

# Sessiz DevriminYansımaları: Metin Madenciliği ile Türkiye Büyükşehir ve İl Belediyelerinin GZFT (SWOT) Analizlerinin Büyük Resmi<sup>1</sup>

## Reflections of Silent Revolution: The Great Picture of SWOT Analysis of the Metropolitan and Provincial Municipalities of Turkey by Text Mining

Orkun Demirbağ<sup>2</sup>, Ramazan Ünlü<sup>3</sup>

### Öz

Dünyadaki neo-liberal politikaların yansımalarını Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasıyla 2000'li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında derinden hisseden Türkiye'de gerçekleştirilen reformlarla beraber yerel yönetim alanında hem hukuki hem de yönetsel anlamda önemli değişimler yaşanmıştır. Kamu yönetimi alanında gerçekleşen bu evrimleşme çabasıyla, etkinlik, verimlilik, kalite ve maliyet gibi unsurlara dayalı kavramlar, modeller, ilkeler ve tekniklerin kullanıldığı görülmektedir. Stratejik planlama da, kamu yönetiminde devam eden sessiz devrimin en önemli halkası olarak özel sektörden sonra kamu yönetimi literatüründe kendisine yer bulmaya başlamıştır. Kamu yönetimi disipliniinde yaşanan bu paradigma değişiminin etkisiyle yerel yönetim alanında kullanılan önemli bir unsur olan stratejik planlama çalışmaları hem akademisyenlerin hem de uygulamacıların en çok çalıştığı alanların başında gelmektedir. Bu çalışmada Türkiye'deki 81 büyükşehir ve il belediyesinin 56'sının 2015-2019 yıllarına ait stratejik planları incelenerek iç çevre ve dış çevrelerinde karşılaştıkları güçlü/zayıf yanlar ile fırsat/tehditler ortaya koyularak hangi alana en fazla vurgu yapıldığı metin madenciliğiyle tespit edilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Stratejik planlama, stratejik plan, belediyeler, GZTF analizi, metin madenciliği

### Abstract

There have been significant changes in the sense of both legal and administrative thanks to carrying out the reforms in Turkey who deeply feel neo-liberal policies in the world in public administration domain with new public operation paradigm since 2000s. Through this evolutionary effort in the field of public administration, it is seen that notions, models, principles and techniques based on factors such as productivity, efficiency, quality and cost are used. In strategic planning, after the private sector as the most important link of the ongoing silent revolution in public administration, it started to find its place in the literature of public administration. With the effect of this paradigm change in the discipline of public administration, strategic planning studies, which is an important element used in the field of local government, is one of the areas where both academicians and practitioners work most. By examining the strategic plans between 2015-2019 of 56 metropolitans and provincial municipalities out of 81 cities in Turkey, based on their strengths, weaknesses, opportunities, and threats which encountered in their internal and external environment is tried to determine which field is the most emphasized by text mining.

**Keywords:** Strategic Planning, Strategic Plan, Municipality, SWOT analysis, text mining.

### Araştırma Makalesi [Research Paper]

JEL: L1, L3

**Submitted:** 31 / 08 / 2019

**Accepted:** 17 / 10 / 2019

<sup>1</sup> Bu makalenin özeti 18-20 Nisan 2019 tarihinde gerçekleştirilen "International Scientific Researches Congress 2019 Tbilisi" 'de bildiri olarak sunulmuştur.

<sup>2</sup>Gümüşhane Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü orkundemirbağ@gumushane.edu.tr

<sup>3</sup>Gümüşhane Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü ramazanunlu@gumushane.edu.tr

## Giriş

Stratejik yönetim alanının kökenleri, 1920'li yıllarda Harvard Üniversitesinde "İşletme politikaları" isimli ders ile ortaya atılmış (Barca, 2005), 1950'li yıllara gelindiğinde, bu gelenekten hareketle araştırmacılar stratejik planlamanın özellikleri ve etkileri ile ilgilenmişler ve bu yoğunlaşmanın etkisiyle modern anlamda stratejik yönetimin yayılımına katkı sağlamışlardır (Powell, 1992). Stratejik planlama, geleceğin belirsizliği dolayısıyla, hızlı değişime ihtiyaç duyan pek çok şirketin geleceklerini etkin şekilde planlama ve yönetme ihtiyacından ötürü özel sektörde 1960'lı yıllardan itibaren kendisine yer bulmuştur (Kaufman ve Jacobs, 1987). Birçok gelişmiş ekonomide, stratejik planlama araçları ve teknikleri 1960'lı yıllardan günümüze kadar yaygın şekilde bir yayılım sergilemiştir (Henderson, 1979; Henry, 1980, 1981; Wheelan ve Hunger, 1990). Özel sektörün stratejik planlara olan bu ilgisinin yanında kamu sektöründe de, 1970'li yıllara gelindiğinde ham petrol fiyatlarındaki ani artış, Japonya'nın artan rekabeti gibi dünya ekonomisini ve ABD'yi derinden sarsan krizler, sosyal devlet anlayışının kamu ekonomisine yaşattığı maliyet neticesinde kamu maliyesinde ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik gibi konular tartışmaya açılmış ve bu alanda işletme yönetiminin ilke, uygulama ve değerlerine dayalı bir paradigma değişimine ihtiyacı olduğu yönünde önemli bir vurguyla karşılaşmıştır (Kaufman ve Jacobs, 1987; Güner, 2005; Genç, 2009; Küçüktüğü ve Aydın, 2017). 1980'li yıllar itibarıyla kamusal alanda hakim olmaya başlayan bu paradigma değişimi, *Yeni Kamu İşletmeciliği* (New Public Management) adıyla yazında kendisine yer bulmuştur (Mascarenhas 1993: 319). Aynı dönemde, İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Avusturalya ve Kanada gibi Anglosakson dünyada yeşeren bu anlayış, İsveç, Finlandiya gibi İskandinav ülkelerine yayılmış ve daha sonra da Fransa, Avusturya, İsviçre ve Almanya gibi Kıta Avrupası ülkelerine doğru genişleme göstermiştir (Lane, 2000). Bu yeni paradigma, kamu hizmetlerinde etkin hizmet sunmayı, hizmetlerin önceliklerini belirlemeyi, mali kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması ihtiyacını ve hem merkezi hem de yerel yönetim düzeyinde kamuda stratejik planlama anlayışını gerekli hale getirmiştir (Azaklı, 2002; Yüksel, 2002; Öztop, 2007; Kerman vd., 2010, 2012; Eryiğit, 2013). Stratejik planlama, nispeten hükümetler tarafından getirilen bir yeniliktir ve bazı araştırmacılara göre, kamu yönetiminde devam eden *sessiz devrimin* bir parçası olarak ifade edilmektedir (Bryson, 1988; Osborne ve Gaebler, 1992; Denhardt, 1993).

Son 30 yılda, kamu yönetimi alanında hem akademisyenler hem de uygulamacıların stratejik planlamaya olan ilgileri artmıştır (Dodge ve Eadie, 1982; Eadie, 1983; Sorkin, Ferris ve Hudak, 1984; Denhardt, 1985; Bryson ve Roering, 1987; Berry ve Wechsler, 1995; Bryson, 1998; Berman ve West, 1998; Brudney, Hebert ve White, 1999; Poister ve Streib, 2005; Barca ve Nohutçu, 2013) ve stratejik planlama Ortodoks kamu yönetiminin bir merkezi haline gelmeye başlamıştır (Poister ve Streib, 2005). Nitelikli bir kamu yönetimi dergisinde yayınlanan çalışmalar incelendiğinde, stratejik planlama, çalışmaların en çok tartışılan konularından biri haline geldiği göze çarpmaktadır (Streib, Slotkin ve Rivera, 2001). Türkiye'de de 2003 yılında TBMM tarafından kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile yerel yönetimlerde stratejik planların yasal altyapısı hazırlanmış ve kamu yönetimi alanında çalışan araştırmacılar stratejik planlamanın önemine mazhar olmuştur (Aydın ve Aksoy, 2007; Genç, 2007; Söyler, 2007; Leblebici ve Erkul, 2008; Songür, 2008; 2015; Güven, 2014; Baykan ve Özen, 2016; Küçüktüğü ve Aydın, 2017; Coşkun ve Yıldırım, 2018; Sakin, 2018).

Hem yerli hem de yabancı yazında ilgiyle karşılanan stratejik planlama kavramı "bir örgütün ne olduğunu, ne yaptığını ve niçin yaptığını belirleyen ve yönlendiren temel kararlar ve eylemler üretmek için disiplinli bir çaba" olarak tanımlanmıştır (Bryson, 1988: 5). Bir başka tanımda ise "kurumun, geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik, misyonunu ve hedeflerini belirleyip, bulunduğu çevrede ve faaliyet ortamındaki durumunu dikkate alarak, kurum için uygulanabilir olan alternatifler arasından birini seçerek uygulamaya koymak üzere yapılan plan" şeklinde ifade edilmektedir (Demir ve Yılmaz, 2010: 72). Bu planlar, "neredeyiz?", "nereye ulaşmak istiyoruz?", "oraya nasıl ulaşabiliriz?" ve "durumumuzu nasıl takip eder ve değerlendiririz?" şeklindeki dört temel soruya cevap aramaktadır (DPT, 2006: 8). Stratejik planların başarılı bir şekilde uygulamaya koyulabilmesi için her bir aşamanın dikkatli bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Stratejik planların ana göstergeleri; örgütsel değerler ve ilkeler, vizyon ve misyon ifadeleri, iç ve dış çevre analizleri, SWOT (GZFT) analizi, amaçlar ve hedefler, stratejiler ve politikalar, eylem planları, kaynak dağılımı ve performans ölçümü olarak belirtilmektedir (Boyd ve Reuning-Elliott, 1998; Küçüksüleymanoğlu, 2008). Araştırmacılar, planlamayı misyon ifadeleri, trend analizleri, GZFT analizleri, kısa ve uzun vadeli hedefler, örgütsel kontrol sistemleri gibi süreçler üzerinden araştırmaktadır (Boyd ve Reuning-Elliott, 1998; Lamba, 2014; Atalı, 2015).

Yapılan literatür incelemesi göstermiştir ki, özel sektör stratejik planlama çalışmaları hâlâ kamu sektörü stratejik planlama çalışmalarına baskın olsa da son zamanlarda kamu sektöründe stratejik planlamaya olan ilgi gittikçe artmaktadır. Fakat kamu sektörü stratejik planlama çalışmaları incelendiğinde bu çalışmaların da genel olarak stratejik planı bütünsel bir şekilde ele almak yerine belirli bir alana ya da kavrama odaklandığı görülmüştür. Örneğin, Arıbaş (2015) kamuda stratejik planlamanın katılımcılık boyutuna, Erençin (2007), Sadioğlu ve Ömürgülşen (2013) ve Ömürgülşen (2017) stratejik planlar üzerinden belediyelerin personel sisteminin değerlendirilmesine veyahut Bayraktar ve Yıldız (2007) kurumsal bilginin stratejik planlama sürecinde kullanımına odaklanmışlardır. Tek bir kamu kurumunun stratejik planlama süreci ve uygulamasına katkıda bulunan çalışmaların (Canpolat, 2010; Yıldız, 2013; Taş vd., 2016)

yanı sıra birden çok kamu kurumunun stratejik planlarını inceleyen akademik çalışmalar olduğu da görülmüştür (Karasu, 2012; Altan vd., 2013; Akman ve Özasan, 2018). Birden çok kamu kurumunun stratejik plan çalışmalarını araştıran makalelerde ise yine belli bir husus göz önünde bulundurulmuş ve dolayısıyla, bütünsel ve genellenebilir bir çalışmaya rastlanmamıştır. Örnek olarak, Kerman vd. (2010) Ege Bölgesinde bulunan il belediyelerinin, Lamba (2014) ise 16 büyükşehir belediyesinin stratejik planlama çalışmalarını incelemiştir. Ayrıca, stratejik planlama çalışmalarının ana göstergelerinden literatürde en çok dikkat çekenlerin vizyon ve misyon ifadeleri ve amaçlar/hedefler (Kalkan vd., 2015; Hızıroğlu vd., 2018) ile performans ölçümleri (Karasu ve Demir, 2012) oldukları anlaşılmıştır. Geriye kalan ana göstergelerin yeterince çalışılmamış olması ise literatürde hâlâ bir araştırma boşluğu olduğunu işaret etmektedir. Buradan hareketle, bu makalenin amacı, stratejik planlarını kamuya paylaştığı Türkiye'deki tüm büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarında ortaya koymuş olduğu GZFT analizlerini bütünsel bir yaklaşımla ele alıp metin madenciliği yönteminden faydalanarak Türkiye'deki büyükşehir ve il belediyelerinin ortaklık gösterdiği güçlü ve zayıf yönleri ile karşılaştıkları fırsat ve tehditleri belirlemektir. Anlaşılacağı üzere, mevcut çalışmanın en önemli katkıları, personel sistemleri, katılımcılık, çevre, turizm ya da afet gibi tek bir alana odaklanmak yerine stratejik planlama çalışmalarında bulunan tüm alanlara odaklanması, bir ya da az sayıda kurum yerine stratejik planlama çalışmalarını kamuya açan Türkiye'deki tüm büyükşehir ve il belediyelerinin GZFT analizlerini dikkate alması ve sıkça rastlanan içerik analizi yöntemi yerine metin madenciliğinden faydalanmış olmasıdır.

Makalenin bir sonraki bölümünde, stratejik planlama ile yerel yönetimler hakkında detaylı bilgi verilerek ilgili konuyla alakalı literatür incelemesi sunulmuştur. Akabinde, metodoloji ve bulgular açıklanmıştır. Son olarak ise araştırma bulguları ilgili literatürdeki bulgularla karşılaştırılmış ve çalışma sonuçlandırılmıştır.

## 1. Stratejik Planlama ve Yerel Yönetimler

Stratejik planlama, 1960 yılından beri modern örgütlerde en yaygın şekilde kullanılan yönetim araçlarından biridir (Rigby, 2001; Rigby&Bilodeau, 2011; Whittington, 2006). 1990'lı yıllardan itibaren işletme yazınındaki önemi giderek azalırken (Wolf ve Floyd, 2013), Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasından beslenerek kamu yönetimi disiplinindeki ilgisini hâlâ korumaya devam etmektedir. Bu ilgiye rağmen, stratejik planlama yazınında stratejik planlamanın nasıl uygulanacağı konusunda henüz bir uzlaşma sağlanamamıştır (Hızıroğlu vd., 2018). Bunun nedenleri irdelenecek olursa, ilk nedenin stratejinin nasıl geliştirileceği konusundaki farklı tipolojilere dayalı kargaşa, bir diğer nedeni ise, farklı bağlamsal arketiplere sahip özel ve kamu sektörüne ilişkin literatürdeki mevcut yazınsal farklılaşmadır (Bryson, 2004).

Araştırma kamu sektörünü kendisine konu alması dolayısıyla, kamuda stratejik planlara ilişkin içerik incelendiğinde, stratejik planlarda vizyon, misyon, amaçlar, hedefler, alt stratejiler, performans göstergeleri ve iç ve dış çevre analizi bulgularının (GZFT-güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler) yer alması beklenmektedir. Bu aşamaların her biri birbirine ilişkili şekilde dizayn edilerek oluşturulmalıdır. Kavramsal olarak bu alt göstergeler incelendiğinde, vizyon, "örgütün ne olmak istediği ile ilgili sorularını tanımlamayı amaçlayan ve örgütün gittiği yön, sahiplenmeye niyetlendiği iş konumu ve gelişmek üzere planladığı yetenekleri olarak" tanımlanmaktadır (Karabulut, 2007:28; Erol ve Kanbur, 2014:154).

Misyon, "işimiz nedir?" sorusunu işletme yazınına kazandıran Drucker'ın (1946) 1970'li yıllardaki çalışmalarıyla önem kazanmıştır ve kavram, "bir kuruluşun amacını ve işlevini özetleyen belge" olarak ifade edilmektedir (Bilaslova ve Lynn, 2007: 773). Dolayısıyla, kurumun varlık nedeni, ne yaptığını ve bunu yaparken amacının ne olduğunu, nereye gittiğini, nasıl bir çevrede faaliyet gösterdiğini, dış çevresini pozitif şekilde nasıl etkilediğini ortaya koymaktadır (Jacobsen, 2011:15). Amaç ve hedefler, kurumu olan durumundan daha ileri aşamalara ulaşabilmesi adına gerekli olan gelişmeleri ifade eden orta ve uzun vadeli ideallerdir (Hızıroğlu vd. 2018). Strateji, kurumun orta ve uzun vadeli hedeflerine ulaşabilmesi için gerçekleştirmesi gereken yol ve yöntemler olarak ifade edilmektedir. Performans göstergeleri de, gerçekleşen sonuçlarla belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ölçülebilirliğin sağlanabilmesi adına miktar, zaman, kalite ve maliyet bakımından ifadesidir (DPT, 2006: 36). Öte yandan, GZFT analizi (Learned vd., 1965), örgütün faaliyette bulunduğu çevreyi anlamak ve yönetmek üzere topladığı bilgileri kullanarak sistematik şekilde kendisini değerlendirmesi olarak tanımlanmaktadır (Turan vd., 2013: 255; Şolt, 2018: 106). Bir başka ifadeyle, "kurumun güçlü yönlerini kullanarak fırsatlardan yararlanmak ve tehditleri bertaraf etmek, fırsatlardan yararlanmak için zayıf yönleri gidermek, tehditlere maruz kalılabilecek zayıf yönleri geliştirmek için ortaya koyulan ve bunlara bağlı olarak stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesine olanak tanıyan bir araçtır" (Hızıroğlu vd. 2018). Bu analiz aracı, kurumların kendilerine özgü dış çevre kaynaklı fırsatları/tehditleri ile iç çevre kaynaklı güçlü/zayıf yönleri belirleyip iyi stratejiler üretmek amacıyla güçlü yönlerine dayanarak fırsatlardan yararlanmalarını önermektedir (Barca, 2005: 10). Güçlü ve zayıf yönleri belirlemek için, kurum rakipleriyle karşılaştırma yapılmalı, ayrıca fırsat ve tehditleri de mutlak olarak değil, rakipleri göz önünde bulundurup göreceli olarak değerlendirmelidir (Barca, 2009: 37).

İlgili yerli ve yabancı yazın incelendiğinde, yerel yönetimler kapsamında olan büyükşehir belediyeleri ve il belediyelerine ilişkin çalışmalar gözlenmiştir (Kerman vd., 2010; 2012; Karasu, 2012; Altan vd., 2013; Turan vd., 2013; Lamba, 2014 Bayrakdaroğlu ve Kömürcüoğlu, 2015; Kalkan vd., 2015; Erençin, 2017; Hızıroğlu vd., 2018). Kerman vd. (2010), Ege Bölgesindeki sekiz belediyenin 2010-2014 yıllarına ait stratejik planları üzerine yaptıkları araştırmalarında, planların gerekliliklerini büyük oranda karşıladıkları fakat maliyetlendirme ve izleme/değerlendirme aşamalarında eksikler taşıdıkları sonucuna ulaşmışlardır. Karasu (2012), yedi büyükşehir belediyesine ait stratejik planları incelediğinde, DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) tarafından kılavuz yayınlanmasına rağmen stratejik planlarda standartın yakalanmadığı sonucuna ulaşmıştır. Kerman vd. (2012), Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerine ait stratejik planları incelediğinde, stratejik planın mali boyutunun planlanması ve izleme/değerlendirme unsurlarının eksik olduğunu ortaya koymuştur. Altan vd. (2013), Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesinin 2006-2007 yıllarında uyguladıkları ilk stratejik planları incelediklerinde, stratejik planların mali boyutunun planlamasında ve izleme/değerlendirmeye ilişkin yöntemlerinde eksikler olduğunu görmüşlerdir. Turan vd. (2013) tarafından yürütülen çalışmada, Türkiye'deki 25'i iktidar, 21'i muhalefet partilerine mensup toplam 46 il belediyesinin hazırlamış olduğu stratejik planlar incelenerek belediye yönetimine katılımın düzeyi saptanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda, "katılımcılık" temasının stratejik planların 28'inde belediye başkanlarının sunuşlarında, 22'sinde vizyon ve misyon ifadelerinde, 39'unda temel değerlerde yer almadığı gözlemlenmiştir. Ayrıca, 28 belediye katılımcılığa stratejik planlarının güçlü yönlerinde yer verirken; zayıf yönlerinde yer veren belediye sayısı 9'dur ve 19 belediyenin paydaş analizinde "vatandaş" kavramına doğrudan yer verdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2013), 25 belediyenin stratejik planlarındaki GZFT analizi bölümlerindeki personel yönetimine ilişkin unsurları inceledikleri çalışmalarında, belediyelerin personel yönetimi konusundaki zayıf yönlerinin en büyük bölümünü "norm kadro ilke ve standartları"ni uygulayamamak olduğunu ortaya koymuşlardır. Ek olarak, personel sayısı ve dağılımı, eğitim, nitelikli ve teknik personel ihtiyacı konularında da önemli sorunlar bulunmaktadır. Belediyelerin en fazla vurgulanan güçlü yönleri "personel sayısı, kuruma bağlılık, ekip çalışması ve personelin deneyimi"dir. Bununla birlikte, yürütülen çalışmada belediyeler için "üniversite" önemli bir fırsatken; "mali durum" ve "nitelikli personel eksikliği" önemli bir tehdittir. Lamba (2014), 16 büyükşehir belediyesinin 2010-2014 yıllarına ait stratejik planlarından yararlandığı çalışmada, misyon, vizyon, temel değerler, ilkeler ve stratejik amaçları incelemiş ve misyon bildirimlerinde yaşam kalitesinin yükseltilmesi, verimli ve etkili yönetim anlayışı, planlı yönetim, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ile çağdaş ve sürdürülebilir hizmet anlayışı ön plana çıkarken; vizyon bildirimlerinde, dünya kenti olma, öncü ve önder belediye olma, dünyaya örnek olma gibi ifadeler ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte, temel ilkeler, katılımcı yönetim, adalet ve eşitlik, vatandaş odaklılık ve memnuniyet, etkinlik, verimlilik ve güven olarak sıralanırken; stratejik amaçlar, tarihi ve kültürel mirasa sahip çıkma, sosyal belediyecilik, ulaşım, sağlık, çevre, risk yönetimi ve bilgi ve iletişim teknolojilerden yararlanmak şeklinde sıralanmıştır.

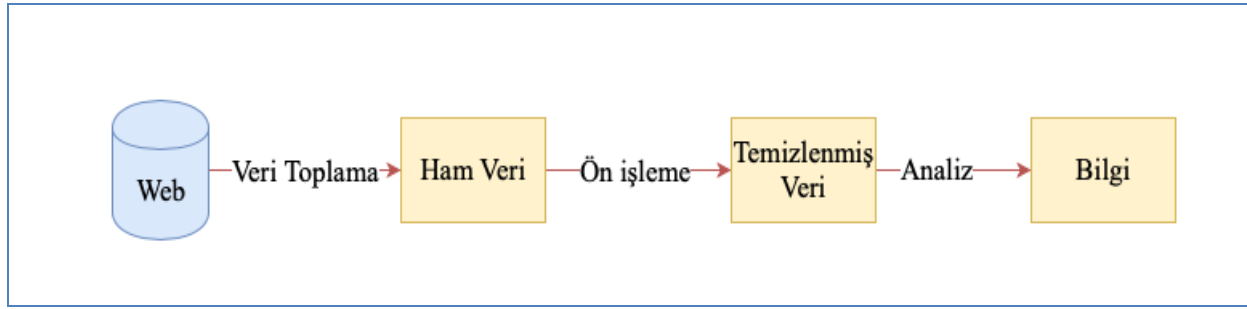
Bayrakdaroğlu ve Kömürcüoğlu (2015), Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin 2015-2019 yıllarına ait stratejik planlarındaki misyon bildirimlerini inceledikleri çalışmada, bulgular kent yönetiminin çok paydaşlı yapısını destekler niteliktedir ve misyon bildirimlerinde "insan merkezli" olmanın altı çizilmiştir. Kalkan vd. (2015), 26 büyükşehir belediyesinin 2015-2019 yıllarına ait stratejik planlarındaki misyon bildirimlerini araştırmışlar ve Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin, faaliyet alanı, varoluş amacı, sunulan hizmetler, gelecekteki idealleri gibi bazı eksik noktaları olmasına rağmen, vizyon, misyon ve temel değer beyanları ile ilgili gereklilikleri büyük ölçüde karşıladıklarını tespit etmişlerdir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin şeffaflık, katılımcı yönetim, kaynakların ekonomik kullanımı, güven, adalet ve eşitlik, hesap verebilirlik, çevre dostu uygulamalar, tarihe ve kültüre bağlılık, değişim ve gelişme için mevcudiyet gibi bazı ortak değerleri olduğu görülmektedir. Erinşen (2017), 16 büyükşehir belediyesinin 2009-2014 stratejik planlarındaki GZFT analizlerini incelemiş, "hizmet içi eğitimin yetersizliği" ve "personelin yararlandığı tesislerin ve sosyal faaliyetlerin yetersizliği"nin en önemli problemler olduğunu bulmuştur. 2006 yılında en çok vurgu yapılan sorun "nitelikli personel sayısının yetersizliği"yken, 2014 yılında "eşgüdüm eksikliği" ile birlikte ikincil seviyededir. Dahası, güçlü yanlar değerlendirildiğinde, "nitelik ve kurumsal kimlik", "personelin deneyimli olması" ve "hizmet sunumunda teknolojilerden yararlanma düzeyinin yüksekliği"sırasıyla en çok vurgulanan öğelerdir. Stratejik planlardaki personele yönelik stratejilerde ise, eğitim, kalite ve etkinliğe yönelik unsurlara vurgu yapılmıştır.

Hızıroğlu vd. (2018), İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarındaki misyon ve vizyon bildirimlerinin stratejik amaçlara ve hedeflere ışık tuttuğunu ve çevre algısı ile stratejik amaçlar arasında içsel bir tutarlılık olduğunu ortaya koymuştur. Anlaşılacağı üzere, literatürdeki çalışmalar, stratejik planların misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler, GZFT analizi içeriklerindeki belirli alanlara odaklanmaktadır. Bu çalışmada ise Türkiye'deki büyükşehir ve il belediyelerinin 2015-2019 yıllarına ait stratejik planlarının GZFT analizi bölümleri incelenerek güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditlerdeki genel vurguların neler olduğu araştırılmıştır.

## 2. Metodoloji

Veri madenciliği makine öğrenimi, istatistik, veri tabanı gibi birçok disiplini barındıran ve ham veriden anlamlı bilgiler çıkarmaya çalışan bir analiz metodudur. Özellikle son yıllarda araştırmacılar resim, metin, ses, gibi ham verilerden daha hızlı bir şekilde ve daha verimli bilgiler elde etmek için birçok yeni algoritma geliştirmektedirler (Kim, 2014; Manning vd., 2014; Ünlü ve Xanthopoulos, 2019a, 2019b). Ham veri sadece sayısal, sadece sözel ve hem sayısal hem sözel değerler içerebileceğinden, her veri çeşidi için çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Metin madenciliği bir veri madenciliği yöntemi olup ham metin verisinden anlamlı ilişkiler bulmak için sıklıkla kullanılan teknikler bütünüdür (Aggarwal ve Zhai, 2012).

Bu çalışmada ham verimiz bir metin olup 56 büyükşehir ve il belediyesinin stratejik plan metinlerini içermektedir. Söz konusu stratejik planlar Kamuda Stratejik Yönetim (<http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/g/be/kurum/Belediyeler>) platformundan elde edilmiştir. İllerin her birinin stratejik planı güçlü, zayıf, fırsat ve tehdit alt başlıklarında incelenmiş ve dört farklı metin dosyası oluşturulmuştur. Dört metin dosyası sırasıyla bütün illerin güçlü, zayıf, tehdit ve fırsat parametrelerini içermektedir. Oluşturulan her dosya ham veriyi içermekte olup veriler noktalama işaretlerinden, çeşitli bağlaçlardan ve kelime eklerinden arındırılmıştır. Daha sonra, temizlenmiş veriden çeşitli bulgular elde edilmiştir. İş akışı Şekil 1'de gösterilmiştir.



Şekil 1. İş Akışı

Çalışmada 56 ilin stratejik planları hem bilgisayar ortamında metin madenciliği yöntemleri kullanılarak hem de gözle incelenmiştir. Bütün illerden toplanan ham veride illerin güçlü yönlerinden 1339, zayıf yönlerinden 1118, fırsatlarından 932 ve tehditlerinden 870 cümle analiz edilmeye hazır hale getirilmiştir. Veri temizleme sonucunda elde edilen cümleler ilk olarak oluşturulan alt göstergelere göre analiz edilmiştir. Tablo 2'de oluşturulan alt göstergelerin ilk 17 tanesi örnek olarak verilmiştir.

Tablo 2. GZFT Analizine İlişkin Örnek Alt Göstergeler

Güçlü	Zayıf	Fırsat	Tehdit
Afet	Afet	Afet	Afet
Alt yapı	Aktivite	Altyapı	Altyapı
Alternatif ulaşım	Altyapı	Atık	Ar-ge
Altyapı	Ar-ge	Bilgi Sistemleri	Arazi
Araç parkı	Araç parkı	Bilgi Teknolojileri	Atık
Askeri birlik	Atık	Bilinç	Bağımlılık
Atık	Bakım-Onarım	Bölge Müdürlükleri	Bakım-onarım
Bakım-Onarım	Barınma	Bölgenin en büyük ili	Beklenti
Bilgi Sistemleri	Beklenti	Bütçe	Bilgi Sistemleri
Bilinçlendirme	Bilgi Sistemleri	Büyükşehir	Bürokrasi
Bina	Bilinçlendirme	Çevre	Bütçe
Bütçe	Bina	Coğrafi Yapı	Büyüklik
Büyükşehir	Birim	Denetim	Çalışma Ortamı
Çalışma Koşulları	Bölge Müdürlüğü	Deniz	Çevre

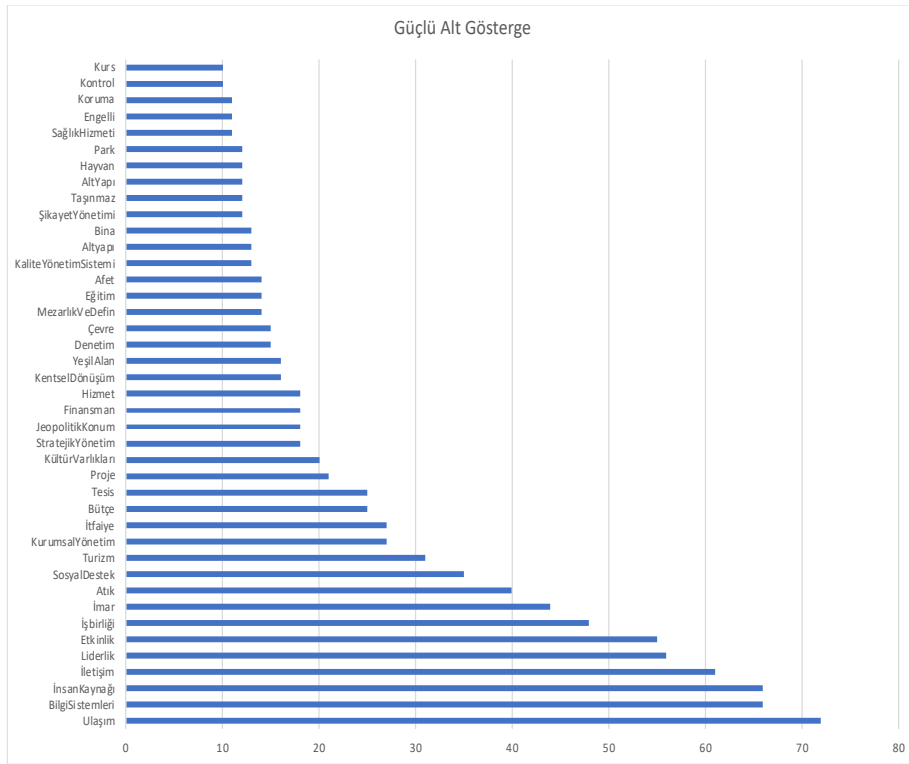
Çevre	Büfe	Eğitim	Değerlendirme
Coğrafi Konum	Bürokrasi	Ekonomi	Denetim
Değerlendirme	Bütçe	Endüstri	Deniz

Tablo 2'de gösterildiği gibi ana terimler tek kelime (örn., bütçe) olabileceği gibi birden fazla kelimedenden oluşabilmektedir (örn., bilgi sistemleri). Ana terimlerin birden fazla kelimedenden oluştuğu durumlarda iki kelime arasındaki boşluklar yok sayılmış ve tek bir kelime gibi ele alınmıştır. Alt göstergelere ilâve olarak her alt gösterge için çeşitli ek göstergeler oluşturulmuş ve aynı analiz işlemi ek göstergeler içinde yapılmıştır.

### 3. Bulgular

#### 3.1. Metin Madenciliği Yöntemi Kullanılarak Elde Edilen Bulgular

Bütün şehirler için yapılan ilk analiz Tablo 2'de verilen alt göstergelere göre yapılmıştır. Her cümle alt göstergelerle eşleştirilmiş ve bir kelime sıklığı ortaya çıkarılmıştır. Aşağıda verilen Grafik 1, Grafik 2, Grafik 3 ve Grafik 4'te bütün illerin stratejik planlarının güçlü, zayıf, fırsat ve tehdit kategorilerinde en az on defa kullanılmış olan terimler ve kullanım sıklıkları gösterilmiştir.

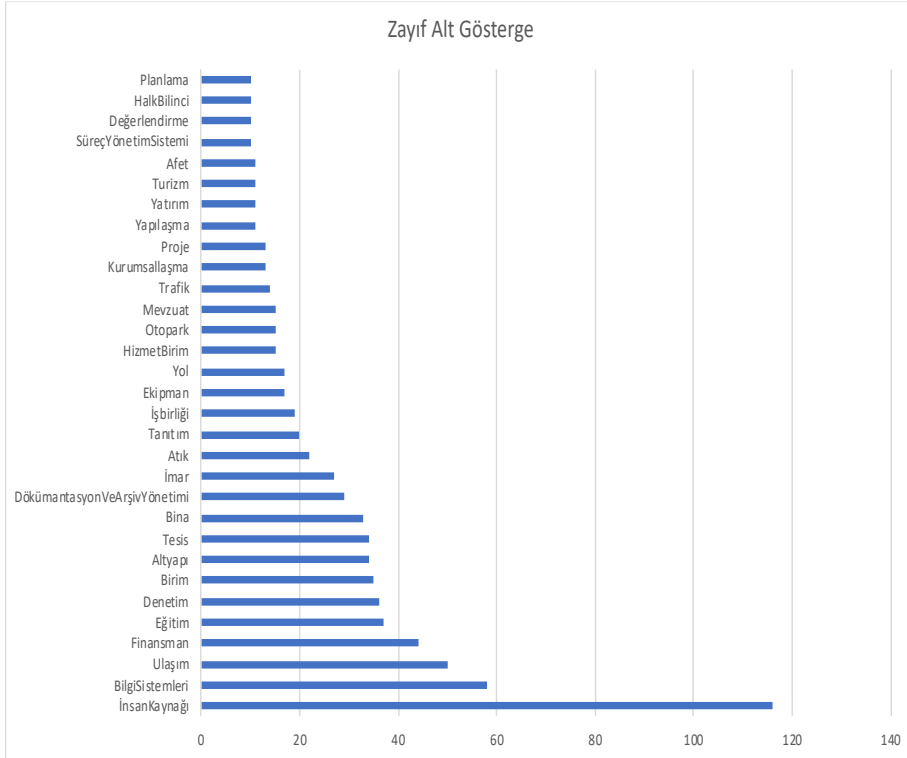


Grafik 1. Güçlü Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler



Şekil 1. Güçlü Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler

56 adet büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarının GZFT bölümlerinin güçlü tarafları incelendiğinde, ilk 5 özellik ulaşım, bilgi sistemleri, insan kaynağı, iletişim ve liderlik temalarından oluşmaktadır.

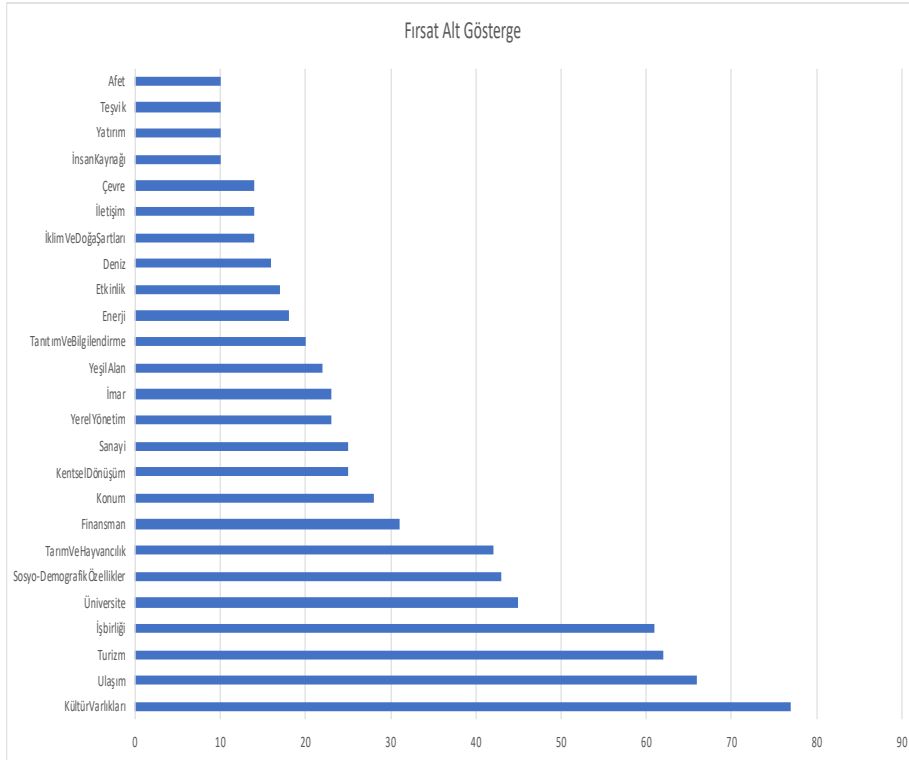


Grafik 2. Zayıf Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler



Şekil 2. Zayıf Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler

56 adet büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarının GZFT bölümlerinin zayıf tarafları incelendiğinde, ilk 5 özellik insan kaynağı, bilgi sistemleri, ulaşım, finansman ve eğitim temalarından oluşmaktadır.



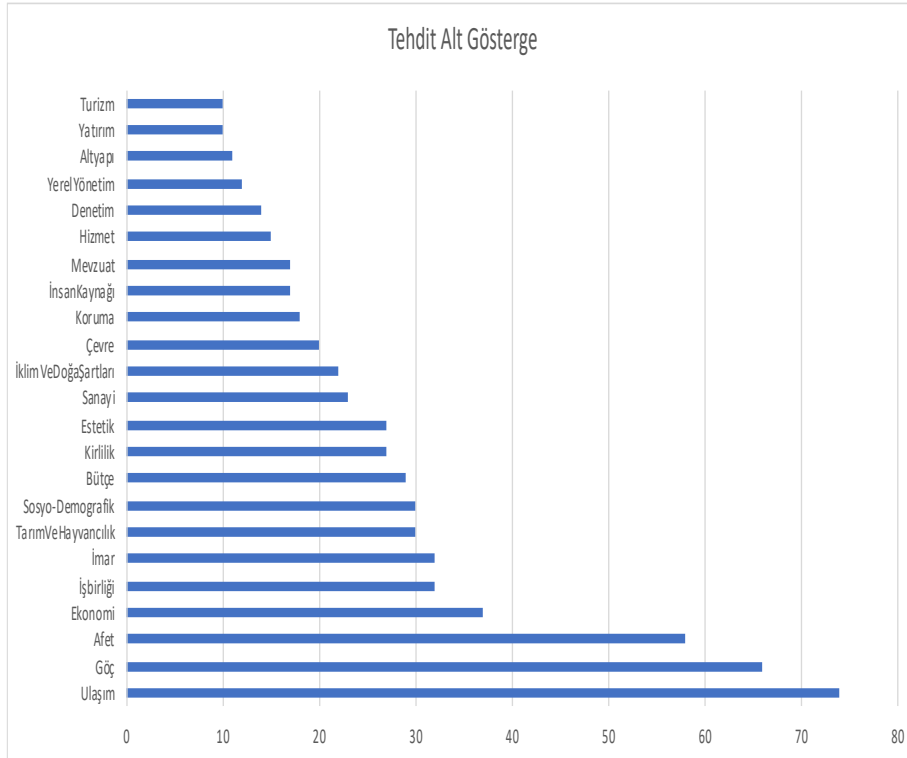
Grafik 3. Fırsat Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler





Şekil 3. Fırsat Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler

56 adet büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarının GZFT bölümlerinin fırsat tarafları incelendiğinde, ilk 5 özellikli kültür varlıkları, ulaşım, turizm, işbirliği ve üniversite temalarından oluşmaktadır.



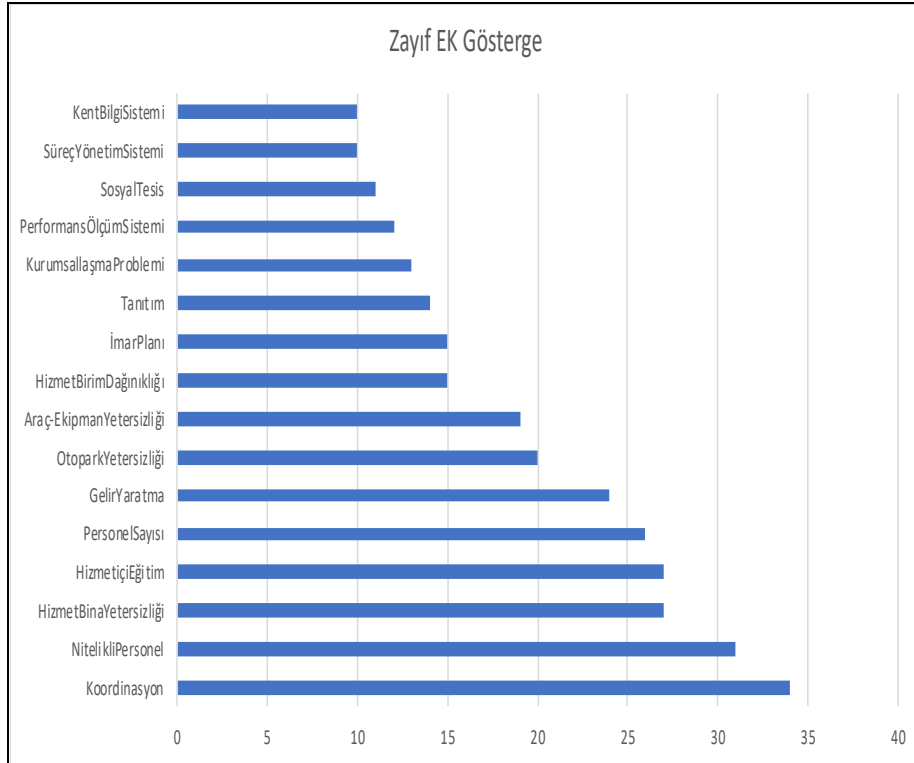
Grafik 4. Tehdit Alt Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler





Şekil 5. Güçlü Ek Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler

56 adet büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarının GZFT bölümlerinin tehdit taraflarındaki ana temaların alt temaları incelendiğinde, ilk 10 özellik nitelikli personel, vatandaşla iletişim ve işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon, katı atık tesisi, imar planı, kentsel dönüşüm, proje üretimi, mali disiplin, kültür varlıkları ve kalite yönetim sistemi temalarından oluşmaktadır.

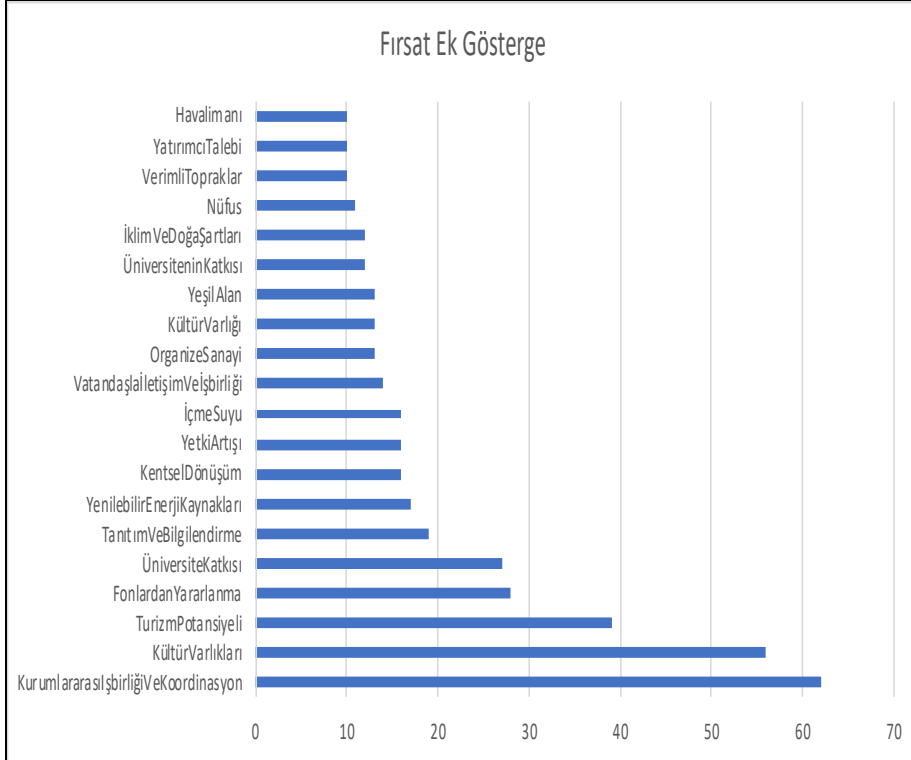


Grafik 5. Zayıf Ek Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler



Şekil 6. Zayıf Ek Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler

56 adet büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarının GZFT bölümlerinin tehdit taraflarındaki ana temaların alt temaları incelendiğinde, ilk 10 özellik koordinasyon, nitelikli personel, hizmet bina yetersizliği, hizmet içi eğitim, personel sayısı, gelir yaratma, otopark yetersizliği, araç ekipman yetersizliği, hizmet birim dağınıklığı ve imar planı temalarından oluşmaktadır.



Grafik 6. Fırsat Ek Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler





Şekil 8. Tehdit Ek Göstergede En Az On Defa Kullanılan Terimler

56 adet büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlarının GZFT bölümlerinin tehdit taraflarındaki ana temaların alt temaları incelendiğinde, ilk 10 özellik afet riski, trafik, göç alma, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon, kirlilik, çarpık yapılaşma, işsizlik ve yoksulluk, iklim ve doğa şartları, vatandaş bilinci ve tarım arazisindeki yapılaşma temalarından oluşmaktadır.

### Sonuç ve Değerlendirme

1970'li yıllarda petrol fiyatlarında yaşanan ani dalgalanma, Japonya'nın rekabeti, ABD'yi derinden sarsan krizler etkisiyle kamu ekonomilerinde yaşanan daralmalar, kamu maliye alanında önemli tartışmaları gündeme getirmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu uzun vadeli planlar terk edilerek katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi ana unsurları kendisine konu alan özel sektördeki stratejik planlama anlayışına geçişin fitillerini İngiltere ve ABD gibi başat aktörler tarafından ortaya çıkarılan Yeni Kamu İşletmeciliği paradigması ateşlemiş ve bu anlayış İskandinav ve Kıta Avrupası ülkelerinde de kendisine karşılık bularak yayılıma devam etmiştir. 2000'li yılların başında kamu yönetimi alanında yapılan reformlarla bu yayılımın etkisi Türkiye'de de geçerli hale gelmiştir. 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile "stratejik planlama" nihai şekilde Bakanlıklar, Genel Müdürlükler, Üniversiteler, Yerel Yönetimler gibi pek çok kamu kurumunda uygulanabilir bir araç olarak kendisine yer bulmuştur.

Bu çalışmada, 56 büyükşehir ve il belediyesinin sp.gov.tr adresinden elde edilen 2015-2019 yıllarına ait stratejik planlarının GZFT analizi bölümleri incelenmiş ve metin madencilik analizi kullanılarak Türkiye'deki büyükşehir ve il belediyelerinin güçlü ve zayıf yönleriyle fırsat ve tehditlerine ilişkin vurguların neler olduğunun ortaya koyulması amaçlanmıştır. Çalışmada, güçlü yönlerden 1339, zayıf yönlerden 1118, fırsatlardan 932 ve tehditlerden 870 cümle analize tabi tutulmuş ve bu cümlelerle ifade edilen alt boyutlar ve bunlara bağlı ek göstergeler ortaya koyulmuştur. Alt boyutlarda en fazla vurgulanan güçlü yönler sırasıyla "ulaşım", "bilgi sistemleri", "insan kaynağı", "iletişim" ve "liderlik" temalarından oluşurken; zayıf yönler ise "insan kaynağı", "bilgi sistemleri", "ulaşım", "finansman" ve "eğitim" temalarından oluşmaktadır. Ayrıca fırsatlar boyutu en sık "kültür varlıkları", "ulaşım", "turizm", "işbirliği" ve "üniversite" temalarından oluşurken; tehditler de "ulaşım", "göç", "afet", "ekonomi" ve "işbirliği" temalarından oluşmaktadır. "Ulaşım" teması güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditlerin tümünde yer almaktadır. Son 20 yılda Türkiye'de ulaşım sektörüne yapılan yatırımlar göz önünde bulundurulduğunda illerin güçlü yönlerinde ulaşım temasının vurgulanması beklenen bir durumdur. Ancak, aynı şekilde illerin zayıf yönlerinde de bu vurgunun bulunması ulaşım sektörüne yapılan yatırımların orantısız şekilde dağıldığına yönelik bir işaret olabilir. Aynı zamanda ulaşımın bir tehdit faktörü olarak görülmesi gelir artışı dolayısıyla artan trafiğe dayalı sorunlar ve vatandaşın ulaşım hizmetlerinin geliştirilmesi yönündeki isteklerinden

kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, “insan kaynağı” belediyeler için hem güçlü hem de zayıf bir yön olarak görülen ilk üç parametreden biridir. Bu durumun en önemli sebepleri personel rejimi, illerin yaşanabilirlik düzeyi ve coğrafyası olabilir. Yine son yıllarda Türkiye’deki üniversite sayısının artması insan kaynağını artırırken, ortaya çıkan kaynağın ülke genelinde homojen olarak kullanılmadığı da öngörülebilecek çıkarımlardan biridir. Ayrıca, belediyelerin sunduğu olanakların kısıtlı olması nitelikli insan kaynağını elde etmenin önündeki en büyük engellerdendir. Türkiye’nin en büyük gelir kaynaklarından olan “turizm”, illerin stratejik planlarında da fazlasıyla ön plana çıkmaktadır. Fırsat olarak görülen en önemli üç parametreden ikisi “kültür varlıkları” ve “turizm”dir. Çoğu il, kültür varlıklarını ve turizmi şehir için bir fırsat olarak görmekte ve gelecekte bu alanlar için yatırım planlaması yapmaktadır. Türkiye’nin turizmden elde ettiği gelir göz önünde bulundurulduğunda, şehirlerin bunu bir fırsat olarak görmesi ve stratejik planlarında buna yer vermeleri bir sürpriz değil, aksine atılması gereken bir adımdır. Tehdit tarafında en fazla belirtilen unsurların “afet” ve “göç” olması ise ülkemiz gerçekleriyle son derece bağdaşır bir durumun göstergesidir.

Analizi daha derinleştirmek adına alt göstergelere ilâve olarak her bir alt gösterge için çeşitli ek göstergeler oluşturulmuş ve aynı analiz işlemi ek göstergeler için tekrarlanmıştır. Ek göstergelere ilişkin analiz sonucunda, güçlü yönlerin ek göstergelerinde en sıklıkla tekrarlanan öğelerin “nitelikli personel”, “vatandaşa iletişim ve işbirliği”, “kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon”, “katı atık tesisi”, “imar planı”, “kentsel dönüşüm”, “proje üretimi”, “mali disiplin”, “kültür varlıkları” ve “kalite yönetim sistemi” olduğu gözlemlenmiştir. Zayıf yönlerin en çok tekrar eden ek göstergeleri ise “kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon”, “nitelikli personel”, “hizmet bina yetersizliği”, “hizmeti içi eğitim”, “personel sayısı”, “gelir yaratma”, “otopark yetersizliği”, “hizmet birim dağınlığı” ve “imar planı” şeklindedir. Ayrıca, fırsatlara yönelik en çok vurgulanan ek göstergeler, “kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon”, “kültür varlıkları”, “turizm potansiyeli”, “fonlardan yararlanma”, “üniversite katkısı”, “tanıtım ve bilgilendirme”, “yenilenebilir enerji kaynakları”, “kentsel dönüşüm”, “yetki artışı” ve “içme suyu” olarak ortaya koyulmuştur. Son olarak, tehditler incelendiğinde en çok karşılaşılan ek göstergeler “afet riski”, “trafik”, “göç”, “kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon”, “kirlilik”, “çarpık yapılaşma”, “işsizlik ve yoksulluk”, “iklim ve doğa şartları”, “vatandaş bilinci” ve “tarım arazilerinde yapılaşma”dan oluşmaktadır. GZTF analizindeki ek göstergeler incelendiğinde, kurumlararası işbirliği ve koordinasyon ek göstergesinin bütün boyutlarda yer aldığı görülmüştür. Kimi belediye bunu güçlü bir yön görürken, kimisi zayıf bir yön olarak belirtmiştir. Ne var ki, aynı kavramın stratejik planlarda fırsat ve tehdit unsuru olarak da belirtilmesi kurumlar tarafından yapılan iç ve dış çevre analizlerinin gerçekten stratejik bilinçle hazırlanıp hazırlanmadığı konusunda ciddi bir irdeleme yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, gelecek çalışmalarda “stratejik planlardaki GZFT ifadeleri olması gereken boyutlar altında ifade edilmiş midir?” sorusuna cevaplar aranmalıdır.

Mevcut çalışmada belirlenen ek göstergelerden biri olan “vatandaş ile iletişim ve iş birliği” il belediyelerinin GZFT analizlerinin güçlü bir yönü olarak belirtilmiştir. Turan (2013)’in ilgili literatürdeki çalışmasında belediyelerin katılımıcılığı güçlü bir yön olarak algılaması bu bulguyla paralellik göstermektedir. Aynı şekilde, “personel sayısı”, “kuruma bağlılık”, “ekip çalışması” ve “personel deneyimi”nin Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2013) tarafından yapılan çalışmada güçlü yönler olarak bulunması ile mevcut çalışmada “nitelikli personel”in güçlü bir yön olarak bulunması birbirine benzer sonuçlardır. Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2013)’in çalışmasıyla olan bir diğer benzerlik, bahsi geçen araştırmada zayıf yönlerin “norm kadro ilke ve standartları”, “personel sayısı ve dağılımı” ve “nitelikli teknik personel” olarak bulunmasıyla mevcut çalışmada zayıf yönlerden birinin “nitelikli personel ve hizmet içi eğitim” olarak bulunmasıdır. Benzer şekilde, iki çalışmada da “üniversite” önemli bir fırsat olarak belirlenirken, tehdit unsurlarında benzerlik gözlenmemiştir. Erinşen (2017) tarafından yapılan bir diğer araştırmada, “hizmet içi eğitim yetersizliği”, “nitelikli personel” ve “eşgüdüm yetersizliği” personele yönelik en önemli sorunlar olarak bulunurken, mevcut çalışmada tespit edilen en büyük sorunların “kurumlar arası koordinasyon ve iş birliği”, “nitelikli personel” ve “hizmet içi eğitim” olduğu görülmüştür.

İlgili literatürdeki çalışmalar, stratejik planların sınırlı bir yönünü araştırırken, bu çalışmanın stratejik planlardaki GZFT analizlerinin tümüne yönelik vurguları ortaya çıkarması literatüre önemli bir katkı sağlamaktadır. Ayrıca, örneklem sayısının genişliği ve Türkiye’ye genellenebilir olması çalışmanın bir diğer önemli katkısıdır. Son olarak, analizlerin metin madenciliği yönteminden faydalanılarak yapılması mevcut çalışmayı, genel olarak içerik analizi ile yürütülen ilgili çalışmalardan farklılaştırmaktadır. Çalışmanın en önemli kısıtı ise stratejik planlarda yalnızca GZFT analizi bölümlerine odaklanılmış olmasıdır, bu durum da stratejik planları bütünsel olarak inceleyip planların iç tutarlılık tespitini yapmayı imkânsız kılmıştır. Gelecek çalışmalarda, stratejik planların tümüyle ele alınması ve tutarlılıkların incelenmesi önerilmektedir. Bu makalenin, belediyelerin stratejik unsurlara bakışları anlamında ilgili literatürdeki az sayıdaki çalışmalardan biri olmasından dolayı geleceğe ışık tutması beklenmektedir.

## Kaynakça

Aggarwal, C. C. & Zhai, C. (2012). Mining text data. Springer Science & Business Media, USA.

- Akman, Ç., & Özasan, A. (2018). Türkiye'de Stratejik Planlama: Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları Ne Söylüyor?. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6(14), 55-90.
- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M., & Öztöp, S. (2013). Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Büyükşehir Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 111-130.
- Arıbaş, N. N. (2015). Kamuda Stratejik Planlamanın "Katılımcılık" Boyutu. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1), 80-100.
- Atalı, L. (2015). Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarında spor ile ilgili amaç ve hedeflerin analizi. *Spor Yönetimi ve Bilgi Teknolojileri*, 10(1), 48-56.
- Aydın, M. D., & Aksoy, S. (2007). Kamu Kesiminde Stratejik Planlama Ve Çalışanlara Yansımaları: Hacettepe Üniversitesi Örneği. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), 293-322.
- Azıklı, S. (2002), "Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayın No: 304, Ankara, ss.413-436.
- Barca, M. & Nohutçu, A. (2013) Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış, Balcı, A. Nohutçu, A. Öztürk, N. K. & Coşkun, B. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 339-362
- Barca, M. (2005), "Stratejik Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Bilimsel Bir Disiplinin Oluşum Hikâyesi", *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1): 7-38.
- Barca, M. 2009, Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi, *Dosya*, Ankara Sanayi Odası, 34-52.
- Baykan, B. G., & Özer, Y. B. (2016). Belediyelerin Stratejik Planlarında Çevre: İstanbul Ölçeğinde Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 95-102.
- Bayrakdaroğlu, F., & Kömürcüoğlu, F. (2015). Stratejik Kent Yönetiminde Paydaşlar: Şehirlerin Misyona Yönelik Bir İnceleme. *Journal of International Social Research*, 8(38), 852-858.
- Berman, E. M. & Jonathan P. W. (1998), "Productivity Enhancement Efforts in Public and Nonprofit Organizations", *Public Productivity and Management Review*, Vol: 22 (2), p.207-219.
- BERRY, F. S. & Wechsler, B. (1995), "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a Natural Survey", *Public Administration Review*, Vol: 55, No: 2, 159-168.
- Bilaslova, R. & Lynn, M. (2007). Mission Statements In Slovene Enterprises Institutional Pressures And Contextual Adaptation. *Management Decision*, Vol. 45. No. 4, 773-788.
- Boyd, B. K., & Reuning-Elliott, E. (1998). A Measurement Model Of Strategic Planning. *Strategic Management Journal*, 19(2), 181-192.
- Brudney, J. L., F., Hebert, T. & Wright, D. S. (1999). Reinventing government in the American States: Measuring and explaining administrative reform. *Public Administration Review*, 59, 19-30
- Bryson, J. M. (1988). A Strategic Planning Process For Public And Non-Profit Organizations. *Long range planning*, 21(1), 73-81.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (3rd ed), San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1987). Applying Private-Sector Strategic Planning In The Public Sector. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 9-22.
- Canpolat, H. (2010). İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 159, 1-20.
- Coşkun, B., & Yildirim, Ç. P. (2018). Türkiye'de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi. *Strategic Public Management Journal*, 4(8), 1-16.
- Demir, C., & Yılmaz, M. K. (2010). Stratejik Planlama Süreci Ve Örgütler Açısından Önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), 69-88.
- Denhardt, R. B. (1985). Strategic Planning in State and Local Government. *State and Local Government Review*, 17(4): 174- 79.
- Denhardt, R.B. (1993). *The Pursuit Of Significance, Strategies For Managerial Success In Public Organizations*. NY: Harcourt Brace.



- Dodge, W. R. & Eadie, D. C. 1982. Strategic Planning: An Approach to Launching New Initiatives in an Era of Retrenchment. *Management Information Service Report*, 14(9): 1-13.
- DPT (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, <http://www.stratejik-planlama.gov.tr/documents/Stratejik-planlama-Kilavuz2.pdf> ( 01.09.2019)
- Drucker, P. (1946). *Concepts of the corporations*. New York: The John Day Company.
- Eadie, D. C. (1983). Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector. *Public administration review*, 43(5), 447-452.
- Erençin A. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu", *Bilim ve Eleştiri: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:4 (6), 1-9.
- Erençin, A. (2017). Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunu: 2006-2016 Dönemi. *Yasama Dergisi*, 35, 5-25.
- Erol, Y. & Kanbur, E. (2014), "Miyon ve Vizyon İfadelerine Göre Türkiye'nin İlk 100 Büyük Şirketinin Girişimcilik Özellikleri", *Business and Economics Research Journal*, Volume 5, Number 3, 149-165.
- Eryiğit, B. H. (2013). Stratejik Planlama, Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar Ve Stratejik Yönetim Okulları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 4(9), 152-173.
- Genç, F. N. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 201-211.
- Güner, S. (2005). Stratejik Yönetim Anlayışı Ve Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 446, 61-78.
- Güven, A. (2014). Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(2), 63-80.
- Henderson, B. (1979). *Henderson on Corporate Strategy*. Boston, Abt Books.
- Henry H., (1981). Then and Now : a Look at Strategic Planning Systems. *The Journal of Business Strategy*, 1, 64-69.
- Henry, H. (1980). The Evolution Of Strategic Planning İn Majör Corporations, *Proceedings*, American Institute of Decision Sciences, 454-456.
- Hiziroğlu, M., Karaköse, M. A., & Cengiz, S. (2018) Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarının İçsel Tutarlılık Açısından Değerlendirilmesi. *Stratejik Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 101-124.
- Jacobsen, J. (2011). *Sustainable Business&Industry*, Milwaukee: Quality Press.
- Kalkan, A., Bozkurt, O. C., Öztop, S., & Cemel, M. S. (2015). Strategic Management Approach In The Metropolitan Municipalities In Turkey: An Analysis On The Statements Of Mission, Vision And Core Values, *Journal of Global Strategic Management*, 9(1), 65-74.
- Karabulut, Tuğba A. (2007), "A Study on Two Fundamental Tools of Strategic Management: Mission and Vision Statements", *The Proceedings Book of 3rd International Strategic Management Conference*, Tübitak.
- Karasu, M. A. (2012). Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8(16), 159-180.
- Karasu, M. A., & Demir, M. (2012). Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme Ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 339-349.
- Kaufman, J. L., & Jacobs, H. M. (1987). A Public Planning Perspective On Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 23-33.
- Kerman, U. Altan, Y. Aktel, M. & Öztop, S. (2012), "Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama; Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği", *Akdeniz Üniversitesi, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Sayı: Cilt: 4, Sayı: 1, 89- 100.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., & Öztop, S. (2010). Belediyelerde Stratejik Planlama: Ege Bölgesi İl Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (2), 1-15.
- Kim, Y. (2014). *Convolutional neural networks for sentence classification*. arXiv preprint arXiv:1408.5882.
- Küçüksüleymanoğlu, R. (2008). Stratejik planlama süreci. *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 16(2), 403-412.
- Küçükıtlı, A. T., & Aydın, V. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Stratejik Planlama Anlayışı. *Journal of Suleyman Demirel University Institute of Social Sciences*, 28(3), 473-492.

- Lamba, M. (2014). Büyükşehir Belediyelerinde Geleceğe Bakış: Stratejik Planlar Üzerinden Bir İnceleme, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 6(2), 83-96.
- Lane, J.-E. 2000. *New Public Management*. London: Routledge.
- Learned, E.P. Christensen, C.R. ve Andrews, K.R. ve Guth, W.D., (1965). *Business Policy: Notes For Analysis*. Homewood, Ill.: Irwin.
- Leblebici, D. N. & Erkul, E. (2008), Planlı Kalkınma Deneyiminden Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği, *H.U. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt. 26, Sayı: 1, 269-285.
- Manning, C., Surdeanu, M., Bauer, J., Finkel, J., Bethard, S., & McClosky, D. (2014). The Stanford CoreNLP natural language processing toolkit. *In Proceedings of 52nd annual meeting of the association for computational linguistics: system demonstrations*, 55-60).
- Mascarenhas, R.C. (1993) "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand", *Public Administration Review*, 53(4), 319-328.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, 1st edn, Plume, New York.
- Ömürgülşen, U. (2017), "6360 Sayılı Kanun Ekseninde Büyükşehir Belediyelerinde Personel Sistemi ve Çalışma Hayatı", içinde Ateş, H. ve Bıyıkoğlu, M. (der.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*, Der Yayınları, İstanbul, 183-224.
- Öztop, S. (2007), "Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması", Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- 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, 45-56.
- Powell, T. C. (1992). Research Notes And Communications Strategic Planning As Competitive Advantage. *Strategic Management Journal*, 13(7), 551-558.
- Rigby, D. & Bilodeau, B. (2011). *Management Tools And Trends*, Boston: Bain & Company
- Rigby, D. (2001). "Management Tools And Techniques: A Survey", *California Management Review*, 43: 139-151.
- Sadioğlu, U. & Ömürgülşen, U. (2013), "Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği", *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 19-20, s. 63-96.
- Sakin, U. (2018). Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye'de Yaşanan On Sorun. *Strategic Public Management Journal*, 4(7), 83-97.
- Songür, N. (2008). Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17(4), 63-86.
- Songür, N. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 1(1), 56-78.
- Sorkin, D., Ferris, N., & Hudak, J. (1984). *Strategies for Cities and Counties; A Strategic Planning Guide*, Public Technology. Inc., Washington, DC.
- Söyler, İ. (2007). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler). *Maliye Dergisi*, 152, 103-115.
- Streib, G., Slotkin, B. J., & Rivera, M. (2001). Public Administration Research From A Practitioner Perspective. *Public Administration Review*, 61(5), 515-525.
- Şolt, H. B. H. (2018). Kentlerde Swot Analizi Ve Maslow Gereksinim Hiyerarşisi Etkileşimi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5(5), 214-223.
- Taş, İ. E., Çiçek, Y., & Koçar, H. (2016). Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Plan Analizi: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 57-76.
- Turan, M., Güler, S., & Güler, M. (2013). Belediye Yönetimine Katılım Bakiminden Stratejik Planların Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 241-267.

- Ünlü, R., & Xanthopoulos, P. (2019). A weighted framework for unsupervised ensemble learning based on internal quality measures. *Annals of Operations Research*, 276(1-2), 229-247.
- Ünlü, R., & Xanthopoulos, P. (2019). Estimating the number of clusters in a dataset via consensus clustering. *Expert Systems with Applications*, 125, 33-39.
- Wheelan, T. & Hunger, J. (1990). *Strategic Management* (3. Ed), Addison-Wsley, Reading, MA.
- Whittington, R. (2006). "Completing The Practice Turn In Strategy Research", *Organization Studies*, 27: 613-634.
- Wolf, C. & Floyd, S. W. (2017). "Strategic Planning Research: Toward A Theory-Driven Agenda", *Journal of Management*, 43(6), 1754-1788.
- Yildiz, R. (2013). Belediyelerde Stratejik Planlamanın Uygulanabilirliği: Fatih Belediyesi Örneği. *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, 5(18), 39-62.
- Yüksel, F. (2002). Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 31-41.

## Extended Abstract

### Aim and Scope

There have been significant changes in the sense of both legal and administrative thanks to carrying out the reforms in Turkey who deeply feel neo-liberal policies in the world in public administration domain with new public operation paradigm since 2000s. Through this evolutionary effort in the field of public administration, it is seen that notions, models, principles and techniques based on factors such as productivity, efficiency, quality and cost are used. In strategic planning, after the private sector as the most important link of the ongoing silent revolution in public administration, it started to find its place in the literature of public administration. With the effect of this paradigm change in the discipline of public administration, strategic planning studies, which is an important element used in the field of local government, is one of the areas where both academicians and practitioners work most. By examining the strategic plans between 2015-2019 of 56 metropolitans and provincial municipalities out of 81 cities in Turkey, based on their strengths, weaknesses, opportunities, and threats which encountered in their internal and external environment is tried to determine which field is the most emphasized.

### Methods

As we mentioned before, throughout the study we have divided strategic planning of cities into four categories strengths, weaknesses, opportunities, and threats which is simply the SWOT analysis. Then, text mining techniques is applied to clean data and to reveal some patterns from the cleaned data based on predetermined themes.

### Findings

Based on the results, when the strengths and weaknesses of the strategic plans of 56 metropolitan and provincial municipalities are examined, it is seen that the top five strengths of the cities are transportation, information systems, human resources, communication and leadership and the top five weaknesses of the cities are human resources, information systems, transportation, financing and education. In addition, same analysis is made for opportunities and threats of 56 metropolitan and provincial municipalities. Based on the analysis, the top five opportunities of the cities are cultural assets, transportation, tourism, cooperation and university and the top five threats of the cities are transportation, migration, disaster, economy and cooperation.

On the other hand, we have also created some subthemes to focus more specific domain of strategic plans of the same metropolitans and provincial municipalities. Based on this subtheme analysis, it is found that the top ten strengths of the cities are qualified personnel, communication and cooperation with citizens, inter-institutional cooperation and coordination, solid waste facility, zoning plan, urban transformation, Project production, financial discipline, cultural assets and quality management system and the top ten weaknesses of the cities are coordination, qualified personnel, service building insufficiency, in-service training, number of staff, income generation, parking insufficiency, vehicle equipment insufficiency, service unit disperse land zoning plan. Similarly, it is seen that the top ten opportunities of the cities are inter-institutional cooperation and coordination, cultural assets, tourism potential, utilization of funds, university contribution, publicity and information, renewable energy resources, urban transformation, increase of authority and drinking water and the top ten threats are disaster risk, migration, inter-institutional cooperation and coordination, pollution, distorted construction, traffic, unemployment and poverty, climate and nature conditions, citizen awareness and number of vehicles.

## **Conclusion**

While the studies in the related literature search for a limited aspect of strategic plans, the fact that this study reveals the emphasis on all SWOT analyzes in strategic plans makes an important contribution to the literature. Moreover, the width and the number of samples can be generalized to Turkey is another important contribution to the study. Finally, conducting analyzes by using text mining method differentiates the current study from the related studies conducted with content analysis in general. The most important limitation of the study is that the strategic plans focus only on the SWOT analysis sections, which makes it impossible to examine the strategic plans holistically and to determine the internal consistency of the plans. In future studies, it is recommended that the strategic plans be fully considered and the consistency is examined. This article is expected to shed light on the future as it is one of the few studies in the relevant literature in terms of the municipalities' view of strategic elements.