

**T.C.  
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**“BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA”**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HAKAN TURAN**

**DANIŞMAN  
PROF. DR. NAMIK KEMAL ÖZTÜRK**

**EYLÜL 2011  
MUĞLA**

**T.C.**  
**MUĞLA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**“BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA”**

**ÖĞRENCİNİN ADI**

**HAKAN TURAN**

**Sosyal Bilimler Enstitüsünde**  
**"Yüksek Lisans"**

**Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.**

**Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 26 Ekim 2011**

**Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 26 Eylül 2011**

**Tezin Danışmanı : Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK**

**Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. İlknur TÜRE**

**Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU**

**Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK**

**EYLÜL, 2011**  
**MUĞLA**

## TUTANAK

Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 02/06/2011 tarih ve 522/4 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 23/b maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Hakan TURAN'ın "Belediyelerde Stratejik Planlama" adlı tezini incelemiş ve aday 26 / 09 / 2011 tarihinde saat 13:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verildi.



**TEZ DANIŞMANI**

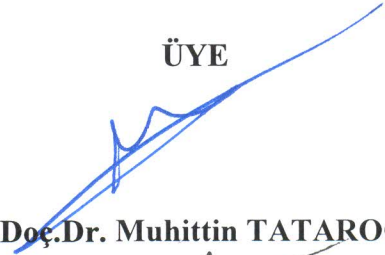
**Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK**

**ÜYE**



**Yrd.Doç.Dr. İlknur TÜRE**

**ÜYE**



**Yrd.Doç.Dr. Muhittin TATAROĞLU**



## YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Belediyelerde Stratejik Planlama” adlı çalışmanın tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

26/09/2011

HAKAN TURAN



**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ**  
**TEZ VERİ GİRİŞ FORMU**

**YAZARIN**

**MERKEZİMİZCE DOLDURULACAKTIR.**

**Soyadı : TURAN**

**Adı : HAKAN**

**Kayıt No:**

**TEZİN ADI**

**Türkçe : BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA**

**Y. Dil : STRATEGIC PLANNING IN THE MUNICIPALITIES**

**TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans**

**Doktora**

**Sanatta**

**Yeterlilik**

**X**

**O**

**O**

**TEZİN KABUL EDİLDİĞİ**

**Üniversite : MUĞLA ÜNİVERSİTESİ**

**Fakülte : İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ**

**Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**Diğer Kuruluşlar :**

**Tarih : 26.09.2011**

**TEZ YAYINLANMIŞSA**

**Yayımlayan :**

**Basım Yeri :**

**Basım Tarihi :**

**ISBN :**

**TEZ YÖNETİCİSİNİN**

Soyadı, Adı : ÖZTÜRK, Namık Kemal

Ünvanı : Prof. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI: 131

**TEZİN KONUSU (KONULARI) :**

1. STRATEJİK YÖNETİM
2. STRATEJİK PLANLAMA
3. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA

**TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:**

1. STRATEJİ
2. PLANLAMA
3. BELEDİYE
4. YEREL YÖNETİMLER

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

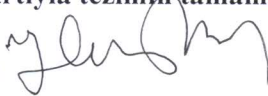
**İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER: Konunuzla ilgili yabancı indeks, abstract ve thesaurus'u kullanınız.**

1. STRATEGY
2. PLANNING
3. MUNICIPALITY

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

- |   |   |
|---|---|
| 1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum                            | X |
| 2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir | O |
| 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir      | O |

Yazarın İmzası :



Tarih : 26 / 10 / 2011

## ÖNSÖZ

Günümüzde değişim ve gelişimin hemen hemen her alanda yerini alması özel sektörde başarılı olan bazı uygulamaların kamu yönetimi alanında da uygulanması gereğini ortaya çıkarmıştır.

Strateji sözcüğü günlük hayatta birçok kez kullanılmaktadır. Başarıya ulaşmak için, mantıksal süzgeçten geçirilerek ve analiz yapılarak izlenen yol olarak tanımlayabileceğimiz strateji kelimesi ilk olarak askeri literatürde adını duyurmuştur. Daha sonra ise birçok alanda kullanılmaya başlamıştır. Planlama ise ne yapılacağıının, nasıl yapılacağıının ve ne zaman yapılacağıının önceden saptanması şeklinde ifade edilebilir. Bu iki sözcüğün birleşmesiyle meydana gelen Stratejik Planlama, planlamanın sadece sürece değil sonuca odaklanmasında etkili olacaktır.

Bir yerel yönetim birimi olan belediyeler yerelleşme eğilimi gibi nedenlerle günümüzde giderek artan oranda önem kazanmaktadır. Asıl işi halka hizmet götürmek olan belediyelerin, diğer kamu kurumlarında olduğu gibi hantal bir yapıda ve işleyiş mekanizmasında sıkıntılar olduğunu birçoğumuz gözlemlemekteyiz. Yaptığımız bu çalışmanın, etkin ve verimli hizmet sunulması amacıyla, belediye yönetimlerinde uygulanmaya başlayan Stratejik Planlama sistemine katkıda bulunmasını diliyorum.

Tüm eksikleri yazara ait olmakla birlikte, bu çalışmanın ortaya çıkmasında birçok kişinin katkısı oldu. Yüksek lisans sürecinin her safhasında olduğu gibi çalışmamızın bu düzeye gelmesi yönünde de verdiği pozitif enerjiyle bizi hep yüreklendiren ve yardımını esirgemeyen saygıdeğer hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK'e, akademik alana beni yönlendiren eden sayın hocam Yrd. Doç. Dr. İlknur TÜRE'ye, benden hiçbir desteği esirgemeyen ailem ve arkadaşlarıma, çalışma sürecinde sabırla yapıcı eleştiri ve önerileriyle yol gösteren eşim sayın Oya TURAN'a teşekkürü bir borç bilirim.

## ÖZET

Günümüzde teknolojinin ilerlemesi insanların istek ve beklentilerinin sürekli değişmesine neden olmaktadır. Küreselleşme ve rekabet, daha kaliteli hizmet üretmek zorunda kalan özel sektörün sunduğu hizmet türü ve kalitesinin, kamu sektöründen de beklenmesine yol açmaktadır.

Kamu sektörü, özel sektör kadar olmasa da, sürekli olarak kendini geliştirmek ve yenilemek durumundadır. Önceleri özel sektörde başarılı olmuş bazı yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de uygulanma çabalarını son dönemlerde sıklıkla görmekteyiz. Bu yönetim tekniklerinden birisi de stratejik planlamadır.

Özel sektörde başarıyla uygulama alanı bulan stratejik planlama süreçlerinden, kamu sektöründe de yararlanmak amacıyla çıkartılan 5018 sayılı yasa ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

Belediyeler stratejik planlama ile mevcut durumu analiz ederek nerede olduklarını, geleceğe yönelik vizyon belirleyerek nereye gitmek istediklerini ve planların uygulama aşamasından sonra değerlendirme yaparak başarılı olup olmadıklarını görme imkanı bulacaklardır. Kendi kendini değerlendirme fırsatı da sunan stratejik planlama sayesinde belediyeler daha etkin ve verimli hizmet sunabileceklerdir.

Stratejik planlamanın kamu sektörü için henüz yeni bir sistem olması sebebiyle, hazırlık ve uygulama aşamasında bazı sorunlar ortaya çıkmasına karşın, Batılı metropol belediyelerinde stratejik planlama uygulamalarının başarılı sonuçlar vermiş olması, Türkiye'de belediyelerde de yapılan çalışmaların niteliğini ve niceliğini artırmıştır.

Özellikle belediyelerin stratejik planlarının genellikle birbirinin kopyası halinde hazırlanması ve belediyelerde stratejik planlama konusunda yeterince nitelikli personel bulunmama nedeniyle stratejik plan hazırlama sürecinin güçlüğüne ve karmaşıklığına rağmen, makul ve çok boyutlu kazanım ve katkıları nedeniyle literatürde bir moda yaklaşım olarak önemini korumaktadır.

Henüz yeni bir sistem olmasından kaynaklanan bu tür sorunlar şüphesiz zamanla aşılabacaktır.



## **ABSTRACT**

The technological development is, nowadays, leading to a progressive transformation of the wills and the expectations of the people as well. The service type and the quality, supplied by the private sector that was enforced to supply a more quality service owing to the globalization and the increasing competition consequences, has led to an expectation requiring the similar services and the quality from the public sector.

Public sector, not even as much as the Private sector is, is progressively obliged to improve and innovate itself. Lately, we have frequently been facing the efforts of implementing various successful management techniques previously applied in private sector. One of these management techniques is the strategic planning.

With the introduction of the Code 5018 which was enacted in order to make use of the strategic planning processes successfully implemented in private sector, the municipalities, with a population of 50.000 and over inhabitants, were obliged to prepare strategic plans.

Through strategic planning, the municipalities will reach the opportunity to estimate and foresee where they are by analyzing the current consequences; where they want to go by determining a vision considering future; whether they are successful or not by evaluating after the application of the plans.

By means of the strategic planning providing the municipalities with an opportunity to self-evaluate, the municipalities will supply the clients/public with more influential and more beneficial service. The fruitful results of the application of strategic planning in local governments in Western metropolis influenced the quality and quantity of the works conducted in local governments in Turkey.

Strategic planning has particularly maintained its popularity as a fashion approach in literature because of its reasonable and multidimensional benefits despite the difficulty experienced during the application beside the complexity of whole process due to the fact that the municipality strategic plans are prepared in a form of copy-paste, and that the municipalities are lack of the staffs sufficiently qualified for strategic planning.

The problems and the complications of these sorts arising from the fact that this is newly adopted system will no doubt be overcome in time.

<b>GİRİŞ</b>	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b>	<b>3</b>
<b>STRATEJİK PLANLAMA İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR</b>	<b>3</b>
<b>1.1 STRATEJİ KAVRAMI</b>	<b>3</b>
1.1.1 Strateji ve Politika İlişkisi	8
1.1.2 Strateji ve Taktik İlişkisi	9
1.1.3 Strateji ve Program İlişkisi	10
1.1.4 Strateji ve Misyon İlişkisi	11
1.1.5 Strateji ve Vizyon İlişkisi	12
1.1.6 Strateji ve İlkeler (Temel Değerler) İlişkisi	13
1.1.7 Strateji ve Stratejik Amaçlar İlişkisi	13
<b>1.2 STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI</b>	<b>14</b>
<b>1.3 STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ</b>	<b>16</b>
<b>1.4 STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI</b>	<b>18</b>
1.4.1 Planlama Kavramı	18
1.4.2 Planlamanın Önemi ve Yararları	20
1.4.3 Planlama Türleri	21
1.4.4 Stratejik Planlama Kavramı	22
1.4.5 Stratejik Plan Modelleri	25
1.4.6 Stratejik Planlamanın Gelişimi ve Evrimi	26
1.4.7 Stratejik Planlamanın Önemi ve Özellikleri	27
1.4.8 Stratejik Planlamanın Yararları	28
1.4.9 Stratejik Planlamanın Diğer Planlama Türlerinden Farkı	31
<b>1.5 STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ</b>	<b>32</b>
1.5.1 Durum Analizi	33
1.5.1.1 Çevre Analizi	34
1.5.1.2 Paydaş Analizi	36
1.5.1.3 GZFT (SWOT) Analizi	37
1.5.2 Gelecek Öngörüsü	39
1.5.2.1 Misyon Bildirimi	40
1.5.2.2 Vizyon Bildirimi	42
1.5.2.3 İlkeler (Temel Değerler)	45
1.5.2.4 Amaçlar	46
1.5.2.5 Hedefler	48
1.5.2.6 Stratejiler	48

1.5.3	Performans Yönetimi ve Göstergeleri	49
1.5.4	Maliyetlendirme	52
1.5.5	İzleme ve Değerlendirme	53
<b>1.6</b>	<b>STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM İLİŞKİSİ</b>	<b>54</b>
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b>		<b>57</b>
<b>YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI</b>		<b>57</b>
<b>2.1 KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMA</b>		<b>57</b>
<b>2.2 (5018) SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUNU</b>		<b>61</b>
<b>2.3 KAMU KURULUŞLARI İÇİN STRATEJİK PLANLAMA KILAVUZU</b>		<b>64</b>
<b>2.4 KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLAN HAZIRLAMA VE UYGULAMA SÜRECİ</b>		<b>65</b>
2.4.1	Plan Hazırlama Çalışmaların Başlatılması	65
2.4.2	Stratejik Plan Hazırlık Çalışmaları	66
2.4.2.1	Planlama Sürecinin Yönetilmesi	66
2.4.2.2	Stratejik Planın Uygulanması	69
2.4.2.3	Performans Esaslı Bütçeleme	70
2.4.2.4	Performans Programının Hazırlanma Süreci	71
2.4.3	Stratejik Planın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi	71
2.4.4	Faaliyet Raporları	72
<b>2.5 YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA</b>		<b>73</b>
<b>2.6 BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA</b>		<b>74</b>
2.6.1	Belediyelerde Stratejik Planlamanın Yasal Alt Yapısı	75
2.6.2	Belediyelerde Stratejik Planlama ihtiyacı	82
2.6.3	Stratejik Planlamanın Belediyelere Sağlayacağı Katkılar	84
2.6.4	Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Güçlükler	84
2.6.5	Stratejik Planlamanın Belediyelerde Başarılı Olması İçin Önerilen Stratejiler	86
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>		<b>88</b>
<b>BATILI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI:</b>		<b>88</b>
<b>3.1 BATILI ÜLKELERDE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI</b>		<b>88</b>
3.1.1	Barselona Stratejik Planı	88
3.1.2	Torino Stratejik Planı	91
3.1.3	Batılı Ülkelerdeki Stratejik Plan Çalışmalarının Değerlendirilmesi	96

<b>3.2 TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI: İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ</b>	<b>98</b>
3.2.1 İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı	98
3.2.2 Durum Analizi	99
3.2.2.1 Tarihi Gelişim	99
3.2.2.2 Dış analiz kapsamında;	100
3.2.2.3 İç analiz kapsamında;	100
3.2.2.4 GZFT analizi kapsamında	100
3.2.2.4.1 Güçlü Yönleri	101
3.2.2.4.2 Zayıf Yönleri:	103
3.2.2.4.3 Fırsatlar	104
3.2.2.4.4 Tehditler	104
3.2.3 Geleceğe Bakış	106
3.2.3.1 Amaçlar ve Hedefler	106
3.2.3.2 Faaliyetler	108
3.2.3.3 Misyon	108
3.2.3.4 Vizyon	109
3.2.3.5 Kent Vizyonu	109
3.2.3.6 İlkeler	109
3.2.4 İzleme ve Değerlendirme	109
3.2.5 İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planının Değerlendirmesi	114
<b>SONUÇ</b>	<b>117</b>
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>120</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	

## GİRİŞ

Strateji kelimesi günümüzde, gerek özel hayatımızda gerekse iş hayatımızda kelime anlamını tam olarak bilmesek de en çok kullanılan moda kavramlardan birisi haline gelmiştir. Aslında strateji, bizi başarıya götürmek amaçlı olan yol ve yöntemlerdir.

Küreselleşme ile beraber rekabet inanılmaz boyutlara gelmiştir. Özel sektör kadar olmasa da kamu yönetimi de bu rekabetçiden yapıdan etkilenmiştir. Kamu, özel sektörde uygulanan başarılı teknikleri uygulamaya başlamıştır. Stratejik planlamada bu tekniklerden bir tanesidir. Son zamanlarda kamu yönetiminde dünya çapında başarılı ilerlemeler meydana gelmektedir. Modern yönetim metotları uygulanmaktadır. Türkiye’de bu yeni yönetim tekniklerini yakından izlemekte ve kamu yönetimi sistemimize uyarlamaktadır.

Stratejik planlama, dünya çapında en çok kullanılan ve başarılı olmuş planlama türlerinden bir tanesidir. Diğer planlama türlerinden en önemli farkı içerisinde analizi ve değerlendirmeyi barındırmasıdır. Stratejik plan bir amaç doğrultusunda yapılır ve bu amaca ulaşmak için hedefler belirlenir. Hedef aşamasında karşılaşılabilecek avantajlar ve dezavantajlar masaya yatırılır. Dışarıdan veya içerden gelebilecek fırsat ve tehditler analiz edilerek plan uygulanır. Bu planın hazırlık aşaması, yönetim ve değerlendirme süreci stratejik yönetimi oluşturmaktadır.

İlk olarak özel sektörde uygulanmış olan stratejik yönetim Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun temel amacı kamunun, planlama hedefleri doğrultusunda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılarak, denetiminin, hesap verilebilirliğinin sağlanmasıdır. Kuruluşların başarılı olması için mutlaka iyi bir vizyona sahip olmaları gerekir.

Henüz ülkemizde yeni uygulama aşamasına geçmiş olan ve nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerde uygulama zorunluluğu bulunan stratejik planlama, ilk olarak pilot kuruluşlarda denenmiş ve faydalı sonuçlar alınmıştır. Fakat henüz yeni bir yönetim tekniği olduğu için ilk uygulamaların birbirinin

kopyası halinde olduğu veya danışmanlık şirketlerine ısmarlama şekilde yaptırıldığı gözlemlenmektedir. Stratejik planı eğer kurum kendisi yapmazsa gerçek amacından da sapacaktır. Bu yüzden stratejik planlamanın en temel özelliği olan katılımcılık sağlanamayacaktır.

Bu çalışmamızdaki temel amaç kamu yönetim sistemimize yeni girmiş olan ve nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerde hazırlanması zorunlu olan stratejik planın mevcut uygulanma durumunu incelemek, dünya çapında başarılı olmuş belediyelerin stratejik plan süreçleriyle karşılaştırmak ve başarılı olabilmesi için öneriler getirmektir.

Bu çerçevede yapılan bu araştırma, stratejik planlamanın yerel yönetimlerde uygulanması, Bazı Batılı Metropol Belediyelerindeki uygulamalar ve Türkiye'de Belediyelerde yapılan çalışmalar ile sınırlandırılmıştır.

Araştırmada, stratejik planlama ve stratejik yönetim konusunda literatür taraması yapılmış, bu alanda yazılan kitap, makale, e-kitap, yüksek lisans ve doktora tezleri, dijital kaynaklar incelenmiş, zengin bir kaynak dizininden faydalanılmış, Barselona, Torino ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan örnekleri bu çerçevede analiz edilmiştir.

Bu çalışma "Giriş", "Üç Bölüm" ve "Sonuç" bölümlerinden oluşmaktadır. Birinci Bölümde; genel olarak strateji, stratejik yönetim, planlama ve stratejik planlama kavramları ele alınarak stratejik planlamanın gelişimi, benzer kavramlarla olan ilişkisi ortaya konulmuştur. İkinci Bölümde, yerel yönetim kavramı, gelişimi, Türkiye'de kamu sektöründe planlama ihtiyacı ve kamu idarelerinde stratejik plan hazırlama ve uygulama süreci, Belediyelerde stratejik plan hazırlama ve uygulama süreci ele alınmıştır. Üçüncü Bölümde ise, Türkiye'de ve Batılı ülkelerde belediyelerde stratejik planlama çalışmaları örnek analiz çerçevesinde incelenmiş ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Strateji Geliştirme Şubesi'nde yapılan mülakat ışığında değerlendirme yapılmıştır.

Sonuç bölümünde ise, belediyelerde stratejik planın oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin değerlendirmeler yapılmış ve öneriler geliştirilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### STRATEJİK PLANLAMA İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

#### 1.1 STRATEJİ KAVRAMI

Strateji veya sevkülceş kelimesinin etimolojik kökeni Eski Yunancaya kadar dayanmaktadır. Strateji, Eski Yunanca “stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Kimi görüşlere göre de bu kavram Latince “stratum” kelimesinden türemiştir. Latince “stratum;” yol, çizgi, nehir yatağı” anlamlarına gelmektedir. Türkçede strateji kelimesi “sürme, gönderme, götürme, gütmeye ve bir amaca varmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı” olarak tanımlanmaktadır.<sup>1</sup>

Yüzyıllardır yoğunlukla askeri literatüre ait bir kavram olarak başvurulan strateji sözcüğünün, Machiavelli gibi politika teorisyenleri ve Napoleon, Brumarc, Yamamoto ve Hitler gibi asker kökenli liderlerin yanı sıra Shakespeare, Karl, Hely, Liddel Hart, Tolstoy tarafından da kullandığı bilinmektedir.<sup>2</sup>

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur. Askeri anlamda strateji, bir savaşta orduların girişecekleri hareketleri ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır. Burada planlama, yönetme ve istenilen yönde sonuç almanın stratejinin temelini oluşturduğu gözlemlenmektedir. Savaşta sonuç alma var olma ve yok olma ile eş anlamlıdır. Stratejik bir kazanç çok önemli olduğu gibi stratejik bir kayıp da tam bir felaket olabilir.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> AKTAN C.C, “*Strateji ve Stratejik Yönetim Kavramları*”, <http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/strateji-kavrami.htm>

<sup>2</sup> YÜZBAŞIOĞLU, N., *2000’li Yıllarda Strateji ve Planlama*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2004, s.80.

<sup>3</sup> EREN E., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Genişletilmiş 7. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005, s. 1.

Bu açıdan, strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini, askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur.<sup>4</sup> Stratejinin sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme, gütme anlamlarına gelen bir kavram olduğu belirtilmektedir.<sup>5</sup>

Bu tanımsal yaklaşımların yanı sıra, Kamu Yönetimi Sözlüğünde, “sürme, gönderme, götürme, gütme ve bir amaca varmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı” olarak tanımlanan<sup>6</sup> strateji kavramı için aşağıda sıralayacağımız şu tanımlar yapıla gelmiştir:<sup>7</sup> “Oyunun yeni kurallarını araştırmak ve kazanmak için bir yol bulmak”; “Katı rekabet ortamında amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan bir işletmenin uygulayacağı hareket biçimi”; “Savaşın planlanması ve yönlendirilmesi”, “Faydalarını maksimuma çıkarmak isteyen iki oyuncunun rakiplerinin davranışlarını olasılık hesaplarına dayanarak matematiksel açıdan değerleyip bir seri kararlar almaları...”; “...matematiksel ve istatistiksel yöntemlerde programlanabilen ve optimal seçimleri sağlayabilen bir araç...”. Şüphesiz bu tanımsal yaklaşımları artırmak mümkündür.

Kurum ve kuruluşların da faaliyet gösterdikleri Pazar yapısı içinde rakipleriyle olan ilişkilerinde kendilerini nasıl konuşturacaklarını belirledikleri bir takım stratejileri vardır. Bu yönüyle kurum stratejilerinin de askeri stratejilerden pek bir farkı bulunmamakta ve benzeri ilkeler yönetimde de kullanılmaktadır. Kavram günümüz kurumlarında çok geniş kapsamlı olarak kullanılma noktasındadır.<sup>8</sup>

Ekonomi dilinde strateji, serbest rekabet piyasası da bir çeşit savaş alanı olduğundan bir firmanın rakip firma ya da firmalar karşısında onları alt etmek amacıyla önceden yaptığı planları dile getirir.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> AŞGIN, S, S. GÖRGÜN ve Ü. ALTAY, *Kamuda Stratejik Planlama*, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart 2006, s.3. <http://birimweb.icisleri.gov.tr/tid/yayinlar1.htm> (20.03.2007).

<sup>5</sup> DİNÇER, Ö., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s.15. ; Erol EREN, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Genişletilmiş 7. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005, s.1.

<sup>6</sup> BOZKURT, Ö., *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, 1998, Ankara.

<sup>7</sup> PAMUK, G, H. ERKUT., *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayımcılık, İstanbul, 1997, s.19

<sup>8</sup> VURAL, B. ve P. KURBAN, “*Kamu Bürokrasisinde Stratejik Yönetim: İyî Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme*”, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, 295-315, Mayıs 2004, s.300.

<sup>9</sup> HANÇERLİOĞLU, O., *Ekonomi Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, 1981, s. 129.



Bir işletmenin uzun süreli temel amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsil edilerek onların kullanılmasında kabul edilen yollardır.<sup>10</sup> Strateji, herhangi bir grup, kuruluş veya işletmeye uzun erimli liderlik sunma özelliğinden ötürü, merkezi bir zihinsel yönetim faaliyetidir. Bu bakımdan etkin bir liderlik için strateji esastır. Bir kuruluşa uzun dönemli yönlendirme sağlayan bir lider olmazsa, organizasyon durağanlaşır ve değişime yenik düşer.<sup>11</sup>

Kamu sektörü açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayanan, örgüt için hedefleri ve öncelikli belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir. Strateji, bir örgütün uzun ve kısa vadeli amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşmak için, örgütün hem kendisi, hem çevresi ve hem de çevresi ile arasındaki ilişkileri analiz ederek, üst kademe yöneticileri tarafından plan ve programların yapılması ve gerekli kaynakların tahsis edilmesi süreci olarak tanımlanabilir.<sup>12</sup>

Örgütsel yapı içerisinde ise “bir örgütün misyonunun ve gelecek yönelimli, uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulması”<sup>13</sup> olarak görülen stratejik planlama, son yıllarda İşletme ve Yönetim Bilimi literatüründe özellikle yönetim ve karar teorilerinde sıkça artık günümüzde her alanda kullanılmaktadır. Strateji ile aslında ifade edilmek istenen, belirlenmiş veya hedefin başarılması için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemlerdir. Günlük dilde bile insanların kendi gelecekleri ile ilgili özellikle bir sorunun çözümü konusunda izlenecek yol ve yöntemlerle ilgili bu sözcüğü kullandıkları görülmektedir.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> TAŞKIRAN, N., *Stratejik Yönetim Aracı Olarak Amaçlara Göre Yönetim*, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:1, s.365.

<sup>11</sup> BETZ, F., *Yönetim Stratejisi*, Çev. Şensoy Ü., Tübitak Popüler Bilim Kitapları, Ankara, 2010, s.1.

<sup>12</sup> ÇEVİK, H.H., *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004, s.239.

<sup>13</sup> THOMPSON, A. ve A. J. STRICKLAND, *Strategic Management - Concepts & Cases*, Princeton: Irwin McGraw – Hill Publishing, 1996, s. 20.

<sup>14</sup> ÇEVİK, H. H., *Organizasyonlarda Stratejik Yönetim*, Yönetim ve Organizasyon, Editör: Salih Güney, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s.310.

Strateji ile ilgili bu ve buna benzer çalışmalar yapılmış olsa da; kavrama işletme yönetimi açısından çeşitli yaklaşımlar getirilmesi 1960'lardan itibaren olmuştur. Bu yaklaşımların odak noktası rekabet ve rakiplere üstünlük sağlamada izlenecek yollardır.<sup>15</sup> Bu yıllarda en eski ve en klasik tanımlarından birini yapan Chandler stratejiyi; “bir örgütün uzun vadeli hedeflerini tayin etmesi, bunlara ulaşmak için gerekli eylem setini benimsemesi ve gerekli kaynak tahsisinin yapılması” olarak tanımlamıştır.<sup>16</sup> Akyüz’e göre ise, İşletmecilik alanında strateji, bir işletmenin esas amaçlarını, politika ve faaliyetler çerçevesi içinde bütünlük sağlayan ve işletmeyi tek vücut halinde amaçlarına yürümesini sağlayan bir model veya plandır.<sup>17</sup>

Yönetim bilimleri açısından ise: Strateji, zaman içinde belirlenmiş amaçlara ulaşabilmek için bir örgütün kıt kaynaklarını ayırmaya yönelik plan ya da eylem yöntemidir.<sup>18</sup> “Geniş bir görüş, ayrıntıya inmeden genel bir bakış, bir istikamet”,<sup>19</sup> “organizasyonu vizyona ulaştırarak ve misyonunu gerçekleştirecek bir yoldur.”<sup>20</sup> Strateji, “bir örgütün uzun süreli temel amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsis edilerek onların kullanılmasında kabul edilen yollar”<sup>21</sup> ile “yönetimin önceden belirlenen misyon, amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağına planlanması”<sup>22</sup> ve “değişen dünyadaki gelişmelere ayak uydurabilmek için yapılması gerekenler ile rekabete dayalı ekonomik ortamda kârını en yüksek düzeye çıkarmak için alınan tercihe dayalı kararları içeren bir kavramdır”<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> AKAT, İ., *İşletme Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s.422.

<sup>16</sup> CHANDLER, A. D., *Strategy and Structure*, the History of the American Industrial Enterprise, MIT Press, Cambridge, 1962, s.16.

<sup>17</sup> AKYÜZ, Ö. F., *Değişim Rüzgârlarında Stratejik İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması*, Nobel Yayınları, Ankara, 2001, s.110.

<sup>18</sup> CERİTLİ, İ., Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı: 37, s. 35 Aktaran: Hulusi ŞENTÜRK, *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, <http://www.platodanismanlik.com/v2/images/k18.doc> (25.10.2006).

<sup>19</sup> CAULFIELD, I. ve J. SCHULTZ, *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, London: Longman Group, UK, 1989, s.1.

<sup>20</sup> BARUTÇUGİL, İ., *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayınları, İstanbul, Ekim 2002, s.14.

<sup>21</sup> TAŞKIRAN, N., “*Stratejik Yönetim Aracı Olarak Amaçlara Göre Yönetim*”, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1, s. 365.

<sup>22</sup> EFİL, İ., *Toplam Kalite Yönetimi ve Toplam Kaliteye Ulaşmada Önemli Bir Araç: ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi*, Bursa: Vipaş A.Ş., 1998, s.78.

<sup>23</sup> AŞGIN, S., “*Ülkemizde ‘Stratejik Planlama’ Kavramının Gelişimi*”, Türk İdare Dergisi, Yıl 78, Sayı 45, Haziran 2006, s.7.

Bircan'a göre "ekonomik, toplumsal ve yönetsel olarak rekabete dayalı bir ortamda strateji; yeniliğe, gelişmeye, sürekli uyanık olmaya, gözlemlemeye, ülke, işletme, kurum ve kuruluşun çevre ile uyumunu sağlamaya yöneliktir."<sup>24</sup> Asunakutlu ve Coşkun ise "yönetsel anlamda strateji, matematik ve istatistik yöntemlerle programlanabilen ve en uygun seçimleri sağlayan bir araç" olarak tanımlanabileceğini ve stratejinin "ilerlemeyi ve örgütün devamlı olarak çevreye uyumunu ya da çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayarak meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan yönetsel bir araç" olduğunu ifade etmektedirler.<sup>25</sup>

Kamu sektörü açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlerine dayanan, örgüt için hedefleri ve öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir.<sup>26</sup>

Bu bağlamda, genel olarak strateji, "bir kurumun veya devletin güttüğü siyasete uygun olarak seçtiği amaç ve hedeflere ulaşmak üzere, aldığı her alandaki tedbirler ve her türlü aracın kullanılması",<sup>27</sup> "belirlenmiş amaç veya hedeflere ulaşmak için insan ve insan dışı tüm araçların kullanılmasıyla izlenecek yol ve yöntemlerdir."<sup>28</sup>

Stratejinin ilgilendiği temel alanlar; "yönetim sistemi, örgüt araçları, çalışanlar ve çevreden oluşmaktadır". "Yönetim açısından karar sistemi, organizasyon yapısı, örgüt kültürü ile tüm yönetsel yardımcı araçlar, yönetim sistemini oluşturur. Örgütün kullandığı malzeme, enerji, finansal araçlar ve sahip olunan teknik bilgi, örgüt araçları olarak stratejinin ilgilendiği alanlar

<sup>24</sup> BİRCAN, İ., "*Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*", Planlama Dergisi, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 2002, s.13-14.

<sup>25</sup> ASUNAKUTLU, T. ve B. COŞKUN, "*Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme*", Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, 2000, s.20.

<sup>26</sup> ÖZGÜR, H., *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim: Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed.: Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.208.

<sup>27</sup> ÖZDEMİR, B., *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999, s.7.

<sup>28</sup> ÇEVİK, H. H., *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Geliştirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.233.

arasındadır.” Ayrıca, “örgüt çalışanları ve örgütün faaliyetleri ile dolaylı veya doğrudan ilgili bulunan çevre önem taşımaktadır”.<sup>29</sup>

Strateji, örgütün bizzat kendisinin, bölümlerinin veya alt sistemlerinin güçlü ve zayıf yönlerini, yönetim tarzlarını, yöneticilerin değerlerini, arzu, eğilim ve önyargılarını öğrenme imkânını artırır. Strateji, örgüt bünyesinde bir bütün olarak, ortak amaca yönelme ve tutarlı hareket etme kabiliyeti sağlar. Strateji, örgütün her kademesinde birbiriyle tutarlı faaliyetler yapmayı mümkün kılar. Aynı zamanda, stratejiye sahip olmak, etkili bir koordinasyon ve hedef birliğine sahip olmak anlamına da gelir. Strateji ve politikalar, faaliyetleri belirli bir yöne sevk eder ve çeşitli kademelerdeki planlar için genel bir kurallar çerçevesi sunar. Temel stratejilerini doğru tespit eden bir örgüt, bazı taktik hatalar yapsa bile başarılı sonuçlar alacaktır. İyi bir stratejiye sahip olmanın en büyük yararı, pişman olunacak kararlar almanın risklerini en aza indirmesidir. Zira iyi bir stratejiye sahip olan bir örgüt, araştırma ve geliştirme faaliyetlerini önceden planlamaya mecbur olacaktır.<sup>30</sup>

Strateji, dünyaya bir “Bakış Açısı”dır. Strateji ile bir kurum kimliği, bir örgüt kişiliği, bir yaşam kültürü de tanımlanmış olur. Diğer bir ifadeyle özetlemek gerekirse, strateji bir örgütün “ortak bilinci”dir.<sup>31</sup>

Kısaca özetlemek gerekirse, strateji, kuruma yön vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak maksadıyla, kurum ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir.

### 1.1.1 Strateji ve Politika İlişkisi

Kapani’ye göre, “toplum bütünlüğünü sağlamak, kişisel çıkarlara karşı cemiyetin çıkarlarını korumak, genel yararı ve insanların ortak iyiliğini sağlamak” ile ilgili olan Politika kavramı aynı zamanda “toplum içindeki değerlerin (maddi

<sup>29</sup>ASUNAKUTLU, T. ve B. COŞKUN, “*Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme*”, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, 2000,s.20.

<sup>30</sup> DİNÇER, Ö., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s.22-23; EREN, E., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.28.

<sup>31</sup> PAMUK, G., H. ERKUT., *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.19-21

kaynakların) dağıtımıyla da ilgilidir. Kimilerine göre de kaynakların paylaşımı sırasındaki çatışmadır.”<sup>32</sup>

Strateji ise ileride meydana gelebilecek bütün durumların önceden tahmin edilemediği kısmi belirsizlik koşullarında alınan bir karar türüdür.<sup>33</sup> Aslında politikaya göre daha genel bir yapıya sahip olan ve karar alıcıların rutin kararlarından etkilenmeyen strateji, kararların alınmasında etkisi olan bir rehber, bir başvuru kaynağıdır. Politika ise; yol gösteren bir bilgiler dizini olması nedeniyle genellikle tekrar edebilen, sık sık değişmeyen yönetim uygulamaları ile ilgili olarak hazırlanır.<sup>34</sup>

Politikalar, işletmenin uymayı arzu ettiği prensipleri belirtirken; strateji, amaçları ve arzu edilen bu prensipleri yerine getirmede kullanılacak araçları sunar.<sup>35</sup> Bu bağlamda strateji bir düşünme sürecidir. Bu düşünme sürecinin temel amacı “önceden hazırlanmaktır”. Yani gelecekteki bir eylem için “Tasarım” yapılır. Bu açıdan strateji bir “Niyet”in ifadesidir. Strateji ile “...öyle olmasını dileriz”. Ancak bu niyet amaçlı bir eylem için hazırlıktır. Yani bilinçli bir süreçtir. Ortaya konulan plan da bir “oyun”dur, bir “manevra” plan özelliğindedir.<sup>36</sup>

### 1.1.2 Strateji ve Taktik İlişkisi

Üst düzey yöneticilerin aldığı ve örgütsel yapının uyması gereken daha genel stratejik kararları içeren “strateji” kavramına kıyasla, “taktik” kavramı orta ve alt düzey yöneticilerin aldığı dar kapsamlı kararları ifade eder. “Strateji”, örgütün bütününe ilgilendiren ve koordinasyon sonucu geliştirilecek yöntemlerle rekabet avantajının uzun dönemde lehe çevrilmesi üzerinde yoğunlaşırken, “taktik” belirli bir birim içerisinde başarı için eldeki kaynakların kullanım

<sup>32</sup> KAPANİ, M., *Politika Bilimine Giriş*, (13. Baskı), Bilgi Yayınevi, 2007, s.17-18.

<sup>33</sup> ÇOMAKLI, Ş. E., EKİCİ, M. K. ve ŞAHİM, T. Z., *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007, s.18.

<sup>34</sup> ÜLGEN, H. ve S.K., MİRZE, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.35.

<sup>35</sup> DİNÇER, Ö., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s.30.

<sup>36</sup> PAMUK, G., H., ERKUT., *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.19-21

yöntemleri üzerinde odaklanır, operasyon ise stratejik ve taktik kararlar doğrultusunda uygulama programları geliştirir.<sup>37</sup>

Bu açıdan, strateji yalnızca bir düşünce süreci değildir. Yalnızca bir “dilek” ile sınırlı değildir. Strateji bir “Davranış”tır. Düşünce eyleme dönüşürse bir değer üretir. Strateji de “sonuç” yönlü bir davranıştır. Strateji bir düşüncenin tasarımı ile değil eylemle sonuç verir. Bu açıdan strateji düşüncenin de ötesinde bir davranış tutarlılığıdır.<sup>38</sup>

Carl von Clausewitz taktik ile strateji arasındaki ilişkiyi tanımlarken; “taktik askeri birlikleri muharebeler için, strateji ise muharebeleri nihai savaş için kullanma sanatıdır” der. Stratejik yönelişi belirlenmemiş bir ordunun küçük muharebelerde başarılar kazanması nihai kaderini belirleyici olamaz. Dolayısıyla, stratejik yönelişi teorik olarak ortaya konya bile, taktik altyapısı kurulamamış bir ordunun da başarılı olması beklenemez.<sup>39</sup>

### 1.1.3 Strateji ve Program İlişkisi

Program yer, zaman ve kişileri göstererek faaliyetlerin kimler tarafından ne şekilde uygulanacağını belirlemektedir. Alt kademe ve uygulamalarla ilişkilidir. Programların, esneklikleri az, kısa süreli ve kesin bir özelliğe sahiptirler. Bu açıdan programlar daha çok tam belirlilik hallerini içerirler.<sup>40</sup>

Strateji oluştururken, ne ile ilgili strateji oluşturması gerektiği sorusu yanıtlanacak olursa, organizasyon kendini nereye yerleştireceğini belirlemiş olur. Bu açıdan değerlendirildiğinde strateji, ortam içinde bir “konum” belirleme, değişen koşullar karşısında pozisyon alma sürecidir. Böylelikle örgüt ile çevresi arasında bütünlük sağlanmış, ilişki kurulmuş, karşılıklı etkileşim işletilmiş olur.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> BARCA, M. ve A. BALCI, *Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?*, Sakarya Üniversitesi İİBF, Tartışma Metinleri, [http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca\\_balciibfno4.pdf](http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca_balciibfno4.pdf). (20.01.2006), s.13-15.

<sup>38</sup> PAMUK, G, H. ERKUT vd., *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayımcılık, İstanbul, 1997, s.19-21

<sup>39</sup> DAVUTOĞLU, A., *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, İstanbul, 2001, s.31 .

<sup>40</sup> EREN, E., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım, İstanbul, 2005, s.22-23.

<sup>41</sup> PAMUK, G., H. ERKUT, *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayımcılık, İstanbul, 1997, s.19-21

Hazırlanmış olan planların detaylarını açıklayan ve kısa süreli olan “program” bir amacın gerçekleştirilmesi için gerekli aşama ve adımları, bu aşamaların her birisinden sorumlu olan kişileri ve her aşamanın süresini gösteren dokümanlardır.<sup>42</sup> Somutluk derecesi çok yüksek, esneklik derecesi ise çok düşük olan “program”, faaliyetlerin sürelerini, uygulanacakları yeri, kimler tarafından nasıl yapılacağını detaylı ele alır.<sup>43</sup>

Kısaca strateji ile program arasındaki ilişkiyi irdeleyecek olursak, strateji değişen koşullar karşısında pozisyon alırken, program değişebilecek koşullarla ilgilenmez.

#### 1.1.4 Strateji ve Misyon İlişkisi

Misyon, kelime anlamı itibariyle, bir kişi veya topluluğun üstlendiği özel görev demektir.<sup>44</sup> Misyon özü itibarıyla, bir örgütsel yapının “varlık sebebidir” ve “niçin varım?” sorusuna verdiği cevaptır ve bir örgütü benzerlerinden ayıran kendine özgü amacıdır.<sup>45</sup>

Misyon bildirimini, kuruluşun ne yaptığını nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını özetle kısa bir metin ile ifade eder. Misyon bildirimini stratejik plan belgesinin diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildirimini, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan şemsiye bir kavramdır. Misyon bildirimini kuruluşun üst yönetimi tarafından planlama ekibi ile birlikte diğer birimlerin görüşleri de dikkate alınarak geliştirilir.<sup>46</sup> Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) hazırlanmış olduğu stratejik planlama kılavuzunda, misyon bildiriminde şu hususlara dikkat edilmesi gerektiği belirtilmektedir:<sup>47</sup>

Özgülü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir. Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlar. Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve

<sup>42</sup> ÇOMAKLI, Ş. E., *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007, s.21.

<sup>43</sup> PAMUK, G, H ERKUT., *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.23.

<sup>44</sup> DİNÇER, Ö. *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1998,s.10.

<sup>45</sup> ŞİMŞEK, Ş. M., *Yönetim ve Organizasyon*, Özgü Matbaa, 1998,Konya, s.130.

<sup>46</sup> TAMER M. *Stratejik Planlama ve Performans Programı*, Birleşik Matbaacılık, 2009

<sup>47</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s. 27-28.

yetkiler çerçevesinde belirlenir. Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir. Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanır.

Aynı zamanda misyon bildirimini oluşturulurken şu sorulara cevap verilmesi gerekmektedir: Kuruluşun varoluş nedeni nedir? Kuruluş kimlere hizmet sunuyor? Kuruluş hangi alanda çalışıyor? Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor? Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?<sup>48</sup>

### 1.1.5 Strateji ve Vizyon İlişkisi

Vizyon, zihnin sezgisel ve bilişsel işleyişinin bir sonucudur; bütünselliğe ilişkin sentezlenmiş bir görüş ve bütünlüktür.<sup>49</sup> Geleceğe ilişkin bir tasviri, idealleri ve özellikleri örgütü neyin özel ve tek kıldığına dair duygusu, onun var olma nedenini, ortaya koyan bir dizi ilke ve değeri, örgütsel başarıyı belirlemeye yarayacak zorlayıcı ölçütleri içermektir.<sup>50</sup>

Kovancı'nın yaklaşımıyla vizyon kuruluşun “ne olmak istiyoruz?” sorusuna vereceği cevaptır ve yaklaşık tanımıyla “ufuk” kelimesine karşılık gelir.<sup>51</sup> Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımı olan Vizyon, kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder ve kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur.<sup>52</sup>

Vizyon bildirimini kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin bir ifadesidir. Bu ifade, bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan da ulaşılabilir olmalıdır. Vizyon bildirimini, misyon bildirimini ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur. İyi ifade edilmiş bir vizyon bildirimini, kısa ve akılda kalıcı; İlham verici ve iddialı; Gelecekteki başarıları ve ideal olanı tanımlayıcıdır.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s.28.

<sup>49</sup> BETZ, F., *Yönetim Stratejisi*, Çev. Şensoy Ü., Tübitak Popüler Bilim Kitapları, Ankara, 2010, s.47.

<sup>50</sup> DİNÇER, Ö. *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1998,s.6.

<sup>51</sup> KOVANCI, A., *Toplam Kalite Yönetimi*, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2001, s.57.

<sup>52</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s.29.

<sup>53</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s.29.



### 1.1.6 Strateji ve İlkeler (Temel Değerler) İlişkisi

Her iş girişimi basit birkaç fikir, ilke, hatta varsayım üzerine dayanır. Bunlar işin temelini ortaya koyarlar. Hepsini bir araya getirdiğimizde bu temel özellikler kuruluş konsepti olarak adlandırılabilir.<sup>54</sup> Bir kuruluşun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin arka planında yer alan ve kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlar olan Temel Değerler, kuruluşun yönetim biçimini gösterir. Bu Değerler kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder. Bir kuruluş, Temel İlkelerini ve inançlarını açık ve kesin bir dille ortaya koymalı; Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşüncesini açıkça ifade etmeli ve kuruluşun kendi vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.<sup>55</sup>

Şentürk'ün tanımına göre, “kuruluşun temel değerlerinin bir ifadesi” olan ve “kurumsal değerleri, yönetim biçimini ve kurumsal davranış kurallarını ifade eden ilkeler”,<sup>56</sup> kuruluş çalışanlarına ve paydaşlarla ilişkilere yönelik; kuruluşun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine yönelik; ya da kuruluşun ürettiği hizmet ve/veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentilere yönelik olabilmektedir. Şeffaflık, eşitlik, katılımcılık, ahlaki değerler ve kalite anlayışı ilkelere örnek olarak sayılabilir.<sup>57</sup>

### 1.1.7 Strateji ve Stratejik Amaçlar İlişkisi

Bir kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesi olan amaçlar, politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçların bir göstergesidir ve kuruluşun bütünü ile alakalıdır.<sup>58</sup>

Her stratejik amacın altında, gerekçesi ve bu amaca ulaşmak için izlenecek politikalarla, uygulamaya dönük hedefler ve performans kriterleri olmalıdır.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> BETZ, F., *Yönetim Stratejisi*, Çev. Şensoy Ü., Tübitak Popüler Bilim Kitapları, Ankara, 2010, s.318.

<sup>55</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s.30.

<sup>56</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.92.

<sup>57</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s. 31.

<sup>58</sup> EREN, E., *Yönetim ve Organizasyon, Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar*, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Nisan 2003, s. 170.

Dinçer'e göre, "işletmenin uzun dönemde gerçekleştirmeyi hedeflediği sonuçları belirten"<sup>60</sup> stratejik amaç, kuruluşun genel bir çerçevede ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu gösterir. Genel ve kuruluşun işlevini daha ileri bir noktaya götürecek nitelikte olması gereken stratejik amaçlar, gerçekçi ve ulaşılabilir bir özellik taşımalıdır.<sup>61</sup>

Bu açıdan stratejik amaçlar: "Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalı"; "Misyona, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalı"; "İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalı"; "Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır." "Hedefler için bir çerçeve çizmeli"; "Durum analizi sonuçlarına göre şekillenmeli"; ve "Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır."<sup>62</sup>

## 1.2 STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim, belirli bir amaca ulaşmak için uygun bir ortamda, bir örgüte bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek şekilde yönlendirilmesi sürecidir.<sup>63</sup> Diğer bir ifadeyle, "yönetim süreci işletmenin uzun dönemde yaşamını devam ettirebilmesini ve sürdürülebilir rekabet üstünlüğünü sağlamasına yönelik bilgi toplama, analiz, seçim ve karar faaliyetlerinin tümüdür."<sup>64</sup>

Stratejik yönetim ise, bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejilerin geliştirilmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder.<sup>65</sup> "Bir kurumun stratejik hedeflerini oluşturmaya, keşfetmeye, denetlemeye ve güncelleştirmeye yönelik sistematik, uygun ve etkin bir yaklaşım sağlamak için bütün yönetim süreçlerini bütünleştirir".<sup>66</sup>

<sup>59</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s. 32.

<sup>60</sup> DİNÇER, Ö., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s.142

<sup>61</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 94.

<sup>62</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006, s.32.

<sup>63</sup> ERGUN, T., *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*, TODAİE, Ankara, 2004, s.485.

<sup>64</sup> ÜLGEN, H. ve S.K., MİRZE, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.31.

<sup>65</sup> AKTAN, C.C. *Strateji ve Stratejik Yönetim Kavramları*, www.canaktan.org

<sup>66</sup> DURNA, U. ve V. EREN, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", Amme İdaresi Dergisi, İstanbul: Cilt:35/1, 2002.

1980'lerin başından itibaren ilk olarak özel sektörde kullanılan stratejik yönetim kavramı 1990'ların başından itibaren kamu yönetiminde de kullanılmaya başlamıştır. Günümüz dünyasının örgütlerinde temel amaç, topluma en iyi en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi ve böylece özel sektörde yaşamını sürdürme ve iyi gelir elde etme, diğer yandan kamu sektöründe ise hedef ve amaçların başarılmasıdır. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişimlere karşı özel şirketlerin ve kamu örgütlerinin ayak uydurabilmesi için uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu uzun görüş mesafesi ile gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konmasıyla mümkündür.<sup>67</sup> Stratejik yönetimin ana görevinin bir işin misyonunu baştan sona düşünmek ve “Bizim işimiz nedir, ne olmalıdır?” sorularını sorarak, belirlenen amaçlar doğrultusunda, belirlenen kararların yarınki sonuçları vermesini sağlamaktır.<sup>68</sup>

Stratejik yönetim, kısa ve uzun dönemli iç ve dış çevre faktörleri gözetilerek örgütün amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve örgütün amaçlarına ulaşması için geliştirilmesi gereken etkin stratejilere ilişkin kararların tümüdür.<sup>69</sup>

“Bugünü analiz edip, yarını tasarlamaya ve gerçekleştirmeye yardım eden bir bakış açısı, bir düşünme yöntemi”<sup>70</sup> olan Stratejik Yönetim, “örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi yaptığına şekil veren ve yol gösteren kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş çabalarıdır”<sup>71</sup> ve “bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejilerin geliştirilmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder”.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> ÇEVİK, H.H., *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.231.

<sup>68</sup> DRUCKER, P., “*21.Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*”, İstanbul, 1999.

<sup>69</sup> GLUECK F.W. ve R.L. JAUCH, *Business Policy and Strategic Management*, New York, 1986.

<sup>70</sup> MARŞAP, A., *Stratejik Planlamada Değişim Mühendisliği ve Yönetim Geleceğinin Sırları*, YA/EM Bildiriler Kitabı, s.92.

<sup>71</sup> YILMAZ, K., “*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, 2003, s.71.

<sup>72</sup> AKTAN, C. C., “*Strateji ve Stratejik Yönetim Kavramları*”, <http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/strateji-kavrami.htm> (03.01.2008).

Acar'a göre stratejik yönetim, dış çevreye yönelik duyarlı bir kuruluş oluşturmayı ve stratejik planlarla işlevsel kararlar arasında ilişki kurmayı amaçlayan bir yönetim felsefesidir.<sup>73</sup>

Stratejik yönetim, sürekli gelişim ve değişimi amaçlayan modern kamu idaresine ait bütüncül bir kavramdır. İdarenin temel unsurları ve araçlarını karşılıklı ilişkisini ve bağlantılarını, toplumsal ve iktisadi amaçlarını kuşatır. Kamu yönetiminin “ortak aklını” ve bu aklın “kolektif bünyesini” ifade eder.<sup>74</sup> Kısaca stratejik yönetim süreci; örgüt stratejisinin geliştirilmesi ve tanımlanması, stratejilerin uygulanması ve stratejilerin değerlendirilmesi olmak üzere üç aşamadan oluşur.<sup>75</sup>

Mali kaynakların stratejik tarzda yönetimini içeren bir kavram olan stratejik yönetim kavramı, yalnızca etkin kaynak kullanımına değil aynı zamanda etkili, sonuca odaklı ve sonuçlarla bağlantılı, ölçülebilen, izlenebilen kaynak yönetimine ve bu amaca uygun olarak tasarlanan ve yürütülen bütçe sürecine dayanmaktadır. Stratejik yönetim plan-program-bütçe arasında bağlantı kurulmasını sağlamanın bir aracıdır.<sup>76</sup>

Özetlemek gerekirse, stratejik yönetim tepe yönetimin bir işlevi olup, orta ve alt kademe yöneticilere rehberlik eden, toplum ve kurumun çıkarlarını bütünlük içinde ele alan, çevresel fırsat ve tehditleri de göz önünde bulundurarak, örgütün güçlü ve zayıf yanlarını karşılaştırıp stratejileri belirleyip bir misyona bağımlı olarak kurumun etkin ve verimli yönetilmesinin sağlanmasına yönelik uzun süreli bir sistemdir.

### 1.3 STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

Stratejik yönetim süreci uzun ve yoğun bir çaba gerektirir. Bu sürecin aşamalarının neler olması gerektiği hususunda literatürde ortak bir model

<sup>73</sup> ACAR, A., “*Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projeleri*”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı:31, s.23.

<sup>74</sup> AYDEMİR, B., “*Stratejik Yönetim ve Bütçe*”, 20. Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF, Yayın No:1, Ağustos 2005., s.25.

<sup>75</sup> ODABAŞ, Ç., “*Stratejik Yönetim ve E-Devlet*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 55, s.85.

<sup>76</sup> AYDEMİR, B., “*Stratejik Yönetim ve Bütçe*”, 20. Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF, Yayın No:1, Ağustos 2005., s.28.

bulunmamakta ise de tarafların yaptığı açıklamalar dikkate alındığında farklılığın aslında içerikten değil, sınıflandırma ve adlandırmadan kaynaklandığı görülmektedir.<sup>77</sup> Eren, stratejik yönetim süreçlerini, “stratejik planlama için gerekli verilerin toplanması; Stratejik planların yapılması; stratejik planların uygulanması için gerekli her türlü yapısal ve motivasyonel önlemlerin alınması; stratejilerin uygulanması; stratejilerin amaçları gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin kontrolü” şeklinde tarif etmiştir.<sup>78</sup>

Mirze ve Ülgen ise göre stratejik yönetim sürecini şu şekilde açıklamıştır: “toplanan veriler ve bilgiler doğrultusunda yapılan analizler ile alternatif stratejiler ortaya konulur.” “Stratejilerin ortaya konulması ve stratejik kararların alınmasına kadar geçen süreç stratejik planlamayı tarif ederken, planın uygulanması, takip ve kontrol edilmesi stratejik yönetimi ifade etmektedir.” Dolayısıyla, “stratejik yönetim, planlamanın uygulanması, kontrol edilmesi ve tekrar gözden geçirilmesi ile yapılandırılması süreci içinde seyreden bir döngü ile temsil edilebilir.”<sup>79</sup>

Stratejik yönetim kavramı stratejik planlamadan daha geniş bir anlamı içermektedir. Stratejik plan: “Neredeyiz? Nereye gitmek istiyoruz? Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorularını cevaplarken, stratejik yönetim “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusunu da cevaplamaya yardımcı olur.<sup>80</sup>

Yukarıda ifade edilen “Neredeyiz?” sorusunun cevabı durum analizi, GZFT ve paydaş analizi ile ortaya konulur. İkinci soru olan “Nereye gitmek istiyoruz?” sorusunun cevabı ise öncelikle vizyon, bu vizyona bağlı ilkeler ve sırasıyla amaç ve hedefler ile ifade edilir. Üçüncü soru ise faaliyet ve projeler bunun uygulama sonuçlarının takip edilmesiyle cevaplanmış olur. Son sorunun cevabı ise izleme, performans ölçme ve değerlendirme aşamalarının sonunda cevabını bulacaktır.

<sup>77</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 24.

<sup>78</sup> EREN, E., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

<sup>79</sup> ÜLGEN, H. ve S.K., MİRZE, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.35.

<sup>80</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2006, Ankara.

Stratejik yönetim sürecinde öncelikle mevcut durum analiz edilmelidir. Yani, kurumun mevcut yapısının ve içinde bulunduğu çevrenin geniş kapsamlı hali hazır fotoğrafı net olarak ortaya konmalıdır. Bu fotoğrafta kurumun lehine ve aleyhine olan şartlar da belirlenmelidir. Bunun ardından belirlenen bu şartlar çerçevesinde kurumun nasıl bir amaca ulaşmak istediği gerçekçi biçimde belirlenmelidir. Stratejik planlama kapsamında belirlenen amaçlara ulaşma yolculuğu ile ilgili alternatif senaryolar yazılmalı ve bu senaryolar içinden gerçekleşmesi en güçlü olanı tercih edilmelidir. Tercih edilen senaryonun hayata geçebilmesi için, kurumun hangi alanlarda, ne gibi çalışmalar yapması, önlemler alması gerektiği belirlenmelidir. Belirlenen önlem ve çalışmalar yıllara seri biçimde programlanmalı ve uygulanmaya geçilmelidir. Uygulama safhasında yaşanan gelişmelerin sağlıklı değerlendirilebilmesi için, hangi kriterlerle değerlendirme yapılacağı da tespit edilmeli ve uygulamalar takip edilerek, gerekli görülmesi durumunda revizyon yapılmalıdır.<sup>81</sup>

## 1.4 STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI

### 1.4.1 Planlama Kavramı

Planlama, siyasi kanallardan gelen isteklerin hukuki, iktisadi boyutlar taşıyan bilimsel ve teknik bir süzgeçten geçirilerek ülke kalkınmasına yansıtılmasıdır<sup>82</sup>. Günlük hayatımızda da yaygın olarak kullandığımız Planlama kavramı Podol tarafından: “ne yapılması gerektiğini, nasıl yapılacağını, ne zaman harekete geçileceğini ve bu sorumluluğu kimin üzerine alacağını belirtmek ve saptamak”<sup>83</sup> şeklinde tanımlanırken, bir başka tanımla planlama, öncelikle çevredeki fırsat ve tehditlerle örgütsel kapasitenin dengelenmesi, açık ve kesin ifadelerin somutlaştırılması, tamamlanması ve stratejilerin kontrol edilmesini içermektedir.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 26.

<sup>82</sup> EKİZ, C., ve SOMEL, A., “*Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi*”, Mülkiye Dergisi, Cilt:31, Sayı:256, Ankara, s.97.

<sup>83</sup> PODOL, R., *Sevk ve İdarenin Esasları*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1962, s.11.

<sup>84</sup> KARAGÖZLÜ, N. ve R. SEGLUND, “*Strategic Planning For A Public Sector Enterprise*”, International Journal of Strategic Management – Long Range Planning, Vol: 22, No:2, 1989, s.121.

En genel anlamıyla “önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi, etkin olarak kullanımı ve sonuç almaya yönelik bilgi temelli bir çaba”<sup>85</sup> şeklide değerlendirebileceğimiz planlama kavramı diğer bir açıdan ise “belli bir amacı gerçekleştirmek için düzenlenen önlemler bütünüdür.”<sup>86</sup> Sezen’e göre, “içeriği, kuşatımı, amacı ve amaçları ne olursa olsun, verilmiş bir ortamda önceden belirlenmiş sürede, belli araçlarla hedefe ulaşma eylemidir.”<sup>87</sup>

Kamu Yönetimi Sözlüğünde “önceden saptanmış hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi”<sup>88</sup> olarak tanımlanan Planlama, “ne yapılacağına bilinmesi” demektir ve “her yöneticinin başta gelen görevidir”. “En üst düzey yöneticiden küçük bir birimin başındaki yöneticiye kadar her düzeydeki yönetici bir ölçüde planlama yapmak durumundadır.”<sup>89</sup>

Planlama, insanlara ve kuruluşlara nereye gittiklerini görme imkânı tanıyan, gitmek istedikleri yere nasıl, hangi yolla ve ne kadar sürede, hangi aşamalardan geçerek gideceklerini gösteren bir sistemdir. Montaigne’in de ifade ettiği gibi: “Gideceği limanı bilmeyene hiçbir limandan fayda gelmez”.<sup>90</sup>

Birçok disiplinin ilgi alanına girmesi nedeniyle planlama kavramına değişik bakış açılarıyla değişik anlamlar yüklenmektedir. Ancak tüm planlama kavramsallaştırmalarında üç öge her zaman yer almaktadır: Amaç, Süre ve Yöntem.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> YILMAZ, C., “*Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları*”, Amme İdaresi Dergisi, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85.

<sup>86</sup> KÜÇÜK, Y., *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1985, s.15.

<sup>87</sup> SEZEN, S., (1999) “*Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*”, TODAİE Yayını, Ankara, s.10.

<sup>88</sup> BOZKURT, Ö. vd, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.206.

<sup>89</sup> ERGUN, T., *Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama*, TODAİE Yayını, Ankara, 2004, s.65.

<sup>90</sup> ÖZDEMİR, B., *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999, s.21.

<sup>91</sup> SEZEN, S., (1999) “*Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*”, TODAİE Yayını, Ankara, s.9.

“Sosyal bilimlerin teknolojisi”<sup>92</sup> olarak da tanımlanan ve temel ilkeleri ise açıklık, esneklik ve tutarlılık olan Planlamanın başarılı olabilmesi için, planın süresi, çevrelediği alan, planın amacı, planı yapan örgütün biçimi ve benzeri ölçütlere göre pek çok ilke bulunmaktadır.

Hedeflerin açık, anlaşılır bir biçimde ortaya konulması gerektiğini ifade eden Genç’e göre Açıklık, yalnızca hedefler için değil aynı zamanda planlama sürecinde rol alacak kişilerin, kurumların görevleri, işlevleri, sorumlulukları ve aralarındaki ilişkiler açısından da gereklidir. Esneklik ilkesi, “koşullar değişmediği sürece, içerik ve hedeflerle oynanmasına olanak tanımayan bir katılık, ama planlamanın akışını değiştirecek türde koşullar değiştiğinde de yeni duruma uyum sağlayacak bir bükülgenlik arasındaki dengedir.” Tutarlılık ilkesi ise, planlama unsurlarının “birbirleriyle çelişmemesini, kendi aralarında uyumlu olmasını” ifade eder.<sup>93</sup>

#### 1.4.2 Planlamanın Önemi ve Yararları

Beklentilerdeki belirsizliği azaltmanın en önemli yollarından birisi olan planlı çalışma sayesinde “isabetli karar almak için düşünme ve değişik çözüm yolları inceleme olanağı” bulan yönetici, neler yapmak istediğini ve neleri yapabileceğini öngörebilir ve belirlediği hedeflere nasıl ulaşabileceğini tespit ederek, hedeflerin kontrolünü yapabilir.<sup>94</sup>

Özdemir’e göre” proaktif bir eylem sistemi” olan<sup>95</sup> planlama, Tortop’a göre “ileriye önceden görmek, belirli bir hareketi, yürütme sırasından önce kararlaştırmaktır. Örgütlerin yönetilmesi için, önce amaçların saptanması, izlenen politikaların geliştirilmesi ve bir yürütme planının hazırlanması zorunludur.”<sup>96</sup>

<sup>92</sup> YILMAZ, C., (1999). “*Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 1, s. 86.

<sup>93</sup> GENÇ, T., *Kamu Yönetimi*, Kendi Yayını, Ankara, 1998, s.139-140; SEZEN, S., “*Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*”, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s.12-13.

<sup>94</sup> ÇOBAN, H., *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılâp Kitabevi, İstanbul, 1997, s.81.

<sup>95</sup> ÖZDEMİR, B., *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999, s.22-23.

<sup>96</sup> TORTOP, N., *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2005, s.43.



Belirsizliklerin insanlar üzerinde olumsuz etki yaptığı, strese ve motivasyon kaybına neden olduğu bilinmektedir. Çevrede oluşan ve oluşması beklenen değişikliklerin hesaplanmasını ve bu değişikliklere önceden çözüm bulunmasını amaçlayan planlama ile çalışanlar için söz konusu belirsizlik ve amaçsızlık durumu azalır veya tamamen ortadan kalkar. Planlama bu yönü ile çalışanlar üzerinde olumlu bir motivasyon yaratma aracına ve sunduğu öngörü vesilesiyle de başarıyı ölçen nesnel bir değerlendirme sistemine dönüşür.<sup>97</sup>

### 1.4.3 Planlama Türleri

Planları, yapılmak istenenin niteliklerine ve işlevlerine, amaçlarına, çevreledikleri alanlara, örgütlenme biçimlerine, plan sürelerine, sahip oldukları mali ve fiziki kaynaklarına, planı hazırlayan merkezin sayısına göre türlere ayırmak mümkündür. Erdem planlama türlerini yedi başlık altında toplamıştır:<sup>98</sup> Amaçlarına Göre Planlama, Çevreledikleri Alana Göre Planlama, Örgütlenme Biçimine Göre Planlama Türleri, Sürelerine Göre Planlama Türleri, Finansal ve Fiziksel Kaynaklarına Göre Planlama Türleri, Planı Hazırlayan Merkezin Sayısına Göre Planlama Türleri, Planla Yapılmak İstenenin Niteliğine Göre Planlama Türleri.

Övgün'ün sınıflandırmasına göre ise,<sup>99</sup> planlama, genel olarak kapitalist, sosyalist ve karma olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu ayrım aslında üretim sistemine göre yapılan bir sınıflandırmadır ve planlama anlayışının genel içeriğini yansıtmaktadır. “Kapitalist planlama, piyasa sisteminin kurallarına zarar vermeden iktisadi konjonktürdeki dalgalanmalar düzeltmek amacı güden planlama anlayışıdır. Sosyalist planlama, Sovyetler Birliği örneğinde görülen iktisadi sistemi kontrol altına alan ve merkezi plan olarak bilinen planlamadır.”<sup>100</sup>

<sup>97</sup> ÖZDEMİR, B., *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999, s.22-23.

<sup>98</sup> Detay için Bkz. ERDEM, A., *Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi SBE, Mersin, 2006, s.38

<sup>99</sup> ÖVGÜN, B., *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-2010, s. 82.

<sup>100</sup> Sosyal, M., *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958, s.16.

Bir diğ er planlama anlayışı ise temelde kapitalist modelin benimsendiğ i, ancak sosyalist planlama anlayış ının da önemli etkileri olan kalkınma planlamasıdır. Bu üç planlama anlayış ının ortak özelliğ i, ekonomik ve toplumsal yaşam ın benimsenen üretim modeline uygun olarak düzenlenmesidir. Planlamanın geniş bir görünümünü veren bu ayırım dışında da planlar değ işik kıstaslara göre çeş itlenmektedirler. Bunlar, çevreledikleri alanlara, iş levlere, örgütlenme biçimine, bağ layıcılıklarına ve sürelerine göre planlama türleridir. Ancak bu ayırımlar planlama düş üncesindeki farklılaş maları değ il de sadece planların uygulama boyutundaki farklılıkları yansıtmaktadırlar.<sup>101</sup>

Ş imş ek ise planlama ile ilgili olarak, Akılcı Planlama, Sınırlı Akılcılık, Eylemli Planlama, Makro Planlama, Stratejik Planlama şeklinde beş önemli model ortaya atılmış olduğunu ifade etmektedir.<sup>102</sup>

#### 1.4.4 Stratejik Planlama Kavramı

Bürokratik devletten yönetiş imci devlete geç ilmesinde ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin bir başka şekilde olmasının ö ngörüldüğ ünü ifade eden Övgün, yeni şekilde devletin konumunun doğ rudan müdahale etmek şeklinde değ il yönlendirici bir pozisyon olarak belirlendiğ inin altını çizmektedir.<sup>103</sup>

Bir başka deyiş le neoliberal politikaların ilk döneminde olduğu gibi devletin sadece ekonomik ve toplumsal yapının dışında kalan minimal bir yapıya sahip olması gerektiğ i savunulmamaktadır. Asıl savunulan “devleti ortadan kaldırmadan devletin konumunu ve iş levinin yeniden tanımlayarak” “çok aktörlü bir karar alma yapısında hızlı, rekabete dayanan, harcayan değ il tasarruf eden, müşteri odaklı, esnek, katılımcı, bugüne göre değ il geleceğe göre iş leyen yeni bir yönetim felsefesi yaratabilmektir”.<sup>104</sup> Bir diğ er ifadeyle, “devletin ‘ne’ yaptığ ı değ il ‘nasıl’ yaptığ ı önem kazanmakta ve etkili, verimli ve etkin çalışabilmesinin yolları

<sup>101</sup> ÖVGÜN, B., *Bürokrasiden Yönetiş ime Yönetim Biçiminin Değ iş mesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-2010, s. 82-83.

<sup>102</sup> Ş İMŞ EK, H., (2002), *Planlama ve Stratejik Planlama*, [http://www.mebnet.net/duyurular/seminer/STRATEJIK\\_PLANLAMA.pdf](http://www.mebnet.net/duyurular/seminer/STRATEJIK_PLANLAMA.pdf), (14.02.2006)

<sup>103</sup> ÖVGÜN, B., *Bürokrasiden Yönetiş ime Yönetim Biçiminin Değ iş mesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-2010, s. 82-83.

<sup>104</sup> WOOD, E. M., “*Küreselleş me ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede*”, Conatus Çeviri Dergisi, S:2, (Temmuz-Ekim 2004), s.47-48.

aranmaktadır.”<sup>105</sup> “Yönetim felsefesinin bu şekilde değişmesi kalkınma politikalarının da rafa kaldırılarak yerine kısa dönemli istikrar programlarının önem kazanmasına neden olmaktadır.”<sup>106</sup> Bu açıdan kamu mali yönetimindeki değişim noktalarını destekleyen ve “sürece” göre değil de “sonuca” odaklı bir işleyiş mantığına sahip olan stratejik planlama anlayışı önem kazanmaktadır.

Stratejik planlamanın ilk teorik temellerini Drucker’ın 1954 tarihli Yönetim Pratikleri (The Practice of Management) adlı kitabında yer alan “Amaçlarla Yönetim” (Management By Objectives) yaklaşımının oluşturduğu söylenebilir. Drucker’a göre, yöneticilerin bütün zamanlarını günlük faaliyetleri sürdürmek için harcamaları, kuruluşun ana amacını gerçekleştirmek üzerine yeterince yoğunlaşmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, amaçların gerçekleştirilmesine yönelebilmek için hedeflerin sadece üst yöneticiler tarafından değil bütün yöneticilerin katılımıyla belirlenmesi ve bu amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığı izlenerek kuruluşun ana amacından uzaklaşmamasının sağlanması gerekir.<sup>107</sup>

Goodstein stratejik planlamayı, “bir kurumun gelecekte kendini nasıl görmek istediğini zihninde canlandırdıktan sonra buna ulaşmak için gerekli olan işlem ve uygulamaları geliştirerek bunlara yön verme işlemi”<sup>108</sup> biçiminde ifade ederken, Bircan’a göre, “kurum ya da örgütün görevinin tanımıdır. Görev çerçevesi içinde örgütün geleceğinin gerçekleştirmesinde gerekli olan politika ve taktikler ile birlikte, onun en yararlı olduğu gelecek senaryolarının ortaya konmasıdır. Stratejik planlama bir ürün olmaktan çok bir süreç olarak daha önemlidir. Gelecek düşüncesine dayalı olarak faaliyete geçmeyi ve ana amaçları

<sup>105</sup> KOUWENHOVER, V., “*The Rise of The Public Private Partnership: A Model of The Management of Public-Private Cooperation*”, Modern Governance: New Government Society Interactions, (Ed: Jan Kooiman), SAGE Publications, London, 1993, s.121.

<sup>106</sup> TÜRKCAN, E., “*Kalkınmanın Geçmişi ve Geleceği*”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C:21, S:196, (Şubat 1997), s.41.

<sup>107</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.7-8.

<sup>108</sup> GOODSTEIN, J. K. Ve W., BOEKER, (1994), *The Effects of Board Size and Diversity on Strategic Change*, Strategic Management Journal, Vol 15, No 3, s. 243.

gözden kaçırmaksızın, yönetimin bir parçası olarak isteyen sürekli ve sistemli bir karar mekanizmasını zorunlu kılar.<sup>109</sup>

Stratejik planlamayı bir süreç olarak ele alan Ülgen ve Mirze ise, “kuruluşun uzun dönemde yaşamını devam ettirebilmek, ona sürdürülebilir rekabet üstünlüğü ve dolayısıyla ortalama kar üzerinde getiri sağlayabilmek amacıyla, eldeki üretim kaynaklarının (doğal kaynaklar, insan kaynakları, sermaye, altyapı, hammadde ve diğerleri) etkili ve verimli olarak kullanılması” biçiminde tanımlamaktadır.<sup>110</sup>

“Teknolojik değişimin artış göstermesi, yönetsel görevlerin ve dış çevrenin büyüyen karmaşıklığı ile geçerli kararlar ve sonuçları arasında daha fazla zamana ihtiyaç olması nedenleriyle”<sup>111</sup> planlı kalkınma modelinin yerini, “neo-liberal piyasa ekonomisi” ile uyumlu, değişimi dinamik bir süreç olarak algılayan, şirket ve firmaları rakipleri olduğu kadar içinde yaşadığı ekonomik ve sosyal çevre ile daha bütünleşik hale getirmeye çalışan “şirket temelli stratejik planlama” kavramı almıştır.<sup>112</sup>

Mintzberg farklı bakış açılarından stratejinin anlamını beş farklı kategoride ele almaktadır. Mintzberg’e göre, strateji bilinçli olarak ortaya konulmuş niyetleri içerdiği için spesifik olabileceği kadar aynı zamanda genel de olabilen bir plan; Rakiplere üstün gelebilmek için yapılan manevralar; firmanın göstermiş olduğu davranış kalıbı; ve aynı zamanda örgütün kendisini dış çevre içinde nerede gördüğü ya da görmek istediğini ifade eden bir konumlanmadır. Ve son olarak strateji örgütün bütünü tarafından paylaşılan bir bakış açısıdır.<sup>113</sup>

Stratejik planlama; kurum ve kuruluşların mevcut durum, misyon ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu vizyona uygun

<sup>109</sup> BİRCAN, İ., “*Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*”, Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 2002, s. 17

<sup>110</sup> ÜLGEN, H. ve S.K., MİRZE, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.24

<sup>111</sup> ÜZÜN, C., *Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2000, s.44.

<sup>112</sup> SOMEL, A. ve C., EKİZ, “*AB Planlılığına Geçiş: Ön Ulusal Kalkınma Planı*”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Derleyen: Menaf Turan, Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, Ankara, 2005, s.132.

<sup>113</sup> MINTZBERG, H., J. B. Quinn, “*The Strategy Process: Concepts, Contexts*”, Cases. 3. Ed. Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ., 1996, s.10-17.

hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler saptayarak, başarıyı izleme ve değerlendirmelerini ifade eden katılımcı, hesap verme sorumluluğuna temel teşkil eden ve esnek bir planlama anlayışıdır.<sup>114</sup>

Özetlemek gerekirse, stratejik planlama, kurumun kendi kendisini değerlendirmesine ve eleştirel bir gözle bakmasına olanak sağlamaktadır. Stratejik planlama kuruma hesap verme zorunluluğu getirmektedir. Bu zorunlulukta kurumun daha etkin ve verimli bir şekilde iş yapabilmesine neden olacaktır.

#### 1.4.5 Stratejik Plan Modelleri

Stratejik planlama için söylenebilecek en özet tanım şu olabilir. Stratejik planlama, belli koşullar dahilinde örgütsel ve yönetsel faaliyetlerin niteliklerini ve yönünü biçimleyen köklü kararların ortaya konulması için disipline edilmiş çabadır. Buradaki belli koşullar özel sektör için pazar koşullarını, kamu yönetimi için anayasal ve yasal sınırları ifade etmektedir. Stratejik planlama modelleri, özellikle 1970'lerin sonları ve 1980'lerin başlarında ortaya çıkmıştır. Literatür tarandığında en genel olarak stratejik planlama modellerinden Olsen ve Eadie tarafından sunulan model ve Bryson modeli karşımıza çıkmaktadır.<sup>115</sup>

Mintzberg strateji formülasyonu ile ilgili ekolleri 10 grup halinde incelediğini aktaran Erkan'a göre: "Tasarım ekolü, strateji formülasyonunu SWOT analizini temel alan biçimsel olmayan (genellikle yöneticinin zihnindeki) ve kavramsal bir süreç olarak ele alır. Planlama ekolünün tasarım ekolünden farklılığı sürecin biçimselleştirilmiş olmasıdır. Konumlandırma ekolü süreçten çok stratejilerin içeriğine (ürün farklılaştırma, ürün çeşitlendirme vs.) yoğunlaşır. Başka bir deyişle, planlama ekolünün ortaya çıkarttığı fikirleri gelecek tahminlerine dönüştürür. Bu üç ekol biçimsel bir strateji geliştirme yapısı ortaya koyan ekollerdir. Bilişsel, girişimci, öğrenme ve politik ekoller ise sürecin belli bir bölümünde yoğunlaşırlar. Bilişsel ekol strateji geliştirirken insan beyninde neler olup bittiğini dikkate alırken, girişimci ekol strateji geliştirme sürecini güçlü liderin vizyon oluşturma süreci olarak ele alır. Öğrenme ekolü stratejiyi müşterek

<sup>114</sup> DURSUN, H., (2004), "*Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar*", Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 442, s. 49-50.

<sup>115</sup> ÇEVİK, H.H., *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.243.

öğrenme sonucu ortaya çıkan bir olgu olarak görürken, politik ekol güç çatışmasına odaklanır. Kültürel ekol ise sürecin iş birliği boyutu ile ilgilenir. Çevresel ekol stratejiyi dış güçlere bir tepki olarak algılar. Şekilsel ekol ise diğer bütün ekollerin yaklaşımlarını strateji geliştirme sürecinde ayrı bölümler halinde biçimlendirmeye çalışır.”<sup>116</sup>

#### 1.4.6 Stratejik Planlamanın Gelişimi ve Evrimi

Kısa vadeli yönetim anlayışının hâkim olduğu 1950’li yıllara kadar organizasyonlar geleceğe yönelik planlama ihtiyacı duymazlarken, bu dönemde, bütçe ve mali kontrolün yoğunlukla kullanıldığı görülmektedir.<sup>117</sup> 1950’li yıllarda ise Renfro’nun ifadesiyle “kurumun çevresinde meydana gelen eğilimlerin dikkate alınmadığı”, “kuruma çıkar teşkil eden belirlenmiş eğilimlerin gözlemiyle, bu eğilimlerin geleceğinin önceden tahmin edildiği” uzun dönemli planlama ortaya çıkmıştır. “Kurumun kendi kendini değerlendirmesi, geleceği bu değerlendirmeler doğrultusunda planlaması” olarak özetleyebileceğimiz Uzun Dönemli Planlama, bir kurum içi analiz perspektifidir.<sup>118</sup> 1960’lar itibarıyla, işletmelerin iş hacmini, ürünleri ve ürün pazarlarını içeren bir planlama biçimi olarak, “kaynak tahsisi ve performans değerlendirmesi ile beraber değerlendirilen”<sup>119</sup> ticari stratejik planlama, onu izleyen süreçte 1970’li yıllarda ortak stratejik planlama, bir uzmanlık alanı olarak, yapı, personel ve teknik olarak gelişmeye başlayan bir olgu haline gelmiş ve en son olarak da stratejik yönetim biçiminde kullanım alanı bulmuştur.<sup>120</sup>

Japon üreticilerin yeni ürün geliştirme hızlarının batılı şirketlere göre çok daha kısa olması, rekabet piyasalarında yeni bir devrin açılmasına yol açmış ve buna bağlı olarak artan rekabet koşulları 1980’li yıllarda, stratejik planlamanın işlerliğini kaybetmesine neden olmuş ve dolayısıyla hızla değişen ve fiyata çok

<sup>116</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.11-12.

<sup>117</sup> PARLAK, B. ve Z., SOBACI, (2005), *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s.290.

<sup>118</sup> RENFRO, W. L., *Issue Management in Strategic Planning*, Quorum Books, London, 1993, s.58-59.

<sup>119</sup> HAX, A., ve S. MAJLUF, *Strategic Management: An Integrative Perspective*, Prince Hall International, New Jersey, 1984, s.44-46.

<sup>120</sup> GÖZLÜKAYA, T., *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Temmuz 2007, Denizli, s.28-29.

duyarlı hale gelen piyasalarda stratejik planlama yetersiz kalmaya başlamış ve gittikçe dinamikleşen pazar koşullarına cevap veremez olmuştur.<sup>121</sup>

1980'li yıllarda daha çok kullanılmaya başlayan stratejik planlama kavramı, strateji ve planlama kelimelerinin birleşmesiyle meydana gelmiştir. Son dönemlerde hemen hemen her yerde meydana gelen değişim kavramı, yönetim alanına da girmiştir. İşte stratejik planlama da bu değişimle mücadele edebilmek için ortaya çıkan sistemlerden birisidir. Özel sektördeki deneyimi kamu kuruluşlarında örnek olarak uygulanmaya çalışılmaktadır.

#### 1.4.7 Stratejik Planlamanın Önemi ve Özellikleri

Stratejik planlama aslında bir planlama sürecidir. Bu sürecin klasik anlamda, planlama çalışmalarından farkı, stratejik bir yaklaşımla ele alınmasıdır. Yani, geleneksel biçimde, ciddi analizlere dayanmadan, geçmişten gelen alışkanlıklarla planlama çalışmasının yapılması anlayışına dayanmaktadır. Günümüzde hızla değişen ve gelişen şartları da dikkate alarak, kurumun kendi iç yapısı ve bulunduğu çevrenin mevcut durumu, gelişme trendi de dikkate alınarak planların yapılmasını öngörmektedir. Değişken ve yoğun rekabet ortamında işletmeler açısından stratejik planlamanın önemi daha da artmaktadır. Ancak bu çalışmalardan beklenen yararları sağlaması için, planlama sürecinin köklü şekilde revize edilmesi gerekmektedir.<sup>122</sup>

Stratejik planlama; yerinde gerçek bilginin toplanması, öngörülerin yapılması ve strateji seçeneklerinin içsel anlamada tutarlı, zamanında ve bütünleşmiş bir yapıda belirlenmesi ve değerlendirilmesi için ortaya konan bir dizi örgütsel görev tanımı ve sürecidir.<sup>123</sup>

Stratejik planlama sayesinde kurum ve organizasyonlar, belirli terimlerle misyonlarını tanımlayarak kendilerine iyi bir yön ve amaç belirlemesi yapabildiklerini keşfetmişlerdir. Bu sayede kurumlar, hızla değişen çevreye uyum

<sup>121</sup> ARIN, N., *2000'li Yıllara Girerken Strateji Oluşturma ve Stratejik Planlama*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi FBE İstanbul, 1997, s.3-4.

<sup>122</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 23.

<sup>123</sup> CAMILIUS, J.C., ve K.D. DATA, *Managing Strategic Issues in a Turbulent Environment*, Long Range Planning, Vol 24, No 2, 1991, s.68.

sağlama şansını yakalamışlardır. Stratejik planlama, kurumların kesin hatlarıyla kapsamını belirlemede de yardımcı olmaktadır. Böyle bir süreç de planların ve çalışmaların formüle edilmesini sağlayarak, kurumların hedef ve amaçlarına ulaşmasını kolaylaştırmıştır.<sup>124</sup>

#### 1.4.8 Stratejik Planlamanın Yararları

Organizasyonlar belli bir amaca ulaşmak için örgütlenen yapılar oldukları için bir örgütün karşılaşacağı sorunlarla baş edebilmesi için tüm örgütün katkılarıyla planlanmış bir stratejiye göre hareket etmesinin şüphesiz örgüte sağlayacağı yararlar vardır. Stratejik planlama kurumlara belirsiz, değişken ortamlarda ne yapmaları gerektiği, eğilimlerini hangi yönde belirlemeleri gerektiği konusunda yardımcı olan önemli bir yönetim sistemidir. Stratejik planlama organizasyonun büyümesi, sürekliliğinin sağlanması ve güçlü olması amacına yöneliktir. Stratejik planlama sayesinde organizasyonlar kıt kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanabilir, geleceğe ve krizlere daha hazırlıklı olabilir, halkın hizmetlerinden tatminini artırabilir.<sup>125</sup>

Maliye Bakanlığının Stratejik Plan Hazırlık Programı ise kamu açısından stratejik planlamanın beraberinde getireceği faydalar şu şekilde ifade etmektedir:<sup>126</sup>

Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olur; Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturur; Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlar; Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirir; Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle, kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri

<sup>124</sup> ÜZÜN, C., *Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2000, s.43

<sup>125</sup> ÖZGÜR, H., *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim: Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed.: Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.234.

<sup>126</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, *Stratejik Plan (2008-2012) Hazırlık Programı*, Ankara 2006, s. 3.



doğrultusunda şekillendirmesini sağlar; Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştırır; Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandırır; Kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştirir; Politika önceliklerinin tespitine imkan sağlar; Planlamaya ilişkin idari kapasite geliştirilmiş olur; Düzenleyici etki analizine yönelik bilgi ve veri sağlar; Kurumların gelecek tasarımı ortaya konulur.

Bryson ise stratejik planlamanın temel yararlarını: stratejik düşünce ve davranışı artırması, kurumsal gelişmiş kararlar almayı kolaylaştırması, çalışanların sorumluluk ve performanslarını artırması ve de çalışanların gelişimine katkıda bulunması şeklinde gruplandırmakta ve incelemektedir.<sup>127</sup>

Planlamanın, yönetimi sistematik düşünmeye sevk ettiği, kurum yetkilileri ve yöneticileri arasında iletişimi güçlendirdiği, kurum amaçlarının önceden belirlenmesini sağladığı ve kurum harcamalarının daha koordineli şekilde yürütülmesine yardımcı olduğu bilinmektedir. Strateji belli amaçlara ulaşmak için araçların kullanılma şekli ise, stratejik planlama da organizasyonun amaç ve hedefleriyle değişen pazar fırsatları arasındaki uyumun korunması ve yönetilmesi şeklinde ifade edilebilir.<sup>128</sup>

Çomaklı'ya göre, strateji ve planlama kavramları karıştırılan ve bazen bir biri yerine kullanılan kavramlardır. Ancak, strateji kavramı, uzun süreli seçimler ve amaçlarla ilgili iken Plan kavramı amaçlara ulaşmak için araçlar ile yolların kararlaştırılması ve neyin, nerede, niçin, hangi sürede yapılacağının önceden belirlenmesidir.<sup>129</sup> Plan, bilinen bir gelecek üzerine tasarlanır ve statik ortamlarda alınması beklenen sonuçlar ile ilgili iken, strateji yaratma ise dinamik bir olgunun ifadesidir. Belirsizlikler ve değişikliklerin olduğu ortamlarda organizasyonun planlanan hedeflerine ulaşması için kendisini konumlandırması amacına yöneliktir. Değişikliklerin ne zaman ve nasıl ortaya çıkacağı bilinmediğinden stratejiler belirli bir zaman çizelgesine göre oluşturulamazlar. Belirli bir süreç

<sup>127</sup> BRYSON, J., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, s.7

<sup>128</sup> KARAKAŞ, Ş., *Stratejik Planlama*, [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl\\_gos.php?nt=129](http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=129) (06.12.2006).

<sup>129</sup> ÇOMAKLI, Ş. E., *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007, s.22.

içinde tanımlanamadığı ve kesin bir sonucu olmadığı için strateji yaratmak bir sanattır.<sup>130</sup>

Stratejik yönetim, kurumun gelecekte yer alacağı pozisyonu belirlemeye yönelik süreci kapsamaktadır. Stratejik yönetim sürekli iyileştirme ve kaliteye yönelik çabalar, bütçeleme, kaynak planlaması, program değerlendirme performans değerlendirme ve raporlama faaliyetlerini bütünsel hale getirir.<sup>131</sup>

Plan yapmak ve kuruluşu bu plan doğrultusunda yönetmek, kuruluş yönetiminin ana işlevlerindedir. Genel yönetimin sahip olduğu planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol özelliklerini de kapsamaktadır.<sup>132</sup> Stratejik planlama, siyasi seçeneklere ve sınırlı kaynaklara dayanarak orta ve uzun vadeli sorunların ele alınması gereğini yansıtmakta<sup>133</sup> ve örgütün kendisi için belirlemiş olduğu yüksek amaçlara ulaşabilmesi için devamlı olarak kendini geliştirmeye yönelik bir araç<sup>134</sup> olduğu kabul edilmektedir.

Bu bağlamda stratejik yönetimde, aşağıdaki soruların sorulması ve analiz edilmesi, büyük önem taşımaktadır: Strateji nedir? Strateji niçin, ne zaman, kimler tarafından ve nasıl oluşturulmalıdır? Bu stratejilerle nereye ulaşılması hedeflenmektedir?<sup>135</sup>

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara

<sup>130</sup> BÜTÜNER, H., (2005)., *Stratejik Planlama Sistematiği*, V. Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu, <http://www.ceterisparibus.net>, (20.10.2005), s.511.

<sup>131</sup> Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü - Gelişim Planlama Kurulu, *Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi*, Bursa: Kasım 2002. [http://www20.uludag.edu.tr/~kurullar/GPK/SP\\_Guideline.htm#\\_ftn2](http://www20.uludag.edu.tr/~kurullar/GPK/SP_Guideline.htm#_ftn2) (17.06.2008).

<sup>132</sup> DİNÇER, Ö. ve Y. FİDAN, “*İşletme Yönetimi*”, 1. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 211.

<sup>133</sup> MORATA, F., “*Yerel yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği*”, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, İstanbul: Uluslararası Sempozyum Tebliği, Pendik Belediyesi Kültür Yayınları-21, 24 Ocak 2004, s. 229.

<sup>134</sup> COOK, W. J., *Strategic Planning For America's Schools*, Arlington: American Association of School Administrators, 1990.

<sup>135</sup> SARAÇ, O., “*Benchmarking ve Stratejik Yönetim*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 56, Ocak-Mart 2005, s. 68-69.

ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır.<sup>136</sup>

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun durumdadırlar. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması halinde kamu kurumları, varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirebilir, politika ve önceliklerini ortaya koyabilir ve performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilirler. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyetini esas alınarak, planlama sürecine, ilgili tüm taraflar dahil edilebilir. Stratejik planların hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri de bu planlara dayalı olarak oluşturulabilir.<sup>137</sup>

#### 1.4.9 Stratejik Planlamanın Diğer Planlama Türlerinden Farkı

Kurumun çevresi ile ilişkisini, konumunu anlamaya, değişen çevresi içinde yön ayarı yapmaya önem veren stratejik planlama, geleneksel planlama anlayışında yaygın olan, kurumun içine odaklı sorun çözme yaklaşımı yerine, dış çevreden başlayarak kurumun içine bakış açısını ön plana taşıyan bir yaklaşımdır. Bu özelliği, çevresel gelişmelerin izlenmesini, eğilimlerin sürekli ve etkin bir biçimde çevrenin talepleri, kurumun istekleri ve kurumun yetenekleri arasında uyum ve dengeyi sağlayan stratejinin saptanmasını sağlar.<sup>138</sup>

Yapılacak değişiklikler ve atılacak adımlar belirlerken kurum içinde odaklanmayı getiren bir yaklaşım olarak stratejik planlamanın önemli bir diğer farkı da ayrıntılı ve sayısal planlar üretmek yerine, yeni fikir ve bakış açıları aramaya yönelik kavramsal ve niteliği önceleyen bir planlama felsefesi olması ve önceliğin tutarlı ve anlaşılabilir bir gelecek resmi çizmeye verilmesidir.<sup>139</sup>

<sup>136</sup> ŞEN, M. L., “*Stratejik Plan, Performans Değerlendirmesi ve Kent konseyi*”, Birlik Dergisi, İstanbul: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayın Organı, Yıl:5, Sayı:3, (Ekim-Kasım-Aralık), 2006, s. 28.

<sup>137</sup> Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Ekim- 2003, s. 59.

<sup>138</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.7.

<sup>139</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.7–8

Stratejik planlamanın, uzun süreli olması da onu diğer planlama türlerinden ayıran bir özelliğini yansıtır.<sup>140</sup>

Özetleyecek olursak, stratejik planlama, etkin ve verimli bir yönetim için sistematik bir yaklaşımdır ve stratejik bir süreç sonucu oluşmaktadır. Kurumun mevcut durumu, misyonu, paydaş beklentileri, çevresel faktörler doğrultusunda, stratejik amaç ve hedeflerle vizyona ulaşmak için bir dizi yönetsel sürecin uygulanmasını gerektirir.

## 1.5 STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Kamu sektörü için önerilen modellerde kamunun kendine özgü kuralları gereği kimi eklemeler ya da değişiklikler yapılsa da tüm stratejik yönetim kitaplarında ve DPT tarafından hazırlanan Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda stratejik planlama süreci şu bileşenlerden oluşmaktadır:<sup>141</sup>

Vizyonun, misyonun ve amaçların belirlenmesi; Strateji formülasyonu (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT) analizleriyle dışsal analiz, içsel analiz ve stratejik seçim); Strateji uygulaması (işletme düzeyinde uygulama, divizyon düzeyinde uygulama, fonksiyon düzeyinde uygulama ki buna bağlı pazarlama politikaları, finans politikaları, operasyonel politikalar, insan kaynakları politikaları); Stratejik kontrol (örgütsel yapının uyarlanması, entegrasyon ve kontrol sistemlerinin seçimi, çatışma-politika-değişim, strateji yapı-kontrol uyumu ve geri besleme).

Batıda kamu ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar için sıkça kullanılan stratejik planlama modeli ise sekiz basamaklı bir süreçte tanımlanmaktadır:<sup>142</sup>

Bir stratejik planlama süreci başlatıp, bunun üzerinde mutabakat sağlamak; Kurumun var oluş nedenini oluşturan temel misyonunu belirlemek; Belirlenen misyona uygun temel hedefleri ortaya koymak; Kuruluşun sahip olduğu güçlü ve zayıf yönleri ve karşı karşıya olduğu fırsat ve tehditleri belirlemek amacıyla iç ve dış çevre değerlendirmesi yapmak; Bu analizlerden hareketle kurumun karşı

<sup>140</sup> EREN, E., *Stratejik Yönetim*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, Eskişehir, s.40-41.

<sup>141</sup> AKINCI, V. B. ve E.P. BAYTEKİN, (2004). *Kamu Bürokrasinde Stratejik Yönetim: İyi Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme*, 4. Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri, Set 10, s. 304.

<sup>142</sup> CAN, T., *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E., Ankara, 1996, s.44-45.

karşıya olduğu temel stratejik sorunları tanımlamak; Sorunları çözümlenecek stratejiler geliştirmek; Ulaşılan noktada başarıyı sağlamak için bir vizyon yaratmak; Geliştirilen vizyonun kılavuzluğu eşliğinde alınan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek.

### 1.5.1 Durum Analizi

Kurumun mevcut durumu ortaya çıkartmayı amaçlayan Durum Analizi, kurum ile çevresi arasında ilişkilerin analiz edilerek kurumun yönünün ve amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsis edilmesi faaliyetlerinin bütünü ifade eder. Durum analizi, gelecek yıllarda bir kurumun hedeflerinin ne olması, yönetim felsefesini ne şekilde oluşturması gerektiğini belirlemek amacı ile yapılır.<sup>143</sup>

Hunger ve Wheelen'e göre, "dışsal tehditler ve içsel zayıflıklar üzerinde çalışarak, dışsal fırsatlar ve içsel güçler arasında stratejik bir uyum bulmaya yönelik en üst yönetim girişimini gerektiren"<sup>144</sup> Durum Analizi kapsamında genel olarak, "Kuruluşun hangi tarihte hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğu, bugüne kadar geçirdiği temel aşamalar, kritik evreler ve önemli yapısal dönüşümlerin analitik bir bakış açısıyla değerlendirildiği"<sup>145</sup> bu aşamada, "kuruluşun yükümlülüklerinin tespiti yapılır. Kuruluşa görev ve sorumluluklar yükleyen, kuruluşun faaliyet alanını düzenleyen mevzuat gözden geçirilerek yasal yükümlülükler listesi oluşturulur. Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizinin çıktıları daha sonraki aşamada kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlar.<sup>146</sup>

Durum analizi, kurumun faaliyette bulunduğu genel ve sektörel çevre unsurlarının mevcut durumunun incelenmesi ve kurum içindeki unsurların değerlendirilmesiyle ilgilidir ve bilgi toplama ve değerlendirme, İç çevre analizi, Dış çevre

<sup>143</sup> ÖZTEMEL, E., *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001, s.156.

<sup>144</sup> HUNGER, J.D., ve T.L. Wheelen, *Strategic Management*, Reading Massachusetts, 1993, s.157)

<sup>145</sup> Maliye Bakanlığı (2004) *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Ankara, s.27.

<sup>146</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006, s.16.

analizi evrelerini kapsar:<sup>147</sup> Yönetim, üstünlükler ve zayıflıklar için iç çevreyi, fırsatlar ve tehditler için dış çevreyi tarar. Bunlar kurumun geleceği için en önemli unsurlar olduğu için stratejik unsurlar olarak adlandırılır.<sup>148</sup>

Narinoğlu'na göre "Neredeyiz?" sorusu Durum Analizine giriş kapısı olarak kabul ediliyor. Bu soruyu dört niyetle sorup cevaplayabiliriz:<sup>149</sup>

Objektif olarak her şeyimizle gerçekten bugün neredeyiz? Rekabet, yarış, gelişme savaşları ve pay kapma çabalarında neredeyiz? Hangi ortamda bulunuyoruz? İç ve dış Şartlar, çevre, dünya nerede, biz neredeyiz? Nerede olmak istediğimizden bakışla bugün neredeyiz?

Üst kademelerden başlayarak alt kademelere doğru ilerleyen Stratejik planlama sürecinde, kurumun stratejik yönünü kararlaştırmak üst kademe yönetiminin sorumluluğunda olmasına rağmen, iç ve dış çevre hakkında bilgiler, daha çok bölüm yöneticilerinden ve diğer yönetici gruplarından elde edilir.<sup>150</sup> Çevrenin taranması, dış ve iç çevredeki bilgilerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve kurumdaki anahtar kişilere yayılması demektir. Dış Çevre, kurumun dışında bulunan ve genellikle üst yönetimin kısa vadede kontrolünde olmayan değişkenleri (fırsatlar ve tehditler) ifade ederken, İç Çevre örgütün kendi içinde olan ancak üst yönetimin kısa vadede kontrolünde olmayan değişkenleri (üstünlükler ve zayıflıklar) ifade eder.<sup>151</sup>

### **1.5.1.1 Çevre Analizi**

Çevre analizi sayesinde, güçlü yanların üzerine gidilip, zayıf yönler iyileştirilebilir ve fırsatlar değerlendirilip tehditlerden kaçınılabilir ve bu sayede gerçekçi bir stratejik plana ulaşılabilir.<sup>152</sup>

<sup>147</sup> ÜLGEN, H. ve S.K., MİRZE, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.59-67

<sup>148</sup> HUNGER, J.D., ve T.L. Wheelen, *Strategic Management*, Reading Massachusetts, 1993, s.5

<sup>149</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Şubat 2007, s.325.

<sup>150</sup> DİNÇER, Ö., *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004.

<sup>151</sup> HUNGER, J.D., ve T.L. Wheelen, *Strategic Management*, Reading Massachusetts, 1993, s.6.

<sup>152</sup> ALPKAN, L. H., (2003) "*Strateji Belirleme Sürecinin Kapsamlılığı*", [http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi\\_2/m00022.pdf](http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi_2/m00022.pdf), s.7.

Dış çevre analizi sonucunda sadece mevcut durum tespit edilmekle kalmıyıp aynı zamanda gelecekle ilgili tahminler yapılır veya senaryolar oluşturulur. Gelecekte oluşacak çevre şartlarının kuruluşu nasıl, ne ölçüde ve ne yönde etkileyeceği tartışılır. Çevrede meydana gelebilecek ve kuruluşun kontrol edemeyeceği gelişmelere karşı kuruluşun alternatif planlar hazırlaması söz konusu olabilecektir. Bu çerçevede, geleceğe dair alternatif senaryolar üretilerek hazırlık yapılır. Gelecekte her an beklenmedik bir gelişmenin olabileceği varsayımından hareketle, bu tür durumlara hazır bir tutum içinde sürekli olarak gelişmelerin izlenmesi gerekir. Bu yaklaşımın doğal bir sonucu olarak planlar esnek bir yapıya dayanmak ve gelişmelerin seyrine göre sürekli revize edilmek durumundadır.<sup>153</sup>

Dış çevre analizi, kuruluşun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimlerin incelenerek, kuruluş için kritik olan fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Fırsatlar, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen ve kuruluşu avantaj sağlaması muhtemel olan etkenler ya da durumlardır. Tehditler ise, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen, olumsuz etkilerinin engellenmesi veya sınırlandırılması gereken unsurlardır. Dış çevre analizi kapsamında ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, politik, çevresel, teknolojik ve rekabete yönelik etkenlerin belirlenmesi gerekir.<sup>154</sup>

Stratejik planlamada temel amaç örgütü çevresiyle uyumlu kılmaktır. Örgütün devamlı başarısı için, çevreden kaynaklanan olumsuzlukların minimize edilmesi ve çevredeki fırsatlardan maksimum oranda yararlanması çok önemlidir. Stratejik planlama, yalnızca iç bünyeye ilgili olmayıp dış çevreye de büyük önem vermekte, iç çevreyle dış çevreyi birbirleriyle etkileşim, fırsat ve tehditler ile zayıf ve güçlü yönler çerçevesinde uyumlaştırmaya çalışmaktadır.<sup>155</sup>

İç çevre analizi, kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesidir. Güçlü yönler kuruluşun amaçlarına ulaşması için yararlanılabileceği olumlu hususlardır. Zayıf yönler ise kuruluşun başarılı olmasına engel teşkil edebilecek eksiklikler,

<sup>153</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.24

<sup>154</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.23-24

<sup>155</sup> ÖZGÜR, H., *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim: Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed.: Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.224.

diğer bir ifadeyle, aşılması gereken olumsuz hususlardır. Belirlenecek güçlü yönler kuruluşun hedeflerine, zayıf yönler ise kuruluşun alacağı tedbirlere ışık tutacaktır.

### **1.5.1.2 Paydaş Analizi**

Paydaş konsepti ve paydaş analizi 1980'lerin ortalarından beri iş etiği ve toplumsal sosyal sorumluluk gibi alanlarda yaygın olarak kullanılmaktadır.<sup>156</sup> Kuruluş ve toplum birbirini etkilediğinde kuruluş ve onu çevreleyen sosyal gruplar arasındaki ilişkilerin önem derecesi artar. İş ve toplum arasındaki ilişkinin algılanmasında temel düşünce niteliğinde olan Paydaşlık kavramını sınıflandıracak olursak, gönüllü-gönülsüz, resmi-resmi olmayan, iç paydaşlar-dış paydaşlar, birincil-ikincil paydaşlar şeklinde gruplandırmak olasıdır.

Stratejik planı yerel idareyle birlikte sürece katarak yapan kurum ve kuruluşlar ortak paydaş olarak nitelendirilirken, paydaşlar stratejik planı yapan ya da yapım sürecine doğrudan katılan, veri ve bilgi aktaran örgütlü kuruluşlardır. Kurumun bir parçası ya da çalışanı olmayan paydaşlara dış paydaş denilirken, kurumun hizmet ve görevini yerine getirmesinde aktif rol oynayan paydaşlara iç paydaş adı verilmektedir.<sup>157</sup>

Stratejik planlama sürecinde paydaş analizi ile planlama sürecinin ilk aşamalarında paydaşlarla etkili bir iletişim kurularak bu kesimlerin ilgi ve katkısının sağlanması, paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi, kuruluşun faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine engel oluşturabilecek unsurların saptanması ve bunların giderilmesi için stratejiler oluşturulması, paydaşların birbirleriyle olan ilişkilerinin ve olası çıkar çatışmalarının tespiti, paydaşların kuruluş hakkındaki görüşlerinin alınmasıyla kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesi, paydaşların hangi aşamada katkı sağlayacağını tespit edilmesi, paydaşların görüş, öneri ve

<sup>156</sup> BATI, G. B., *Paydaş Teorisi ve Bankalarda Paydaş Analizi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE, Bursa, 2006, s.2.

<sup>157</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.20)



beklentilerinin stratejik planlama sürecine dâhil edilmesi, planın bu kesimlerce sahiplenme ve uygulanma şansına ulaşmak amaçlanmaktadır.<sup>158</sup>

### 1.5.1.3 GZFT (SWOT) Analizi

Stratejik yönetim sürecinde anahtar noktalardan biri, kuruluşun güçlü-zayıf yönlerini, çevresel fırsat ve tehditlerle birlikte ele alıp karşılaştırmaktır. Kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılabilir temel yöntemlerden birisi SWOT analizi diye de bilinen GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Genel anlamda GZFT, kuruluşun kendisinin ve kuruluşu etkileyen koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. İngilizce’de SWOT S=Strengths (Güçlü Yönler), W=Weakness (Zayıf Yönler), O=Opportunities (Fırsatlar), T=Threats (Tehditler)’i ifade etmektedir. Türkçede SWOT yerine yer yer kullanılan GZFT ise G=Güçlü Yönler, Z=Zayıf Yönler, F=Fırsatlar, T=Tehditler’e karşılık gelmektedir. GZFT Analizi, kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılan sistematik bir yöntemdir.

Bu kapsamda, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ile kuruluş dışında oluşabilecek fırsatlar ve tehditler belirlenir. Bu analiz stratejik planlama sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil eder.<sup>159</sup> Örgütün iç ve dış çevresinin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi ilkesine dayanan GZFT analizi, örgütün karşı karşıya kaldığı fırsat ve tehditlerin tespitinde, örgütün güçlü ve zayıf yönlerinin tanımlanmasında oldukça etkin bir yöntemdir.<sup>160</sup>

GZFT analizi dört önemli konuda çalışma yapmayı amaçlar, organizasyonun güçlü-zayıf yönler ile çevresel fırsat-tehditler arasındaki ilişkiyi inceler.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.18

<sup>159</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.23

<sup>160</sup> ÇUKURÇAYIR, M.A ve EROĞLU, H. Tuba, “*Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi*”, Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi, Derleyen: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.246).

<sup>161</sup> ÖZYURT, H. ve M. Çetin, (2000) *Rekabet Stratejileri Belirlemede SWOT Analizinin Rolü*, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 1,s.63; Taşkın, A. ve F. Güneri, (2005), *Strateji Geliştirmede A’Wot Hibrit Metodu Kullanımı ve Türk Kimya Sektöründe Bir Uygulama Çalışması*, V. Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu, <http://www.ceterisparibus.net>, (20.10.2005), s.504.

Kurumun kendi fotoğrafını çekmesi de denilebilecek olan güçlü ve zayıf yönler analizinde, kurum kendisinin içyapısıyla ilgili konularda bilgi sahibi olacaktır. Dolayısıyla bilgi sahibi olduğu bu konularda bir olumsuzluk görülümüşse düzeltilmesi için neler yapılacağı ya da olumlu ve iyi yönlerinin daha da iyi bir hale gelmesini veya gelecekte olumsuz bir tablo ortaya çıkmaması için alması gereken önlemleri belirleyebilecektir.

GZFT analizinin en önemli yönü organizasyonun hem iç hem de dış değerlendirilmesine imkân tanınmasıdır. Örgütsel başarı için örgütteki yapı ve sistemin, çalışanlarının durumunun, çevre ve çalışma ortamının, teknoloji yapısının, müşteri profilinin, örgüt kültürünün, performans göstergelerinin, enformasyon akışının vb. tüm unsurların dikkate alınması gerekir. GZFT analizi, bu tür bir değerlendirmeye imkân sağlar.<sup>162</sup>

GZFT analizinin belli başlı iki yararı bulunmaktadır. Birincisi GZFT analizi yapılarak kurumun mevcut durumu ortaya konur. İkincisi GZFT analizi, kurumun gelecekteki durumunun ne olacağını tahmin ve tespit etmeye yarayan bir gelecek durum analizi yapmamızı sağlar. Buradan hareketle, GZFT analizi, “yakını ve uzağı görmemizi sağlayan bir gözlük” olarak değerlendirilebilir.<sup>163</sup>

Böylece, bu analiz daha sonraki aşamalarda örgütün geleceğinin tasarlanması olan misyon, vizyon, ve ilkeler doğrultusunda stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ışık tutacaktır.<sup>164</sup>

GZFT analizi, üçüncü kişi ve örgütlere o kurumun güçlü olduğu, kolay kolay sendeleme yaşamayacağı ve güven duyabileceği yönleri ile örgütün içyapısında acil tedbirlerin alınması gerekli olan, aksi durumda örgüt çalışmalarını olumsuz yönde etkileyecek zayıf yönleri hakkında bilgi verir. Yine bu analizde

<sup>162</sup> DEVRİM, B., *Strateji Formülasyonu: SWOT Analizi, Kurumsal Karne, Kalite Fonksiyon Yayılımı, Sun Tzu'nun İşletme Yönetimi Stratejilerinin Bütünleştirilmesi Üzerine Bir Çalışma* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006, s.3

<sup>163</sup> AKTAN, C. C., “*Stratejik Yönetim ve SWOT Analizi*”, <http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/swot.htm> (27.01.2007)

<sup>164</sup> PARLAK B. ve Z. SOBACI, *Kamu Yönetimi*, 1. Baskı, Bursa: Aktüel Yayınları Alfa Akademi, 2005, s. 242-243.

örgütler, hangi dışsal sebeplerle bir avantaj yakalayacağı fırsatları ya da yine hangi dışsal sebeplerle kendileri için oluşacak dezavantajları görebileceklerdir.<sup>165</sup>

### 1.5.2 Gelecek Öngörüsü

Kurumun “Nereye gitmek istiyoruz?” sorusuna cevap aradığı bu aşamada misyon, vizyon ve ilkeler belirlenir. Gidilmek istenen yer belirlendikten sonra “Gidilmek istediğimiz yere nasıl gideriz?” sorusunun cevabı olan stratejik amaç ve hedefler ortaya konur. Misyon, vizyon ve ilkeler bir kurumun kurumsal kimliğine katkıda bulunur.

Gelecek öngörüsü stratejik planın en zevkli bölümüdür. Gelecek kaygı ve umutlarını içerisinde taşır. Umutla bakar iyimser olurken; geçmişin durumuna, birikimlerine bakınca kaygılanır. Stratejik plan sarkaç döngüsünde zıtlıkları dengeleme, çatışmadan geleceğe taşıma işidir. Bu anlamda plan yapıcılarda kimi çatışmalar kaçınılmaz olur. Kaygı-umut, akıl-duygu, birey-toplum, menfaat-fedakârlık, birikim-bölüşüm gibi. Araştırmacılar stratejik plandaki böylesi karşılaştırmaları stratejinin felsefesine bağlar.<sup>166</sup>

Kuruluş sadece isim, amblem ve iş akışı ile tanımlanamaz. Kuruluşun oluşturduğu bilgi birikimi, tecrübesi, uzmanlığı ve geliştirdiği kurumsal tavrı belli bir kurumsal kimlik yaratır. Stratejik planlamanın bir işlevi de kuruluşun kurumsal kimliği ile sunduğu hizmetler arasında daha güçlü bir ilişki kurmaktır. Kamuda, görevlilerin önemli bir kısmı çalıştığı birimin kimliği hakkında fikir sahibi olmakla birlikte, misyon, vizyon ve ilkeler çerçevesinde kuruluşun tamamını kapsayan bir kurumsal kimliği algılamakta güçlük çekmektedir. Stratejik planlama, çalışanları disiplinli bir şekilde bu bütünlüğü algılamaya yöneltir.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> ŞAN, G., *Stratejik Planları Temelinde Belediyelerin Güçlü ve Zayıf Yönlerinin Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, İstanbul, 2008, s.26.

<sup>166</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.348.

<sup>167</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.27)

Stratejik planın başarı veya başarısızlığı gelecek tasarımıyla yatmaktadır. Gelecek tasarımı yerel yönetimin kimlik beyanıdır. İnsana benzetirsek kendini ifade etme biçimidir.<sup>168</sup>

### 1.5.2.1 Misyon Bildirimi

Kurumun, “Varlık sebebim ve amacım ne?” sorularının cevabı olan misyon kavramı stratejik akım içinde doğumunu 1960 yılında Harvard Business Review’de yayımlanan Ted Levitt’in kaleme aldığı ve birçok işletmenin yanlış bir iş tanımına sahip olduğunu belirttiği “Marketing Myopla” adlı makaleyle borçludur.<sup>169</sup>

Misyon örgütlerin varlık nedenlerini veya kendilerini nasıl gördüklerini açıklamak için kullanılır. Örgütlerin ne tür işler yaptığını hangi iş kolunda olduğunu veya ne tür bir hizmet ürettiğini, hangi tüketici kitlesine yöneldiğini, hangi teknolojik gereksinimlere ihtiyacı olduğu gibi hususları yani mevcut durumu içerir. Misyonun, örgütün stratejisinden önce belirlenmesi gerekir. Misyon stratejinin temelini oluşturur ve stratejiyi daha somut hale getirerek uygulamasına yardımcı olur.<sup>170</sup>

DPT’nin hazırlamış olduğu kılavuza göre, kurumlarda misyon bildiriminde dikkat edilmesi gereken hususlar ile misyon bildiriminde cevaplanması gereken sorular şu şekilde sıralanabilir:<sup>171</sup>

Misyon:

- Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir;
- Hizmetin yerine getirilmesi sürecini değil, amacını tanımlar;

<sup>168</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.348.

<sup>169</sup> YURTSEVEN, H. R., *Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Belirlenmesi ve Bir Uygulama: Çanakkale Kenti*, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1995, s.56

<sup>170</sup> EREN, E. *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, S.19-21

<sup>171</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.27-28.

- Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenir;
- Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir;
- Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanır.

Misyon bildirimini için cevaplanması gereken sorular ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kuruluşun var oluş nedeni nedir?
- Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?
- Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
- Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?
- Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?

Misyon, bir kuruluşun kendisini tanımlaması ile ilgilidir. Kuruluşun faaliyette bulunduğu çevre, hizmetleri, fonksiyonları veya etkinlikleri bu tanımlamanın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Tanımlanmış bir misyona sahip olan bir kuruluştaki çalışanlar ne için, nasıl ve ne şekilde çalışacaklarını daha iyi kavrarlar. Bu da onların gelecekte yapacakları işlerde daha başarılı olmalarına katkı sağlar.<sup>172</sup>

İyi ifade edilmiş bir misyon, kurumun temel özgül amacını ve ürün ve piyasa bazında faaliyet alanını belirleyerek o kurumu benzerlerinden ayırmalıdır.<sup>173</sup> Diğer bir deyimle, Doğan'ın da ifade ettiği üzere, iyi yazılmış bir misyon tanımının, kurumun ana varlık nedenini, kurumun kapsamı ve sınırını, kurumun ayırt edici özelliğini ve kurumun değerlerini yansıtmaması beklenir.<sup>174</sup> Her örgüt yazılı olsun veya olmasın, bir misyona sahiptir. Örgütün her türlü faaliyetinde, çalışanların davranışlarını şekillendiren bu misyon, örgüt sahip ve

<sup>172</sup> DOĞAN, S., (2002), “*İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı:1, s.144

<sup>173</sup> HUNGER, J.D., ve T.L. Wheelen, *Strategic Management*, Reading Massachusetts, 1993, s.6

<sup>174</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.25)

yöneticilerinin inanç ve değerlerine göre oluşmaktadır. Misyon, herhangi bir örgütün en önemli varoluş sebebidir ve stratejik amaçlarını nasıl gerçekleştireceğini belirleyen çerçeveyi oluşturmaktadır. Genel ve stratejik amaçları aynı olan örgütleri birbirinden ayırt etmeye yarayan ve örgütün kimliğini belirleyen temel özellik, misyonla kazanılmaktadır.<sup>175</sup>

Aynı zamanda misyon, bir örgütün amaçlarına açıklık kazandırmakta, şu anda yapmakta olduğu işi niçin yapmakta olduğuna dair bir açıklama getirmektedir. Stratejik yönetim süreci, bir örgütte hangi zaman diliminde başlamış olursa olsun dönüp dolaşıp geleceği yer misyon belirleme noktasıdır.<sup>176</sup>

Misyon, yerel yönetimin var olma nedenini açıklar ve strateji oluşturma sürecinin başlangıcı niteliğindedir. Bu yolla yönetimin hangi hizmetleri nerede ve nasıl sunacağı, hizmet felsefesinin ne olacağı, hangi değerlere sahip olacağı, diğer yerel yönetimlerden farkının ne olacağı belirlenmektedir.<sup>177</sup>

### 1.5.2.2 Vizyon Bildirimi

Esas itibari ile “Nerede olmak istiyorum?” sorusunun cevabı olan vizyon, kurumların gelecekte olmasını arzuladıkları durumun ifadesi olup, gelecekte ulaşmayı planladıkları hedefi tanımlar. Bir kurumun yöresel, ulusal veya küresel boyutlarda farklı vizyonları olabileceği gibi, üst yönetimi, stratejik birimleri ve fonksiyonel boyutlarda da birbirine bağımlı ancak ayrı ayrı vizyonları da olabilir.<sup>178</sup> Diğer bir ifadeyle vizyon bir gelecek duygusudur ve vizyona yüklenecek anlamlar yalındır. Vizyon, ne aşırı derecede amaçların büyütülmesidir ne de içi boş, süslü resmi cümlelerden ibarettir. Oluşturulacak vizyon, çalışanlara kim olduklarını, işletme içindeki görevlerini, rekabetçi değişim ve gelişme için atacakları adımları gösteren anlaşılır, sade bir betimlemedir.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> DOĞAN, S., (2002), “*İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı:1, s.144

<sup>176</sup> BRYSON, J., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, s.67

<sup>177</sup> ÇETİN, S., (2005), “*Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim*”, Türk İdare Dergisi, Sayı 449, s.97.

<sup>178</sup> ÜLGEN, H. ve S.K., MİRZE, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.69

<sup>179</sup> STONE, N., *The Value of Vision*, Harvard Business Review, Vol 74, No 5., 1996, s.1

Vizyon, bir hastalık tedavisi yöntemi olmadığı gibi gelecekle ilgili gaipten haber vermeye yönelik davranış tarzı da değildir. Vizyon, boş hayaller, temelsiz açılımlar, muhtaç günlerde görülen düş ve seraplardan öte bir fenomendir. Böyle olunca, vizyondan inandırıcı, çekici ve gerçekçi bir geleceği tanımlaması beklenir, potansiyelin etkin bir şekilde eyleme ilişkin kullanılmasını kapsamaması düşünülür.<sup>180</sup>

Vizyon, strateji, amaç ve misyonun çıkış ve ilham kaynağıdır. Yerel yönetimler belirledikleri misyonu gerçekleştirmek için kuruluş çalışanlarını nasıl ve ne yöne yönlendirmeleri gerektiğini, vizyonlarını belirleyerek ortaya koyarlar. Vizyonun belirlenmesinde yerel yöneticilerin sahip oldukları inanç, dürüstlük anlayışı, sosyo-kültürel yaklaşım ve ileri görüşlü olabilme yetenekleri önemli rol oynar. Burada önemli olan vizyon beyanında belirtilen hedeflerin hayal denecek kadar ulaşılması güç hedeflerden oluşmamasıdır.<sup>181</sup>

Vizyon, ancak bir örgütün çalışanları tarafından sahiplenildiği ölçüde işlevsel olacaktır. Örgüt çalışanları, bugün yaptıkları işlerin ne gibi bir büyük hedefin gerçekleşmesine katkıda bulunduğunu anlayacaktır. Bu şekilde, bugün ile yarın arasında bir köprü kurulmuş olacak ve yarının ışığında, bugün yapılanlar anlam kazanmış olacaktır.<sup>182</sup>

Kurumsal vizyonun aşağıdaki sorulara yanıt oluşturacak şekilde belirlenmesi, gelecek için açık ve çekici bir resim oluşturulmasına yardımcı olacaktır. Yılmaz ve Akdemir, vizyonun sahip olması gereken genel özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:<sup>183</sup>

- Vizyon, bir gelecek anlayışıdır,
- Vizyon geliştirmek, proaktif yaşamaktan başka bir şey değildir,
- Vizyon, örgütü geleceğe doğru çekmelidir,

<sup>180</sup> SENGE, P., *Beşinci Disiplin*, Çeviren: Ayşegül İldeniz ve Ahmet Doğukan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1998, s.165.

<sup>181</sup> ÖZTEMEL, E, *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001, s.149-151

<sup>182</sup> ÇAKIR, A., "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara - 2008, s.23.

<sup>183</sup> YILMAZ, A. ve AKDEMİR, S., *Örgütlerde Vizyon ve Yönetimi*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2005, s.22.

- Vizyonlar, gerçek ile gerçekleşmesi mümkün olan arasındaki iletişimi kurar,
- Vizyon, insanları arzulanan son noktaya götüren yönü gösterir,
- Vizyon ideal olana değil, işlerin nasıl yürüdüğüyle ilgili pragmatik bilgiye dayanır,
- Vizyon, örgüt ile ilgili olarak hayal edilen gelecektir,
- Vizyon, belirsizlikleri de belirlenmiş nitelikler kadar yakalayabilmektir,
- Vizyonlar, arzulanan geleceğin habercileridir,
- Vizyon, “Ne?” sorusunun yanıtıdır,
- Vizyon bir yöneticilik kavramıdır. Yöneticinin zihnindeki, başında bulunduğu birimin gelecekteki konumu ve görünümü ile ilgili hayalini ifade eder,
- Vizyon, ulaşmak istediğimiz durumu tanımlayan, nitelikli bir hedef seçimidir,
- Vizyon altında stratejilerin, amaç açıklamalarının, proje ve girişim kavramlarının toplandığı bir çatıdır,
- Vizyon, örgüt üyeleri açısından bir meydan okumadır, çünkü son tahlilde onları değiştirmeye zorlayacaktır,

Aşağıda yerel yönetimlere örnek olacak birkaç Vizyon cümlesi verilmiştir.<sup>184</sup>

“Kendi kendini yöneten belediye”

“Zamanı hizmete dönüştüren belediye”

“24 saat hizmet üreten belediye”

---

<sup>184</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.350.



“Öncü belediye”

“Kendi yağıyla kavrulan belediye”

Vizyonun parlak buluşlar olması gerekmez. Çok iyi bilinen, açık ve sade fikirlere oluşması paylaşımı kolaylaştırır, önemli olan çevrenin beklentilerine hizmet etmesi, gerçekçi olması ve kabul görmesidir.

### 1.5.2.3 İlkeler (Temel Değerler)

Stratejik plan temel değerler üzerine oturur. Kurumsal değerleri, yönetim biçimini ve kurumsal davranış kurallarını ifade eder. Şeffaflık, eşitlik, katılımcılık, ahlaki değerler ve kalite anlayışı ilkelere örnek olarak verilebilir. Bir kuruluşun ilkelerini ortaya koymak, stratejik planlama için önemlidir. Çünkü ilkeler, kuruluşun misyonu ve vizyonunun gerisinde yatan değer ve inançların temelidir. Bu ilkeler kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder. Hayata geçirilen ilkeler, kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlardır.<sup>185</sup> Temel değerler, kuruluşların davranış ve geleceğini birkaç yönden etkiler. İlk olarak kurumsal değerler, kurumun hangi faaliyetlere girebileceği konusunda kısıtlama getirebilir. İkinci olarak, değerler, kuruluşun “yapmak/olmak istedikleri” konusuna içerik kazandırarak, kurumu başka kurumlardan ayıran/farklılaştıran özellikler yaratır. Bu özellikler ve getirdikleri öncelikler, vizyon ve misyon tanımlarına içerik kazandırır. Üçüncü olarak, değerler, kendileri yapılacak işlerle ilgili karar niteliğinde olmamakla birlikte, kapsam içindeki işlerin yapılış şekli ve alınacak kararlar hakkında yol gösterirler.<sup>186</sup>

Değerler kurumda herkes tarafından benimsenir ve açık, seçik, anlaşılır şekilde beyan edilir. Değerler her zaman yazılı olamayabilir. Yazılı hale getirilmesi daha faydalıdır. Burada dikkat edilecek nokta, kurumun temel değerleriyle çalışanların temel değerlerinin uyumu gerekir. Aksi halde kurum içi çatışma doğar. Stratejik plan hazırlanırken buna dikkat edilir. Temel değerler ve ilkeler kurumda zaten var olan, yönlendiren öğeler iken bunlar yeniden

<sup>185</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 92.

<sup>186</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.23

tartışılarak liste olarak ortaya çıkarılır. Temel değer hazırlanırken kopyalama ve taklit tehlikesi bulunur. Dikkat edilmesi gereken kelimelerin kendisi değil içinin doldurulmasıdır. Yerel yönetimi dolu dolu temsil eden kavramlar benimsenmelidir.<sup>187</sup>

Temel değerler kuruluşlar için büyük önem arz etmektedir. Çalışanların bulunduğu kurumun temel değerlerini benimsemesi zamanla bunu bir kültür haline getirecektir. Ve gelen her yeni çalışana bu kültür eski çalışanlar tarafından aşılanacaktır.

#### 1.5.2.4 Amaçlar

Uzun dönemde gerçekleştirilmesi hedeflenen sonuçları ifade eden amaçlar, kuruluşun genel bir çerçevede ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu gösterir. Genel ve kuruluş işlevini daha ileri bir noktaya götürecek nitelikte olmalı, ama aynı zamanda gerçekçi ve ulaşılabilir bir özellik taşımalıdır.<sup>188</sup> Amaçlar ulaşılacak istenen sonuçların kısa vadeli ifadeleri olmayıp, 3-5 yıl gibi bir sürede gerçekleştirebilecekleri sonuçların tanımlarıdır. Genelde amaçlar açık uçlu tanımlardır. İstenilen sonuca ne zaman, ne ölçüde ulaşılmasının belirtilmesinden ziyade, genel olarak ne yönde gidileceğinin, ya da nereye odaklanılmasının istendiğini belirlerler.<sup>189</sup>

Amaçlar sayesinde öncelikler belirlenir. Öncelikler zaman, beceri ve kaynak yatırımımızı nereye yoğunlaştıracağımızı gösterirler. Acil olanlar üzerine yoğunlaşıp, daha az istenen ya da önemli olanları elimine etmemizi sağlarlar. Diğer bir ifadeyle, herkesi mutlu edebilmek için her şeyi yapmaya çalışıp da sonuçta hiç kimseyi memnun edemeyen konumuna düşmek yerine, gerçekten önemli ve gerekliliğine inandığımız şeylere yoğunlaşmamızı sağlarlar.<sup>190</sup>

Stratejik planın ayrıntılarına ilişkin çerçeveyi amaçlar oluşturur. Amaçlar misyon ifadesinden daha belirgin olmakla birlikte yaratıcılığı ve yeniliği

<sup>187</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.352.

<sup>188</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 94-95.

<sup>189</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.70

<sup>190</sup> KOTEEN, J., *Stratejik Management in Public and Non Profit Organizations*, 1991, s.122.

özendirici olacak kadar yeterli genelliğe sahiptirler. Amaçlar bir bütün olarak kurumun stratejik yönünü belirler. Buna bağlı olarak, program ve faaliyetler arasında birleştirici bir rol oynarlar. Özel vurgu gerektiren öncelik derecesi yüksek ya da acil sorunlar da amaçlar içinde yer alır. Bu tarz yüksek öncelikli sorunlar ya da konular “yap ya da bırak” tarzı bir karaktere sahiptirler.

Amaçların belirlenmesi, stratejik planlama süreci içerisinde oldukça önemli bir basamağı oluşturmaktadır. Gerek örgüt misyonunun işaret ettiği büyük görevin hakkıyla tamamlanabilmesi ve gerekse vizyonun içerdiği ideal geleceğe emin adımlarla yürüyebilmek için yönümüzü çok iyi belirlememiz gerekir. Bu yön ve bizi oraya taşıyacak hedefler ancak iyi tanımlanmış amaçlarla mümkündür. Amaçlar ve üstlendikleri fonksiyonun önemi ortadadır ancak amaçların bu işlevi yerine getirmesi bir takım şartlara bağlıdır.<sup>191</sup>

Kuruluşlar amaçlarını bazı kurallar dâhilinde belirlemelidir. Bu bağlamda SMART analizi adı verilen yöntem bu anlamda yararlı olacaktır. Adı geçen analize ait bileşenlerin anlamları şöyledir:<sup>192</sup>

S (Specific-Özgün): Amaçlar, özlü bir biçimde yazılmalı ve durumun ne zaman, nasıl ve nerede değiştiği belirtilmelidir.

M (Measurable-Ölçülebilir): Amaçlar, gelişmelerin ve sürecin ölçülebileceği şekilde belirlenmelidir.

A (Achievable-Erişilebilir): Çalışanların motive olabilmesi için bazı zorluklar bulunmalıdır ancak bunlar ulaşılabilir olmalıdır.

R (Realistic & Relevant-Gerçekçi ve Bağlantılı): Gerekli örgüt önceliklerine yoğunlaşılmalıdır.

T (Time-bound - Zaman sınırlı): Hedefin gerçekleştirilmesi için gerekli zaman çerçevesi belirlenmelidir.

---

<sup>191</sup> CAN, T., “*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E., Ankara 1996, s.67.

<sup>192</sup> AKGEMİCİ, T., *Stratejik Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.29

Sonuç olarak amaçlara ulaşma başarısı yerel idarenin kritik başarı göstergesi olacaktır.

### 1.5.2.5 Hedefler

Hedefler, belirlenmiş bulunan stratejik amaçların kuruluşun bölümlerine göre ayrıntılı hale getirilmiş nihai durumudur.<sup>193</sup> Amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir.<sup>194</sup>

Hedefler belirlenirken dikkat edilmesi gereken önemli hususları şöyle sıralamak mümkündür:

- Hedef kesin olmalı ve bir tek konuya işaret etmelidir. Hedef yazılırken net olmaya ve belirsiz soyutlamalardan kaçınmaya çalışılmalıdır.
- Hedef gerçekleştirilecek bir faaliyete değil, bir sonuca işaret etmelidir.
- Hedef mümkünse sayısal olmalıdır.
- Hedefin bir zaman sınırı bulunmalıdır.
- Hedef ulaşılabilir ve dolayısıyla gerçekçi ama aynı zamanda harekete geçirecek kadar da zorlayıcı ve tetikleyici olmalıdır.<sup>195</sup>

### 1.5.2.6 Stratejiler

Stratejik planlama sürecinde, “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusuna cevap niteliğinde oluşturulması gereken uygulama stratejisi, stratejik planın bütünü ile uyumlu ve karşılıklı etkileşime açık bir biçimde

<sup>193</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.33

<sup>194</sup> DİNÇER, Ö., *Stratejik Planlama ve İşletme Politikası*, Beta Basım, İstanbul, 1998, s.144.

<sup>195</sup> ODTÜ, *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002, s.73

oluşturulmalıdır.<sup>196</sup> Kuruluş her bir stratejik amaca ait hedefleri bu başlık altında ayrıntılı olarak açıklayacak ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeleri detaylı bir şekilde anlatacaktır. Hedeflerin açıklanmasında hedeflerle ilgili olarak ortaya çıkan gelişmeler ve varsa politika değişiklikleri ele alınacaktır.<sup>197</sup>

Strateji, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenecek yol olarak tanımlanmaktadır. Amaç ve hedefler doğrultusunda takip edilmesi gereken yolun tespit edilmesi seçenekler arasında tercihler yapılması ve önceliklerin belirlenmesini de beraberinde getirir.<sup>198</sup>

Yerel yönetim stratejik plan çalışmalarında stratejiler, yerel idarenin misyon ve vizyonu ışığı altında üç farklı grupta yapılır. Bu gruplandırma plan yapım aşamasında en çok tartışılan konudur. Ancak yerel idarenin bütününe kapsayan genel stratejiler amaçlar ile bağlantılı olarak ortaya konduktan sonra alt stratejiler veya sektör-alan stratejileri ayırımına geçmek daha doğru olacaktır. Tıpkı işletmelerde alt birimlerin geliştirdikleri stratejilerde olduğu gibi, yerel idarelerde de stratejileri bölümlere ayırmak, idarenin bütünlüğünü bozmayacaktır. Aksine planın uygulama gücünü artıracaktır.<sup>199</sup>

### 1.5.3 Performans Yönetimi ve Göstergeleri

1980'li yılların ikinci yarısında ekonomik ve sosyal dengelerin etkisiyle, işletmelerin sorunlarını çözebilmek adına oluşturulan performans yönetimi şekli, kamu faaliyet alanlarına da uyarlanmaya başlamıştır. Toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, yönetim gibi yönetim teknikleri bu anlayış çerçevesinde kamu sektörüne uyarlanırken hizmetlerin alıcısı durumundaki vatandaş da müşteriye dönüştürmüştür.<sup>200</sup>

<sup>196</sup> ŞENTÜRK, H., *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.99.

<sup>197</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.33

<sup>198</sup> SAĞMANLI, M. ve Ç., ERSEN, *Balanced Scorecard ve Stratejik Odaklı Kurum*, Öneri, Cilt 4, Sayı 6, 2001, s.16

<sup>199</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.362.

<sup>200</sup> KARABEYLİ, L., *"Belediyelerde Performans Yönetimi"*, Birlik, Aralık 2006, sayı.1, s.18.

Performans yönetimi, kurumların hesap verebilirliğini ve ulaştığı sonuçları yönetebilmesini ifade eder. Kurumların performansını etkili bir şekilde icra edebilmesinde performans ölçütlerinin önemli bir rolü vardır.<sup>201</sup> Kurumların hangi ölçüde arzu edilen hedeflere ulaştıklarını performans göstergeleri göstermektedir.

5018 sayılı Kanunda kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir. Buna bağlı olarak Kanun, plan ve bütçe ilişkisini yani uygulama aşamasını performans programı ile sağlanacağını, izleme ve değerlendirme aşamasının ise faaliyet raporları ile gerçekleşeceğini belirtmektedir.

Bu açıdan ele alındığında kamu idarelerinin, hedefler için belirleyecekleri performans göstergelerine planda değil detaylı bir şekilde planın yıllık uygulama dilimini gösteren performans programında yer vermeleri uygun olacaktır. Ancak bu noktada, ihtiyaçlar hesap edilirken maliyetlerin gerçekçi olması gerekir. Faaliyet tabanlı maliyetleme yöntemi önerilmesine rağmen yaklaşık miktarlardan çıkarımlara gidilmektedir.<sup>202</sup>

Performans ölçümünü, “bir devletin sunduğu hizmetlerin kamusal ihtiyaçlara ne kadar yanıt verebildiğini öğrenmek ve açıklamak için yapılan sistematik bir girişim olup, kısaca kamu sektörünün kabul edilebilir bir maliyetle, kaliteli üretim yapıp yapmadığının belirlenmesinde kullanılan bir araç” olarak tanımlamaktadır. Performans ölçüm sistemi bünyesinde performans göstergeleri, girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri altı grupta toplanmaktadır.<sup>203</sup>

Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılacağı için, ölçülebilirliğin

<sup>201</sup> GENÇ, A., “*Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bir Uygulama*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007, s.80.

<sup>202</sup> GENÇ, A., “*Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bir Uygulama*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007, s.81.

<sup>203</sup> *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak*, 2004, s.45-50.

sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmelidir.<sup>204</sup>

Girdi göstergeleri, gerçekleştirilecek bir hizmet için gerekli insan, makine, hammadde, bilgi, enerji, donanım, yer gibi kaynakların yalnızca gerektiği düzeyde kullanılıp kullanılmadığının ölçülmesinde yararlanılan kriterler iken; Çıktı, program, proje veya faaliyetler sonucunda sağlanan ürün, hizmet ya da diğer kalemleri ifade eder. Çıktılar programın ne ürettiğini belirlemede yararlıdır.<sup>205</sup>

Bu bağlamda, performans ölçüm yönetimi de, performans yönetiminin temel yapısını oluşturmaktadır. Bu sistem sayesinde, ölçümler sonucu elde edilen bilgilerin kullanımıyla, kurumların daha iyi yönetilebilmesi ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu kapsamında oluşturulan raporlamaya fayda sağlayabilmeye yönelik olacaktır.<sup>206</sup>

Maliye Bakanlığının hazırladığı Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'ne göre, sonuç göstergeleri, kamu idarelerinin ürettiği ürün ve hizmetlerin, ürünleri kullanan ve hizmetten yararlananlar veya toplum üzerindeki etkilerini gösterir. Bu etkiler, faaliyetin hitap ettiği kitlenin tutum ve davranışlarına, sosyal konumuna, bilgi düzeyine, değer yargılarına ve yeteneklerine bağlı olarak değişir. Bu sebeple, sonuç göstergeleri oluşturulurken ve değerlendirilirken bu faktörlerin sonuçlar üzerindeki etkisi göz önüne alınmaktadır.<sup>207</sup>

DPT, hazırlamış olduğu Kılavuzda, performans programında, performans hedeflerinin belirlenmesi hususunu konu edinmiş ve Göstergeleri, performans

<sup>204</sup> ÇAKIR, A., "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara - 2008, s.73.

<sup>205</sup> BİLGE, S., *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 2006, s.24-25.

<sup>206</sup> AYAN E., "*Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Anlayışı: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği*", Yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi, ISPARTA, 2010, s. 15.

<sup>207</sup> Maliye Bakanlığı (2004) *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Ankara, s.47.

hedeflerine ulaşmada, uygulanan faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlar olarak belirtilmiştir.<sup>208</sup>

Kalite göstergeleri ise, kamu idarelerince üretilen ürün ve hizmetlerin kalitesinin ölçülmesinde kullanılan araçlardır. Kalite göstergelerinin oluşturulmasında, ihtiyaç ve istekleri karşılama, doğruluk, vaktindelik, güvenilirlik ve tüketici güveni gibi hususlar dikkate alınırken, Kalite Göstergeleri, anket düzenlemesi, hata oranının ölçülmesi gibi yollarla elde edilebilmektedir.<sup>209</sup>

#### 1.5.4 Maliyetlendirme

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacının belirlendiği aşama olan Maliyetlendirme sürecinde temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Yerel İdarelerce “maliyetlendirmenin detaylı bir çalışma gerektirdiği, yıllık uygulama programlarının oluşturulmadan maliyetlendirme yapılmasının uygun olmayacağı” kanısı hakim ise de aynı zamanda “belirlenen amaç ve hedeflere kuruluşu ulaştıracak olan faaliyet ve projelerin performans programı kapsamında belirleneceği düşünüldüğünde bu aşamada maliyetlendirme yapılması gerekli görülmemektedir.”<sup>210</sup>

Yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmesi ve faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekir.<sup>211</sup> Ayrıca, “maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile

<sup>208</sup> GENÇ, A., “*Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Ve Bir Uygulama*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007, s.81.

<sup>209</sup> Maliye Bakanlığı (2004) *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Ankara, s.49

<sup>210</sup> ÇAKIR, A., “*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*”, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara - 2008, s.68-69.

<sup>211</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.41



bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.”<sup>212</sup>

### 1.5.5 İzleme ve Değerlendirme

Hızlı değişimin hakim olduğu bir çevrede her şey planlandığı gibi gitmeyebilir. Bu nedenle, stratejik plan ne kadar iyi hazırlanmış olursa olsun, bir takım beklenmedik durumlar ortaya çıkabilir. Bu durumda gerektiği halde planda değişiklik yapmak üzere sürekli bir izleme ve değerlendirme aşamasının oluşturulması gerekir.<sup>213</sup>

Bilge'nin tanımıyla, İzleme, verilen görevlerin amaçlandığı gibi yürütülüp yürütülmediğinin; arzulanan sonuçlara hem niceliksel hem de niteliksel olarak ulaşıp ulaşılmadığının takibi için yönetim tarafından yinelenen işlem ve faaliyetlerin gözden geçirilmesi sürecidir.<sup>214</sup> Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.<sup>215</sup> Bunlara bağlı olarak, Raporlama ise, ölçümlerin sonucunda elde edilen performans başarıları ile ilgili verilerin bir özetinin hazırlanması işlemidir.<sup>216</sup>

İnceleme ve değerlendirme sonucunda; Kuruluşun kurum içi kapasitesinde veya faaliyetini gerçekleştirdiği kurum dışı ortamda temel değişiklikler yoksa; Stratejiler, eylem planları ve faaliyetler planlandığı şekilde gerçekleşiyorsa; Stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşma yolundaki ilerleme beklentilere uygunsuzsa, Plan teyit edilmiş olur ve uygulama devam eder. Buna karşılık yukarıdaki hususlarda değişiklikler olduğu tespit edilirse, beklenmeyen veya arzu edilmeyen

<sup>212</sup> ÇAKIR, A., "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara - 2008, s.74.

<sup>213</sup> CAN, T., "*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*", Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E., Ankara 1996, s.97

<sup>214</sup> BİLGE, S., *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 2006, s.37

<sup>215</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.45

<sup>216</sup> DEMİRBAŞ, T. (2001). "*Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması*", T.C. Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17, Ankara. [http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin1.asp?id=6,\(03.05.2006\),s.81](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin1.asp?id=6,(03.05.2006),s.81); YÖRÜKLER, S., vd, (2003). "*Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*", Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 28, Ankara, [http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin1.asp?id=6,\(03.03.2006\),s.29](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin1.asp?id=6,(03.03.2006),s.29).

sonuçlar ortaya çıkıyorsa veya mevcut stratejik amaçlar ve hedefler yeterli/gerçekçi değil ise, plan gözden geçirilir ve ilgili merciler tarafından yeniden değerlendirilerek güncellenmiş şekliyle uygulanmaya devam edilir.<sup>217</sup>

Sonuç olarak özetlemek gerekirse, stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesini gerektirir.<sup>218</sup>

## 1.6 STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM İLİŞKİSİ

1980'lere gelindiğinde stratejik planlama yerini stratejik yönetime bırakmaya başlamıştır. Aslında, bu stratejik yaklaşımlardan bir kopuş değil stratejik bakış açısının evrimleşip gelişmesinden başka bir şey değildir.<sup>219</sup>

Stratejik planlama, amaç ve hedeflere ulaşabilmek amacıyla gerekli olan strateji ve politikaların belirlenmesi süreci, stratejik yönetim ise, uzun vadede örgütsel performansı istenen ölçüde geliştirebilmek için misyon, amaç ve hedef belirleme, bu çerçevede alternatif stratejiler oluşturma, en uygun stratejiyi seçme, uygulama ve doğrulama ile bu kapsamdaki ayarlamaları gerektiği zamanda yapma çalışmalarını kapsayan bir yönetim yaklaşımıdır.<sup>220</sup>

Bir diğer ifadeyle, stratejik planlama, en iyi ve optimal stratejik kararları yapmaya odaklanırken; stratejik yönetim, stratejik sonuçların üretilmesine odaklanır. Bu stratejik sonuçlar yeni pazarlar, yeni ürünler ve yeni teknolojilerdir. Böylece, stratejik yönetim stratejik planlamadan daha kapsamlıdır. Ancak, stratejik planlama ile pek çok yazar uzun vadeli planlamayı kastetmektedir. Stratejik planlama daha durağan bir ortamda geleceği görmeyi içerirken stratejik

<sup>217</sup> DPT, Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara 2003, s.37

<sup>218</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.45

<sup>219</sup> AKTAN, C. C., *Değişim Çağında Yönetim*, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2003, s.3; AKTAN, Coşkun Can, (2005), *Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim*, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/toplamkalite/aktan-stratejik-yonetim.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplamkalite/aktan-stratejik-yonetim.pdf) (01.02.2006)

<sup>220</sup> TANYAŞ, M., "*Stratejik Planlamada Verimlilik Ölçme ve Değerlendirmenin Önemi*", Birinci Verimlilik Kongresi-Bildiriler, Ankara: MPM Yayınları, 1991, s. 6 (25.10.2006).

yönetim ise sürekli değişim halinde olan çevreye örgütün uyumlu davranabilmesi için dinamik bir yaklaşımı ifade etmektedir.<sup>221</sup>

Stratejik planlama ile stratejik yönetim arasında farklı tanımlar yapılmakta ise de, bunlar tam olarak birbirlerinden net çizgilerle ayrılamaz. Çünkü stratejik planlama, planlanan hedeflere ulaşımın yönetilmesini de gerektirmektedir.<sup>222</sup>

Stratejik planlama bir kurumda görev alan her kademedeki kişinin katılımını ve kurum yöneticisinin tam desteğini içeren sonuç almaya yönelik çabaların bütününe teşkil eder.

Stratejik planlama, örgüt bünyesindeki yöneticilerinin ulaşmayı arzu ettikleri amaçlar ile bu amaçların nasıl elde edileceği ve söz konusu başarının nasıl ölçülerek değerlendirileceği yönündeki kararların alındığı sürekli ve sistematik bir süreci ifade eder. Stratejik yönetim ise, planlanma için gerekli olan araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabaları; planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konması; bunu izleyen süreçte de stratejilerin uygulanmadan önce amaçlara uygunluk açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmelerin üst düzey yönetici etkinliklerini ilgilendiren süreçler bütünü olarak görülebilir.<sup>223</sup>

Stratejik yönetim, stratejik planlama ile karakterize edilebilir ama onunla sınırlı değildir. Sözen'e göre, stratejik yönetim planlama ve bütçelemeyi ilişkilendirir, aralarında bağ kurar. Stratejik yönetimin başarıyla uygulanması yönetsel yetenek, güç yapısı, kültür, liderlik ve örgütsel yapı gibi örgütsel kapasitelerin değerlendirmesine bağlıdır. Stratejik planlama, stratejik yönetimin merkezi bir unsuru olmakla beraber aynı şey değildir. Stratejik yönetim, stratejik planlama, uygulama ve denetim unsurlarını içerir. Stratejik yönetim, örgüt üst yönetiminin rehberlik ve yönlendirme sağladığı bir süreçtir. Stratejik planlama ise

<sup>221</sup> GÖZLÜKAYA, T., *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Temmuz 2007, Denizli, s.39.

<sup>222</sup> ŞENTÜRK, H., "*Stratejik Planlama Nedir?*", <http://www.pendik.bel.tr/tr/Tab.aspx?TabID=831> (27.12.2007).

<sup>223</sup> ALPKAN, L. H., (2003) "*Strateji Belirleme Sürecinin Kapsamlılığı*", [http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi\\_2/m00022.pdf](http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi_2/m00022.pdf), s.3.

işleyişten daha çok stratejiye vurgu yapar. Stratejik yönetimde örgütler planlamanın ötesine geçerek stratejileri uygulamaya yönelik mekanizmalar geliştirirler.<sup>224</sup>

Türkiye'nin kamu yönetim mevzuat ve uygulama çalışmalarında “stratejik planlama” kavramının stratejik yönetim kavramına göre daha yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Songür'ün de belirttiği gibi, DPT'nin “Planlama Kılavuzu” kapsamında oluşturulan modelde kontrol boyutunun da yer alması nedeniyle sürecin stratejik yönetim olarak adlandırılması yerinde olacak iken “stratejik planlama” kavramı tercih edilmiştir.<sup>225</sup> Ayrıca, stratejik planlama kavramının kılavuzda geniş anlamda “stratejik yönetim” sürecinin bütününe kapsayacak şekilde kullanıldığı açıkça görülmektedir.

---

<sup>224</sup> SÖZEN, S., *Teori ve Uygulamada Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.83-84.

<sup>225</sup> SONGÜR, N., (2005), “*Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı:4, s.145-146.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI

#### 2.1 KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMA

Kamu sektörü etkin ve verimli hizmet üretememekten dolayı yıllardır eleştirilerin odağı halindedir. Halen günümüzde de kamu yönetiminin işleyişinde önemli sorunlar göze çarpmaktadır. Yeni gelen yönetimler özel sektörde başarılı olmuş bazı yönetim sistemlerini kamu sektöründe uygulama çalışmaları başlatmışlardır. Stratejik planlama da bu yönetim sistemlerinden biridir. Türkiye’de planlamanın geçmişi, seksen yıl öncesine kadar uzanmaktadır.

Planlama, devlet yönetimi içinde vazgeçilmez yönetim fonksiyonlarından birisidir. Tüm kamu kuruluşlarında hizmetlerin yürütülmesi, yatırımların gerçekleştirilmesi, kaynakların saptanması ve tasarruflu kullanılması için planlamaya ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>226</sup>

2000’li yıllara gelinceye kadar Türk kamu yönetiminde de planlama çalışmaları genellikle beş yıllık kalkınma planları, projeler, yeniden yapılanma çalışmaları, araştırmalar şeklinde gerçekleştirilir iken, 1960 yılından itibaren başlayan planlı kalkınma dönemi süresince kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunmak ve sorunları çözmek amacıyla çeşitli araştırmalar yapılmış ve çeşitli projeler ortaya konmuştur. Kalkınma planlarının hemen hemen tamamında stratejik planlama özellikleri bulunmasına rağmen bu stratejilere ulaşamamıştır.<sup>227</sup> Bunun da en büyük sebepleri muhtemelen istikrarsız yönetimler ve planların sahiplenilmemesi olmuştur.

II. Dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan sosyal devlet anlayışı, devletin üstlendiği rollerin artmasına ve dolayısıyla kamu yönetiminin genişlemesine yol açmıştır. Devletin geleneksel işlevlerine eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi yeni

<sup>226</sup> AKDOĞAN, A., “*Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler*”, Memleket Mevzuat Aylık Yerel Yönetim Dergisi, Cilt:2, Sayı:17, Ankara, Kasım 2006, s.8.

<sup>227</sup> BİRCAN, İ., (2002), “*Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*”, Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, s. 420

alanlar eklenmiştir. Sosyal devlet anlayışının ekonomiye getirdiği yükler 1970’li yıllarda petrol krizi sonrasında ortaya çıkan ekonomik durgunluk ile birlikte belirginleşmeye başlamıştır. Bu durum, kamu harcamalarının daha fazla sorgulanmasına yol açmıştır.<sup>228</sup>

Kamu harcamalarındaki artışla birlikte gerek refah devletinin getirdiği yüklerin kamu tarafından ne derecede üstlenilmesi gerektiği gerek devletin bu faaliyetleri nasıl yürütmesi gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Kamu harcamalarındaki sürdürülemez büyüklük ve büyüme eğilimi, kamu harcamalarının kamu hizmetlerine dönüşme sürecinde oluşan kayıp ve gecikmeler, kötü yönetim ve yolsuzluk algısı, kamunun kendisinden beklenen çıktıları üretmemesi kamunun sunduğu hizmetlerde yeterince verimli olmadığı kanısını oluşturmuştur.<sup>229</sup>

Kamuda verimliliğin ve performansın düşük olduğu kanısı, kamuda yapılanma ve işleyiş konusunda sorunlar olduğu ve bu sorunların “yeniden” yapılanma ile düzeltilebileceği fikrinin daha fazla benimsenmesine yol açmıştır. Toplumların yaşadığı sosyal değişimler kamu yönetimi alanında reform ihtiyacını ortaya çıkartan diğer önemli bir nedendir. Vatandaşların kamu hizmetlerinin kendilerinden toplanan vergiler ile finanse edildiğine yönelik bilincin artması, kamu hizmetlerinden beklentilerinin de artmasına yol açmıştır. Vatandaşlar üretilen hizmet miktarının yanı sıra hizmet arzında hız ve kaliteye de daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Özel sektörde mal ve hizmet sunumunda yaşanan gelişimlere paralel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda da benzer gelişmenin olması beklentisi ortaya çıkmıştır. Benzer şekilde, kamunun eşitlik ilkesi gereğince herkese aynı hizmeti aynı şekilde sunma anlayışı sonucunda kamu kamudan beklentilerini karşılayamaz hale gelmiştir. Hizmetlerin farklı kişi veya gruplara göre çeşitlendirilmesi ve bireyin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik programların oluşturulması yönünde talepler artmıştır. Yükselen eğitim seviyesi ve bilgiye erişimin kolaylaşması bu beklentileri arttıran unsurlar olmuştur.<sup>230</sup>

<sup>228</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.35.

<sup>229</sup> HEEKS, R., *“Reinventing Government in the Information Age”*, Reinventing Government in the Information Age, Ed.: R.Heeks, Routledge NY, 1999, s.10.

<sup>230</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.35-36.

Gelişmiş ülkelerdeki nüfus artışının durması da kamu yönetiminde değişim ihtiyacını ortaya çıkartan nedenlerden biri olmuştur. Nüfus artışının durması ile yaşlı nüfusun çalışan nüfusa oranı yükselmiş, dolayısıyla sosyal güvenlik harcamaları da paralel olarak artmıştır. Gelecekte bu sorunun daha da belirginleşecek olması, sosyal güvenlik, sağlık gibi konulardaki harcamalarının nasıl finanse edilebileceği sorusunu da gündeme getirmiştir. Bu da refah devletinin sürdürülebilirliğinin sorgulanmasına neden olmuştur.<sup>231</sup>

Bu ekonomik ve sosyal etmenlerin sonucunda kamu yönetiminde yeni arayışların nedeni olarak birbirine bağlı üç açık gösterilmektedir: bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı.<sup>232</sup>

Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde kamunun üstlendiği rolün artması beraberinde bütçe açığını da getirmiştir. Bütçe açığının artması vatandaşların kamunun yeterli etkenlikte çalışmadığı algısına, yani performans açığına neden olmuştur. Kamu kesiminin verimsizliğinin nedenleri arasında kamu yöneticilerinin yolsuzluk, kayırmacılık ve keyfi yönetimlerinin olduğu algısı da güven açığını ortaya çıkarmıştır.<sup>233</sup>

Diğer etmenlerin yanı sıra, bazı siyasi gelişmeler de kamuda reform arayışını hızlandırmıştır.<sup>234</sup>

Halkın ve sivil toplum örgütlerinin kararlara daha fazla katılma isteği kamu yönetimindeki değişim arayışlarının nedenlerinden biridir. Yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü yönetim tarzı yerine vatandaşın yönetime daha fazla katılması gerektiği fikri, yönetişim (governance) kavramının kamu yönetimi reformlarında hakim bir tema haline gelmesine neden olmuştur. Temsili demokrasinin halkın

<sup>231</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.36.

<sup>232</sup> GROSZYK, W., *“Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993”*, Performance Management in Government Public Management Occasional Papers No.9 PUMA, 1995; Kettl, Donald F., *“Reinventing Government: A Fifth Year Report Card”*, Center for Public Management, The Brookings Institution, Washington DC, 1998.

<sup>233</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.36.

<sup>234</sup> AKSOY, Ş., *“Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”*, Türkiye’de Kamu Yönetimi Editörler: B. AYKAÇ; Ş. DURGUN; H. YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.553-554.

yönetime katılmasına yeterince izin vermediği, daha fazla katılım için yeni mekanizmaların oluşturulması gerektiği savunulmuştur.<sup>235</sup>

Uluslararası bazı gelişmeler de kamu yönetimi reformlarını destekleyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme olgusu ile birlikte, ülkelerin kamu politikaları uluslararası gelişmelerden daha fazla etkilenmeye başlamıştır. Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşlar reform hareketlerini çeşitli ülkelerde desteklemişlerdir. Diğer yandan, kamu yönetimi reformları gerçek amacından çok “diğer ülkelerden geri kalmamak” anlayışı çerçevesinde de pek çok ülkede kabul görmüş, kamu yönetimi reformlarının tetikleyicisi olmuştur.<sup>236</sup> Stratejik yönetim bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu bağlamda, Maliye Bakanlığı ve DPT, IMF, OECD ve Dünya Bankasının da teşviyle Türkiye’de kamu örgütlerinde performansa dayalı bütçe ve stratejik planlama çalışmalarının başlatılması gerektiğini ifade etmesi üzerine, 2002 seçimleri sonrası kurulan yeni hükümet tarafından açıklanan Acil Eylem Planı’nda, kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmalarına başlanacağı bildirilmiş,<sup>237</sup> ve AB Müktesebatının Üstlenilmesi ile ilgili Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ile VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001–2005 kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmıştır.<sup>238</sup>

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’na göre; “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın

<sup>235</sup> CREIGHTON, J. L., *The Public Participation Handbook* Jossey-Bass, San Fransisco, CA., 2005, s.14-20.

<sup>236</sup> ERKAN, V., *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.36.

<sup>237</sup> BALCI, A. ve NOHUTÇU, A., “*Strategic Management Initiatives in Turkish Public Organizations*”, Uluslar arası Stratejik Yönetim Konferansı, Ülke ve Küresel Perspektiften Stratejik Yönetim Bildirileri, Çanakkale, 23-25 Haziran 2005, s. 617.

<sup>238</sup> GÜNER, S., “*Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi*”, Türk İdare Dergisi, Sayı 446, Mart 2005, s.62.



güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.” AB Ulusal Programı bağlamında ise “kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş, aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşlarının, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale geldikleri hususu üzerinde dururken, kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşların varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirerek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans gösterebileceği vurgulanmaktadır.<sup>239</sup>

Türkiye’de 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, finans ve kamu sektörlerinde gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri içermektedir. Bu taahhütler, makro ekonomik çerçeve, bankacılık reformu ve kamu sektörü reformudur.<sup>240</sup>

## **2.2 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUNU<sup>241</sup>**

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sistemimizde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlığın, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması, mali yönetim ve kontrol sistemimizin, stratejik planlama, performansa dayalı bütçeleme, orta vadeli mali plan çerçevesinde yeniden düzenlenmesi ihtiyacı artmış, sistemdeki dağınıklığın giderilmesi amacıyla 24.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayımlanmış ve 1050 sayılı Kanunun uygulamasına

<sup>239</sup> GÜNER, S., “*Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi*”, Türk İdare Dergisi, Sayı 446, Mart 2005, s.62.

<sup>240</sup> YILMAZ, K., (2003) “*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, s.77.

<sup>241</sup> *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, RGT:24.12.2003, 25326.

son verilmiştir. Bu noktada belirtmelidir ki; söz konusu Kanun, tüm hükümleriyle 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmesi gerekirken 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na konulan hükümlerle bazı maddelerinin uygulamasına 2006 Mali yılında başlanmıştır. Ancak kanun daha uygulamaya girmeden değiştirilmek zorunda kalınmış ve 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı kanunla özellikle ikincil mevzuatın hazırlanması sırasında ortaya çıkan hata ve noksanlıkları gidermeye yönelik hususlar basta olmak üzere, kanun önemli ölçüde değiştirilmiştir.<sup>242</sup>

5018 sayılı kanun ile birlikte bütçelerin hazırlanması, uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrol yeni esaslara bağlanmaktadır. Bu Kanunla mali yönetim ve kontrol sistemimiz bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiş ve 1050 sayılı kanunun arka planda bıraktığı etkinlik, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları üzerine inşa edilmiştir. Öte yandan mali yönetim ve bütçenin kapsamı genişletilmiş ve bütçe bütünlüğünün sağlanması yönünde önemli bir adım daha atılmıştır. Kanunda, planlama bütçeleme süreci yeniden tanımlanmış, kamu kaynaklarının kullanılmasında performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme öne çıkarılmış, idarelerin yönetim sorumluluğuna ağırlık verilmiş, bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiş, sonuç veya amaç odaklı bir mali yönetim sistemi kurulmaya çalışılmıştır. Bütçe hazırlama süreci yeniden düzenlenerek, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerinin inisiyatifi artırılmış, bütçenin uygulanmasına esneklik getirilmiş ve kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş, siyasi, idari ve mali sorumluluk birbirinden ayrılmıştır.

Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın harcama öncesinde yapılan vize ve tescil işlemlerine son verilerek, ön mali kontrol görevi idarelere devredilmekte, idarelerin mali yönetim ve kontrole ilişkin görev ve yetkileri artırılmaktadır. Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmekte genel yönetim kapsamında yer alan tüm idareler Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Kamuda muhasebe birliği sağlanmakta, tüm hesapların konsolide edilmesine ve

<sup>242</sup> ŞENSOY, S., *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bütçenin İdari Denetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, 2006, İstanbul, s.2.

uluslararası karşılaştırmaya imkan tanınarak mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması öngörülmektedir. Yeni bir iç kontrol ve iç denetim sistemi kurulmaktadır. İç kontrol mekanizmasının bir unsuru olarak harcama öncesi kontrol iş, işlem ve görevleri kanunla yeniden belirlenmiş, iç kontrol alanında yönetim sorumluluğu anlayışı esas alınmıştır. Kamuda sürekli ve sistematik bir biçimde isleyen bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmaktadır. Özetle kanun, kamu maliyesinin temel ilkeleri ve kamu kaynağının kullanılması ile bütçe sistemlerinde çok önemli değişiklikler getirmektedir.<sup>243</sup>

Kamu mali yönetim anlayışında önemli değişiklikler getiren Kanunla hesap verebilirliğin ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesi öngörülmektedir. 5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde 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 planı ifade eder" şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>244</sup>

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin temel hususlar 5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddede esas olarak kamu kurumlarının stratejik plan ve performans esaslı bütçe hazırlayacakları ifade edilmekte ve Maliye Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığına bu konudaki usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.<sup>245</sup> Bu maddede kamu idarelerinin; 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 bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları öngörülmüştür.

<sup>243</sup> ŞENSOY, S., *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bütçenin İdari Denetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, 2006, İstanbul, s.2-3.

<sup>244</sup> *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 3. madde, RGT:24.12.2003, 25326.

<sup>245</sup> *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 9. madde, RGT:24.12.2003, 25326.

Ayrıca 5018 sayılı Kanunda kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir. Bu maddelerden kurumların bütçe dağılımının belirlenmesinde stratejik planlarda yer alan önceliklerin dikkate alınmasının zorunlu olduğu anlaşılmakta ve böylece stratejik plan ile performans esaslı bütçe arasında bağlantı kurulmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir. Bu da stratejik planlamanın kurum bazında ağırlığının hissedilmesine olanak sağlamaktadır.

### **2.3 KAMU KURULUŞLARI İÇİN STRATEJİK PLANLAMA KILAVUZU**

Kamu yönetimi de değişiklikler karşısında ve faaliyetlerini etkin ve verimli bir şekilde sürdürebilmek için çeşitli arayışlar içine girmektedir. Kamu kesimini değişime zorlayan nedenler kısaca şu şekilde özetlenebilir:<sup>246</sup> Mali disiplinin sağlanması gerekliliği, Yaşanan bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişim, Artan talep ve kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması ihtiyacı.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirtilen kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesini belirlemek amacıyla hazırlanan kılavuzun ilki Haziran 2003'te, ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenerek en sonuncusu da 2006 yılının Haziran ayında yayımlanmıştır. Kılavuz stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır.

Kılavuzun birinci bölümünde stratejik planlama kavramı tanıtılmakta; İkinci bölümde “neredeyiz?” sorusuna cevap aramak üzere kuruluş içi ve dışı etkenlerin incelenmesine yönelik durum analizinin genel çerçevesi verilmektedir. Üçüncü bölümde “nereye gitmek istiyoruz?” sorusu çerçevesinde kuruluş için misyon, vizyon, değerlerler, amaç, hedef ve stratejilerin belirlenmesi konusunda temel kavram ve yaklaşımlar anlatılırken, Dördüncü bölümde “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusu kapsamında uygulama stratejisi geliştirme konusu

<sup>246</sup> YILMAZ, O., “*Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri*”, Planlama Dergisi, 42.yıl Özel Sayı, Ankara 2002, s. 21.

işlenmektedir. Belirlenen hedefler doğrultusunda temel faaliyet ve projelerin şekillendirilmesi ve stratejik planın bütçe süreci ile ilişkisi ele alınmaktadır. Son bölümde ise “başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusuna yönelik olarak izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik bir şekilde yürütülmesi konusunda bir çerçeve sunulmaktadır.<sup>247</sup>

Kılavuz, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendirecektir.<sup>248</sup>

## **2.4 KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLAN HAZIRLAMA VE UYGULAMA SÜRECİ**

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesi hükmüne istinaden DPT Müsteşarlığı tarafından “Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

### **2.4.1 Plan Hazırlama Çalışmaların Başlatılması**

Üst Yöneticiyi, Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı olarak tanımlayan 5018 sayılı Kanununun 11. maddesinde, idarelerin, stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun hazırlanması ve uygulanması yönünde Bakana; mahalli idarelerin ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu idarelerinde stratejik planlama çalışmalarına üst yöneticinin onayı ile başlanması gerekirken, üst yönetici

<sup>247</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.5-6.

<sup>248</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.56.

tarafından bir iç genelge ile stratejik planlama çalışmalarının başlatıldığının duyurulması gerekmektedir.<sup>249</sup>

## 2.4.2 Stratejik Plan Hazırlık Çalışmaları

### 2.4.2.1 Planlama Sürecinin Yönetilmesi

Stratejik planlama sürecinde temel aktörlerin ve üstlenecekleri işlevlerin belirlenmesi gereklidir. Stratejik planlama sürecine dahil olması gereken birim, kişi ya da gruplar.<sup>250</sup>

Koordinasyon birimi liderlik hizmet ve işlevini yerine getirir. Planın tüm süreçlerinde sevk ve idare görevini yapar. Ekip halinde çalışır. Ekip lideri plan yöneticisi olmalıdır. Aşağıdaki birimlerden meydana gelir.<sup>251</sup>

Plan yöneticisi, paydaş temsilcileri, çalışma grubu liderleri, danışma kurulu temsilcisi, akıl adamlar temsilcisi, bilgi işlem yöneticisi, sınırlı sayıda uzman. Koordinasyon kurulu, plan sürecine uyumu, iş ve çalışma takvimine uygun faaliyetleri, ortaya çıkan sorunların çözümünü, tanıtım, iş ve görev tanımına uygun çalışmaları yürütür.

Her aşamada stratejik planlama çalışmalarını desteklemesi gereken üst yönetici, stratejik planlama ekibinin başkanlığını yürütmeli; planlama çalışmalarının angarya bir iş olmadığını, kurumu daha ileriye taşıyacak bir çalışma olduğunu göstermelidir. Alanında yetkin, çeşitli yönetim kademelerinden gelen ve değişime açık kişilerden oluşacak Planlama Ekibi, amaca uygun bir yapıda oluşturulmalı; Ekip üyelerinin ise grubun değer ve ilkelerinin benimseyebilme, grupla uyumlu çalışabilme ve birimi temsil edebilme niteliklerine sahip olmalı ve planlama çalışmalarına gönüllü ve yeterli zamanı ayırarak katılabilmelidir.<sup>252</sup>

<sup>249</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.57.

<sup>250</sup> *Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*.

<sup>251</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.298.

<sup>252</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.58-59.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesine paralel olarak, bir kuruluştaki ihtiyaçlar stratejik planlama hazırlık çalışmaları dahilinde stratejik planlama ekibi tarafından tespit edilmeli; Sürecinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için uygulanabilecek yöntemler konusunda stratejik planlama ekibi arasında ortak dili geliştirecek eğitimler yapılmalı; Planlama sürecine rehberlik etmek üzere kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç olup olmadığı tespit edilmeli.<sup>253</sup> Eğitim, danışmanlık ve veri temininin yanı sıra oluşabilecek ihtiyaçlar için mali kaynak ayrılması gerekir.

Hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlama aşamasına geçerler. Burada en büyük görev üst yönetim ve stratejik planlama ekibine düşmektedir. Elde edilen bilgiler ışığında durum analizi, kurumsal misyon, vizyon, ilkeler ve stratejik amaç ile hedefler hakkında bir ön rapor hazırlanmalı ve karar alıcılardan oluşan kurula sunulmalıdır. Kurumun tarihi gelişiminin, yasal yükümlülüklerin ve mevzuatın incelenmesi tamamlandıktan sonra, bu incelemelerin sonuçları kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlayacak; ürün ve hizmetlerin belirlenmesi ise faaliyet alanının ve buna uygun amaç ve hedeflerin oluşturulması ile paydaşlarının belirlemesine katkıda bulunacaktır.<sup>254</sup>

Durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir. Kurum hizmetlerini etkileyen veya kurum hizmetlerinin sonuçlarından etkilenen bireylerin, grupların ve kurumların tümü olan Paydaşlar önceliklendirilmeli ve değerlendirilmelidir. Bu aşamanın ardından paydaş görüşleri alınırken; mülakat, anket uygulaması, atölye çalışması, toplantı, gibi yöntemlerden biri veya birkaçından faydalanılarak, Durum Analizinin son aşamasında iç-dış çevre analizleri tamamlanarak, kurumun planlama çalışmaları için gerekecek bilgi setleri oluşturulmalıdır. Özellikle çevre analizinde kullanılan

<sup>253</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, *Stratejik Plan (2008-2012) Hazırlık Programı*, Ankara 2006, s. 19-20.

<sup>254</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.64.

GZFT analizli sayesinde güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler arasında ilişki kurulması ve stratejilerin geliştirilmesi sağlanmış olacaktır.<sup>255</sup>

Bu aşamadan sonra, “nereye gitmek istiyoruz?” ve “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorularının cevabı aranarak, misyon ve vizyonlar belirlenmeli, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılacağını gösteren amaç ve hedefler belirlenmelidir.<sup>256</sup>

Amaç ve hedeflerin oluşturulmasının ardından, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünü olarak değerlendirilen stratejilerin belirlenmesi aşamasına geçilmeli; strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir. Bu aşamadan sonra ise, belirlenen amaç ve hedeflere kuruluşu ulaştıracak olan faaliyet ve projelerin belirlenmesi aşamasına geçilir. Faaliyet ve projelerin performans programı kapsamında belirleneceği düşünüldüğünde bu aşamada maliyetlendirme yapılması gerekli görülmemektedir.<sup>257</sup>

Mahalli idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında DPT Müsteşarlığına gönderir. İnceleme sonucunda gerek görülen durumlarda hazırlanan değerlendirme raporu ilgili idareye üç ay içinde gönderilir. DPT Müsteşarlığının işlevi stratejik planların yöntem, içerik, içsel tutarlılık ve diğer plan ve programlarla ilişkisinin değerlendirilmesi ile kısıtlı tutulmuştur. Bu kapsamda idarelerin stratejik planlarının DPT Müsteşarlığı tarafından değerlendirilmesi ve bu meyanda hazırlanacak olan rapor, tavsiye niteliği taşımaktadır.<sup>258</sup>

<sup>255</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.65.

<sup>256</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.65.

<sup>257</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.68.

<sup>258</sup> Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik



DPT Müsteşarlığı tarafından kamu idarelerine değerlendirme raporu gönderilmesi ile, ilgili idare söz konusu değerlendirme raporunu dikkate alarak stratejik plana son şeklini vererek sunuma hazır hale getirir.

Stratejik planlar, bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında Bakanın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına; Birer nüshası da Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Sayıştaya gönderilir. Mahalli idareler ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderir. Stratejik planlar kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sitelerinde yayınlanır. Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar. Ancak stratejik planların güncelleştirilmesi ve yenilenmesi mümkündür.<sup>259</sup>

#### ***2.4.2.2 Stratejik Planın Uygulanması***

Stratejik plan uygulamaları genellikle yıllık programlar şeklinde olmaktadır. Stratejiye bağlı olarak konulan işlevsel hedefler genellikle rakamlarla ifade edilmektedir. Hedefleri rakamlarla verilmesi bağlı olduğu stratejilerin ne kadar gerçekçi olduğunu da gösterir. Hedefler ile stratejiler aynı değerlendirme formunda bir arada gösterilir.<sup>260</sup>

Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesinde belirtildiği üzere kamu idareleri stratejik planlarını beş yıllık dönemler itibariyle hazırlarlar. Orta vadeli bu planların yıllık uygulamaları ise şüphesiz yıllık programlar aracılığıyla gerçekleştirilecek ve bu programlar aracılığıyla izleme ve değerlendirme yapılacaktır. Bu çerçevede yeni kamu mali yönetimi, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerinin performans programlarıyla gerçekleştirileceğini ifade etmekte ve stratejik yönetim

<sup>259</sup> *Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*

<sup>260</sup> NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009, s.383.

kapsamında planın uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında performans esaslı bütçeleme tekniğini önermektedir.<sup>261</sup>

### **2.4.2.3 Performans Esaslı Bütçeleme**

Stratejik planlama sürecinde performans ölçümü, planın sonuçlarının ve çıktılarının ölçülmesine dayanır. “Performans Göstergeleri” gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konmasında kullanılır.<sup>262</sup>

Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.<sup>263</sup> Diğer bir tanımla, performans esaslı bütçeleme genel olarak uzun dönemli stratejik amaç ve hedefler ile yıllık performans hedefleri ve bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayan faaliyetlerin maliyetleri arasında bağlantı kuran bütçeleme şeklidir.<sup>264</sup>

OECD Politika Raporuna göre performans esaslı bütçeleden temel beklentiler ise şöyle sıralanmaktadır: Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması; Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi; Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi; Hizmet kalitesinin artırılması; Mali saydamlığın sağlanması.<sup>265</sup>

Erüz'e göre ise performans esaslı bütçelemeyi esas olarak üç şekilde sınıflandırmak mümkündür;<sup>266</sup> Stratejik plana dayalı, Performans sözleşmesine dayalı ve Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller. Türk kamu mali yönetiminde

<sup>261</sup> ÇAKIR, A. "Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.72.

<sup>262</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.36.

<sup>263</sup> *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004), s.7.

<sup>264</sup> OMB Circular No. A-11 Part 6, Preparing and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, Annual Program Performance Reports, Executive Office of the President Office of Management and Budget, June 2005, Section 220, s.1.

<sup>265</sup> OECD Policy Brief, Paris, 2004, s. 4.

<sup>266</sup> ERÜZ, Ertan ve diğerleri, *Kamu Mali Yönetimde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara 2006, s. 218.

tercih edilen model de stratejik plana dayalı bir performans esaslı bütçeleme modelidir.

#### **2.4.2.4 Performans Programının Hazırlanma Süreci**

5018 sayılı Kanun uyarında, Performans Programı bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden programdır.<sup>267</sup>

Hem birim düzeyinde ve hem de idare düzeyinde hazırlanan Performans Programları, amaç ve hedefler doğrultusunda stratejik planlama ekibi koordinatörlüğünde yıllık olarak belirlenir; Daha sonra bu hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlayacak faaliyet ve projeler belirlenir ve kaynak tahsis edilir. Böylece faaliyet ve projelerin tüm yönleri ile izlenmesi hedeflenmektedir.<sup>268</sup>

Performans programlarıyla performans hedefleri ile kaynakların tahsisi arasında doğrudan bağlantı kurularak kaynakların hangi amaç ve hedefler için harcandığının açık bir şekilde gösterilmesi gerekir.<sup>269</sup>

#### **2.4.3 Stratejik Planın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi**

İzleme, “stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması aşaması” olarak tanımlanırken,<sup>270</sup> Değerlendirme, izleme aşamasından elde edilen sonuçların yorumlandığı safha olarak kabul edilmektedir.<sup>271</sup>

<sup>267</sup> *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, Pilot Kurumlar İçin Taslak, 2004, s.8.

<sup>268</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.75.

<sup>269</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.75.

<sup>270</sup> BİLGE, S., *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 2006, s.37.

<sup>271</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.45.

İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır.<sup>272</sup>

#### 2.4.4 Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kanununun 41. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hükme bağlanmıştır.<sup>273</sup>

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı başlığı altında Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Performans bilgileri başlığı altında ise idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.<sup>274</sup>

Sonuç olarak faaliyet raporlarının içeriği ve amacı incelendiğinde bu raporlarda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere dolayısıyla performans programlarında yer alan performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı konusunda verilere ve değerlendirmelere yer verildiği görülmektedir. Kurum bu süreci izlemek ve değerlendirmek amacıyla çeşitli izleme ve değerlendirme yöntemleri

<sup>272</sup> DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, s.45

<sup>273</sup> *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004) s.35.

<sup>274</sup> *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik*

uygulasa bile bu izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sonucunu faaliyet raporlarında belirtmek ve tüm kamuoyu ile paylaşmak zorundadır.<sup>275</sup>

## 2.5 YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA

Planlamanın devlet görevi olması çerçevesi içinde yerel yönetim birimlerinin de ulusal planın etki ve direktif alanı içine girdiği görölmektedir. Ancak ayrı tüzelkişilikleri, hizmet alanları, gelirleri ve bütçeleri olan bu yönetimlerin hazırlayacakları planların kavrayıcılık ve bütünlük ilkesi ile çatışan yanları bulunabilir ancak, bu var olan sistemde köklü değişiklikler yapmadan da mümkündür. Ulusal plan, yerel plan ve yersel planların karşılıklı yerlerinin belirtilmesi, kaynak ve kapasite savurganlığının önlenmesi ve yatırımların yurt düzeyinde dengeli dağılımı yönünden gereklidir.<sup>276</sup>

Yerel yönetimler de isterlerse kendi coğrafi sınırları ve ulusal planın bütünlüğü ile idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesi içinde kalkınma planı yapabilirler. Bu bağlamda gerekli olan yüksek teknik, iyi örgütlenme ve sıkı disiplin gibi temel koşulların gerçekleştirilmesi esas teşkil eder. Yerel planlar devletin yardımını ve denetimini zorunlu kılmaktadır.<sup>277</sup>

Yerel yönetimlerde planlama anlayış ve uygulamasının gelişmeyişinin en önemli nedeni, planları yapacak ve uygulayacak örgütlerin eksikliğidir. Bu görevlerin, il ve ilçe düzeyinde oluşturulacak planlama birimlerince yerine getirileceği ancak yerel yönetimlerin kendi içinde herhangi bir örgütlenmesi olduğunu söylemek olası değildir. Her yönetsel birimin, planlamayı benimseyip, yönetimin ve kalkınmanın doğal bir işlevi olarak gereğini yerine getirmesi, bunun için de kendi ölçeğine uygun bir planlama örgütlenmesine gitmesi gereklidir.<sup>278</sup> İl Özel İdarelerinde planlama ve programlama işlevleri Bütçe ve Planlama

<sup>275</sup> ÇAKIR, A. "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara – 2008, s.77.

<sup>276</sup> GÖZLÜKAYA, T., "*Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Temmuz 2007, Denizli, s.83-84.

<sup>277</sup> ÖZŞEN, T. (1987), "*Yerel Yönetimler ve Planlama*", Türk İdare Dergisi, Sayı 377, s.116-118.

<sup>278</sup> ÖZŞEN, T., (1987), "*Planlama Yönetimi Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması*", İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.100.

Müdürlüğünce ve kimi illerde İl Planlama ve koordinasyon Müdürlüğü desteği ile yürütülmektedir.

Büyük kent belediyeleri geleneksel yönetime özgü bir yöntem olan yıllık bütçe yöntemi ile çalışmaktadırlar. Başka bir anlatımla bir önceki yılın gerçekleşen değerleri temel alınmakta, bu veriler temelinde yalnızca bir akçal yıl için kaynaklar ve hedefler belirlenmektedir. Büyük kent belediyeleri kapsayıcı bir planlamadan ve bu işle görevli planlama örgütünden yoksundur. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerde plan ve programla ilgili temel bir düzenleme getirilmediği görülmektedir. Birkaç sınırlı alan dışında, yasal zorunluluk olan başka plan yapılacak bir konu bulunmamaktadır. Sorunları büyüyen ve karmaşıklaşan yerel yönetimlerin konulara basit ve günlük yaklaşımlarda çare bulmaları güçtür. Ulusal düzeyde uygulanan plan ve programların hedef ve ilkelerine uygun olarak yapacakları çalışmalarla, yerel yönetimlerin uzun vadeli hizmetlerini belli bir sistem bağlamaları gereklidir. Yerel yönetimlerin planlama yaklaşımında süreklilik ve uygulanabilirlik sağlamadıkları da bilinmektedir.<sup>279</sup>

## 2.6 BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA

20.yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve halen devam eden ve tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar yoğun ve devamlı olarak yaşanan değişme ve yenileşme süreci politik, ekonomik, sosyal, siyasal, teknolojik, sosyolojik, psikolojik ve bilimsel anlamdaki tüm gelişmeler, her alanda olduğu kadar kamu yönetim düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin izler bırakmış, neyi, nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde yeni tartışmalara yol açmıştır.

Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmalar, geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda

---

<sup>279</sup> TAMER, M., (1992), “*Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler*”, Türk İdare Dergisi, Sayı 396, s. 118-119.

etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu gerçeğini su yüzüne çıkartmaya başlamıştır.

Tasarımlar bu varsayım üzerine kurulurken, klasik planlama anlayışı yerini çevresel belirsizliğin analizi ve alternatif planlara dayalı stratejik planlama kavramına terk etmektedir.<sup>280</sup>

Planlama anlayışındaki değişim, “amaç, düzey, örgütlenme ve işleyiş olmak üzere dört nokta çerçevesinde bürokratik devletten yönetişimci devlete doğru gelişen yönetim biçimindeki değişikliği yansıtmaktadır.”<sup>281</sup>

### 2.6.1 Belediyelerde Stratejik Planlamanın Yasal Alt Yapısı

Türkiye’de stratejik planlamanın kamu yönetimi açısından gündeme gelmesi Türkiye’nin uluslararası ilişkilerinin yansımalarının bir sonucudur. 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1.Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması ile Türkiye, gelecek dönemde makro-ekonomik çerçevedeki reformlar, bankacılık reformları ve kamu sektörü reformu olmak üzere üç hususta, mali sektör ile kamu sektörü alanında uygulayacağı politikalara ilişkin taahhütlere girmiştir. Bu taahhüt edilen hususlardan üçüncüsü olan kamu sektörü reformu kapsamında “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu”nun bir ayağını, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesi ve bu kapsamda “stratejik planlamanın uygulamaya sokulması” oluşturmaktadır.<sup>282</sup>

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması adlı 9. Bölümünde kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasında ana yapı şu şekilde ortaya konmuştur:

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, kamu kurum ve

<sup>280</sup> ÖZDEMİR, B., *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999, s.106.

<sup>281</sup> ÖVGÜN, B., *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-2010, s. 117.

<sup>282</sup> AŞGIN, S., S., GÖRGÜN ve Ü. ALTAY, *Kamuda Stratejik Planlama*, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart 2006, s.8-9. <http://birimweb.icisleri.gov.tr/tid/ yayinlar1.htm> (20.03.2007).

kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen sisteme kavuşturulması, etki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.”<sup>283</sup>

Adı geçen Kanunun 3.maddesinin (n) fıkrasında stratejik plan,”kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynaklar dağılımını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır.

Mali saydamlık başlıklı 7. maddede “Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması” zorunluluğu getirilmiştir. 5018 sayılı Kanunun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9. maddesi temel düzenlemeler içermektedir: “Kamu idareleri; 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 bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin

<sup>283</sup> *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bölüm 9.*, (24.12.2003 ), 25326 Sayılı Resmî Gazete.



stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Kanununun 10. maddesi ile Bakanlara “hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamak” sorumluluğu verilmiştir. 11.madde ile Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı olarak belirtilen üst yöneticilere “idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumluluk” verilmiştir.

Kanununun bütçe ilkeleri başlığını taşıyan 13. maddesinde stratejik planlama açısından “bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir ile bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir” hükümleri önemlidir. 17. madde ile gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında “kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları ile kamu

idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışın” dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Faaliyet raporlarına ilişkin 41.maddede “üst yöneticilerin idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl düzenleyeceği faaliyet raporlarında, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yönetilen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlayacakları” düzenlemesi getirilmiştir.

Mali Hizmetler Birimine 60. madde ile “stratejik plan ve performans programlarının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek” görevi verilmiştir.

64. madde ile iç denetçilere “İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek” görevi verilmiştir. Yerel yönetimler düzeyinde belediyelere bakıldığında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca, nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler için stratejik plan hazırlamak yasal bir yükümlülüktür.

Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması ise isteğe bağlıdır. 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre 206 belediye stratejik planlama hazırlamak zorundadır. İlk stratejik planların il özel idarelerinde 4 Mart 2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun geçici üçüncü maddesine göre 4 Mart 2006; belediyelerde ise 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici dördüncü maddesine göre 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlanacağı belirtilmiştir.<sup>284</sup>

5393 sayılı Belediye Kanununun 18, 34, 38, 41,56, 61 ve geçici 4. Maddelerinde stratejik planlama ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Adı geçen

<sup>284</sup> [www.sp.gov.tr](http://www.sp.gov.tr)

Kanunun 18. Maddesi gereği “stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek” belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Stratejik planlama sisteminde belediye encümeninin yeri ise aynı kanunun 34. maddesinde “stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek” biçiminde ifade edilmiştir.

Aynı Kanunun belediye başkanının görev ve yetkilerini belirleyen 38. maddesinde belediye başkanına “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 meclise sunmak” görevleri verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun Stratejik Plan ve Performans Programı başlıklı 41. maddesi şu hükme yer vermektedir:

“Belediye başkanı, mahallî 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 sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.”

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesi ile Büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında “ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak” da yer almıştır.

Büyükşehir belediye başkanının stratejik planlama sürecindeki yeri 5216 sayılı Kanunun 18. maddesinde “belediyeyi stratejik plana uygun olarak

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

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10, 26, 30, 31 ve 39. Maddelerinde stratejik planlama ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Kanunun 10.maddesinde, il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında “Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak” da sayılmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 26. maddesinde İl Encümenine “stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek” görev ve yetkisi verilmektedir.

İl Özel İdaresinin başı olan Valiye 30. madde ile “İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” gibi stratejik planlamanın temel görevleri verilmiştir.

31.madde ile yine Valiye “mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunma” görevi de verilmiştir. İl Özel İdaresi Kanunun yine 31. maddesinde “Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir” ifadeleri de yer almaktadır.

Kanunun 39.maddesi “Vali, stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet

raporunu hazırlar. Faaliyet raporu Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır” hükümlerinden oluşmaktadır.

22 Aralık 2005 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 24 Aralık 2005’te Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile stratejik planlama uygulamasına yönelik olarak kamu kuruluşlarında “Strateji Geliştirme Birimlerinin” kurulması hükme bağlanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu dairelerinin, stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin ve uygulama ilkelerinin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Yönetmeliğin 5. maddesinde stratejik planlama sürecinin genel ilkeleri olarak şunlar belirtilmiştir:

“Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımlarının sağlanacağı ve katkılarının alınacağı, çalışmaların strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütüleceği, stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunlu olduğu, ihtiyaç duyulması hâlinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlı olacağı, ilgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışılacaktır.”

Yönetmelikte yer alan hüküm uyarınca stratejik planlar, beş yıllık dönemi kapsayacak, en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilecektir. Güncelleştirmeden kasıt, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden sadece hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir (Md.7).

Yerel yönetimler stratejik planlarını planlamanın bütünlüğü ilkesine uygun olarak “kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak” hazırlayacaklardır (Md.12).

İl özel idareleri ve belediyeler stratejik planlarını, kendi meclislerinde kabul edildikten sonra, İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatına göndermek, kamuoyuna duyurmak ve internet sitelerinde yayınlamak zorundadırlar (Md.15).

### 2.6.2 Belediyelerde Stratejik Planlama ihtiyacı

Değişen ve çeşitlenen kamu beklentileri karşısında belediye yönetimlerinin stratejik yönetim anlayışına uygun bir yapılanma ve zihniyet değişikliğine olan ihtiyaçları ortadadır. Dolayısıyla, belediye yönetimleri, mevcut durumu değerlendirme, kaynakları etkin kullanma, geleceğe yönelik değişim ve gelişmeleri takip etme ve uygun stratejiler geliştirme zorunluluğu içindedir. Belediye yönetimlerinin temel amacı, hizmet kullananların tatminini sağlamaktır. Bugünkü ve gelecekteki kaynak durumunun dikkate alınarak amaç ve yöntemlerin belirlenmesi, çevre koşullarının daha iyi analiz edilmesi ve alternatifler arasından en uygunun seçilmesini içeren stratejik planlama ve yönetimin yerel yönetimler için çok faydalı olacağı anlaşılmaktadır.<sup>285</sup>

Stratejik planlama uygulayan bir belediye yönetimi, sürekli gözden geçirilen ve yenilenen, uzun vadeli bir yaklaşımla, kentlerde ortaya çıkacak olumlu gelişmelerle, halkın takdirini toplamanın ötesinde, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir yerleşim oluşturulmasında önemli rol oynayacaktır. Sürekliliği olan ve geleceğe dair hedefleri olan bir kurumun, kâr amaçlı veya değil, özel veya kamu sektörü olsun stratejik düşünceden kendini uzaklaştırması ciddi bir hatadır.<sup>286</sup>

DPT tarafından hazırlanan Kılavuzda stratejik planlamanın önemi şöyle vurgulanmaktadır; “Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında kamu kuruluşlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri

<sup>285</sup> ÖZTOP, S, "*Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*", Yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi, Kocaeli, 2007, s.122.

<sup>286</sup> YÜKSEL, F., "*Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği*", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:11, Sayı: 1 Ankara, Ocak 2002, s.31-41.

gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde “stratejik planlama” temel bir araç olarak gündeme gelmektedir. Makro düzeyde belirlenen ulusal stratejiler ve kalkınma planları çerçevesinde kuruluşlarca hazırlanacak olan stratejik planlar, yıllık programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini arttıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.”<sup>287</sup>

Stratejik planlama, belediyelerin günü birlik kararlarla değil, iyi analiz edilmiş verilere dayanılarak geleceği öngörmek ve bu öngörüler doğrultusunda çalışmalarını planlamayı, uygulamayı, takibini ve değerlendirmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla, stratejik planlama ve onun ayrılmaz parçası olan performans ölçümlemesi ile kamu kurumları bu güne kadar elde ettikleri alışkanlıklardan apayrı bir yönetim anlayışına zorlanmaktadır. Yerel yönetimlerin belli bir hizmet dönemi içindeki hizmet önceliklerini ve ihtiyaçlarını belirlemesi, bunları gerçekleştirecek kaynakları öngörmesi ve en etkin kullanımını sağlaması gibi özellikleri içermesi nedeniyle stratejik planlama yerel yönetimler için faydalı bir yönetim yaklaşımı olmaktadır.<sup>288</sup>

Yararı kalmayan programları kaldırmak çok zor olmaktadır. Çünkü bundan yararlananlar mevcut sistemin devam etmesi için direnmektedirler. Çözüm kamu yönetimi genel kültürünü değiştirmektir. Bu, pazar dinamiklerini işletmek, tüm kurumlarda tasarruf yapılmasını sağlamak ve bu tasarrufları kurumlarla paylaşmak, gereksiz programları çok iyi analiz ederek, performans değerlendirmesi sonucu kaldırmak, kamu hizmeti alanların ihtiyaç duymadıklarını reddetmelerine olanak sağlamak gibi tedbirlerle sağlanabilir.<sup>289</sup>

<sup>287</sup> DPT, *Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara 2003.

<sup>288</sup> AKIN, H.B. ve S. GÜLEÇ, “*Belediyelerde Stratejik Planlamanın Gerçekleştirilebilirliği ve Karaman Belediyesi’nde Gerçekleştirilen bir Analiz*”, Kamu Yönetiminde Kalite 3.Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE Yayın No:319 Ankara, Kasım 2003, s.319.

<sup>289</sup> YILMAZ, Osman, “*Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*”, 2001, s.47.

### 2.6.3 Stratejik Planlamanın Belediyelere Sağlayacağı Katkılar

Erdem'in belirttiği üzere, karşılaşılan bir sorunu tanımlayabilme hatta sorun yaşanmadan önce belirleyebilme, değişim karşısında yabancı kalmama, kamu hizmetlerini yerine getirmede en son yenilikleri kullanma, sürekli araştırma ve geliştirme etkinliklerinde bulunup kendini yenileyebilme stratejik planlamanın kamu kurumlarına sağlayacağı ilk yararlar arasında yer almaktadır.<sup>290</sup>

Stratejik yönetimin Belediyeler ve doğal olarak yerel yönetimler açısından sağlayacağı yararlar, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesinde şu şekilde sıralanmaktadır:<sup>291</sup> Stratejik Yönetim, Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacak; Kamu da etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacak; Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacak; Vizyon değerlendirilmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğin artırılması anlayışını getirecek; Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacak; Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracak; Sistemik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandıracak ve Kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştirecektir.<sup>292</sup>

### 2.6.4 Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanmasında

#### Karşılaşılabilecek Güçlükler

Stratejik planlama özel sektör tarafından günümüz dünyasında en çok kullanılan yönetim aracıdır. Ünalı'nın aktardığı üzere, ABD'nin yönetim

<sup>290</sup> ERDEM, A., *Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi SBE, Mersin, 2006, s.103.

<sup>291</sup> Maliye Bakanlığı,(2006), "*Maliye Bakanlığı 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi*", Ankara, s.6.

<sup>292</sup> GÖZLÜKAYA, T., "*Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Temmuz 2007, Denizli, s.105.



danışmanlık şirketlerinden “Brain & Company”nin oniki yıldan beri bütün dünyada her yıl yaptığı “Management Tools (Yönetim Araçları)” anketinin 2005 yılı sonuçlarında da, son altı yılda olduğu gibi, stratejik planlama, hem %79 kullanım sıklığı ile hem de kullanımdaki tatmin seviyesi bakımından, 5 üzerinden 4,14 ile birinci sırada yer almaktadır.<sup>293</sup>

Kamu yönetimi mantığına ters olan ve bünyesinde uygulama gücü barındıran stratejik planlamanın belediyelerde, rekabet piyasası içinde vizyoner bir bakış ortaya koymanın beklenmesi doğru olmayacaktır. Zira, uzun vadeli stratejik bir yaklaşımın kazandırılması, yasal düzenlemelerin ötesinde, çalışanların bakış açılarının, yönetim kültürünün değişmesini gerekli kılmaktadır.<sup>294</sup> Mali kaynaklar konusunda da özel sektör kuruluşları ile belediyeler arasında farklılık bulunmaktadır. Özel sektörde sunulan mal ve hizmetin bedelini kullanıcılar karşılarken, kamu hizmetlerinden yararlananlar her zaman bedeli ödeyenler olmayabilecektir.<sup>295</sup>

Diğer bir ifadeyle, günümüz belediyelerinde sahihsizlik yaşanmaktadır. Bu konuyu şu ifadelerle açıklayabiliriz: “Eğer birileri kendi parasını kendisi için harcarsa iki şeye bakar; parasına ve kalitesine”. “Eğer birileri kendi parasını başkası için harcarsa, sadece parasına bakar, kalitesine hiç bakmaz”. “Eğer birileri başkasının parasını kendisi için harcarsa, sadece kalitesiyle ilgilenir, fiyatına hiç bakmaz”. Eğer birileri başkasının parasını başka için harcarsa, ne fiyatına bakar, ne de kalitesine”<sup>296</sup>.

Stratejik bir karar alınırken özel sektörde müşterinin istekleri hemen yerine getirilmeye çalışılırken, kamu kesiminde güçlü bir protesto olmadan yurttaşların istekleri ihmal edilebilmektedir. Bu konuda bir diğer fark ise politikanın etkisi ile ilgilidir. Kamu kesimi siyasal baskılara maruz kalabilmekte, yöneticiler verecekleri kararlarda siyasetçilerden etkilenebilmektedir. Özel sektör ise

<sup>293</sup> ÜNALDI, H., (2006). “*Stratejik Planlamayı Önce Tepe Yöneticilerimiz Öğrenmelidir*”, KobiEfor, Sayı 77, s.32.

<sup>294</sup> YÜKSEL, F., “*Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu*”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s.401.

<sup>295</sup> GÖZLÜKAYA, T., “*Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Temmuz 2007, Denizli, s.107.

<sup>296</sup> AKTAN, C. C., *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.70-74.

siyasetten etkilenen değil, bazı konularda bir baskı grubu olarak etkileyen konumundadır.<sup>297</sup>

Yukarıda belirtilen farklılık ve nedenlerden dolayı kamu sektöründe stratejik planlamanın uygulanması güçlük arz etmektedir. Belediyeler bu güçlüklerden dolayı stratejik yönetim tekniğini reddetmek yerine bu güçlükleri aşmaya yönelik stratejik kararlar alma yönünde hareket etmelidirler.<sup>298</sup>

### 2.6.5 Stratejik Planlamanın Belediyelerde Başarılı Olması İçin Önerilen Stratejiler

Planlanan alanlarda uygulamaya dönüştürülememesi durumunda hayalden öteye geçemeyecektir. Temel fonksiyonlar ve aktivitelerin yönetimin tespit ettiği strateji ile uyumlu olması her yönetici için temel sorumluluktur. Eğer gündelik faaliyetler kurum stratejisi ile uyumlu değilse, yönetici faaliyetleri kurum stratejisine uyumlu hale getirmelidir. Yöneticinin dikkat etmesi gereken diğer bir husus; kurumun misyonunun stratejilerine uygun olarak belirlenmesi ve uygulanması ve stratejik amaçlara hizmet etmeyen faaliyetlere kamu kaynaklarının harcanmamasıdır. Politik amaçlar ile bu amaçlara uygun stratejiler ve stratejilere uygun projelerin uygulanması arasında çok yakın bir ilişki vardır.<sup>299</sup>

Başarılı bir stratejik planlama uygulaması için önerileri Narinoğlu maddeler halinde şu şekilde belirtilmektedir:<sup>300</sup>

- Liderliğin hiçbir ikamesinin olmaması nedeniyle; yerel yönetim yöneticileri stratejik plana inanmalı; stratejik liderlik göstermeli; yöneticiler, stratejik düşünme, davranma, uygulama, geliştirme ve değişim yeteneklerine kavuşturulmalı,

<sup>297</sup> ÇEVİK, H.H., *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.241-242.

<sup>298</sup> GÖZLÜKAYA, T., “*Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Temmuz 2007, Denizli, s.107.

<sup>299</sup> ÖZTOP, S., *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi SBE, Kocaeli, 2007, s.153.

<sup>300</sup> YILMAZ, K., (2003) “*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, s.83-84; NARİNOĞLU, A., *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Şubat 2007, s.355-356.

- Yerel yönetimlerde kurumsal liderlik ve kültür oluşumunu sağlayacak kurumsallaşmalara gidilmeli,
- Yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sürekli kılacak mekanizmalar geliştirilmeli, Uzman ve nitelikli kişilerden oluşan planlama birimleri kurularak, veri tabanı ve bilgi yönetimi sistemine geçilmeli,
- Yönetimin geleceğini yönetmeye yönelik misyon, vizyon, amaç, hedef ve stratejiler oluşturacak çalışmalar yapılmalı,
- Plan yapım ve uygulamalarında kamuoyu bilgilendirilmeli,
- Plana katılan taraflar, paydaşlar ve hedef kitlenin talep ve beklentileri plana yansıtılmalı,
- Plan hedeflerine uygun proje, etüt ve fizibiliteler yapılmalı,
- Yerel alanda kamu, sivil toplum kuruluşları ve özel kesim işbirliğini sağlayacak yönetim ortamı hazırlanmalı, üniversitelerle işbirliği ve ortak çalışma alanları oluşturulmalı ve gerekirse danışmanlık hizmeti de alınmalı,
- Yerel yönetimin karar organları stratejik plan hedeflerine uygun yıllık yatırım programları ve bütçe hazırlamaları,
- Yerel yönetimin seçilmiş organları görüş ve niyetlerini plana yansıtmalı ancak var olan plana uymalı, Yerel kaynak ve potansiyelleri harekete geçiren stratejik planlama anlayışı toplumun uyumu ile ortaya konmalı,
- Kaynak kullanımı ve dağılımı stratejik plan öngörüsüne bırakılmalı ve bu konuda karar organları kararlılık göstermeli,
- Toplumun farklı kesimlerinin talep ve beklentileri yerel yönetim karar organlarına yansıtılarak tartışma zemini yaratılmalı, stratejik amaç ve hedefler ile stratejilerde yapılacak değişikliklerde ortak katılım sağlanmalıdır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BATILI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI:

#### 3.1 BATILI ÜLKELERDE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI

##### 3.1.1 Barselona Stratejik Planı

“Barselona olarak biz sosyal entegrasyon ve kalite uyum model ile, küresel, yenilikçi yetenekler için en çekici ve en etkin Avrupa bölgelerinden biri olacağız”<sup>301</sup> şeklinde bir girişle başlayan Barselona vizyonu 2020, günümüzden çok farklı bir kurumsal çerçeve içinde hazırlanan ve Mart 1990 yılında yayınlanan Barselona 1. Stratejik Planının tam anlamıyla karşılayamadığı hukuki eksikliği kapatmayı amaçlamaktaydı. 3 Ağustos 2010 tarihinde Katalonya Parlamentosu tarafından onaylanan Barselona vizyonu 2020, Stratejik Plan önerisi (Barcelona Vision 2020, a strategic proposal) Barselona Metropolitani alanı oluşturulmasını ve yeni küresel alanlarda yerini almayı kendisine temel hedef olarak belirlemektedir.<sup>302</sup>

Bu yeni 2020 vizyonu ile Metropol, giderek artan rekabet ve vatandaşlarının ilerleme talebini ve refahını garanti altına almak için yeni küresel güç merkezleriyle işbirliğini ve bu merkezlerde varlığını koruma niyetini ifade etmektedir. Çağdaş Metropol, sadece sorunlar ve gerginlikler alanı olmaktan ziyade şimdi tüm imkanları yoğun yatırımlar ve insanlar da dahil olmak üzere sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik hareketlere vakfeden merkez durumundadır.

Saskia Sassen dediği gibi, 21. yüzyılda küresel kentler, ekonomik olayların kahramanları haline gelmektedir. Bu bağlamda, metropol bir stratejik vizyon, planlama ve yönetim, stratejik çerçeve doğrultusunda bu değişikliklere adaptasyonu kolaylaştıran esnek ve duyarlı bir sistemi gerektirir. Uluslar arası

<sup>301</sup> *Barcelona Vision 2020, a strategic proposal*, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>, s.31.

<sup>302</sup> *Barcelona Vision 2020, a strategic proposal*, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>, s.14

arenada yerini almak üzere sanayi, turizm, olimpiyat ve yaşam şehri olan çok kültürlü, çok görüşlü politikalar ve stratejiler belirlemenin ötesinde dünya siyasetinin de ana bürolarından biri olma (Akdeniz Birliği Daimi Sekreteryası) yolunda ilerlemesiyle ön plana çıkan bir metropoldür Barselona.<sup>303</sup>

Barselona modeli olarak bilinen kamu-özel sektör işbirliği, bazı açık ve ortak hedeflerin başarıya ulaşmasında, ortaya koyduğu ortak liderlik formülü yararlı olmuştur. Barselona deneyimin günümüz şehirciliğine kazandırdığı bir çok ders niteliğindeki deneyim ise ortak vizyon eksikliğinin, markaya duyulan kaybolmuş güvenin, eksikliği hissedilen uygun bir eğitim sisteminin yeniden tesis edilmesi olmuştur.<sup>304</sup>

Barselona Metropol Belediyesi çıkan çeşitli ekonomik, siyasi krizin üstesinden, güçlendirilmiş ve yenilenen enerji ile gelmeyi başarmıştır ki bu da kazandırdığı bir diğer deneyim olmaktadır. Robotik genelleme, otomasyon ve elektronik ile geleneksel sanayi, 1973 yılında yaşanan kriz sırasında, El Vallès Teknoloji Parkı (PTV) oluşturulmuş, eski Hispano Olivetti fabrikası yeni bir tesise dönüştürülmüş, Barcelona Activa gibi yeni merkezi girişimler bugünün Catalana d'Iniciatives'ten başlayarak yükselme trendine bu dönemlerde girmiştir.<sup>305</sup>

Barselona Stratejik Planı, planlama ve yönetim sistemlerinin almaları gereken önlemleri ise bizlere şöyle sıralamaktadır: Belediyeler kendi hedefleri ile kendi vatandaşlarının hedeflerini ilişkilendirmeli; Değişim ve yeniliğe hızlı uyum sağlanmalı; Ortak sorumluluğu, ortak bir vizyonu, ortak planlamayı, ortak karar almayı ortak yönetim ve ortak yatırıma dayalı işbirliğinin yeni bir model altında kamu ve özel kurumların katılımı teşvik edilmeli; Lokomotif sektörler desteklenmeli; Yeni şirketler kurulmalı; Daha iyi eğitilmiş personel kadrosu

<sup>303</sup> *Barcelona Vision 2020, a strategic proposal*, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>, s.20.

<sup>304</sup> *Barcelona Vision 2020, a strategic proposal*, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>, s.21.

<sup>305</sup> *Barcelona Vision 2020, a strategic proposal*, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>, s.22.

oluşturulmalı ve geleneksel sanayi sermayesinin birikmesi sağlanmalı ve yerel ekonomiler canlandırılmalı ve güncellenmelidir.<sup>306</sup>

Stratejik Planlama ile Barselona Metropol Belediye katılımcı bir kültüre kavuşmuştur. Deneyimler, Teknik Komisyonların çalışmaları, tartışmalar, sempozyumlar ve Genel Konsey toplantılarının, sonradan genellikle dikkate alınan girişim ve önerilerin tetikleyicisi olduğunu göstermiştir. Bu açıdan bakıldığında Plan, paydaşları seferber etme konusunda başarılı olmuştur.

Barselona Metropolitan Stratejik Planı bir oydaşım kültürü oluşturması ve spesifik projeler için temel sağlaması açısından diğer metropoller için de bir başarı modeli olarak değerlendirilmektedir.<sup>307</sup>

Stratejik Plan bünyesinde gerçekleştirilen sektörel bütünleşik stratejik planlarla, yeni durumun farkında olan Barselona Belediye Meclisi, 2008-2011 dönemi için hazırlanan ve 31 Ekim 2008 tarihinde onaylanan aşağıdaki hedefleri ve eylem planını ortaya koymak üzere bir Turizm Stratejik Planı tesis etmiştir.<sup>308</sup>

Misyon olarak “Barcelona’nın bir turizm merkezi olarak cazibesini güçlendirmek; yerel halk ile işbirliği içinde kentin turizm etkinliklerini yönetmek; taşıma mekanizmalarını artırmak; kentin farklı ve kaliteli turizm özelliklerini geliştirmek; ve mevcut olanın yerine, dünya çapında yerini güçlendirmek için pozitif faktörleri ön plana taşımak stratejilerini ön hedef koyan Plan, Şehrin kimlik değerlerini korurken, yerel halk ve turistler arasındaki dengeyi güçlendirecek bir turizm modelinin teşvik etmeyi; her mahallede kamusal alanı ve turizm etkisi açısından uygun turisti ağırlayan şehir kapasitesini analiz etmeyi; Katalan dili, bölgesel başkentin eşsiz mimari mirası ve Katalan mutfağının kültür

<sup>306</sup> *Barcelona Vision 2020, a strategic proposal*, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>, s.28.

<sup>307</sup> GARCIA, M., *The Case of Barcelona, Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Comparative Case Studies of European City Regions, Ed.: Willem Salet, Ady Thornley, Anton Kreukels, Spon Press, London, 2003, s.352

<sup>308</sup> *City of Barcelona Strategic Tourism Plan*, Diagnosis and strategic proposal, Executive summary, February 2010, Turisme 2015 BCN.

turizmi bünyesinde teşvik edilmesini; Bir arada yaşamak için, bir değer olarak İlerici tutum içeren turizm politikalarının teşvik edilmesini amaçlamaktadır.<sup>309</sup>

Diğer bir açıdan Stratejik Plan, sosyal ve ekonomik katılımcılara kentsel sorunlarla ilgili sorumluluk üstlenmeleri için baskı aracı olurken, katılımcıların kentin sorunlarından kaçmalarını engellemiştir. Plan, otoriterce alınan kararların işlemediği bir paylaşımlı liderlik alanında gerçekleştirilmiştir.

Plan, gerçeklikle ve gelecekle ilgili paylaşılan bir vizyon oluşturarak stratejik değişimlerle ilgili olarak çıkan gerilimlerin azaltılmasına yardımcı olmuştur. Ütopik ya da anlaşılmaz olduğu düşünülen öneriler somut hale dönmüştür. Uygulamaya konmuş olan önlemlerin ötesinde yapılan diğer öneriler de yeni bir kent kültürünü teşvik etmiştir. Bu bağlamda, şu anda çok çeşitli sektörlerde somut olarak mevcudiyetini koruyan Kalite Programı önerilerinin yarattığı etkinin altını çizmek gerekir. Ayrıca, başka alanlarda da uygulama alanı bulmuş olan Sanayi Paketi'nin sonuçları da aynı şekilde kayda değerdir.

Planın, ekonomik ve sosyal oyuncular arasında bir ortak dil yaratmış olması da en temel noktalardan biridir, zira Plan'dan önce önerilen eylemlerin çoğunda paydaşlar kente ilişkin hiç bir ortak mesaj verilmezken, Plan sayesinde tüm oyuncuların hep birlikte aynı yöne bakmalarını sağlayan bir kent projesi başarıyla gerçekleştirilmiştir. Bu da Plan'ın, dışarıdan bakıldığında belirgin şekilde görülebilen tutarlı bir kent modeli oluşturma konusunda başarılı olduğunu göstermektedir.<sup>310</sup>

### 3.1.2 Torino Stratejik Planı

Planın, ekonomik ve sosyal oyuncular arasında bir ortak dil yaratmış olması da en temel noktalardan biridir, zira Plan'dan önce önerilen eylemlerin çoğunda paydaşlar ile ilgili kente ilişkin hiç bir ortak mesaj verilmezken, Plan sayesinde tüm oyuncuların hep birlikte aynı yöne bakmalarını sağlayan bir kent projesi

<sup>309</sup> *City of Barcelona Strategic Tourism Plan*, Diagnosis and strategic proposal, Executive summary, February 2010, Turisme 2015 BCN.

<sup>310</sup> MORATA, F., *Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği*, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, 2004, Konferans Bildirileri, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/FrancescMorata.pdf>, (10.02.2006).

başarıyla gerçekleştirilmiştir. Bu da Plan'ın, dışarıdan bakıldığında belirgin şekilde görülebilen tutarlı bir kent modeli oluşturma konusunda başarılı olduğunu göstermektedir.<sup>311</sup>

1993 yılında belediyelerin güçlerini ve kaynaklarını artıran İtalyan hükümeti yaptığı reformlarla:

- 1990/Kanun-142 ile belediyelerin mali özerkliği artırıldı. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sağlandı; Metropol alanlar da birleştirildi.
- 1993/Kanun-81 ile belediye başkanının yetkilerini güçlendirmiş.
- Bassanini yasaları diye de bilinen 1997 yılında çıkartılan kanun-59 ve 127; Yerel yöneticiler güçlendirilmiş idari sorumlulukları genişletilmiştir.
- 1998/Kanun-112 yetki ikamesi ilkesi teşvik edilerek Devlet, Bölgeler, ilkeler ve belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden dizayn edilmiştir.
- 2001/Kanun-114 md., 117 md ile mali özerkliğe geçilmiş ve kendi vergilerini toplama ve kendi vergi gelirlerini yönetme ve kontrol etme yeteneği kazanmışlardır.

Bu ademi merkeziyet yasaları ile şehirlerin ve belediyelerin mali ve yasal yetkileri daha da güçlendirilmiş, şehir ve bölgesel otoritelerin yakın bir işbirliği içinde çalışmalarını sağlamıştır.<sup>312</sup>

Özellikle üç yeni belediye başkanı göreve başlamasından hemen sonraki yıllarda geliştirilen projelerle her şehrin, durumu farklı ama önemli olan bir yönü ele alınarak, bir Kentsel Master planı hazırlanması ve şehirde arazi kullanımı için, yeni bir imar çerçeve programının oluşturulması; Mahalle Birimleri arasında yerel ortaklık sağlanması; sivil toplum kuruluşları ile önde gelen kamu ve özel sektör aktörlerinin sürece dahil edilmesi; ve bunu uygulamak için, her birisi kendi alanında uzman, çeşitli iş kollarından yerel aktörlerin iki yıllık bir tartışma sürecinin ardından formüle edilen Planın uygulanması için kararlı 57 önde gelen

<sup>311</sup> MORATA, F., *Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği*, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, 2004, Konferans Bildirileri, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/FrancescMorata.pdf>, (10.02.2006).

<sup>312</sup> WINKLER, A., *"Torino City Report"*, Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.20



birey arasında güçlü bir iletişim ağı oluşturularak gönüllü bir çapraz-sektör koalisyonun oluşturulması kararlaştırılmıştır.<sup>313</sup>

Kentin ekonomisine yönelik gelecek hedefleri belirlerken yapabileceği işbirliği türlerinin öncelikle belirlendiği ve bu hedeflere ulaşmak için mevcut kaynakların en iyi kullanımının sağlanmasının amaçlandığını belirten Torino Stratejik Planı (Piyano Strategic) entegre bir ekonomik kalkınma belgesi niteliğindedir.<sup>314</sup>

Torino Stratejik Planı gelişimi sürecinde (Mayıs 1998 – Şubat 2000) şehir yönetimi, pilot tartışma Stratejik Plan lider olacak kalkınma Forumunu kurarak, doğruluk ve uygulanabilirliğini sağlamak için bir bilimsel komite olarak Geliştirme Forumu kurdu. Teşhis aşamasında ise araştırmacılar, şehir ve mevcut sosyo-ekonomik, kentsel ve çevresel durum hakkında temel bilgiler hazırlamış, sivil yerel işletmelere yönelik 400 anket yapılarak şehrin güçlü ve zayıf noktaları hususunda görüşler istenmiştir. Kentin uluslar arası görünümü ve vizyonu hususunda yapılan uluslararası bir araştırma gerçekleştirilmiş ve bu bilgiler sentezlenerek bir rapor oluşturulmuştur.<sup>315</sup>

1998 yılında başlayan Planın hazırlanma süreci, belediye başkanı Castellani'nin ikinci bir beş yıllık dönem için yeniden seçilmesiyle ivme kazanmıştır. Onun yönetim, yeni fikirler ve diğer şehirlerin deneyimlerini öğrenme yönündeki aktif bir uluslararası ağ programı oluşturması ile eş görülmemiş bir açıklık ile karakterize edilen bir süreç başlatılmıştır. Yerel aktörler ve gözlemcilerin karakteristik anahtar özellikleri ile biçimlenen Stratejik Plan'ın müzakere süreci, öncelikle yapılan çalıştaylar, kongre ve seminerler, onlarca aktif bir tartışma ortamı, ekonomik, akademik, kültürel, sosyal ve politik alanlardan akil kişilerin yanı sıra yüzlerce siyasi lideri kapsayan, son derece katılımcı bir süreç olmuştur. Resmi işlemlere karşı farklı işletim yöntemleri ile insanların geniş

<sup>313</sup> WINKLER, A., *“Torino City Report”*, Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.23

<sup>314</sup> WINKLER, A., *“Torino City Report”*, Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.25

<sup>315</sup> *“Torino Internazionale”*, 2007, s.27.

katılımını teşvik eden bu görüşmeler sonucunda ortaya çıkan rapor, 'Plana Doğru', daha sonra geliştirmek üzere bir envanter oluşturmaktaydı<sup>316</sup>

Geliştirme Forumu: Ticaret Odası, Üniversiteler, Sanayi, Bankacılık, Vakıflar gibi temsil eden 30 üst düzey kamu personeli; Bilimsel Komite: İtalyan ve yabancı kentsel dönüşüm uzmanları; Danışma Kurulu: Sivil toplum örgütleri temsilcileri; Araştırmacılar, En büyük sivil araştırma kurumları; Genel kamu 1,000 'den fazla üyesi, anket yoluyla, halka açık toplantılarla, kentin en önemli ekonomik, sosyal ve kültürel çıkarları masaya yatırılmıştır."<sup>317</sup>

Stratejik Planın, bir bütün olarak, diğer birçok önemli fonksiyonları vardı: Bu, kentin gelişmesi için tüm aktörlerin ve her düzeyde paydaşların 10 yıl 'yol haritası' oluşturulmuş ve Fırsatçılığı önlemek adına yardımcı olan uzun vadeli hedefler tutturulmuştur.<sup>318</sup>

Belli bir amaç ve belirli bir zaman çerçevesinde 2011 yılına kadar uygulanmak üzere 84 eylem planı oluşturulmuş; Planın belirli unsurlarının öne alınması ile görevli yeni bağımsız kurumlar (Turizm tanıtım ajansı olarak Turismo, Torino, Turin ve Piedmont (ITP), yerel bir yatırım ajansı olarak Invest, dernek Plan koordinasyon ve izleme ilerleme kurumu olarak Torino Internazionale Derneği gibi) oluşturulmuş ve bu kurumlar bir dizi kamu ve özel sektör paydaşları tarafından finanse edilmiştir.<sup>319</sup>

Şehrin tüm projeler için bir çerçeve olması önemli finansman kuruluşlarını kaynak sağlamak üzere şehre çekmeye yardımcı olmuştur.<sup>320</sup>

Ekonomi alanında toparlanma işaretleri görülmüştür, Torino ilk doğrudan seçilmiş belediye başkanı göreve geldiğinden daha iyi bir konuma gelmiştir. Torino'da işsizlik oranı en düşük seviyeye (% 4.1'lik oranı ile), 2006 yılında

<sup>316</sup> WINKLER, A., "**Torino City Report**", Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.26

<sup>317</sup> *Torino Internazionale*, 2007, s.27.

<sup>318</sup> WINKLER, A., "**Torino City Report**", Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.17

<sup>319</sup> WINKLER, A., "**Torino City Report**", Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.18

<sup>320</sup> WINKLER, A., "**Torino City Report**", Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASE report 41, s.27

düştü. Oluşturulan (IRES, 2007) 14.000 kişilik yeni iş istihdam alanı, 2006 yılı boyunca % 1.5 oranında büyümüştür. 2006 yılında yaratılan yeni işlerin% 65'i sanayide, çoğu üretim alanında yoğunlaşmıştır.<sup>321</sup>

Özetlemek gerekirse, Torino Stratejik Planlama örneği İtalya için önemli bir örnektir. 1998 yılında yaklaşık otuz toplum temsilcisinden oluşan Gelişme Forumu, belediye başkanının başkanlığında toplanarak, stratejik planlama sürecini başlatmıştır. Bunu izleyen aşamada çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu çalışma gruplarının görevi, stratejik rotaları ve somut projeleri tanımlamaktır. Altı stratejik rota ve seksen dört somut eylem; uygulayıcılar, kaynaklar ve uygulama süreleri ile beraber tanımlanmıştır.

Plan 2000 yılında Torino kentsel bütünündeki belediyeler, Vali ve diğer yerel paydaşlar (işveren dernekleri, ticari birlikler, yerel ticaret ve sanayi odaları, banka kuruluşları, üniversiteler, dini kurumlar, kamu kurumları, vs.) tarafından imzalanmıştır. Eylemlerin hayata geçirilmesini, “Torino Internazionale Birliği” eşgüdümündeki çeşitli yapılar garantilemektedir. Planda öne çıkarılan kavramlar arasında uluslararasılaşma, teknoloji, bilgi, yüksek yaşam kalitesi yer almaktadır.

Torino Metropol Alanının stratejik amaçlarından bazı örnekler şu şekildedir:

- “Torino Metropol alanını uluslararası sistem ile bütünleştirmek”,
- “Metropol alan için yeni bir yönetim oluşturmak”,
- “Eğitim ve araştırma çalışmalarını stratejik kaynak olarak kabul edip geliştirmek”,
- “Girişimciliği ve istihdamı teşvik etmek”,
- “Torino’nun bir kültür-turizm, ticaret ve spor şehri olmasını sağlamak”,
- “Şehrin yaşam kalitesini artırmak”.<sup>322</sup>

Bu katılımlı deneyimde, planda tarif edilen eylemlerin uygulanması için bir izleme-değerlendirme modeli kurgulanmıştır. Plan, küresel ekonomik düzen içinde uluslararasılaşma amacını öne çıkarmaktadır.<sup>323</sup>

<sup>321</sup> “*Torino Internazionale*”, 2007, s.27.

<sup>322</sup> OKTAY, N., (2006), “*Stratejik Amaçlar*”, Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Eğitim Semineri, TEPAV, Ankara, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/StratejikAmaclar\\_Necmettin%20Oktay.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/StratejikAmaclar_Necmettin%20Oktay.pdf) (25.09.2006)

### 3.1.3 Batılı Ülkelerdeki Stratejik Plan Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Son yıllarda her alanda çok yoğun ve hızlı bir şekilde yaşanan değişim, gelişmekte olan ülkelerde hızlı bir sanayileşme ve paralelinde hızlı bir kentleşme sürecini getirmiş, kırsal alanlardan kente göç oranının artmasıyla yerel hizmetlerin niteliğinde büyük bir değişim yaşanmış, Batılı ülkelerde ise bu durum metropol belediyelerin cazibe ve refah merkezi olarak görülmeleri sebebiyle iç dış ve göç almalarına, dolayısıyla büyük kentsel sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yaşanan bu değişim ile birlikte gelişmekte olan ülkelerde demokratikleşme, merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmaya, Batılı ülkelerde ise yerelleşme (subsidiarite) eğiliminin hız kazanarak yerel yönetimlerin öneminin giderek artmasına yol açmıştır.

“Sosyal devlet” fikrinin önem kazanması ile merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görev paylaşımı yeniden düzenlenmiş; merkezi idare tarafından yerine getirilen bazı hizmetler belediyelere devredilmiş ya da belediyelerce yürütülen bazı hizmetler merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Uygulamada yerel yönetimlerin görevlerini istenilen düzeyde ifa edememesi nedeniyle yeniden yapılandırılmaları gereği kaçınılmaz olmuş ve buna yönelik arayışlar, hemen her ülkenin gündeminde önemli bir yer tutmuştur.<sup>324</sup>

Gerek ülkemizde, gerekse de dünyada yaşanan bu değişim ile yerel hizmetlerin niteliğinde büyük bir değişim ve çeşitlenme, bu hizmetlere yoğun bir talep artışı, yerel yönetimlerin hizmet yükünde büyük bir artış yaşanmış ve yerel yönetimlerde kaynakların etkin ve verimli kullanımı, hizmet sunumunda halka yakınlık, şeffaflık, etkinlik, verimlilik ilkeleri ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimlerin ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, hantal, aşırı kırtasiyeci geleneksel yapıları bu değişim karşısında yetersiz kalmış, daha esnek ve kaliteli hizmet sunmak amacıyla yeni arayışlara yönelmişlerdir.

<sup>323</sup> DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu*, Ankara, s.21.

<sup>324</sup> URHAN, V. F., "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, s.1.

Dünya uygulamalarına bakıldığında stratejik planlamanın en önemli özelliklerinden birisi, katılımcı yapısının olmasıdır. Dolayısıyla Batılı ülkelerde stratejik planlama sürecinin tüm aşamalarına yurttaşların katılımının sağlanmasına önem verilmiş ve bu yönde gerek medya gerekse tüm diğer bilişim teknolojileri kullanılmıştır. Örneğin Türkiye’de katılıma ilişkin yeniliklerle ilgili düzenlemelerin başında, belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler gelmektedir. Dolayısıyla denilebilir ki stratejik planlama yerel yönetimlerin katılımcı kültüre kavuşmasına yardımcı olmuştur.

Barselona bize stratejik planlamada katılımcılığın çok önemli bir faktör olduğunu ve kamu kesimi ile özel sektörün iş birliği içinde bütün herkesi kapsayan ortak bir stratejik planlama hazırlamasının önemini, stratejik planlama çalışmalarını yürütecek birimlerin yerel yönetim yapısı içinde bulunma zorunluluğu olmadığını ve kar amacı gütmeyen özel derneklerin de kurulabileceğini göstermiştir. Stratejik amaçlar kapsamında ele alındığında, eğitim, sağlık, toplum güvenliği, ulaşım ve çevre konularının öncelikli bir durum aldığı görülmüştür.

Barselona, uzun yıllar süren iç savaşa rağmen düzenli yönetimi sayesinde kent yönetimi açısından başarılı olmuştur. Barselona’nın stratejik planının başarısındaki diğer bir temel etken de yerel yönetiminin süreklilik taşıyan bir liderlik sayesinde bu süreçte daima merkezi bir rol oynamasıdır. Bu sebeple de, yönetişimde rol alan özel sektör kuruluşlarının her zaman kamu yönetiminin hazırladığı planlara uymak zorunda kalmalarına ve kurulan özel şirketlerin kamu yönetiminin kontrol edilmesine imkan sağlamaktadır.

Torino’da ise âdemi merkeziyet yasaları ile şehirlerin ve belediyelerin mali ve yasal yetkileri daha da güçlendirilmiş, şehir ve bölgesel otoritelerin yakın bir iş birliği içinde çalışmaları sağlanmıştır. Torino stratejik planında daha çok ekonomik kalkınma üzerine hedefler belirlenmiş ve mevcut kaynakların en etkin kullanımı ön görülmüştür.

Kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri için, içinde buldukları çevrenin ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılamaları gerekmektedir. Yaşanılan tarihi sürecin

ortaya çıkardığı değişim şartları neticesinde su yüzüne çıkan ötelenmiş ya da önceleri fark edilememiş ya da çözümlenmesi yönünde yetersiz çabalar sergilenen bölgelerde vizyoner bakışın bu ülkelerde yerleştiği, bölgeselleşme, uluslararasılaşma, uluslararası ekonomi ile bütünleşme gibi gerçek anlamda stratejik amaçlar ön plana çıkmaya başlamıştır.

Yerel yönetimlerde ve belediyelerde stratejik planlamanın başlangıç aşamasında olan Türkiye için bu Batılı uygulamalar önem arz etmektedir. Son yıllarda, başta AB müktesebatına uyum sağlama çabaları olmak üzere çeşitli etkenlerle hız kazanan reform süreci, birtakım önemli yasal düzenlemelerle somutlaştırılmıştır. Getirilen düzenlemeler dünyadaki çağdaş, modern yerel yönetimler anlayışına Türkiye'nin de katılmak istemesi açısından önemli adımlardır.<sup>325</sup>

### **3.2 TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI: İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

#### **3.2.1 İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı<sup>326</sup>**

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın yayınladığı "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" rehberliğinde, Stratejik Planlama tekniğine uygun bir şekilde yürütülen çalışmalara hazırlık süreci ile başlanmış, Stratejik Plan çalışmalarının her aşamasında üst yönetim, birimler, belli başlı kuruluşların temsilcileri ve belediye şirketlerinin temsilcileri toplantılar düzenleyerek yüksek katılımlı olarak yürütülmüştür.

Başarılı stratejik planlama çalışmalarının sağlanması için hazırlık çalışmaları kapsamında öncelikle Stratejik plan Yapısı oluşturulmuş planlama üst kurulu, stratejik plan yürütme komitesi ve stratejik planlama Koordinasyon Ekibi belirlenerek çalışmalar başlatılmıştır.<sup>327</sup>

<sup>325</sup> URHAN, V. F. , "*Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*", Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, s.15.

<sup>326</sup> *İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı*.

<sup>327</sup> İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, s.3.

Sonraki aşamada eğitim, danışmanlık, veri gibi ihtiyaçlarımız tespit edilip, ihtiyaçlarımızın nasıl giderileceği belirlenmiştir. Etkin çalışabilmek ve özellikle kısıtlı zaman iyi kullanabilmek için iş takvimi oluşturulmuştur. Stratejik Yönetim Süreçleri'nin bilgisayar ortamında entegrasyonu ve faaliyetlerimizin fiziksel ve bütçe gerçekleştirmelerini takip etmek amacıyla kurumumuza özel stratejik yönetim yazılımı hazırlanmıştır. Ön hazırlık kapsamının da personel oryantasyonunu sağlayacak çalışmalar yapılmıştır. Bu doğrultuda stratejik planlama ekibi Türkiye ve Ortadoğu Amme dairesi Enstitüsü'nde "Stratejik Planlama Eğitimi" almış, ayrıca Belediye personeline yönelik Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörleri tarafından "Stratejik Plan Eğitim Semineri" verilmiştir. Stratejik Planlama Koordinasyon Ekibi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yayınlanan Kamu daireleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun yanı sıra ulusal ve uluslararası pek çok kamu kurumunun stratejik Planlarını incelemiş, literatür taraması yapmıştır.

### **3.2.2 Durum Analizi**

#### **3.2.2.1 Tarihi Gelişim**

Anadolu yarımadasının batısında Ege sahilinin tam ortasında yer alan İzmir 12.012 kilometrekarelik alanı ile Türkiye yüzölçümünün %1,4'ünü oluşturmaktadır. Sahip olunan coğrafya şehrin gelişiminde önemli bir unsurdur.

İzmir'in çevresindeki dağların dik olarak uzanması ve İzmir Limanının varlığı kentin lojistik merkez olma hususunda kritik bir rol oynamaktadır. Gerek İzmir'in coğrafi konumu gerekse köklü tarihi nedeniyle İzmir önemli bir merkezdir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 2004 yılında devreye girmesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne 19 ilçe ve 38 ilk kademe belediyesi dahil olmuştur. 2009 yerel seçimlerinin hemen öncesinde yapılan değişiklik sonrasında ise Karşıyaka ve Bornova sınırları içinde Bayraklı ilçesi; Konak sınırları içinde Karabağlar ilçesi olmak üzere iki yeni ilçe kurulmuştur. Selçuk ilçesinin İzmir Büyükşehir Belediye sınırları içerisine dahil edilmesiyle belediyenin hizmet alanına giren ilçe sayısı 21'e çıkmıştır.

Büyükşehir Belediye Başkanının görevleri, Büyükşehir Belediye Meclisinin Görevleri, Büyükşehir Belediye Encümeninin Görevleri kanunlar ve yönetmelikler dikkate alınarak yeniden dizayn edilmiştir.

İç ve dış çevre analizlerin eş zamanlı bir şekilde yürütüldüğü gözlemlenmektedir.

### **3.2.2.2 Dış analiz kapsamında;**

2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2009-2011 Orta Vadeli Program, 2009-2011 Orta Vadeli Mali Plan, Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2009 Yılı Programı, Ön Ulusal Kalkınma Planı, 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Bölgesel Planlar ve Belediyemiz faaliyet alanları ile ilişkili Sektörel ve Tematik Strateji Belgeleri incelenerek, oluşturulacak Stratejik Planın makro planlara uyumlu olması amaçlanmıştır.

Sosyo-kültürel, coğrafi ve demografik özellikler bakımından İzmir'e benzeyen birçok dünya kentiyle kıyaslama analizleri ile Hemşeri İletişim Merkezi'ne ve Muhtarlar Masası'na gelen istek, şikayet, önerilerin istatistikî analizleri yapılmış; Halk anketi çalışmasıyla İzmir'de yaşayanların kente yönelik düşünceleri, belediye hizmet alanlarına yönelik memnuniyeti ve desteklediği kentsel projeler belirlenmiştir. Dış paydaların tespiti ve ilişkilerin analizi yapılmış; yüksek seviyede katılımı sağlamak için dış paydaşlardan Stratejik Plana ilişkin proje ve öneriler istenmiştir. Gelen görüş, öneri ve projeler değerlendirilmek üzere belediyenin ilgili birimlerine gönderilmiştir.

### **3.2.2.3 İç analiz kapsamında;**

Belediyenin tarihi incelenmiş; mevzuat, teknik, teknolojik altyapı, organizasyon ve personel, görev (yasal yükümlülük) analizleri yapılmıştır. İç payda (çalışan) anketi ile belediye personelinin kurumsal ve yönetimle ilgili düşünceleri tespit edilmiş, iş yaşamıyla ilgili memnuniyeti ölçülmüştür.

### **3.2.2.4 GZFT analizi kapsamında**

GZFT Analizi Kapsamında çalışması belediyemiz faaliyet alanları bazında, birimlerin yüksek katılımıyla, ayrıntılı ve tekniğe uygun bir şekilde yapılmıştır.



Durum Analizi ile “Nerede?” olduğumuzun tespiti yapıldıktan sonra, geleceğe bakış noktasında “nereye?” ve “nasıl?” gideceğimize yönelik çalışmalara başlanmıştır.

Stratejik Plan geleceği planlamanın yanı sıra, tüm çalışanların misyon, vizyon ve ilkeler çerçevesinde kurumsal kimliği algılayıp benimsemesini sağlar.

Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın bağlı olduğu Genel Sekreterin de katıldığı toplantılarda değerlendirilerek Stratejik Planlama sunulmuş ve ortak fikir birliği ile karar verilmiştir.

Belediyenin geniş yelpazedeki faaliyet alanlarını Stratejik Alanlara (Sektörlere) bölerek analiz ve planlama etkinliği ve kolaylığı sağlanmıştır. Belirlenen 11 Stratejik Alanın her biri için “Amaçlar” ve “Hedefler”, planlama tekniği açısından değerlendirilerek belirlenmiştir. Hedefleri ölçecek “performans göstergeleri” ve hedefleri gerçekleştirecek “stratejiler” belirlenmiştir. Halk Anketi Analizleri ve Dış paydaşların proje, görüş ve önerileri doğrultusunda oluşturulan faaliyet envanteri Stratejik Planlama Üst Kurulu ve Stratejik Plan Yürütme Komitesiyle düzenlenen toplantılarda değerlendirilmiş, Stratejiler doğrultusunda önem ve öncelik sıralaması yapılarak “faaliyetler” tespit edilmiş ve bütçelemesi yapılmıştır.

Belirlenen 11 Stratejik Alanın her biri için “Amaçlar” ve “Hedefler”, planlama tekniği açısından değerlendirilerek belirlenmiştir. Hedefleri ölçecek “performans göstergeleri” ve hedefleri gerçekleştirecek “stratejiler” belirlenmiştir. Halk Anketi Analizleri ve paydaşların proje, görüş ve önerileri doğrultusunda oluşturulan faaliyet envanteri Stratejik Planlama Üst Kurulu ve Stratejik Plan Yürütme Komitesiyle düzenlenen toplantılarda değerlendirilmiş, Stratejiler doğrultusunda önem ve öncelik sıralaması yapılarak “faaliyetler” tespit edilmiş ve bütçelemesi yapılmıştır.<sup>328</sup>

#### 3.2.2.4.1 Güçlü Yönleri

- Kurumun güçlü ve şeffaf bir mali yapıya sahip olması.

<sup>328</sup> İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, s.155-156.

- Ulaşım Master Planı, Nazım İmar Planı, Stratejik Plan ve Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı'nın hazırlanmış olması.
- Katılımcı bir yönetim anlayışı ile paydaşlarla güçlü bir iletişim kurulması.
- Kurumumuzun uluslar arası organizasyonlara önem vermesi.
- Genç, dinamik ve mesleki anlamda nitelikli personele sahip olunması.
- Bütünleşik kalite yönetim sistemi çalışmalarına başlanmış olması.
- Fitch Ratings'den olumlu kredi derecelendirme notu alınarak yeni finansman imkanlarının yaratılmasında kolaylık sağlanması.
- Personelin eğitim düzeyinin yükseltilmesine destek verilmesi.
- Makine, teçhizat, donanım ve her türlü araç gereçte teknolojik gelişmelerin takip edilmesi.
- Hizmet içi eğitimde personelin desteklenmesi.
- Mevzuat değişikliklerinin anında izlenebilmesine olanak sağlayan programların varlığı.
- Faaliyet alanlarına göre hizmetlerimizi destekleyici ve geliştirici şirketlere sahip olunması.
- Belediyenin yerel kalkınmaya yönelik bölgesel kalkınma ajanslarına maddi destek vermesi.
- İlçe belediyelerle ortak hizmet projeleri yürütülmesi ve belediyelere mali yardım yapılması.
- Kaynakların ve zamanın etkin, akılcı ve verimli kullanılması.
- Gerek duyan tüm birimlerde araç filolarının yenilenmesi.

#### 3.2.2.4.2 Zayıf Yönleri:

- Aynı işi yapan farklı statüdeki personelin farklı imkanlara sahip olması ve bu personeller arasındaki ücret dengesizliği.
- Belediye hizmet binasının, çalışma koşulları bakımından personelin verimini olumsuz etkilemesi.
- Birimler arasında yeterli koordinasyonun olmaması ve çalışmaların bireysel yürütülmesi.
- Performansa dayalı değerlendirme sisteminin etkili işlememesi.
- Yurt dışındaki gelişmeleri yerinde inceleme ve öğrenme imkanının yeterli olmaması.
- Personele sağlanan özlük ve sosyal hakların yeterli olmaması ve buna bağlı olarak oluşan motivasyon düşüklüğü.
- Belediye hizmet ve etkinliklerine yönelik tanıtım ve kamuoyu bilgilendirme çalışmalarının yetersizliği.
- Oryantasyon programının eksikliği
- İnsan kaynakları kariyer yönetimi uygulamalarında eksiklik.
- Görev tanımlarının personele açık olarak belirtileceği yönergelerin hazırlanmaması.
- Avrupa Birliği, Kalkınma Ajansı fonları ve diğer fonlardan yeterince yararlanılamaması.
- Hizmet içi eğitimlerin tüm kuruma yayılamaması ve sürekliliğinin sağlanamaması.
- Bazı müdürlüklerin, belediyenin ana hizmet binasının dışında hizmet vermesi
- Yabancı dil bilen personel sayısının yeterli olmaması.

- Arşivimizin teknik donanımının ve depolama alanının yetersiz olması.

#### 3.2.2.4.3 Fırsatlar

- Kentlinin, kurumun işleyişine, projelerine ve çalışmalarına olan desteği.
- Yerel ve ulusal basının olumlu - olumsuz eleştirileri.
- Halkın kültür ve eğitim seviyesinin yüksek olması.
- Teknolojik gelişmelerin hizmetlerdeki kaliteyi artırması.
- Üniversite sayısının artması.
- Orta ve uzun vadeli plan ve programların varlığı.
- Organize sanayi bölgelerine ve serbest bölgeye sahip olunması.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla Belediye sınırlarının genişlemesi.
- Avrupa Birliği sürecinde oluşan yeni bakış açısıyla yerel yönetimlerde yapılan yasal düzenlemeler.
- Bölgesel kalkınma ajanslarının yerel kalkınmaya katkısı.

#### 3.2.2.4.4 Tehditler

- Bürokrasinin zaman zaman işleyişi yavaşlatması.
- Ekonomik istikrarsızlık sebebiyle artan işsizlik ve diğer sosyal problemler.
- Yenilenip geliştirilmesi gereken yasal düzenlemelerde, yerel yönetimlerin belirleyici olamaması.
- Belediye mevzuatında yurt dışı eğitimlerine yönelik engellerin bulunması.
- Belediye hizmetlerini kapsayan yasalar arasında çelişkilerin olması.

- Yerel seçimler sonucu yöneticilerin değişme riski ve buna bağlı uzun vadeli projelerin sekteye uğraması.
- Yasaların çok sık ve sürekli değiştirilmesi.
- Belediyenin görev ve yetkilerinin tam olarak bilinmemesi.
- Beyin ve sermaye göçünün önüne geçilememesi.

Kenti, kentliyle birlikte yönetme anlayışıyla hareket eden İzmir Büyükşehir Belediyesi, kent yönetimine ilişkin doğru kararların verilmesi ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılması yönünde çalışmalarına devam edecektir.

Kurumsal verimliliğin artırılması için Orta Vadeli Program'ın "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" temel amacı ve 9. Kalkınma Planı'nın, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, iş ortamının iyileştirilmesi, ekonomide kayıt dışılığın azaltılması ve finansal sistemin geliştirilmesi hedefleri göz önüne alınarak toplamda dört hedef belirlemiştir.

Orta Vadeli Mali Plan'a eşgüdümlü olarak Belediye vergi gelirleri ile diğer Belediye gelirlerini artırmaya yönelik mükellef sayısının artırılması ve vergi kaçaklarının önlenmesi için yerinde kontrollerle yoklama ekipleri oluşturularak, kayıt dışı ekonomi ile mücadele çalışmalarının kesintisiz yapılması planlanmakta, bu hususta mükellefleri bilgilendirici çalışmalar ve vergi bilincini artırmaya yönelik broşür ve el ilanlarının kent genelinde periyodik olarak dağıtılması planlanmaktadır.

İnsan kaynakları etkinliğini artırmak için sürekli eğitim çalışmalarının esas alınacağı ve bununla eşgüdümlü olarak kurumsal işleyişi geliştirmek ve verimliliği artırmak için de kalite yönetim sistemleri uygulama sürecini devam ettirecekleri ifade edilmektedir. Yönetimsel anlamda yapılan tüm faaliyetlerin kentli tarafından kabul görmesi ve Kurumsal imajın kamu nazarında yükseltilmesi için etkin tanıtım politikaları yürütülecektir.

### 3.2.3 Geleceğe Bakış

#### 3.2.3.1 Amaçlar ve Hedefler

**Amaç:** Katılımcı ve Şeffaf Yönetim Anlayışıyla Modern Ve Kaliteli Hizmet Sunmak.<sup>329</sup>

**Hedef-1:** Daha etkin bir kurumsal yapı için yönetsel verimliliğin artırılması

**Stratejiler:**

Kurum içi eğitimler düzenleyerek

Fiziki çalışma koşulları iyileştirilerek

İSO 9001, İSO 14001,

OHSAS 18001 sistemlerini kurarak

**Performans Göstergeleri:**

Verilecek eğitim sayısı

Eğitime katılan personel sayıları

Bütünleşik yönetim sisteminin kurulması

**Hedef-2:** Kent yönetiminde katılımcılığın artırılması ve halkla ilişkilerin sürekliliğinin sağlanması

**Stratejiler:**

Kent konseyleri aktif hale getirilerek

**Performans Göstergeleri:**

Oluşturulan komisyon sayısı

---

<sup>329</sup> İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, s.158.

Komisyonların yapacağı toplantı sayısı

**Hedef-3:** Kurumsal tanıtımda yazılı - görsel basından ve teknolojiyen daha etkin seviyede yararlanılması

**Stratejiler:**

Tanıtıma yönelik faaliyetleri geliştirerek

Kurumumuzla ilgili haberleri daha etkin takip ederek

**Performans Göstergeleri:**

Yapılan bilgilendirme toplantılarının sayısı

Televizyon kanallarında yayınlanan haber ve program sayısı

**Hedef-4:** Oluşturulan güçlü mali yapının sürekliliğinin sağlanması

**Stratejiler:**

Belediye gelirleri artırılarak

Vergi kaçakları önlenerek

Denetim personel sayısı artırılarak

Tahsilat / tahakkuk oranı artırılarak

Mevcut kredi derecelendirme notunu koruyarak

Diğer kredi derecelendirme kuruluşlarından da kredi derecelendirme notu alarak

Etkin borç yönetimi ve nakit yönetimi sağlayarak

**Performans Göstergeleri:**

Tahsilat / tahakkuk oranı

Mükellef sayısı

Denetim sayısı

Kredi Derecelendirme Notu alınan kuruluş sayısı

### **3.2.3.2 Faaliyetler**<sup>330</sup>

- Kişisel ve Kurumsal Eğitim ve Gelişime Yönelik Çalışmalar
- Belediye Binasın Güçlendirilmesi
- Belediye Hizmet Tesisleri Ve Binalarının Yapılması
- Bütünleşik Yönetim Sisteminin Kurulması
- Belediye Depo Tesisleri Yapılması
- Kent Konseyi
- Protokol Hizmetlerinin Geliştirilmesi
- Tv Kanallarında Yayınlanan Haberlerin Takibinin Yapılması
- Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Hizmetlerinin Geliştirilmesi
- Uluslararası Kredi Derecelendirme Kuruluşlarından Kredi Derecelendirme Notu Alınması
- Mükellef Sayısının Artırılarak Vergi Kaçaklarının Önlenmesi
- Tahakkuk ve Tahsilat Oranının Artırılması

### **3.2.3.3 Misyon**

Halkın verdiği gücü, eşitlik ve güvenle mayalayıp belediyecilik hizmeti olarak taşımak.

---

<sup>330</sup> İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, s.180.



### **3.2.3.4 Vizyon**

Uygarıkları mirasını geleceğe taşıyan, Akdeniz'in zenginliklerini kentlisine ve dünyaya sunan, hizmet felsefesiyle akıllarda iz bırakan gözde belediye olmak.

### **3.2.3.5 Kent Vizyonu**

Özgür ve keyifle yaşanan, demokraside simge kent olmak.

### **3.2.3.6 İlkeler**

Dürüst, güvenilir, adil ve tarafsız olmak; Kamu ve genelin yararını gözetmek; Hesap verebilirlik ve şeffaflık; Demokratik ve sosyal belediyecilik; Katılımcı ve paylaşımcı yönetim; Hemşeri memnuniyeti; Hukuka ve etik değerlere saygılı olmak; Tarihi dokuya ve doğaya saygılı olmak; Bilimsel ve teknolojik gelişmelerden yararlanmak; Bilgide erişilebilirlik; Değişime ve gelişime açık olmak; Kaynakları etkin ve verimli kullanmak; Çözüm odaklılık; Güler yüzlü ve yapıcı çalışma anlayışı; Yerel kalkınmada sürdürülebilirlik; Etkin tanıtım.

## **3.2.4 İzleme ve Değerlendirme**

İç Analiz bağlamında, İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, mali yönetim kavramı, yerel yönetimde kurumsal değerlere bağlı, halka yönelik, geleceği programlayan, yenilikçi ve girişimci, dinamik, esnek ve gerçekçi bir yönetim anlayışının gelişmesinde ve yerleşmesinde önemli bir işlev görür. Yerel yönetimlerde başarılı bir mali yönetim organizasyonu ancak, demokratik ve etkili bir denetim sisteminin kurulması ile oluşmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesi de başarılı bir mali yönetim sürecini gerçekleştirmek adına kendi denetim sistemini yapılandırma çalışmalarına başlamış ve bu doğrultuda, Teftiş Kurulu Başkanlığı faaliyetlerine devam ederken, buna ek olarak 5018 sayılı kanunla getirilen iç denetim çalışmalarına başlamış ve İç Denetim Birimi kurulmuştur.

Ayrıca Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesinde oluşturulan İç Kontrol Şube Müdürlüğü aracılığıyla Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmış ve yeni bir sürece geçilmiştir. Yapılan eylem planları ile yönetsel ve

kurumsal faaliyetlerde süreçlerin işlerliğine hız kazandırılmış ve İç Kontrol Şube Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen ön mali kontrol ile de yapılan işlemlerin güvenilirliği ve şeffaflığı konusunda bir adım daha atılmıştır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinde karar verme süreçlerini güçlendirmek, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla uygulamaya konulan stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve tahakkuk esaslı muhasebe uygulamaları devam etmektedir. Her yıl Mayıs ayında bütçe hazırlıklarına başlanmakta ve bütçe, stratejik planlama çerçevesinde zorunlu cari harcama kalemleri, öncelikli yatırım ve transferleri temel alınarak hazırlanmaktadır. Yönetimin çok yıllık harcama bütçesi kapsamında yer alan sermaye yatırım programı hedefleri, küresel ekonomik krizin yol açtığı zorlayıcı gelir beklentileri de dikkate alınarak oluşturulmuştur. Bütçe teklifleri 2010, 2011, 2012 yılları için 5018 sayılı kanununun 15., 16., 17. ve 18. maddelerine uygun olarak çok yıllık bütçeleme anlayışı ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta ve yönetilebilir borçlanma pozisyonuyla uygunluk içinde sürdürülebilirliği, iyi bir bütçe performansı ile desteklenmeye çalışılmaktadır.<sup>331</sup>

İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan; Belediye gelirlerine yönelik tarife oranlarının, mevzuatta belirlenen aralığın asgari seviyesinde olması kararı, vergi tahsilatındaki artırılmış etkinlikle, belediye vergi gelirlerinde herhangi bir azalma yaratmamıştır. Vergi tahsilatlarının ve etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Gelirler Şube Müdürlüğü bünyesinde Tahakkuk, Tahsilat ve Takip Yoklama servislerinin organizasyon yapısı güçlendirilmiş ve denetim çalışmaları artırılmıştır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinin finansman ihtiyacı, belirlenen risk düzeyi çerçevesinde iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları dikkate alınarak, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyet ile karşılanmaya çalışılmıştır. Orta vadeli mali planda öngörüldüğü üzere, nakit iç borçlanma ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılmakta olup, nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite riskinin azaltılması amacıyla devamlı olarak güçlü rezerv tutulmuştur.

<sup>331</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 15.16.17. ve 18. madde, RGT:24.12.2003, 25326.

Altyapı hazırlık çalışmalarına 2006 yılında bağlanan kredi derecelendirme notu projesi, gerekli görüşmeler ve hazırlık toplantıları yapılarak, 2008 yılında hayata geçirilmiştir. Uzun vadeli döviz ve yerel para cinsinden kredi notu durağan görünümlü BB–(BB eksi) olarak kaydedilirken ulusal uzun vadeli kredi notu ise durağan görünümlü AA–(AA eksi) olarak belirlenmiştir. 2009 yılı içerisinde de sektörün önemli kurumlarından biri olan Fitch Ratings ile görüşmeler devam etmiş, kurum tarafından İzmir Büyük Şehir Belediyesinin mevcut kredi notunun korunduğu ve istikrarlı konumunun sürdüğü belirlenmiştir.

Hazine Müsteşarlığı ile 08.02.2007 tarihinde yapılan uzlaşma sonucu geçmişten gelen mali borçlar yapılandırılmış; bu tarih itibariyle borçlar vadelerinde düzenli olarak ödenmiş, böylece yapılandırılmış olan borç stokunda önemli derecede azalma görülmüştür.

Dış Analiz bağlamında, Çeşitli Göstergeler Işığında İzmir'in Türkiye'deki Yeri başlığı altında, karşılaştırmalı bir inceleme stratejik planlar; ait oldukları kurumun yapısı, hitap ettikleri ve kapsadıkları demografik, coğrafi, sosyal, ekonomik, yönetsel yapıların dinamikleri hakkında bilgi verici niteliktedir. Planlarda konuya ilişkin yer alan veriler, kurumun, gerek iç yapısının tanınmasına; gerekse ilişkide olduğu dış çevreye kendisini daha iyi tanıtmasına imkan vermektedir. Stratejik planların başlangıcında sorulan “Biz kimiz?”, “Nereye gitmek istiyoruz?” şeklindeki sorulara sağlıklı yanıt vermek, ancak kurumun kapsadığı alana ilişkin dinamiklerin karşılaştırmalı olarak resmedilmesiyle mümkündür. İzmir'in potansiyelini, mevcut sosyo-ekonomik ve demografik kaynaklarını ulusal ölçekte ortaya koyup değerlendirmek amacıyla TÜİK İzmir Bölge Müdürlüğü'nün Ağustos 2009'da hazırladığı “Seçilmiş Göstergelerde İl Bölge Sıralamaları” isimli çalışmasından yararlanarak inceleme yapılmıştır. Stratejik Planın bu kısmında TÜİK verilerinden yararlanılmaktadır. Bunun temel nedeni olarak ise; TÜİK'in son çalışmasının konuya ilişkin en güncel verileri içeriyor olduğu ifade edilmiştir. İzmir'in özellikle sosyo-ekonomik yapısına ilişkin bazı ayrıntılı göstergeler planın diğer kısmında da değerlendirilmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planının önceki formatında, şehir ve belediye karşılaştırmalarında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2002'de uygulamaya başladığı Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi'nde (BEPER) kullanılan verilerden yararlanılmıştır, fakat Stratejik Planın yapıldığı tarih itibariyle, BEPER projesi yaşatılmadığı için, adı geçen çalışmadan yararlanılmamıştır.

Yöntem bağlamında, İzmir iline ilişkin ulusal ölçekli karşılaştırma, önce TÜİK'in adı geçen çalışmasında kullanılan seçilmiş illere ait 81 göstergeden bazıları temel alınarak yapılmış. TÜİK çalışmasında seçilmiş göstergeler olarak nüfus, göç, eğitim, demografî, sağlık, kültür, ulaştırma, çevre, işgücü, enerji, dış ticaret, iş yaşam, tarım, turizm, ulusal hesaplar, adalet ve binalara ilişkin seçilmiş gösterge değerlerine yer verilmiştir. Burada, söz konusu gösterge değerlerinden bazıları yardımıyla, İzmir'in ulusal ölçekteki konumuna ilişkin karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır.

TÜİK göstergelerinden bazıları çalışma kapsamında yapılar itibarıyla şu şekilde kategorize edilmiştir:

Demografik yapıya ilişkin göstergeler, Nüfus açısından: Toplam Nüfus, Nüfus Yoğunluğu (2008), Medyan Yaşı (2008), Yıllık Nüfus Artış Hızı (%00) (2008); Göç: Net Göç (2007-2008), Net Göç Hz (%00) (2007) (2008), İllerin Verdiği Göç (2007-2008), İllerin Aldığı Göç (2007-2008);

Sosyal-Yapıya ilişkin Göstergeler, Eğitim açısından: Toplam Okul Sayısı (2008), Brüt Okullaşma Oranı (%) İlköğretim Toplam (2008/12009), Yüksek öğretimde Toplam Okuyan Sayısı (2007);

Sağlık açısından: Bebek Ölümleri (2007), Yüz bin Kişiye Düşen Hastane Yatak Sayısı (2007), Uzman Hekim Sayısı (2006);

Kültür açısından: Halk Kütüphanesi Sayısı (2007), Sinema Salonu Sayısı (2007), Tiyatro Salonu Sayısı (2007), Müze Sayısı (2007);

Ekonomik Yapıya ilişkin Göstergeler ise, Ulaştırma açısından: Bin Kişi Başına Özel Otomobil Sayısı (2008), Bir Milyon Nüfusta Trafik Kaza Sayısı (2007);

Çevre açısından: Belediyelerde Kişi Başına Temin Edilen Günlük içme ve Kullanma Suyu Miktarı (litre/kişi gün) (2006), Ortalama kükürt dioksit (SO<sub>2</sub>) değeri (PM10) (mikrogram/metreküp) (2008/109k sez.),

İş gücü açısından: işsizlik Oranı (%) 2.Düzey (2008) Tarım Dışı işsizlik Oranı (%) 2.Düzey (2008);

Enerji açısından: Kişi Başına Toplam Elektrik Tüketimi (kWh/kişi) (2007);

Dış Ticaret açısından: Kişi Başına İthalat (Dolar) (2008), Kişi Başına İhracat (Dolar)(2008);

Ticari Hayat açısından: Açılan şirket ve Kooperatif Sayıları (2008) Kapanan şirket ve Kooperatif Sayıları (2008), Tarım açısından: Kişi Başına Bitkisel Üretim Değeri (YTL) (2008), Toplam işlenen Tarım Alan (hektar) (2007), Organik Tarım (üretim ton) (2007);

Turizm açısından: Turizm işletme Belgeli/Tesis Sayısı (2007), Ulusal Hesaplar: Kişi Başına düşen GSYH (Dolar) Cari Fiyatlarla (2001).

GZFT Analizi bağlamında ise, kurumun Güçlü Zayıf yönleri ve Fırsat Tehditleri, stratejik alanları dikkate alınarak ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiş ve bu analizlere ilişkin raporlara ilgili stratejik alanlarda yer verilmiştir.

Paydaş Analizi bağlamında, değişen ve gelişen kamu yönetimi anlayışının en önemli unsurlarından biri olan katılımcılık, hizmet ve faaliyetlerin ilgili tüm taraflarla koordinasyonlu olarak geliştirilmesini ve sürdürülebilir kılınmasını öngörmektedir. Kurumun hizmet ve/veya faaliyet üretiminde ilgisi olan, kurumdan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kurumu etkileyen kişi, grup veya kurumlar paydaşlar olarak tanımlanmaktadır.

Stratejik planın kent genelinde sahiplenilmesini sağlamak için etkileşim içinde olunan tüm tarafların görüş ve önerilerini dikkate alarak katılımcı bir

şekilde Paydaş Analizi yapıldığı ve yapılan analizler stratejik faaliyet alanlarına yönelik ayrıntılı olarak irdelendiği görülmektedir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yürüttüğü Stratejik Plan çalışmaları kapsamında, gerek kurum içi, gerekse kurum dışı karar alma süreçlerine katılımı arttırmak; “demokratik yönetim” ilkesi çerçevesinde, şeffaflık ve hesap verebilirliği gerçekleştirmek ve paydaşların düşüncelerinden yararlanmak adına alan araştırması yapıldığı görülmektedir. Araştırma, iç paydaşlar (belediye çalışanları) ve dış paydaşlar olmak üzere 2 boyutta kurgulanmış ve uygulanmıştır.

Kurumsal yönetim faaliyetlerinde yasal gereklilik ve sosyal misyon gereği birçok kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütüyle sürekli etkileşim halinde bulunulduğu ifade edilmektedir.

Yapılan analizler sonucunda vatandaşların, yönetsel hizmet ve faaliyetleri kullanma, etkileme, etkilenme ve yönlendirme boyutlarında önemli derecede etkili oldukları ortaya çıkmıştır. Adli Makamlar, İçişleri Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, İzmir Valiliği ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü gibi kurumların genel olarak hizmet ve faaliyetlerini yönlendirdiği; Kurumun iştiraklerinin, bağlı Genel Müdürlüklerin ve İlçe Belediyelerinin ise hizmet ve faaliyetlerden etkilendiği tespit edilmiştir.

Yönetsel faaliyetlere yönelik ilgili birimler tarafından yapılan analizlerde en çok etkileşim halinde bulunan paydaşlar ve bu paydaşlara yönelik etki-memnuniyet oranlarının görselleştirilerek yayımlandığı tespit edilmiştir.

### **3.2.5 İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planının Değerlendirmesi<sup>332</sup>**

Türkiye’de birçok kurumun stratejik plan hazırlarken birbirinin kopyası şeklinde hazırlanması ya da akademik alandan ısmarlama şeklinde destek alındığı yönündeki eleştiriler mevcuttur. İzmir Büyükşehir Stratejik Planının hazırlanması aşamasıyla ilgili değerlendirmesinde ise Türk; planı dışarıdan destek almak yerine kendi içlerinden oluşturdukları bir ekiple ve tüm çalışanların katılımıyla hazırladıklarını, akademik alandan sadece anket aşamasında destek aldıklarını, bir

<sup>332</sup> *Mülakat*: TÜRK, Ayşegül, (İzmir Büyükşehir Belediyesi Strateji Geliştirme Şube Müdürü), (Mayıs, 2011).

de farklı bakış açılarını da göz önünde bulundurmak adına bazı konularda kısmi destek aldıklarını ifade etmiştir.

Türk'ün de ifade ettiği üzere stratejik planın belediyeye en önemli katkılarında birisi özellikle bir yol haritasının çizilip, hedeflerin konması olmuştur. Hedefler doğrultusunda yapılan çalışmaların takibi, izleme ve değerlendirmesi etkin hale gelmiştir.

Stratejik plan hazırlanırken üst yöneticiden alt yöneticiye kadar bütün herkesin öncelikle plana inanmasının, katılımcı olunmasının ve plana herkesin sahip çıkması gerektiği yapılan her çalışmada önemle vurgulanmaktadır.

Stratejik planlamayı herkesin tam olarak benimsediğinin söylenemeyeceğini fakat bütçeden bir projeye ödenek ayrılacağı zaman o projenin stratejik plana uyumlu olması gerektiğinden dolayı insanlar yavaş yavaş fark etmeye başladığını vurgulayan Türk, Belediyede bütün kurumların bilgisayar ağında stratejik planlamayla ilgili bir sistem oluşturduklarını ve her kurumun faaliyetlerini aynı zamanda bilgisayardan stratejik plan sistemine de girdiklerini ve stratejik plan geliştirme birimi olarak bu faaliyetleri sürekli olarak takip ettiklerini yalnız personelin stratejik planı ek bir iş ve angarya olarak görmesinden dolayı planın özümleme bağlamında sıkıntı yaşadıklarını belirtmiştir.

Türk, çalışanlara hizmet içi eğitim yerine plana birebir katılımlarını sağlamanın daha faydalı ve bu şekilde de zamanla planı daha çok sahipleneceklerini belirtmiştir.

Stratejik plan sürecinde bir durumun birden çok kurumu aynı anda ilgilendirmesinden dolayı koordinasyon zafiyeti yaşadıklarını ve bunu da sürekli toplantılar yaparak aşmaya çalıştıklarını belirtmiştir.

Stratejik planlama sürecinin belediyelerde kısıtlı bir süreçte yapıldığını; belediye seçimlerini takiben altı ay içinde stratejik planı performans ve bütçeyle koordineli bir şekilde hazırlanıp meclise sunmalarının gerektiğini bunun da en az bir yıllık bir süreyi kapsamaması gerektiğinin altını çizmiştir.

Stratejik plan sürecinde en sıkıntılı yönlerden birinin de performans değerlendirme olduğunu, kamu hizmeti ürettikleri için özel sektördeki gibi tam olarak somut değerlendirmeler yapamadıklarını belirtmiştir.

Stratejik planla ilgili önerisini ise, vatandaşların beklentilerinin her an değişebildiğinin ve planın vatandaşların beklentisi doğrultusunda esnek ve kısıtlayıcı olmaması gerektiği şeklinde açıklamıştır.



## SONUÇ

Stratejik Planlama, Türkiye’de belediye yönetimlerinde bugüne kadar birikerek gelen birçok sorunu aşmakta katkı sağlayacak çağdaş yönetim tekniğidir. Stratejik planlama vatandaşların belediye yönetimlerinden beklentilerini karşılamak hususunda daha etkin, denetlenebilir, şeffaf ve verimli hizmet alabilmelerini sağlar. Önceleri özel sektörde kullanılan stratejik planlama modeli kamu yönetimine uyarlanabilir ise kamu sektöründe de başarıyla uygulanabilecek bir yönetim aracıdır. Türkiye, belediye yönetimlerinde henüz yeni bir yönetim yaklaşımı olan stratejik planlamaya geçiş ve uygulama açısından sorunlar yaşamaktadır. Bugüne kadar Batılı Belediyeler tarafından uygulanmış Stratejik Planlama yöntemleri ve edinilen deneyimlerin Türkiye’de belediye yönetim konseptine aktarılmasıyla uygulamaya dönük sorunlar daha kolay aşılabacaktır.

Kamu alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisinde kalınmıştır. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın ihtiyacın da ötesinde bir zorunluluk olduğu gözlenmektedir. Stratejik planlama unsurları kullanılarak yeniden yapılandırılan bir kamu sektöründe hizmet dağıtımını, idari süreçler, örgütsel yapı, program ve proje yönetimi gibi unsurlar stratejik bir eğilimle ele alındığında, bu süreçler, vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerinin daha iyi anlaşılacak ve kamu kaynakları vatandaşların ihtiyaçlarını gidermek adına daha rasyonel kullanılacaktır.

Harcamalarını vatandaşlardan topladığı vergilerle karşılayan kamu sektörü, uyguladığı stratejik plan ve bu planların sonuçlarını vatandaşlar ile paylaşması ise saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir katkı sağlayacaktır.

Belediyelerce hazırlanan stratejik planlar incelendiğinde pilot stratejik plan uygulamalarının etkili olduğu, ancak örneklerin birçok diğer belediye ve yerel yönetim birimi tarafından, gerek yetkin ve bilgili personel yetersizliği gerekse stratejik planlama süreçlerine dair sınırlı bilgi ve birikimin birçok idari yapıyı bir birinin aynısı denebilecek uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Zaman alıcı bir süreç olması nedeniyle planlama süreci bıkkınlık yaratmakta ve gerek planlama kültürü eksikliği gerek insan kaynaklarının yetersizliği gerekse planlama çalışmalarının idari bir angarya gibi algılanması ve bir olumlu sonuca ulaşılmayacağı yönündeki oturmuş önyargı, planlama birimlerinin birçok kurumsal yapı içerisinde sürgün yeri olarak görülmesine neden olmaktadır.

Çoğu belediye stratejik planlarını başka bir kurum veya kişiye adeta ısmarlama olarak yaptırma eğilimindedirler. Stratejik planlamanın belediyelerde yerel yönetimlerde başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için her belediyenin DPT Planını Modelini birebir uygulamaktan ziyade kendi özel durum ve yönetim biçimini göz önüne alarak farklı modeller geliştirmesi faydalı gözükmekteyse de yasal düzenlemeler temelinde merkezi yönetim anlayışından uzaklaşılacağı kaygısı ağır basmaktadır.

Plan ve programlar arasında eşgüdüm sağlayıcı yasal ve idari mekanizmalar geliştirilmeli, stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme çalışmalarında mevzuata ve uygulamaya yönelik koordinasyon sağlanması adına dünyanın farklı ülkelerindeki ve Türkiye'deki başarılı stratejik planlama uygulamalarından yararlanmalıdır.

Stratejik planlama kültürü oluşturmak adına, çalışmaların yönetici ve personel temelinde benimsenmesi, sahiplenilmesi sağlanmalı ve bu yönde hizmet içi eğitim programları tasarlanarak ve sürekli toplantılar yaparak çalışanların ve kurumların arasında eşgüdüm ihtiyacı giderilmelidir. Planlama birimleri hukuki, idari, teknik ve mali düzeylerde güçlendirilmeli, kurum içi ve kurum dışı katılım artırılmalı ve stratejik planlama ve bütçe ilişkisi iyi kurulmalıdır.

Şu hususlara dikkat edilmesi stratejik planlamanın daha başarılı olması bakımından önem arz edecektir:

1-) Stratejik plan katılımcılığı esas almaktadır. Bu yüzden plana herkes inanmalı, üst yöneticiden alt yöneticiye kadar bütün personel plana sahip çıkmalı ve desteklemelidir.

2-) Stratejik planlama bir ekip işidir. Planlama ekiplerinde çalışan personelin kurumda uzun süre çalışmaları kurumu ve genel çevreyi tanımaları açısından önem ifade eder.

3-) Stratejik plan hazırlanırken, Barselona rneğinde olduğu gibi (vizyon 2020) bir sinerji yaratılması ve stratejik planın daha uzun bir süreyi kapsaması, halkın stratejik plana katılımını daha da güçlendirecek olup, belediye yönetimi değişse bile stratejik planın temeli sağlam olacağından başarılı olması kolaylaşacaktır.

4-) Barselona ve Torino Stratejik Planlarının başarılı olmasında en temel faktörlerden birisi olan birimlerin sürekli toplantılar yapılarak koordinasyonunun sağlanması, Türkiye’de de hem kurum içi hem de diğer kurumlarla toplantılar yapılarak planın ortak bir hale dönüşmesini ve planlar arasındaki kopukluğu gidermesini sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Ali,**  
**AKAT, İlter**  
**AKDOĞAN, Argun**
- AKGEMİCİ, Tahir**  
**AKIN, H.Bahadır ve Sevcan**  
**GÜLEÇ**
- AKINCI, Vural B. ve E.Pelin**  
**BAYTEKİN**
- AKSOY, Şinasi**
- AKTAN, Coşkun Can**
- AKTAN, Coşkun Can**
- AKTAN, Coşkun Can**
- AKTAN, Coşkun Can**
- AKTAN, Coşkun Can**
- AKYÜZ, Ömer Faruk**
- ALPKAN, Lütfi Hak**
- ARSLAN, Kahraman**
- ASUNAKUTLU, Tuncer ve**  
**Bayram COŞKUN**
- AŞGIN, Sait**
- AŞGIN, Sait, Selen GÖRGÜN**  
**ve Ümit ALTAY**
- “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projeleri”**, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı:31.
- İşletme Yönetimi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1994.
- Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler**”, Memleket Mevzuat Aylık Yerel Yönetim Dergisi, Cilt:2, Sayı:17, Ankara, Kasım 2006.
- Stratejik Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- Belediyelerde Stratejik Planlamanın Gerçekleştirilebilirliği ve Karaman Belediyesi’nde Gerçekleştirilen bir Analiz**”, Kamu Yönetiminde Kalite 3.Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE Yayın No:319 Ankara, Kasım 2003.
- Kamu Bürokrasinde Stratejik Yönetim: İyi Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme**, 4. Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri, Set 10, 2004.
- “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi Editörler: B. Aykaç; Ş. Durgun; H. Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.
- Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim**, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/toplamkalite/aktan-stratejik-yonetim.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplamkalite/aktan-stratejik-yonetim.pdf) (01.02.2006), 2005.
- Strateji ve Stratejik Yönetim Kavramları**”, <http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/strateji-kavrami.htm> (03.01.2008).
- Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2003.
- Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- Değişim Rüzgârlarında Stratejik İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Nobel Yayınları, Ankara, 2001.
- “Strateji Belirleme Sürecinin Kapsamlılığı”**, [http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi\\_2/m00022.pdf](http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi_2/m00022.pdf), 2003.
- Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İstanbul Ticaret Üniversitesi SBE Dergisi, Yıl 4, Sayı 7, 2005.
- “Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme”**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, 2000.
- Ülkemizde ‘Stratejik Planlama’ Kavramının Gelişimi”**, Türk İdare Dergisi, Yıl 78, Sayı 45, Haziran 2006.
- Kamuda Stratejik Planlama**, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı SGB, Mart 2006, s.8-9.  
<http://birimweb.icisleri.gov.tr/tid/yayinlar1.htm>

- (20.03.2007).
- AYDEMİR, Birol** *Stratejik Yönetim ve Bütçe*, 20. Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF, Yayın No:1, Ağustos 2005.
- BALCI, Asım ve NOHUTÇU, Ahmet** *Strategic Management Initiatives in Turkish Public Organizations*, Uluslar arası Stratejik Yönetim Konferansı, Ülke ve Küresel Perspektiften Stratejik Yönetim Bildirileri, Çanakkale, 23-25 Haziran 2005.
- BARCA, Mehmet ve BALCI,Asım** *Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?*, Sakarya Üniversitesi İİBF, Tartışma Metinleri, [http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca\\_balciibfno4.pdf](http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca_balciibfno4.pdf).(20.01.2006), 2004.
- BARUTÇUGİL, İsmet** *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayınları, İstanbul, Ekim 2002.
- BARUTÇUGİL, İsmet** *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kariyer Yayınları, İstanbul, 2004.
- Başbakanlık** *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Ekim- 2003.
- BATI, Gülçin Beyza** *Paydaş Teorisi ve Bankalarda Paydaş Analizi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE, Bursa, 2006.
- BECERİKLİ, Yıldırım** *“Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 3, s.97-109, 2000.
- BETZ, Frederick** *Yönetim Stratejisi*, Çev. Şensoy Ü., Tübitak Popüler Bilim Kitapları, Ankara, 2010.
- BİLGE, Semih** *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 2006.
- BİLGİÇ, Veysel** *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ‘Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları’, (Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- BİRCAN, İsmail** *“Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”*, Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı,2002.
- BOZKURT, Ömer** *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998.
- BRIAN, B. Barry** *Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar İçin Stratejik Planlama Çalışma Kitabı*, Foundation for Community Association Research, 2001.
- BRYSON, John** *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995.
- BÜTÜNER, Hakan** *Stratejik Planlama Sistematiği*, V. Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu, <http://www.ceterisparibus.net>, (20.10.2005), 2005.
- CAMILIUS, J.C., ve K.D.** *Managing Strategic Issues in a Turbulent*

- DATA** *Environment*, Long Range Planning, Vol 24, No 2, 1991.
- CAN, Tacettin** *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E., Ankara 1996.
- CAULFIELD, Ian ve John SCHULTZ** *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, London: Longman Group, UK, 1989.
- CERİTLİ, İsmail** *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı: 37, s. 35
- CHANDLER, A. D.** *Strategy and Structure*, the History of the American Industrial Enterprise, MIT Press, Cambridge, 1962.
- COOK, William. J.** *Strategic Planning For America's Schools*, Arlington: American Association of School Administrators, 1990.
- CREIGHTON, James L.** *"The Public Participation Handbook"*, Jossey-Bass, San Fransisco, CA., 2005.
- ÇAKIR, Atilla** *"Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi"*, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara - 2008.
- ÇETİN, Sefa** *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim*”, Türk İdare Dergisi, Sayı 449, 2005.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin** *Organizasyonlarda Stratejik Yönetim*, Yönetim ve Organizasyon, Editör: Salih Güney, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin** *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Geliştirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- ÇOBAN, Hasan** *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılâp Kitabevi, İstanbul, 1997.
- ÇOMAKLI, Şafak.** *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif ve EROĞLU, H. Tuba** *Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi*”, Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi, Derleyen: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- DAVUTOĞLU, Ahmet** *Stratejik Derinlik: Türkiye’nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.
- DEMİRBAŞ, Tolga** “Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması”, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17, Ankara, 2001.
- DEVİRİM, Burcu** *Strateji Formülasyonu: SWOT Analizi, Kurumsal Karne, Kalite Fonksiyon Yayılımı, Sun Tzu’nun İşletme Yönetimi Stratejilerinin Bütünleştirilmesi Üzerine Bir Çalışma* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ** “*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: I*”, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara, 2003.
- DİNÇER, Ömer ve Yahya FİDAN** *İşletme Yönetimi*”, 1. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996.
- DİNÇER, Ömer** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004.

- DOĞAN, Selen** “*İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı:1, 2002.
- DRUCKER, Peter** *21.Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*”, İstanbul, 1999.
- DURNA, Ufuk ve Veysel EREN** *Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim*”, Amme İdaresi Dergisi, İstanbul: Cilt:35/1, 2002.
- DURSUN, Hasan** “*Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar*”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 442, 2004.
- EFİL, İsmail** *Toplam Kalite Yönetimi ve Toplam Kaliteye Ulaşmada Önemli Bir Araç: ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi*, Bursa: Vipaş A.Ş., 1998.
- EMRE, Cahit** *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- EMREALP, Sadun ve Yıldırım Selahattin** *Yerel Yönetimde Başarının Yolları*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını, İstanbul, 1993.
- ERDEM, Aybike** *Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi SBE, Mersin, 2006.
- EREN, Erol** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.
- EREN, Erol** *Stratejik Yönetim*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, Eskişehir.
- EREN, Erol** *Yönetim ve Organizasyon, Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar*, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Nisan 2003.
- ERGİN, Didem** “*Demokrasinin Değişen Yüzü ve Yeni Planlama Yaklaşımı*”, Pivolka, Yıl 2, Sayı 6, 2003.
- ERGUN, Turgay** *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*, TODAİE, Ankara, 2004.
- ERKAN, Volkan** *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara, 2008.
- ERÜZ, Ertan** *Kamu Mali Yönetimde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara 2006.
- ERYILMAZ, Bilal** *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2003.
- GARCIA, Marisol** *The Case of Barcelona, Metropolitan Governance and al Planning*, Comparative Case Studies of European City Regions, Ed.: Willem Salet, Ady Thornley, Anton Kreukels, Spon Press, London, 2003.
- GENÇ, Atakan** “*Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bir Uygulama*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007.
- GLUECK F.W. ve R.L. JAUCH** *Busines Policy and Strategic Management*, New York, 1986.
- GOODSTEİN, J. K. ve W., BOEKER** *The Effects of Board Size and Diversity on Strategic Change*, Strategic Management Journal, Vol 15, No 3, 1994.
- GÖZLÜKAYA, Türkay** *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller Ve Uygulama Örnekleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Denizli,

- GROSZYK, Walter** Temmuz 2007.  
**“Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993”**, Performance Management in Government Public Management Occasional Papers No.9 PUMA, 1995.
- GÜLER, Birgül Ayman** **“Planlama İşlevi Örneğinde Büyük Kent ile İlçe Belediyelerinin İlişkileri”**, Türk İdare Dergisi, Sayı 378, 1998.
- GÜMÜŞ, Mustafa** **Yönetimde Başarı için Altın Kurallar**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 1999.
- GÜNER, Sinan** **Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”**, Türk İdare Dergisi, Sayı 446, Mart 2005.
- GÜNEY, Salih** **Açıklamalı Yönetim, Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004.
- HAN, Ergül** **Kalkınma Planlaması- İktisadi Kalkınma**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2002.
- HANAZAY, Aygül** **Yerel Yönetimlerde Planlama**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi SBE, Mersin, 2006.  
**HANÇERLİOĞLU, O.**, **Ekonomi Sözlüğü**, Remzi Kitabevi, 1981, s. 129.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan, HAX, Arnolda, ve MAJLUF Nicolas** **Ekonomi Sözlüğü**, Remzi Kitabevi, 1981.
- HEEKS, Richard** **Strategic Management: An Integrative Perspective**, Prince Hall International, New Jersey, 1984.
- HUGHES, Owen** **“Reinventing Government in the Information Age”**, Ed.: R.Heeks, Routledge NY, 1999.
- HUNGER, J.D., ve T.L. WHEELLEN** **Public Management and Administration**, Palgrave Macmillian, Hampshire, 2003.
- HUNT, Addison ve M.C. WESLEY** **Strategic Management**, Reading Massachusetts, 1993.
- KAPANİ, Münci,** **Strategic Planning For Private Higher Education**, The Haworth Press, New York.1997.
- KARABEYLİ, Levent** **“Politika Bilimine Giriş”**, (13. Baskı), Bilgi Yayınevi, 2007.
- KARABİLGİN, Ahmet** **“Belediyelerde Performans Yönetimi”**, Birlik, Aralık 2006, sayı.1.
- KARAGÖZLÜ, N., R. SEGLUND** **“Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri”**, Türk İdare Dergisi, Sayı 378, 1988.
- KARAKAŞ, Şahsenem** Strategic Planning For A Public Sector Enterprise, International Journal of Strategic Management – Long Range Planning, Vol: 22 Number: 2, 1989.
- KAYA, Kılıç** **Stratejik Planlama**, [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl\\_gos.php?nt=129](http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=129) (06.12.2006).
- KETTL, Donald F.** **Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Model Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi SBE, Ankara, 2007.
- KOTEEN, Jack** **“Reinventing Government: A Fifth Year Report Card”**, Center for Public Management, The Brookings Institution, Washington DC, 1998.
- KOUWENHOVER, Vincent** **Stratejik Management in Public and Non Profit Organizations**, 1991.
- “The Rise of The Public Private Partnership: A**



- KOVANCI, Ahmet** *Model of The Management of Public-Private Cooperation*, Modern Governance: New Government Society Interactions, (Ed: Jan Kooiman), SAGE Publications, London, 1993.
- KÜÇÜK, Yalçın** *Toplam Kalite Yönetimi*, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2001.
- MARŞAP, Akın** *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1985.
- MORATA, Francesco** *Stratejik Planlamada Değişim Mühendisliği ve Yönetimsel Geleceğin Sırları*, YA/EM Bildiriler Kitabı. *Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği*, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, 2004, Konferans Bildirileri, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/FrancescoMorata.pdf>, (10.02.2006).
- MINTZBERG, Henry; J.Brian Quinn** *"The Strategy Process: Concepts, Contexts"*, Cases. 3. Ed. Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ, 1996.
- NARİNOĞLU, Ahmet** *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Şubat 2007.
- NARİNOĞLU, Ahmet** *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul, Ekim 2009.
- NUTT, Paul. ve BACKOFF Robert** *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992.
- ODABAŞ, Çağlayan** *Stratejik Yönetim ve E-Devlet*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 55.
- ODTÜ** *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, 2002.
- OECD** *Policy Brief*, Paris, 2004.
- OKTAY, Necmettin** "Stratejik Amaçlar", Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Eğitim Semineri, TEPAV, Ankara, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/StratejikAmaclar\\_Necmettin%20Oktay.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/StratejikAmaclar_Necmettin%20Oktay.pdf) (25.09.2006), 2006.
- OSBORNE D. and T. GEABLER** *"Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"*, Plume Boks, New York, 1993.
- ÖVGÜN, Barış** *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara-2010.
- ÖZBİLEN, Şevki** *1980 Sonrasında Ulusal Planlamada Kırılma Noktası ve Yeni Sağ*, Finans Dünyası, Sayı 169, 2004.
- ÖZDEMİR, Bülent** *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 1999.
- ÖZGÜR, Hüseyin** *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim: Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed.: Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayınları, Ankara, 2004.
- ÖZŞEN, Tolga** "Yerel Yönetimler ve Planlama", Türk İdare Dergisi, Sayı 377, 1987.
- ÖZŞEN, Tolga** "Planlama Yönetimi Türkiye'de APK Birimleri

- ÖZTEMEL, Ercan** *Uygulaması*", İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1987.  
*Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001.
- ÖZTOP, Sezai** *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi SBE, Kocaeli, 2007.
- ÖZYURT, Hasan ve Murat Çetin** *Rekabet Stratejileri Belirlemede SWOT Analizinin Rolü*, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 1, 2000.
- PAMUK, Gündüz ve Haluk ERKUT** *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İrfan Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- PARLAK, Bekir ve Zahit SOBACI** *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.
- PODOL, Richard** *Sevk ve İdarenin Esasları*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1962.
- RENFRO, William** *Issue Management in Strategic Planning*, Quorum Books, London, 1993.
- SAGMANLI, Metin ve ERSEN, Çağla SARAC, Osman** *Balanced Scorecard ve Stratejik Odaklı Kurum*, Öneri, Cilt 4, Sayı 6, 2001.
- SARVAN, Fulya** *Benchmarking ve Stratejik Yönetim*", Sayıştay Dergisi, Sayı: 56, Ocak-Mart 2005.
- SENGE, Peter** *"On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi"*, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 6, 2003.
- SEZEN, Seriyi** *Beşinci Disiplin*, Çeviren: Ayşegül İldeniz ve Ahmet Doğukan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1998.
- SOMEL, Ali ve Ali EKİZ** *"Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama"*, TODAİE Yayını, Ankara, 1999..
- SOMEL, Ali ve Ali EKİZ** *AB Plancılığına Geçiş: Ön Ulusal Kalkınma Planı"*, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Derleyen: Menaf Turan, Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, Ankara, 2005.
- SONGÜR, Neşe** *"Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi"*, Ankara Üniversitesi SBF, GETA Tartışma Metinleri, No 81, 2005.
- SOYAK, Alkan** *"Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama"*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 38, Sayı:4, 2005.
- SOYSAL, Mümtaz** *Ulusalda Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006.
- SÖYLER, İlhami** *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958.
- SÖZEN, Süleyman** *Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)"*, Maliye Dergisi, Sayı 152, Ocak- Haziran 2007.
- ŞAN, Gündüz** *Teori ve Uygulamada Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- ŞEN, Mustafa Lütfi** *Stratejik Planları Temelinde Belediyelerin Güçlü ve Zayıf Yönlerinin Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, İstanbul, 2008.
- ŞEN, Mustafa Lütfi** *Stratejik Plan, Performans Değerlendirmesi ve Kent konseyi"*, Birlik Dergisi, İstanbul: Marmara ve

- ŞENTÜRK, Hulusi** Boğazları Belediyeler Birliği Yayın Organı, Yıl:5, Sayı:3, (Ekim-Kasım-Aralık), 2006.
- ŞENTÜRK, Hulusi** *Barcelona İzlenimleri*.  
http://www.erolkaya.org/tr/Tab.aspx?TabID=526, (06.12.2006), 2005
- ŞENTÜRK, Hulusi** *Stratejik Planlama Nedir?*,  
http://www.pendik.bel.tr/tr/Tab.aspx?TabID=831 (27.12.2007).
- ŞENTÜRK, Hulusi** *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 94.
- ŞİMŞEK, Hasan** *Planlama ve Stratejik Planlama*,  
http://www.mebnet.net/duyurular/seminer/STRATEJIK PLANLAMA.pdf, (14.02.2006), 2002.
- ŞİMŞEK, Şerif Mehmet** *Yönetim ve Organizasyon*, Özgü Matbaa, Konya, 1998.
- TAMER, Mustafa** *“Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler”*, Türk İdare Dergisi, Sayı 396, 1992.
- TAMER, Mustafa** *Yeni Belediye Kanununda Stratejik Planlama ve Performans Planlaması*, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı:696, Temmuz-Ağustos 2005.
- TAMER, Mustafa** *Stratejik Planlama ve Performans Programı*, Birleşik Matbaacılık, 2009.
- TANYAŞ, Mehmet** *Stratejik Planlamada Verimlilik Ölçme ve Değerlendirmenin Önemi*, Birinci Verimlilik Kongresi-Bildiriler, Ankara: MPM Yayınları, 1991, (25.10.2006).
- TAŞKIRAN, Necati** *Stratejik Yönetim Aracı Olarak Amaçlara Göre Yönetim*, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1.
- TEPAV** *Genel Değerlendirme Çevresi Kuruluşunuzu Özdeğerlendirme Aracılığıyla Geliştirin*, Ankara, 2005.(Türkiye Ekonomileri Araştırma Vakfı)
- THOMPSON, A. ve A. J. STRICKLAND** *Strategic Management - Concepts & Cases*, Princeton: Irwin McGraw – Hill Publishing, 1996.
- TOKATLIOĞLU, M.Yıldız** *Merkezi Planlamada Mali Teşvik Sistemi Sovyet Deneyimi*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.
- TOMAS, Mariona** *Building Metropolitan Governance in Spain Madrid and Barcelona*, Metropolitan Governance Capacity, Democracy and The Dynamics of Place, Editörler: Hubert Heinelt and Daniel Kabler, Routledge, Oxon, 2005.
- TOPTANCI, Cemal** *Belediye, İl Genel Meclisi Mevzuatı ve Stratejik Planlama*, İstanbul: Yerel Yönetimler Yayınları ve Hizmetleri-5, 2006.
- TORTOP, Nuri** *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2005.
- TURGUT, Sırma** *Çağdaş Planlama Yönetimi ve Belediyeciliğin Önündeki Fırsat ve Tehditler: İstanbul Deneyimi*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara., 2007.
- TÜRKCAN, Ergun** *Kalkınmanın Geçmişi ve Geleceği*, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C:21, S:196, (Şubat 1997).
- URHAN, Vahide Feyza** *“Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70.

- ÜLGEN, Hayri ve Kadri, MİRZE ÜNALDI, Haluk**  
**ÜZÜN, Cengiz**  
**VURAL, Beril A. ve P. KURBAN,**  
**WATERSON, Albert**  
**WILLIAM, John. Cook**  
**WINKLER, Astrid**  
**WOOD, Ellen Meiksins**  
**YILMAZ, Abdullah ve AKDEMİR, Sunda YILMAZ, Cevdet**  
**YILMAZ, Kutluhan**  
**YILMAZ, Osman**  
**YILMAZ, Osman**  
**YÖRÜKLER, Sacit**  
**YURTSEVEN, Hüseyin Rıdvan**  
**YÜKSEL, Fatih**  
**YÜKSEL, Fatih**  
**YÜKSEL, Fatih**  
**YÜZBAŞIOĞLU, Necmi**
- İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004.  
 “*Stratejik Planlamayı Önce Tepe Yöneticilerimiz Öğrenmelidir*”, KobiEfor, Sayı 77, 2006.  
*Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2000.  
 “*Kamu Bürokrasisinde Stratejik Yönetim: İyi Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme*”, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, 295-315, Mayıs 2004.  
 “*Development Planning: Lessons of Experience*”, Oxford University Press, London, 1965.  
 “*Strategic Planning For America’s Schools*”, Arlington: American Association of School Administrators, 1990.  
 “Torino City Report”, Centre For Analysis of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, CASEreport.  
 “Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede”, Conatus Çeviri Dergisi, S:2, (Temmuz-Ekim 2004).  
 “*Örgütlerde Vizyon ve Yönetimi*”, Detay Yayıncılık, Ankara, 2005.  
 “*Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 1, 1999.  
 “*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, 2003.  
 “*Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*”, 2001.  
 “*Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri*”, Planlama Dergisi, 42.yıl Özel Sayı, Ankara 2002.  
 “*Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*”, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 28, Ankara, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin1.asp?id=6>, (03.03.2006).  
 “*Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Belirlenmesi ve Bir Uygulama: Çanakkale Kenti*”, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1995.  
 “*Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:11, Sayı: 1 Ankara, Ocak 2002.  
 “*Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu*”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.  
 “*Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu*”, Detay Yayıncılık, Ankara, 2004.  
 “*2000’li Yıllarda Strateji ve Planlama*”, Çizgi Kitabevi, Konya, 2004.

## MÜLAKAT

TÜRK, Ayşegül, İzmir Büyükşehir Belediyesi Strateji Geliştirme Şube Müdürü, İZMİR, (Mayıs 2011).

## MEVZUAT

*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, RGT:24.12.2003, 25326.

*5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Genel Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf> (19.06.2008).

*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete.

*5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete.

*5393 Sayılı Belediye Kanunu*, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.

*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, 26.05.2006 tarihli 26179 Sayılı Resmi Gazete.

*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik*, 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/26870.html> (07.01.2008).

*Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, 18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı Resmî Gazete.

*Yüksek Planlama Kurulu Kararı*, 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Karar No: 2003/14, 04.07.2003.

*Yüksek Planlama Kurulu Kararı*, 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Karar No: 2004/37, 19.07.2004, R.G.: 26.5.2006/26179

## STRATEJİK PLANLAR VE KILAVUZLAR

*İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007–2011 Stratejik Planı.*

*İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2006-2017.*

*Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004)

T.C. Maliye Bakanlığı, *Stratejik Plan (2008-2012) Hazırlık Programı*, Ankara 2006.

DPT, “*Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu*”, Ankara, 2006.

DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006.

DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: Haziran 2006.

DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara 2003.

Maliye Bakanlığı *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Ankara, 2004.

Maliye Bakanlığı, “*Maliye Bakanlığı 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi*”, Ankara, 2006.

DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı.

DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2003.

DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006.

Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü - Gelişim Planlama Kurulu, *Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi*, Bursa: Kasım 2002.

[http://www20.uludag.edu.tr/~kurullar/GPK/SP\\_Guideline.htm#\\_ftn2](http://www20.uludag.edu.tr/~kurullar/GPK/SP_Guideline.htm#_ftn2) (17.06.2008).

*OMB, Circular No. A-11 Part 6, Preparing and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, Annual Program Performance Reports*, Executive Office of the President Office of Management and Budget, June 2005, Section 220.

[http://www.usgs.gov/budget/docs/a\\_11\\_2006\\_ch6.pdf](http://www.usgs.gov/budget/docs/a_11_2006_ch6.pdf). (16.05.2011)

**Barcelona Vision 2020 : a strategic proposal**, <http://www.pemb.cat/wp-content/uploads/2011/07/PEMB-2020-angles.pdf>. (18.05.2011)

**City of Barcelona Strategic Tourism Plan : Diagnosis and strategic proposal**, Executive summary, February 2010, Turisme 2015 BCN.

<http://www.turisme2015bcn.cat/files/7931-74-arxiuCAT/STRATEGIC%20PLAN%20EXECUTIVE%20SUMMARY.%20FEBRER%202010.pdf>.(12.05.2011)

**Torino Internazionale, 2007**. <http://images.torino-internazionale.org/f/Editoria/SP/SP.pdf>, (08.05.2011).

## **WEB KAYNAKLARI**

<http://www.basbakanlik.gov.tr>

<http://www.belgenet.com>

<http://www.dpt.gov.tr>

<http://www.ibb.gov.tr>

<http://www.sayistay.gov.tr>

<http://www.strateji.gazi.edu.tr>

<http://www.swotanalizi.com>

<http://www.tuik.gov.tr>

<http://www.beper.gov.tr>

<http://www.bumko.gov.tr>

<http://www.sp.gov.tr>

## **ÖZGEÇMİŞ**

**Adı Soyadı : HAKAN TURAN**

**Doğum Yeri : İSKİLİP**

**Doğum Yılı : 1984**

**Medeni Hali : EVLİ**

### ***EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER***

**Lise 1998-2002 : ÇORUM ATATÜRK SÜPER LİSESİ**

**Lisans 2002-2006 : MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**

**Yabancı Dil : İNGİLİZCE**