

YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK YÖNETİM DEĞİŞİMİ: STRATEJİK PLANLAR KAPSAMINDA BİR PUANLAMA MODELİ¹



Kafkas Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi
KAÜİBFD
Cilt, 13, Sayı 26, 2022
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Makale Gönderim Tarihi: 18.05.2022 Yayıma Kabul Tarihi: 18.10.2022

Ertuğrul Selçuk GÜLDÜLER
Dr. Öğr. Üyesi
Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Meslek
Yüksekokulu,
İstanbul, Türkiye
egulduler@marmara.edu.tr
ORCID ID: 0000-0003-4785-8111

ÖZ | Bu çalışmada yerel yönetimlerin stratejik amaç ve hedeflerindeki değişim, stratejik planlar üzerinden bir karşılaştırma ile incelenmiştir. Farklı partilere mensup belediye başkanlarının yönettiği belediyelerin yönetim anlayışı ve hizmetlerinin bir önceki döneme göre ne derecede farklılık gösterdiği stratejik planlar üzerinden yapılan bir karşılaştırma ile kıyaslanmıştır. 2019 yerel seçiminde 2014 yerel seçimine göre farklı siyasi partilere mensup başkanların seçildiği Büyükşehir Belediyelerinden İstanbul, Ankara ve Adana; İl Belediyelerinden Zonguldak, Giresun, Erzincan, Amasya, Ağrı, Isparta ve Kars belediyeleri olmak üzere 10 belediye çalışma kapsamına dahil edilmiştir. Her iki dönemde belediyelerin stratejik planlarındaki benzerlik veya farklılıklar bir hesaplama yöntemi ile sayısallaştırılmış ve 1 ve 5 rakamları arasında puanlanmıştır. Belediyelerin 2014 ve 2019 yıllarındaki stratejik planları, hazırlanma yöntemleri, vizyon, misyon, temel değerler, stratejik amaçlar, stratejik hedefler üzerinden karşılaştırılıp değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda farklı siyasi partilerden seçilen başkanların yönetmesi durumunda belediyelerin yönetim anlayışının kısmen değiştiği sonucuna ulaşılmıştır. Kısmi değişimin büyükşehir belediyelerinde yoğunlaştığı, il belediyelerinin değişime daha dirençli olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, stratejik plan, stratejik yönetim

JEL Kodları: M10, M48, H60

Alan: Siyaset bilimi ve kamu yönetimi

Türü: Araştırma

DOI: 10.36543/kauibfd.2022.046

Atıfta bulunmak için: Güldüler, E. S. (2022). Yerel yönetimlerde stratejik yönetim değişimi: Stratejik planlar kapsamında bir puanlama modeli. *KAÜİBFD*, 13(26), 1129-1153.

¹ İlgili çalışmanın etik kurallara uygunluğu beyan edilmiştir.

STRATEGIC MANAGEMENT CHANGE IN LOCAL GOVERNMENTS: A SCORING MODEL WITHIN STRATEGIC PLANS



Kafkas University
Economics and Administrative
Sciences Faculty
KAUJEASF
Vol. 13, Issue 26, 2022
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Article Submission Date: 18.05.2022 Accepted Date: 18.10.2022

Ertuğrul Selçuk GÜLDÜLER
Asst. Prof. Dr.
Marmara University
Vocational School of Social
Sciences,
İstanbul, Türkiye
egulduler@marmara.edu.tr
ORCID ID: 0000-0003-4785-8111

ABSTRACT | In this study, the change in the strategic goals of local governments is discussed with a comparison over strategic plans. In the 2019 local election, Istanbul, Ankara, Adana, which are metropolitan municipalities where presidents from different political parties were elected according to the 2014 local elections, were included in the scope of the study. Again in the same period, 10 provincial municipalities, Zonguldak, Giresun, Erzincan, Amasya, Agri, Isparta, Kars, from which mayors belonging to different political parties were elected, were examined. As a method, the data obtained as a result of the comparison were digitized with calculation method. The strategic plans of the municipalities in 2014 and 2019, their preparation methods, vision, mission, values, strategic objectives, targets were compared and evaluated. As a result of the study, it was concluded that in the case of a mayor change in metropolitan municipalities, strategic management changes are higher than in provincial municipalities.

Keywords: Local government, strategic plan, strategic management

JEL Codes: M10, M48, H60

Scope: Political science and public administration

Type: Research

1. GİRİŞ

İşletmeler, kurumlar ve organizasyonlar belirli hedeflere ulaşmak üzere kurulurlar. Hedeflere ulaşmak için kısa, orta ve uzun vadeli plan ve programlar ortaya koyup, ayırdıkları bütçe ile faaliyetlerinin hayata geçirilebilmesi için operasyonlarına kaynak aktarırlar (Güldüler, 2021, s. 34). Faaliyetlerin başarı düzeyini ölçmek için belirli vade sonlarında izleme ya da ölçme yöntemleriyle amaçlarına ne kadar ulaştıklarını tespit ederler. Genel olarak bir strateji ve program çerçevesinde yapılan bu amaç, bütçe, faaliyet ve ölçme döngüsünü zamanla gözden geçirip yenilerler. Stratejik plan ve stratejik planlama anlayışı, genel olarak özel sektörde kâr amacı güden organizasyonlarda hedeflere ulaşma derecesinin ölçülebilmesi amacıyla ortaya çıkan kavramlardır. Küreselleşmenin etkileri ile birlikte başta ekonomik olmak üzere toplumsal, siyasal ve yönetsel ilişkiler yeniden biçimlenmiştir. Bu biçimlenmeden kamu sektörü ve kamu idareleri de etkilenerek piyasa ilişkileri, finansman ve hizmet sunma yöntemleri konusunda birçok değişiklik ülke kamu yönetimi uygulamalarına yansımıştır (Taner, 2015, s. 30). Teknolojik gelişim, bilginin ve ulaşımın yayılım hızının artması, veri tabanlarında işlenmesi, özel sektörün hizmet sektöründe payının artması, personel kavramının yerini insan kaynakları ve insani değerler anlayışına bırakması, bürokrasiye karşı geliştirilen eleştiriler ve bürokrasinin geliştirilmesi konusunda post-bürokratik arayışlar özel sektördeki yönetim uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanması ihtiyacını doğurmuştur (Özgür, 2004, s. 1). Bu ihtiyacın ortaya çıkmasında, ihtiyacı ortaya çıkaran etmenler yanında bu etmenlerin kamu hizmetinden yararlananlar üzerinde oluşturduğu beklentiler de etkili olmaktadır. Kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlar, özel sektörden aldıkları hizmet kalitesinde hızlı ve etkili bir hizmeti, zamanla kamu sektöründen de talep eder hale geldiler.

Kamu yönetimi anlayışı geride bıraktığımız yüzyılda büyük bir değişim geçirmiştir. Genel olarak refah devleti politikalarından liberal politikalara geçiş yapılmaya yönünde düzenleme ve uygulamalar kamu yönetimi ülke örneklerinde hayata geçirilmiştir. Liberal politikalar, kamu yönetiminde vatandaşın ihtiyaçlarını gideren sosyal uygulamaları asgariye indirerek işletmeci bir anlayışın ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Politikaları bu dönüşümden etkilenen kamu idareleri iç bürokratik yapılarında sebeplerden çok sonuç ve çıktılara; mevzuata uyumdan çok performans odaklılığa doğru evrilmiştir. Bu gelişmeler sonrasında özel sektöre yaklaşan kamu yönetiminde de özel sektörde olduğu gibi hedef, gösterge, sonuç, çıktı, maliyet, stratejik plan ve planlama kavramları önem kazanmıştır. Ülkemiz kamu yönetiminde stratejik plan kavramı ilk olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasalararak yürürlüğe girmiştir. Buna göre kamu idareleri orta ve uzun vadeli amaçlarını,

temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını stratejik planlar ile ortaya koyarlar. Kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık program gibi üst metinlerle uyumlu olarak ve performans esasına dayalı bir şekilde hazırlanır. Mali saydamlık ilkesinin gereği olarak kamu idareleri, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını sağlarlar. Stratejik planın uygulanması konusunda kamu idarelerinin üst yöneticileri genel bütçeleri idarelerde Bakana, mahalli idarelerde meclislerine karşı sorumludur.

Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana 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 belediye meclisine sunmak görev, yetki ve sorumluluğuna sahiptir. 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde üst politika belgelerine uygun olacak şekilde stratejik plan hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yetkili ve sorumludur. Takip eden yıllık dönemlerde stratejik plandaki amaç, hedef ve göstergelerle uyumlu performans amaç, hedef ve göstergeleri, performans programı ile ortaya konulmaktadır. Performans programındaki hedeflere ulaşmak için yapılacak faaliyetlerin mali kaynakları yıllık bütçelerde gösterilmekte ve uygulanmaktadır. Hedeflere ne derecede ulaşıldığı da mali yılı takip eden dönemde faaliyet raporu ile ölçülmektedir. Mahalli idareler seçimleri beş yılda bir yapılmakta; belediye başkanı da görev süresi olan beş yıllık dönemde gerçekleştireceği projeleri bir nevi stratejik plan ile kamuoyuna duyurmaktadır. Dolayısıyla stratejik planlar, aslında belediye başkanlarının seçim vaatlerinin hayata geçirileceği politika belgeleridir. Bu politika belgelerindeki vizyon, misyon, temel değerler, stratejik amaç ve hedefler, belediye başkanlarına, belediye başkanlarının mensubu oldukları siyasi parti ve partilerin programlarına göre değişiklik gösterebilir. Aynı belediye başkanının takip eden seçim dönemlerinde yönettiği belediyedeki politikalar da değişiklik gösterebilir. Belediye başkanının yeniden seçilememesi ya da başka bir partiye mensup belediye başkanının seçilmesi durumunda belediyenin yönetim anlayışı ve hizmetlerinde değişiklikler yaşanabileceği gibi aynı politika ve amaçlar üzerinden de faaliyetler gerçekleştirilebilir.

Çalışmada 2019 yılı mahalli idareler seçiminde 2014 mahalli idareler seçimine göre farklı siyasi partilere mensup başkanlarının seçildiği büyükşehir

belediyelerinden İstanbul, Ankara ve Adana; il belediyelerinden Zonguldak, Giresun, Kastamonu, Amasya, Ağrı, Isparta ve Kars belediyeleri olmak üzere 10 belediyenin stratejik planları kıyaslama yöntemi ile incelenmiştir. 2014 yılında hazırlanan 2015-2019 yılları stratejik planı ile 2019 yılında hazırlanan 2020-2024 yılı stratejik planlarındaki benzerlik veya farklılıklar; stratejik plan hazırlama yöntemi, stratejik amaç, stratejik hedef, vizyon, misyon, temel değerler, güçlü ve zayıf yanlar ile fırsatlar ve tehditler üzerinden değerlendirilmiştir. Kıyaslama sonucunda elde edilen veriler bir hesaplama yöntemi ile sayısallaştırılmış ve değişim oranları 1 ve 5 puanları arasında sıralanmıştır. Çalışmada model olarak Kerman, Altan ve Öztıp'un (2012) modelleme çalışması baz alınmıştır. Çalışma içeriğinde stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarına, kamu yönetiminde planlama anlayışının değişimi ve yerel yönetimlerde stratejik planlama konuları incelenmiştir. Devamında örneklem olarak seçilen belediye ve büyükşehir belediyelerinin birbirini takip eden iki dönemdeki stratejik planları, hazırlanma yöntemi, vizyon, misyon, temel değerler, stratejik amaçlar, stratejik hedefler, güçlü ve zayıf yanlar ile fırsatlar ve tehditler üzerinden karşılaştırıp kıyaslanmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar, bir hesaplama yöntemi ile sayısallaştırılarak belediyelerin stratejik yönetim anlayışlarının değişim gösterip göstermediği rakamlar ile ortaya konulmuştur.

2. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA

Kamu yönetiminde refah devleti politikalarından liberal politikalara geçiş yapılmaya yönünde düzenleme ve uygulamalar sonucunda planlama kavramı önem kazanmıştır. Planlama kavramının kamu yönetimi uygulamalarında değerlendirilmesi sonrasında strateji ve yönetim kavramları da etkin hale gelmiştir. Bu kavramların gelişimleri sonucunda kamu yönetiminde karar alıcılar, kamu kaynaklarının planlı bir şekilde dağıtılmasına için stratejik yönetimin ilkelerine bağlı olarak karar almaya başlamışlardır. Kamu yönetiminde stratejik planlama ve stratejik yönetim, hizmet sunulan alandaki değişim ve gelişmelere ayak uydurabilmek için şimdiki değil gelecekteki kaynakların yönetilmesini ve denetimini sağlamaktır (Bircan, 2002, s. 13). Günümüz kamu idarelerinde hizmetten yararlanan vatandaşlara verimli ve etkin bir şekilde en iyi hizmeti sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi temel amaç olarak öngörülmektedir. En iyi hizmeti verimli ve etkin bir şekilde vatandaşlara sunabilmek için kamu idarelerinin, hızlı değişen gelişmelere her gün ayak uydurabilmeleri gerekmektedir (Güçlü, 2003, s. 62). Kamu idarelerinin değişimlere karşılık verebilmesi için uzun dönemli politikalara sahip olmaları gerekmektedir. Stratejik yönetim mantığı ile hazırlanan tüm bu politika ve faaliyetler kamu

idarelerinin stratejik planlarında yer almakta ve stratejik planlar vasıtasıyla açıklanarak kamuoyuna duyurulmaktadır.

2.1. Kavramsal Çerçeve

Stratejik yönetim, faaliyet, hizmet ya da işlerin var olma nedenlerini baştan sona düşünmek ve belirlenen amaçlar doğrultusunda bugün alınan kararların ilerideki sonuçları vermesini sağlamaktır (Drucker, 1999, s. 43). Kamu sektörü, özel sektördeki başarılı yönetim uygulamalarını kendisine uyarlayarak gelişmeye açık alanlarda ilerleme kaydetmeye çalışmaktadır. Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları da kamu sektörünün özel sektörden uyarılma yöntemi ile transfer ettiği kavramlardır. Stratejik yönetim, kuruluşların faaliyetleri ile ilgili içinde buldukları durum ile ulaşmayı arzu ettikleri durum arasındaki mesafenin nasıl kat edileceği konusundaki organizasyon ve süreçlerin tamamını tarif eder (DPT, 2006). Stratejik plan ise bir kuruluşun hangi faaliyetleri neden yaptığını tarif eden ve faaliyetleri şekillendiren temel kararlara ulaşmak için sistemli bir arayışı ortaya koyar (Bryson, 1995). Kamu sektörü ve kamu sektöründeki kuruluşlar, stratejik yönetim ve stratejik planlama sayesinde plan, program ve politika üretme kabiliyetlerini arttırmayı, varoluş nedenleri ile ilgili faaliyetlerde bulunmayı hedeflerler. Kamu yöneticileri de yapacakları faaliyetleri hangi araçlarla gerçekleştireceklerini ve ulaştıkları sonuçları ölçerek nasıl bir performans ortaya koyduklarını değerlendirme yöntemlerini kendilerine stratejik plan ile rehber edinirler.

Kamu sektörü ve kamu kurumları, kural odaklılık ve girdi esasından performans esasına ve çıktı odaklılığa, stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları yardımıyla erişebilir. Özel sektör kuruluşlarına göre daha büyük süreç ve yapılaraya sahip kamu sektörü için stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları hız, esneklik ve performans esaslılığa dayalı yönetim anlayışını beraberinde getirir (Özgür, 2004, s. 221). Gerek kamu kurumları gerekse özel kurumlar için hayatın getirdiği değişimlere ayak uydurabilmek ve bu değişen durumlara göre planlama yapabilmek, yöneticilerin kafa yorması gereken ciddi araştırma konuları arasındadır. Planlama anlayışı günün hızla değişen koşullarına cevap vermede yetersiz kalmakta (Kerman, Altan & Öztop, 2012, s. 91); planlama kavramı yerine stratejik planlama kavramı daha önemli hale gelmiştir (Gözlükaya, 2007, s. 21). Kamu idareleri çıktı ve performans odaklı faaliyetlerde bulunabilmek için toplumun sürekli değişen ihtiyaçlarına stratejik planlama ile cevap verebilmektedirler.

2.2. Kamu Yönetiminde Planlama Anlayışının Değişimi

Kamu idareleri değişen şartlara uyum sağlamak için ürettikleri hizmet, ürün ya da faaliyetlerini yenilemeye çalışırlar. Günün değişen şart, risk ve fırsatlarına göre özel sektörde yer alan uygulamaları kamu sektörüne uyarlamaya;

diğer kamu idarelerinde yer alan iyi uygulama örneklerini kıyaslama yoluyla kendilerine uygun hale getirmeye gayret gösterirler. Bu yönüyle kamu yönetimi ve kamu idareleri iyi yönetim uygulamaları olarak sürekli bir arayış içindedir. Kamu yönetiminin ve ürettiği politikaların kişiler ve yönetimin diğer organlarının etkilerinden uzak bir şekilde profesyonelce çalışan ve bağımsız bir şekilde işleyen bir yapıya kavuşması gerektiği arzu edilen bir durumdur (Leblebici & Erkul, 2008, s. 279). Kamu yönetimi bir taraftan kâr elde etme amacı gütmeyen herkese hizmet götürme ile diğer taraftan etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik gibi özel sektöre özgü çıktılar arasında bir paradoks ile karşı karşıyadır. Bu nedenle kamu yönetimi ve kamu idareleri hizmet etme ve etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ikilemleri arasında optimum seviyeyi yakalamayı arzu etmektedir. Kamu yönetiminde planlamanın bu optimum seviyede kalabilmesi için stratejik planlama anlayışı kamu kurumlarına önemli bir yardımcıdır (Yılmaz, 2003, s. 79). Stratejik planlama, kamu kurumlarına amaçlarına ulaşmada etkili bir araç olma, iç ve dış paydaşlarla uyumlu olma, hizmetten yararlananların, çalışanların ve paydaşların taleplerine karşılık verebilme, faaliyetlerini ölçerek değerlendirme ve geleceğin öngörülebilmesi olanaklarını sağlamaktadır (Durna & Eren, 2002, s. 6).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu kurumlarının katılımcı yöntemler ile stratejik planlar hazırlamaları; stratejik planlarda vizyon, misyon, temel değer ve ilkeler ile amaç, hedef ve göstergelere yer vermeleri öngörülmüştür. Planlama konusunda getirilen bu yeni anlayış, sadece hedef koyma konusunda değil uygulama ve ölçme konusunda da birtakım yenilikler öngörmektedir. İlgili kanuna göre kamu kurumları hazırlayacakları bütçelerindeki kaynak aktarımlarını stratejik planlarındaki ve performans programlarındaki amaç, hedef ve göstergelerine dayandırmalıdır. Ölçme konusunda da getirilen yenilik faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporlarında amaç ve hedefler kapsamında başarıya ulaşma derecesi oran ve mali kaynak olmak üzere sayısal olarak ölçülmekte; eğer olumlu ya da olumsuz sapma var ise nedenleri de ortaya konulmaktadır. Stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporu ile getirilen bu yeni anlayışın en temel felsefesi kamu hizmetlerinin etkinliğinin ölçülüp, nasıl geliştirilebileceği konusundaki arayıştır. Stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporu belirli periyotlarda kamuoyuna açıklanarak kamu idarelerinin hizmetlerinin etkinliği konusunda bilgilendirme yapılarak daha saydam bir kamu yönetimi hedeflenmektedir.

2.3. Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama

Yerel yönetimler de diğer kamu idareleri gibi 5018 sayılı Kanun uyarınca stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Hızlı kentleşme nedeniyle ülkemizde nüfusun büyük bir bölümü şehir merkezlerinde yaşamaya başlamıştır. Bu durum

şehir merkezlerindeki ihtiyaçları günden güne arttırmaktadır. Yerel yönetimler bu ihtiyaçları gidermek için sınırlı kaynakları daha etkin ve verimli kullanmak durumunda kalmakta ve bunun için yeni yönetim arayışları içine girmektedir (Yüksel, 2002, s. 31). İhtiyaçlara kaliteli bir şekilde hizmet edebilmek için yerel yönetimler kısa ve orta vadeli politikalarını stratejik planlar ile hayata geçirmeye çalışmaktadır (Azaklı, 2006, s. 4). Yerel yönetimler, seçim sonrasında belirli sürelerde stratejik planlarını hazırlayarak yetkili yasama organlarına sunup yürürlüğe koymaktadırlar. Belediye ve büyükşehir belediyelerinde stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporunu kabul edip yürürlüğe koymakla görevli organ meclistir. Belediye başkanının görevlendirdiği belediye yetkilileri tarafından hazırlanan taslak raporlar meclis öncesinde alt komisyonlarda ve encüme görüşülerek, meclise görüş verilmektedir.

3. BELEDİYELERİN STRATEJİK PLANLARINDAKİ DEĞİŞİMİN İNCELENMESİ

Çalışma kapsamında yapılan araştırma çerçevesinde belediyelerin takip eden dönemlerde stratejik yönetim anlayışlarındaki değişim ortaya konulacaktır. Bu tespit, örneklem olarak seçilen belediye ve büyükşehir belediyelerinin 2014-2019 ve 2020-2024 yılları stratejik planlarının hazırlanma yöntemleri, misyon, vizyon, temel değerler, stratejik amaçlar, stratejik hedefler, güçlü ve zayıf yanlar ile fırsatlar ve tehditler kriterleri kıyaslanarak gerçekleştirilecektir. Takip eden dönemdeki stratejik planlarda bu kriterlerin uğradığı değişim oranında, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin stratejik yönetim anlayışının değişime uğradığı varsayılmıştır. Bu amaçla, örneklem olarak yedi il belediyesi ve üç büyükşehir belediyesi seçilmiştir. Bu belediye ve büyükşehir belediyelerinin özelliği 2019 yılı mahalli idareler seçiminde, 2014 yılı mahalli idareler seçimine göre farklı partilere mensup belediye başkanlarının seçildiği belediyeler arasında olmalarıdır. 2019 yılında 2014 yılına göre Türkiye’de farklı partilere mensup belediye başkanlarının seçildiği tüm il ve büyükşehir belediyeleri çalışma kapsamında örneklem olarak değerlendirilmemiştir. Yedi il belediyesi ve üç büyükşehir belediyesi seçilmesinde tesadüfi örneklem yöntemi tercih edilmiştir. Aynı belediye başkanının takip eden dönemde tekrar seçilmesi ya da aynı siyasi partiye mensup başka bir belediye başkanının seçildiği belediyeler, stratejik plan değişiminin sınırlı olabileceği varsayımı ile kapsam dışı bırakılmıştır. Örneklem olarak seçilen toplamda on belediyeye ait stratejik planlar karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Adana, Ankara ve İstanbul örneklem olarak seçilen büyükşehir belediyelerini; Ağrı, Amasya, Giresun, Isparta, Kars, Kastamonu ve Zonguldak örneklem olarak seçilen il belediyelerini oluşturmaktadır.

3.1. Araştırmanın Amaç, Yöntem, Örneklem ve Varsayımları

Stratejik planlar genel olarak kurumların mevcut durumlarını, temel politikalarını, gerçekleştirmek istedikleri plan, proje ve faaliyetlerin neler olduğunu ve bu faaliyetlerin hayata ne ölçüde geçtiğinin ölçülmesini hedeflemektedir. Araştırmanın amacı, belediyelerin takip eden dönemlerde stratejik yönetim anlayışının ne ölçüde değiştiğinin stratejik planlar üzerinden yapılacak bir kıyaslama ile ortaya konulmasıdır. Stratejik planların kıyaslanmasında Türkiye’de yapılan son iki mahalli idareler seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 2015-2019 ve 2020-2024 yılları stratejik planları kullanılmıştır. Örneklem seçiminde 2014 ve 2019 mahalli idareler seçimlerinde aynı belediye başkanlarının ya da aynı siyasi partiye mensup başka belediye başkanlarının kazandığı belediyeler yerine; 2019 yılında 2014 yılına göre farklı siyasi partilere mensup belediye başkanlarının seçildiği belediyeler tercih edilmiştir. Bu durumun nedeni aynı siyasi partiye mensup farklı belediye başkanlarının ya da iki seçim üst üste aynı belediyeyi yönetecek belediye başkanlarının stratejik planlarındaki değişimlerin sınırlı olacağına varsayılmasıdır. Örneklem olarak seçilen belediyeler Tablo-1’de gösterilmektedir.

Tablo 1: Örneklem Olarak Seçilen Belediyeler

SIRA	BELEDİYE İSMİ	TÜR
1	Adana	Büyükşehir Belediyesi
2	Ağrı	İl Belediyesi
3	Amasya	İl Belediyesi
4	Ankara	Büyükşehir Belediyesi
5	Giresun	İl Belediyesi
6	Isparta	İl Belediyesi
7	İstanbul	Büyükşehir Belediyesi
8	Kars	İl Belediyesi
9	Kastamonu	İl Belediyesi
10	Zonguldak	İl Belediyesi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Araştırmanın yöntemi, örneklem olarak seçilen üç büyükşehir ve yedi il belediyesinin 2015-2019 ve 2020-2024 yılları stratejik planlarının hazırlanma yöntemleri, misyon, vizyon, temel değerler, stratejik amaçlar, stratejik hedefler, güçlü ve zayıf yanlar ile fırsatlar ve tehditler kriterleri baz alınarak kıyaslanması ve farklılıkların ortaya konulmasıdır. Kıyaslama yoluyla incelenen kriterler önem durumlarına göre belirli yüzdelerle ağırlıklandırılmıştır. Kıyaslama yoluyla incelenen kriterler ve puanlamaya esas ağırlıkları Tablo-2’de gösterilmektedir. Kriter ağırlıkları yazar tarafından atanmıştır.

Tablo 2: Kıyaslama Yoluyla İncelenen Kriterler

KRİTER	AĞIRLIK
Stratejik plan hazırlama yöntemi	%10
Misyon	%10
Vizyon	%10
Temel değerler	%10
Güçlü, zayıf yanlar, fırsatlar, tehditler	%10
Stratejik amaçlar	%25
Stratejik hedefler	%25

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yapılacak inceleme ve araştırma neticesinde stratejik plan hazırlama yöntemi, misyon, vizyon, temel değerler güçlü, zayıf yanlar, fırsatlar, tehditler, stratejik amaçlar, stratejik hedef kriterleri 2015-2019 ve 2020-2024 yılları stratejik planlarında incelenerek içerik ve uygulama olarak benzer ya da farklı olup olmadıkları ortaya konulmaktadır. Belediyelerde stratejik yönetim değişiminin stratejik planlar üzerinden ne derecede gerçekleştirildiğinin ortaya konulabilmesi için bir puanlama modeli yazar tarafından geliştirilmiştir. Puanlama modelinin ilk bileşeni Tablo-2’de yer alan kriter ağırlıklandırılması, ikinci bileşeni Tablo-3’te yer alan benzerlik oranı puanlamasıdır.

Tablo 3: Benzerlik / Farklılık Puanları

BENZERLİK / FARKLILIK DURUMLARI	PUAN
Tamamen benzer	1
Benzer	2
Kısmen farklı	3
Farklı	4
Tamamen farklı	5

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo-3'te yer alan kriterlerin stratejik planlar üzerinden incelenmesi sonrasında benzerlik ve farklılık durumlarına göre Tablo-3'te yer alan puanlar, kriter ağırlıkları ile çarpılarak beş tam puan üzerinden hesaplama yapılmıştır. Modele göre 2015-2019 ve 2020-2024 stratejik planlarındaki yedi kriterde ağırlıklı oran ve puan çarpımı sonucunda oluşan puan, 5 puana ne kadar yakın ise ilgili belediyenin stratejik yönetim anlayışının daha fazla değiştiği sonucuna ulaşılmaktadır. Puanlama modeli haricinde araştırmanın bulguları kısmında Tablo-2'de yer alan yedi kriter üzerinden belediye ve büyükşehir belediyelerinin tek tek kıyaslandığı bölümlere yer verilmiştir. Stratejik plan hazırlama yöntemi, misyon, vizyon, temel değerler güçlü, zayıf yanlar, fırsatlar, tehditler, stratejik amaçlar, stratejik hedef kriterleri, belediyelerin 2015-2019 ve 2020-2024 yılları stratejik planlarında incelenerek benzer ya da farklı olup olmadıkları kriter bazında ortaya konulmaktadır. Çalışma iki varsayıma dayanmaktadır. İlk varsayım, belediyelerin puanı model sonucunda ne kadar yüksek çıkarsa stratejik planlarının o kadar farklı olduğu ve stratejik yönetim anlayışlarının değişeceği; ikinci varsayım belediyelerin hazırladığı raporların tam açıklayıcı ve nesnel ölçüm ve verilere dayanıyor olmasıdır.

4. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Büyükşehir belediyelerinden Adana, Ankara ve İstanbul; il belediyelerinden Ağrı, Amasya, Giresun, Isparta, Kars, Kastamonu ve Zonguldak belediyelerine ait 2015-2019 ve 2020-2024 yılları stratejik planlarının stratejik plan hazırlama yöntemi, misyon, vizyon, temel değerler, güçlü, zayıf yanlar, fırsatlar, tehditler, stratejik amaçlar, stratejik hedef kriterleri üzerinden değerlendirilerek bir puanlama modeli oluşturulmuştur. Modele göre yedi kriter aşağıda ayrıntıları ile incelenmiştir.

4.1. Stratejik Planların Hazırlanma Yöntemi

2020-2024 yılları stratejik planlarının hazırlama yöntemleri 2015-2019 yılları stratejik plan hazırlama yöntemleri ile kıyaslanmıştır. Ağrı, Giresun ve Zonguldak belediyelerinin hazırlama yöntemleri bir önceki stratejik plan hazırlama yöntemi ile tamamen benzerlik göstermektedir. Adana ve Kastamonu benzer; Amasya, Ankara, Isparta, Kars kısmen farklı yöntemler ile hazırlanmıştır. İstanbul ise tamamen farklı yöntemler ile hazırlanan tek stratejik plana sahiptir (Tablo-4).

Tablo 4: Stratejik Plan Hazırlanma Yöntemi Kriteri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Benzer	2	%10	0,20
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Amasya	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Ankara	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Giresun	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Isparta	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
İstanbul	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Kars	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Kastamonu	Benzer	2	%10	0,20
Zonguldak	Tamamen Benzer	1	%10	0,10

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu noktada değinilmesi gereken bir husus stratejik planların hazırlanmasında yürürlükte olan mevzuat hükümleridir. 2014 yılında 2015-2019 yılları stratejik planının hazırlanmasında farklı bir mevzuat yürürlükte iken 2020-2024 yılları stratejik planının hazırlanmasında farklı bir mevzuat olan “*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*” yürürlükte dir. Hazırlama yöntemi kriterinde yürürlükte olan mevzuatın getirdiği değişiklikler göz ardı edilmiş; plan içeriğinde bunların dışında kalan hususlar değerlendirilmeye alınmıştır.

Stratejik plan hazırlama yöntemi kriterinde İstanbul Büyükşehir Belediyesini diğer belediyelerden ayıran temel nokta uluslararası kurumların stratejik plan çalışmalarında faaliyet ve proje önceliklendirme amacıyla kullanmış oldukları modelin yerel yönetimlere uygun hale getirilerek kullanılmış olmasından kaynaklandığı İstanbul Büyükşehir Belediyesince stratejik planda belirtilmektedir. Fakat bu modeline ne olduğuna stratejik planda yer verilmemesi gelişmeye açık bir alandır. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 yılları

stratejik planı çalışmalarında faaliyet grupları önceliklendirme matrisi, yatırım gereksinimi, risk kriterleri ve değer kriterleri olmak üzere 3 ana başlık ve 9 alt başlık kullanılmıştır. Her bir alt kriterin ana kriter içindeki ağırlığı eşit olarak alınmıştır. Model için kullanılan kriterler ve değerlendirme ölçeği Şekil – 1’deki gibidir.

ANA KRİTER	ALT KRİTER	DEĞERLENDİRME ÖLÇEĞİ
Yatırım Gereksinimi	Finansal Kaynak Gereksinimi	5: > 500 Milyon TL /Yıl
		3: (50 Milyon TL - 500 Milyon TL)/Yıl
		1: < 50 Milyon TL / Yıl
Risk Kriterleri	Organizasyonel Kapsam	5: > 3 Harcama Birimi
		3: 2-3 Harcama Birimi
		1: Sadece 1 Harcama Birimi
	Teknik Zorluklar	5: Çok zor ve/veya birçok farklı uzmanlık ve kamu paydaş onayı gerektiren faaliyet grubu
		3: Orta zorluk ve/veya belirli uzmanlık gerektiren faaliyet grubu
		1: Kolay ve/veya organizasyondaki yetkinliklerle veya basit dış kaynak kullanımı ile yapılabilir faaliyet grubu
	Bağımlılıklar	5: Faaliyet grubu birden fazla faaliyet grubuna bağımlı
		3: Faaliyet grubu başka bir faaliyet grubuna bağımlı
		1: Faaliyet grubu bağımsız
	İşin Süresi	5: > 2 Yıl
		3: 1-2 Yıl
		1: < 1 Yıl
Değer Kriterleri	Yararlanan Vatandaş Sayısı	5: > 1 Milyon Kişi/Yıl
		3: (100 Bin-1 Milyon) Kişi/Yıl
		1: <100 Bin Kişi /Yıl
	Paydaşların Öncelikli Sorunlarına Çözüm Sunma	5: İlk Üç Probleme Çözüm (Deprem ve Afet, Göçmenler, Ulaşım ve Trafik)
		3: Sonraki Üç Probleme Çözüm (Çevre, İmar ve Kentsel Dönüşüm, Kent Yoksulluğu ve İstihdam)
		1: Diğer Problemlere Çözüm
	Kurumsal Süreçlere Katkı	5: Yüksek
		3: Orta
		1: Düşük
	Sonraki Faaliyet Gruplarına Öncülük Etme Durumu	5: Sonuçları 3 veya daha fazla faaliyet grubunda kullanılmaktadır.
		3: Sonuçları 1 veya 2 faaliyet grubunda kullanılmaktadır.
		1: Sonuçları başka bir faaliyet grubunda kullanılmamaktadır.

Şekil 1: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Önceliklendirme Kriterleri

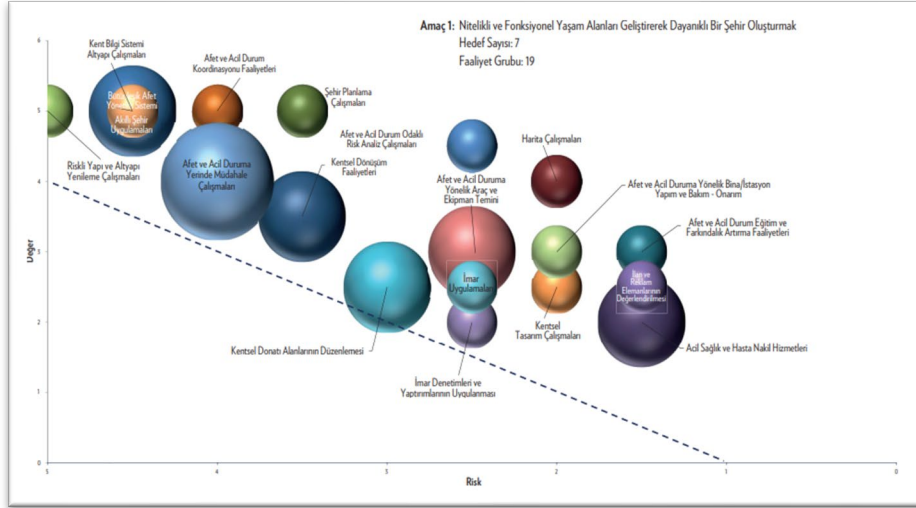
Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 yılları Stratejik Planı.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 yılları stratejik planında Şekil – 1’de yer verilen alt kriterler kullanılarak ana kriterlerin 1-5 arasındaki puanları eşit olarak ağırlıklandırılarak belirlenmiştir. Bu belirlemeyi takiben her bir faaliyet grubu için Yatırım Gereksinimi, Risk ve Değer ana kriterleri için 1-5 arasında 3 puan elde edilmiştir. Önceliklendirme grafiği bu 3 puan üzerinden aşağıda ifade edilen şekilde oluşturulmuştur.

- X eksenini faaliyet grubunun Risk puanını göstermektedir. Riski daha az olan faaliyet gruplarının küreleri daha sağ tarafta, riski daha yüksek olan faaliyet grupları daha sol tarafta konumlanmaktadır.
- Y eksenini faaliyet grubunun Değer puanını göstermektedir. Değeri daha az olan faaliyet gruplarının küreleri daha aşağıda, değeri daha yüksek olan faaliyet gruplarının küreleri daha yukarıda konumlanmaktadır.
- Kürelerin büyüklüğü faaliyet grubunun Yatırım Gereksinimini göstermektedir. İlgili faaliyet grubunun yatırım ihtiyacı arttıkça küre büyümektedir.

Bahsi geçen modele göre faaliyet gruplarının risk puanı düşük ve değer puanı yüksek olanlar en öncelikli olarak değerlendirilmektedir. Benzer şekilde de risk puanı yüksek ve değer puanı düşük olanlar daha az öncelikli olarak ortaya çıkmaktadır. Bu model ışığında grafiğin sağ üst tarafında yer alan faaliyet grupları riskleri düşük, değerleri yüksek olduğu için daha öncelikli; grafiğin sol alt tarafında yer alan faaliyet grupları ise riskleri yüksek değerleri düşük oldukları için daha az öncelikli olarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeyi kolaylaştırmak için grafik üzerinde kesikli bir referans çizgisi kullanılmaktadır. İlgili modele göre bu çizginin üstünde kalan faaliyet grupları daha öncelikli, çizginin altında kalanlar ise daha az öncelikli olarak değerlendirilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 yılları stratejik planında yer alan her bir amaca yönelik faaliyet grupları bu model ışığında değerlendirilmiştir. Karar alma süreçlerine destek olmak üzere amaç bazında oluşturulan önceliklendirme grafiklerinden örnek olarak seçilen bir tanesi Şekil-2’de yer almaktadır.



Şekil 2: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Önceliklendirme Sonuçları

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 yılları Stratejik Planı.

Stratejik plan hazırlama yöntemi kriterinde Şekil – 1 ve Şekil – 2’de yer alan önceliklendirme kriterleri ve sonuçları İstanbul Büyükşehir Belediyesini diğer belediyelerden ayıştıran en önemli farklı uygulamayı oluşturmaktadır. 2015-2019 yılları stratejik planlarında İstanbul Büyükşehir Belediyesi dahil olmak üzere hiçbir belediye bu yönde bir ayrışma göstermemiştir.

4.2. Misyon Kriteri

Amasya, Isparta, İstanbul, Kars ve Kastamonu’nun 2020-2024 yılları stratejik planlarında yer alan misyonlar, 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan misyonlardan tamamen farklıdır. Adana, Ankara ve Giresun belediyelerinin stratejik planlarındaki misyon kısmen farklılık gösterirken, Ağrı ve Zonguldak belediyelerinin misyonları bir önceki misyon ile aynıdır (Tablo-5).

Tablo 5: Misyon Kriteri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Amasya	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Ankara	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Giresun	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Isparta	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
İstanbul	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Kars	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Kastamonu	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Zonguldak	Tamamen Benzer	1	%10	0,10

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Amasya, Isparta, İstanbul, Kars ve Kastamonu Belediyeleri misyon kriteri puanlamasında diğer belediyelerden ve önceki dönem stratejik planlarındaki misyonlarından tamamen ayrılmaktadırlar. Misyon kriterinde ayrışan belediyelerden Kars belediyesinin 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan misyonu “*Kars’ın sahip olduğu tarihi ve kültürel mirası gözeterek Kars Halkına nitelikli belediye hizmetleri sunmak*” iken; 2020-2024 yılları stratejik planındaki misyonu “*Ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan sürdürülebilir hizmetler sunan, kentin ve paydaşlarının ortaklaşma ve sorun çözme kabiliyetini arttıran, yerel demokrasinin güçlenmesi için gerekli ortamı yaratan bir yerel yönetim kurumudur.*” olarak belirlenmiştir. Her iki stratejik plandaki misyonlar arasında büyük bir değişim görülmektedir.

4.3. Vizyon Kriteri

Amasya, Isparta, İstanbul, Kars, Kastamonu ve Zonguldak belediyelerinin 2020-2024 yılları stratejik planında yer alan vizyonları, 2015-2019 yılları

stratejik planında yer alan vizyonlarından tamamen farklıdır. Adana ve Ankara kısmen farklı; Giresun benzer; Ağrı belediyesinin stratejik planlarındaki vizyon tamamen benzerlik göstermektedir (Tablo-6).

Tablo 6: Vizyon Kriteri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Amasya	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Ankara	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Giresun	Benzer	2	%10	0,20
Isparta	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
İstanbul	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Kars	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Kastamonu	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Zonguldak	Tamamen Farklı	5	%10	0,50

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Amasya, Isparta, İstanbul, Kars, Kastamonu ve Zonguldak belediyeleri vizyon kriteri puanlamasında diğer belediyelerden ve önceki dönem stratejik planlarındaki vizyonlarından tamamen ayrılmaktadırlar. Vizyon kriterinde ayrılan belediyelerden Amasya belediyesinin 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan vizyonu “*Amasya Belediyesi olarak vizyonumuz; Tarihi ve kültürel değerlerimize sahip çıkarak, turizm potansiyelini en iyi şekilde değerlendiren, doğal afetlere karşı gerekli bütün önlemleri almış, kurumsal fırsatlarını en verimli biçimde gerçekleştirmiş, geçmiş medeniyetlerle çağdaş medeniyetleri sentezleyebilmiş, muasır medeniyetlere ulaşma hedefine odaklanmış güçlü, kararlı ve istikrarlı bir yönetim anlayışını hayata geçirerek yerel yönetimler açısından örnek bir belediye oluşturmaktır.*” iken; 2020-2024 yılları stratejik planındaki vizyonu “*Millî ve manevi değerleri koruyarak gelecek nesillere aktaran, vatandaş memnuniyetini önceliğine alan, karar mekanizmalarını hızlı işleyen, uluslararası standartlarda belediyeçilik hizmeti sunan, katılımcı ve üretken bir belediye oluşturmak.*” olarak belirlenmiştir. Her iki stratejik plandaki vizyonlar arasında büyük bir değişim görülmekteyken Ağrı belediyesinin 2015-2019 yılları ve 2020-2024 yılları stratejik planında yer alan vizyonu “*Tarihte birçok uygarlığa ev sahipliği yapan ilimizi, gelecekte de bölgenin cazibe merkezi yapmak ve kurumsal yapısıyla örnek bir belediye olmak*” olarak tam olarak aynıdır.

4.4. Temel Değerler Kriteri

Amasya, Isparta ve Kastamonu Belediyelerinin 2020-2024 yılları stratejik planlarında yer alan temel değerler, 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan temel değerlerden tamamen farklıdır. Adana, İstanbul ve Kars kısmen farklı; Zonguldak ve Ankara benzer; Ağrı ve Giresun belediyelerinin stratejik planlarındaki temel değerler tamamen benzerdir (Tablo-7).

Tablo 7: Temel Değerler Kriteri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Amasya	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Ankara	Benzer	2	%10	0,20
Giresun	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Isparta	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
İstanbul	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Kars	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Kastamonu	Tamamen Farklı	5	%10	0,50
Zonguldak	Benzer	2	%10	0,20

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2015-2019 yılları stratejik planı hazırlanırken yürürlükte olan mevzuat gereği belediyeler ilkeler başlığı altında ilkelerini sıralamışken; 2020-2024 yılları stratejik planı hazırlanırken yürürlükte olan mevzuat gereği belediyeler temel değerler başlığı altında benimsedikleri değerleri liste halinde sıralamışlardır. Çalışmada temel değerler ve ilkeler aynı olarak değerlendirilmiştir. Amasya, Isparta ve Kastamonu Belediyelerinin temel değerler kriteri puanlamasında diğer belediyelerden ve önceki dönem stratejik planlarındaki temel değerlerinden tamamen ayrılmaktadırlar. Temel değerler kriterinde ayrışan belediyelerden Kastamonu belediyesinin 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan temel değerleri “*Kararlarında ve uygulamalarında açık belediyecilik anlayışı, insan hakları çerçevesinde sosyal belediyecilik, ihtiyaca uygun prensibinden hareketle etkin ve verimli belediyecilik, uygulama ve karar almada hukuka uygun belediyecilik, teknolojiye ayak uydurabilen yenilikçi belediyecilik, halkımızın her şeyin en iyisine layık olduğu düşüncesi ile halkın mutluluğunu esas alan kaliteli belediyecilik, hizmet etmede üretken ve çalışkan belediyecilik*, iken; 2020-2024

yılları stratejik planındaki temel değerleri “*Milli ve manevi değerlere önem veren çağdaş belediyeçilik, Halka hizmete odaklanan belediyeçilik, Hakkı ve hukuku ön planda tutan birleştirici belediyeçilik Evrensel ahlaki değerler üzerinden hizmet üreten, şeffaf ve hesap verebilir belediyeçilik, Çağdaş modern dünyayı takip eden, bilgi ve teknoloji altyapısını hayata geçiren belediyeçilik, Sektörel imkânları bütüncül bir yaklaşımla planlayan belediyeçilik, Vatandaşı yönetimde paydaş olarak gören, hemşerilik bilinci ve uzlaşma kültürünü esas alan belediyeçilik, Yürütülen faaliyet ve projelerde sürdürülebilirliği ön plana alan belediyeçilik*” olarak belirlenmiştir.

4.5. Güçlü/Zayıf Yanlar, Fırsatlar ve Tehditler Kriterleri

GZFT analizi olarak kısaltılabilecek olan ve böyle bilinen Güçlü/Zayıf Yanlar, Fırsatlar ve Tehditler hususunda Isparta, Kars ve Kastamonu Belediyeleri, bir önceki stratejik plana göre farklı değerlendirmelerde bulunmuştur. Ankara ve İstanbul kısmen farklı; Adana ve Amasya benzer; Ağrı, Giresun ve Zonguldak belediyelerinin stratejik planlarındaki GZFT analizi tamamen benzerdir (Tablo-8).

Tablo 8: GZFT Kriterleri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Benzer	2	%10	0,20
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Amasya	Benzer	2	%10	0,20
Ankara	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Giresun	Tamamen Benzer	1	%10	0,10
Isparta	Farklı	4	%10	0,40
İstanbul	Kısmen Farklı	3	%10	0,30
Kars	Farklı	4	%10	0,40
Kastamonu	Farklı	4	%10	0,40
Zonguldak	Tamamen Benzer	1	%10	0,10

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Isparta, Kars ve Kastamonu Belediyelerinin GZFT analizi kriteri puanlamasında diğer belediyelerden ve önceki dönem stratejik planlarındaki GZFT analizinden tamamen olmasa da büyük oranda ayrılmaktadır. Ağrı, Giresun ve Zonguldak Belediyelerinin GZFT analizi kriteri puanlamasında önceki dönem stratejik planlarındaki GZFT analizi tamamen benzerlik göstermektedir.

4.6. Stratejik Amaçlar Kriteri

Ankara ve Amasya belediyelerinin 2020-2024 yılları stratejik planlarında yer alan stratejik amaçlar, 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan stratejik amaçlardan tamamen farklıdır. İstanbul ve Kastamonu farklı; Kars kısmen farklı; Adana, Isparta, Zonguldak benzer; Ağrı ve Giresun belediyelerinin stratejik planlarındaki stratejik amaçlar bir önceki stratejik plandaki stratejik amaçlarla tamamen benzerlik göstermektedir (Tablo-9)

Tablo 9: Stratejik Amaçlar Kriteri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Benzer	2	%25	0,50
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%25	0,25
Amasya	Tamamen Farklı	5	%25	1,25
Ankara	Tamamen Farklı	5	%25	1,25
Giresun	Tamamen Benzer	1	%25	0,25
Isparta	Benzer	2	%25	0,50
İstanbul	Farklı	4	%25	1,00
Kars	Kısmen Farklı	3	%25	0,75
Kastamonu	Farklı	4	%25	1,00
Zonguldak	Benzer	1	%25	0,25

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Amasya ve Ankara Belediyelerinin stratejik amaçlar kriteri puanlamasında diğer belediyelerden ve önceki dönem stratejik planlarındaki stratejik amaçlarından tamamen ayrılmaktadırlar. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yılları stratejik planında 75 tane stratejik amaç yer alırken 2020-2024 yılları stratejik planında 8 tane stratejik amaç bulunmaktadır.

4.7. Stratejik Hedefler Kriteri

Ankara ve Amasya belediyelerinin 2020-2024 yılları stratejik planlarında yer alan stratejik hedefler, 2015-2019 yılları stratejik planında yer alan stratejik hedeflerden tamamen farklıdır. Adana, Isparta, İstanbul, Kars ve Kastamonu farklı; Zonguldak kısmen farklı; Giresun benzer; Ağrı belediyelerinin stratejik planlarındaki stratejik hedefler bir önceki plandaki stratejik hedeflerle tamamen benzerlik göstermektedir (Tablo-10).

Tablo 10: Stratejik Hedefler Kriteri ve Puanlaması

BELEDİYE	DURUM	DURUM PUANI	AĞIRLIK	SON PUAN
Adana	Farklı	4	%25	1,00
Ağrı	Tamamen Benzer	1	%25	0,25
Amasya	Tamamen Farklı	5	%25	1,25
Ankara	Tamamen Farklı	5	%25	1,25
Giresun	Benzer	2	%25	0,50
Isparta	Farklı	4	%25	1,00
İstanbul	Farklı	4	%25	1,00
Kars	Farklı	4	%25	1,00
Kastamonu	Farklı	4	%25	1,00
Zonguldak	Kısmen Farklı	3	%25	0,75

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ağrı belediyesi daha önceki kriterler olan stratejik plan hazırlama yöntemi, misyon, vizyon, temel değerler, stratejik amaçlarda olduğu gibi stratejik hedefler kriterinde de birbirini takip eden stratejik planlarda birebir aynı hükümlere sahiptir.

4.8. Model Sonuçları

Kerman, Altan ve Öztop'un (2012) modelleme çalışması baz alınarak kurgulanan modelin 10 belediyeye uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçlar Tablo-11'de yer almaktadır.

Tablo 11: Model Sonuçları

BELEDİYE	HAZIRLAMA YÖNTEMİ	MİSYON	VİZYON	TEMEL DEĞERLER	GFZT	STRATEJİK AMAÇLAR	STRATEJİK HEDEFLER	TOPLAM PUAN
Adana	0,20	0,30	0,30	0,30	0,20	0,50	1,00	2,80
Ağrı	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,25	0,25	1,00
Amasya	0,30	0,50	0,50	0,50	0,20	1,25	1,25	4,50
Ankara	0,30	0,30	0,30	0,20	0,30	1,25	1,25	3,90
Giresun	0,10	0,30	0,20	0,10	0,10	0,25	0,50	1,55
Isparta	0,30	0,50	0,50	0,50	0,40	0,50	1,00	3,70
İstanbul	0,50	0,50	0,50	0,30	0,30	1,00	1,00	4,10
Kars	0,30	0,50	0,50	0,30	0,40	0,75	1,00	3,75
Kastamonu	0,20	0,50	0,50	0,50	0,40	1,00	1,00	4,10
Zonguldak	0,10	0,10	0,50	0,20	0,10	0,25	0,75	2,00

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Model sonuçlarına göre 5 puan üzerinden, Amasya Belediyesi 4,50; İstanbul Büyükşehir Belediyesi 4,10; Kastamonu Belediyesi 4,10; Ankara Büyükşehir Belediyesi 3,90; Kars Belediyesi 3,75; Isparta Belediyesi 3,70 puan olarak genel ortalamanın üzerinde yer almışlardır. Adana Büyükşehir Belediyesi 2,80; Zonguldak Belediyesi 2,00; Giresun Belediyesi 1,55 ve Ağrı Belediyesi 1,00 puan olarak ortalamanın altında yer almışlardır (Tablo-11). Ağrı Belediyesi 7 kriterin tamamında bir önceki stratejik planla birebir benzer olduğundan model sonuçlarına göre en düşük puanı almıştır. Ağrı belediyesinin son iki stratejik planı üzerinden yapılabilecek değerlendirmeye göre bazı belediyelerin takip eden dönemlerde farklı partilere mensup belediye başkanlarınca yönetilmesinin belediyelerin politikalarında herhangi bir değişikliğe sebep olmadığı sonucuna ulaşılabilir. Bu değerlendirmenin tam tersi bir değerlendirme de Amasya Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri için yapılabilir. Her iki belediyenin birbirini takip eden iki stratejik planları birbirlerinden neredeyse tamamen farklıdır. Buradan hareketle birbirini takip eden dönemlerde farklı partilere mensup belediye başkanlarınca yönetilen bazı belediyelerin politikalarında köklü değişiklikler olduğu sonucuna ulaşılabilir. Ağrı belediyesi örneğinde son iki stratejik planı üzerinden yapılabilecek değerlendirmeye göre bazı belediyelerin takip eden dönemlerde farklı partilere mensup belediye başkanlarınca yönetilmesinin belediyelerin politikalarında herhangi bir değişikliğe sebep olmamasının nedeni güçlü bürokratik yapıdan kaynaklanmaktadır. Çünkü Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre stratejik planlar kamu çalışanları eliyle hazırlanmaktadır.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Belediye başkanları seçim sürecinde ulaşım, kentleşme, çevre ve kültür gibi birçok alanda vaatlerde bulunmaktadır. Stratejik planlar 5 yıllık politika belgeleri olduğundan belediye başkanlarının vaatlerinin yansımalarının okunabileceği dokümanlardır. Dolayısıyla farklı belediye başkanlarının vaatlerinin bir önceki dönemden farklı olup olmadığı ve stratejik olarak bir değişim getirip getirmediği stratejik planların incelenerek kıyaslanması ile ortaya konulabilir. Çalışma kapsamında bir belediyenin 5 tam puana yakın puan alması ya da 1 puan olan taban puana yakın puan alması belediyelerin stratejik yönetim anlayışlarındaki başarı ya da başarısızlık durumları ile ilgili değildir. Puanlar, bir önceki döneme göre farklı siyasi partilerden seçilen farklı belediye başkanları ve kurdukları yönetim ekibinin, stratejik yönelim farklılığını göstermektedir.

Yapılan inceleme ve puanlama sonucunda on belediyenin puan ortalaması 3,14'tür. Ağrı Belediyesi 5 puan üzerinden 1 puan; Giresun Belediyesi 1,55 puan almış iken; Amasya Belediyesi 4,50, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Kastamonu Belediyesi 4,10, Ankara Büyükşehir Belediyesi 3,90 puan almıştır. Araştırma sonuçlarına göre genel ortalamada Amasya, İstanbul, Kastamonu, Ankara, Kars ve Isparta Belediyeleri ortalama puanın üstünde bir puan olarak stratejik planlar kapsamında 7 kriter üzerinden yapılan değerlendirmede stratejik yönetim değişiminde önde gelen belediyeler olarak ön plana çıkmaktadır. Yapılan kıyaslama sonucunda bir takım sonuçlara ulaşılmıştır. Buna göre ilk olarak Büyükşehir Belediyelerinin stratejik yönetim değişimleri il belediyelerine göre daha yüksektir. Model sonuçlarına göre İstanbul, Ankara ve Adana Büyükşehir Belediyelerinin puan ortalaması 3,80 iken; il belediyelerinin puan ortalaması 2,94'tür. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı değişmesi durumunda stratejik yönetim değişimlerinin il belediyelerine oranla daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Ulaşılan bir diğer sonuç da stratejik planları hazırlayan bürokratik yapı ile ilgilidir. Son iki stratejik plan üzerinden yapılabilecek değerlendirmeye göre bazı belediyelerin takip eden dönemlerde farklı partilere mensup belediye başkanlarınca yönetilmesinin belediyelerin politikalarında herhangi bir değişikliğe sebep olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu değerlendirmenin tam tersi bir değerlendirme olan belediyeler de mevcuttur. Birbirini takip eden iki stratejik planları farklı olan belediyeler çalışmada belirlenmiştir. Buradan hareketle birbirini takip eden dönemlerde farklı partilere mensup belediye başkanlarınca yönetilen bazı belediyelerin politikalarında köklü değişiklikler olduğu sonucuna ulaşılabilir. Ağrı belediyesi örneğinde son iki stratejik planı üzerinden yapılabilecek değerlendirmeye göre bazı belediyelerin takip eden dönemlerde farklı partilere mensup belediye başkanlarınca yönetilmesinin belediyelerin

politikalarında herhangi bir değişikliğe sebep olmamasının nedeni güçlü bürokratik yapıdan kaynaklanmaktadır. Çünkü Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre stratejik planlar kamu çalışanları eliyle hazırlanmaktadır.

Stratejik planlar üzerinden stratejik yönetim değişimi modellemeleri konusunda literatürde çok fazla çalışma bulunmamaktadır. Bu alana çalışma ile katkıda bulunulmuş olup; bu alanda bundan sonraki çalışmaların iki döneme ait stratejik plan kıyaslaması yerine daha fazla döneme ait stratejik planlar üzerinden yapılmasının faydalı olacağı ileri sürülebilir. Bu konuda ilerleyen dönemlerde bir diğer çalışma yapılabilecek alan, 10 belediye yerine Türkiye'deki tüm belediyelerin ya da tüm büyükşehir/il/ilçe belediyelerinin gruplanarak stratejik planları üzerinden yapılabilecek çalışmalardır. Son olarak performans göstergeleri ve faaliyetler üzerinden yapılabilecek çalışmaların da alandaki boşluğun doldurulmasına yardımcı olabileceği değerlendirilmektedir.

6. ÇIKAR ÇATIŞMASI BEYANI

Çalışma tek yazarlıdır.

7. MADDİ DESTEK

Bu çalışmada herhangi bir fon veya destekten yararlanılmamıştır.

8. YAZAR KATKILARI

ESG: Fikir;

ESG: Tasarım;

ESG: Denetleme;

ESG: Kaynakların toplanması ve/veya işleme;

ESG: Analiz ve/veya yorum;

ESG: Literatür taraması;

ESG: Yazıyı yazan;

ESG: Eleştirel inceleme.

9. ETİK KURUL BEYANI VE FİKRİ MÜLKİYET TELİF HAKLARI

Bu çalışmada yapılan analizler için etik kurul izni gerekmemektedir.

10. KAYNAKÇA

Azaklı, S. (2006). Belediyelerde stratejik planlama sürecinde paydaş analizinin önemi. *E-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, 11/04/2022 tarihinde <http://www.e-akademi.org/makaleler/sazakli-1.htm> adresinden erişildi.

- Bircan, İ. (2002). Kamu kesiminde stratejik yönetim ve vizyon. *Planlama Dergisi*, 42(1), 11-19.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for public and non-profit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass publishers.
- DPT. (2006). *Stratejik yönetim araştırması özet sonuçları*. 31.01.2022 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/CMN2O+Stratejik_Yonetim_Arastirmasi_Raporu.pdf adresinden erişildi.
- Durna, U., & Eren, V. (2002). Kamu sektöründe stratejik yönetim. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 1-20.
- Drucker, P. (1999). *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*. İ. Bahçivangil (Çev.) İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- Gözlükaya, T. (2007). *Yerel yönetimler ve stratejik planlama: modeller ve uygulama örnekleri*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli.
- Güldüler, E. S. (2021). İşletmelerin hizmet verdiği kişi sayısı ile finansal rasyoları arasındaki ilişki: toplu taşıma idareleri örneği. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 33-47.
- Kerman, U., Altan, Y., & Öztıp, S. (2012). Büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinde stratejik planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir örneği, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(1), 89-100.
- Leblebici, D. N., & Erdem, E. (2008). Planlı kalkınma deneyiminden stratejik planlamaya geçiş: Türkiye örneği. *Hacettepe İ.İ.B.F. Dergisi*, 26(1), 269-285.
- Özgür, H. (2004). Kamu örgütlerinde stratejik yönetim, Muhittin Acar vd. (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II konular kuramlar kavramlar içinde* (ss.207-249). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Taner, A. (2015). Kamuda stratejik yönetim ve bütçe. *Sayıştay Dergisi*, (99), 29-46.
- Yılmaz, K. (2003). Kamu kuruluşları için stratejik planlama uygulaması. *Sayıştay Dergisi*, 50(1), 67-86.
- Yüksel, F. (2002). Sürekli değişen kentsel faktörler karşısında yerel yönetimlerde stratejik planlama. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 31- 41.
- 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî gazete yayımlanan 5393 sayılı Belediye kanunu. 10/03/2022 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> adresinden erişildi.
- 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu. 27/02/2022 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> adresinden erişildi.
- 22.04.2021 tarihli ve 31462 sayılı Resmî gazete yayımlanan Kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planlar ve performans programları ile faaliyet raporlarına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik. 15/03/2022 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=38547&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5> adresinden erişildi.