

STRATEJİK YÖNETİM YAKLAŞIMI VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANLARI ÜZERİNE BİR İNCELEME*

THE APPROACH OF STRATEGIC MANAGEMENT AND A REVIEW OF STRATEGIC PLANS OF ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

Recep BOZLAĞAN¹

Onur AKÇAKAYA²

Öz

Kamu yönetiminde yaklaşık son otuzbeş yıldır, büyük ivme gösteren paradigmalardan birisi de şüphesiz stratejik yönetimdir. Stratejik yönetim; gerek gelişmiş, gerekse de Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerinde etkin, verimli, hızlı, akılcı, öngörülü, bilimsel ve stratejik düşünce temelli bir yönetim mekanizması oluşturmak amacıyla kullanılmaktadır. Stratejik yönetim süreci, planlamanın yanında performans esaslı bütçeleme ve izleme-değerlendirme aşamalarını da içeren çok süreçli bir mekanizmadır. Bu makalede, İstanbul Büyükşehir Belediyesi alan çalışması olarak seçilmiş; İ.B.B. stratejik yönetim süreci, bütün aşamaları ile birlikte 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ulusal ve uluslararası literatür çerçevesinde oluşturulan özgün bir model üzerinden detaylı bir incelemeye tabi tutulmuştur. İncelemeler sonucunda, tespit edilen sorunlu alanlara ilişkin çözüm önerileri getirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Strateji, İ.B.B., Stratejik Yönetim, Performans Esaslı Bütçeleme, İzleme-Değerlendirme ve Raporlama.

Abstract

Over the last thirty five years, one of the paradigm that has shown a great momentum in the field of public administration, is undoubtedly strategic management. Strategic management is used in local governments of both developed and developing countries such as Turkey, to create an effective, efficient, fast, rationalist, visionary, scientific and strategic thinking based management mechanism. Strategic management is a multi process mechanism including the stages of performance-based budgeting, monitoring, evaluation and reporting in addition to planning. In this article, Istanbul Metropolitan Municipality is selected as a field study and I.M.M. strategic management process has been subjected to a detailed analysis with its all phases within an original model which is created within the framework of Public Financial Management and Control Law (No: 5018) and national and international literature. As a results of examinations, it is aimed to provide solutions for problematic areas.

Keywords: Strategy, I.M.M, Strategic Management, Performance Based Budgeting, Monitoring-Evaluation and Reporting.

*Bu makale, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yerel Yönetimler A.B.D.'da doktora tezi olarak kabul edilen, Onur Akçakaya'ya ait Stratejik Yönetim Yaklaşımı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir İnceleme (2016) isimli tezden üretilmiştir.

***Sorumlu yazar, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi.

¹ Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı.

² Sorumlu yazar, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi.

Giriş

1980’li yıllardan bugüne, yaygın kamu yönetimi anlayışı, bir takım yeni paradigmalarda tesirinde köklü değişim ve dönüşümler yaşamıştır. Gelişmiş batı devletlerinde, özellikle de Anglo-Sakson hukukuna sahip A.B.D., Kanada, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerde ortaya çıkan ve “yeni kamu yönetimi”, “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” gibi farklı kavramlarla ifade edilen bu yeni yönetim süreçlerinin temelinde; kamuda etkinlik, verimlilik, hızlilik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve kalite gibi ilkeler bulunmaktadır. Hiç şüphesiz, kamuda benzer ilkeleri düstur edinen stratejik yönetim yaklaşımı, bu yeni yönetim modellerinden ayrı düşünülemez.

Küreselleşme (globalism) ve küyerelleşme (glocalism) sürecinde, dünya üzerinde yerel yönetimlerin de içinde bulunduğu birçok kamu kurum ve kuruluşu; daha akılcı, etkin, verimli, sonuç odaklı, öngörülü ve stratejik düşünce temelli bir yönetim mekanizması kurgulamak için stratejik yönetimi etkin bir enstrüman olarak değerlendirmektedir. Bugün; New York, Toronto, Londra, Sidney ve Tokyo gibi küresel ölçekli kent, kıyasıya rekabet ortamında strateji süreçlerini fazlasıyla önemsemektedir.

Ülkemizde ise gerek İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehir belediyelerinde, gerekse de küçük ve orta ölçekli belediyelerde stratejik yönetimin giderek önem kazandığı görülmektedir. Dahası, stratejik yönetim, yerel yönetimlerde alternatif bir metot olmanın ötesinde, bir yükümlülük haline gelmiştir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yerel yönetimlerin de içinde sayıldığı birçok kamu kurum ya da kuruluşu stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Öte yandan, ülkemizdeki belediyelerin yapı, işleyiş ve fonksiyonlarını düzenleyen 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da stratejik yönetim kavramının belli başlı bir hukuki zemine oturtulmuş olduğunu görmekteyiz.

Bu çalışma, yerel yönetimlerde stratejik yönetim sürecini İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden incelemektedir. Evvela, stratejik yönetim hususunda temel kanun hükmündeki Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, sürecin temel aşamaları tespit edilmiştir. Akabinde, ulusal ve uluslararası literatürden faydalanılarak, stratejik yönetimin yaygın ilkeleri ortaya konmuş ve bu ilkeler ilgili aşamalara yerleştirilmek suretiyle bir analiz modeli oluşturulmuştur. İ.B.B.’nin son iki stratejik planı (2010-2014 ve 2015-2019 süreçleri), oluşturulan model çerçevesinde mukayeseli bir biçimde incelenmiş; sorunlu alanlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonuç bölümünde, Türkiye’nin kamu yönetimi yapısı da göz önünde bulundurularak, tespit edilen sorunlu alanlarayönelik çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

1. Teorik Çerçeve

1.1. Strateji Kavramı

Oxford Sözlüğü’nde; “strateji” kelimesi, İngilizce’deki “strategy”, Fransızca’daki “stratégie” ve Yunanca’daki “stratēgia” “stratēgos” kelimeleri ile karşılanmaktadır (Oxford Dictionaries, 2015). Asıl itibariyle Yunanca kökenli olan kavram, “kaynakların etkin kullanımı neticesinde düşmanın yok edilmesi amacıyla

yapılan planlama” anlamına gelmektedir (Bracker, 1980: 219).Büyük Türkçe Sözlük’te ise “strateji’nin orijini Fransızca’daki “stratégie” sözcüğüne dayandırılmaktadır. Stratejinin birinci karşılığı, “izlem”; ikinci karşılığı ise “bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı, sevkülceş” olarak gösterilmektedir (TDK Türkçe Sözlük, 2015).

Günümüzde yaygınca kullanılan bir kavram olan strateji, kendi şahsına münhasır bireylerden, devasa organizasyonların en üst yöneticilerine kadar herkesin ihtiyaç duyduğu bir olgudur. Strateji sahibi olmak, kısa vadeli olan yerine uzun vadeli olanı görmeyi sağlar.Bu bağlamda, sonuçlar daha ortaya çıkmadan olası nedenler üzerine odaklanma fırsatı yaratır. Freedman stratejiyi, “bir ormandaki ağaçları teker teker görmek yerine, bütün bir ormanı görebilmeye ve algılayabilmeye” benzetmektedir (Freedman, 2013: 9).

Strateji kelimesi kökeni itibariyle askeri literatürden gelmektedir.Kavram, Eski Yunan’da General Strategos’un savaşlardaki bilgi, taktik ve eylemlerini ifade etmek için kullanılmıştır (Demir ve Yılmaz, 2010: 70; Erkul, 2013: 118). Sonraları ise birçok felsefeci tarafından benimsenmiştir. Örneğin; Homer, Euripides, Sokrates gibi birçok felsefeci ve düşünür, strateji üzerine düşünmüştür. Öte yandan; Sokrates’in, Antisthenes’e karşı giriştiği seçim yarışını kaybeden Nichomachides’e nasihatte bulunurken strateji kavramına vurgu yapması meşhurdur (Bracker, 1980: 219).

Strateji kavramının dar ve geniş anlamlarına göz atmakta fayda vardır. Dar anlamda strateji, “savaşın kazanılması amacıyla askeri araç ve gereçlerin kullanılması”dır. Geniş anlamda ise; “bir ulusun siyasal hedeflerini gerçekleştirebilmek için kaynaklarını düzen içerisinde yönlendirmesi” olarak tanımlanabilir (Aydın ve Diğerleri, 2012: 3-5). Burada, her iki tanımda da ortak olan unsurların amaç, kaynak ve sistematik olduğuna dikkat etmek gerekir.

Kavramın, işletme ve yönetim bilimleri içinde özel bir yeri vardır. Porter (1996:1)’de yaptığı strateji tanımında tam da bu hususa dikkat çekmiştir. O’na göre strateji; “farklı eylemlerin bir araya gelmesiyle oluşan, organizasyon için son derece değerli ve benzersiz bir pozisyon alma süreci”dir.

1.2. Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları, literatürde genellikle birbirinin yerine kullanılmaktadır.Birçok yazar, stratejik yönetim ve stratejik planlama (buna stratejik düşünce de dahil edilebilir) kavramları arasındaki farkları ortaya koyma noktasında çokça uğraşa girmemektedir.Bu nedenle,her iki kavram içi içe geçmiş gibi gözükmemektedir.Öte yandan, bazı yazarlar, stratejik planlamayı stratejik yönetimin, stratejik yönetimi ise stratejik düşünme kavramının içinde değerlendirme eğilimindedir (Nickols, 2011:7). Biz, kavram kargaşasına girmemek ve asıl odak noktamızdan ayrılmamak adına iki kavramı arasındaki farkı tartışmayacağız.

Stratejik yönetim, ilk kez 1960’lı yıllarda bir özel sektör tecrübesi olarak ortaya çıkmıştır.Gelişme ve değişmelerebağlı olarak, 1980’li yıllardan sonra kamu sektörüne de sirayet etmiş, özellikle gelişmiş batı devletlerinde, kamu kesiminde ağırlık kazanmaya başlamıştır (Demir ve Yılmaz, 2010: 72).

Son yıllarda ise kamu sektöründe stratejik planlamaya yönelik ilgi ivme kazanmıştır. Böylelikle, akademisyenler ve uygulayıcılar kavram üzerine daha fazla eğilmeye başlamışlardır. Hatta, Poister ve Streib gibi yazarlar epeyce ileri gitmiş; stratejik planlamayı “ortodoks (doğru, eksiksiz anlamında) kamu yönetiminin mi-henk taşı” olarak nitelendirmişlerdir (Poister ve Streib, 2005:45).

Günümüz dünyasında, etkili ve sonuç odaklı bir kamuyönetimi mekanizması yaratmak, stratejik planlama kapasitesi gelişmiş kamu kurumları ile mümkündür. Aslında bunun tersi de söylenebilir. Yani, stratejik yönetim, kamu kurumlarının yönetim kapasitelerini artırma ve süreklilik arz eden politikalar geliştirme açılarından önemlidir. Zira, bu yönetim modeli, kurumun hedefleri doğrultusunda tutarlı, etkin ve sistematik bir yönetim mekanizması kurgulamak için bütün yönetim süreçlerini birleştirici bir özelliğe sahiptir. Poister ve Streib; stratejik yönetimin kamu kurumlarında üç farklı fonksiyonundan bahsetmektedir. Birinci fonksiyon, kurumun bütün yönetim seviyelerinde ortak amaçlar ve hedefler oluşturmaktır. İkincisi, kurumun yönetim sürecini arzu edilen dış çevre sonuçları ile uyumlu hale getirmektir. Üçüncüsü ise operasyonel, taktiksel ve günlük kararları uzun vadeli hedeflerle örtüştürmektir (Poister ve Streib, 1999: 308).

Son tahlilde, stratejik yönetimi, organizasyonun uzun vadede etkinliğini sağlama, geleceğe dönük düşünme, amaçları analiz etme, hedefleri değerlendirme ve geleceğe yönelik eylemleri bir arada kurgulamayı amaçlayan bir süreç olarak tanımlayabiliriz (Poister ve Streib, 2005: 45-46).

1.3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim

Türkiye’de kamuda stratejik planlama ya da diğer bir ifadeyle performans yönetimi sistemi, alan uzmanları ve akademisyenler tarafından çeşitli aşamalarda incelenebilmektedir. Ancak, temel kanun hükmünde olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (K.M.Y.K.K.) çerçevesinde, genel olarak dört aşamalı bir süreçten bahsedebiliriz. Bu aşamalar aşağıdaki gibidir (Efe, 2012: 130):

- Stratejik Planlama Aşaması
- Performans Esaslı Bütçeleme Aşaması
- İzleme, Değerlendirme ve Raporlama Aşaması
- Denetim ve Hesap Verebilirlik

Burada önemli bir hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Şöyle ki; yukarıda bahsedilen ilk üç aşama, ülkemizde stratejik yönetim sürecinin sahibi ve muhatapı olan kamu kurum ve kuruluşlarının inisiyatifinde gerçekleşmektedir. Dördüncü aşama olan denetim ve hesap verebilirlik aşaması ise İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü gibi kurumların da süreç dahil olmasıyla gerçekleşmektedir. Bu bağlamda, odak noktamız olan İ.B.B. süreçlerinin dışına çıkmamak ve çalışmayı amacından saptırmamak için dördüncü aşamaya yer verilmemiş, ilk üç aşama dikkate alınmıştır.

2. Stratejik Yönetim Analiz Modeli

Bu bölümde, ulusal ve uluslararası literatür taranarak kamuda stratejik yönetim uygulamalarına ilişkin yaygın ilkeler ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu ilkeler, benimsenmiş olduğumuz üç aşamalı yapı içerisinde ilgili yerlere yerleştirilmiştir. Böylelikle, incelemelerde esas teşkil etmesi için bir analiz modeli oluşturmak amaç edinilmiştir.

2.1. Stratejik Planlama Aşaması

Stratejik planlama aşaması, sürecin temelini oluşturduğundan bir hayli önem arz etmektedir. Bu aşamada, stratejik amaç ve hedeflere uygun stratejiler belirlendiği gibi misyon ve vizyon tanımları da yapılmaktadır. Bu bakımdan, stratejik planlama adeta sürecin temeli gibidir.

Alan çalışmalarına göre, kapsamlı bir stratejik planda dokuz temel boyut göz önünde bulundurulmaktadır. Bunlar; yönetim kapasitesi, liderlik, katılım, süreç elemanları, geniş yayılım, insan kaynakları yönetimi, planlar arası entegrasyon, görev ve sorumlulukların tanımlanması, organizasyonun gelecekte konumlandırılması olarak sıralanabilir (Edwards, 2012: 20; Eryiğit, 2012: 227; DiNapoli, 2003: 4-6, 20; Bryson, 1988: 74-78).

2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Aşaması

Kamu kuruluşları, 5018 Sayılı K.M.Y.K.K. çerçevesinde yürütecekleri faaliyet ve projeleri içeren performans programları hazırlamaktadır. Performans programları yıllık olarak hazırlanmakta ve performans hedeflerini ve göstergelerini içermektedir. İşte performans esaslı bütçeleme sisteminin özelliği; bütçenin stratejik plan ve performans programı ile uyumlu bir şekilde hazırlanmasıdır (Efe, 2012:130). Performans esaslı bütçeleme bir takım gereksinimleri bulunmaktadır. Şimdi, bu hususlara değinelim.

Evvela, kurum tarafından hazırlanan bütçenin, stratejik plan ile uyum içerisinde olması büyük önem arz etmektedir. Zira, kamusal kaynakların belirlenen hedefler ve önceliklere yönelik olarak tahsis edilmesi, dolayısıyla amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi buna bağlıdır. Bu bağlamda, 5018 Sayılı Kanun büyük önem arz etmektedir. Şöyle ki; bahse konu kanunun 9.ve 13. maddelerinde özetle; kamu idarelerinin bütçelerini ve program ve proje bazındaki kaynak tahsilerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedeflerine ve performans göstergelerine dayandırmalarının zorunlu olduğu belirtilmektedir (Arslan, 2012: 37-38).

İkinci olarak, performans esaslı bütçeden bahsedebilmek için kurumsal performansın ölçülebilir olması gerekmektedir. Performans ölçümü ise ancak performans programlarında oluşturulan performans kriterleri ile yapılabilir. Performans kriterleri, stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak amacıyla oluşturulan, planların başarı seviyesini ve kurumsal performansı ölçmeye yarayan unsurlardır. Performans kriterleri; girdi, süreç, çıktı, sonuç gibi sürecin her aşamasında ölçme ve değerlendirme yapmaya olanak sağlamaktadır. Ayrıca, kaynakların ne derece etkili, verimli ve ekonomik olarak kullanıldığı performans kriterleri aracılığıyla tespit edilebilmektedir (Murat ve Bağdigen, 2008: 94).

2.3. İzleme, Değerlendirme ve Raporlama Aşaması

İzleme, değerlendirme ve raporlama aşaması, stratejik yönetimin başarı seviyesinin ortaya konulabilmesi noktasında büyük önem arz etmektedir. Objektif ve bilimsel bir izleme ve raporlama, ancak performans programlarındaki yıllık hedefler ile faaliyet raporlarındaki yıl sonu gerçekleşen rakamlarının mukayese edilmesi ile mümkün olabilir.

Bu aşamaya örnek olarak, kamu kurumlarının K.M.Y.K.K.'nın 41. maddesine istinaden hazırlanmış oldukları faaliyet raporlarını gösterebiliriz. Faaliyet raporları, kurumların yıllık faaliyetlerini, mali bilgilerini ve performans değerlendirmelerini içermektedir. Bu rapor, her kurum tarafından gereği için Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na sunulmakta; ayrıca kamuoyuna duyurulmaktadır (Efe, 2012: 130).

3. İ.B.B.'de Stratejik Yönetim Süreci

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik yönetim süreci; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve izleme, değerlendirme aşamalarında incelenmiştir. İncelemeler, kuruma ait stratejik planlar, performans esaslı bütçeler, performans programları, performans esaslı yatırım ve hizmet programları ve faaliyet raporları üzerinden gerçekleştirilmiştir.

3.1. Stratejik Planlama Aşaması

Sürecin ilk aşaması, stratejik planlama aşamasıdır. Stratejik planlama; performans esaslı bütçeleme ve izleme-raporlama aşamalarına altlık oluşturmakta ve adeta sürecin temelini atmaktadır. Bu nedenle büyük önem arz etmektedir. Şimdi, stratejik planlama aşaması ile ilgili belirlenen dokuz ilke çerçevesinde, İ.B.B. stratejik planlarını inceleyeceğiz.

3.1.1. Yönetim Kapasitesi

Edwards, her ne kadar yönetim kapasitesini kendi içerisinde finansal kapasite, stratejik planlama ile ilgili örgütsel yetenek, insan kaynakları yönetimi ve analiz verisi toplama yeteneği olmak üzere dörde ayrılmakta ise de (Edwards, 2012: 20-21), zannımızca örgütsel yetenek (stratejik yetenek ve görev ve sorumluluklar) ve insan kaynakları yönetimi gibi kavramlar, stratejik planlama içinde başlı başına önem arz etmektedir. Bu bağlamda, finansal kaynak ve analiz verisi toplama aşamaları yönetim kapasitesi başlığı altında, stratejik planlama ile ilgili örgütsel yetenek ve insan kaynakları yönetimi kavramları ise ilerleyen bölümlerde, münhasıran incelenmiştir.

Öncelikle, İ.B.B.'ye ait her iki süreçte de stratejik planlama için finansal kaynak planlaması mevzusundan hiç bahsedilmediği görülmektedir. Planlama aşamalarının her biri ayrılan mali kaynak miktarı ve planlamanın toplam maliyeti gibi hususların stratejik planlara yansımadağı gözlemlenmiştir.

Öte yandan, İ.B.B.'ye ait 2010-2014 ve 2015-2019 stratejik planlarının teknolojik kaynaklarla ilgili bölümleri mukayese edildiğinde, kullanılan bilgi teknolojileri, yazılım ve programların nitelik ve nicelik olarak arttığı gözlemlenmiştir. Örneğin; eski planlama döneminde kullanılan bilgi teknolojileri, yazılım ve programların toplam sayısı sekiz iken, yeni dönemde bu sayı yirmidörde

yükselmiştir (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 42; İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 64). Bu olumlu gelişmeye rağmen, analiz verisi toplama yeteneğinde ulaşılan düzeyin yeterli olduğunu söylemek güçtür. Zira, İ.B.B.’nin tüm birimleri ve ilçe belediyelerinde kullanılmakta olan bilgi teknolojisi sistemlerindeki verilerin tek bir havuzda toplanacağı ve hızlı bir şekilde anlamlı bilgilere dönüştürülebileceği, “Veri Ambarı” uygulaması henüz hayata geçirilememiştir. Sistem, ancak stabil çalışma şartlarında işletilebilmektedir (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 65).

3.1.2. Liderlik

Liderler, organizasyonda stratejik planlama kültürünün oluşmasında ve örgütün beşeri, mali ve fiziki kaynaklarının doğru zaman ve koşullar altında harekete geçirilmesinde, kritik bir rol oynamaktadır. Liderlik; Edwards’ın (2012:21-22) sponsor yöneticileri, destekleyiciler ve kolaylaştırıcı yöneticiler kategorilerinde ele alınmıştır. Şimdi, İ.B.B. süreçlerini her üç lider kategorisi açısından değerlendirelim.

İ.B.B. 2010-2014 ve 2015-2019 stratejik planlarında, mali kaynak yönetimi görevini Mali Hizmetler Daire Başkanlığı üstlendiği görülmektedir. 2015-2019 döneminde, buna ilaveten ihtisas komisyonları içerisinde 13 kişilik bir mali kaynak yönetimi grubu kurulduğu görülmektedir (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 15). Ancak; adı geçen birimlerde çalışan personellerin, stratejik planlamanın mali boyutu ile ilgili eğitim, tecrübe, uzmanlık vb. bilgileri ve kaynak temini için ne tür faaliyetler gösterdikleri gibi spesifik bilgilere değinilmediği gözlemlenmiştir.

İ.B.B.’nin 2010-2014 stratejik planındaki hizmet içi eğitim bölümü incelendiğinde, personele üst düzey bürokratlar ve akademisyenler tarafından kurumsal yapı, kurumun stratejik yönetim anlayışı, insan kaynakları uygulamaları ve kurumsal faaliyetler hakkında hizmet içi eğitimler verildiğinin belirtildiği görülmüştür (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 36). 2015-2019 stratejik planlarındaki çalışma grupları ve ihtisas komisyonlarını gösteren tablo.1 incelendiğinde ise destekleyici ve kolaylaştırıcı işlevi görebilecek insan kaynakları grubunun sekiz kişiden oluştuğu görülmektedir (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 15). Ancak; her iki planda da destekleyici ve kolaylaştırıcı faaliyetleri yürüten personelin kimlerden oluştuğu, uzmanlık, tecrübe, eğitim ve faaliyetleri ile ilgili spesifik bir bilgilere rastlanılmamıştır.

3.1.3. Paydaş Analizi ve Katılım

Evvela, süreçlerin paydaş analizi bölümlerini inceleyelim. İ.B.B. 2010-2014 stratejik planının hazırlanması safhasında çeşitli çalıştaylar düzenlenmiş, bu çalıştaylara kurum çalışanları, ilgili kurum, kuruluş ve STK’larca katılım sağlanmıştır. Toplamda 43 çalıştay düzenlenmiş, 491 kişilik katılım sağlanmıştır (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 12).

2015-2019 stratejik planında ise belirlenen paydaşlara anket formları gönderilmiş ve sonuçlar değerlendirilip raporlanmıştır. Toplamda 484 çalışma grubu ve 148 ihtisas komisyonu oluşturulmuştur. İ.B.B. tarafından toplam 807 süreç belirlenmiş, bu süreçlerle ilgili 423 çalıştay yapılmış, çalıştaylara 959 kişi katılmıştır. Söz konusu çalıştaylar sonucunda, 139 süreç yenilenmiş; 166 adet projelendirme yapılmıştır (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014:12-20).

Her iki süreç mukayese edildiğinde; toplam çalıştay sayısının yaklaşık olarak on kat, çalıştaylara katılan kişi sayısının yaklaşık olarak iki kat artış gösterdiği görülmektedir. Bu bağlamda, paydaş katılımının arttığı değerlendirilmektedir.

Ancak, her ne kadar paydaş analizi ve çalıştaylar konusunda somut bir ilerleme sağlanmış gibi görünse de; her iki alanda da bazı aksaklıklar bulunmaktadır. Bu aksaklıklar; anket çalışmalarının anlamlı ve tutarlı sonuçlar verebilmesi için gerekli girdileri sağlayabilecek anket sayısına ulaşamaması, Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda belirtilen paydaş önceliklendirme işleminin yapılmaması, hangi paydaşların görüşlerinin kurum için daha öncelikli ve stratejik olduğunun belirlenmemesi, paydaşlara gönderilen anketlerin konusunun ve içeriğinin belirtilmemesi, anketlere geri dönüş oranının %35,36 ve %58.77 gibi çok düşük seviyelerde kalması olarak sıralanabilir.

Öte yandan, her iki süreçte devatandaşların stratejik planlama sürecine ilişkin görüş, temenni ve önerilerine başvurulduğu platform ya da uygulamaların sayı ve çeşitliliğinin minimal düzeyde olduğu değerlendirilmiştir.

3.1.4. Süreç Elemanları

Süreç elemanları, stratejik planlamanın belki de en önemli yapıtaşlarını oluşturmaktadır. Örneğin, vizyon, misyon tanımlamaları yapmadan stratejik plan hazırlanamaz. Öte yandan, analizler, amaç, hedef ve stratejiler ve eylem planları sürecin kritik unsurlarıdır. Şimdi,İ.B.B. stratejik planlarını süreç elemanları yönünden inceleyelim.

3.1.4.1. Misyon ve Vizyon

İ.B.B.'nin 2010-2014 dönemindeki vizyon tanımlaması; “Türkiye'nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi olan İstanbul'un eşsiz mirasına sahip çıkarak yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya şehri yapan öncü ve önder belediye” şeklindedir (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 57). Vizyon tanımlamasının içeriği analiz edildiğinde; “kültürel mirasa sahip çıkmak”, “sürdürülebilir olmak”, “dünya kenti olmak” ve “öncü ve lider olmak” kavramlarının vurgulandığı görülmektedir.

2015-2019 stratejik planındaki vizyon tanımlaması ise; “sürdürülebilir ve yenilikçi çözümlerle hayatı kolaylaştıran, şehircilik ve medeniyet adına küresel değer üreten marka kentin yerel yönetimi” şeklindedir (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 78). Bu tanımlamanın içeriği analiz edildiğinde; “sürdürülebilir ve yenilikçi olma”, “küresel değer üretme” ve “marka kent olma” kavramlarının vurgulandığı görülmektedir.

Her iki vizyon tanımı, “nereye varmak istiyoruz?” sorusuna yanıt veren, kapsamlı birer ifade olarak değerlendirilmektedir. Ancak, süreklilik ve istikrar arzemesi gereken vizyonun beş yıl gibi kısa bir vadede büyük oranda değişikliğe uğradığı da gözden kaçmamaktadır. Şöyle ki; “sürdürülebilirlik” ve “dünya kenti-marka kent” kavramlarına her iki tanımda da vurgu yapılmasına rağmen; eski tanımdaki “kültürel mirasa sahip çıkmak” ve “öncü ve lider olmak” kavramlarına yeni tanımda yer verilmemiştir. Öte yandan, yeni tanımda “yenilikçilik” ve “küresel değer üretme” gibi kavramlara ilk kez yer verilmiştir. Bu açılardan, eski ve yeni

vizyon tanımlarının birbiri ile tam bir uyum içerisinde olduğu söylemek güçtür. Ayrıca; vizyon tanımında değişiklik yapılmasını zorunlu kılan sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve teknolojik değişme ve gelişmelerden söz edilmemiştir.

İ.B.B.'nin 2010-2014 sürecindeki misyon tanımlaması, “medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul’a karşı tarihi sorumluluğumuzun gereğini yerine getirerek, şehrin yaşam kalitesini artırma, 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” şeklindedir (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 57). Bu tanımın içeriği analiz edildiğinde; “tarihi miras”, “yaşam kalitesi”, “özgünlük”, “saygınlık” ve “yönetişim” kavramlarının ön plana çıktığı görülmektedir.

2015-2019 stratejik planındaki misyon tanımlaması ise “açığa çıkmamış ihtiyaçları karşılayacak hizmetleri, 21.yüzyılın yerel yönetim anlayışına uygun şekilde sunmak, belediye hizmetlerini kurumsal bir anlayışla mükemmelleştirirken şehrin kültürel kimliğini yaşatmak” şeklindedir (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 78). Zannımızca, buradaki “açığa çıkmamış ihtiyaçları karşılayacak hizmetleri sunmak” ifadesi kendi içerisinde tutarsız bir ifadedir. Zira, açığa çıkmamış bir ihtiyaç olmaz. Bunun yerine, “yeni açığa çıkan” ifadesinin kullanılması daha uygun olurdu. Misyon tanımlamasının içeriği analiz edildiğinde; “yenilikçilik”, “kurumsallık”, “gelişim” ve “kültürel miras” kavramlarının vurgulandığı görülmektedir.

Her iki misyon tanımının içeriği mukayese edildiğinde; sadece “tarihsel-kültürel miras” kavramlarının birbiri ile ilişkili kavramlar olduğu, diğer kavramların ise uyum içerisinde olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, süreklilik ve istikrar arzetmesi gereken misyon tanımında köklü bir değişiklik yapıldığını söyleyebiliriz. Ancak, misyon tanımında değişiklik yapılmasını zorunlu kılan sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve teknolojik değişme ve gelişmelerden söz edilmemiştir.

3.1.4.2. Analizler

Her iki stratejik planda iç çevre analizi yapılmış, kurumun kaynak yapısı ve organizasyon yapısı ile ilgili bilgilere, grafiklere ve tablolara yer verilmiştir. Kurumun mali yapısı, gelir ve gider türleri, 2009-2013 mali yıllarındaki gelir ve gider bütçe gerçekleştirmeleri, iç mali kontrol ve dış denetim süreci açıklanmıştır. Ayrıca, uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının 2009-2013 yılları arasında İ.B.B.’ye verdikleri kredi notları gösterilmiştir (İ.B.B., 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 33-42; 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 50-65).

Ancak, her iki plan için de geçerli olmak üzere, Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu’nda belirtilen iki önemli hususun dikkate alınmadığı gözlemlenmiştir (Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu, 2006: 9). Birinci olarak; gelecekte kurumun yapısında ve görev alanında meydana gelebilecek muhtemel değişimlerden bahsedilmediği görülmüştür. İkinci olarak ise süreçte aynı ya da benzer görevleri yapan birimlerin tespit edilmediği görülmüştür. Bu durum görev tekrarı ya da görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi sonucu doğurabilir.

Öte yandan, süreçlerin her ikisinde de GZFT (SWOT) analizi yapıldığı görülmektedir. Temel hizmet alanlarında, İ.B.B.’nin güçlü ve zayıf yanları, fırsatlar

ve tehditler ortaya konmaya çalışılmıştır (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 43-52; İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 70-75). Ancak, Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'ndaki GZFT matrisi kullanılmamıştır. Böylelikle, eylem, idame, değişim ve savunma stratejileri belirlenememiştir. Bir ikincisi, her iki dönemde de kılavuzda yer alan "GZFT analizi potansiyel strateji matrisi" oluşturulmamıştır. Böylelikle, kurumun keşfetmesi, yararlanması, sakınması ve yüzleşmesi gereken yanları çalışanlarca ve paydaşlarca algılanabilir hale getirilememiştir (Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu, 2006: 13-14).

Analizlerle ilgili bir diğer aksaklık, alternatif metodların kullanılmamasından kaynaklanmaktadır. PESTLE analizi gibi gelecekte meydana gelebilecek politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, yasal ve çevresel değişme, gelişme ve krizlerin makro ölçekte analiz edilebildiği (Team FME, 2013: 7) alternatif yöntemlerin kullanılması olumlu bir etki yaratabilir.

3.1.4.3. Eylem Planları

Süreçlerdeki eylem planı, performans esaslı yatırım ve hizmet programıdır. Programın bütçe ile uyumluluk seviyesini tespit etmek amacıyla, 2015 yılı performans esaslı yatırım ve hizmet programı ve 2015 yılı bütçesi temel hizmet alanları çerçevesinde mukayese edilmiştir. Mukayeselerde, bütçeye ait fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde ödenek cetveli tablosu ve performans esaslı yatırım ve hizmet programındaki kaynak ihtiyacı tabloları kullanılmıştır. İncelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir (İ.B.B. 2015 Bütçesi, 2014:11; İ.B.B. 2015 Performans Esaslı Yatırım ve Hizmet Programı, 2014: 12):

Evvla belirtmek gerekir ki, 2015 yılı bütçesi ve performans esaslı yatırım ve hizmet programındaki temel hizmet alanlarının isimleri birebir eşleştirememektedir. Örneğin; programdaki "kültür hizmetleri alanı", bütçeye "dinlenme, kültür ve din hizmetleri" olarak yansıtılmıştır. Görüldüğü gibi, bütçedeki temel hizmet alanının ismi yatırım ve hizmet programındakine göre daha kapsamlıdır. Öte yandan, yatırım ve hizmet programındaki "ulaşım hizmetleri" temel hizmet alanı, bütçeye hiç yansımamıştır. Bu senkronizasyon eksikliği, uyum durumunun tespitini zorlaştıran önemli bir aksaklık olarak belirmektedir. İki program arasında birebir eşleme yapılamadığından, temel hizmet alanı bazında yakın ilişkili görülen alanlar eşleştirilmiş ve aşağıdaki mukayese tablosu oluşturulmuştur.

Aşağıdaki mukayese tablosundan da anlaşılacağı gibi, bütçedeki ödenekler-mal ve hizmet alımı kalemleri ile performans esaslı yatırım ve hizmet programındaki kaynak ihtiyacı rakamları arasındaki uyum seviyesi düşüktür. Diğer bir ifade ile yatırım kaynak ihtiyacı rakamları ile bütçeden ayrılan genel paylar ve bütçede yatırım için ayrılan mal ve hizmet alımı rakamları arasında uyum görülmemektedir.

Tablo 1. Bütçe Performans Esaslı Yatırım ve Hizmet Programı Mukayesesi

Ana Hizmet Alanı	2015 Bütçesi Payı	2015 Bütçesi Mal ve Hizmet Alımı Kalemi	2015 PEYHP	Uyum Durumu
Genel Yönetim	3.044.133.500 TL	662.614.460 TL	1.681.888 TL	Yok*
Kent ve Kamu Düzeni	814.348.500 TL	302.998.435 TL	179.635 TL	Yok*
Çevre Yönetimi	1.533.569.000 TL	897.521.823 TL	1.385.352 TL	Yok*
Kültür ve Dinlenme	372.158.000 TL	257.175.000 TL	483.007 TL	Yok*
Sağlık Hizmetleri	162.734.000 TL	132.585.750 TL	109.700 TL	Yok*
Sos. Güv. ve Yar. Hiz.	260.015.000 TL	121.542.000 TL	1.138.339 TL	Yok*
*Yukarıda belirtilen temel hizmet alanlarının hepsinde, İ.B.B. 2015 yılı bütçe ödenekleri-mal ve hizmet alımı kalemleri ve 2015 yılı Performans Esaslı Yatırım ve Hizmet Programı kaynak ihtiyacı rakamları birbiri ile uyumlu olmadığından böyle bir değerlendirme yapılmıştır.				

Kaynak: İ.B.B.2015 Bütçesi, 2014: 11; İ.B.B. 2015Performans Esaslı Yatırım ve Hizmet Programı, 2014: 12.

3.1.5. Geniş Yayılım

Stratejik plan, bütçe, performans esaslı yatırım ve hizmet programı, performans programı ve faaliyet planları, İ.B.B.'nin www.i.b.b.gov.tr url adresli web sitesinde düzenli olarak yayımlanmaktadır. Bu açıdan stratejik planlama unsurlarının ulaşılabılır olduğu söylenebilir.

3.1.6. İnsan Kaynakları Yönetimi

Her iki stratejik planda da insan kaynakları değerlendirmesi yapılmıştır. Kurum personeli; istihdam türüne, cinsiyet-yaş dağılımına ve eğitim durumuna göre sınıflandırılmıştır. Ancak, her iki süreçte de ortak olan bazı aksaklıklar tespit edilmiştir. Örneğin, işlevleri değişiklik arzeden birçok departman için gelecekte ortaya çıkabilecek insan kaynakları ihtiyacı niteliksel ve niceliksel açıdan ön-görülmemiş, muhtemel personel alımlarının bütçeye getirebileceği yük tahmini rakamlarla ortaya konmamıştır. İnsan kaynakları açısından kısıtlar ve güçlü yanlar yeterince açıklanmamış, insan kaynaklarına yönelik hedefler, personelin yaş ortalamasının düşürülmesi ve eğitim durumunun yükseltilemesi ile sınırlı tutulmuştur (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 34-35; İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 51-52).

3.1.7. Planlar Arası Entegrasyon

İ.B.B. stratejik planlarının yatay ve dikey entegrasyonu, Eryiğit tarafından 2012 yılında doktora tezi olarak çalışılmıştır. Entegrasyon hususu, başlı başına kapsamlı bir çalışma gerektirmekte olduğundan, çalışmamızda Eryiğit'in tespitleri esas alınmıştır. Eryiğit çalışmasında; süreçteki yatay ve dikey entegrasyon sorunlarının hukuki, yönetsel, zamanlamaya bağlı ve yönetim kültürüne bağlı yönleri olduğunu belirtmiş ve sorunlu alanları tespit etmiştir. Bu sorunlar özetle şöyledir (Eryiğit, 2012: 227):

- Stratejik planlama mevzuatı, büyükşehirler belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında entegrasyona dönük düzenlemeler içermemektedir.
- Üst ölçekli planlar arasında zaman uyumu bulunmamaktadır.
- Üst ölçekli planlar ile yerel planlar arasında zaman uyumu bulunmamaktadır.

Eryiğit'in çalışmasını tamamladığı tarihten bu yana, yukarıda sayılan sorunların çözümüne ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yapılmadığı gibi kurumsal bir çalışmaya da rastlanmamıştır. Bu bağlamda, Eryiğit'in tespit ettiği her üç sorunun halen mevcut olduğu söylenebilir.

3.1.8. Görev ve Sorumlulukların Tanımlanması

Her iki planın ilgili kısımlarında, stratejik planlamadan sorumlu kadrolar; strateji geliştirme müdürlüğü, strateji geliştirme üst komisyonu, proje yönetim ekibi, koordinasyon/analiz ekibi ve planlama ekipleri olarak sıralanmaktadır. Ancak, stratejik planlamadan sorumlu personellerin isimleri, nitelik ve nicelikleri, eğitim durumları, uzmanlık alanları ve mesleki tecrübeleri gibi spesifik bilgilere yer verilmediği gözlenmiştir (İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009:10-12, 55; İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014: 12-14).

3.1.9. Organizasyonun Gelecekte Konumlandırılması

Her iki süreç incelendiğinde, Bryson'ın belirttiği tarzda bir başarı vizyonuna rastlanılmamıştır. Şöyleki; kısa, orta ve uzun vadede; siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik ve yapısal açıdan varılması planlanan yer, kentin diğer dünya kentleri içerisinde hangi açılardan ön plana çıkacağı, hangi açılardan geri planda kalabileceği gibi öngörüler somut bir şekilde ortaya konmamıştır.

3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Aşaması

Performans esaslı bütçelemeden söz edebilmek için stratejik plan, bütçe ve performans programlarının birbiri ile uyumlu olarak ve sistematik içerisinde hazırlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, kurumun stratejik planları, bütçeleri ve performans programları arasındaki uyum durumu incelenmiştir.

Evvela, stratejik plan ve bütçe uyumundan bahsedelim. İ.B.B. 2010-2015 yılları arasında bir yıllık bütçe ve bütçe yılını takip eden iki yıllık tahmini bütçe hazırlamıştır. Ancak beş yıl vadeli stratejik planlamayapılması nedeniyle, bütçe ayağının bir yıllık bütçe ve iki yıllık tahmini bütçe ile sınırlandırması bir aksaklık olarak göze çarpmaktadır. Bu bağlamda, kurumun, bir yıllık bütçe ve takip eden dört

yl için tahmini olmak üzere uzun vadeli bütçe hazırlaması faydalı olabilir. Dünya üzerinde uzun vadeli tahmini bütçelemenin örnekleri bulunmaktadır. Örneğin Kanada'nın Vancouver kenti 10 yıllık uzun vadeli stratejik plan için 10 yıllık tahmini bütçe hazırlamıştır. 10 yıl vadeli tahmini bütçe; geçmiş yıllardaki bütçe rakamları, ekonomik tablodaki değişikliklerin analizi, benzer yapıdaki belediyeler ve derecelendirme kuruluşlarından (rating agencies) alınan oranlar ve en iyi borç yönetimi rakamları birarada değerlendirilerek oluşturulmuştur (Vancouver Stratejik Planı 2011-2021, 2011: 12-13).

İ.B.B. 2010-2014 stratejik planında, yıllık stratejik amaç ve hedef maliyetlendirmesi ve temel hizmet alanları bazlı stratejik maliyetlendirme yapılmamıştır. Bu nedenle, planın ilgili yılların bütçeleri ile ilişkilendirilmesi ve analiz edilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu bağlamda, belirtilen dönemde stratejik plan-bütçe uyumundan söz edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

2015-2019 stratejik planında ise yıllık stratejik amaç ve hedef maliyetlendirmesi ve ana hizmet alanı bazlı stratejik maliyetlendirme yapıldığı görülmektedir. Temel hizmet alanlarında yer alan stratejik amaç ve hedeflere yönelik mali kaynak ihtiyacı 2015-2019 yılları arasında ortaya konmuş, beş yıllık toplam kaynak ihtiyacı rakamları belirlenmiştir (İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014:106; İ.B.B. 2015 yılı bütçesi, 2014: 11).

Tablo 2. Stratejik Plan ile Bütçe Mukayesesi

Ana Hizmet Alanı	Stratejik Plandaki Mali Kaynak İhtiyacı	Bütçeden Ayrılan Pay	Mal ve Hizmet Alımı	Uyum Durumu
Kültür	483.007.270 TL	372.158.000 TL	257.175.000 TL	Yok*
Sağlık	109.800.000 TL	162.734.000 TL	132.585.750 TL	Yok*
Sosyal Hizmetler	1.142.957.175 TL	260.015.000 TL	121.542.000 TL	Yok*
Çevre	1.384.742.177 TL	1.533.569.000 TL	897.521.823 TL	Yok*
Eğitim	Yansımamış	177.740.000 TL	164.253.000 TL	Yok*
*Stratejik plandaki mali kaynak ihtiyacı, bütçe payları ve mal ve hizmet alımı rakamları mukayese edildiğinde, stratejik plan ile bütçe arasında uyum bulunmadığı görülmektedir.				

Kaynak: İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014:106; İ.B.B. 2015 yılı bütçesi, 2014: 11.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi, kaynak ihtiyacı-bütçe payı rakamları bakımından, stratejik plan ile bütçe arasında uyum sorunu olduğu görülmektedir.

Stratejik plan ve bütçe uyumuna yönelik bir diğer aksaklık ise en önemli harcama kalemleri ile ilgilidir. İ.B.B.'nin, 2015 yılı bütçesinde en çok kaynak ayırdığı kalemler; ekonomik işler ve hizmetler (3.067.179.000 TL), genel kamu hizmetleri (3.044.113.500 TL) ve iskan ve toplum refahı hizmetleri (2.818.143.000 TL) alanlarıdır. En az kaynak ayrılan alanlar ise sağlık hizmetleri (162.734.000 TL) ve eğitim hizmetleri (177.740.000 TL) alanlarıdır (İ.B.B. 2015 Bütçesi, 2014: 11). Bu bilgilere göre, stratejik planda birincil öneme sahip alanların ekonomik işler ve hiz-

metler, genel kamu hizmetleri ve iskan ve toplum refahı hizmetleri olması gerekmektedir. Ancak, böyle bir stratejik önceliklendirmeye rastlanılmamıştır.

Performans esaslı bütçelemelerde bir diğer önemli husus performans kriterleridir. Performans kriterleri stratejik plan, bütçe ve performans programları açısından uyumluluk arz etmelidir.

Öncelikle, İ.B.B.'nin 2015 yılında performans göstergesi belirleme hususunda, 2013 ve 2014 yıllarına nispeten kayda değer bir mesafe katetmiş olduğunu belirtmeliyiz. Zira, 2013 ve 2014 yıllarında birçok stratejik amaç ve hedef için performans göstergeleri oluşturulmamıştır.

Stratejik plan ve bütçe arasındaki uyum durumunu ortaya koyduktan sonra bir de performans programlarına bakmak gerekmektedir. Performans programı analizi yaparken performans kriterlerini kullanacağız. Bu bağlamda, önceki yıllardaki performans programlarında hedeflenen stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşme oranı önem arz etmektedir. Bu bakımdan, 2013 ve 2015 yılı performans programlarının mukayese edilmesi doğru olacaktır. Böylelikle, hedeflenen ve gerçekleşen rakamlarından hareketle, programların tutarlılığı hususunda bir değerlendirme yapılabilir.

2013 ve 2015 performans programları incelendiğinde, hedeflenen ve gerçekleşen rakamlarının tutarlı olmadığı görülmektedir. Şöyle ki; “kömür numune alma ve denetim sayısı”, “beyaz masadan gelen şikayetlerin süresinde çözülme oranı” gibi performans göstergelerinin gerçekleşme oranı neredeyse %50 iken, “deniz araçlarından alınan pis su atık miktarı” performans göstergesinin gerçekleşme oranı %200’den fazladır. Hedeflerin gerçekleşme oranının bazı göstergelerde çok düşük seviyede kaldığı, bazı göstergelerde ise hedefin çok üstüne çıkıldığı anlaşılmaktadır. Performans programının geneline yansıyan bu durum, İ.B.B.’de stratejik hedeflerin daha rasyonel ve bilimsel yöntemlere dayandırılması gerektiği yönünde bir kannat uyandırmaktadır.

3.3. İzleme ve Raporlama Aşaması

İ.B.B.’de izleme ve raporlama aşaması; yatırım, proje, faaliyetlerin anlatıldığı ve performans göstergelerinin başarı oranlarının değerlendirildiği yıllık faaliyet raporları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Çalışmamızda, yıllık faaliyet raporları ilgili oldukları yılın performans programları ile ilişkilendirilmek suretiyle incelenmiştir. Bu suretle, performans programları ve faaliyet raporları arasındaki uyum ve tutarlılık durumu tespit edilmeye çalışılmıştır. İncelemeler, 2012, 2013 ve 2014 yılı faaliyet raporları üzerinden yapılmıştır.

2010-2014 süreci için belirlenen performans göstergelerinin, 2014 faaliyet raporunda bütünüyle değil, kısmen değerlendirmeye tabi tutulduğu görülmektedir. Performans göstergelerinin faaliyet raporuna yansım oranı, bazı alanlarda %50’ler seviyesindeyken, bazılarında bu oranın altına düşmektedir. Bu durum, İ.B.B.’nin performans notlarının olduğundan yüksek çıkmasına neden olmakta, performans değerlendirmesinin bilimselliğine ve objektifliğine gölge düşürmektedir. Aşağıdaki tablo incelendiğinde, bu durum daha açık bir şekilde anlaşılabilir:

Tablo 3. Performans Göstergelerinin Faaliyet Raporuna Yansıma Oranları.

Temel Hizmet Alanı	2010-2014 Stratejik Planındaki Toplam Per. Göş. Sayısı	2014 Faaliyet Raporunda Değerlendirilen Per. Göş. Sayısı
Afet Yönetimi	47	20
Çevre Yönetimi	44	23
İmar Yönetimi	50	29
Kent ve Toplum Düzeni	50	31
Kültür Hizmetleri	76	46
Sağlık Hizmetleri	23	21
Ulaşım Hizmetleri	62	44
Sosyal Destek Hizmetleri	56	43
Toplam	408	257

Kaynak: İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı, 2009: 62; İ.B.B. 2014 Faaliyet Raporu, 2015: 215-222.

Benzer aksaklıkların, 2012 ve 2013 faaliyet raporlarında da geçerli olduğu görülmüştür.

Sonuç ve Değerlendirme

Sonuç bölümünde, İ.B.B.’nin stratejik yönetim süreçleri ile ilgili tespit edilen hukuki, yapısal ve yönetsel sorunlara yönelik bazı çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Çözüm önerileri stratejik plan, performans esaslı bütçeleme ve izleme, değerlendirme ve kontrol aşamalarında sınıflandırılmıştır. Getirilen çözüm önerileri şu şekildedir:

1. Stratejik Planlarla İlgili Çözüm Önerileri

- Stratejik planlama yapısı itibariyle finansal planlama ile üst seviyede bir entegrasyonu gerektirmektedir. Bu bağlamda, sürecin tamamının ve her aşamasının ayrı ayrı finansal planlaması yapılmalıdır. Stratejik planlar oluşturulmadan önce amaç, hedef ve stratejilerin tahmini mali-yetlendirmesi hususuna önem verilmelidir.
- Stratejik planlama ekip, takım ve departmanlarında çalışan personelin görev, yetki ve sorumlulukları spesifik olarak tanımlanmalı ve sürecin her aşaması kişilere zimmetlenmelidir.
- Stratejik planlama, bilgi teknolojilerinin kullanımı ile yüksek düzeyde ilişkilidir. Bu bağlamda, “veri ambarı” uygulamasının en yakın zamanda faaliyete geçirilmesi gerekmektedir.
- Uzman yöneticiler tarafından, örgütte stratejik planlama bilincinin oluşmasını, planların örgüt tarafından içselleştirilmesini ve sahiplenilmesini sağlayacak ve süreç bilincini aktive edecek konferans, seminer ve eğitim faaliyetlerine önem verilmelidir. Ayrıca, stratejik

planlama ile ilgili üst düzey destek ve medya desteği hususları önemsenmelidir.

- Katılımın olmadığı bir planlama süreci düşünülemez. Bu sebeple, sürece vatandaş katılımı en üst düzeye çıkarılmalı ve katılım mekanizmaları teşvik edilmelidir.
- Paydaş analizi uygulamalarında, iç ve dış paydaşlara uygulanan anket, mülakat vb. sayısının anlamlı sonuçlar verebilecek rakamlara yükseltilmesi gerekmektedir. Ayrıca, anket çalışmalarına geri dönüş oranının yükseltilmesi de gerekmektedir.
- Misyon ve vizyon tanımlamaları, stratejik planlama mantığına uygun bir şekilde uzun vadeli, kapsamlı ve kurumsal değerlerle uyum içerisinde olarak yapılmalıdır.
- Sürdürülebilirlik gibi uzun vadeli düşünülmesi gereken hususlar, stratejik planlardan ayrılarak uzun vadeli olarak planlanmalıdır. Ayrıca, beş yıl vadeli plana ilaveten bir de uzun vadeli stratejik plan yapılmalıdır.
- GZFT analizi daha kapsamlı olmalı; eylem, idame, değişim ve savunma stratejilerini içermelidir.
- GZFT analizinin yanında, büyük resmi görmeye yarayan ve makro ölçekli bir enstrüman olan PESTLE analizinin mutlak suretle kullanılması gerekmektedir.
- İç çevre analizi yapılırken, gelecek dönemlerde kurumun yapısında, görev alanında, fiziksel şartlarında ve mali durumunda ortaya çıkabilecek değişimler öngörülme çalışmalıdır. Stratejik planlama konusunda aynı ya da benzer görevleri yerine getiren birimler belirlenmeli, görev taksimatı açık ve net bir şekilde yapılmalıdır. Böylece, görev tekrarlarının ve görevlerin hiç yerine getirilmemesi gibi aksaklıkların önüne geçilebileceği gibi, hesap verebilirlik de daha üst düzeyde sağlanabilecektir.
- Stratejiler kurgulanırken, bu stratejilere yönelik tehdit unsurları öngörülme çalışılmalı, bu suretle, stratejilerin başarısızlığa uğramasının önü alınmalıdır.
- İnsan kaynakları yönetimi daha rasyonel, bilimsel ve gelecek yönelimli metotlarla yapılmalıdır. Gelecekte ortaya çıkabilecek ekstra insan kaynakları ihtiyacı öngörülme çalışılmalı, bu durumun bütçeye getireceği mali yük hesaba katılmalıdır.
- Stratejik planlar, üst ölçekli planlar olan kalkınma planları, hükümet programları, orta vadeli planlar, bölgesel planlar gibi planlarlamansal, işlevsel, mali ve taktiksel anlamda tam bir uyum içerisinde hazırlanmalıdır. Üst ölçekli planların çizdiği genel çerçeve iyi analiz edilmeli, stratejik planlar bu genel çerçeve sınırları dahilinde oluşturulmalıdır.

- Stratejik planlarla alt ölçekli planlar olan ilçe stratejik planları, çevre, imar ve nazım planları arasında zamansal, işlevsel, mali ve taktiksel anlamda tam bir entegrasyon sağlanmalıdır.
- Organizasyonun, başarılı bir süreç sonucunda varacağı nokta ön-görölmeye çalışılmalıdır. Böylelikle, amaç ve hedeflerin yakalanması bağlamında kurum motive edilebilir.
- Stratejik planlar, performans programları ve performans esaslı yatırım ve hizmet programları amaç, hedef ve stratejiler ve bunlara yönelik proje ve faaliyetler çerçevesinde tam bir uyum içerisinde hazırlanmalıdır.
- Stratejik plan, performans esaslı yatırım ve hizmet programı, performans programı, performans esaslı bütçe ve faaliyet raporu gibi süreç elemanlarının birbiri ile entegrasyonunun sağlanması için temel hizmet alanlarının birbir eşleştirilmesi sağlanmalıdır.
- Stratejik planlar, performans programları, performans esaslı yatırım ve hizmet programları ve bütçeler, gerek temel hizmet alanları, gerekse de kaynak ihtiyacı-bütçe payı unsurları bakımından tam bir uyum içerisinde hazırlanmalıdır. Aksi takdirde, stratejik planlamanın etkinliği ve verimliliği düşük seviyede kalabilir.

2. Performans Esaslı Bütçeleme Aşaması İle İlgili Çözüm Önerileri

- Stratejik planın vadesi ile eşdeğer vadeli tahmini bütçe oluşturmalıdır. Tahmini bütçe oluşturulurken, kredi derecelendirme kuruluşlarının verileri, en iyi mali yönetim hesaplamaları, geçmiş yıllardaki mali durum, kaynak yaratma potansiyeli, muhtemel kaynak ihtiyacı vb. konular göz önünde bulundurulabilir.
- Bütçenin hazırlanması esnasında, stratejik planda yer alan stratejik maliyetlendirme (amaç, hedef ve stratejilerin maliyetlendirilmesi) önemli bir referans noktası teşkil etmektedir. Stratejik plan ve bütçe uyumunun sağlanabilmesi için titiz ve tutarlı bir stratejik maliyetlendirme yapılmalıdır.
- Bütçe ve stratejik plan arasında ilişkilendirme yapılabilmesi için temel hizmet alanları çerçevesinde güçlü bir senkronizasyon tesis edilmelidir. Stratejik plandaki temel hizmet alanlarına yönelik kaynak ihtiyacı rakamları ile bütçeden ayrılan paylar arasında uyumluluk olmalıdır.
- Stratejik planlarda kurumsal öncelik tabloları oluşturulmalı, en fazla kaynak ayrılması gereken alanlar belirlenmelidir. Bütçe, bu önceliklerle uyumlu bir şekilde hazırlanmalıdır.

3. İzleme, Değerlendirme ve Raporlama Aşaması İle İlgili Çözüm Önerileri

- Performans programında ve stratejik planlarda belirlenen tüm performans göstergeleri, faaliyet raporlarının içinde yer alan performans değerlendirme raporunda değerlendirmeye tabi tutulmalı, daha önceden belirlenmeyen göstergeler faaliyet raporunda değerlendirilmemelidir.

Böylelikle, kurumun gerçek performansını belirlenebilecek ve kurumsal başarı artırılabilir.

- Temel hizmet alanlarına yönelik performans hedefleri belirlenirken, rasyonel ve tutarlı hedefler konulmalıdır. Hedeflerin gerçekleşme yüzdesi yükseltilmelidir.

Sonuç olarak, İ.B.B.'nin son iki stratejik yönetim süreçlerine yönelik incelemelerde, sorunlu alanların her üç aşama olan stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve izleme-raporlama aşamalarında da bulunduğunu söyleyebiliriz. Stratejik yönetimin bir hayli teknik, kapsamlı, bütünlük ve ayrıntılı bir süreç olduğundan hareketle, tespit ettiğimiz hukuki, yapısal ve yönetsel kaynaklı sorunlara yönelik getirilen çözüm önerilerinin hayata geçirilmesinin faydalı olacağı kanatindeyiz.

Kaynakça

Kitap ve Makaleler

- ARSLAN, Ahmet, (2012), “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama-Performans Programı-Faaliyet Raporlaması-İç Kontrol Sistemi”, Ankara: Seçkin Yayınları.
- AYDIN, Mustafa ve Diğerleri, 2012, “Strateji ve Güvenlik”, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No. 2731.
- BRACKER, Jeffrey, (1980), “The Historical Development of the Strategic Management Concept”, *Academy of Management Review*, Vol. 5, No. 2, ss. 219-224.
<http://ruby.fgcu.edu/courses/writchie/geb4890/resources/GEB-4890-02.pdf>,
(Erişim Tarihi, 10.10.2014).
- BRYSON, John, M., (1988), “Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations”, *Long Range Planning*, Vol.21, No. 1, ss. 73 - 81.
<http://www.theaidsinstitute.org/sites/default/files/attachments/Strategic%20Planning%20Article.pdf>,
(Erişim Tarihi: 10.10.2014).
- DEMİR, Cengiz ve M. Kemal YILMAZ, (2010), “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt. 25, Sayı.1, ss. 69-88.
- DINAPOLI, Thomas, P., (2003), “Local Government Management Guide-Strategic Planning”, *Division of Local Government and School, Accountability, Office of the New York State Comptroller, New York*.
https://www.osc.state.ny.us/localgov/pubs/lmgmg/strategic_planning.pdf,
(Erişim Tarihi: 15.02.2015).
- EDWARDS, Lauren, M.; (2012), “Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality?”, *Georgia State University, Public Management and Policy Dissertations*,
http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1037&context=pmmap_diss_
(Erişim Tarihi: 20.10.2014).
- EFE, Şeref, (2012), “Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.87, Ekim-Aralık, ss.121-142.
- ERKUL, Hüseyin, (2013), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- ERYİĞİT, B. Hamza, (2012), “Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Dikey ve Yatay Entegrasyon: İstanbul Örneği”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- FREEDMAN, Lawrence, (2013), *Strategy: A History*, Oxford University Press, 198 Madison Avenue, New York, NY 10016.
- MURAT, Güven ve MuhlisBAĞDİĞEN,2008, *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- NICKOLS, Fred; (2011), “Strategy, Strategic Management, Strategic Planning and Strategic Thinking”, *Distance Consulting LLC*, http://www.nickols.us/strategy_etc.pdf,
(Erişim Tarihi: 29.02.2016).

- POISTER, T.H. ve G. STREIB, (1999), “Strategic Management in the Public Sector Concepts, Models and Process”, Public Productivity and Management Review, Vol.22, No. 3, Mar., ss. 308-325.
- POISTER, T.H., ve G. STREIB, (2005), “Elements Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades”, Public Administration Review, vol.65, No. 1, ss. 45-56.
- PORTER, Michalel, E.; (1996), “What is Strategy”, Harvard Business Review, November-December,ss.1-20,
<http://weaddvalue2.web12.hubspot.com/Portals/188908/docs/hbr.what%20is%20strategy.pdf>
 (Erişim Tarihi: 29.07.2014).
- TEAM, FME; (2013), “PESTLE Analysis”, <http://www.free-management-ebooks.com/dldebk-pdf/fme-pestle-analysis.pdf>, ss: 1-24.
 (Erişim Tarihi: 29.08.2014).

Plan, Program ve Raporlar

- İ.B.B. 2015 Yılı Bütçesi, <http://www.İ.B.B..istanbul/tr-TR/ButceYatirim/Butce/Pages/2015YiliButcesi.aspx>,
 (Erişim Tarihi: 03.01.2016).
- İ.B.B. 2014 Faaliyet Raporu, http://www.İ.B.B..gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Documents/2014/İ.B.B._faaliyetraporu2014.pdf,
 (Erişim Tarihi: 03.01.2016).
- İ.B.B. 2013 Faaliyet Raporu, http://www.İ.B.B..gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Documents/2013/İ.B.B._faaliyet_Raporu_pdf/İ.B.B._faaliyetraporu2013.pdf,
 (Erişim Tarihi: 03.01.2016).
- İ.B.B. 2012 Faaliyet Raporu,<http://www.İ.B.B..istanbul/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Pages/2012FaaliyetRaporu.aspx>, (Erişim Tarihi: 03.01.2016).
- İ.B.B. 2015 Performans Esaslı Yatırım ve Hizmet Programı, http://www.İ.B.B..gov.tr/tr-TR/ButceYatirim/YatirimProgrami/Documents/2015yatirimprogrami/İ.B.B._yatirim_performans_2015.pdf,
 (Erişim Tarihi: 03.01.2016).
- İ.B.B. 2015 Yılı Performans Programı,http://www.İ.B.B..gov.tr/tr-TR/kurumsal/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Documents/performans2015/İ.B.B._performans_2015.pdf, (Erişim Tarihi: 02.01.2016).
- İ.B.B. 2013 Yılı Performans Programı,<http://www.İ.B.B..gov.tr/tr-TR/kurumsal/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Documents/performans2013/pdf/c2.pdf>,
 (Erişim Tarihi: 02.01.2016).
- İ.B.B. 2012 Yılı Performans Programı,<http://www.İ.B.B..istanbul/tr-TR/Pages/AnaSayfa.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.01.2016).
- İ.B.B. 2010-2014 Stratejik Planı,<http://www.İ.B.B..gov.tr/en-US/Organization/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Pages/StrategicPlan20102014.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.01.2016).
- İ.B.B. 2015-2019 Stratejik Planı,<http://www.İ.B.B..istanbul/tr-TR/Pages/AnaSayfa.aspx>,
 (Erişim Tarihi: 02.01.2016).

Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu, 2006, DPT. http://eski.tbd.org.tr/resimler/ekler/f62768ca46b6c3b_ek.pdf, (Erişim Tarihi: 15.09.2015).

Vancouver Strategic Plan 2011-2021, <http://vancouver.ca/your-government/capital-strategic-plan.aspx>,(Erişim Tarihi: 02.04.2015).

İnternet Siteleri

www.İ.B.B.gov.tr.

www.oxforddictionaries.com

www.tdk.gov.tr

www.vancouver.ca