

Belediyelerin Stratejik Planlarında Çevre: İstanbul Ölçeğinde Bir Değerlendirme

Bariş Gençer BAYKAN¹

Yılmaz Başar ÖZER²

Özet

Bu makale İstanbul'daki 37 ilçe belediyesinin 2006-2019 yıllarını kapsayan dönemler için yaptığı stratejik planlarda çevre başlığını değerlendirmeyi amaçlamıştır. Belediyeler coğrafi konumlarına, altyapı olanaklarına ve sınırları dahilindeki kültürel/tarihsel mirasa göre çevre konusu farklı şekillerde ele alarak stratejik hedefler belirlemişlerdir. "Çevre ve Sağlık Yönetimi", "Çevre Koruma ve Geliştirme Sektörü", "Çevre Hizmetleri Yönetimi" başlıklarıyla biçimlendirilmiştir. Çevre alanında stratejik hedeflerden büyük ölçüde Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ve Temizlik İşleri Müdürlüğü sorumludur. Ulusal ve bölgesel düzeydeki stratejik planlara ve politika belgelerine çok az atıfta bulunmaktadır. İlk dönem planlarda çevreyi ilgilendiren alanlarda performans hedefleri, performans göstergeleri ve bütçeleme bulunmamakla birlikte son dönemki planlarda somut hedefler ve bütçeleme gözlemlenmektedir.

Anahtar kelimeler: *stratejik plan, ilçe, çevre, İstanbul*

Abstract

This article aims at reviewing the environmental dimensions of strategic plans prepared by 37 district municipality of İstanbul between 2006 and 2019. Geographical situation, infrastructural facilities, cultural and historical assets are driving factors behind defining environmental strategic objectives. Environment and Health Management, Environment Protection and Development Sector, Environmental Services Directions are some examples of framing the environmental services within the strategic plans. Environment Protection and Control and Cleaning Services Department are the main actors responsible from strategic objectives. Local strategic plans are rarely connected with regional or national strategic plans or policy papers. Performance objectives, performance indicators and environmental budgets are absent in the first periods of strategic plans however concrete objectives and specific budgets to environmental goals are recorded in the process of time.

Key words: *strategic plan, district, environment, İstanbul*

¹ Yard. Doç. Dr. Yeditepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, baris.baykan@yeditepe.edu.tr

² Proje Asistanı, Yeditepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yilmaz.ozar@yeditepe.edu.tr

Stratejik Planlar

Stratejik plan bir örgütün neyi, niçin yaptığına ve ne olduğuna rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çabadır (Bryson, 1995,s. 4). Başka bir deyişle, stratejik plan bir kurumun belli bir zaman diliminde neyi başarmak istediğinin ve bunu nasıl yapacağını tanımlanması, uygulanması ve denetlenmesidir (OFM, 2010,s.3). Stratejik planlama, kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahiptir. Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar: (Gürer, 2006, s.9-192)

- Biz örgüt olarak neyiz? (Hangi işteyiz? İnsan kaynaklarımızın niteliği ve nicelikleri nelerdir? Yönetim şeklimiz ve tekniklerimiz neler?)
- Biz ne olmak istiyoruz? (Hangi alanda iş yapmak istiyoruz? İnsan kaynaklarımızı hangi seviyeye getirmek istiyoruz? Teknolojimizi nasıl geliştireceğiz?)
- Hedeflerimize nasıl ulaşacağız? (İnsan kaynakları, teknoloji, finansman ve yönetim stratejilerinin hedeflere ulaşmak için nasıl uyarlanacağı bu aşamada belirlenecektir.)

Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan

Uzun yıllardır kamu kurumları hantal, verimsiz ve etkinlikten uzak olarak nitelendirilmekte ve bu yönüyle toplumsal ihtiyaçları yeterince karşılayamadığı; esnek olmayan, merkezîyetçi yapılarının siyasal yozlaşmaya ve kaynak israfına neden olduğu dile getirilmektedir. Çözüm olarak ise kamu kurumlarının özel sektöre has yönetim tekniklerini kullanması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, stratejik plan ön plana çıkmakta ve kamu yönetiminde yaşanan değişimde önemli bir araç olarak görülmektedir.

Stratejik planlama yaklaşımı 1950’li yıllarda özel sektör örgütlerinin içinde buldukları belirsizlik ortamında daha planlı ve hazırlıklı olmalarını, küresel rekabette üstünlük sağlamalarını amaçlayan bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiş ve 1970’lerde kamu örgütleri tarafından da uygulanmaya başlamıştır. (Genç, 2007,s.1) Türkiye’de küreselleşme ve AB’ye üyelik sürecinin de etkisiyle Kamu Yönetimi reformlarında stratejik planlama kavramı reformun temel dayanak noktalarından birini oluşturmuştur.

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasının gündeme gelmesi mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur. (Yılmaz, 2003, s.50-51) Bu çerçevede 2005 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuştur. (Gürer, 2006, s.100)

5018 sayılı Kanun'un yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanuna göre 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 yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yükümlüdür. (Karasu, 2012, s.164)

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda Stratejik Plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kanun gereği kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.

Yerel Yönetimler ve Çevre

Çevre sorunlarının yerel odaklı olmaları ve bunun yanında yayılma özelliği taşımaları, çevre yönetiminin, en alt düzeyden başlayıp giderek büyüyen ve birbirini içeren değişik düzeylerde yapılandırılmasını gerektirmektedir. Çevre yönetimi düzeylerinden biri olan yerel düzeyde çevre yönetimi, çevre sorunlarının yerel odaklı

oluşu nedeniyle, bu sorunların henüz ortaya çıkmadan kaynağında önlenmesi ya da oluşmuşsa kısa zamanda çözülmesi açısından önem taşımaktadır. Yerel düzeyde çevre yönetiminde ise belediyeler, hem kendi temel nitelikleri, hem de çevresel gerçekler nedeniyle, öteki yerel yönetim kurumlarından daha çok etkili olmaktadır. (Zengin ve Esedov, 2010, s. 150-151)

Çevre sorunları, insanın yaşamla ilgili etkinliklerinden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları, daha da önemlisi temel varlık nedenleri, insan yaşamı ve insan yaşamının kalitesinin iyileştirilmedir. Bu nedenle yerel yönetimler dışarıda bırakılarak çevrenin korunması ve geliştirilmesi olanaklı değildir. (Geray,s.64).

Çevre sorunlarının en belirgin özelliği, tehlikenin ortaya çıktığı yere özgü olmasıdır. Yerel bir sorun konusunda yerel halka ve yerel yaşama yakınlık, merkezi hükümetten ziyade yerel yönetimlerin bir özelliği olduğuna göre, belirlenecek politikaların ve sorumlu kişiliklerin de yerel olması gerekmektedir. Bu bakımdan, Avrupa Birliği tarafından benimsenen “subsidiarity” (yerellik) ilkesinde de yer aldığı üzere, hizmetin, yerel halka en yakın yönetim birimince görülmesi esastır. Özellikle şehirlerde artan sorunlarla birlikte, genel olarak yerel yönetimlerin, özelde ise belediyelerin, planlama hizmetleri, yerel kamu hizmetleri, çevre yönetimi ile ilgili işlevleri yoğunlaşmıştır. (Zengin ve Esedov, s. 153)

Belediyelere çevre hizmetleri konusunda yetki veren mevzuat, bugün itibariyle yasa, tüzük ve yönetmelik olarak 150'nin üzerindedir. Bunların bir kısmı belediyeleri doğrudan yetkili kılarken, bir kısmı da dolaylı yetkiler sağlamaktadır. Bunlar içinde, Belediye Yasası, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Çevre Kanunu, 383 Sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Hakkındaki Kararname, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İmar Kanunu, Belediyelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun ile Kıyı Kanunu öncelik taşımaktadır. (Orhan, 2014, s.73)

Belediyelerin, yukarıdaki hukuki dayanaklara göre kente yönelik başlıca çevre görevleri şöyle sıralanabilir: Beldenin düzenli ve sağlıklı gelişmesini sağlamak, koruyucu sağlık hizmetleri sunmak, sağlıklı ve planlı kentleşmeyi sağlamak, yapılaşmayı denetlemek, kanalizasyon yapmak, su kaynaklarını ve kıyıları korumak, atıkları yok etmek, katı atıkları toplamak ve imha etmek, belde halkına refah sağlayıcı çalışmalar yapmak, toplu taşıma faaliyetlerinde bulunmak ve trafiği düzenlemek. (Zengin ve

Esedov, s. 153)

Belediyeler çevre ile ilgili olarak, yerleşim kararları için imar planları yapmakta ve değiştirmekte, imar uygulamaları yapmakta ve denetim mekanizmasına sahip bulunmaktadır. Ayrıca ortak kullanım alanlarını temiz, güvenli ve sağlıklı tutmak gibi hizmetleri sunmaktadırlar. Bu sayılanlardan belediyelerin çevre sorunlarının önlenmesi konusunda sorumluluk taşıyan en önemli kamu tüzel kişilerinden birisi olduğu ortaya çıkmaktadır.

İstanbul İlçe Belediyeleri Stratejik Planlarında Çevre

İstanbul'da ilçe belediyelerinin stratejik planlarına baktığımızda çoğunluğunun 2010-2014 ve 2015-2019 yıllarında hazırlanan iki plan karşımıza çıkmaktadır. Az sayıda belediye 2007 yılında stratejik plan yapmaya başlamıştır. Bununla beraber, bir kısım belediyede ise sadece 2015-2019 yıllarına ait planlara ulaşılabilmektedir. Mart 2014 tarihindeki yerel seçimlerin üzerinden 18 ay geçmesine rağmen henüz 2015 yılı planını hazırlamayan belediyeler de göze çarpmaktadır. En eski stratejik plan 2006 yılında Kadıköy Belediyesi tarafından hazırlanmıştır. Bazı belediyeler ise ara yıllarda planlarında güncelleme yapmaktadır.

Bu çalışmada İstanbul ilindeki 37 belediyenin hazırladığı stratejik planlarda "Çevre" başlıklarını değerlendireceğiz: Fatih, Üsküdar, Kadıköy, Ümraniye, Esenyurt, Tuzla, Maltepe, Kartal, Beyoğlu, Kağıthane, Büyükçekmece, Küçükçekmece, Avcılar, Beykoz, Sancaktepe, Çekmeköy, Sultanbeyli, Sarıyer, Arnavutköy, Ataşehir, Bağcılar, Bahçelievler, Sarıyer, Başakşehir, Beşiktaş, Beylikdüzü, Esenler, Eyüp, Gaziosmanpaşa, Pendik, Silivri, Şişli, Güngören, Çatalca, Pendik, Güngören ve Sultangazi belediyelerinin 2006-2019 yıllarını kapsayan dönemlerde hazırladıkları planları ele alacağız. Adalar ve Şile, 50 binin nüfus altında belediyeler oldukları için Stratejik Plan hazırlamakla yükümlü olmadıklarından bu çalışmada yer yerilmemiştir.

Bu çalışmada stratejik planlardaki çevresel konular ekseninde yanıt arayacağımız başlıca sorular şunlardır:

Stratejik planlarda çevre konularının yeri nedir, nasıl ele alınmaktadır? Çevre konuları diğer hangi başlıklar ile birlikte değerlendirilmektedir? Yıllar içinde planlara yeni giren, değişen, farklılaşan, gelişen çevre konuları bulunmakta mıdır?

Çevre alanında stratejik hedeflerden belediyelerin hangi birimleri sorumludur? Sorumlu birimlerde farklı dönemlerde değişim gözlemlenmekte midir?

İlçe belediyelerinin stratejik planları İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlarıyla uyumlu mudur? Ulusal düzeyde çevre politikalarını ve hizmetlerini içeren farklı stratejik planlara veya politika belgelerine atıf bulunmakta mıdır?

Stratejik hedeflerin altından performans hedeflerinde ve performans göstergelerinde çevresel konularda somut veriler bulunmakta mıdır? Çevresel stratejik hedefler bütçelendirilmiş midir?

Planlardaki GZTF (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi çevreyi ilgilendiren konular için yapılmakta mıdır? Paydaş analizlerinde veya katılımcı plan hazırlama süreçlerinden çevreci sivil toplum kuruluşlarına yer verilmekte midir?

İstanbul'daki 35 ilçe belediyesinin 2006-2019 yılları arasındaki stratejik planlarını yukarıdaki kriterlere göre değerlendirdiğimizde ilk bulgular şu şekildedir:

Çevre konusu Stratejik Planların ana alanlarından birini oluşturmaktadır. İmar, kentsel dönüşüm, halk sağlığı, alt yapı, kentsel gelişim gibi alanlara kesişmesi söz konusudur. Belediyeler coğrafi konumlarına, altyapı olanaklarına ve sınırları dahilindeki kültürel/tarihsel mirasa göre çevre hizmetlerini farklı konularla ilişkilendirebilmektedirler. Planlarda çevre ağırlıklı olarak "Çevre ve Sağlık Yönetimi" "Çevre Koruma ve Geliştirme Sektörü", "Çevre Hizmetleri Yönetimi" başlıklarıyla değerlendirilmektedir.

Çevre alanında stratejik hedeflerden büyük ölçüde Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Etüd Proje Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü ve Fen İşleri Müdürlüğü sorumlu olarak öne çıkmakta ve belediyeler arasında farklılaşma olmadığı gözlemlenmektedir. İlk dönem planlarda çevre ve diğer alanlar için performans hedefleri ve bütçelendirme yer almada da sorumlu birimler stratejik hedeflerle ilişkilendirilmiş olarak planlarda yer almaktadır. Yıllar içinde hedefler çok boyutlu hale geldikçe farklı boyutlar ile ilgilenecek müdürlüklerin de stratejilere dahil edildiğini görmekteyiz.

Stratejik planlarda yer alan hedeflerin bütçelendirilmesi giderek önem kazanmaktadır. ABD'de stratejik plan hazırlanmasında çalışanlara yönelik bir ankete

katılanların yüzde 80'i yöneticileri tarafından hazırlanan yıllık bütçede stratejik amaçlarının ve hedeflerinin güçlü bir şekilde desteklendiğini belirtirken yüzde 75'i de stratejik planın birim yöneticilerinin talep ettiği bütçe üzerinde güçlü bir etkisi olduğunu savunmuştur. (Poister & Streib, 2005). İncelediğimiz belediyelerin yaklaşık 4'te 1'i stratejik planlarındaki çevresel hedeflerini bütçelendirme yoluna gitmişlerdir. 2006-2007 yıllarında hazırlanan ilk dönem planlarda performans hedefleri, performans göstergeleri ve bütçelendirme bulunmamaktadır. Performans göstergeleri bazı belediyelerde somut rakamsal artış, azalış veya hedefler konularak belirlenirken bazılarında artış veya azalış ibaresiyle birlikte herhangi bir rakam veya yüzde telafuz edilmemektedir.

İstanbul'un ilçe belediyelerinin stratejik planlarının çevre ile ilgili başlıklarındaki hedefler ve amaçlara yer verilirken ulusal ve bölgesel düzeydeki stratejik planlara veya politika belgelerine çok az atıfta bulunmaktadır. Stratejik plan hedefleri belirlenirken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Plan hedeflerinin ne ölçüde dikkate alındığı incelenmelidir. İncelememize konu olmamasına rağmen İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planı'nı bu konuda örnek gösterebiliriz. İBB planında, 10. Kalkınma Planı, ilgili bakanlıkların stratejik planları, 11. Ulaşım Şurası sonuçları, çevre düzeni planı, ulaşım ana planı, afet eylem planı ve benzeri raporlar incelendiği belirtiliyor. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır

Paydaş görüşleri analizinde vatandaşların, personelin ve kurumsal paydaşların ilçe belediyelerin öncelikleri ile ilgili düşüncelerine ve geçmişteki hizmetlerden memnuniyet dereceleri ile ilgili görüşlerine genellikle anket yoluyla ulaşıyor ve strateji belirlerken dikkate alınıyor. Çevreyi birebir ilgilendiren konular atık başta olmak üzere parklar ve yeşil alanlar, imar, otopark ve belediyelerin temel görevleri yapılan anketlerde öncelikli sorun alanları olarak ortaya çıkıyor. Aynı şekilde GZTF (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizinde de çevre konusu farklı biçimlerde de olsa (kurum içi-ilçe ölçeği) mercek altına alınıyor. İklim değişikliği ve enerji gibi konulara bir kaç belediye dışında planında yer veren bulunmuyor.

Kaynakça:

- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Genç, F.N. (2007). "Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama", https://www.academia.edu/6656288/T%C3%BCrk_Kamu_Yönetiminde_Stratejik_Planlama Erişim Tarihi: 02.01.2015
- Geray, C. (1998). "Yerel Yönetimler ve Çevre". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 7(3).
- Gürer, H. (2006). "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler". *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık. s.91-105.
- Karasu, M.A. (2012) "Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz". *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. 8(16). S: 159-180.
- Office of Financial Management. (2010). *Strategic Plan Guidelines*, State of Washington - Budget Division-, Washington.
- Orhan G. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Çevre*, Ankara: Seçkin
- Poister T. H. & Streib G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1 (Jan. - Feb., 2005), pp. 45-56
- Yılmaz K. (2003). "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması". *Sayıştay Dergisi*. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi1.asp?id=50> Erişim Tarihi: 28.12.2014
- Zengin, E.&Esedov, E. (2010). "Çevre Sorunlarının Yerel Özellikleri ve Üsküdar Örneği". *Sosyal Siyaset Konferansları*. 59(2). S: 149-178.
