedilen yeni yönetsel sistemin uygulamaya geçirilmesi halinde İstanbul için kurumsal stratejik plan anlayışı terk edilerek, İstanbul şehrinin stratejik planının hazırlanması temin edilebilecektir. Böylelikle İBB'nin şu anki stratejik planında kurumsal düzeyin dışında şehrin bütününe dönük benimsenmiş vizyon ve misyon ile kurumsal düzeyde benimsenmiş stratejik amaç ve hedef çelişkisi de ortadan kaldırılabilecektir.

Bunlara ek olarak yerel yönetimlerin yapmış oldukları stratejik planlarda belirlemiş oldukları vizyon ile bu vizyona ulaşmak için atanan stratejik amaç ve hedefler arasında istenilen düzeyde bir paralelliğe rastlanmadığı gözlenebilmektedir. Burada hem stratejik planların kendi içinde entegrasyonu; hem de stratejik planların üst ölçekli planlarla entegrasyonu hususunda önemli bir denetim eksikliği göze çarpmaktadır. Bu bağlamda büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin stratejik planlarındaki eksiklikleri, büyükşehir belediyelerinin denetleyerek gerekli entegrasyonun sağlanabileceği belirtilmişti. Yine burada ilçe belediyelerinin stratejik planlarını da kapsayacak şekilde büyükşehir belediyelerinin hazırladığı stratejik plan, kalkınma

ajansının denetimine tabi tutulmasıyla, mevcut uygulamaya göre daha olumlu sonuçlar elde edilebileceği düşünülebilir. Fakat bu denetim, planlamada vesayet anlayışını ön plana çıkartmadan daha ziyade yönlendirme esasına dayandırılmalıdır.

5.5.2. Stratejik Planlamada Dikey ve Yatay Düzlemde Yönetim Kültüründen Kaynaklanan Sorunların Değerlendirilmesi

Önceki bölümlerde stratejik planlamada yönetim kültüründen dolayı ortaya çıkan sorunlar dikey ve yatay düzlemde ayrı ayrı ele alınmıştı. Stratejik planlamada yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar dikey ve yatay düzlemde aynı hususlardan kaynaklanması nedeniyle, burada çözüm önerileri de birlikte ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Planlama konusunda Türk devlet yapısı içinde bir bilinç oluşmadığı (Akbulut, 2002: 51), yönetim geleneğinin gelecek yönelimli olmadığı, bu nedenlerden ötürü Türkiye’de makro düzeyde planlama faaliyetleri yapılıyor olsa dahi, bu planlama faaliyetleri bakanlıklar ve kuruluşlar düzeyinde somut programlara dönüşmediği ve kağıt üzerinde kaldığı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 83) vurgulanmıştı. Ayrıca bu sorunları ortadan kaldırmak için uygulamaya sokulan yeni reformların iç dinamiklerden daha ziyade dış dinamiklerin tesiri ile uygulamaya koyulduğu (Yayman, 2008: 324), böylelikle yönetim geleneğinde tepeden inmece bir anlayışın oluştuğu ve yapılan reformlardan beklenen olumlu sonuçların alınmadığı ifade edilmişti.

Yine yerel yönetimler için de aynı sorunların söz konusu olduğu, yerel yönetimlerde planlama kültürünün oluşmadığı, yapılan stratejik planların içselleştirilmediği, kanuni zorunluluklar yüzünden stratejik planların hazırlandığı, bu nedenle planların ruhsuz doğduğu (Songür, 2008b: 79; Karaarslan, 2011) ifade edilmişti. Ayrıca yeni yönetim yaklaşımları ile stratejik planlamanın katılımcı yönetim anlayışını gerektirdiği, fakat Türkiye’de var olan keskin siyasal fay hatları vb. nedenlerle katılımcılığın gerçekleşmediği (Nohutçu, 2008: 116), etik değerlerin yerleşmemesi nedeniyle geçmişten gelen alışkanlıklar ekseninde faaliyet raporlarının objektif bir biçimde hazırlanmadığı; yine merkezi ve yerel yönetim kurumlarında çalışan personelin bananeçilik anlayışı ile hareket etmesinden ötürü stratejik planlamaya dönük çalışmalara külfet olarak baktığı, bu nedenle stratejik planlama veya strateji geliştirme

birimlerinin plan yapım sürecinin koordinatörlüğü yerine (Karaarslan, 2011) bizzat yapıcısı olarak faaliyet göstermek zorunda kaldığı, ne var ki, bu olumsuz süreci ilgili kurumlardaki üst ve orta düzey yöneticilerin sahiplenmemesinin (Songür, 2009: 51-52; Karaarslan, 2011) de sorunu daha da büyüüttüğü vurgulanmıştı.

Dikey ve yatay planlama düzleminde yönetim kültüründen kaynaklanan bu sorunların aşılabilmesi için;

1. Reformların bir bütün olarak içselleştirilebilmesine dönük merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce başta üst ve orta düzey yöneticiler olmak üzere gerekli hizmet içi ve diğer eğitimlerin sunulması;
2. Yeni yönetim reformları ile getirilen planlama uygulamalarında iyi bir denetim ve ölçme değerlendirme sistemi kurgulanmak kaidesiyle, performansı ile başarı gösteren kurum, kuruluş ve birimlerin ödüllendirilmesinin temini;
3. Reformların toplumsal olarak da içselleştirilmesine dönük gerekli önlemlerin (eğitim, bilinçlendirmeye dönük yazılı ve görsel medya araçlarının kullanımı vb.) alınması ve bu hususta toplumun bilinç düzeyinin yükseltilmesi;
4. Katılımcı yönetim anlayışının gelişmesine dönük tedbirlerin ilgili kurumlarca alınması;
5. Kurumlar içinde dikey yapılanma sonucu oluşan dikey ilişkilerin yatay yapılanmaya geçilmek suretiyle yataylaşmasının sağlanması;
6. Yeni yönetim reformları ile getirilen planlama uygulamalarında iyi bir denetim ve ölçme değerlendirme sistemi kurgulanmak kaidesiyle performansı ile başarı gösteren kurum, kuruluş ve birimlerin ödüllendirilmesi sistemine geçilmesi;
7. Bundan sonraki süreçte yapılacak reformların toplumsal ve kurumsal altyapısı oluşturulduktan sonra uygulamaya koyulması;
8. Her şeyden önemlisi tüm kamu kurum ve kuruluşlarında etik değerlerin kurumsallaşmasının temin edilmesi;

gibi önlemlerin alınması gereklidir. Yine siyasal popülizm ile planlama ekseninde ortaya çıkacak sorunlar, toplumsal bilincin yükselmesi ile orantılı azalacağı aşikardır.

5.5.3. Stratejik Planlamada Dikey ve Yatay Düzlemde Zamanlamadan Kaynaklanan Sorunların Değerlendirilmesi

Planlamada dikey ve yatay entegrasyon hususunda zamanlama yönünden ortaya çıkan sorunların bir bölümünün hukuki menşeli olduğu, ülke, bölge ve yerel bağlamda plan yapıcı kurumların farklı zaman dilimleri içinde planlarını yapıyor olması, sorunun temel kaynağını oluşturduğu için, stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyon noktasında zamanlamadan kaynaklanan sorunların yaşandığı önceki bölümlerde ifade edilmiştir.

Kalkınma planları ile yerel/kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planlar arasında iki noktada bağlantı sorunu belirlemekte olduğu, bunlardan ilkinde kalkınma planının yedi yıllık bir süre için hazırlandığı, yerel/kurum düzeyinde hazırlanmakta olan planların ise beş yıllık süreçleri kapsadığı, bu iki ayrı planlama düzeyinde bir süre entegrasyonunun öngörülmediği daha önce belirtmişti. Kalkınma planları ile stratejik planlar arasında beliren ikinci bağlantı sorunu ise kalkınma planlarında amaç ve hedef değişiklikleri olması doğrultusunda bunların stratejik planlara nasıl yansıtılacağına ilişkin bir açılımın stratejik planlamayı düzenleyen mevzuatta yer verilmemiş olması olarak (Övgün, 2010: 274-275) ifade edilmişti.

Mintzberg'e göre, dış çevrenin hızla ve düzensiz olarak değiştiği bir ortamda tasarlanmış stratejilerin varlığı esnekliği azaltan bir unsur olarak ortaya çıkacaktır. Bu durumda, tasarlanmış stratejiler ancak dış çevredeki belirsizliklerin daha az olduğu durumlar için mümkün olabilecektir. Böylelikle Mintzberg, stratejinin her zaman tasarlanmış olması gerekmediğini, zaman içinde alınan kararların oluşturduğu davranış kalıplarının da strateji olarak algılanabileceğini belirtmiştir (Erkan, 2008: 19).

Kamu kurumları ve dolayısı ile yerel yönetim düzleminde hazırlanan stratejik planlarda zaman açısından değişim sürecini düzenleyen "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te değişiklik hususları olarak hükümetin değişimi, bakanın değişmesi, yerel yönetimlerde üst yöneticinin değişmesi gösterilmektedir. Ayrıca yapılacak değişikliklerde de idarenin misyon ve vizyonuna dokunulamayacağı ve sadece hedeflerde nicel güncelleştirmeler yapılabileceğinden bahsedilmektedir.

Mintzberg'in stratejik planlamaya ilişkin yukarıda değinilen görüşleri ve yine farklı stratejik planlama yaklaşımları ile farklı strateji ekollerinin düşünceleri ışığında, hızla değişen dış çevre ve diğer koşullar göz önünde bulundurularak, DPT'nin benimsediği ve kuralcı ekolün fazlaca kendisini hissettirdiği planlama anlayışı terk edilip, değişime ayak uydurabilecek düzlemde gerekli dönüşümleri sağlayabilecek ekoller ve yöntemleri de içine alan yeni bir stratejik planlama anlayışına geçilmesi sağlanmalıdır.

Böylelikle stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda zamansal olarak ortaya çıkan sorunların giderilmesi de sağlanabilir. Zaman ile planlara ya da planlarda yazılı metinlere sıkı sıkı bağlı kalınması neticesinde sağlanacak fayda ile zaman içinde meydana gelen tüm değişimlere göre planlarda da değişime gidilebilmesinin sağlayacağı fayda kıyaslandığında; zaman içinde meydana gelen tüm değişimlere göre planlarda değişime gidilebilmesinin daha büyük fayda sunacağı iddia edilebilir. Bu kapsamda Mintzberg'in de görüşleri doğrultusunda kalkınma planları, bölge planları ve yerel/kurum düzeyindeki planlarında zaman içindeki değişimlere göre, gerekli dönüşümlerin yapılabilme esnekliğinin sağlanması gerekmektedir. Burada, planların ancak belli bir zaman uygulandıktan sonra değişime izin verilmesine dönük kuralcılık terk edilerek, zamanla meydana gelen değişimlere göre planlarda değişim kuralının benimsenmesi gerekmektedir.

Stratejik planlama sürecinde kamu idareleri ile yerel yönetimlerin planlarını tamamlama süresinin 6 ay ile sınırlı tutulması entegrasyonu engelleyen başka bir sorun olarak ifade edilebilir. Bu nedenlerden ötürü stratejik plan hazırlama ile ilgili şu an belirlenmiş olan altı aylık sürenin, performans esaslı bütçeleme süreci de düşünülerek daha geniş bir zamana yayılması ve bu amaca dönük mahalli idareler seçimlerinin bahsi geçen planlama sistemini etkin kılacak şekilde revize edilmesi sağlanabilir.

SONUÇ

Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde siyasi, idari, hukuki, toplumsal vb. yenilenmenin merkezinde asıl etkiye sahip düşünce akımının Batıcılık olduğu söylenebilir. Türkiye’de modern anlamda belediyecilik uygulamaları Osmanlı Devleti’nin son döneminde uygulanmaya geçirilmiş, bu yenilenme payitahtın merkezi olan İstanbul’dan başlatılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulmasının ardından Batılı düşünce tarzı daha da güçlenmiş ve Kıta Avrupası ülkelerinden Fransa, daha ziyade örnek alınarak kamu yönetim reformları uygulamaya koyulmuştur.

Bu şekilde yapılan yönetsel reformlar hem 1876 hem 1921 ve hem de 1924 Anayasaları’nda kendilerini fazlasıyla hissettirmiştir. Böylelikle 1913 yılında uygulamaya giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı “Köy Kanunu” ve 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ile modern yerel yönetim sistemi kendini daha güçlü bir şekilde hissettirmiştir. 1984 yılına gelindiğinde aşırı kentleşme, bazı illerdeki şehirlerin birbirleri ile iç içe geçmeleri sonucunu doğurmuş ve bu alanların yönetsel ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük büyükşehir belediye yönetim sistemi uygulamaya koyulmuştur.

Baştan beri Batı ile entegre olma ve muasır medeniyetten payına düşeni fazlasıyla alma düşüncesine dayanan Batıcılık akımı Türk Yönetim Yapısı’nın sürekli reforma tabi tutulmasını beraberinde getirmiş; bir yandan Batı’nın ulaştığı seviyeye ulaşma gayretleri, diğer yandan Batı’da meydana gelen değişim ve dönüşümlere adapte olabilme çabaları, Türk Yönetim Sistemi’ni sürekli kendi içinde kırılmalarla karşı karşıya bırakmıştır. Türk Kamu Yönetimi’nde bu kırılmaların yaşanmasının en önemli nedeni olarak; Batı’da yapılan reformların ihtiyaçlar ekseninde tabandan tavana bir değişim ve dönüşümle gerçekleşirken, Türkiye’de tavandan tabana toplumu modernleştirme ve Batı ile gelişmişlik düzeyi açısından stratejik açığı kapatma gayretlerini içermesinden dolayı olduğu ileri sürülebilir.

Bu minvalde son dönemde Batı’da, siyasal ve ekonomik yapıdaki dönüşümler, özel sektörün gösterdiği gelişim, yönetim bilimi alanında meydana gelen yenilikler, sivil toplumun güçlenmesi ve demokratik taleplerin artması ile bilişim ve iletişim sektöründe

ortaya çıkan ilerlemeler yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasına ve güçlenmesine neden olmuştur.

Türkiye de 1980'lerde hızlı bir biçimde, fakat sonrasında biraz gecikmeli bir şekilde bu değişim ve dönüşümleri takip edebilmek için yeni reform süreçlerini başlatmıştır. 1980 yılında 24 Ocak kararları diye bilinen kararlar, Türkiye'de reform sürecini başlatan önemli bir miladı ifade etmektedir. 1980 yılında başlayan iktisadi ve mali reformlar ile yabancı yatırımlar desteklenmeye başlanmış, özelleştirme uygulamalarına hız verilmiş, devletin tekelci yetkileri kaldırılmaya başlanmış, kamu yatırımlarının sınırlandırılmasına dönük politikalar yürürlüğe koyulmuştur. 1990'lardan başlayarak 2000'li yıllarda da bireyleri ön plana çıkartan ve kendileri ile ilgili kararlara seçimler dışında da katılabilmesini sağlayan yöntemlerinin geliştirilmesine dönük açılımlar, Yeni kamu yönetimi sisteminin güçlenmesini sağlamıştır.

Asıl önemli reform süreci 2002 yılından sonra başlamış, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ekseninde "Türk Kamu Yönetimi Sistemi", "Türk Mali Yönetim Sistemi", "Türk Yerel Yönetim Sistemi", "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", "Türk Planlama Sistemi" ve "Türk Yönetim Geleneği Sistemi" revize edilmeye çalışılmıştır. Bu sayılan başlıklardan bazılarında reform sürecini yönetmeye çalışan siyasal erk başarılı olabilmişken, bazılarında ise başarılı olamamıştır. Sonuçta bir bütün halinde tasarlanan ve bir bütünü teşkil eden "Yeni Kamu Yönetimi" düşüncesi belli alanlarda uygulamaya sokulmuş, belli alanlarda ise uygulama şansı bulamamıştır. Böylelikle reform süreci belli aksaklıklarla Türk Kamu Yönetimi'ndeki yerini almıştır.

Reform sürecinde "Türk Kamu Yönetim Sistemi", Türk Mali Yönetim Sistemi, Türk Planlama Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi" üzerine önemli değişimler gerçekleştirilmiş, yönetim sistemi, denetim sistemi, mali yönetim sistemi ve planlama sistemini bir bütün halinde ilgilendiren stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulaması yürürlüğe sokulmuştur.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemini düzenleyen mevzuat, genel yönetim içinde yer alan bazı istisnalar hariç tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kalkınma planları ve diğer bazı üst ölçekli planlar ekseninde stratejik plan hazırlamasını zorunlu tutmuş, bahsi geçen kamu kurum ve kuruluşları, DPT ve Maliye Bakanlığı'nın

belirlediği takvim ve esaslara göre stratejik plan hazırlamaya başlamışlardır. Belediyeler ve il özel idareleri de, stratejik planlamaya dair temel düzenlemelerin yanında kendi kanunlarında da stratejik plan hazırlayacaklarını belirten hükümler yer almış bu kapsamda 2006 yılından itibaren stratejik plan hazırlamaya başlamışlardır.

DPT bu düzlemde ilki 2003 yılında olmak üzere 2006 yılında Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nu, Maliye Bakanlığı da, performans esaslı bütçeleme sisteminin yerleştirilmesi için "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi"ni hazırlamış ve yayınlamıştır. Kamu idareleri ve belediyelerin de, bu esaslara göre stratejik plan ve performans esaslı bütçe hazırlamaları istenmiştir.

Uygulamaya yeni koyulan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin belediyeler açısından dikey ve yatay düzlemde ortaya çıkarttığı entegrasyon sorununu daha doğru okuyabilmek için, Türkiye'de tarihi, sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel ve teknolojik yönlerden en fazla ön plana çıkan ve nüfus yoğunluğu bakımından en kalabalık şehri olan İstanbul üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Burada ilk olarak üst ölçekli planları dikey düzlemde entegrasyon başlığı altında kıyaslamalı bir biçimde ele alınmış olup, bu kapsamda kalkınma planları, hükümet programları, OVP'ler, OVMP'ler, yıllık programlar, bölge planları ve İstanbul İl Çevre Düzeni Planı, birbirleri arasında ve yine İBB'nin hazırladığı stratejik plan, bahsi geçen üst ölçekli planlarla entegrasyon açısından değerlendirmeye çalışılmıştır. Değerlendirmeye tabi tutulan planlar karşılaştırmalı incelendiğinde, bu planların birbirleri arasında gerçek manada entegrasyonunun sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Belediyelerin stratejik planlama sürecinde yatay entegrasyon hususu incelenirken, ilk olarak İBB Stratejik Planı ile İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. İBB 2010-2014 Stratejik Planı'nın vizyon bileşenleri kapsamında "dünya kenti" vurgusundan yola çıkarak İstanbul'un tarihi, kültürel, turistik merkezlerini barındıran ilçe belediyeleri ile üst ölçekli planlarda da İstanbul'a atfedilen finans merkezi vurgusuna binaen merkezi iş ve ofis alanlarının yoğun olduğu ilçe belediyelerinin vizyon ve misyonları, İBB'nin vizyon ve misyonu ile kıyaslamalı ele alınarak entegrasyon sorunu irdelenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda tarihi, kültürel ve turistik açıdan Fatih Belediyesi, Üsküdar Belediyesi, Beyoğlu Belediyesi ve Eyüp

Belediyesi, merkezi iş ve ofis alanları açısından Şişli Belediyesi, Kadıköy Belediyesi, Beşiktaş Belediyesi ve Bakırköy Belediyesi'nin vizyon ve misyonları İBB vizyon ve misyonu ile kıyaslamalı irdelenmiştir.

Belediyelerde stratejik planlama konusunda ortaya çıkan dikey ve yatay entegrasyon hususunda İBB merkezli yapılan araştırma ve incelemeler neticesinde birbiriyle ilişkili bir çok sorun tespit edilmiş olup, bu sorunlar hukuki-yönetimsel sorunlar, yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar ve zamanlamadan kaynaklanan sorunlar olarak ayrı ana başlıklar altında değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Dikey düzlemde karşılaşılan hukuki ve yönetimsel sorunlar:

1. Stratejik planlamadan önce yönetime stratejik yaklaşılmasını sağlayacak mevzuatın yürürlüğe sokulmaması;
2. DPT'nin kamu idareleri ve yerel yönetimler için benimsemiş olduğu stratejik planlama yönteminin eksiklikleri;
3. Planlama sisteminde yer alan kurumların yetki, görev ve sorumlulukları konusunda var olan kurgulama eksikliği ile planlamanın sistematüğinden kaynaklanan sorunlar;
4. Planlamaya çok farklı bakan DPT ve Maliye Bakanlığı'nın planlamanın kurgulayıcı iki aktörü olarak belirlenmesi;
5. Ortaya çıkışı yeni olan kalkınma ajanslarının hizmet edeceği alanların etkili belirlenmemesi nedeniyle bölge planlarının kendisinden beklenen faydayı üretememesi;

olarak belirlenmiştir. Belediyelerin stratejik planlamasında yatay düzlemde ortaya çıkan hukuki ve yönetimsel sorunlar ise:

1. Yerel yönetimlerde planlamanın yönetiminden önce, yönetimin planlamasını sağlayan düzenlemelere gidilmemesi;
2. Stratejik planlamayı düzenleyen mevzuatın, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında entegrasyona dönük herhangi bir düzenlemeye yer vermemiş olması;

3. Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki idare sınırları ile aynı olduğu illerde, Büyükşehir Belediyeleri yanında il özel idarelerinin varlığını devam ettiriyor olması;
4. İstanbul düzleminde bakıldığında İstanbul şehrinin stratejik planını yapacak kurumsal yapı açığının varlığı;
5. Yatay düzlemde ortaya koyulan stratejik planlar üzerinde entegrasyon açısından var olan yönlendirme ve denetim açığı;
6. Strateji planlama birimlerinin başarılı bir stratejik planlama sürecinin temin edilebilmesi için gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olmaması;

şeklinde tespit edilmiştir.

Belediyelerin stratejik planlamasında dikey düzlemde entegrasyona dönük yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar ise:

1. Planlama kültürünün oluşmaması;
2. Makro düzeydeki üst ölçekli planlama faaliyetleri bakanlıklar ve diğer kuruluşlar düzeyinde somut programlara dönüştürülememesi;
3. Planlamayı ya da planlama araçlarını kullanan yönetici elitin tepeden inmece yöntemleri benimsemesi;
4. Yönetici elitin veya yönetmeye talip olan elitin özellikle seçim dönemlerinde siyasi popülizme kaçan projeleri;

olarak sıralanmıştır. Belediyelerin stratejik planlamasında yatay düzlemde entegrasyona dönük yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar ise:

1. Tepeden inmece reform anlayışı ile altyapısı tam olarak hazırlanmadan kamu idareleri ve yerel yönetimler için uygulamaya koyulan stratejik planlama olgusu;
2. İlgili kanunlarla getirilen stratejik planlama anlayışının ruhunun anlaşılmasını sadece lafzının gerçekleştirilmeye çalışılması;
3. Çoğulcu ve katılımcı yönetim anlayışının ve kültürünün istenilen ölçüde gelişmemiş olması nedeniyle stratejik planlama süreçlerinin (paydaş analizleri başta olmak üzere diğer süreçlerin) istenildiği gibi yürütülememesi ve elde edilmek istenen sonuçlara ulaşılamaması;

4. Stratejik planlama birimlerinin koordinasyon birimi olarak görülmeyip bizzat planın hazırlayıcısı olarak değerlendirilmesi, ayrıca stratejik planlamaya dönük çalışmaların diğer birimlerce ekstra bir iş yükü ve külfet olarak değerlendirilmesi;
5. İlgili yerel yönetimlerin stratejik planlama, PEB ve içyapılarında kaliteyi artırmaya dönük uygulamaya koyulan iç kontrol sistemi ile bu sistemin daha etkin işlemesi için oluşturulan iç ve dış denetim yöntemlerinin klasik algılarla işletilmesi;
6. İlgili yerel yönetim birimlerinin kurumsal yapılarını (organizasyon şemaları) klasik yönetsel alışkanlıklardan ötürü yeni reformlar ışığında revize etmekten kaçınmaları;

şeklinde sayılabilir.

Belediyelerin stratejik planlamasında dikey ve yatay entegrasyon hususunda zamanlama yönünden ortaya çıkan sorunlar ise:

1. Üst ölçekli planların birbirleri arasında zaman açısından entegrasyonunun mümkün olmaması;
2. Üst ölçekli planlar ile yerel/kurum düzeyindeki stratejik planlar arasında zaman yönünden entegrasyonun olmaması;
3. Stratejik planlamada zamanı planlayan mevzuatın ortaya koyduğu zaman dilimleri içinde yerel/kurum düzeyinde stratejik planlarda değişikliklere kesinlikle izin vermemesi;

olarak belirlenmiştir.

Stratejik planlamada dikey entegrasyon hususunda ortaya çıkan sorunlar göz önünde bulundurularak dikey düzlemde hukuki ve yönetsel alana dönük geliştirilen çözüm önerileri şöyle sıralanabilir:

1. Stratejik planlama ve yönetim literatüründe kuralcı olarak ifadelendirilen ekolün ortaya koyduğu GZFT (SWOT) anlayışına dayalı stratejik planlama yönteminin DPT tarafından da benimsenmesi nedeniyle ortaya çıkan sorunların giderilebilmesi için mevcut uygulanan stratejik planlama yönteminin alternatifi

olabilecek (Kaplan ve Norton veya Bryson'un stratejik planlama yöntemi) yaklaşımların ya da farklı stratejik yönetim ekollerinin ortaya koyduğu stratejik planlama yaklaşımlarının uygulanabilirliğinin sağlanması;

2. Planlama hiyerarşisinin etkin işleyecek şekilde oluşturulması; bu kapsamda denetim sisteminde bölgeler içinde yer alan yerel/kurum düzeyinde yapılan planların kalkınma ajanslarınca; kalkınma ajanslarınca yapılan planların ise DPT tarafından denetiminin yapılmasının sağlanması;
3. Denetim sisteminin mantığı değiştirilerek, planları kategorize edecek ve durağanlaştıracak uygulama ve kontrol yaklaşımlarının terk edilmesi ve bu kapsamda denetimden daha ziyade bahsi geçen yerel kurum düzeyindeki planların yönlendirilmesine dönük yönetişimci yapıların ve yaklaşımların güçlendirilmesi; böylelikle kalkınma ajanslarının işlevselliğinin artırılması;
4. Mali kaynaklara göre geleceği planlamak yerine, gelecekte varılmak istenen noktaya göre mali kaynakları planlama anlayışına geçilmesi; bu bağlamda stratejik planlama sürecinde DPT'nin ve kalkınma ajanslarının üstlendiği rol ön plana çıkartılarak Maliye Bakanlığı'nın bahsi geçen planlama sisteminde ağırlığının azaltılması;
5. Avrupa Birliği'nin istatistiki bölge birimleri sınıflandırma sisteminin Türkiye'ye uyarlanması sonucu oluşturulan bölgelerin ihtiyacı tam olarak karşılamaması nedeniyle nüfus yapısı, idari yapı, sosyo-kültürel yapı, coğrafi yapı, iktisadi yapı, hukuki yapı düşünülerek yeni bir bölgeleme sistemine geçilmesi; bu düzlemde İstanbul il mülki idare sınırlarını kapsayan İstanbul için yapılan bölge tanımlamasının, makro açıdan İstanbul'un bahsi geçen parametreler düzlemine etki alanı düşünülerek Kuzey Marmara eksenli yeni bir bölge yapılanmasının oluşturulması; bu sayede İSTKA'nın hali hazırda yaptığı planının da il gelişim planı hüviyetinden kurtarılması;

Stratejik planlamada yatay entegrasyon hususunda ortaya çıkan sorunlar göz önünde bulundurularak yatay düzlemde hukuki ve yönetsel alana dönük geliştirilen çözüm önerileri şöyle sıralanabilir:

1. Türkiye'de özellikle büyükşehirlerde stratejik planlama sürecinin başında büyükşehir belediyeleri ile bu belediyelerin içerisinde yer alan ilçe

belediyelerinin yanında il özel idarelerin de katılımıyla stratejik planlama konusunda çalıştaylar yapılmasının sağlanmasına dönük kurumsallaşmanın temin edilmesi;

2. Türkiye’de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesine ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında performans esasına dayanılarak hazırlanan bütçelerde entegrasyona dönük önlemler alınmış olmasına rağmen, stratejik planlama konusunda entegrasyona dönük önlemler alınmamış olması nedeniyle; bütçeleme sürecinde işletilen entegrasyon yönteminin stratejik planlama sistemi içinde uygulamaya koyulmasının sağlanması;
3. Stratejik planlama sürecinde planlamanın stratejik yönetiminden önce yönetimin stratejik planlanmasına dönük adımların atılması; bu kapsamda İstanbul’un geçmişten günümüze dünya düzleminde üstlenmiş olduğu rol düşünülerek stratejik bir bakış açısıyla nevi şahsına münhasır yeni bir yönetim modelinin geliştirilmesi;
4. Stratejik planlamada yatay düzlemde entegrasyonun sağlanabilmesi için ilçe belediyelerinin stratejik planlarının büyükşehir belediyelerince; büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarının, kalkınma ajanslarınca yönlendirilmesine dönük denetim sisteminin kurgulanması;

Stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyon hususunda yönetim kültürüne dönük çıkan sorunların ortak olması nedeniyle bu husustaki sorunlar ekseninde çözüm önerileri bir bütün halinde şöyle sıralanabilir:

1. Stratejik planlamayı da içeren reformların bir bütün olarak içselleştirilebilmesine dönük merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce başta üst ve orta düzey yöneticiler olmak üzere gerekli hizmet içi ve diğer eğitimlerin sunulması;
2. Reformların toplumsal olarak da içselleştirilmesine dönük gerekli önlemlerin (eğitim, bilinçlendirmeye dönük yazılı ve görsel medya araçlarının kullanımı vb.) alınması ve bu hususta toplumun bilinç düzeyinin yükseltilmesi;
3. Stratejik planlama sisteminin istenilen ölçüde işletilebilmesi için katılımcı yönetim anlayışının gelişmesine dönük tedbirlerin ilgili kurumlarca alınması;

4. Kurumlar içinde dikey yapılanma sonucu oluşan dikey ilişkilerin, yatay yapılanmaya geçilmek suretiyle yataylaşmasının sağlanması;
5. Yeni yönetim reformları ile getirilen planlama uygulamalarında iyi bir denetim ve ölçme değerlendirme sistemi kurgulanmak kaidesiyle, performansı ile başarı gösteren kurum, kuruluş ve birimlerin ödüllendirilmesinin temini;
6. Bundan sonraki süreçte yapılacak reformların toplumsal ve kurumsal altyapısı oluşturulduktan sonra uygulamaya sokulmasının sağlanması;
7. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında etik değerlerin kurumsallaşmasının temin edilmesi; böylelikle stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye dönük faaliyet raporlarında çıkan sonuçların gerçekliğinin ve objektifliğinin sağlanması;

Stratejik planlamada dikey ve yatay entegrasyon hususunda ortaya çıkan sorunlar göz önünde bulundurularak zamanlamadan kaynaklanan sorunlara dönük geliştirilen çözüm önerileri şöyle sıralanabilir:

1. Üst ölçekli planlar ile yerel/kurum düzeyindeki stratejik planlar arasında zaman açısından entegrasyonunun çok da mümkün olmaması nedeniyle, bu planların değişimini getiren tüm faktörler göz önünde bulundurularak içerik yönünden gerekli yenilenmenin zamana bağlı kalınmadan yapılabilmesinin sağlanmasına dönük farklı stratejik planlama yöntemleri ve bakış açılarının uygulanmasına olanak sağlanması;
2. Stratejik planlar ile performans esaslı bütçelerin özellikle metropoliten alanlarda entegre biçimde üretilebilmesi için ilk hazırlanış süreçlerinin 6 aylık süre ile sınırlı tutulmayıp, daha geniş bir sürece yayılmasının sağlanması;

şeklinde sıralanabilir.

Yeni Kamu Yönetimi kavramının bir yansıması olan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin, bu kadar önemli ve büyük sorunlarla birlikte uygulanıyor olmasının temel nedenlerinden birisi de, yeni kamu yönetimi düşüncesinin temelinde var olan ideolojiye karşı gösterilen direnç olarak yorumlanabilir. Bu direncin kökeninde ise bir önceki dönemde yapılan reformları koruma gayretlerinin var olduğu düşünülebilir.

Türkiye’de 1961 Anayasası ile uygulamaya koyulan planlı kalkınma düşüncesi ve bu düşüncenin temsilciliğini yapan siyasal ve bürokratik elit, günümüzde yapılan reformlara gösterdikleri direnç, Türk Kamu Yönetimi’nin Reform Tarihi’nde “muhafazakarlaşma” olarak addedilebilir. Bu “muhafazakarlaşma” aslında kendi içinde bir paradoksu da beraberinde getirmektedir.

Batı’da 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’nın ardından gelişen müdahaleci devlet anlayışı zaman içinde planlı kalkınma anlayışını da güçlendirmiş; böylelikle Batı’dan devşirilen model 1961 Anayasası ve diğer bazı düzenlemeler ile Türkiye’ye ithal edilmiştir. Bu o dönem için aslında Batı ile aramızda oluşan gelişmişlik açığını stratejik anlamda azaltmak için kullanılan bir argümandır. Zaten bu dönemin uygulayıcıları, 1839’dan beri bu argümanın Türkiye’de defalarca uygulandığını çok iyi bilmektedir.

1970’lerde dünyada ortaya çıkan yeni bir ekonomik krizin ardından batılı ülkelerin, krizi atlatmak için aldığı önlemlerden en önemlisi, 1929 Dünya Ekonomik krizinden önceki liberal politikaların yenilenerek uygulamaya koyulması şeklinde olmuştur. Bu uygulamaların farklı alanlarda oluşturduğu bakış açılarının sentezlenmiş hali ise yeni kamu yönetimi uygulaması olarak karşımıza çıkmıştır ve Türkiye’de bu süreci 1980’den başlayarak 2000’li yıllarda daha hızlı bir şekilde içselleştirme gayreti içinde olmuştur. Fakat uygulamaya koyulma nedeni Batı ile ortaya çıkan stratejik açığın kapatılması olan reformlara karşı gösterilen direnç, direnci gösteren taraflar göz önünde bulundurulduğunda bir paradoksu oluşturmuştur.

Yeni kamu yönetimi ve dolayısı ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine dönük reformların tam anlamıyla uygulamaya sokulamamasının nedenlerinden birisi de, reformu yapanlara olan güvensizliktir. Bu güvensizlikte yönetim kültürümüzün önemli bir ürünüdür. Türk Yönetim Geleneği’nde ne yazık ki güvenmemek esas, güvenmek istisnayı oluşturmaktadır. Bu güvensizlik reformlarla getirilmek istenen birçok yeniliğin ülkesel çıkarlar yerine reformları yapan elite hizmet edeceğine dönük inanca dönüştüğünden, direnç de kaçınılmaz olmuştur. Dolayısı ile yapılacak reformların bir bölümüne karşı olmayan ama reformu yapacak siyasal elite karşı duyduğu güvensizlik nedeniyle reforma direnç gösteren siyasal ve bürokratik yapı,

yeni kamu yönetimi sisteminin bir bütün halinde uygulamaya girmesini engelleyen başka bir süreci beraberinde getirmiştir (Al, 2007).

Şu bir gerçektir ki; Türkiye’de yeni kamu yönetimine dönük reformlar uygulamaya koyulmak istenmiştir; bunların bir bölümü uygulamaya girebilmiş bir bölümü ise gösterilen direnç neticesinde uygulamaya girememiştir. Uygulamaya giremeyen reformlar yeni kamu yönetimi uygulamasını Türkiye açısından zora sokmuş ve uygulamanın bütünlüğü sağlanamamıştır. Sonuç olarak yönetime stratejik yaklaşımı sergileyemeden, stratejik yönetime geçiş; yönetimde planlamayı yapmadan, planlı yönetime geçiş, zamanın planlamasını yapmadan, zamanlı planlamaya geçiş gibi durumlarla karşı karşıya kalınmıştır.

Yine yönetim geleneğimizin önemli bir argümanını oluşturan elitist bakış tarzı, reformların tepeden aşağı doğru yapılmasını beraberinde getirmiş ve altyapısı hazırlanmadan uygulamaya giren reformlar, tam olarak anlaşılmadığı için kendisinden beklenen sonuçlara ulaşılmasını engellemiştir. Bu durumda kendi içinde bir paradoksu meydana getirmiştir. Bir taraftan yönetişimci, katılımcı anlayışı yönetim kültürüne dahil etmeye çalışan reformlar; diğer taraftan bunları yukarıdan aşağı hukuki düzenlemeler ile baskılayan anlayışın varlığı, bu paradoksun ana çekirdeğini oluşturmaktadır.

Bütün bu paradokslar içinde uygulamaya sokulan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminde belli başlı sorunların yaşanması kaçınılmazdır. Yaşanılan sorunlara dönük çözümler geliştirilirken bu paradokslarda düşünülerek hareket edilmesi faydalı olacağı düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- ACAR, İbrahim Atilla ve Elif Ayşe Şahin (2008), “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya.
- AKAR, Elçin Zümrüt (2008), **Orta ve Doğu Karadeniz Bölgeleri Kalkınma Planlarının Tarihi Altyapısı**, Basılmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- AKDOĞAN, A. Argun (2007), “Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 256, Güz, s. 137-164.
- AKPINAR, Rasim (2010), “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarınca Hazırlanan Bölge Planlarına Dair Bir Kritik: İZKA’nın İzmir Bölge Planı (2010-2013) Örneği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 4, s. 7-18.
- AKTAN, Coşkun Can (2008), “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, **Çimento İşveren Dergisi**, Temmuz-Ağustos, s. 4-21.
- AKBULUT, Örsan Ö. (2002), “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 1, Mart, s. 29-54.
- AKTEL, Mehmet, Dilek Memişoğlu (2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Editörler: Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- AL, Hamza (2007), “Kamu Yönetimi Reformu: Düşler Düşkırıklıkları”, **V. Kamu Yönetimi Forumu (KAY-FOR)**, 18-20 Ekim, Kocaeli.
- ALPKAN, Lütfihak (2000), “Strateji Belirleme Sürecinin Kapsamlılığı”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 1-19.

- ALTAN, Yakup (2010), “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, s. 423-439.
- ALTINDAL, Hasan (2010), “Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 79, Ekim-Aralık, s. 3-30.
- ALTINIŞIK, İsa ve Hasan Sencer Peker (2010), “Bölgesel Kalkınma Ajansları, Ekonomik Önemi, Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Durumları”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 34, s. 145-156.
- ALTINKURT, Yahya ve Ali Bali (2009), “Stratejik Planlama Çalışmaları Çerçevesinde Milli Eğitim Müdürlüğü Çalışanlarının ve Milli Eğitim Müdürlüğünden Hizmet Alanların Kuruma İlişkin Görüşlerinin Belirlenmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 25, Aralık, s. 323-332.
- AMIN, Ash (1999), “An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development”, **Blackwell Publishers**, s. 365-378.
- Ankara Kalkınma Ajansı (2011), “Bölge Planları”, <http://www.ankaraka.org.tr/tr/print.asp?id=63> (24.06.2011).
- “1961 Anayasası”, Kanun No: 334, Kabul Tarihi: 09.07.1961, **Resmi Gazete**, Sayı: 10859, Tarih: 20.07.1961.
- “1982 Anayasası”, Kanun No: 2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982, **Resmi Gazete**, Sayı: 17863, Tarih: 09.11.1982.
- ARCAGÖK, M. Sait ve Ertan Erüz (2006), **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Aktif Matbaası, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Ankara.
- ARIKBOĞA, Erbay (2008a), “5393/11: Devam Eden/Edemeyen Reform”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirgeleri**, Sakarya.

- ARIKBOĞA, Erbay (2008b), “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Bozlağan, Recep ve Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, İstanbul, s. 157-203.
- ARSLAN, Ahmet (2006), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Editör: Aktan, Coşkun Can, Seçkin Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, s. 57-72.
- ARSLAN, Kahraman (2005), “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 7, Bahar, s. 275-294.
- BAILE, Kenneth C. (1998), **A Study of Planning Strategic in the Federal Organizations**, PhD Thesis, Virginia Polytechnic Institute and State University, Virginia.
- Bakırköy Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014), <http://sayfalar.bakirkoy.bel.tr/sayfaicerik.aspx?sid=50> (06.06.2011).
- BALTACI, Cemal (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 2, ss.359-373.
- BARCA, Mehmet ve Ahmet Nohutçu (2008), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirisel Bir Bakış”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: Balcı, Asım ve Diğerleri, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 337-362.
- BARCA, Mehmet (2009), “Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi”, **ASO Medya**, Sayı: 4/5/6, s. 34-52.
- Başbakanlık (2011), 61. Hükümetin Programı,

<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgGovProgramme.aspx> (15.05.2011)

BATAL, Salih (2010), **Yerel Yönetimler Açısından Türkiye ve Avrupa Birliği Stratejik Yönetim Politikalarının Mukayeseli Değerlendirilmesi**, Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2009), “Kentleşme Şurası” Mekansal Planlama Sistemi ve Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporu.

www.kentges.gov.tr/dosyalar/sura_raporlari/kitap1.pdf (21.07.2011)

“Belediye Kanunu”, Kanun No: 1580, Kabul Tarihi: 03.04.1930, **Resmi Gazete**, Sayı: 1471 Tarih: 14.04.1930.

“Belediye Kanunu”, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, **Resmi Gazete**, Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.

BERK, Ahmet (2003), “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan-Haziran, s. 47-63.

BERRY, Frances Stokes (1994), “Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning”, **Public Administration Review**, Vol: 54, No: 4, s. 322-330.

BERRY, Frances Stokes, Baron Wechsler (1995), “State Agencies’ Experience with Strategic Planning: Findings from a Natural Survey”, **Public Administration Review**, Vol: 55, No: 2, s. 159-168.

BERRY, Frances Stokes (2007), “Leadership and the New Public Management”, **Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue**, Workshop No: 5, University of Delaware, Newark, Delaware, USA.

Beşiktaş Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014), http://www.besiktas.bel.tr/cc/100101/uploads/File/stratejik_plan.pdf, (06.06.2011).

Beyoğlu Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014), http://www.beyoglu.bel.tr/download/stratejik_plan_2010-2014.pdf, (06.06.2011).

- BİLGİÇ, Veysel (2005), “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Editörler: Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- BİRCAN, İsmail (2002), “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, *Planlama Dergisi Özel Sayısı*, Sayı: 42, Ankara, s. 11-19.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/bircani.pdf> (05.02.2011).
- BİNGÖL, Nihat (2006), “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Editör: Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, s. 193-204.
- BOYNE, George A. and Richard M. Walker, (2004), “Strategy Content and Public Service Organizations”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol: 14, No: 2 , s. 231- 252.
- BOYNE, George A. and Alex C. Chen (2006), “Performance Targets and Public Service Improvements”, **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**, Published Semtember, 1, s. 1-23.
- BOZLAĞAN, Recep (2003), “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, **Çağdaş Kamu Yönetimi**, Editörler: Acar, Muhittin ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 278-296.
- BOZLAĞAN, Recep (2005), **Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler**, Hayat Yayınları, İstanbul.
- BOZLAĞAN, Recep (2008), “Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edit: Bozlağan Recep ve Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 1-28.
- BOZLAĞAN, Recep (2011), **İstanbul, Derinlik, Değişim ve Güç**, Hayat Yayınları, İstanbul.

BRYSON, John M. and W. Roering (1988), "Initiation of Strategic Planning by Governments", **Public Administration Review**, Vol: 48, No: 6, s. 995-1004.

BRYSON, John M (2004), **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, 3rd Edition, San Francisco, Jossey-Bass.

BUDAK, Gülay ve Gönül Budak (2004), **İşletme Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Barış Yayınları, İzmir.

BÜLBÜL, Mehmet (2009), **Kamu İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.

"Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", Kanun Hükmünde Kararname No: 195, **Resmi Gazete**, Sayı: 18350, Tarih: 23.03.1984.

"Büyükşehir Belediyeleri'nin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", Kanun No: 3030, Kabul Tarihi: 27.06.1984, **Resmi Gazete**, Sayı: 18453, Tarih: 09.07.1984.

"Büyükşehir Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 10.07.2004, **Resmi Gazete**, Sayı: 25531, Tarih: 23.07.2004.

"Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Kanun No: 5747, Kabul Tarihi, 06.03.2008, **Resmi Gazete**, Sayı: 26824 (Mükerrer), Tarih: 22.03.2008.

CANPOLAT, Hasan (2010), "İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 159, Temmuz Aralık, s. 1-20.

CHAKRAVOTY, Sanjoy (2000) "How Does Structural Reform Affect Regional Development? Resolving Contradictory Theory with Evidence from India", **Economic Geography**, Vol: 76, No: 4, s. 367-394.

CURT, Mandell (1990), "Strategic Planning: What CPAs Need to Know" **Journal of Accountancy**, Vol: 170, No: 1, s. 33-43.

- 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/ (28.01.2012).
- ÇAPAR, Selim (2011), “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 143, Ocak – Şubat, s. 36-40.
- ÇETİN, Sefa (2007), **Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’deki İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma**, Basılmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- ÇETİN, Sefa (2008), “Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’de İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya
- ÇETİN, Sefa (2009), “Vizyon Yönetimi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 22, Ekim, s. 95-103.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010), **Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- “Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik”, **Resmi Gazete**, Sayı: 27051, Tarih: 11.11.2008.
- ÇİFTEPINAR, Remzi (2006), “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 2, Temmuz-Ağustos-Eylül, s. 123-145.
- ÇOKER, Ziya (1996), “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, Mart, s. 37-46.
- ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif (2011), **Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, Konya.

- DEMİR, Cengiz ve Mustafa Kemal YILMAZ (2010), “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 69-88.
- DEMİRCİ, Aytül G. (2006), “Kalkınma Ajansları Gerçeği”, **Memleket Mevzuat Dergisi**, YAYED Yayını, Sayı: 8, Şubat, s. 34-35.
- DEMİREL, Demokaan (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**, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- DOĞAN, Kadir Caner (2011), “Kamu İdarelerinde Yönetimsel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 470, 67, Mart, s. 67-92.
- DPT (2003), “**Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**”, Ankara, www.dpt.gov.tr (22.02.2011).
- DPT (2005), Orta Vadeli Program (2006-2008), **Resmi Gazete**, Sayı: 25831, Tarih: 31.05.2005.
- DPT (2006a), **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Sürüm, Haziran, Ankara, www.dpt.gov.tr (22.02.2011).
- DPT (2006b), Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Resmi Gazete**, Sayı: 26215, Tarih: 01.07.2006, Ankara.
- DPT (2006), Yıllık Program (2007), **Resmi Gazete**, Sayı: 26215 (Mükerrer), Tarih: 01.11.2006.
- DPT (2006c), “**Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu**”, Ankara, plan9.dpt.gov.tr/oik153ilgelisme/153bolgeselgelisme.pdf (16.05.2011).

DPT (2007), Yıllık Program (2008), **Resmi Gazete**, Sayı: 26674 (Mükerrer), Tarih: 28.10.2007.

DPT (2007), Orta Vadeli Program (2008-2010), **Resmi Gazete**, Sayı: 26559, Tarih: 21.06.2007.

DPT (2008a), Orta Vadeli Program (2009-2011), **Resmi Gazete**, Sayı: 26920, Tarih: 28.06.2008.

DPT (2008b), 60. Hükümet Programı Eylem Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf>. (21.04.2011).

DPT (2008c), 2009-2011 Yıllarını Kapsayan Orta Vadeli Program, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/bkk/13834.htm> (21.04.2011).

DPT (2008d), “Yıllık Program-2009”, ekutup.dpt.gov.tr/program/2009.pdf (21.05.2011).

DPT (2008), 2009-2011 Yatırım Programı Hazırlıkları Hakkında Genelge, **Resmi Gazete**, Sayı: 26938, Tarih: 16.07.2008.

DPT (2008), Yıllık Program (2009), **Resmi Gazete**, Sayı: 27039 (Mükerrer), Tarih: 30.10.2008.

DPT (2009), Orta Vadeli Program (2010-2012), **Resmi Gazete**, Sayı: 27351 (Mükerrer), Tarih: 16.09.2009.

DPT (2009), Yıllık Program (2010), **Resmi Gazete**, Sayı: 27393 (Mükerrer), Tarih: 01.11.2009.

DPT (2010), Orta Vadeli Program (2011-2013), **Resmi Gazete**, Sayı: 27725, Tarih: 10.10.2010.

DPT (2010), 2011-2013 Yatırım Programı Hazırlıkları Hakkında Genelge, **Resmi Gazete**, Sayı: 27725, Tarih: 10.10.2010.

DPT (2010), Yıllık Program (2011), **Resmi Gazete**, Sayı: 27743 (Mükerrer), Tarih: 28.10.2010.

DPT (2011) “DPT Tarihçesi”, DPT, Ankara, www.dpt.gov.tr (26.05.2011).

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara.

DWYER, D. J. (1986), “Land Use and Regional Planning Problems in the New Territories of Hong Kong” **The Geographical Journal** , Vol: 150, No: 2, s. 232-242.

EFİL, İsmail (2002), **İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon**, Alfa Basım Dağıtım, Yedinci Baskı, İstanbul.

ERBAŞI, Ali (2010), “Stratejik Planlama Sürecinin Belediyelerde Uygulanmasına Yönelik Modelisel Bir Yaklaşım”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 22, Ekim-Kasım-Aralık, s. 1-14. <http://www.akademikbakis.org> (08.05.2011).

ERBAŞI, Ali ve Ali Güzel (2009), “Belediyelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 2, s. 35-44.

EMİNİ, Filiz Tufan ve Mustafa Görün (2010), “Regional Development Agencies as Local Actors of Development Policies and the Case of Turkey”, **European Journal of Social Sciences**, Vol: 18, No: 1, s. 120-129.

EREN, Erol (2005), **İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Genişletilmiş Yedinci Baskı, Beta Basım, İstanbul.

ERTEKİN, Özhan ve Gülden Erkut (2003), “Yerel Yönetimler İçin Karar Sürecinde Şehirselsel Performans Değerlendirmesi”, **İTÜ Dergisi/a Mimarlık, Planlama, Tasarım**, Cilt: 2, Sayı:1, s. 69-76.

- ERKAN, Volkan (2007), **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamanın Başarısını Etkileyen Faktörler**, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ERKAN, Volkan (2008), **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, DPT Yayını, Yayın No: 2579, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Şubat, Ankara.
- ERKUT, Halil (2009), **Stratejik Yönetimin Temelleri-Yönetimin Kanatları**, Birinci Basım, Yalın Yayıncılık, İstanbul.
- ERTÜRK, Mümin (2011), **İşletme Biliminin Temel İlkeleri**, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2007), “Bürokrasi Merkezli Değil, Vatandaş Merkezli Bir Yapılanma”, **Çerçeve Dergisi**, Yıl:15, Sayı: 44, s. 44-48.
- ERYILMAZ, Bilal (2007), **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş Yeni Baskı, Okutman Yayıncılık, İstanbul.
- Eyüp Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014).
www.eyup.bel.tr/Files/Icon/bilgi.islem/2010-2014%20stratejik%20plan.pdf
(06.06.2011).
- Fatih Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014),
<http://www.fatih.bel.tr/bpi.asp?caid=529&cid=1299> (06.06.2011).
- FEDERICO, Giovanni (2005), “Not Guilty? Agriculture in the 1920s and the Great Depression”, **The Journal of Economic History**, Vol: 4, No: 65, s. 949-975.
- FRANKLIN, Amiee and Edward LONG (2003), “The Challenge of Changing Federal Management Processes: Implementation Barriers Relating To Strategic Planning and The Government Performance and Results Act”, **International Journal of Organizational Theory and Behavior**, Vol: 6, No: 4, s. 534-552.

- FREDERICKSON, H. George (1996), “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol: 56, No: 3, s. 263-270.
- GAULT, David Arellano, Joese Ramon Gill Garcia (2004), “Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented-Budgeting in Colaombia, Mexico and Venezuela (1994-2000)”, **International Public Management Journal**, Vol: 7, Sayı: 1, s. 49-71.
- GÖKÜŞ, Mehmet (2010), “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Modern Türkiye’ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 227-249.
- GOTTSCHALK, Petter (2008), “Organizational Structure as Predictor of Intelligence Strategy Implementation in Policing”, **International Journal of Law, Crime, Justice**, Vol: 36, No: 3, s. 184-195.
- GÜRER, Harun (2006), “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık, s. 91-105.
- GÖZLER, Kemal (2008), **Anayasa Hukukuna Giriş**, On Üçüncü Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Abdullah Şeref (2006), **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 24. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜÇLÜ, Nezahat (2003), “Stratejik Yönetim”, **Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 2, s. 61-85.
- GÜL, Hüseyin (2008), “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Bozlağan Recep ve Yüksel Demirkaya, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul.
- GÜLER, Birgül Ayman (2010), **Türkiye’nin Yönetimi-Yapı-**, İkinci Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

- GÜNŞOY, Bülent (1997), **Değişen Dünya Koşullarında Kalkınma Planlaması ve Türkiye’de Planlama Uygulaması**, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- GÜRER, Harun (2006), “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık, s. 91-105.
- HASANOĞLU, Mürteza ve Ziya Aliyev (2006), “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, Ocak-Mart, s. 81-103.
- HAUGHTON, Graham and Dave COUNSELL (2004), “Regions and Sustainable Development: Regional Planning Matters”, *The Geographical Journal*, Vol: 170, No: 2, s. 135-145.
- HANS GERD, Ridder, Jürgen Bruns ve Fabian Spier (2005), “Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany”, **Public Administration**, Vol: 83, No: 2, s. 443-471.
- HENDRICK, Rebecca (2003), “Strategic Planning Environment, Process, and Performance, in Public Agencies: A Comparative Studies of Departments in Milwaukee”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol: 3, No: 4, s. 491- 519.
- HOOKANA, Heli (2008), “Organisational Culture and the Adaption of New Public-Management Practices”, **Management**, Vol: 3, No:4, Winter, s. 309-327.
- HUGHES, Owen (2003), **Public Management and Administration: An Introduction**, 3. Edn., Macmillan, Melbourne.
- İBB Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi (2005), “**Küresel Bölgesel Gelişmeler ve Küresel Kent Stratejilerinin Araştırılması Raporu**” İstanbul.

- İBB (2006) “2007-2011 Dönemini Kapsayan Stratejik Plan”,
<http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/IstanbulBuyuksehirSP20072011.pdf>
(02.02.2011).
- İBB (2009), **İstanbul İl Çevre Düzeni Planı**, İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı, Şehir Planlama Müdürlüğü, İstanbul.
- İBB (2010), **2010-2014 Stratejik Planı**, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, Stratejik Planlama Müdürlüğü, İstanbul.
- “İçişleri Bakanlığı (2005), İçişleri Bakanlığı 5272 ve 5216 Sayılı Kanunların Uygulanması ile İlgili Genelge”, Genelge No: 2005/36, Tarih: 07.04.2005.
- “İl Özel İdaresi Kanunu”, Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, **Resmi Gazete**, Sayı: 25745, Tarih: 22.02.2005.
- “İmar Kanunu”, Kanun No: 3194, Kabul Tarihi: 03.05.1985, **Resmi Gazete**, Sayı: 18749, Tarih: 09.05.1985.
- İstanbul İl Özel İdaresi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014).
http://www.ioi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_316 (25.02.2011).
- İSTKA (2010), 2010-2013 İstanbul Bölge Planı, İstanbul Kalkınma Ajansı Yayını.
www.istka.org.tr/Portals/iska/images/1-Bölge%20Planı.pdf (26.02.2011).
- JGA VAN, Mierlo (2007), “For a Smaller but Better Government-Government and Marketisation of Public Service Delivery in an Age of Transition”,
Administratie Si Management Public, No: 8, s. 116-124.
- JOHNSON, Gerry, SCHOLLES, Kevan (2002), **Exploring Corporate Strategy**, Pearson Education, Prentice Hall, Harlow, Essex, UK.
- Kadıköy Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014),
http://www.kadikoy.bel.tr/uploads/File/kadikoybelediyesi_2010-2014_stratejik_plan.pdf (06.06.2011).

“Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”, Kanun No: 5449, Kabul Tarihi: 25.01.2006, **Resmi Gazete**, Sayı: 26074, Tarih: 08.02.2006.

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, **Resmi Gazete**, Sayı: 25326, Tarih: 10.12.2003.

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kabul Tarihi: 22.12.2005, **Resmi Gazete**, Sayı: 26033, Tarih: 22.12.2005.

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, Kanun No: 5227, Kabul Tarihi: 15.07.2004.

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, **Resmi Gazete**, Sayı: 26179, Tarih: 26.05.2006.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete**, Sayı: 26111, Tarih: 17.03.2006.

KAPUCU, Naim (2003), “Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Editörler: Çukurbayır, Mehmet Akif ve Ayşe Tekel, Birinci Baskı, Çizgi Kitabevi, s. 279-310.

KARAARSLAN, Erkan (2011), “Mahalli İdareler Stratejik Planı Revizyon İmkânından Yararlanmalı” (<http://www.bekad.org/?sayfa=makaledetay&id=3>; 20.09.2011).

KARACAN, Erhan (2010), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, DPT-Uzmanlık Tezleri Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2816, Ankara.

KARASU, Koray (2009), “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 11, s. 1-43.

- KAVRUK, Hikmet, Turgut Tatar (2010), “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi”, **AUHFD**, 59 (4), s. 631-690.
- KAYA, Ali (1988), “Büyükşehir Belediye Yaklaşımı”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 2, s. 335-354.
- KELEŞ, Ruşen (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KESKİN ANIL, Duygu (2009), “Kamu ve Özel Sektör Yönetiminde İç Kontrol Sistemi ve Değerlendirilmesi”, **Denetim Dergisi**, Sayı: 3, s. 14-21.
- KESKİN, Hidayet ve Onur Sungur (2010), “Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 21, Mayıs, s. 271-293.
- KILIÇ, Mustafa ve Volkan Erkan (2006), “Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir mi?”, **Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2, s. 77-93.
- KILIÇ ECEMİŞ, Sibel (2004), “Türkiye’de Bölgesel Planlama ve Bölgesel Örgütlenmeye İlişkin Sorunlar”, **Planlama Dergisi**, Sayı: 1, s. 67-78.
- KOÇYİĞİT, Murat (2006), “İşletmeler Sistem ve Süreç Yöntemlerine Ne Ölçüde Stratejik Yaklaşmaktadır? Eskişehir KOBİ’lerinde Sistem ve Süreçlerin Kullanılmasına Yönelik Bir Değerlendirme”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 43-57.
- Konya Ticaret Odası (2006), **“Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Araştırma Raporu”**, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi, Sayı: 2006-117/76. www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf (21.04.2011).
- “Köy Kanunu”, Kanun No: 442, Kabul Tarihi: 18.03.1924, **Resmi Gazete**, Sayı: 68, Tarih: 07.04. 1924.

- KRİEMADİS, Thanos, Elena Theakou (2007), “Strategic Planning Models in Public and Non-Profit Sport Organizations”, **SMIJ**- Vol: 3, No: 2, s. 27-37.
- KURT, Mustafa ve Özlem Yaşar Uğurlu (2007), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişmesinde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF. Dergisi**, C.9, Sayı: 11, s. 81-109.
- KUTLU, Önder ve Mustafa Kocaoğlu (2010), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Anlayışı: Konya İl Özel İdaresi Örneği”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 23, s. 137-148.
- KWON, Myungjung (2006), **Strategic Planning Utilization In Local Governments: Florida City Governments And Agencies**, PhD Thesis, Florida State University Collage of Social Sciences.
- LEIGH, Andrew (2003), “Thinking Ahead: Strategic Foresight and Government”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol: 62, No: 2, s. 3-10.
- LEINBACH, Thomas R. (1995), “Regional Science and the Third World: Why Should We be Interested? What Should We Do?”, **International Regional Science Review**, Vol: 18, No: 2, s. 201-209.
- “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”, **Resmi Gazete**, Sayı: 26104, Tarih: 10.03.2006.
- “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”, Kanunu No: 2972, Kabul Tarihi: 18.01.1984, **Resmi Gazete**, Sayı: 18285, Tarih: 18.01.1984.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi”
<http://www.deu.edu.tr/UploadedFiles/Birimler/12795/pbutcerehber.pdf>
(11.07.2011).

- Maliye Bakanlığı (2005), Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008), **Resmi Gazete**, Sayı: 25863, Tarih: 02.07.2005.
- Maliye Bakanlığı (2006), Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009), **Resmi Gazete**, Sayı: 26229, Tarih: 14.07.2006.
- Maliye Bakanlığı (2007), Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010), **Resmi Gazete**, Sayı: 26571, Tarih: 15.06.2007.
- Maliye Bakanlığı (2008), Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011), **Resmi Gazete**, Sayı: 26930, Tarih: 08.07.2008.
- Maliye Bakanlığı (2009), Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012), **Resmi Gazete**, Sayı: 27353, Tarih: 18.09.2009.
- Maliye Bakanlığı (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, www.bumko.gov.tr/PEB. (22.03.2011).
- Maliye Bakanlığı (2010), Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013), **Resmi Gazete**, Sayı: 27725, Tarih: 08.10.2010.
- MCMMASTER, Irene (2006), "Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape", **Europe-Asia Studies**, Vol: 58, No: 3, s. 347-370.
- MINTZBERG, Henry (1994), **The Rise And Fall Of Strategic Planning**, Prentice Hall, London.
- MIRAFTAB, Faranak (2004), "Making Neo-Liberal Governance: The Disempowering Work of Empowerment", **International Planning Studies**, Vol: 9, No: 4, s. 239-259.
- MINTZBERG, Henry and James A. Waters (1985), "Of Strategies Delibeute and Emergent", **Strategic Management Journal**, Vol: 6, No: 3 s. 257-272.
- MURAT, Güven, Muhlis Bağdigen (2008), **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara.

- MOORE, Mark H. (1995), **Creating Public Value**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- NADAROĞLU, Halil (1994), **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beşinci Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- NARİNOĞLU, Ahmet (2007), **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, 1. Basım, Mart Matbaacılık, İstanbul.
- NAJJAR, George K. (1974), “From the Professional Stream CURRENTS and SOUNDINGS”, **Public Administration Review**, Vol: 34, No: 6, s. 584-587.
- NEGİZ, Nilüfer (2007), **Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi**, Basılmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- NOHUTÇU, Ahmet (2008), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulama Girişimleri”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya.
- OKTAY, Ercan ve Şerife Pekküçükşen (2009), “Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları-Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme”, **KMU. İİBF Dergisi**, Yıl: 11, Sayı: 16, Haziran, s. 172- 186.
- OKTAY, Tarkan (2008), “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Bozlaşan Recep ve Yüksel Demirkaya, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul.
- ÖKMEN, Mustafa ve Fatih Demir (2010), “Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 19-42.
- ÖKMEN, Mustafa (2009), “Sürekli Değişme-Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, Küresel, Bölgesel**

ve Yerel Perspektifler, Editörler: Görmez, Kemal ve Mustafa Ökmen, Beta Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, s. 5-41..

ÖNER, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, 1. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ÖVGÜN, Barış (2010), **Devlet ve Planlama**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

ÖZÇAĞLAR, Ali (2003), “Türkiye’de Yapılan Bölge Ayrımları ve Bölge Planlama Üzerindeki Etkileri”, **Coğrafi Bilimler Dergisi**, Cilt:1, Sayı: 1, s. 3-18.

ÖZDİNÇ, Hülya Kendir (2007), **Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi**, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ÖZEN, Ahmet (2008), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İzmir.

ÖZER, M. Akif (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, Ekim-Aralık, s. 3-46.

ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Editörler: Acar M. ve H. Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, s. 207-252.

ÖZMEN, Fatma (2008), “AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 327-340.

ÖZTÜRK, Ahmet (2009), Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistikî Bölge Birimleri Önerisi”, Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Yayın No: 2802, Ankara. www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/7762/tez-aozturk.pdf (22.06.2011).

- 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.
- PRITCHETT, C. Herman (1945), “Organization for Regional Planning”, **University of North Carolina Press**, Vol: 3, No: 23, s. 387-394.
- POİSTER, Theodore H. and Gregory STREİB (2005), “Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades”, **Public Administration Review**, Vol: 65, No: 1, s. 45-56.
- POWELL A. G. (1978), “Strategies for the English regions: Ten Years of Evolution”, **Town Planning Review**, Vol: 49, No: 1, s. 5-13.
- RAUPACH, Hans (1969), “The Impact of the Great Depression on Eastern Europe”, **Journal of Contemporary History**, Vol: 4, No: 4, s. 75-86.
- REİNING, HENRY, J. and Wesley E. Bjur (1970), “The New Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol: 30, No: 2, s. 201-203.
- RESCHENTHALER, G.B. and Fred THOMPSON (1996), “The Information Revolution and The New Public Management”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol: 6, No: 1, s. 125-143.
- SAKAL, Mustafa, Elif Ayşe Şahin (2008), “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 68, Ocak-Mart, s. 3-27.
- SARVAN, Fulya, Eren Durmuş Arıcı, Janset Özen, Bahattin Özdemir, Ebru Tarcan İçigen (2003), “On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 6, s. 73-122.
- Sayıştay Kanunu, Kanun No: 6085, Kabul Tarihi: 03.12.2010, **Resmi Gazete**, Sayı: 27790, Tarih: 19.12.2010.
- Sayıştay (2011), **Düzenlilik Denetim Rehberi**, Versiyon No: 2011/1, www.sayistay.gov.tr/mevzuat/d%C3%BCzenlilik/rehber.asp (15.02.2012).

- SENCER, Muzaffer (1991), “Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık, s. 25-55.
- SİVEREKLI DEMİRCAN, Esra (2007), “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 29, s. 135-159.
- SONGÜR, Neşe (2005), “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık, s. 145-155.
- SONGÜR, Neşe (2008a), “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 4, Ekim, s. 63-86.
- SONGÜR, Neşe (2008b), “Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya.
- SÖNMEZ, Sinan (1994), “Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme”, **Özelleştirme Tartışmaları**, Editör: Polatoğlu, Aykut, Birinci Baskı, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- SÖYLER, İlhami (2007), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 152, Ocak-Haziran, s. 103-115.
- STEWART, James (2004), “The Meaning of Strategy in the Public Sector” **Australian Journal of Public Administration**, Vol: 64, No: 4, s. 16-21.
- STONER, James Arthur Finch, and Charles Wankel (1994), **“Management”**, 2. Edn., Prentice Hall, Sydney.
- “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Karar Sayısı: 2006/9972, Kararlaştırma Tarihi: 06.01.2006, **Resmi Gazete**, Sayı: 26084, Tarih: 18.02.2006.

- ŞENER, Hasan Engin (2003), “Yeni Sağ’ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 16, Ekim-Aralık, s. 2-8.
- ŞENTÜRK, Hulusi (2005), **Belediyelerde Stratejik Planlama**, Birinci Baskı, İlke Yayınları, İstanbul.
- Şişli Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014), <http://sislibelediyesi.com/yeni/doc/sp1.doc> (06.06.2011).
- TAŞKIRAN, Necati (2003), **İşletme Stratejileri ve Politikaları**, Dördüncü Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir.
- TOPRAK, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TORTOP, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer (2006), **Mahalli İdareler**, Birinci Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.
- TUCKER, Andrew (2004), “The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations”, **Public Performance and Management Review**, Vol: 28, No: 1, s. 53-74.
- TUTAR, Erdinç ve Nazım Öztürk (2003), “Türkiye’de Gerçekleştirilen Bölgesel Planlama Çalışmaları”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 1-2, s. 1-20.
- TUTAR, Filiz ve Mehmet Demiral (2007), “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:2, No: 1, s. 65-84.
- USAID (2002), “Improving Local Government Management Practices in Europe and Eurasia: Lessons from USAID Program Experience” **U.S. Agency for International Development Local Government and Urban Development Division Democracy and Governance Office Bureau for Europe and Eurasia**, s. 1-36.

- UZUN, Ali Kamil (2009), “Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı”, **Denetim Dergisi**, Sayı: 3, s. 59-65.
- UZUN, Nil (2006), “Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri”, **Planlama Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 36, s. 49-52.
- Üsküdar Belediyesi (2010), Beş Yıllık Stratejik Plan (2010-2014), Strateji Geliştirme Müdürlüğü, İstanbul.
- ÜSTÜN, Ümit Süleyman, Engin Hepaksaz, Ramazan Kılıç, Erdal Kuluçlu (2011), “Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2; s. 379-397.
- Vergi Konseyi, TSPAKB (2007), “Global Finans Merkezleri ve İstanbul Araştırma Raporu”, <http://www.tspakb.org.tr/tr/Portals/57ad7180-c5e7-49f5-b282-c6475cdbveRaporlarArastirmaRaporlariGlobalFinMer.pdf> (05.05.2011).
- WANNOP, Urlan and Gordon Cherry (1994), “The Development of Regional Planning in the United Kingdom”, **Planning Perspectives**, Vol: 9, No: 1, s. 29-60.
- WEISS, Janet. A., Sandy Kristin Piderit (1994), “The Value of Mission Statements in Public Agencies” **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol: 9 No: 2, 193-224.
- VERNON, J. R. (1994) “World War II Fiscal Policies and the End of the Great Depression”, **Economic History Association**, Vol: 4, No: 54, s. 850-868.
- WHEELAND, Craig M. (1993), “Citywide Strategic Planning: An Evaluation of Rock Hill's Empowering the Vision”, **Public Administration Review**, Vol: 53, No: 1, s. 65-72.
- YAYMAN, Hüseyin (2000), “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, s. 135-156.

- YAYMAN, Hüseyin (2008), **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- YENİCE, Ebru (2006), "Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Editör: Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, s. 147-165.
- YILDIRIM, Selahattin (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, İkinci Baskı, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- YILDIRIM, Murat (2009), "Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, s. 380-397.
- YILDIZ, Reyhan (2006), **Türkiye'de Metropolitan Bölge Ölçeğinde Stratejik Mekânsal Planlama Sürecinin Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi Bakış Açısından Değerlendirilmesi**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- YILMAZ, Kutluhan (2003), "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık, s. 67-86.
- YILMAZ, Ahmet (2005), "Neo-Liberal Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Devlet Toplum İlişkileri, Toplumsal Sınıf Merkezli Bir Yaklaşım", **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:20, Sayı:1, s.107-140.
- YILMAZ, Rifat (2006), **Dengeli Performans Ölçüm Sistemine Dayalı Stratejik Bütçeleme Süreci ve Bir Uygulama Modeli**, Basılmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- YILMAZ, Sibel (2007), "Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişimi ve Uygulanması", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 27, s. 35-43.
- YILMAZ, Ali (2010), "Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart, s. 175-195.

YÜKSEL, Fatih, Osman Çevik ve Kadir Ardıç (2005), “Belediye Başkanlarının Vizyon Ölçümlerine İlişkin Bir Araştırma: Belde Belediyeleri Örneği”, **Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 2, Eylül, s. 263-277.

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

ÖZGEÇMİŞ

Burak Hamza Eryiğit, 1978 yılında Zonguldak'ın Ereğli ilçesinde dünyaya geldi. İlk ve orta öğrenimini Ereğli'de tamamlayan Eryiğit, yüksek öğrenimine Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO. Yerel Yönetimler Bölümü'nde başladı. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans öğrenimini tamamlayan Eryiğit, 2002 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler Programı'nda yüksek lisans öğrenimine başlayıp 2005 yılında bu programı "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği" adlı tez çalışması ile tamamladı. 2007 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora öğrenimine başlayan Eryiğit, halen Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Yerel Yönetimler Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi olarak görev yapmakta olup, evli ve bir kız çocuğu babasıdır.