

**TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN STRATEJİK PLANLARINDA
YER ALAN GZFT ANALİZLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ:
BÜYÜKŞEHİR VE İL BELEDİYELERİNDE KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİZ**

*Geliş Tarihi: 30.03.2022
(Received)*

*Kabul Tarihi: 22.04.2022
(Accepted)*

Rıdvan ENGİN*

ÖZ

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde başlatılan reform girişimleri çerçevesinde nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik planlama zorunluluğu getirilmiştir. Bu çalışmada Türkiye’deki büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarında yer alan GZFT analizleri incelenerek aralarındaki benzerlik ve farklılıklar ortaya konulmuştur. Araştırma stratejik planlarına erişim sağlanan 30 büyükşehir ve 46 il belediyesini kapsamaktadır. Belediyelerin GZFT analizlerinde yer alan güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditlerin analizinde içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır. Büyükşehir ve il belediyelerinin GZFT analizlerinde en sık yer verilen güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler tespit edilerek mukayese edilmiştir. Bu bağlamda benzerliğin en yüksek olduğu kısım tehditler olup ekonomik, mali ve demografik yapıya ilişkin tehditlere her iki belediye grubunda da sıkça yer verildiği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, stratejik planlama, GZFT analizi.

**EVALUATION OF SWOT ANALYSIS IN THE STRATEGIC PLANS
OF MUNICIPALITIES IN TURKEY: A COMPARATIVE ANALYSIS
IN METROPOLITAN AND PROVINCIAL MUNICIPALITIES**

ABSTRACT

Within the framework of reform initiatives initiated in public administration in Turkey since the 2000s, strategic planning obligation has been imposed on all public institutions and organizations, including municipalities with a population of over 50,000. In this study, SWOT analyzes in the strategic plans of metropolitan

* Dr. Araştırma Görevlisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Çanakkale, Türkiye, ridvanengin@comu.edu.tr, ORCID 0000- 0001-7898-0131.

and provincial municipalities in Turkey were examined and the similarities and differences between them were revealed. The research covers 30 metropolitan and 46 provincial municipalities that have access to strategic plans. Content analysis method was used in the analysis of the strengths and weaknesses, opportunities and threats in the SWOT analyzes of the municipalities. The most common strengths and weaknesses, opportunities and threats were identified and compared in the SWOT analyzes of metropolitan and provincial municipalities. In this context, the part with the highest similarity is the threats and it is seen that the threats related to the economic, fiscal and demographic structure are frequently included in both groups of municipalities.

Keywords: Municipalities, strategic planning, SWOT analysis.

GİRİŞ

Özel sektörün kâr amacı güden işletmeleri tarafından yönetimde etkinliğin artırılmasına yönelik tasarlanan stratejik planlama çalışmaları ilk kez 1960'lı yıllarda ABD'de uygulanmaya başlamıştır. Özel sektörde başarılı bir biçimde uygulanmasının ardından stratejik planlamanın akılcı ve gelecek odaklı bir yönetim metodu olarak kamu kurum ve kuruluşlarına uyarlanabileceği düşüncesi ileri sürülmüş ve bu bağlamda 1980'lerden itibaren kamuda uygulama imkânı elde etmiştir (Pindur, 1992: 102; Songür, 2008: 63). Bu dönemde kamu kesiminde hizmet kalitesinin yeterince arttırılamaması, kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması gibi birtakım sorunların geleneksel yönetim araçlarının yeterliliğinin sorgulanmasına ve tartışılmasına yol açtığı ve “stratejik yönetim”, “stratejik düşünme”, “stratejik planlama” gibi kavramların önem kazandığı görülmektedir (Aşgın, 2006: 7).

Stratejik planlama basit bir ifadeyle bir kuruluşun çevresiyle uyumlu hale getirilmesidir. Stratejik planlama, kuruluş ile çevresindeki gelişmeler arasında bağlantı kurmayı hedefleyen sistematik bir süreç olarak tanımlanabilir. Stratejik planlama süreci karakteristik olarak kuruluşun güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirmeyi, fırsat ve tehditlerini belirlemeyi, kuruluşun nereye gitmesi gerektiğini kararlaştırarak tüm bunlara ulaşmak için hedefler, stratejiler ve taktikler oluşturmayı içermektedir (Kissler vd., 1998: 353).

Stratejik planlamanın önemli aşamalarından biri GZFT (güçlü, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler) veya daha yaygın bilinen adıyla SWOT analizi yapılmasıdır. GZFT analizinde esas olarak kurumun iç ve dış değerlendirmesi yapılmakta olup kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile karşılaştığı fırsatlar ve tehditler belirlenmeye çalışılmaktadır. Kurumlarda GZFT analizi yapılmasının gerek mevcut durumun gerekse de gelecekteki durumun değerlendirilmesi olmak üzere önemli katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir (Aktan, 2006: 171).

Bu çalışmada öncelikle stratejik planlama kavramı kuramsal açıdan ele alınarak Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlamaya geçiş süreci aktarılmaktadır. Daha sonra belediyelerde stratejik planlamanın önemine değinilmektedir. Son olarak da Türkiye’deki büyükşehir ve il belediyelerinin mevcut stratejik planları incelenerek GZFT analizlerinde yer alan güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler analiz edilmiştir.

1. STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI

Stratejik planlama kavramı ilk kez 1960’lı yıllarda özel sektörün gündemine gelmiştir. Özel sektördeki uygulamasında önemli sonuçlar elde edilmesinin ardından stratejik planlama, benzer başarının sağlanabileceği düşüncesiyle öncelikle ABD ve İngiltere’deki kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmıştır. Bu çerçevede kamuda stratejik yönetim yaklaşımının benimsenmesiyle birlikte pratik imkânı elde eden stratejik planlama süreci, kamu kurum ve kuruluşlarının vizyonlarını gerçekleştirmek amacıyla geleceğe yönelik kararlar almasında önemli bir rol oynamıştır (Usta, 2014: 84).

Kökeni Eski Yunancaya dayanan strateji kavramı, ordu manasına gelen “*stratos*” ve yönetmek veya yönlendirmek anlamındaki “*ago*” kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Bilhassa askeri literatürde sıkça telaffuz edilen strateji teriminin kökenini, askeri sahadaki malumatları ve savaş taktiklerini tasvir etmek üzere Eski Yunanlı General Strategos’a dayandıran yahut Latince “*stratum*” sözcüğüne atıfta bulunan yazarlara rastlamak mümkündür. Strateji kavramı askeri alandaki yaygın kullanımının ardından zamanla yönetim bilimlerinin de önemli bir parçası haline gelmiştir. Yönetim bilimlerinde bir örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmak

amacıyla takip etmesi gereken yol haritasını ifade etmek üzere kullanılan strateji terimi özellikle örgütün rakiplerine karşı izleyeceği taktiklerle ilişkilendirilmiştir (Aktan, 2006: 168).

Strateji kavramı, bir kurumun politika, amaç ve faaliyetlerini rasyonel bir çerçevede birleştiren ve bir bütün halinde hedeflerine doğru ilerlemesini sağlayan bir model olarak tanımlanmaktadır (Erbaşı, 2008: 64).

Planlama, geleceğe dönük tahminler yürütmek suretiyle yapılacak faaliyetlerin önceden tespit edilmesi olarak tanımlanabilir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 30). Planlama, önceden saptanan amaçlara ulaşabilmek için nelerin yapılması gerektiğini ve bu bağlamda takip edilmesi gereken yol haritasını kararlaştırma sürecidir. Geleceği bugünden öngörerek kontrol etme çabası olarak da ifade edilen planlama sürecinde, kuruluşların mevcut kaynakları ile ihtiyaçları arasında bir denge kurularak kaynakların etkin biçimde dağıtılması hedeflenmektedir (Yıldırım, 2011: 61). Kısacası kuruluşun amaç ve hedefleri doğrultusunda mevcut kaynaklarının rasyonel bir biçimde kullanılmasına yönelik karar alma sürecidir. Bu süreçte alınan kararların makul, gerçekçi ve uygulanabilir olmasının yanı sıra değişen şartlara uyum sağlayabilecek esnekliğe sahip olması önem arz etmektedir (Özer ve Bozkurt, 2017: 177).

“Strateji” ile “planlama” gibi birbirine yakın anlamlı iki kelimenin bir araya gelmesiyle oluşan stratejik planlama, “*bir kurumun faaliyetlerinin niteliğini ve yönünü yasal sınırlar içerisinde biçimlendiren kararlar ve eylemler üretmek için disiplinli bir çaba*” olarak ifade edilmektedir (Bryson, 1988: 74). Kurum tarafından belirlenen somut hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren stratejik planlama süreci, kurumsal amaç ve stratejilere ilişkin kararların alınması ve bu kararlara bağlı kalınmasını gerektirmektedir (Allison ve Kaye, 2015: 1-2).

Stratejik planlama öncelikli olarak kurumun mevcut durum analizinin yapılarak misyon, vizyon ve temel değerlerini oluşturmasını ve bunlarla uyumlu bir biçimde amaç ve hedefler ortaya koymasını, ölçülebilir göstergeler aracılığıyla kurumun performansının takip edilmesini ve değerlendirilmesini içeren esnek ve katılımcı bir planlama yaklaşımıdır (Yıldırım, 2011: 62). Stratejik planlama, kurumun güncel gelişmelere ve

yeniliklere kolayca entegre olmasını ve sürekli değişen şartlara karşı kendini yenilemesini sağlayan bir planlama türü olduğu ifade edilebilir (Kesik ve Karagöz, 2010: 132).

Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirmesi gereken faaliyetler hakkında yaratıcı düşünmeye teşvik eden stratejik planlama, iç ve dış paydaşların görüşlerinin dikkate alınarak yenilikçi bir kurum kültürünün oluşmasına ve kurumsal stratejilerin performans ölçümleriyle ilişkilendirilmesine yardımcı olmaktadır (Berry, 2007: 331-332). Stratejik planlama başlıca dört temel unsuru bir araya getiren bir yönetim süreci olarak kabul edilmektedir. Bu unsurları şu şekilde sıralamak mümkündür (Berry, 1994: 323):

- Kurumun misyonunun açık ve net bir biçimde ifade edilmesi,
- Kurumun iç ve dış paydaşlarının belirlenerek kurumun faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelerinin tespit edilmesi,
- Kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin 3 ile 5 yıl arasında bir dönemi kapsayacak şekilde belirlenmesi,
- Tüm bunlara ulaşmak için stratejiler geliştirilmesi.

Geleceğe yönelik bir perspektifle yürütülen stratejik planlama, bir kurumun bulunduğu mevcut konumu ile erişmeyi hedeflediği durum arasındaki yolu tarif etmektedir. Stratejik planlama, kurumun amaç ve hedeflerini ortaya koyan ve bunlara ulaşabilmesini sağlayacak yol ve yöntemleri tayin eden bir süreçtir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 121).

Stratejik planlama anlayışının geleneksel planlama anlayışından farklılaştığı bazı yönler şunlardır (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 29; Aşgın, Görgün ve Altay, 2006: 11):

- Stratejik planlar uzun vadeli bakış açısı ile hazırlanmaktadır.
- Planların hazırlanması ve uygulanmasında katılımcılık esastır.
- Stratejik planlar kurumun bütçesi ile ilişkilendirilmekte olup stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşme durumu düzenli olarak izlenmektedir.

- Stratejik plan hazırlanırken bir taraftan kurumun güçlü ve zayıf yönleri tespit edilirken diğer taraftan dış çevrede oluşabilecek potansiyel fırsat ve tehditler değerlendirilmektedir. Böylelikle kurumun iç ve dış çevresiyle uyumu daha kolay hale gelmektedir.

- Kurumlara sistematik olarak veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandırmaktadır.

Stratejik planlama süreci kuruluşları geleceği bugünden öngörerek stratejik düşünmeye teşvik etmektedir. Bununla birlikte stratejik planlama, paydaşların gereksinimlerinin etkin biçimde tespit edilebilmesini ve öncelikli alanlara odaklanmayı bir diğer ifadeyle yönetimde iyileştirmeyi de kapsamaktadır (Usta, 2014: 2).

Katılımcı bir yönetim anlayışı ile yürütülmesi gereken stratejik planlama sürecinde kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden yola çıkarak bir vizyon oluşturmasını, bu vizyona erişebilmesini sağlayacak amaç ve hedefler belirlemesini ve çeşitli ölçütler kullanmak suretiyle performanslarını takip etmesini ve değerlendirmesini gerekli kılmaktadır (Taş, 2005: 103). Birbirini izleyen belirli süreçlerden oluşan ve kendine has bir metodolojisi olan stratejik planlama, bir kurumun sürekli değişen çevreye uyum sağlamasına yardımcı olmakla birlikte yönetimde etkinliği teşvik etmektedir (Öztürk, 2016: 32-34).

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ SÜRECİ

Türk kamu mali yönetiminde stratejik planlama 2001 yılında yayımlanan “*Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR)*”nda yer alan reform tavsiyeleri üzerine gündeme gelmiştir. Raporunda esas olarak politika ve planlar ile bütçe arasında yeterince ilişki kurulamamasına ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı sorunlara dikkat çekilmekle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının önceliklerini tespit ederek faaliyet ve projelerini planlı bir biçimde yürütme kapasitesinin yetersizliği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede kamu mali yönetimine yönelik reform programlarının desteklenmesi amacıyla Dünya Bankası ile imzalanan “*1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL)*” ile stratejik planlama çalışmaları taahhüt altına

alınmıştır. Bu anlaşmanın gereği olarak kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik planlama çalışmalarında yardımcı olmak üzere bir kılavuz hazırlanacağı belirtilmiştir (Yıldırım, 2011: 62; Arıbaş, 2013: 85).

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetim ve stratejik planlama ihtiyacını ortaya koyan resmi belgelerden biri de “*Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”dur. Kalkınma Bakanlığı tarafından Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına rehberlik etmek amacıyla hazırlanan bu raporda, kalkınma planı döneminde kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlamaya geçişi öngörülmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 4).

Bu süreçte kamu yönetiminde stratejik planlamanın gerekliliğine vurgu yapılan bir diğer belge de 2003 yılında yayımlanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı’dır. Eylem planında katı merkezîyetçi yapı içerisinde faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarının ekseriyetle politika oluşturma kapasitesinden mahrum olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca planda kurumsal düzeyde hazırlanacak stratejik planlar neticesinde kamu kurum ve kuruluşlarının misyon, vizyon, politika ve önceliklerini tespit ederek çeşitli göstergeler aracılığıyla performans düzeylerini ölçmeleri ve takip etmeleri gerektiği belirtilmektedir. Acil Eylem Planı’nda yer alan bir başka hususta ise kurum bütçelerinin oluşturulmasında stratejik planların esas alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

Yukarıda belirtilen söz konusu gelişmelere paralel olarak 2003 yılında Yüksek Planlama Kurulunca “*2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı*” yayımlanarak kamu idarelerinin kalkınma planı ve yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler doğrultusunda stratejik planlarını hazırlamaları ve yıllık bütçelerini stratejik planda belirlenen misyon, vizyon ve hedefleri göz önünde bulundurarak oluşturmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede kamu idarelerine stratejik plan hazırlık sürecinde yol göstermek üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)¹ tarafından bir kılavuz hazırlanacağı belirtilmiş ve 2003

¹ DPT daha sonra kapatılarak 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Son olarak 2018 yılında Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kalkınma

yılında sekiz pilot kuruluş düzeyinde planlama çalışmaları başlatılmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 5).

2006 yılında yayımlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine kademeli bir biçimde geçişini öngören bir takvim oluşturulduğu görülmektedir. Yönetmelikte ayrıca kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 13).

Bir taraftan kamudaki stratejik planlama çalışmaları pilot kuruluşlar düzeyinde sürdürülürken öteki taraftan 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile tüm kamu idarelerine stratejik planlama zorunluluğu getirilmiştir. Kamuda stratejik yönetim modeline geçişi öngören 5018 sayılı KMYKK'nin yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerde stratejik planlama zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca 2007 yılında yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) için de stratejik planlama zorunlu hale getirilerek KİT'lerin 2009-2013 dönemini kapsayacak şekilde ilk planlarını hazırlamalarına karar verilmiştir.

2006 mali yılı başından itibaren uygulamaya giren 5018 sayılı KMYKK'nin 3/n maddesine göre stratejik plan

*“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”*dır. KMYKK'nin 9. maddesinde *“kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak,*

Bakanlığı da kaldırılarak bakanlığın görev ve yetkileri T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na devredilmiştir.

performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. 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” denilmektedir.

KMYKK'nin ilgili maddelerine bakıldığında getirilen stratejik yönetim modelinin en önemli bileşenlerinden birinin stratejik planlar olduğu açıkça görülmektedir.

DPT tarafından pilot kuruluşlarda başlatılan stratejik planlama çalışmaları belirlenen geçiş takvimi çerçevesinde diğer kamu idarelerinin de dâhil edilmesiyle birlikte günümüze kadar aralıksız olarak devam ettirilmiştir. Sonuç olarak kamuda yaklaşık yirmi yıllık bir planlama tecrübesi elde edilmiş olup 2022 yılı itibariyle pek çok kamu kurum ve kuruluşunda dördüncü kez stratejik plan hazırlandığı ve halen uygulanmakta olduğu görülmektedir.

3. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN ÖNEMİ

13.07.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda stratejik planlamaya ilişkin bazı hükümler yer almaktadır. Belediye Kanunu'nun 41. Maddesinde;

“Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, 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 plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” denilmektedir.

Bu maddeye göre belediyelerde stratejik planlama yükümlülüğü kanun koyucu tarafından belediye başkanına verilmiştir. Ayrıca belediye meclisince kabul edildikten sonra yürürlüğe giren stratejik planların yıllık

bütçelerin hazırlanmasına temel oluşturacağı belirtilmektedir. Buna ek olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlardan farklı olarak belediyelerde stratejik planlama zorunluluğunun nüfus kriterine bağlandığı görülmektedir.

10.07.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun büyükşehir belediyesinin organlarına ilişkin dördüncü bölümünde yer alan 18. maddede ise belediyenin kurumsal stratejilerinin belirlenmesi, bu stratejilere uygun olarak belediye bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve belediyenin stratejik plana uygun olarak idare edilmesi büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır.

Türk kamu mali yönetiminde 2000’li yılların başından itibaren hız kazanan reform girişimleri çerçevesinde belediyelerde uygulama olanağı elde eden stratejik planlama süreci; orta ve uzun vadeli önceliklerin tespit edilmesi, belediye bütçesinin hazırlık ve uygulama aşamasında mali disiplinin sağlanması, belediyelere tahsis edilen kaynakların stratejik önceliklere göre tevzi edilmesi ve bunların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığının takip edilmesi ve bu bağlamda hesap verme yükümlülüğünün yerine getirilmesine esas oluşturmaktadır. Belediyelerde stratejik planlama süreci; belde halkının refahına tesir eden veya tesir etmesi mümkün şartların ortaya çıkarılması, tüm paydaşların ortak bir vizyon üzerinde uzlaşmaya varması ve belirlenen bu vizyona ulaşmak için mevcut kaynakların nasıl kullanılması ve nelerin yapılması gerektiğini tarif etmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 1-2).

Türkiye’de 2000’li yılların başında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarının artmasına neden olmuştur. Doğal olarak bu artış beraberinde belediyelerin mali kaynaklarını daha verimli ve etkin kullanımını ve yerel hizmetleri mümkün olduğunca en az maliyetle gerçekleştirmesini gerekli kılmaktadır. Elbette tüm bunların yerine getirilebilmesi için belediye hizmetlerinin belirli bir plan dâhilinde sunulmasına bir başka ifadeyle stratejik planlamaya gerek duyulmaktadır (İpek ve Akman, 2019: 360). Bu bağlamda belediyelerde stratejik planlamanın, belde halkının hizmet tercihleri ve öncelikleri ile bunların finansmanında kullanılacak kaynakların tespit edilmesi ve bunun yanı sıra

belediye kaynaklarının etkili ve ekonomik bir biçimde kullanımını açısından önem arz ettiği söylenebilir (Altan vd., 2013: 114).

Belediyelerde stratejik planlama, belediyelerin fiziki, beşeri ve mali kaynakları ile yürüttükleri faaliyetler ile bu faaliyetlerden elde edilen çıktı ve sonuçların önceden tahmin edilmesidir (Songür, 2008: 63). Stratejik planlama belediyelerin kurumsal açıdan güçlü ve zayıf yönleri ile çevresindeki etkenleri göz önünde bulundurarak belirlediği stratejilere, amaç ve hedeflere göre yönetilmesini sağlamaktadır. Belediyelerde stratejik planlama sürecinin başlıca özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 31-32):

- Belediyelerde stratejik planlama sürekli gelişime açık ve dinamik bir süreçtir. Bir başka ifadeyle bir veya birkaç defa tekrarlanıp son bulan bir yönetim yaklaşımı değildir.

- Belediyeler tarafından görülen yerel hizmetlerin hangi girdilerle sağlandığından ziyade hizmetlerin sonuç ve etkilerine odaklanmaktadır.

- Belediyelerin rutin ve günlük faaliyetlerine yoğunlaşmak yerine orta ve uzun vadeli bir bakış açısı kazandırmaktadır.

- Belediyelerde stratejik planlama esasında bütçeleme, hesap verme ve denetimi gibi yönetim süreçleriyle yakından ilişkilidir. Planlarda yer alan amaç ve hedeflere ulaşılma durumunun takip edilmesi ve elde edilen sonuçların denetlenmesine olanak sağladığı için belediye yönetiminin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda stratejik amaç ve hedefler ile performans göstergeleri belediyenin yıllık bütçeleri arasında bağlantı kurulduğundan daha etkili bütçelemenin gerçekleştirilmesine imkân sağlamaktadır.

Belediyelerde stratejik planlama, kent yaşamını yerel halk için daha kolay hale getiren altyapı, çevre ve ulaşım gibi belli başlı hizmetlerin geleceğe yönelik olarak planlanmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede belediyelerin, stratejik planlamayı bürokratik sebeplerle yerine getirmek veya kendileri için bir yük olarak görmek yerine kentte yaşayan vatandaşların yanı sıra sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve meslek

odaları gibi paydaşların katılımıyla hazırlaması son derece önemlidir (Ergen, 2015: 535).

4. BÜYÜKŞEHİR VE İL BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLARINDA YER ALAN GZFT ANALİZLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Belediyelerde stratejik planlama sürecinin ilk adımını durum analizi oluşturmaktadır. Belediyelerin ileriye dönük olarak stratejik amaç ve hedefleri ile bunlara ulaşmasını sağlayacak olan stratejilerini ortaya koyabilmesi için ilk olarak sahip olduğu kaynakları, geliştirmeye ihtiyaç olan yönlerini, kontrolü dışında olmasına karşın kendisini dolaylı bir biçimde etkileyen pozitif veya negatif gelişmeleri değerlendirmesi gerekmektedir. Durum analizi, belediyenin kendisi ve çevresi hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını sağlayarak stratejik planlama sürecinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesine yardımcı olur (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 14).

Durum analizi çerçevesinde kullanılan belli başlı metotlardan biri de GZFT analizidir. GZFT analizinde bir belediyeye dolaylı veya doğrudan tesir eden içsel ve dışsal faktörler sistematik bir biçimde ele alınmaktadır. Bu doğrultuda belediyenin güçlü ve zayıf yönleri ile belediyenin kontrolü dışında meydana gelmesine karşın belediyeyi olumlu veya olumsuz etkileme potansiyeli taşıyan fırsat ve tehditler tespit edilmektedir. GZFT analizinde kuruluş içi ve kuruluş dışı olmak üzere iki tür analiz mevcuttur. Güçlü ve zayıf yönler, belediyenin bizzat kendisi ile ilişkili olduğundan kuruluş içi analiz; fırsat ve tehditler ise belediyenin dışında meydana gelen gelişmeler olduğundan bunların belirlenmesi de kuruluş dışı analiz olarak nitelendirilmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 14).

4.1. Araştırmanın Metodolojisi

Araştırmanın amacı, Türkiye'deki belediyelerin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerini analiz ederek büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizlerini karşılaştırmaktır. Bu bağlamda Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri ile il belediyeleri tarafından

yayımlanan stratejik planlar incelenerek bu planlarda yer alan güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler değerlendirilmiştir.

Türkiye’de 2022 yılı itibarıyla 30 büyükşehir ve 51 il belediyesi mevcut olup bu doğrultuda araştırmanın kapsamını 81 belediye oluşturmaktadır. Araştırmanın kapsamına giren belediyelerin GZFT analizlerini değerlendirebilmek için öncelikle mevcut stratejik planlarına ulaşılması gerektiğinden T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na ait kamudaki stratejik yönetimle ilgili temel belgelerin yayımlandığı <http://www.sp.gov.tr/tr/> adresinden belediyelerin mevcut stratejik planlarına erişim sağlanmıştır. Ayrıca bu internet sitesinde yer almayan stratejik planlara ulaşabilmek için belediyelerin resmi internet siteleri ziyaret edilerek erişim sağlanmaya çalışılmıştır. Neticede 30 büyükşehir belediyesi ile 46 il belediyesinin stratejik planlarına ve dolayısıyla GZFT analizlerine ulaşılmıştır. İl belediyeleri arasında Artvin, Ardahan, Bayburt, Gümüşhane ve Hakkâri belediyelerinin stratejik planlarına erişim sağlanamadığı için araştırma 76 belediye üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Araştırmada içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Sosyal bilimlerde yoğun bir biçimde kullanılan içerik analizi, araştırmacıların yazılı belgelerde yer alan mesajları sistematik ve objektif olarak incelemesini ve spesifik özelliklerini tanımlamasını gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle içerik analizi, kişilerce yazılı veya sesli olarak dile getirilen şeylerin sayısallaştırılması sürecidir. Bu yöntemde yazılan ve söylenenlerin gruplandırılması ve ne sıklıkta olduklarının tespit edilmesi söz konusudur (Hepkul, 2002: 2). Bu çerçevede büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin stratejik planlarında yer alan güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler içerik analizine tabi tutularak benzer nitelikte olanlar tek bir yerde toplanmak suretiyle gruplandırılmıştır.

Araştırma kapsamına dâhil edilen 73 belediyenin stratejik planı 2020-2024 dönemini, 2 belediyenin stratejik planı 2019-2023 dönemini ve son olarak 1 belediyenin stratejik planı ise 2019-2024 dönemini kapsamaktadır.

4.2. Araştırmanın Bulguları

Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizleri üzerinden gerçekleştirilen araştırmanın ilk aşamasında bahsi geçen belediyelerin güçlü yönleri tespit edilmiştir. Belediyeler tarafından kontrol edilebilmesi mümkün, belediyelerin uzun vadeli hedeflerine ulaşırken faydalanabileceği, başarı gösterdiği ve belediyenin pozitif nitelikteki içsel özellikleri “güçlü yön” olarak kabul edilmektedir. Güçlü yönler, somut olabileceği gibi bazen de soyut nitelikler taşıyabilmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 25).

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin stratejik planlarında yer alan güçlü yönler ile bunların sıklık ve yüzdeler dağılımları Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1: Büyükşehir Belediyeleri ile İl Belediyelerinin Güçlü Yönlerinin Karşılaştırılması

Sıra	Büyükşehir Belediyeleri	N	%	İl Belediyeleri	N	%
1	Ulaşım hizmetleri (toplu taşıma, raylı sistem, akıllı ulaşım teknolojileri vs.)	15	50,0	Dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardım ve hizmetler	18	40,0
2	Teknolojik altyapının güçlü olması	14	46,6	Hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gereken araç ve ekipmanların yeterliliği	15	33,3
3	Spor, kültür ve sanatsal faaliyetler/organizasyon-lar (müze, tiyatro, festival, konser, sergi vs.)	14	46,6	Spor, kültür ve sanatsal faaliyetler/organizasyonlar (müze, tiyatro, festival, konser, sergi vs.)	15	33,3
4	Nitelikli personele sahip olması	13	43,3	Katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışı	14	31,1
5	Sosyal belediyecilik	12	40,0	STK’ler ve diğer kamu kurumlarıyla işbirliği	11	24,4
6	STK’ler ve diğer kamu kurumlarıyla işbirliği	12	40,0	E-belediyecilik uygulamaları	10	22,2
7	Dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardım ve hizmetler	12	40,0	Sosyal belediyecilik	9	20,0
8	Deneyimli personele sahip olması	11	36,6	Deneyimli personele sahip olması	9	20,0

9	Katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışı	10	33,3	Atık su arıtma tesisinin bulunması	9	20,0
10	Güçlü belediye başkanı imajı	9	30,0	Katı atık depolama tesisinin olması	8	17,7
11	Vatandaşların talep ve şikâyetlere hızlı cevap verme	8	26,6	İmar planı	8	17,7
12	İtfaiye hizmetleri	8	26,6	Hizmet sunumunda çözüm odaklılık	8	17,7
13	Kurumsal yapının güçlü olması	7	23,3	Ulaşım hizmetleri (toplu taşıma, raylı sistem, akıllı ulaşım teknolojileri vs.)	8	17,7
14	Hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gereken araç ve ekipmanların yeterliliği	7	23,3	Çevreye duyarlı yönetim anlayışı	8	17,7
15	Meslek edindirme kursları	7	23,3	Elektronik belge yönetim sistemine geçilmesi	7	15,5
16	İlçe belediyeleri ile koordineli çalışma	7	23,3	Teknolojik altyapının güçlü olması	6	13,3
17	Altyapı sorunlarının çözülmüş olması	6	20,0	İçme suyu arıtma tesisinin bulunması	6	13,3
18	İmar planı	6	20,0	İtfaiye hizmetleri	6	13,3
19	Güçlü mali yapı	6	20,0	Yeşil alan miktarının yeterli olması	5	11,1
20	Sıfır atık projesi	5	16,6	Sokak hayvanlarının bakımına yönelik hizmetler	5	11,1

Tablo 1’de belediyelerin GZFT analizlerinde yer verilen güçlü yönler gösterilmektedir. Büyükşehir belediyelerince en sık yer verilen güçlü yönler arasında “ulaşım hizmetleri”, “teknolojik altyapının güçlü olması” ve “spor, kültür ve sanatsal faaliyetler/organizasyonlar” yer almaktadır. İl belediyelerince en sık telaffuz edilen güçlü yönler ise sırasıyla “dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardım ve hizmetler”, “hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gereken araç ve ekipmanların yeterliliği” ve “spor, kültür ve sanatsal faaliyetler/organizasyonlar” şeklindedir.

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin güçlü yönleri karşılaştırıldığında bazılarının her iki belediye grubunda da yer aldığı

görülmektedir. Belediyelerin benzerlik gösteren güçlü yönleri şunlardan oluşmaktadır;

- Ulaşım hizmetleri,
- Dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardım ve hizmetler,
- Teknolojik altyapının güçlü olması,
- Hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gereken araç ve ekipmanların yeterliliği,
- Spor, kültür ve sanatsal faaliyetler/organizasyonlar,
- Katılımcı şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı,
- STK'ler ve diğer kamu kurumlarıyla işbirliği,
- Sosyal belediyecilik,
- Deneyimli personele sahip olması,
- İmar planı ve
- İtfaiye hizmetleri.

Büyükşehir belediyelerinin güçlü yönlerine bakıldığında “*toplu taşıma, raylı sistem, akıllı ulaşım teknolojileri vs. ulaşım hizmetleri*”, “*spor, kültür ve sanatsal faaliyetler/organizasyonlar*”, “*dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardım ve hizmetler*”, “*vatandaşların talep ve şikâyetlere hızlı cevap verme*”, “*itfaiye hizmetleri*”, “*hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gereken araç ve ekipmanların yeterliliği*”, “*meslek edindirme kursları*” ve “*altyapı sorunlarının çözülmüş olması*” gibi hizmet sunumu ve çeşitliliğini ön plana çıkaran güçlü yönlerine vurgu yapmaktadırlar (Bknz. Tablo 1).

İl belediyelerinin güçlü yönlerine bakıldığında ise büyükşehir belediyelerinden farklı olarak çevresel unsurların yoğun olduğu görülmektedir. Örneğin “*atık su arıtma tesisinin bulunması*”, “*katı atık depolama tesisinin olması*”, “*çevreye duyarlı yönetim anlayışı*” ve “*yeşil alan miktarının yeterli olması*” gibi nitelikler il belediyelerinin önemli güçlü yönleri arasında yer almaktadır.

GZFT analizinde belediyelerin performansına tesir edebilecek noksanlıklar “zayıf yön” olarak tanımlanmaktadır. Zayıf yönler, belediyelerin başarısız olup bu doğrultuda iyileştirmesi gereken alanlardır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 25).

Tablo 2’de büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizlerinde yer alan zayıf yönlerin sıklık durumu gösterilmektedir.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyeleri ile İl Belediyelerinin Zayıf Yönlerinin Karşılaştırılması

Sıra	Büyükşehir Belediyeleri	N	%	İl Belediyeleri	N	%
1	Hizmet binalarının dağınık ya da yetersiz olması	19	63,3	Trafik sorunu ve otopark yetersizliği	27	60,0
2	Gelir kaynaklarının yetersizliği	17	56,6	Hizmet içi eğitimlerin yetersiz olması	20	44,4
3	Birimler arası koordinasyon ve iletişim eksikliği	15	50,0	Belediye hizmetlerinin yeterince duyurulamaması/tanıtlanamaması	12	26,6
4	Trafik sorunu ve otopark yetersizliği	12	40,0	Birimler arası iletişim ve koordinasyon eksikliği	12	26,6
5	Denetimlerin yetersizliği	12	40,0	Altyapının yetersiz olması	12	26,6
6	Nitelikli personel yetersizliği	11	36,6	Nitelikli personel eksikliği	11	24,4
7	Büyükşehir statüsü ile birlikte hizmet sunulan alanın genişlemesi	11	36,6	Kentsel dönüşüm çalışmalarının yetersizliği	11	24,4
8	Engelli vatandaşlara yönelik hizmetleri yetersiz olması	10	33,3	Gelir kaynaklarının yetersizliği	8	17,7
9	Belediye hizmetlerinin yeterince duyurulamaması/ tanıtılamaması	9	30,0	Ulusal ya da uluslararası hibe ve fonlardan yeterince yararlanılamaması	8	17,7
10	Hizmet içi eğitimlerin yetersiz olması	9	30,0	Personelin yönelik sosyal etkinlik ya da tesislerin yetersiz olması	8	17,7
11	Sosyal ve kültürel tesislerin yetersizliği	8	26,6	Sosyal tesislerin eksikliği (gündüz bakımevi, kadın sığınma evi, kreş vs.)	7	15,5

12	Yeşil alanların yetersiz olması	7	23,3	Personelin yaş ortalamasının yüksek olması	7	15,5
13	Kaynakların plansız kullanımı	6	20,0	Kent ulaşım ana planının olmaması	7	15,5
14	Bisiklet yollarının yeterli olmaması	6	20,0	Makine parkı eksikliği	7	15,5
15	Performans izleme ve değerlendirme sisteminin etkin çalışmaması	6	20,0	Arşiv sisteminin elektronik ortama aktarımının tamamlanmaması	6	13,3
16	Coğrafi bilgi sisteminin etkin kullanılmaması	6	20,0	Performans izleme ve değerlendirme sisteminin etkin çalışmaması	6	13,3
17	Teknik personel yetersizliği	6	20,0	Hizmet binalarının dağınık ya da yetersiz olması	6	13,3
18	Personel yönetiminde liyakat sisteminin yeterince işletilememesi	6	20,0	Personel sayısının yetersiz olması	5	11,1
19	Bürokratik işlemlerin hizmetleri aksatması	5	16,6	İç kontrol ve denetimin yetersizliği	5	11,1
20	Kütüphane sayı ve kapasitelerinin yetersiz olması	4	13,3	Borç yükünün fazla olması	5	11,1

Tablo 2’de belediyelerin GZFT analizlerinde yer alan zayıf yönler gösterilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin en sık dile getirdiği zayıf yönleri arasında “*hizmet binalarının dağınık veya yetersiz olması*”, “*gelir kaynaklarının yetersizliği*” ve “*birimler arası koordinasyon ve iletişim eksikliği*” yer almaktadır. İl belediyelerince en sık yer verilen zayıf yönler ise sırasıyla “*trafik sorunu ve otopark yetersizliği*”, “*hizmet içi eğitimlerin eksikliği*” ve “*belediye hizmetlerinin yeterince duyurulamaması/ tanıtılamaması*” şeklindedir (Bknz. Tablo 2).

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin zayıf yönleri karşılaştırıldığında bazılarının her iki belediye grubunda da ortak olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin ortak zayıf yönleri şu şekilde sıralanabilir;

- Hizmet binalarının dağınık veya yetersiz olması,
- Trafik sorunu ve otopark yetersizliği,
- Gelir kaynaklarının yetersizliği,
- Hizmet içi eğitimlerin yetersizliği,
- Birimler arası koordinasyon ve iletişim eksikliği,
- Belediye hizmetlerinin yeterince duyurulmaması/tanıtlanamaması,
- Nitelikli personel yetersizliği,
- Performans izleme ve değerlendirme sisteminin etkin çalışmaması.

Tablo 2'ye bakıldığında büyükşehir belediyelerinin bazı zayıf yönlerinin kurumsal yapıya ilişkin olduğu açıkça görülmektedir. Örneğin büyükşehir belediyeleri “birimler arası koordinasyon ve iletişim eksikliği”, “nitelikli personel yetersizliği”, “hizmet içi eğitimlerin yetersiz olması”, “performans izleme ve değerlendirme sisteminin etkin çalışmaması”, “personel yönetiminde liyakat sisteminin yeterince işletilememesi” ve “bürokratik işlemlerin hizmetleri aksatması” gibi kurumsal işleyiş ve personel sistemi ile ilgili birtakım sorunlarla karşılaştıklarını belirterek bunların geliştirilmesi gereken zayıf yönleri olduğunu kabul etmektedirler (Bknz. Tablo 2).

İl belediyelerinin zayıf yönlerinin ise çoğunlukla hizmet sunumuna ilişkin olduğu tespit edilmiştir. Örneğin “altyapının yetersiz olması”, “kentsel dönüşüm çalışmalarının yetersizliği” ve “gündüz bakımevi, kadın sığınma evi, kreş vs. sosyal tesislerin eksikliği” gibi bazı zayıf yönler il belediyelerinde hizmet sunumuna ilişkin birtakım sorunlarla karşılaşıldığına işaret etmektedir.

GZFT analizinde değerlendirilen dışsal faktörlerden biri de fırsatlardır. Fırsatlar, belediyelerin kontrolü dışında meydana gelen ve belediyelere üstünlük sağlayan faktörleri tasvir etmektedir. Belediyenin güçlü yönleri ile fırsatlar arasında duruma göre geçişkenlik olması mümkündür. Örneğin belediyenin bütçe olanaklarının iyi olması güçlü yön olarak kabul edilebileceği gibi genel bütçeden belediyeye aktarılan payların artırılması ise fırsat olarak algılanabilir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 25).

Tablo 3'te büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizlerinde yer alan fırsatların sıklık durumu gösterilmektedir.

Tablo 3: Büyükşehir Belediyeleri ile İl Belediyelerinin Fırsatlarının Karşılaştırılması

Sıra	Büyükşehir Belediyeleri	N	%	İl Belediyeleri	N	%
1	Kentin turizm potansiyelinin yüksek olması	25	83,3	Kentin turizm potansiyelinin yüksek olması	27	60,0
2	Tarihi, kültürel ve doğal zenginliklere sahip olması	16	53,3	Tarihi, kültürel ve doğal zenginliklere sahip olması	26	57,7
3	Üniversitelerin bulunması	16	53,3	Üniversitelerin bulunması	25	55,5
4	Tarım arazilerinin verimli olması	13	43,3	Hava, kara ve deniz ulaşım imkanlarının olması	19	42,2
5	Hava, kara ve deniz ulaşım imkanlarının olması	13	43,3	Tarıma elverişli alanların olması	15	33,3
6	İklim koşulları	13	43,3	Coğrafi konum	11	24,4
7	Ulusal ya da uluslararası kuruluşlardan sağlanan hibe ve krediler	12	40,0	Teknolojik gelişmeler	11	24,4
8	Genç nüfusun yoğun olması	11	36,6	Kentsel dönüşüm	9	20,0
9	Coğrafi konum	10	33,3	Bölgesel kalkınma ajansları	9	20,0
10	Yenilenebilir enerji kaynaklarının varlığı	10	33,3	Doğal gaz kullanımının yaygın hale gelmesi	8	17,7
11	Sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve uyumlu çalışma	10	33,3	Toplu konut alanlarının mevcut olması	8	17,7
12	Sanayinin gelişmiş olması	8	26,6	Organize sanayi bölgesinin kurulmuş olması	8	17,7
13	Liman kenti olması	8	26,6	Sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve uyumlu çalışma	7	15,5
14	Nüfusun eğitim düzeyinin yüksek olması	6	20,0	Genç nüfusun yoğun olması	7	15,5
15	Metropollere yakın olması	5	16,6	Hayvan yetiştiriciliğine elverişli olması	7	15,5

16	Organize sanayi bölgesinin kurulmuş olması	5	16,6	Nüfusun eğitim düzeyinin yüksek olması	6	13,3
17	Ulusal ya da uluslararası organizasyonlara (festival, fuar vs.) ev sahipliği yapmak	5	16,6	Yenilenebilir enerji kaynaklarının varlığı	6	13,3
18	Su kaynakları bakımından zengin olması	4	13,3	Yatırımcılar için cazip olması	6	13,3
19	Mavi bayraklı plajlara sahip olması	4	13,3	Çevre bilincinin ve duyarlılığının artması	6	13,3
20	Spor tesislerinin yeterli olması	3	10,0	Merkezi yönetimin desteği ve uyumlu çalışma	5	11,1

Tablo 3'te belediyelerin GZFT analizlerinde yer alan fırsatlar gösterilmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile il belediyeleri arasında benzerlik bulunan fırsatların sayısı oldukça fazladır. Her iki belediye grubunda da yer alan benzer fırsatlar şunlardır;

- Kentin turizm potansiyelinin yüksek olması,
- Tarihi, kültürel ve doğal zenginliklere sahip olması,
- Üniversitelerin bulunması,
- Hava, kara ve deniz ulaşım imkânlarının olması,
- Genç nüfusun yoğun olması,
- Coğrafi konum,
- Yenilenebilir enerji kaynaklarının varlığı,
- Sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve uyumlu çalışma,
- Nüfusun eğitim düzeyinin yüksek olması,
- Organize sanayi bölgesinin kurulmuş olmasıdır.

Büyükşehir belediyelerince belirlenen fırsatlar ağırlıklı olarak çevresel faktörler ile doğal kaynakların zenginliğine ilişkindir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri “tarihi, kültürel ve doğal zenginliklere sahip olması”, “tarım arazilerinin verimli olması”, “iklim koşulları”, “yenilenebilir enerji kaynaklarının varlığı”, “liman kenti olması”, “su

kaynakları bakımından zengin olması” ve “mavi bayraklı plajlara sahip olması” gibi bazı özelliklerin kendilerine avantaj sunduğunu belirtmektedir. İl belediyelerinde ise daha çok “tarıma elverişli alanların olması”, “hayvan yetiştiriciliğine elverişli olması”, “organize sanayi bölgesinin kurulmuş olması” ve “yatırımcılar için cazip olması” gibi üretim ve yatırım imkânları ile ilgili fırsatların öne çıkarıldığı söylenebilir (Bknz. Tablo 3).

GZFT analizinde son olarak belediyelerin kontrolü dışında ortaya çıkan ve belediyelerin başarısını sınırlandırması yahut negatif yönde etkilemesi mümkün ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve teknolojik unsurlar bir diğer ifadeyle “tehditler” ele alınmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 25). Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizlerinde yer alan tehditlerin sıklık durumu aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri İle İl Belediyelerinin Tehditlerinin Karşılaştırılması

Sıra	Büyükşehir Belediyeleri	N	%	İl Belediyeleri	N	%
1	Küresel iklim değişiklikleri	20	66,6	İşsizlik sorunu	24	53,3
2	Araç sayısındaki artışın kent trafiğini olumsuz etkilemesi	20	66,6	Deprem bölgesinde yer alması nedeniyle deprem riskinin yüksek olması	18	40,0
3	Deprem bölgesinde yer alması nedeniyle deprem riskinin yüksek olması	16	53,3	Araç sayısındaki artışın kent trafiğini olumsuz etkilemesi	16	35,5
4	Yoğun göç alması	16	53,3	Çevre kirliliği (hava, su, toprak vs.)	13	28,8
5	Hızlı nüfus artışı	14	46,6	Kaçak yapılaşma ve çarpık kentleşme	12	26,6
6	Mültecilerden kaynaklanan sosyo-ekonomik sorunlar	14	46,6	Bütçe imkânlarının sınırlı olması	12	26,6
7	6360 sayılı Kanunla birlikte görev ve sorumluluk alanının genişlemesi sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar	13	43,3	Küresel iklim değişiklikleri	10	22,2
8	Kaçak yapılaşma ve çarpık kentleşme	13	43,3	Mültecilerden kaynaklanan sosyo-ekonomik sorunlar	9	20,0
9	Yangın, sel, heyelan gibi doğal afetler	12	40,0	Sanayinin gelişmemiş olması	9	20,0

10	İşsizlik sorunu	10	33,3	Yangın, sel, heyelan gibi doğal afetler	9	20,0
11	Tarım arazilerinin azalması	10	33,3	Hızlı nüfus artışı	7	15,5
12	Döviz kurundaki artış	9	30,0	İklim şartları	7	15,5
13	Kırsal nüfusun azalması	9	30,0	Mevzuatta çok sık değişiklik yapılması	6	13,3
14	Çevre bilincinin yetersiz olmaması	9	30,0	Kentlilik bilincinin yetersiz olması	5	11,1
15	Sanayileşme sonucu çevre kirliliğinin artması	6	20,0	Çevre bilincinin yetersiz olmaması	5	11,1
16	Kamulaştırma maliyetlerinin yüksek olması	6	20,0	Kamulaştırma maliyetlerinin yüksek olması	5	11,1
17	Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yetersiz olması	4	13,3	Vergi afları	5	11,1
18	Mevzuatta çok sık değişiklik yapılması	4	13,3	Nitelikli göç verip nitelsiz göç alması	4	8,8
19	Uyuşturucu madde kullanımının artması	4	13,3	Kırsal nüfusun azalması	4	8,8
20	Kentin ve büyükşehir belediyesinin turizm gelirlerinden yeterince pay alamaması	3	10,0	Turizm tesislerinin yetersiz olması	4	8,8

Tablo 4’te belediyelerin GZFT analizlerinde yer verilen tehditler gösterilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin analizlerinde en sık yer alan tehditler arasında “küresel iklim değişiklikleri”, “araç sayısındaki artışın kent trafiğini olumsuz etkilemesi” ve “deprem bölgesinde yer alması nedeniyle deprem riskinin yüksek olması” yer almaktadır. İl belediyelerinin analizlerinde en sık yer alan tehditler ise sırasıyla “işsizlik sorunu”, “deprem bölgesinde yer alması nedeniyle deprem riskinin yüksek olması” ve “araç sayısındaki artışın kent trafiğini olumsuz etkilemesi” şeklindedir (Bknz. Tablo 4).

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyeleri tarafından GZFT analizlerinde yer alan tehditler büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Gerek büyükşehir belediyeleri gerekse il belediyelerinde tehdit olarak algılanan ortak unsurlar şunlardır;

- Küresel iklim değışiklikleri,
- Araç sayısındaki artışın kent trafiğini olumsuz etkilemesi,
- Deprem bölgesinde yer alması nedeniyle deprem riskinin yüksek olması,
- Hızlı nüfus artışı,
- Mültecilerden kaynaklanan sosyo-ekonomik sorunlar,
- Kaçak yapılaşma ve çarpık kentleşme,
- Yangın, sel, heyelan gibi doğal afetler,
- İşsizlik sorunu,
- Kırsal nüfusun azalması,
- Çevre bilincinin yetersiz olmaması,
- Kamulaştırma maliyetlerinin yüksek olması ve
- Mevzuatta çok sık değışiklik yapılması.

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizlerinde yer alan tehditlerin sıklık durumuna bakıldığında ağırlıklı olarak “*işsizlik sorunu*”, “*döviz kurundaki artış*”, “*genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yetersiz olması*”, “*vergi afları*” ve “*kentin ve büyükşehir belediyesinin turizm gelirlerinden yeterince pay alamaması*” gibi ekonomik ve mali yapıya ilişkin sorunlar ile “*hızlı nüfus artışı*”, “*mültecilerden kaynaklanan sosyo-ekonomik sorunlar*”, “*nitelikli göç verip niteliksiz göç alması*” ve “*kırsal nüfusun azalması*” gibi demografik yapı ile ilgili sorunlardan oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin tehditleri karşılaştırıldığında dikkat çeken hususlardan biri de sanayileşme ile ilgilidir. İl belediyelerinin % 20’si sanayinin gelişmemiş olmasını bir tehdit olarak görmesine karşın büyükşehir belediyelerinin % 20’si ise sanayileşme sonucu artan çevre kirliliğini bir tehdit unsuru olarak algılamaktadır.

Demografik yapıya ilişkin olarak hem büyükşehir belediyeleri hem de il belediyeleri, bir taraftan kentsel nüfus artarken, öteki taraftan da kırsal

nüfusun azalmasını dezavantaj olarak görmektedirler. Bir başka ifadeyle belediyeler, kırsaldan kente göçlerin yaşanması sonucu nüfus dağılımındaki dengenin bozulduğunu ifade etmektedirler.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de kamu kesiminde stratejik planlama çalışmaları ilk olarak 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta başlatılmış olup gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler düzeyinde bugün itibarıyla yaklaşık 20 yıllık bir planlama deneyimi kazanılmıştır. Pilot kuruluşlar arasında Kayseri Büyükşehir Belediyesi ve Denizli İl Özel İdaresi’nin yer alması, politika yapıcıların yerel yönetimlerde stratejik planlama çalışmalarını önemseydiğini göstermektedir. Kayseri Büyükşehir ile Denizli İl Özel İdaresi tarafından başlatılan stratejik plan hazırlık çalışmaları öngörülen geçiş takvimi doğrultusunda il özel idarelerinin tamamı ile nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm belediyeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Belediyelerde stratejik planlama sürecinin en önemli aşamalarından biri de GZFT analizi yapılmasıdır. Bu analiz kapsamında belediyenin iç ve dış çevre değerlendirmesi yapılarak belediyenin kendisini diğerlerinden ayıran, ön plana çıkaran güçlü yönleri ve geliştirmesi gereken zayıf yönleri ile yerel halka karşı görev ve sorumluluklarını yerine getirme veya hizmet üretme konusundaki performansını etkileyebilecek fırsat ve tehditler belirlenmektedir.

Belediyeler hizmet götürülen nüfus büyüklüğü, hizmet alanının genişliği, bütçe imkânları, gelir ve harcama yapısı, borçlanma durumu vs. pek çok etkene bağlı olarak birbirlerinden farklılaşmaktadırlar. Bu anlamda GZFT analizlerinde belirledikleri güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerin de değişebileceğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu çalışma kapsamında Türkiye’deki idari yapılanma içerisinde iki farklı yerel yönetim türü olarak ele alınan büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin GZFT analizleri karşılaştırılarak birbirlerine benzeyen veya farklılık gösteren özellikleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırma sonucuna göre büyükşehir ve il belediyelerinin dört bölümden meydana gelen GZFT analizlerinde benzerliğin en yüksek olduğu bölüm tehditlerdir. Gerek büyükşehir belediyeleri gerekse de il belediyeleri

küresel iklim değışiklikleri, deprem riski, trafikteki araç sayısının artması, nüfus artışı, mültecilere ilişkin sorunlar, kaçak yapılaşma, çarpık kentleşme, işsizlik sorunu ve çevre bilincinin yerleşmemesi gibi bazı önemli hususları tehdit olarak görmektedirler.

Belediyelerin GZFT analizlerinden yola çıkarak farklılaşan yönleri ele alındığında büyükşehir belediyelerinin genel olarak güçlü yönleri arasında toplu taşıma, raylı sistem, akıllı ulaşım teknolojileri gibi ulaşım hizmetleri, itfaiye hizmetleri, spor, kültür ve sanatsal etkinlikler, yerel halkın istek ve şikâyetlerine hızlıca geri dönüş yapılması, dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal yardım ve hizmetler ile meslek edindirme kursları vs. belediye hizmet sunumu ve çeşitliliğine ilişkin olumlu özellikleri yer almaktadır. İl belediyeleri ise çoğunlukla atık su arıtma ve katı atık depolama tesisinin bulunması, belediye yönetiminin çevreye duyarlı bir yaklaşım benimsemesi, kişi başına düşen yeşil alan miktarının yeterli olması gibi birtakım özelliklere değinmekte ve çevresel yönlerinin güçlülüğüne vurgu yapmaktadırlar.

Belediyelerin farklılık gösteren zayıf yönlerine bakıldığında büyükşehir belediyelerinin birimler arası koordinasyon ve iletişim eksikliği, bürokratik işlemlerin hizmetleri aksatması, personel yönetiminde liyakatin yeterince işletilememesi, performans izleme ve değerlendirme sisteminin etkin çalışmaması gibi kurumsal yapıya ilişkin zayıf yönlerinin ağırlıkta olduğunu söylemek mümkündür. Buna karşın il belediyelerinin zayıf yönleri arasında altyapı hizmetleri ve kentsel dönüşüm çalışmalarının yetersizliği, gündüz bakımevi, kadın sığınma evi, kreş vs. sosyal tesislerin eksikliği gibi hizmet sunumuna ilişkin unsurlar ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla hizmet sunumuna ilişkin unsurlar büyükşehir belediyelerinin güçlü yönleri arasında yer almasına karşın, il belediyeleri açısından ise bu unsurların zayıf yön olarak tanımlandığı görülmektedir.

Belediyelerin GZFT analizlerinde yer alan fırsatlar kıyaslandığında büyükşehir belediyeleri tarihi, kültürel, doğal zenginliklere sahip olması, tarım arazilerinin verimli olması, bölgenin su kaynakları açısından zengin olması ve mavi bayraklı plajlara sahip olması gibi çevresel ve doğal kaynakların zenginliğine ilişkin unsurları fırsat olarak nitelendirmektedir. İl belediyeleri ise tarım ve hayvancılığa elverişli alanların mevcut olması,

organize sanayi bölgesinin kurulması ve bölgenin yatırımcılar için cazip olması gibi üretim ve yatırım alanlarının genişliğine vurgu yapmakta ve bunların kendilerine avantaj sağladığını belirtmektedirler.

Büyükşehir ve il belediyelerinin GZFT analizlerinde yer alan tehditler bölümünün büyük ölçüde örtüştüğü ve benzerliğin yüksek olduğu görülmektedir. Bunlar arasında demografik, ekonomik ve mali yapıya ilişkin faktörlerin sayısı oldukça fazladır. Bununla birlikte her iki belediye grubunun yer verdikleri bazı tehditler birbirinden farklıdır. Örneğin büyükşehir belediyeleri il belediyelerinden farklı olarak 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu ile birlikte görev ve sorumluluk alanının genişlemesini, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yetersiz olmasını, turizm gelirlerinden yeterince pay alınamamasını ve uyuşturucu madde kullanımındaki artışı birer tehdit olarak algılamaktadır. İl belediyeleri ise büyükşehir belediyelerinden farklı olarak çevre kirliliği, vergi afları, kentlilik bilincinin gelişmemesi, nitelikli göç vererek niteliksiz göç alması ve turizm tesislerinin yetersiz olmasının dezavantaj oluşturduğunu belirtmektedirler.

KAYNAKÇA

Allison, M. & Kaye, J. (2015). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide for Dynamic Times*. John Wiley & Sons. Third Edition. New Jersey.

Altan, Y. & Kerman, U. & Aktel, M. & Öztop, S. (2013). "Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Büyükşehir Belediyeleri Örneği". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. 18(3). 111-130.

Aktan, C. C. (2006). "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama". Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. Coşkun Can Aktan (ed.). Seçkin Yayıncılık. Ankara. 167-192.

Aşgın, S. (2006). "Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi". Türk İdare Dergisi. 451. 7-20.

Aşgın, S. & Görgün, S. & Altay, Ü. (2008). Kamuda Stratejik Planlama. T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Yayın No: 606. Ankara.

Ateş, H. & Köseoğlu, Ö. (2011). Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi. İlke Yayıncılık. İstanbul.

Berry, F.S. (1994). "Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning". *Public Administration Review*. 54(4). 322-330.

Berry, F.S. (2007). "Strategic Planning as a Tool for Managing Organizational Change". *International Journal of Public Administration*. 30(3). 331-346.

Bryson, J. M. (1988). "A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations". *Long Range Planning*, 21(1), 73-81.

Erbaşı, A. (2008). Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi. Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti. Konya.

Ergen, Z. (2015). "Yerel Yönetimlerde Kaynak Kullanımı: Stratejik Planlama ve Mali Yönetim". *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Mehmet Mercek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (ed.). BEKAD Yayınları. Ankara. 535-552.

Hepkul, A. (2002). "Bir Sosyal Bilim Araştırma Yöntemi Olarak İçerik Analizi". *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 18(1). 1-12.

İpek, E.A.Ş. & Akman, Ç. (2019). "Son Dönemde Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*. 2(2). 359-373.

Kesik, A. & Karagöz, N. (2010). "Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama". *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (ed.). Ekin Yayınevi Bursa. 131-150.

Kissler, G.R. & Fore, K.N. & Jacobsen, W.S. & Kittredge, W.P. & Stewart, S.L. (1998). "State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience". *Public Administration Review*. 58(4). 353-359.

Mutluer, M.K. & Öner, E. & Kesik, A. (2011). Bütçe Hukuku. 3. Baskı. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul.

Nalcı Arıbaş, N. (2013). “Kamuda Stratejik Planlamanın ‘Katılımcılık’ Boyutu”. Akademik Yaklaşımlar Dergisi. 4(1). 80-100.

Özer, M.A. & Bozkurt, P. (2017). “Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim Uygulaması Olarak Stratejik Planlama”. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 4(9). 174-188.

Öztürk, C. (2016). Kamu Yönetiminde Stratejik Yaklaşımlar. SAGE Yayıncılık, Ankara.

Pindur, W. (1992). “Public Sector Strategic Planning for the Year 2000”. Journal of Strategic Change. 1(2). 101-117.

Resmî Gazete (24.12.2003). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Sayı: 25326.

Resmî Gazete (03.07.2005). Belediye Kanunu. Sayı: 25874.

Songür, N. (2008). “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”. Çağdaş Yerel Yönetimler, 17(4). 63-86.

Taş, H. C. (2005). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama”. Türk İdare Dergisi. Sayı: 449. 102-114.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi. Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama. Kılavuzu. Sürüm3.1. Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu. Ankara.

Usta, A. (2014). “Kamu Örgütlerinde Stratejik Planlama Süreci: Potansiyel Sorunlar ve Çözüm Önerileri”. Verimlilik Dergisi. 4. 83-117.

Yıldırım. M.F. (2011). Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. Uzmanlık Tezi. Ankara.

58. Hükümet Acil Eylem Planı. (2003). <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/bitstream/handle/1/229/ekutuphane3.4.6.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (Erişim: 24.02.2022).