

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2007, C.12, S.2 s.253-278.

**DENİZLİ İL ÖZEL İDARESİ VE KAYSERİ
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEKLEMİNDE
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK
PLANLAMA ÇALIŞMALARININ ANALİZİ**

**THE ANALYSIS OF STRATEGICAL PLANNING
STUDIES IN TURKEY'S LOCAL ADMINISTRATIONS:
THE EXAMPLES OF DENİZLİ SPECIAL PROVINCIAL
ADMINISTRATION AND KAYSERİ METROPOLITAN
MUNICIPALITY**

Öğr.Gör.Elif KARAKURT TOSUN*
Yrd.Doç.Dr.Derya ALTUNBAŞ**

ÖZET

Türkiye'de kamu yönetiminin yapılandırılması amacıyla 2003'te DPT tarafından stratejik planlama çalışmaları başlatılmıştır; söz konusu çalışmalar pilot projeler çerçevesinde yürütülmektedir. Yerel yönetimler düzeyinde Denizli İl Özel İdaresi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi stratejik planlamaları, pilot uygulamalar olarak DPT Müsteşarlığı koordinatörlüğünde yapılmaktadır. Elde edilecek veriler, diğer yerel yönetim birimlerine stratejik plan hazırlamada rehber niteliğinde olacaktır.

ABSTRACT

Studies on strategical planning began in 2003 by State Planning Agency aiming to shape public administration in Turkey and these studies have been carried out by within certain pilot projects. On the local administration level, pilot studies in Denizli Special Provincial Administration and Kayseri Metropolitan Municipality have been carried out by the co-ordination of State Planning Agency. The data gained in these studies will be a guide for the further studies of other local administrations' strategy planning preparations.

Stratejik Planlama, Devlet Planlama Teşkilatı, Pilot Projeler, Denizli İl Özel İdaresi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

Strategical Planning, State Planning Agency, Pilot Projects, Denizli Special Provincial Administration, Kayseri Metropolitan Municipality.

* Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu

** Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GİRİŞ

Stratejik planlama, başlangıçta askeri niteliğe sahip bir kavram olarak ortaya çıkmıştır; fakat 20. yüzyıldaki sosyo-ekonomik gelişmelerle birlikte özel sektörde de uygulanmaya başlamıştır. İşletmenin diğer kuruluşlarla rekabet kapasitesini arttırabilmesi ve etkin bir yönetim düzeyine ulaşabilmesi amacıyla özel sektörde uzun dönemli planlamalara ihtiyaç duyulmuştur. Bu çerçevede stratejik planlama yaklaşımı özel sektör kuruluşlarında, kısa bir zaman diliminde kabul edilerek yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. 1980’li yılların başlarından itibaren stratejik planlama anlayışı, halka etkin ve verimli hizmet verme amacıyla olan kamu yönetimi kuruluşları tarafından da kabul görmeye başlamıştır.

Türkiye’de 2000’li yıllarda gündeme gelen stratejik planlama ile ilgili çalışmalar; halen Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde gerçekleştirilmektedir. Çalışmalar öncelikli olarak değişik işlev, ölçek ve yapıdaki kuruluşlarda uygulama başarı ve ihtiyaçlarını tespit etmek, yaygınlaştırma programı için beşeri ve kurumsal kapasite geliştirmeye yönelik ipuçları elde etmek, performans bütçeleme çalışmalarına temel oluşturmak üzere belirlenen sekiz kamu kuruluşunda pilot projeler çerçevesinde yürütülmektedir. Pilot projelerle yürütülen sekiz kamu kuruluşunun stratejik planlama çalışmaları halen devam etmektedir. Söz konusu sekiz kamu kuruluşu içinden ikisi yerel yönetim kuruluşudur: Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi. Bu makalede özellikle yerel yönetim birimlerinin stratejik planlama çalışmaları ele alınmıştır. Bunun sebebi yasal olarak merkezi yönetim niteliğindeki kamu idarelerinin ilk stratejik planlamalarını, geçiş takvimine uygun olarak en geç 31.01.2009 tarihine kadar hazırlamakla yükümlü olmalarına rağmen; il özel idarelerinde ilk stratejik planlamanın 4 Mart 2006, belediyelerde ise ilk stratejik planlamanın 13 Temmuz 2006 tarihlerine kadar hazırlanması gerekliliğidir.

Türkiye’de kamu yönetiminin mali ve idari sorunlarına bağlı olarak kamu idarelerinin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri giderek önem kazanmıştır. Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izlemelerini ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak, stratejik planlama temel bir araç olarak benimsenmiştir. Yerel yönetimler düzeyinde stratejik planlamanın ön plana çıkmasının temelinde ise; kentsel nüfus artışı, kentsel toplumun ihtiyaçlarının çoğalması ve farklılaşması, hızla büyüyen ve çözümü zorlaşan kentsel sorunların varlığı, kıt kaynakların verimli ve etkin kullanımının daha fazla önem kazanmasına paralel olarak yerel yönetimlerin yeni yönetim modeli arayışları yatmaktadır. Bu arayışların sonucunda hali hazırda özel sektörde de uygulanan ve kurumların daha etkin, verimli ve planlı çalışmalarına imkan tanıyan stratejik planlama sistemi kabul görmüştür. Stratejik planlama sisteminin yerel yönetim sisteminde kabul edilmesinin göstergelerini, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında bulabilmek mümkündür.

Çalışmada, Türk kamu yönetimi literatürüne yeni girmiş olan stratejik planlama kavramına yönelik nasıl bir yaklaşımın olduğunun araştırılması ve yerel yönetimlerde stratejik planlama ile ilgili çalışmaların mevcut durumunun analiz edilmesi hedeflenmektedir.

Çalışma esas olarak üç ana ekseninde yürütülmektedir. İlk safhada terminolojik olarak strateji ve stratejik planlama kavramları ele alınarak, kavramın içeriği doldurulmuştur. Daha sonra stratejik planlama olgusunun Türk kamu yönetimine girmesi ve Türk kamu yönetimindeki hukuki alt yapısı irdelenmiştir. Bu çerçevede Türkiye’de stratejik planlama çalışmalarında yönlendirici bir işleve sahip olan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nun rehberliğinde, kamu yönetimi kuruluşlarında stratejik planlama çalışmalarının nasıl yürütülmesi gerektiği ve hazırlanan planların yürürlüğe girme süreçleri ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci safhasında Türkiye’de yerel yönetimlerde stratejik planlama faaliyetlerinin hangi aşamada olduğu ve yerel yönetimleri stratejik planlama hususunda bağlayıcı nitelikteki hukuki düzenlemelerin neler olduğu ele alınmıştır. Bu bölümde yasalar çerçevesinde stratejik planlamayı hazırlamakla yükümlü olan il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeleri bağlayıcı nitelikteki yasal düzenlemeler açıklanmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise, yerel yönetimler düzeyinde pilot proje uygulama örnekleri şeklinde yürütülen Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planlama çalışmaları analiz edilmiştir. Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planlama çalışmalarının sonuçlarının ve uygulamada karşılan sorunların tespit edilmesi, diğer yerel yönetim birimlerine örnek teşkil etmesi ve diğer yerel yönetim birimlerine stratejik plan hazırlamada rehber niteliğine sahip olması nedeniyle önemli bir kaynak niteliğindedirler.

1. STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI, KAPSAMI VE KONUSU

Strateji kavramı, ilk olarak askeri bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Webster’s New World Dictionary’e göre strateji, “planlama ve kalabalık orduları yöneterek düşmanla çarpışmak için güçlerini en iyi pozisyona yönlendirme bilimi”dir.¹ Askeri nitelikteki bir diğer tanıma göre strateji; “düşmanın ne yapabileceğini veya ne yapamayacağını belirleyerek, buna göre genel bir plan yapmak, kendi güçlerini yerleştirerek gerektiğinde harekete geçirmek” demektir.² İlerleyen dönemlerde strateji kavramı, özel sektör uygulamalarında da görülmeye başlanmıştır. Özel sektörde strateji kavramı; “işletmeye istikamet vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak maksadıyla, işletme ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve

¹ <http://www.des.calstate.edu/history.html>. (22.06.2005).

² ODABAŞ Çağlayan, “Stratejik Yönetim ve E-Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, S:55, Ekim- Aralık 2004, s. 83.

kaynakların yeniden düzenlenmesi süreci”³ olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre strateji; işletmenin amaç ve hedeflerinin tespiti, işletme ile çevresi arasındaki ilişkilerin analiz edilerek bu amaçların gerçekleştirilmesi için, gerekli faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi ve ihtiyaç duyulan kaynakların uzun dönemde etkili olacak şekilde dağıtılmasıdır.⁴ Genel bir ifade ile strateji; bir bakış açısı, geniş bir görüş, ayrıntıya inmeyen genel bir bakış, bir istikamettir.⁵

Stratejik planlama olgusu ise; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır.⁶ Stratejik planlama, iletişimi ve katılımı kolaylaştırır, muhalif ilgi ve değerleri barındırır, akıllı ve makul olarak analitik karar vermeyi ve başarılı bir icrayı sağlar.⁷ Stratejik planlama bir süreç olarak ele alındığında ise; kuruluşun misyonu doğrultusunda amaçların tespit edilmesi, çevredeki fırsat ve tehditlerin belirlenmesi, örgütün içinde bulunduğu durum, yani zayıf ve güçlü yönleri belirlenerek iç analiz yapıldıktan sonra stratejik alternatifler ortaya koyarak en uygun olanlarının seçilmesi süreci olarak ifade edilebilir.⁸

Stratejik planlama anlayışının tarihsel perspektifte gelişimi şu şekilde özetlenebilir; 1930’lu yıllarda işletme faaliyetlerinin çeşitlilik kazanması ve genişlemesiyle işletmelerde kontrolün sürdürülebilmesi gerekliliğinin bir sonucu olarak bütçe ve mali kontrol uygulamaları ortaya çıkmıştır. 1950’li yıllarda İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerikan ekonomisinin, eşi görülmemiş büyümesi işletmelere, bütçe ve mali kontrol sistem çalışmalarında bir yıllık tahminler, bu büyüme karşısında yeterli bakış açısı vermemektedir. Kapasite artışlarını ve finansal kaynakları bulabilmek için daha ileri bakmaları gerekmektedir. Uzun vadeli planlama düşüncesi, bu çizgide ortaya çıkmıştır, böylece stratejik planlama anlayışı işletmelerde kullanılmaya başlanmıştır.⁹ 1980’lerin başlarından itibaren stratejik planlama anlayışı, kamu sektöründe de kabul görmeye başlamıştır. Kamu sektöründeki stratejik planlama öncelikle askeri örgütlerde ve devlet idaresinin yürütülmesinde uygulanmıştır.¹⁰

Stratejik planların gelişim sürecini ele alan bir diğer yaklaşıma göre ise; “1950’lerin gözde stratejik yönetim modeli olan SWOT (GZFT) analizleri ile başlayan stratejik plan modelleri, 1960’larda niteliksel ve

³ YÜKSEL Fatih, “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:11, S:1, 2002, s.31.

⁴ DİNÇER Ömer - YILMAZ Cevdet, *Kamu Yönetiminde Yeniden Planlama 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s. 35.

⁵ CAULFIELD Ian - SCHULTZ John, *Planning For Change: Strategic Planning In Local Government*, Longman Group UK Limited, London, 1989, s.1.

⁶ BRYSON John, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, 1995, s.4.

⁷ THOMPSON Arthur - STRICKLAND A., *Strategic Management*, University of Alabama Press, Alabama, 1999, s.2-3.

⁸ KOONTZ Harold - WEIHRICH Heinz, *Management*, Mc Graw Hill Book Co., Singapur, 1989, s.111.

⁹ YÜKSEL, s. 33 ; DİNÇER - YILMAZ, s. 43.

¹⁰ BRYSON, s. 5.

niceliksel stratejiler ile devam etmiştir, 1980'lerde ise hissedarlık modelleri gözde olmuştur. Yeni stratejik planlama modelleri ise değişime ayak uydurma, esneklik ve stratejik düşünmenin önemi ve örgütsel öğrenmeye odaklanmıştır.¹¹

Türkiye'de stratejik planlama anlayışının ortaya çıkışı ise şu şekildedir; Türkiye'de ilk uzun vadeli planlama çalışması, 1971 yılında Koç grubu tarafından başlatılmıştır. Koç grubu tarafından başlatılan uzun vadeli planlama çalışmaları, 1980'nin sonlarında stratejik anlayışla yer değiştirmiştir. İlerleyen dönemde diğer özel sektör kuruluşlarında da uygulanmaya başlamıştır.

Kamu kurumlarında stratejik planların uygulanması ise oldukça yeni bir gelişmedir.¹² Stratejik planlamanın kamu kurumlarında kullanılmasıyla ortaya çıkan stratejik plan tanımı şu şekildedir; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynakların dağılımını içeren plandır.¹³ Stratejik planlama ile kamu kuruluşlarının, stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ile uyumlu olacak biçimde performans programlarına dayalı olarak oluşturmaları gerekmektedir.¹⁴

Avrupa ülkelerinde ve ABD'de 1950'li yıllara kadar bütçe ödeneklerinin dağıtılmasında uygulanan yöntem, geleneksel örgüt bütçeleme sistemidir. 1951'de ABD'de performans bütçeleme sistemi kullanılmaya başlamıştır; fakat 1970'li yıllarda yaygınlaşmıştır.¹⁵ Bu yöntemle, kamuda çalışanların üretkenliğini arttırmaya yönelik sistem analizi, fayda – maliyet analizi ve program bütçeleme teknikleri kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde uygulanma olanağı bulmuştur.¹⁶

Merkezi kamu kuruluşlarında ve yerel yönetim kuruluşlarında uygulanacak stratejik planlamanın başarı ile uygulanabilmesi, katılımcı bir planlama yaklaşımına bağlıdır. Kuruluş içinde en üst yöneticiden başlayarak her kademede yer alan çalışanların katılımını gerektirir. “Her düzeydeki çalışanın planlama sürecine dahil edilmesi, hedeflerin kabul edilebilirlik ve uygulanabilirlik düzeyini artıracaktır.”¹⁷ Stratejik planlamanın en temel

¹¹ APAN Ahmet, “**Stratejik Plan(lama) Ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)**”http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/Apan%20112.doc. (15.06.2006)

¹² DİNÇER - YILMAZ, s. 47.

¹³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, m.3/n; 26111 sayılı Maliye Bakanlığı Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, m.3/1.

¹⁴ www.dpt.gov.tr/sp/baglan.html. (12.04.2006)

¹⁵ ÇINAR, Tayfun; “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi”, Genel İş Emek Araştırma Dergisi, S:2, 2005, s.29.

¹⁶ O'CONNOR, John, The Fiscal Crisis of the States, St. Martin's Press, New York, 1973, s. 76; ÇINAR, s. 29.

¹⁷ Ateş, Hanza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II** içinde, (Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 258.

özelliklerinden birisi, planlama düzleminde yer alan paydaşların planlama sürecine aktif olarak katılmalarının sağlanmasıdır. Planlama yapılan kuruluş dışında, söz konusu planlamadan etkilenecek kişilerin de bu süreçte söz sahibi olması gerekmektedir. Bir diğer ifade ile stratejik planlamaların başarıya ulaşabilmesinin temel şartı, planlama sürecine; kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının ve ilgili diğer tarafların katkılarının alınmasına ve katılımlarının sağlanmasına bağlıdır.

2. TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLANLAMANIN İŞLEVİ VE BAĞLAYICILIĞI

Kamu yönetiminde stratejik planlama yapılmasının gerekliliğini; kamu sektörünün yeniden yapılanma ihtiyacı ile açıklamak mümkündür. Kamu kesimini değişime zorlayan nedenler arasında, mali disiplinin sağlanması zorunluluğu, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim, kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılması isteği ve kamu hizmetlerine yönelik artan talepler sayılabilir.¹⁸ Kamu yönetiminin mali ve idari sorunlara bağlı olarak giderek hantal hale gelmesiyle birlikte kamu idarelerinin faaliyetlerini etkin, verimli ve planlı bir şekilde yerine getirmeleri giderek önem kazanmaktadır. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmek temel başlıklar olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak stratejik planlama temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik planlama; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacaktır. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artırarak kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulamasının 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 Anlaşması (PFPSAL) ile olmuştur. PFPSAL, finans (bankacılık) ve kamu sektörlerinde gelecek dönemlerde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları,

¹⁸ ES Muharrem - ÖZTOP Sezai, “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama”, *Yerel Siyaset Dergisi*, C:1, S:5, 2006, s.24.

kredi ön koşullarını ve yerine getirmesi gereken taahhütleri içermektedir.¹⁹ Türkiye’de stratejik planlamanın hukuki temeli; Yüksek Planlama Kurulu Kararları (2003/14, 2004/37) ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’na dayanmaktadır. 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’nda stratejik planlamanın gerekliliği ele alınmıştır. Kanunun 9. maddesinde stratejik plan şu şekilde tanımlanmaktadır. “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonları 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 hazırlanır. Kamu idareleri, 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 dayandırmak zorundadırlar.”²⁰

18.02.2006 tarih ve 9972 sayılı Maliye Bakanlığı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği’nin 14. maddesinde; “... kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır. Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli mali planda yer alan teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunur.” ifadesi yer almaktadır. 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 belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Yönetmelik kapsamındaki tüm kamu idareleri ilk stratejik planlarını geçiş takvimine uygun olarak en geç 31.01.2009 tarihine kadar hazırlamakla yükümlüdürler. İçişleri Bakanlığı’nın 2005/36 sayılı genelgesi ile belediye stratejik planlarının, yerel idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde (ilk stratejik plan bir yıl içinde), performans planlarının da ilgili olduğu yıl başından önce hazırlanması ve bunların bütçeye esas teşkil etmesi gerektiği, o tarihe kadar KMYKK gereğince DPT Müsteşarlığı’nca seçilecek belediyelerde stratejik planların hazırlanacağı bildirilmiştir. Ancak, 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik plan, “... kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır” hükmüne yer verilmiştir.

¹⁹ YILMAZ, Kutluhan; “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, S:50-51, Temmuz - Aralık 2003, s.77.

²⁰ YILMAZ, Hakan; “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S:55, Ekim-Aralık 2004, s.18.

KMYKK ile; İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler, tüm il özel idareleri ve KMYKK'na ekli 1,2 ve 4 nolu cetvellerde yer alan tüm kamu idarelerine stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bununla birlikte, KMYKK'nun 9. maddesinde 'Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvim tespitine, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.' hükmü yer almaktadır.²¹ Bununla birlikte Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Nihai Taslağı'nın 2. maddesine göre; "... yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir." hükmü getirilerek sayılan kamu idareleri stratejik plan hazırlama yükümlülüğünden istisna tutulmuştur.²²

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerinde ilk stratejik planların, il özel idarelerinde 4 Mart 2006, belediyelerde ise 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlanması gerekmektedir. Kapsamdaki diğer kamu idareleri ilk stratejik planlarını geçiş takvimine uygun olarak en geç 31.01.2009 tarihine kadar hazırlamakla yükümlüdür. Kamu idareleri hazırlık döneminde kaydettikleri gelişmeye bağlı olarak, geçiş takviminde belirtilen tarihten önce de ilk stratejik planlarını hazırlayabilir.²³

Hazırlanan stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kuruluşlarının hazırladıkları stratejik planlar, ilgili Bakanlıklarda; bağlı ve ilgili kamu idarelerinde Bakanın; diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip bütçe sürecinde dikkate alınmak üzere TBMM'ye, Sayıştay'a, Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilir. Yerel yönetimlerin stratejik planları, ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip İçişleri Bakanlığı, Müsteşarlık ve Sayıştay'a gönderilir. Stratejik planlar kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sayfasında yer alır.²⁴

Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir. Ayrıca;

- a) Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması halinde ilgili kamu idaresinin,

²¹ GÜNGÖR Hayrettin, "Türkiye'de Performans Bütçe Uygulaması (Yerel Yönetimlerde)" <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/13%20Hayrettin%20Gungor.ppt>. (15.06.2006)

²² 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.2.

²³ 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

²⁴ 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.15.

- b) Hükümetin değişmesi halinde yerel idareler hariç diğer kamu idarelerinin,
- c) Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlığın ve bağlı, ilgili kamu idarelerinin,
- d) Yerel idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili yerel idarenin,
- e) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde etkilenen kamu idarelerinin, stratejik planları yenilenebilir.

Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, yukarıdaki şartların oluşmasını müteakip üç ay içinde alınır. Stratejik planların yenilenmesinde bu yönetmelikte düzenlenen hükümlere uyulur. Güncelleştirme halinde ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na bilgi verilir.²⁵

3. STRATEJİK PLANLAMALARIN HAZIRLANMASI

Stratejik planlama, Türkiye'de oldukça yeni bir olgu olduğu için, ilk aşamada pilot uygulamalara öncelik verilmiştir. Pilot uygulamaların sebepleri şu şekildedir; değişik işlev, ölçek ve yapıdaki kuruluşlarda uygulama başarı ve ihtiyaçlarını tespit etmek, yaygınlaştırma programı için beşeri ve kurumsal kapasite geliştirmeye yönelik ipuçları elde etmek, performans bütçeleme çalışmalarına temel oluşturmak.²⁶

Gerçekleştirilen stratejik planların amacına ulaşabilmesinde gerek ve yeter şartlar şu şekildedir.²⁷

- Vizyoner yaklaşım,
- Stratejik amaç ve hedefler,
- Performans ölçümü,
- Katılım: iç ve dış paydaşlar'dır.

Stratejik Planların başarıya ulaşmasında kritik koşullar ise şu şekildedir;²⁸

- Politika/plan uyumu ya da politikaların sürekliliği,
- Benimsenme ve sahiplik,
- Yaptırım ve gönüllülük dengesi,
- Uygulama stratejisi'dir.

²⁵ 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.7.

²⁶ BİNGÖL Nihat, "Stratejik Planlama: Pilot Kuruluş Uygulamaları:Genel Bir Bakış", (2005).http://www.sp.gov.tr/documents/3_1_DPT_Nahit_BINGOL_Stratejik_Planlama_Pilot_Kurulus_Uygulamalari_Genel_Bakis.ppt

²⁷ BİNGÖL Nihat, "Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlama Yaklaşımı", (2005).<http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/sunu/syonetim.ppt>. (15.06.2006)

²⁸ BİNGÖL Nihat, "Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlama Yaklaşımı", (2005).<http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/sunu/syonetim.ppt>. (15.06.2006)

26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5. maddesine göre stratejik plan hazırlayacak kamu idarelerinin stratejik planlamaya başlamadan önce, bu süreçte göz önünde bulundurmaları gereken bazı ilkeler vardır. Bunlar şu şekildedir;

a. Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının ve ilgili diğer tarafların katkıları alınır ve katılımları sağlanır.

b. Çalışmalar, kamu idaresinin tek bir birimi tarafından değil, tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür.

c. Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur.

d. Rol alan tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği, eşgüdüm ve tamamlayıcılık içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışırlar.

Bu ilkeleri gözönünde bulundurarak planlama sürecine başlayacak kamu kuruluşlarının stratejik planlama çalışmalarına, rehberlik etmesi amacıyla DPT tarafından Mayıs 2003'te hazırlanan ve Temmuz 2006'da revize edilen "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" hazırlanmıştır. Kılavuza göre stratejik planlama süreci şu şekildedir;

Şekil 1: Stratejik Planlama Süreci

| | | |
|--|-----------------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Planlar ve Programlar • GZFT Analizi • Piyasa Analizi • Hedef Kitle/ İlgili Tarafların Belirlenmesi | DURUM ANALİZİ | NEREDEYİZ? |
| <ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun Varoluş Gerekçesi • 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 Amaçlar | AMAÇLAR VE HEDEFLER | GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERENASIL ULAŞABİLİRİZ? |
| <ul style="list-style-type: none"> • Amaca ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri | STRATEJİLER | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Detaylı İş Planları • Maliyetlendirme • Performans Programı • Bütçeleme | FAALİYETLER VE PROJELER | BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDEBİLİRİZ? |
| <ul style="list-style-type: none"> • Raporlama • Karşılaştırma | İZLEME | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Geri Besleme • Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi • Performans Göstergeleri • Uygulamaya Yönelik İlerleme ve Sonuçların Değerlendirilmesi | PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME | |

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006

Kamu idarelerinde stratejik planlama süreci, hazırlık dönemi ile başlar. Üst yönetici tarafından bir iç genelge ile çalışmaların başlatıldığı duyurulur; çalışmaların sevk ve idaresini yürütmek üzere bir ekip oluşturulur. Kamu idareleri, hazırlık dönemlerine ilişkin faaliyetlerini ve takvimi içeren bir hazırlık programı oluşturur. Hazırlık programı kamu idarelerinin stratejik planlama sürecinde gerçekleştirecekleri işlerin, bu işlerden sorumlu olacak kişilerin ve uygulama takviminin belirlendiği, planlama faaliyetlerine ilişkin belgedir. İdareler, hazırlık programını oluştururken, geçiş takviminde buldukları yeri, idarenin mali yapısı ve imkanlarını, insan kaynaklarını, organizasyon yapısını, teknik donanımlarını, idare ölçeğini ve benzeri hususları dikkate alır. Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlamaya başlamadan önce hazırlık programında yer alan tüm hususları yerine getirmek zorundadırlar.

Hazırlık sürecini müteakip olarak kurumun mevcut durumu tespit edilir. Kuruluşun kendi içinde durum analizi yapılırken geçmiş performansın değerlendirilmesinin yanı sıra, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulur. Temel amaç, kuruluşun mevcut performansını ve sorunlarını da dikkate alarak potansiyellerini belirlemektir. Bu sürecin diğer safhasında çevre analizi gerçekleştirilir. Çevre analizi yapılırken çevresel faktörlerin kuruluş için ne gibi fırsatlar ve tehditler ortaya koyduğu incelenir. Kuruluş içi değerlendirme ve çevre analizi yapılırken kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler tespit edilir ve bunlar planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında değerlendirilir. Durum analizi sonucunda elde edilen bulgular sistematik olarak raporlanır, sorumlu kişi ve ekipler tarafından değerlendirilir ve planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında kullanılır. Durum analizi yapıldıktan sonra kuruluş stratejik planlamayla ilgili temel sürece hazır hale gelmiştir. Kuruluşlar, bu aşamada, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, ilkelerini belirleyecek, stratejik amaçlarını ve hedeflerini ortaya koyacaklardır. Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılabileceği stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar.

Planlamanın üçüncü safhası, "gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?" sorusuna cevap niteliğinde oluşturulması gereken uygulama stratejisidir. Kuruluş bu safhada, her bir stratejik amaca ait hedefleri ayrıntılı olarak açıklayacak ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeleri detaylı bir şekilde anlatacaktır. Hedeflerin açıklanmasında, hedeflerle ilgili olarak ortaya çıkan gelişmeler ve varsa politika değişiklikleri ele alınacaktır. Kaynak / harcama yapısının mevcut durumu ve potansiyeli göz önünde bulundurulacaktır. Önceliklendirme yapılırken; kuruluşun yetki alanı dahilinde, kalkınma planları, yıllık programlar, bölgesel programlar, hükümet programları, ekonomik programlar varsa özel düzenlemeler başta olmak üzere politika oluşturulması sürecinde tanımlanan belgeler de esas olarak alınacaktır. Önceliklendirmede, sürdürülebilirlik, etkinlik, verimlilik, etki düzeyi ve uygunluk ilkeleri de göz önünde bulundurulacaktır. Kuruluşlar mevcut bütçe uygulamasından hareketle stratejik planlarını oluşturmayacaklardır; tam tersine hazırlayacakları stratejik planlarını esas alarak bütçe yapılarını yeniden şekillendireceklerdir. Ayrıca bu safhada,

stratejik planların yıllık uygulama dilimleri belirlenecek ve raporlanacaktır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki bu belgeler aracılığı ile açıklık kazanacaktır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olacaktır.

En son aşama, izleme ve değerlendirme aşamasıdır. İzleme stratejik planda ortaya konulan hedeflere ilişkin gerçekleştirmelerin sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının stratejik amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, geri bildirim işlemi gerçekleştirilir. Stratejik planın gözden geçirilmesi, hedeflenen ve ulaşılan sonuçların karşılaştırılmasını içerir. Plan gerçekleştirmeleri, zamanlama ve hedeflere uygunluk bakımından incelenir.

Hazırlanan stratejik planlamalar değerlendirilmek üzere -mahalli idareler dışındaki kamu idareleri- stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın Ocak ayında Müsteşarlığa gönderilir. Müsteşarlık, stratejik planlamaları;

a) kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk,

b) Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen esas ve usullere uygunluk,

c) stratejik planlamada yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık,

d) diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık hususları açısından inceler. İnceleme sonucunda gerek görülen durumlarda hazırlanan değerlendirme raporu ilgili idareye üç ay içinde gönderilir. Kamu idareleri değerlendirme raporlarını dikkate alarak stratejik planlara son şeklini verir ve sunulmaya hazır hale getirirler. Stratejik planlar bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında, Bakanın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa, ayrıca TBMM ve Sayıştay'a gönderilir. Yerel idareler ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderir. Stratejik planlar kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sitesinde yayınlanır.²⁹

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMI

Küreselleşme süreçleriyle tanık olunan değişimler sonucunda, Türk kamu yönetim sisteminde; mali disiplinin sağlanması zorunluluğu, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim, kamu hizmetlerinde etkinliğin

²⁹ 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.15.

arttırılması isteği ve kamu hizmetlerine yönelik artan taleplere bağlı olarak yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan dört temel açık olmuştur. Bunlar;

- Stratejik açık,
- Bütçe açığı,
- Performans açığı ve
- Güven açığı,

başlıkları altında özetlenebilir. Bu dört açık, yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir.³⁰

Etkin bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi bağlamında stratejik planlama anlayışı ön plana çıkmaktadır. Türk kamu yönetimi sisteminde stratejik planlama anlayışı oldukça yeni bir olgudur. “Türkiye’de gerek bölgeler arası gerekse iller gelişmişlik farklarını orta ve uzun vadede azaltmak, dengeleri korumak ve akredite çalışmalarına zemin hazırlamak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca her kurum için stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.”³¹

Türkiye’de stratejik planlama yaklaşımı ile³²:

- Politika belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışı ve bütçelenmenin geliştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması,
- Hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi amaçlanmaktadır.

Stratejik planlama ile ilgili olarak 04.07.2003 tarihli 2003/14 nolu Yüksek Planlama Kurulu kararına göre; kamu kesiminde yapılan reform çalışmaları kapsamında, kamu kuruluşlarının ilk aşamada VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler çerçevesinde kendi stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerinin bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu ve hedefleri doğrultusunda oluşturmaları hedeflenmektedir.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlamanın amacı, hedefleri, hazırlanması ve uygulanması ile ilgili yasal düzenlemeler şu şekildedir;

³⁰ DİNÇER - YILMAZ, s. 28.

³¹ Ayfonkarahisar Valiliği, **Acil Durum Yönetimi ve Bilgi İşlem Merkezi (ADUYBİM) Stratejik Planlama Çalışmaları**. http://www.adybim.org/SP/BOLUM1/SP_Bolum1.pdf. (18.05.2006)

³² <http://www.dpt.gov.tr/sp/baglan.html>. (12.04.2006)

- 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,
- 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 22.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 18.02.2006 tarih ve 9972 sayılı Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Maliye Bakanlığı Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik.³³
- 26.04.2006 tarih ve 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Kamu yönetimlerinde stratejik planlama anlayışı, Türkiye için oldukça yeni bir uygulamadır. Küreselleşme birlikte kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliğinin bir sonucu olarak, kamu yönetimi kuruluşlarında da stratejik planlamanın uygulanması gündeme gelmiştir. Stratejik planlama çalışmalarının kamu yönetiminde de uygulanabilmesi için; öncelikle çeşitli ölçek, örgütlenme ve işlevlere sahip kuruluşlar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından pilot kuruluşlar tespit edilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın koordinatörlüğünde, orta vadede bütün kamu kuruluşlarına yaygınlaştırmak üzere 2003 yılında çeşitli kuruluşlarda pilot düzeyde stratejik planlama çalışmaları başlatılmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenen pilot kuruluşlar şunlardır;

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı,
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü,
- Karayolları Genel Müdürlüğü,
- Hacettepe Üniversitesi,
- İller Bankası Genel Müdürlüğü,
- Denizli Valiliği İl Özel İdaresi,
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

Pilot kuruluş düzeyinde başlatılacak stratejik planlama çalışmalarının bir proje kapsamında ayrıntılandırılması ve faaliyet programının belirlenmesi, faaliyetlerin yürütülmesi ve çalışmanın pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde sonuçlandırılmasından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili ve sorumludur. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, kuruluşlar tarafından yürütülecek pilot çalışmaları yönlendirecek, izleyecek, değerlendirecek, çalışmaların sonuçlarına bağlı olarak Stratejik Planlama Kılavuzunu güncelleyecek, yaygınlaştırma aşamasına yönelik olarak gerekli kurumsal ve

³³ 04.07.2003 tarihli 2003 / 14 nolu Yüksek Planlama Kurulu Kararı.

mevzuat düzenlemeleri ile diğer ilişkili faaliyetleri gerçekleştirecektir. Pilot kuruluşlar stratejik planlarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 itibariyle tamamlayacaktır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından incelenmesini müteakip Yüksek Planlama Kurulu'nun onayına sunulacak olan bu planlar, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına temel teşkil edecektir. "Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, stratejik planlama çalışmaları ile uyumlu olarak ve bir bütünlük teşkil edecek şekilde ilgili kuruluşlarda Maliye Bakanlığı'nın gözetim ve koordinasyonunda yürütülecektir."³⁴

5. YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA OLGUSU

Çalışmanın bu bölümünde, belediyeler ve il özel idarelerini stratejik plan hazırlamaları konusunda bağlayıcı nitelikte olan yasal düzenlemeler ele alınacaktır. Türkiye'de teker teker hangi belediyelerin ve il özel idarelerinin stratejik planlamalarını hazırlamış oldukları, hangilerinin ise hazırlık aşamasında olduğuna dair kesin verilere ulaşmak şuan için olanaklı değildir. Stratejik planlamaların hazırlanmasıyla sorumlu olan Devlet Planlama Teşkilatı'na bu konuda ulaşmış kesin veriler şuan için söz konusu değildir.

5.1. İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdareleri, yerel idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlamakla yükümlüdürler. Geçici üçüncü madde ile "...altı aylık süre kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır." hükmü getirilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda İl Özel İdarelerinde, ilk stratejik planın 4 Mart 2006 tarihine kadar hazırlanması gerekmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na stratejik planlama il özel idaresi kurumunun yetkileri sorumlulukları şu şekildedir:

Madde 10. -İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır;

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

Madde 26. - Encümenin görev ve yetkileri şunlardır;

a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.

Madde 30. - Valinin görev ve yetkileri şunlardır;

b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak

³⁴ 19.07.2004 tarihli 2004 / 37 nolu Yüksek Planlama Kurulu Kararı.

bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

Madde 31.- Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Madde 35.- Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Madde 39.- Vali, 5018 sayılı KMYKK'nun 41.'ci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

Madde 44.- İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

Geçici Madde 3.- Bu Kanunun 31 inci maddesinde öngörülen stratejik plânların hazırlanmasına dair altı aylık süre kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik plânlar için bir yıl olarak uygulanır.

5.2. Belediyeler

5018 sayılı KMYKK'nun yanı sıra, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü hale gelmişlerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik plan, "...Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır." hükmüne yer verilmiştir. Uygulama bu hüküm doğrultusunda yürütülmekte olup buna göre belediyelerde ilk stratejik plan 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlanacaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyeleri stratejik plan yapmakla yükümlü kılan kanun maddeleri şu şekildedir:

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre,

Madde 7.- Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır;

a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

Madde 18.- Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır;

b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

Madde 21.- Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun stratejik planlamaya ilişkin hükümleri ise şu şekildedir;

Madde 18. - Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır;

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

Madde 34. - Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır;

a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

Madde 38. - Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır;

b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

Madde 41. - Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir.

Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Madde 56. - Belediye başkanı, 5018 sayılı KMYKK'nun 41.'ci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır

5.3. İl Özel İdaresi Ve Belediye Stratejik Planlamaları Arasındaki İlişki

İl özel idareleri ve belediyelerin stratejik planlama hazırlama yöntemleri ve planlama sürecinde uymak zorunda oldukları kurallar incelendiğinde ortaya çıkan farklılıkları ve benzerlikleri şu şekilde özetlemek mümkündür. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun geçici üçüncü maddesine göre; “ ... il özel idareleri, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik planlamalarını ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programlarını hazırlamakla yükümlüdürler.” Buna göre il özel idarelerinde, ilk stratejik planlamanın 4 Mart 2006 tarihine kadar hazırlanması gerekmektedir. Belediyelerde ise sadece nüfusu 50 binin üzerinde olan belediyelerin, stratejik plan hazırlama yükümlülükleri vardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik planlama, “Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır.” hükmüne yer verilmiştir. Uygulama bu hüküm doğrultusunda yürütülmekte olup buna göre belediyelerde ilk stratejik planlamalarını 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlanma şartı getirilmiştir.

Belediye Kanunu'nun 56. maddesi ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun 39. maddeleri arasında bir paralellik bulunmaktadır. Buna göre; belediye başkanı, 5018 sayılı KMYKK'nun m.41/4'de belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. İl özel idarelerinde, vali de benzer bir şekilde, stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Ayrıca her iki düzlemdeki planlama çalışmalarında; stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye veya il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Fakat İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44. maddesinde farklı olarak; ilin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe,

il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir, hükmü yer almaktadır.

İl özel idaresi ve belediye stratejik planlama çalışmalarının mevcut durumu analiz edildiğinde, her iki düzlemde de yasa ile belirtilen tarihlerde (belediyeler için 13 Temmuz 2006, il özel idareleri için ise 4 Mart 2006) planlama çalışmalarının tamamlanamadığı, ülke çapında sadece belirli sayıda belediye ve il özel idaresinin planlama çalışmalarını tamamladığı gözlenmektedir.

6. YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Bu çalışmada yerel yönetim kuruluşlarında stratejik planlama olgusunun analiz edilmesi nedeniyle, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yerel yönetimler düzeyinde pilot uygulama örneği olarak tespit edilen Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmaları ele alınacaktır.

6.1. Denizli İl Özel İdaresi

2003/14 ve 2004/27 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükmü gereğince Denizli İl Özel İdaresi'nde, stratejik plan çalışmalarına DPT'nin rehberliğinde 2004 yılı Mart ayında başlanmıştır. 2 Mart 2004 tarihinde; Denizli Valisinin, Vali Yardımcısının, İl Özel İdaresi Müdürünün ve ilgili özel idare çalışanlarının katılımıyla bir ön değerlendirme toplantısı yapılarak stratejik planlama çalışmasına başlanılmıştır. Denizli İl Özel İdaresinde stratejik planının oluşturulmasında, İl Özel İdarelerine yönelik 2004 yılındaki mevcut kanun dikkate alınmamış, İl Özel İdaresi Kanun Taslağı ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun Taslağı'ndaki düzenlemelere göre stratejik planlamanın hazırlanması yoluna gidilmiştir. Daha sonra taslak niteliğindeki bu kanunlar yasalaşmıştır.

Denizli İl Özel İdaresi'nin stratejik planlama çalışmalarında, DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan model ve yaklaşım esas alınmıştır. Denizli İl Özel İdaresi'nde uygulanan stratejik planlama modelinin aşamaları sırasıyla aşağıdaki gibidir³⁵:

- Üst yönetim desteğinin sağlanması,
- Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını dikkate alan bir yaklaşımla stratejik planlamanın hazırlanmasına karar verilmesi,
- Stratejik planlama ekibinin oluşturulması,
- Stratejik planlama ekibinin eğitilmesi ve çalışma normlarının oluşturulması,

³⁵ <http://www.denizli.gov.tr>. (12.04.2006)

- Yasal yetki ve yükümlülükler çalışması,
- Durum analizi çalışması,
 - Paydaş analizi,
 - Güçlü yanlar, zayıf yanlar, fırsatlar ve tehditler (GZFT) çalışması,
 - Öneriler çalışması,
- Stratejik konular çalışması,
- Misyon,
- Vizyon,
- Stratejik amaçlar, hedefler ve faaliyetler çalışması.

Yukarıda belirtilen stratejik planlama modeli çerçevesinde Denizli İl Özel İdaresinde stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur. Denizli İl Özel İdaresinde stratejik planlama ekibi; İl Özel İdaresinden sorumlu Vali Yardımcısı başkanlığında, İl Planlama Müdürlüğü, İl Özel İdare Müdürü, İl Daimi Encümen Üyesi, İl Genel Meclis Üyesi, Tarım İl Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, İl Çevre ve Orman Müdürlüğü, İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, Pamukkale Üniversitesi'nden bir katılacak yetkiliden oluşmaktadır. DPT planlama ekibinin önerileri ve Denizli İl Özel İdaresi'nde stratejik planlama ekibiyle yapılan daha sonraki toplantılarda alınan kararlar doğrultusunda valilik makam onayı alınarak stratejik planlama ekibi genişletilmiş; ayrıca, stratejik planlama ekibinde yer alan her il müdürlüğünün bir yetkilisinin yer aldığı Teknik Komisyon oluşturulmuştur³⁶.

Denizli İl Özel İdaresi stratejik planlama ekibi, 10 - 14 Nisan 2004 tarihleri arasında, TÜSSİDE'de (Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü), DPT Müsteşarlığı Stratejik Planlama Çalışma Komitesi'nce düzenlenen "Stratejik Yönetim - Pilot Kuruluşlar" konulu uygulamalı eğitime katılmıştır. Bu eğitimde, daha sonraki çalışmalara ilişkin yol haritası çıkarmak, stratejik planlama ekibinde grup motivasyonu oluşturmak ve güçlendirmek, stratejik planlama ekibinin grup normlarını oluşturmak ve paydaş analizi çalışması yapmak amaçlanmıştır.

11 - 14 Mayıs 2004 tarihleri arasında Denizli'de gerçekleştirilen toplantılarda, konuya ilişkin kanun taslaklarında Denizli İl Özel İdaresi içinde yer alması öngörülen İl Müdürlüklerinin faaliyetleri ile ilgili "Durum Analizi" raporlarının sunuşunun yapılması, bu raporlardan GFZT analizi için nasıl yararlanılacağı, GZFT analizinin gerçekleştirilmesi, Denizli İl Özel İdaresi'nin faaliyetlerini daha etkin yürütebilmesi için yapılması gereken hususlara ilişkin 'önerilerin' alınması çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

2004 yılı Temmuz ayından 2005 yılı Haziran ayına kadar yapılan dört ayrı toplantı sonucunda Denizli İl Özel İdaresi'nin taslak stratejik planı tamamlanmıştır. Hazırlanan taslak, kanunun öngördüğü şekilde Denizli

³⁶ <http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/denizli/öneriler2.doc>. (12.04.2006)

valiliği tarafından İl Genel Meclisi'ne gönderilmiştir. İl Genel Meclisi, plan taslağını değerlendirmek üzere stratejik planlama ekibi üyelerinin de katıldığı altı adet alt komisyon oluşturmuştur. Alt komisyon çalışmalarının tamamlanmasını müteakip, İl Genel Meclisi 24.11.2005 tarihindeki toplantıda plan taslağını görüşerek oybirliği ile kabul etmiştir. Böylece "Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı 2006-2010" tamamlanmıştır³⁷.

6.2. Kayseri Büyükşehir Belediyesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nde stratejik planlama çalışmaları, 2004 Temmuz'unda başlamıştır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi bünyesinde stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesi amacıyla ilk olarak İdari Genel Sekreter Yardımcısı başkanlığında Stratejik Planlama Koordinatörlüğü kurulmuştur. Stratejik planlama ekibinin yapmış olduğu her türlü çalışmanın sekreteryaya hizmetlerini yürütmek üzere Stratejik Planlama Müdürlüğü kurulmuştur. Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nde stratejik planlama ekibine her birimden temsilci seçilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nde planlama çalışmalarında ilk aşamada; stratejik planlamanın amacı, hedefi, sonuçları konusunda üst yönetim, daire başkanları ve stratejik planlama ekibine Devlet Planlama Teşkilatı uzmanlarınca sunum ve atölye çalışmaları yöntemi ile bilgilendirme şeklinde yürütülmüştür ve stratejik planlama, yönetim, liderlik, değişim yönetimi gibi konularda eğitim programları hazırlanmıştır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmalarının katılımcı bir anlayışla yürütülebilmesi için:

- Belediyenin paydaşları ve neden paydaş oldukları belirlenmiştir,
- Belirlenen paydaşlar iç / dış paydaş, müşteri ve stratejik ortak olarak sınıflandırılmıştır.
- Oluşturulan paydaş listesi puanlandırılmış, paydaşlar puan sırasına göre önceliklendirilmiş ve öncelikli paydaşlar belirlenmiştir.
- Öncelikli paydaşların görüş ve beklentilerinin alınmasına yönelik bir paydaş görüş formu düzenlenmiştir.
- Öncelikli paydaşların görüşleri bir raporda değerlendirilmiştir. Yöntem olarak da yüz yüze görüşme anket ve resmi yazı kullanılmıştır. Bu şekilde hizmetler ve paydaşlar arasındaki ilişkiyi göstermek bakımından bir hizmet / paydaş matris ortaya çıkarılmıştır.
- Kent halkının görüşlerini almak üzere Kayseri Büyükşehir Belediyesi, bir hemşeri anketi yaptırmış ve stratejik hedeflerini belirlemeye bu şekilde çalışmıştır.

³⁷ http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/denizli/Stratejik_Konular_Raporu.doc. (12.04.2006)

- Belediye çalışanlarının stratejik plana ilişkin olarak katılım ve sahiplenme açısından değerlendirilmek üzere anket uygulaması kullanılmıştır.

Yukarıda belirtilen çalışmalar yoluyla, sunulan hizmetlerin gerçekten talep edilen ve gereksinen hizmetler olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede GZTF analizi temel yöntem olarak kullanılmıştır. GZTF analizinin temel alındığı durum analizi üç aşamada gerçekleştirilmiştir³⁸;

- Güçlü ve Zayıf Yanların Belirlenmesi; bu aşamada orta kademe yöneticileri ve stratejik planlama ekibinin katıldığı bir atölye çalışmasıyla belediyenin güçlü ve zayıf yönleri belirlenmiş, tartışılmış ve önceliklendirilmiştir.
- Konuların İrdelenmesi ve Geri Bildirimin Alınması; bir önceki aşamada ortaya çıkan güçlü ve zayıf yönlerin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi ve geri bildirim alınması amaçlanmıştır. Geniş kapsamlı olarak gerçekleştirilen atölye çalışmalarında, katılımcılardan belediyenin mali yapısının güçlü kılınması, hizmet kalitesinin geliştirilmesi, personel politikasının iyileştirilmesi, kurumsal organizasyon ve iç işleyişin geliştirilmesi konularına yönelik değerlendirme yapımları ve önerilerde bulunmaları istenmiştir.
- Fırsat ve Tehditlerin Belirlenmesi (PEST Analizi); bu süreçte mevcut durumda ve uzun vadede belirli alanlardaki eğilim ve gelişmeler ile bunların belediyeye etkilerinin tespit edilmesi amaçlanmıştır. “Günümüzde ve / veya gelecek 25 yılda politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik alanlarda Kayseri Büyükşehir Belediyesi’ni olumlu / olumsuz yönde etkileyebilecek temel eğilimler / itici güçler nelerdir?” temel sorusuna cevap aranmış ve söz konusu eğilimler önceliklendirilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlama faaliyetlerinde ‘misyon’unun tespit edilmesi amacıyla vizyon çerçevesinin oluşturulması ve önceliklerin belirlenmesi; kilit nitelikteki performans alanları ve stratejik amaçların ortaya konmasıyla ilgili çalışmalar yürütmüştür. Yürütülen çalışmalar sonucunda kilit performans alanları netleştirilmiştir, stratejik amaçlar belirlenmiştir, misyon ve vizyon bildirimleri hazırlanmıştır.

Temmuz 2006’da Kayseri Büyükşehir Belediyesi “2007-2011 Stratejik Plan” taslağı oluşturulmuştur ve taslak halindeki bu plan, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Meclisi’nin onayını beklemektedir.

SONUÇ

Türkiye’de kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının sonucunda; kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme,

³⁸ <http://www.kayseri-bld.gov.tr>. (12.04.2006)

belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak “stratejik planlama” temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik planlama ile; bir yandan kamu mali yönetiminin etkinlik kazanacağı, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacağı düşünülmektedir. Stratejik planlamanın, Türkiye için yeni bir uygulama olması nedeniyle söz konusu beklentileri yerine getirip getiremeyeceği ile ilgili herhangi bir yorum yapmak doğru değildir.

Türk kamu yönetimi için oldukça yeni bir uygulama olan stratejik planlama olgusu, ilk aşamada Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde pilot projeler şeklinde yürütülmektedir. Farklı ölçek, örgütlenme ve işlevlere sahip sekiz kamu kuruluşunda pilot projelerle yürütülen stratejik planlama çalışmalarında elde edilecek veriler, diğer kamu kuruluşları tarafından önemli bir rehber niteliğinde olacaktır. Yerel yönetimler düzeyinde yürütülen pilot projelerden Denizli İl Özel İdaresi'nin stratejik planlama çalışmaları tamamlanmıştır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmaları ise halen devam etmektedir. Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi stratejik planlama çalışmalarının sonuçları şu şekildedir: 2 Mart 2004 tarihinde; Denizli valisinin, vali yardımcısının, il özel idaresi müdürünün ve ilgili özel idare çalışanlarının katılımıyla bir ön değerlendirme toplantısı yapılarak stratejik planlama çalışmasına başlanılmıştır. Çalışmalar sonucunda hazırlanan stratejik plan taslağı, Denizli İl Genel Meclisi'nin 24.11.2005 tarihindeki toplantısında görüşülerek oybirliği ile kabul edilmiştir. Böylece “Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı 2006-2010” tamamlanmıştır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nde ise, stratejik planlama çalışmalarına 2004 Temmuz'unda başlanılmıştır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi bünyesinde stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesi amacıyla Kayseri İdari Genel Sekreter Yardımcısı Başkanlığı'nda Stratejik Planlama Koordinatörlüğü kurulmuştur. Temmuz 2006'da stratejik planlama çalışmalarında son aşamaya gelinerek “Kayseri Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011” adı altında taslak hazırlanmıştır. Söz konusu plan taslağı henüz Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nde görüşülmemiştir. Her iki planlama çalışmalarında da katılımcılığın sağlanması ve buna bağlı olarak planların yerel halk tarafından sahiplenilerek uygulanabilmesi amacıyla paydaş analizine önem verilmiştir. Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planlama çalışmalarında sivil toplum kuruluşları ile çalışmalar yürütülürken, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama çalışmalarında ise, kent halkının görüşlerini almak üzere bir hemşeri anketi yaptırılmış ve stratejik hedefler belirlemeye çalışılmıştır. Planlama sürecindeki katılımcılık esaslı bu çalışmaların, planların sahiplenilmesine ve uygulanmasına etkilerinin nasıl olacağı ile ilgili bir söylemde bulunmak şimdilik erken olacaktır. Yerel yönetimler düzeyinde pilot projeler halinde yürütülen stratejik planlama çalışmalarında karşılaşılan sorunları da şu şekilde özetlemek mümkündür: Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediye'sinde ilk defa stratejik planlama çalışmaları yapılmıştır. Dolayısıyla stratejik planlama çalışmalarında, plan hazırlayıcılarının tecrübesiz olması nedeniyle planlama çalışmaları hedeflenen sürede tamamlanamamıştır. Keza Kayseri Büyükşehir

Belediyesi'nin stratejik planlama henüz tamamlanmamıştır ve şuan taslak halindedir.

Pilot projeler haricinde bazı il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri stratejik planlamalarını hazırlamaktadırlar. Devlet Planlama Teşkilatı'nın resmi web sitesinde yerel yönetimler düzeyinde hazırlanmış olan stratejik planlamalara yer verilmektedir. Buna göre il özel idareleri bazında Denizli İl Özel İdaresi, Bursa İl Özel İdaresi, Afyonkarahisar İl Özel İdaresi, Karaman İl Özel İdaresi, Bolu İl Özel İdaresi, İstanbul İl Özel İdaresi ve Samsun İl Özel İdaresi'nin stratejik planlamaları tamamlanmıştır ve bu planlamalara Devlet Planlama Teşkilatı'nın resmi web sitesinden ulaşmak mümkündür. Belediyeler bazında ise Devlet Planlama Teşkilatı'na ulaşmış herhangi bir planlama çalışması bulunmamaktadır. Oysa İl Özel İdaresi Kanunu'nun Geçici 3. maddesine göre 4 Mart 2006'da il özel idarelerinin, Belediye Kanunu'nun Geçici 4. maddesine göre ise 13 Temmuz 2006'da da nüfusu 50.000 üzerinde olan belediyelerin stratejik planlamalarını tamamlanmış olmaları gerekmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler dışında çeşitli kamu kuruluşlarında da stratejik planlama çalışmaları yürütülmektedir. Hazırlanan söz konusu planlamaların başarı ile uygulanabilmesinde, planlama çalışmaları sırasında hem kurumsal düzlemde hem de planlamalardan etkilenecek paydaşların aktif katılımı birinci derece öneme sahiptir. Diğer bir ifade ile stratejik planlamaların başarıya ulaşabilmesinin temel şartı, planlama sürecine; kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının ve ilgili diğer tarafların katkıların alınmasını ve katılımlarının sağlanmasına bağlıdır. Bu şekilde süreçte rol alan tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği, eşgüdüm ve tamamlayıcılık içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışmalar ise başarıya ulaşma olanakları daha da artar.

KAYNAKÇA

1. APAN, Ahmet; **“Stratejik Plan(lama) Ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)”**
2. http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFilesApan%201-12.doc. (15.06.2006)
3. ATEŞ, Hamza – DİLEK, Çetin; “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, ss.255-284.
4. BİNGÖL, Nihat; **“Stratejik Planlama: Pilot Kuruluş Uygulamaları: Genel Bir Bakış”**, (2005).
5. http://www.sp.gov.tr/documents/3_1_DPT_Nahit_BINGOL_Stratejik_Planlama_Pilot_Kurulus_Uygulamalari_Genel_Bakis.ppt. (15.06.2006)
6. BİNGÖL, Nihat; **“Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlama Yaklaşımı”**, (2005).

7. <http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/sunu/syonetim.ppt>. (15.06.2006)
8. BRYSON, John; **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, San Francisco, 1995.
9. CAULFIELD, Ian - SCHULTZ, John; **Planning For Change: Strategic Planning In Local Government**, Longman Group UK Limited, London, 1989.
10. ÇINAR, Tayfun; “ Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi”, **Genel - İş Emek Araştırma Dergisi**, S:2, 2005, s.25-39.
11. DİNÇER, Ömer - YILMAZ, Cevdet; **Kamu Yönetiminde Yeniden Planlama 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.
12. Devlet Planlama Teşkilatı Stratejik Planlama Kılavuzu, **Devlet Planlama Teşkilatı**, 2006.
13. www.dpt.gov.tr. (15.09.2006)
14. ES, Muharrem – ÖZTOP, Sezai; “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama”, **Yerel Siyaset Dergisi**, C:1, S:5, 2006, ss: 20-27.
15. GÜNGÖR, Hayrettin; “**Türkiye’de Performans Bütçe Uygulaması (Yerel Yönetimlerde)**”
16. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/13%20Hayrettin%20Gungor.ppt>. (15.06.2006)
17. KOONTZ, Harold – WEHRICH, Heinz; **Management**, Mc Graw Hill Book Co., Singapur, 1989.
18. O’CONNOR, John, **The Fiscal Crisis of the States**, St. Martin’s Press, NewYork, 1973.
19. ODABAŞ, Çağlayan; “Stratejik Yönetim ve E-Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, S:55, Ekim- Aralık 2004, ss:83-94.
20. ÖZTEMEL, Ercan; **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001.
21. THOMPSON, Arthur - STRICKLAND, A.; **Strategic Management**, University of Alabama Press, Alabama, 1999.
22. YILMAZ, Hakan; “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S:55, Ekim-Aralık 2004, ss:3-40.
23. YILMAZ, Kutluhan; “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, S:50-51, Temmuz-Aralık 2003, ss: 67-86.

24. YÜKSEL, Fatih; “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:11, S:1, 2002, ss:31-41.
25. Ayfonkarahisar Valiliği, **Acil Durum Yönetimi ve Bilgi İşlem Merkezi (ADUYBİM) Stratejik Planlama Çalışmaları**.
26. http://www.adybim.org/SP/BOLUM1/SP_Bolum1.pdf. (18.05.2006)
27. 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.
28. 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Maliye Bakanlığı Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik.
29. 18.02.2006 tarih ve 9972 sayılı Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
30. 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.
31. 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
32. 19.07.2004 tarih ve 2004 / 37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı.
33. 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu.
34. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
35. 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı, Resmi Gazete 24.12.2003 / 25326 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu.
36. 04.07.2003 tarih ve 2003 / 14 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı.
37. <http://www.dpt.gov.tr/sp/baglan.html>. (12.04.2006)
38. <http://www.denizli.gov.tr>. (12.04.2006)
39. <http://www.kayseri-bld.gov.tr>. (12.04.2006)
40. http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/denizli/Stratejik_Konular_Raporu.doc. (12.04.2006)
41. <http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/denizli/öneriler2.doc>. (12.04.2006)
42. <http://www.des.calstate.edu/history.html>. (22.06.2005).