

Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği

Strategic Planning In Metropolitan Municipalities and Special Provincial Administrations: Ankara, Istanbul and Izmir Case

Uysal KERMAN

Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, (uysalkerman@sdu.edu.tr)

Yakup ALTAN

Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, (yakupaltan@sdu.edu.tr)

Sezai ÖZTOP

Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD Doktora Öğrencisi, (sezaioztop@hotmail.com)

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

*Stratejik Planlama,
Yerel Yönetim,
Büyükşehir
Belediyesi, İl Özel
İdaresi*

Bu çalışmanın amacı, Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından hazırlanan stratejik planların incelenmesidir. Bu maksatla, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik ve Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuz'u esas alınarak 50 kriter tespit edilmiştir. Bu kriterler, Hazırlık, Durum Analizi, Geleceğe Bakış, Maliyet ve İzleme/Değerlendirme başlıkları altında gruplandırılmıştır. İlgili kamu idarelerinin 2010-2014 dönemine ilişkin stratejik planları, belirlenen kriterlere dayalı olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Elde edilen bulgular, planların bazı alanlarda eksikleri bulunmakla birlikte, stratejik plan gereklerini büyük ölçüde karşıladıklarını göstermektedir.

ABSTRACT

Keywords:

*Strategic Plan, Local
Government,
Metropolitan
Municipality, Special
Provincial
Administration,*

In this study, it is aimed that the strategic plans of Ankara, Istanbul and Izmir metropolitan municipalities and special provincial administrations are examined. The evaluation criteria consisting of 50 questions are determined according to the regulation and guidelines. The criteria are grouped as Preparation, Situation Analysis, Future Outlook, Cost-Analysis and Control/Evaluation processes. The Strategic Plans of Ankara, Istanbul and Izmir for 2010-2014 period are evaluated according to the guidelines. The findings obtained indicate that these strategic plans meet quite many requirements although there are still few missing points.

1. GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası önem kazanan planlama anlayışı, bütçe ve mali kontrol, uzun dönemli planlama, ticari stratejik planlama, ortak stratejik planlama ve stratejik yönetim olarak devam etmiştir (Çevik, 2010: 138-139; Parlak ve Sobacı, 2010: 300-301). Daha sonraki dönemde, her şeyin düzenlenmesine yönelik "planlamacılık" anlayışı önemini yitirmiş (Al, 2007: 6), bunun yerine stratejik planlamayı da kapsayan stratejik yönetim önem kazanmıştır. 1990'lı yıllarda kamu yönetimlerinde de uygulama alanı bulmaya başlayan stratejik planlama yaklaşımı, Dünya Bankası ile 2001 yılında yapılan bir anlaşma metni içinde yer alarak Türk kamu yönetimine girmiş ve 2006 yılından itibaren kamu idarelerinde uygulanmaya başlamıştır.

Yarına sahip olmak için bugün ne yapılması gerektiğine karar verilmesi şeklinde tanımlanabilecek olan stratejik planlama (Tümer, 1993: 90), belli koşullar dahilinde örgütsel ve yönetsel faaliyetlerin niteliklerini ve yönünü belirleyen köklü kararların ortaya konulması için disipline edilmiş çabalar olarak da tarif edilebilir (Çevik, 2010: 144). Diğer bir ifadeyle ise stratejik planlama, bir örgüt veya kuruluşun mevcut pozisyonu ile gelecekte olmak istediği pozisyon arasındaki farkları belirleyen, planlanan süre içinde bu farkları giderecek faaliyetleri uygulayan, performansı izleyen ve sonuçta gelişmeyi hedefleyen bir yol haritası olarak, sonuca odaklı, yönetsel bir araç niteliği taşımaktadır.

Hızlı değişimin yaşandığı 20. Yüzyılın sonlarında, hem özel sektör hem de kamu sektörü, örgütsel faaliyetlerini istenen düzeyde sürdürebilmek için stratejik planlamadan yararlanma eğilimi göstermişlerdir. Kamu yönetiminde bu eğilimin nedenleri arasında; mali disiplini sağlama, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişimi yakalama, artan talep ve kamu hizmetleri karşısında daha etkili hizmet sunma gereği sayılabilir. Kamu örgütleri, hem vatandaşı memnun etmek hem de kıt kaynakların en ekonomik şekilde kullanımını sağlamak maksadıyla, stratejik düşünerek, kurumsal hedefleri toplum ihtiyaçlarıyla örtüşüren

tercihlerde bulunmak durumundadırlar. Stratejik planlama ile, kamu örgütlerinde hedefler ve önceliklerin daha iyi belirlenmesi, faaliyetlerin daha etkin uygulanması ve performans takibi maksadıyla stratejik düşüncenin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır. Stratejik düşünme; geleceğe yönelik olası fırsatların ve kuruluşun faaliyetlerine yönelik risklerin öngörülmesini, kurumsal hedeflerin kurumsal vizyona katkı sağlayacak şekilde belirlenmesini gerektirmektedir.

İl, belediye veya köy halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanan yerel yönetimler, kentsel nüfusun çoğalması, toplumsal ihtiyaçların artması ve kamu yönetiminde yerleşme eğilimi gibi nedenlerle önem kazanmıştır. Hızla büyüyen ve çözümü zorlaşan kentsel sorunlar yerel yönetimlerde kit kaynakların daha verimli ve etkin kullanılması ihtiyacını doğurmuştur. Geleneksel yönetim anlayışının değişen ihtiyaçlara cevap verememesi yeni yönetim arayışlarına yol açmıştır (Azaklı, 2002: 418; Yüksel, 2002: 36; Öztop, 2007: 107).

Yerel yönetimlerin kuruluş içi ve çevresel koşullarını daha iyi analiz ederek, belli bir hizmet dönemine yönelik hizmet önceliklerinin ve ihtiyaç duyulan kaynakların belirlenmesine katkı sağlayan stratejik planlama, kısa ve uzun dönemli stratejik hedeflerin başarılması açısından önemlidir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ile gündeme gelmiştir (Yılmaz, 2002: 77). Stratejik planlamanın yasal mevzuata yansımaları ise 24 Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlamıştır. Kanun'un 3. maddesinde stratejik plan "*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*" olarak tanımlanmıştır. Üçüncü bölümde ise stratejik planlama; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans bütçeleme ile birlikte kamu kaynağı kullanımının genel esasları arasında sayılmıştır (madde 7, 8, 9). Kanun'un 9. maddesi, kamu idarelerine geleceğe ilişkin misyon ve vizyon oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda performans ölçümü yapmak ve bu süreci izleme ve değerlendirme amacıyla stratejik plan hazırlamak ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmek için bütçelerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunluluğu yüklemiştir. Ayrıca kanun, kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esasları belirlemek için Devlet Planlama Teşkilatı'nı yetkilendirmiştir (1).

DPT tarafından 2003 yılında "Stratejik Planlama Kılavuzu" hazırlanmıştır. Stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve çizen Kılavuzda stratejik planlamanın amaçları; "makro düzeyde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmek" olarak sıralanmıştır (DPT, 2003: 2). Kılavuz, stratejik planlama kavramını tanıtmakta; kuruluş içi ve dışı faktörlerin inceleneceği durum analizinin genel çerçevesini vermekte; misyon, vizyon, ilkeler, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi gibi temel kavram ve yaklaşımları anlatmakta; strateji geliştirme konusunu işlemekte; belirlenen hedefler doğrultusunda temel faaliyet ve projelerin şekillendirilmesini ve stratejik planın bütçe süreci ile ilişkisini ele almakta; izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik bir şekilde yürütülmesi konusunda bir çerçeve sunmaktadır.

2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca, 2006 yılında 8 kamu idaresinde (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi) pilot uygulama olarak ilk stratejik planlar hazırlanmıştır. Pilot uygulamalardaki yönlendirme, izleme ve değerlendirme işlevi DPT tarafından üstlenilmiştir.

Stratejik planlama yaklaşımı, 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer almıştır.

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, stratejik planın hazırlanması (madde 7/a) ve başkanın görevleri arasında ise belediyenin stratejik plâna uygun olarak yönetilmesi (madde 18/b) yer almaktadır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisini stratejik planı görüşmek ve kabul etmekle (madde 18/a); belediye encümenini stratejik plânı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmekle (madde 34/a); belediye başkanını ise stratejik planı hazırlamakla (madde 41) ve belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmekle (madde 38/b) görevli kılmıştır. Kanun'da, belediyenin faaliyet raporlarının ve bütçesinin stratejik plana uygun olması gerektiği belirtilirken (madde 56 ve 61), nüfusu 50.000'i aşan belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiş (madde 41) ve geçici dördüncü maddede, bu belediyelerin stratejik planlarının 2006 yılından itibaren hazırlanacağı belirtilmiştir.

2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il genel meclisini stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamakla (madde 10); Encümeni stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmekle (madde 26); Valiyi il

özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmekle, kurumsal stratejileri oluşturmak ve bunlara uygun olarak bütçeyi, il özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmekle ve ilgili raporları meclise sunmakla (madde 29/b); genel sekreteri ise il özel idaresini vali adına ve mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve encümen kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlemek ve yürütmekle (madde 35) görevlendirmiştir. Kanun, il özel idaresi faaliyet programlarının ve bütçesinin stratejik plana uygun olarak hazırlanacağını da belirtmiştir (madde 39 ve 44). Ayrıca, Kanunun geçici üçüncü maddesinde il özel idarelerinin stratejik planlarının 2006 yılından itibaren hazırlanacağı belirtilmiştir.

26 Mayıs 2006 tarihinde ise “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır. Yönetmelik, stratejik planlamaya geçiş sürecine ilişkin bir takvim tespit etmiş ve yerel yönetimler dışında kalan kamu idarelerinde ilk stratejik planların 31 Ocak 2009 tarihine kadar hazırlanmasını öngörmüştür (2). Yönetmelikte, stratejik plan çalışmalarına ilişkin genel bir çerçeve çizilmiş, stratejik planlama hazırlık sürecinde, çalışmanın başlatıldığı üst yönetici tarafından duyurulması ve bilgi eksikliklerinin tamamlanması; stratejik plan ekiplerinin oluşturulması ve hazırlık süreçlerinin planlanması; tüm paydaşların sürece katılımının sağlanması; çalışmaların strateji geliştirme birimlerince koordine edilmesi; stratejik planların doğrudan doğruya ilgili kamu idaresi ve çalışanlarınca hazırlanması ve hesap verme sorumluluğunun dikkate alınması gereğine işaret edilmiştir.

Geçen süreç içinde yerel yönetimler, ilki 2006 yılında ikincisi ise 2010 yılında olmak üzere stratejik planlarını hazırlamışlar ve uygulamaya koymuşlardır.

3. STRATEJİK PLANLARIN DEĞERLENDİRİLMESİNDE MEVCUT UYGULAMA

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, yerel yönetimler dışındaki kamu idarelerinin stratejik planlarını değerlendirme için DPT’ye göndermelerini hüküm altına almıştır. Stratejik planlar, değerlendirilmek üzere planın başlangıcından önceki yılın ocak ayında DPT’ye gönderilmekte ve şu açılardan incelenmektedir:

- (1) Kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk,
- (2) Yönetmelik, Kılavuz ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk,
- (3) Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleriyle bağlantıları ve kavramsal tutarlılık,
- (4) Diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık.

DPT, inceleme sonucunda gerek görülen durumlarda, hazırlanan değerlendirme raporunu ilgili idareye üç ay içinde göndermekte ve ilgili idare değerlendirme raporunu dikkate alarak stratejik planı geliştirmektedir. Stratejik planlar, bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında bakanın; diğer kamu idarelerinde ise en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığı’na ve DPT’ye; birer nüshası da TBMM ve Sayıştay’a gönderilmektedir.

Yerel yönetimler bakımından söz konusu değerlendirme ve uygulamaya koyma süreci, stratejik planların ilgili belediye meclisleri ve il genel meclisleri tarafından kabul edilmesini müteakip bilgi amacıyla İçişleri Bakanlığı’na ve DPT’ye gönderilmesi, kamuoyuna duyurulması ve internet sitelerinde yayınlanması biçiminde işlemektedir.

4. ANKARA, İSTANBUL VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE İL ÖZEL İDARELERİNİN STRATEJİK PLANLARININ İNCELENMESİ

4.1. Çalışmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Bu çalışmanın amacı, Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri tarafından hazırlanan ve meclislerinde onaylanarak 1 Ocak 2010 tarihinde uygulanmaya başlanan, 2010-2014 dönemine ait ikinci dönem stratejik planların, tespit edilen kriterler çerçevesinde incelenmesidir. Bu kapsamda ilgili belediyeler ve il özel idarelerine ait stratejik planlar Kalkınma Bakanlığı’nın ilgili web sitesi ve ilgili yerel yönetimlerin web sitelerinden temin edilmiştir. Stratejik planların dönemleri, kapsanan süreler, stratejik planlama ekiplerinin üye sayıları ve ekip başkanlarının görevleri Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1. Stratejik Planlara İlişkin Genel Bilgiler

Yerel Yönetim Birimi	Stratejik Plan Dönemi	Kapsanan Süre (Yıl)	Stratejik Plan Ekibi Üye Sayısı	Ekip Başkanı/ Koordinatör
Ankara Büyükşehir Bld.	2010-2014	5	15	Genel Sekreter
Ankara İl Özel İdaresi	2010-2014	5	32	Genel Sekreter
İstanbul Büyükşehir Bld.	2010-2014	5	Belirsiz	Belirsiz
İstanbul İl Özel İdaresi	2010-2014	5	4	Genel Sekreter
İzmir Büyükşehir Bld.	2010-2017	8	16	Belediye Başkanı
İzmir İl Özel İdaresi	2010-2014	5	13	Genel Sekreter

Çalışmada, *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik* ve *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuz'u* esas alınarak belirlenen ve *Hazırlık, Durum Analizi, Geleceğe Bakış, Maliyet ve İzleme/Değerlendirme* başlıkları altında gruplandırılmış toplam 50 kriterden (Tablo 2) oluşan değerlendirme tabloları kullanılmıştır (Altan vd., 2011).

Oluşturulan kriterler, evet/hayır şeklinde cevaplanabilecek kısa sorular haline dönüştürülmüştür. Stratejik planlar bu çalışma için oluşturulan değerlendirme formuna dayalı olarak incelenmiş ve planlarda yer alan hususların formdaki kriterleri karşılama düzeyi tespit edilmiştir.

Tablo 2. Kriter Dağılım Tablosu

	KRİTER SAYISI
HAZIRLIK SÜRECİ	6
DURUM ANALİZİ	5
Kuruluş İçi Analiz	4
Çevre Analizi	4
GELECEĞE BAKIŞ	4
Misyon	4
Vizyon	4
Temel Değerler	4
Amaçlar	4
Hedefler	4
Stratejiler	3
MALİYETLENDİRME	4
İZLEME VE DEĞERLENDİRME	4
TOPLAM KRİTER	50

Stratejik planları incelemek için oluşturulan tablolarda (Tablo 3-9), satırlar değerlendirme kriterlerini, sütunlar ise ilgili kentler temelinde büyükşehir belediyeleri (BŞB) ve il özel idarelerince (İÖİ) hazırlanmış olan stratejik planları göstermektedir. İlgili kriteri karşılayan stratejik plan için (+); karşılamayan için (-) işareti kullanılmıştır. Stratejik plan içinde, bilgi verilmeyen kriterlerin karşısına (?) işareti konulmuştur. Her tablonun ardından sunulan sütun grafiklerde (Grafik 1-7) ise tablolardaki kriterlerin karşılanma durumları gösterilmiştir.

5. ARAŞTIRMA BULGULARI

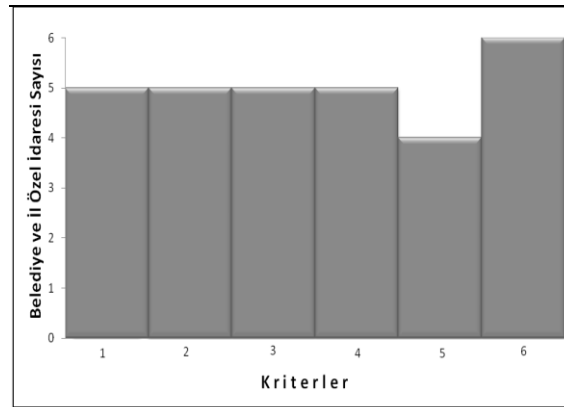
5.1. Hazırlık Sürecine İlişkin Bulgular

Tablo 3. Hazırlık Sürecine İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

HAZIRLIK SÜRECİ KRİTERLERİ		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKARA		İSTANBUL		İZMİR	
		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
1	Planın kapsadığı dönem 5 yıl mıdır?	+	+	+	+	-	+
2	Stratejik Planlama görevlendirmeleri yapılmış mıdır?	+	+	?	+	+	+
3	Stratejik Planlama Ekibi Başkanı üst yöneticiler arasından mı seçilmiştir?	+	+	?	+	+	+
4	Üyelerin farklı uzmanlık alanından seçilmesine dikkat edilmiş midir?	+	+	?	+	+	+
5	Ana hizmet birimlerinin yeterli temsiline dikkat edilmiş midir?	+	+	?	-	+	+
6	Hazırlık süreci safhalara ayrılmış ve bunların hangi tarihlerde sonuçlandırılacağına ilişkin planlama yapılmış mıdır?	+	+	+	+	+	+

Ankara, İstanbul ve İzmir yerel yönetimlerince hazırlanan stratejik planların, hazırlık sürecine yönelik kriterleri karşılama durumları Tablo 3'te gösterilmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi tarafından hazırlanan stratejik planlar, hazırlık süreci kriterlerinin tamamını karşılamaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin stratejik planında, planı hazırlayan ekibe yönelik bilgi sunulmadığından değerlendirme yapılamamıştır. İstanbul İl Özel İdaresinin stratejik planlama ekibi 4 kişiden oluşmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesinin stratejik planı ise 5 yerine 8 yıllık bir süreyi kapsamaktadır.

Grafik 1. Hazırlık Sürecine İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu



Hazırlık sürecine ilişkin kriterlerin karşılama durumu incelendiğinde, planın kapsadığı sürenin beş yıllık olması kriterinin, stratejik plan görevlendirmelerinin yapılması kriterinin, ekip başkanının üst yönetici olması kriterinin, ekip üyelerinin farklı uzmanlık alanlarından seçilmesi kriterinin 5; ana hizmet birimlerinin yeterince temsil edilmesi kriterinin 4 ve hazırlık sürecinin safhalara ayrılması ve takvimlendirilmesi kriterinin 6 kamu idaresi tarafından karşılandığı görülmektedir (Grafik 1).

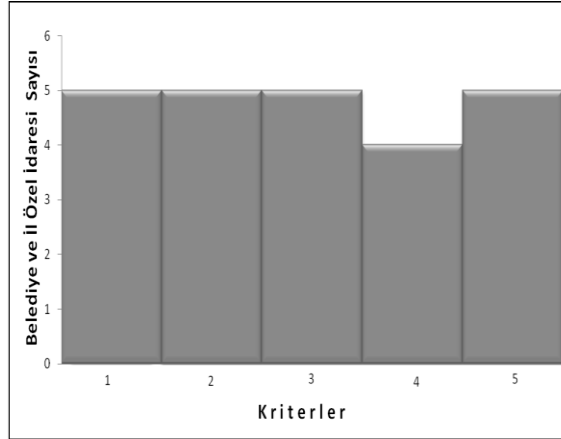
Durum Analizine İlişkin Bulgular

Tablo 4. Durum Analizine İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

DURUM ANALİZİ KRİTERLERİ		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKARA		İSTANBUL		İZMİR	
		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
1	Kuruluşun tarihçesi, bugüne kadar geçirdiği kritik aşamalar ve önemli dönüşümler açıklanmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
2	Kuruluşun yükümlülükleri ve bunların kaynakları (mevzuat analizi) belirtilmiş midir?	+	+	+	-	+	+
3	Kuruluşun paydaşları belirlenmiş midir?	+	+	+	-	+	+
4	Paydaşlar sınıflandırılmış mıdır?	+	+	+	-	+	-
5	Paydaş görüşlerinin alınmasında yöntem, zamanlama, sorumlular, raporlama ve değerlendirmeye ilişkin çerçeve oluşturulmuş mudur?	+	+	+	-	+	+

Stratejik planlarda “durum analizi” kriterlerinin karşılanma durumları Tablo 4’te gösterilmiştir. Buna göre, durum analizi kriterlerinin karşılanması açısından İstanbul İl Özel İdaresi hariç, tüm kamu idarelerinin başarılı olduğu görülmektedir. İstanbul İl Özel İdaresinin stratejik planında, durum analizi bulunmamaktadır. İzmir İl Özel İdaresinin stratejik planında ise paydaşlar belirtilmiş ancak herhangi bir sınıflandırma yapılmamıştır.

Grafik 2. Durum Analizine İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

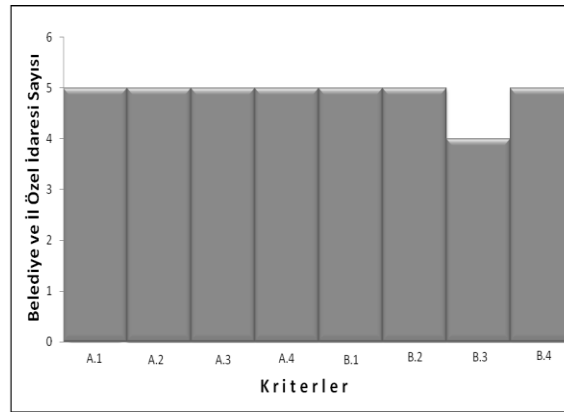


Durum analizine ilişkin kriterlerin karşılanma durumu açısından bir değerlendirme yapıldığında, tüm kriterlerin yüksek oranda karşılanmış olduğu görülmektedir (Grafik 2).

Tablo 5. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizine İlişkin Kriterlerin Karşılanma Durumu

İÇ VE ÇEVRE ANALİZİ KRİTERLERİ		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKARA		İSTANBUL		İZMİR	
		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
A. Kuruluş İçi Analiz							
1	Kuruluşun örgütsel yapısı, yapılan önemli değişiklikler, gündemdeki değişim ihtiyaçları, izleme ve değerlendirme sistemi dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
2	Kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı, eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimleri dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
3	Kuruluşun teknolojik alt yapısı, teknoloji kullanma düzeyi dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
4	Mali kaynaklar, bütçe büyüklüğü, araç, bina envanteri ve diğer varlıklar dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
B. Çevre Analizi							
1	Kuruluşun faaliyet alanında Dünyadaki ve Türkiye'deki durum ve gelişmeler dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
2	Kuruluş çevresindeki temel eğilimler ve sorunlardan kuruluşu yakından ilgilendirenler belirlenmiş ve kuruluşa etkileri dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	-	+	+
3	Ulusal Ölçekli Programlar (Kalkınma Planları, Orta ve Uzun Vadeli Programlar) dikkate alınmış mıdır?	+	-	+	-	+	+
4	Kuruluşun güçlü ve zayıf yanları ile, karşılaşılabileceği riskler ve belirsizliklere yer verilmiş midir?	+	+	+	-	+	+

Grafik 3. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi Kriterlerinin Karşılanma Durumu



“Kuruluş İçi Analiz” ve “Çevre Analizi” kriterlerinin karşılanma durumları Tablo 5’te gösterilmiştir. Bu tabloya göre, İstanbul İl Özel İdaresi hariç, tüm kamu idarelerinin bu alanda başarılı olduğu görülmektedir. İstanbul İl Özel İdaresinin stratejik planında, kuruluş İçi analiz ve çevre analizi yapıldığına ilişkin bilgi bulunmamaktadır. Ankara İl Özel İdaresinin stratejik planında ise, ulusal ölçekli programlarda yer alan, yerel yönetim birimleriyle ilgili hususlara değinilmemiştir.

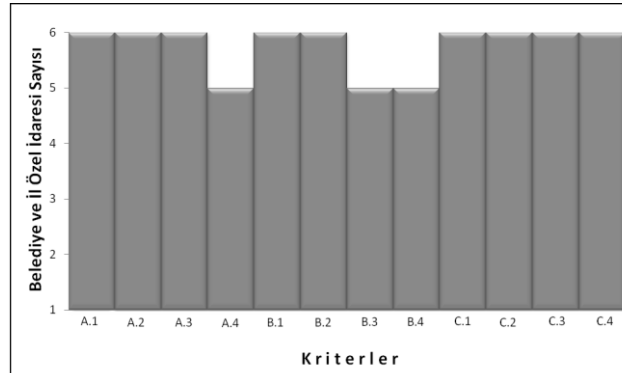
“Kuruluş İçi analiz” ve “çevre analizi”ne ilişkin kriterlerin karşılanma durumu açısından bir değerlendirme yapıldığında, tüm kriterlerin yüksek oranda karşılanıldığı tespit edilmiştir (Grafik 3).

5.2. Geleceğe Bakışa İlişkin Bulgular

Tablo 6. Vizyon, Misyon ve Temel Değerlere İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKARA		STANBUL		İZMİR	
GELECEĞE BAKIŞ KRİTERLERİ (I)		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
A. Misyon Bildirimi							
1	Misyon kuruluşun var oluş nedenini belirtiyor mu?	+	+	+	+	+	+
2	Kuruluşun faaliyet alanı belirtiliyor mu?	+	+	+	+	+	+
3	Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler belirtiliyor mu?	+	+	+	+	+	+
4	Misyon ifadesi özlü, açık ve etkileyici midir?	+	+	+	-	+	+
B. Vizyon Bildirimi							
1	Kısa ve akılda kalıcı mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Özgün müdür?	+	+	+	+	+	+
3	İlham verici ve iddialı mıdır?	+	-	+	+	+	+
4	Gelecekteki başarıları ve idealleri tanımlamakta mıdır?	+	-	+	+	+	+
C. Temel Değerler Bildirimi							
1	Temel ilke ve inançlar açık ve kesin bir dille ortaya konulmakta mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemekte midir?	+	+	+	+	+	+
3	Kuruluşun çalışma felsefesini açıklamakta mıdır?	+	+	+	+	+	+
4	Kuruluşun temel ilkeleri, standartları ve ideallerine yer verilmiş midir?	+	+	+	+	+	+

Grafik 4. Vizyon, Misyon ve Temel Değerlere İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

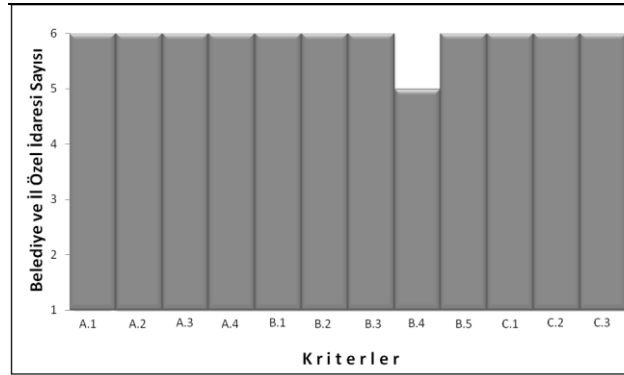


Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin stratejik planlarında geleceğe bakış kapsamında misyon, vizyon ve temel değerler bildirim kriterlerinin karşılama durumları Tablo 6'da gösterilmiştir. Misyon, vizyon ve temel değerlere ilişkin kriterlerin karşılama durumu açısından Ankara ve İstanbul İl Özel İdarelerinin stratejik planlarında bazı eksikler bulunmakta olup, diğer stratejik planlar tüm kriterleri karşılamaktadır (Grafik 4).

Tablo 7. Amaç, Hedef ve Stratejilere İlişkin Kriterlerin Karşılanma Durumu

		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKAR A		İSTANBU L		İZMİR	
GELECEĞE BAKIŞ KRİTERLERİ (I)		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
A. Amaçlar							
1	Kurumsal misyona katkısı var mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Kurumsal misyon, vizyon ve temel değerler ile uyumlu mudur?	+	+	+	+	+	+
3	Ulaşılması hedeflenen sonuçlar açık bir şekilde ifade edilmekte midir?	+	+	+	+	+	+
4	Amaçlar orta vadeli bir zaman dilimini kapsamakta mıdır?	+	+	+	+	+	+
B. Hedefler							
1	Yeterince açık ve anlaşılabilir midir?	+	+	+	+	+	+
2	Ölçülebilir midir? (miktar, zaman, kalite veya maliyet)	+	+	+	+	+	+
3	Sonuç odaklı mıdır?	+	+	+	+	+	+
4	Zaman çerçevesi belli midir?	-	+	+	+	+	+
5	Vizyon, misyon, temel değerler ve amaçlar ile uyumlu mudur?	+	+	+	+	+	+
C. Stratejiler							
1	Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumları dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Amaç ve hedeflere ulaşmakta karşılaşılan sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilmiş midir?	+	+	+	+	+	+
3	Stratejiler amaç ve hedeflere ulaşmak için yapılması gerekenleri cevaplamakta mıdır?	+	+	+	+	+	+

Grafik 5. Amaç, Hedef ve Stratejilere İlişkin Kriter Karşılama Durumu



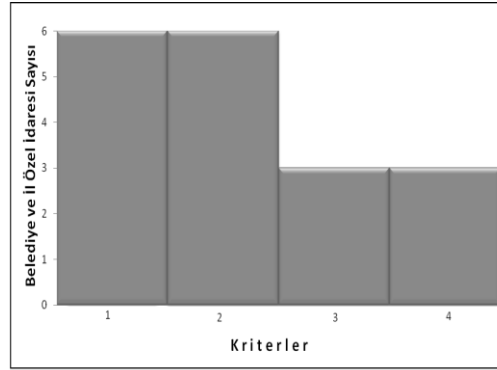
Amaç, hedef ve stratejilere ilişkin kriterlerin karşılanma durumu açısından bir değerlendirme yapıldığında, kamu idarelerinin yüksek oranda başarılı oldukları anlaşılmaktadır (Tablo 7 ve Grafik 5). Tek eksiklik; Ankara Büyükşehir Belediyesinin stratejik planında hedeflere yönelik zaman çerçevesi belirlenmemiş olmasıdır.

5.3. Maliyetlendirmeye İlişkin Bulgular

Tablo 8. Maliyetlendirmeye İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

MALİYETLENDİRME KRİTERLERİ		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKARA		İSTANBUL		İZMİR	
		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
1	Hedefi gerçekleştirecek alternatif faaliyetler/projeler ortaya konulmuş mudur?	+	+	+	+	+	+
2	Hedefin yerine getirilmesi sürecinde faaliyetin/projenin rolü ve önemi belirlenmiş midir?	+	+	+	+	+	+
3	Her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmiş midir?	+	+	-	-	-	+
4	Amaç maliyetleri toplanarak stratejik planın yıllık ve beş yıllık toplam maliyeti belirlenmiş midir?	+	+	-	-	-	+

Grafik 6. Maliyetlendirmeye İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

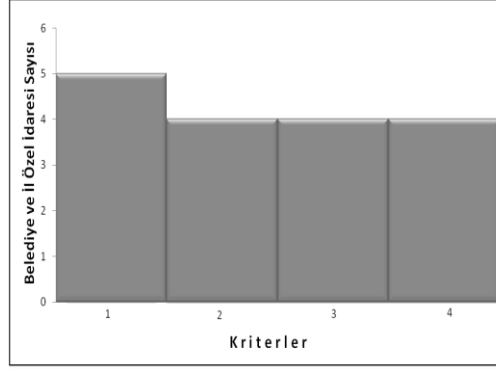


“Maliyetlendirme”ye ilişkin kriterlerin karşılama durumu açısından bir değerlendirme yapıldığında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi ile İzmir Büyükşehir Belediyesinin belirlenen hedefler için maliyet öngörüsünde bulunmadıkları ve dolayısıyla stratejik planın yıllık ve beş yıllık maliyet toplamlarını da belirlemedikleri görülmektedir (Tablo 8 ve Grafik 6).

5.4. İzleme ve Değerlendirmeye İlişkin Bulgular

Tablo 9. İzleme ve Değerlendirmeye İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

İZLEME/DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ					
		ANKARA		İSTANBUL		İZMİR	
		BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ	BŞB	İÖİ
1	Planda yer alan amaç ve hedeflere yönelik proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu belirlenmiş midir?	+	+	-	+	+	+
2	Sorumlu olunan faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceği belirtilmiş midir?	-	+	-	+	+	+
3	Performans göstergeleri ile ilgili verilerin düzenli olarak toplanması ve değerlendirilmesine dikkat edilmiş midir?	+	+	+	+	-	-
4	İzleme ve değerlendirme faaliyeti sonucunda toplanan bilgiler değerlendirilerek stratejik planın gözden geçirilmesine dikkat edilmekte midir?	+	+	+	+	-	-

Grafik 7. İzleme ve Değerlendirmeye İlişkin Kriter Karşılama Durumu

“İzleme ve değerlendirme”ye ilişkin kriterlerin karşılanma durumu açısından bir değerlendirme yapıldığında, Ankara Büyükşehir Belediyesi stratejik planında faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceğine yer verilmemiş, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin stratejik planında ise amaç ve hedeflere yönelik faaliyetler bazında sorumlular belirlenmemiş ve faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceği planlanmamıştır. Ayrıca, İzmir Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresinin stratejik planlarında performans göstergeleri ile ilgili verilerin düzenli toplanıp değerlendirilmesi ve toplanan bilgilerle stratejik planın gözden geçirilmesine yönelik planlama yapılmadığı tespit edilmiştir (Grafik 7).

SONUÇ

Çalışmada, Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerince 2010-2014 dönemine ilişkin olarak hazırlanıp, kendi meclislerinde onayı müteakip 1 Ocak 2010 tarihinde uygulamaya konulan ikinci dönem stratejik planlar, ilgili Yönetmelik ve Kılavuz esas alınarak oluşturulan kriterler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Maliyetlendirme safhası, stratejik planlarda en çok görülen iki eksiklikten biri olarak ortaya çıkmaktadır. İncelenen stratejik planların yarısında, yapılacak her bir faaliyete ilişkin tahmini maliyetler ile yıllık ve beş yıllık tahmini toplam maliyetlerin belirlenmemiş olduğu görülmektedir. Kamuda stratejik planlama uygulamasının en önemli amaçlarından ikisi; mali disiplinin sağlanması ve kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasıdır. Dolayısıyla, yerel hizmet öncelik ve maliyetlerinin planlanması önem arz etmektedir.

İzleme ve değerlendirme süreci, en çok görülen ikinci eksikliktir. Elde edilen bulgular, belirlenen hedeflere yönelik proje ve faaliyetlerin sorumlularının tespit edilmediğini; performans göstergeleri ile ilgili verilerin düzenli toplanıp değerlendirilmesine ve gerektiğinde stratejik planın gözden geçirilerek güncellenmesine yönelik yeterli planlamanın yapılmadığını; hedef ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için tespit edilen zamanların çok geniş tutulduğunu göstermektedir. Stratejik planlama vasıtasıyla, kamu yönetiminde kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenilmesi ve hesap verme sorumluluğunu geliştirilmesi amaçlanmaktadır. İzleme ve değerlendirme süreci stratejik planın uygulama ayağını takip etmek ve sorumluların performansını denetlemek açısından önemlidir. Değerlendirme ve performans analizi, uygulama sonuçları ile önceden belirlenen stratejik amaç/hedef ve faaliyetlerin karşılaştırılmasıdır. Bu karşılaştırmanın sağlıklı yapılabilmesi için başarı standartlarının, başka bir deyişle varılması istenen sonuçların neler olduğu ve sorumluların kimler veya hangi birimler olduğunun net olarak belirlenmesine ihtiyaç vardır.

Bazı stratejik planlar içinde, stratejik plan görevlendirmesi yapıлып yapılmadığına ve/veya stratejik plan ekibi başkanı ile üyelerinin kimlik/unvan ve uzmanlık alanlarına ilişkin bilgi sunulmadığı dikkati çekmektedir. Stratejik planlama ekibinin plan içinde belirtilmesi, ekip üyelerini motive edecek ve stratejik plan sürecindeki katkı ve sorumluluklarını arttıracaktır.

Ortaya çıkan bulgular, büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin stratejik plan gereklerini önemli ölçüde karşıladıklarını göstermektedir. Ancak, özellikle stratejik planın mali boyutunun planlanmasında ve izleme ve değerlendirmeye ilişkin yöntemlerin belirlenmesindeki eksiklikler göze çarpmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri, görülen eksiklikleri giderdikleri takdirde, önceki stratejik planlardan edindikleri tecrübeleri de kullanarak ileriki dönemlerde daha iyi stratejik planlar hazırlayabileceklerdir.

SON NOTLAR

(1) 8 Haziran 2011 tarihinde, 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan, 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, Devlet Planlama Teşkilatı da Kalkınma Bakanlığı bünyesine geçirilmiştir.

(2) Kalkınma Bakanlığının web sitesinde; Mart 2011 itibarıyla merkezi yönetim kapsamındaki 188 kamu idaresinden gönderilen 140 taslak planın değerlendirilerek ilgili kuruluşlara değerlendirme raporu gönderildiği, bunlardan 124’ünün nihai planlarını oluşturarak DPT’ye ilettiği ve 48 idarenin ise stratejik plan çalışmalarını sürdürmekte olduğu belirtilmiştir.

KAYNAKÇA

- AL, H. (2007) “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”; Editörler: Eryılmaz, Bilal; Eken, Musa; Şen, M. Lütfi “Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar”, s.1-23, Nobel Yay., Ankara.
- ALTAN, Y.; KERMAN, U.; ÖZTOP, S. (2011), “Belediyelerde Stratejik Planlama Deneyimi: Dönemsel bir Karşılaştırma”, KAYFOR 9 Sempozyumu, 19-21 Ekim 2011, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2010), “Ankara Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı”, <http://www.ankara.bel.tr> (01.07.2011).
- ANKARA İL ÖZEL İDARESİ (2010), “Ankara İl Özel İdaresi 2010-2014 Kurumsal Stratejik Planı”, TC Ankara İl Özel İdaresi Stratejik Yönetim Yayın No:6, <http://www.ankaraozelidare.gov.tr> (25.10.2011).
- AZAKLI, S. (2006), Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Paydaş Analizinin Önemi” e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 52.
- ÇEVİK, H. (2010), Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yay. Ankara.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2003), Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2006), Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Sayı: 26719, 26 Mayıs 2006.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2006), Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2010), “İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı”, <http://www.ibb.gov.tr> (01.07.2011).
- İSTANBUL İL ÖZEL İDARESİ (2010), “İstanbul İl Özel İdaresi 2010-2014 Beş Yıllık Stratejik Planı”, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, <http://www.ioi.gov.tr> (25.10.2011).
- İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2010), “İzmir Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı”, <http://www.izmir.bel.tr> (01.07.2011).
- İZMİR İL ÖZEL İDARESİ (2010), “İzmir İl Özel İdaresi 2010-2014 Stratejik Planı”, İzmir İl Özel İdaresi Yayını, <http://www.izmirozelidare.gov.tr> (25.10.2011).
- KALKINMA BAKANLIĞI, <http://www.dpt.gov.tr>; <http://www.sp.gov.tr/default>; <http://www.sp.gov.tr/spler> (01.10.2011).
- ÖZTOP, S. (2007), “Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması”, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- PARLAK, B. & SOBACI, Z. (2010): Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, 3.Baskı, Alfa Aktüel Yay., Bursa.
- TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr> (01.08.2011)
- TÜMER, S. (1993), “Neden Stratejik Yönetim”, Verimlilik Dergisi, Sayı:1, 1993/1, Ankara.
- YILMAZ, K. (2002), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, Ankara, s.67-86.
- YÜKSEL, F. (2002), ”Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002, s.31-41.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kabul Tarihi: 10 Aralık 2003, Resmi Gazete, Sayı:25326, 24 Aralık 2003.
- 2003/14 no’lu ve “2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Hazırlık Çalışmaları” konulu Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 4 Temmuz 2003.
- 2004/37 no’lu ve “2005 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı” konulu Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 19 Temmuz 2004.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, , Kabul Tarihi: 10 Temmuz 2004, Resmi Gazete, Sayı: 25531, 24 Temmuz 2004.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 22 Şubat 2005, Resmi Gazete, Sayı: 25745, 4 Mart 2005.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3 Temmuz 2005, Resmi Gazete, Sayı: 25874, 13 Temmuz 2005.