

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**KENTSEL ULAŞIM SİSTEMLERİ
YATIRIMLARINDA "STRATEJİK YÖNETİM
VE PLANLAMA" NİN ROLÜ: BURSA ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan: RECEP ŞİMŞEK
No: 1057120**

İSTANBUL,2013

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

**KENTSEL ULAŞIM SİSTEMLERİ
YATIRIMLARINDA "STRATEJİK YÖNETİM
VE PLANLAMA" NIN ROLÜ: BURSA ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

**RECEP ŞİMŞEK
No: 1057120**

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Sırma TURGUT

İSTANBUL, 2013

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tezin Adı: Kentsel Ulaşım Sistemleri Yatırımlarında "Stratejik Yönetim ve Planlama" nın Rolü: Bursa Örneği
Öğrencinin Adı Soyadı: Recep ŞİMŞEK
Tez Savunma Tarihi: .../.../2013

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen Bilimleri Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Doç.Dr. Tunç BOZBURA
Enstitü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.

Prof.Dr. Mustafa ILICALI
Program Koordinatörü

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

<u>Jüri Üyeleri</u>	<u>İmzalar</u>
Tez Danışmanı ----- Doç. Dr. Sırma TURGUT	-----
Üye -----	-----
Yrd. Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN	
Üye -----	-----
Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN	

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Metropolitan Yönetimler dersi almamda en önemli etken ilk gün anlatılan Stratejik Yönetim konusu ve benim de o dönem Belediyemde çalışmalarımın Kamu'daki Stratejik Yönetim alanında olması sebep oldu. Kentsel Sistemler ve Ulaşım Yönetimi programında yüksek lisans yapıyor olmamıza paralel olarak Stratejik Yönetimin bu alanda yapılan çalışmalara etkisini incelemek üzere bir tez konusu o ilk derste kafamda oluşmuştu. Bu çalışmanın planlanmasında ve yürütülmesinde özveri ve yardımlarından dolayı danışmanım Sayın Doç. Dr. Sırma TURGUT' a ve tez görüşmelerimizdeki katkılarından dolayı Sayın Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN' e sonsuz teşekkür ederim. Ayrıca kaynakçada da ismi geçen ve bu alandaki değerli fikirlerinden her zaman istifade edeceğimiz Prof. Dr. Bekir PARLAK ile çalışmalarımı destekleyen ve bu konuda beni yüreklendiren Osmangazi Belediye Başkan Yardımcısı Kemal BAYRAKTAR' a ve bu çalışmamda dolaylı da olsa katkı sunan tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

ÖZET

KENTSEL ULAŞIM SİSTEMLERİ YATIRIMLARINDA "STRATEJİK YÖNETİM VE PLANLAMA" NIN ROLÜ: BURSA ÖRNEĞİ

Recep ŞİMŞEK

KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Sırma TURGUT

Nisan 2013, 120 sayfa

Mali yönetim ve kontrol sistemimizde çok büyük değişiklikleri öngören ve 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, çerçevesinde idarelerin 5 yılı kapsayan “Stratejik Plan Dönemleri”nde odak alanı olarak seçilen gelişime açık alanlarının, yıllara sari olarak ortaya konan “Performans Programları”ndaki yatırım faaliyetleri ve bunlara ait maliyetlerin de ortaya konduğu bir yaklaşımla ele alınması hedeflenir. Ancak idareler 5018 sayılı kanunun bu anlamdaki unsurlarını çoğu kez görmezden gelerek popülist anlayışlarla “Yönetme” ye ve “Planlama” dan yoksun bir biçimde günü kurtarmaya devam etmektedir.

Bu çalışmanın amacı da Kamu kurumlarında-belediye özelinde- mali yönetim ve kontrolü açısından yapılan yatırımların ne derece etkin ve verimli olarak yapıldığını, en başta yapılan planlamaların da ne denli uygulanıp uygulanmadığını göstermektir.

İdarelerin henüz Stratejik Planlama ve onun unsurları olan Performans Programına bağlı yatırım programlarına uygun çalışma alışkanlığı kazanmamış olduğunu, Meclis tarafından onaylanan ve kamuoyunun da bilgisine sunulan bu çalışmaların günlük siyasi yaklaşımlara kurban edildiğini söyleyebiliriz.

Anahtar Kelimeler: Ulaşım yatırımları, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Planlama ve Yöneticilik.

ABSTRACT

THE ROLE OF "STRATEGICAL MANAGEMENT AND PLANNING" IN THE INVESTMENTS ON URBAN TRANSPORTATION SYSTEMS: BURSA CASE

Recep ŞİMŞEK

Urban Systems And Transportation Management

Thesis Advisor: Associate Professor Doctor Sırma TURGUT

April 2013, 120 page

In accordance with the Public Financial Management and Control Law No: 5018, which stipulates the fundamental changes in our financial management and control system and was accepted in 2003, the areas open for development, which are chosen as focal points in “Strategic Plan Periods” for 5 years, are targeted to be handled in a perspective, where management’s investment activities and the costs incurred due to these activities in the “Performance Program” are manifested throughout the years. However the management bodies continue saving the days through populist approaches absence of “Governance” and “Planning” and ignoring the components of law no 5018.

The purpose of this study is to reveal the level of effectiveness and efficiency of the investments in public institutions – specifically in the municipalities – in terms of financial management and control and to monitor whether or not the preliminary planning phases are carried out.

It is possible to state that the managements are yet without the habit of working pursuant to the Strategic Planning and to investment program that depends on the Performance Program as its part, and that the studies that are approved by the Municipal Council and announced to the public are sacrificed to daily political approaches by means of the APPROVAL of the “Mayor of somebody”.

Key Words: Transportation investments, Public Financial Management and Control Law No: 5018, Planning and Governance.

İÇİNDEKİLER

TABLolar.....	viii
ŞEKİLLER.....	ix
1. GİRİŞ.....	1
2. TANIMLAR VE KURAMSAL TEMELLER	4
2.1 YÖNETİM KAVRAMI	4
2.2 YÖNETİMİN FONKSİYONLARI.....	5
2.2.1 Planlama	6
2.2.2 Organize etme (Örgütlenme)	7
2.2.3 Yönelme (Yürütme-Liderlik Etme)	7
2.2.4 Koordinasyon (Eşgüdüm)	8
2.2.5 Denetim (Kontrol)	8
2.3 YÖNETİMİN TÜRLERİ.....	9
2.3.1 İşletme Yönetimi.....	9
2.3.2 Askeri Yönetim.....	10
2.3.3 Sağlık Yönetimi	10
2.3.4 Eğitim Yönetimi	10
2.3.5 Spor Yönetimi.....	10
2.4 KAMU YÖNETİMİ.....	10
2.4.1 Merkezi Yönetim.....	14
2.4.2 Yerinden Yönetim	14
2.4.3 Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler, Belediyeler)	14
2.4.3.1 Belediyenin Tarihçesi, Tanımı ve Önemi	15
2.4.3.2 Günümüzde Yerel Yönetimlerin Önemi	17
2.4.3.3 Büyükşehir Belediyeleri	20
2.4.3.2.1. Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve imtiyazları.....	20

2.4.3.2.2.	Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri.....	25
2.4.3.2.3.	Büyükşehir belediyesinin maliyesi.....	26
2.5	YENİ KAMU YÖNETİMİ	29
2.5.1	Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	29
2.5.2	Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Belediyeler	33
2.6	STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANMASI.....	36
2.6.1	Stratejik Yönetim	37
2.6.1.1	Strateji, Misyon, Vizyon ve Stratejik Düşünme Kavramları	37
2.6.1.2	Stratejik Yönetimin Gelişimi	40
2.6.1.3	Stratejik Yönetim Tanımı	41
2.6.1.4	Stratejik Yönetim Süreci.....	43
2.6.1.4.1	<i>Stratejik planlama.....</i>	43
2.6.1.4.2	<i>Stratejinin uygulanması.....</i>	45
2.6.1.4.3	<i>Stratejilerin değerlendirilmesi ve denetimi.....</i>	46
2.6.2	Kamu Yönetimi ve Stratejik Yönetim	48
2.6.3	Belediyelerde Stratejik Yönetim	50
3.	BURSA VE BURSA'DA YAPILAN ULAŞIM YATIRIMLARI	59
3.1	BURSA İLİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	59
3.2	MEVCUTTAKİ ULAŞIM YAPISI VE ULAŞIM SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ	61
3.2.1	Bursa'da Tamamlanan ve Yapılması Planlanan Ulaşım Yatırımları	63
3.2.1.1	Raylı Sistem Yatırımları	63
3.2.1.2	Tramvay Hattı Çalışmaları	70
3.2.1.3	Tamamlanan ve Yapımı Planlanan Kavşak Çalışmaları	76
3.2.1.4	Açılan ve Açılması Planlanan İmar Yolları Çalışması	82
4.	BURSA'DA YAPILAN ULAŞIM YATIRIMLARINA AİT DEĞERLENDİRME.....	88

4.1 STRATEJİK PLAN-PERFORMANS PROGRAMI VE FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMESİ.....	88
5. BULGULAR-SONUÇLAR VE ÖNERİLER.....	101
5.1 BULGULAR VE SONUÇLAR.....	101
5.2 ÖNERİLER.....	103
KAYNAKÇA.....	105

TABLULAR

Tablo3.1: Bursa İli Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS)' ne göre 2009 Yılı Nüfusu ve İlçelere göre Dağılımı.....	60
Tablo 3.2: Bursa İli' ne ait 2009 yılı Taşıt Türlerine Göre Motorlu Kara Taşıt Sayısı.....	61
Tablo 3.3: BursaRay Teknik Özellikleri ve Araç Özellikleri	69
Tablo 4.1 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.1' e göre).....	90
Tablo 4.2 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.2' ye göre).....	93
Tablo 4.3 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.3' e göre).....	96
Tablo 4.4 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.4' e göre).....	98
Tablo 4.5 2010-2014 Stratejik Planı' nda Yer Alan Odak Alan 9' a göre Maliyetler Tablosu.....	100

ŞEKİLLER

Şekil 2.1: Stratejik Yönetim Süreci.....	47
Şekil 3.1: Bursa İdari Haritası	60
Şekil 3.2 Mevcut ve Devam Edecek(Planlanan) BursaRay Hatları.....	65
Şekil 3.3: BursaRay Görükle Hattı tamamlanmış kısmı.....	66
Şekil 3.4: BursaRay Emek Hattı tamamlanmış kısmı.....	67
Şekil3.5: BursaRay Kestel Hattı.....	68
Şekil 3.6 Kent Meydanı – Stadyum - Heykel Hattı Güzergahı ve Özellikleri.....	71
Şekil 3.7 Heykel-Setbaşı-Maksem-Pınarbaşı Hattı Güzergahı ve Özellikleri.....	72
Şekil 3.8 Dikkaldırım-Çekirge-Heykel-Emir Sultan Hattı Güzergahı ve Özellikleri.....	73
Şekil 3.9 Dikkaldırım-Çamlıca-K.Sanayi-Beşevler Hattı Güzergahı ve Özellikleri.....	74
Şekil 3.10 Kent Meydanı-Terminal-Demirtaş Hattı Güzergahı ve Özellikleri.....	75
Şekil 3.11 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Gürsu).....	76
Şekil 3.12 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Emek).....	77
Şekil 3.13 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Alaaddinbey Özlüce).....	78
Şekil 3.14 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Genel Bir Örnek.....	79
Şekil 3.15 Yapımı Planlanan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Demirtaş).....	80
Şekil 3.16 Yapımı Planlanan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Kestel Köprülü Kavşağı).....	81
Şekil 3.17 Açılan İmar Yollarından Bir Örnek (30 metrelik yol).....	82
Şekil 3.18 Özlüce-Minareli Çavuş imar yolu	83
Şekil 3.19Acemler ve Mimar Sinan Bulvarı.....	84
Şekil 3.20 Açılan İmar Yollarından Bir Örnek (Vişne Caddesi).....	85
Şekil 3.21 Güney İmar Yolu.....	86
Şekil3.22Dikkaldırım-Dobruca-İnkaya İmar Yolu.....	87

1. GİRİŞ

Kentleşme, giderek artan nüfus ve nüfus yoğunlukları, kentsel işlevlerde hızla artan çeşitlilik, erişilebilirlik ve hareketlilik kavramlarının, yaşamı büyük ölçüde etkilemesi ve “yolculuk” sayısı olgusunda yaşanan sıkıntılar şeklinde yansımalara neden olmaktadır. Bu durum ile birlikte, kentlerimizde giderek artan sayıda ulaşım yatırımları gündeme alınmakta ya da alınması tartışılmaktadır. Bunların yeterince incelendiği, daha iyi bir söylemle, bir araştırma yapıp gereklilikleri gösterilerek, gündeme getirildiklerini söylemek çoğu zaman olanaksızdır.

Kent içi ulaşımında, raylı ulaşım türlerine gereksinimi bilinmekte olan İstanbul gibi büyük kentlerimizde bile, gerekliliği araştırılmadan inşa edilen raylı ulaşım hatları tartışmalı duruma gelebilmektedir. Bu hatların, yapılan bazı iyileştirmelerle, ancak işe yarar duruma geldikleri görülmüştür. Plan sürecinde ve hiyerarşisinde yaşanan sorunlar, planlama kavramının meşruiyet sorunsalı, plan kararları arasındaki çelişkiler (parçalı gelişen plan-proje-uygulama kararları) bu sıkıntılı süreci tetikleyen ana faktörlerdir.

Raylı sistem yatırımları, bütün ulaşım modları içerisinde en yüksek yatırım maliyetine sahip olan yatırımlardır. Performanslarının beklentileri karşılıyor olması bu bakımdan çok önemlidir. Bu nedenle dünyada, raylı sistem yatırımlarının performanslarının incelenmesi önemli bir araştırma sahası haline gelmiştir.

Günümüzde, Türkiye’de yapılan raylı sistem yatırımı sayısı gittikçe artmaktadır. Bu yatırımların performanslarını değerlendiren çalışmalar ise bir o kadar kısıtlıdır. Türkiye’deki raylı sistem deneyimini inceleyen çalışmalar tek tek sistemler için yapılmakta olup, tüm sistemleri birbiriyle karşılaştırarak kapsamlı ve sistematik biçimde raylı sistem deneyimini bütün olarak inceleyen çalışmalar bulunmamaktadır. Bu yatırımların hangi beklentiler içerisinde planlandıkları ya da işletilmeye başlandıktan sonra beklentileri karşılayıp karşılamadıkları bilinmemektedir. Bu sebeple, raylı sistem yatırımlarının planlama aşamalarını,

yatırım amaçlarını ve ortaya çıkan sonuçları araştırarak çalışmalara ivedilikle ihtiyaç vardır.

20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini de derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Yaşanan bu değişim ve dönüşümde küreselleşme, hızlanan teknolojik gelişme, devletlerarasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek derinleşmesi, toplumların ihtiyaç ve beklentilerinin çeşitlenmesi, demokratikleşme akımları, karar alma süreçlerinde katılımcılık ve sivil toplum bilincinin gelişmesi gibi etmenler önemli rol oynamaktadır.

Kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulması süreçlerine kamu kesiminden ve özel sektörden giderek daha fazla sayıda aktörün dâhil olması nedeniyle bu aktörler arasında oluşan ağlar önem kazanmıştır. Bu durum kamunun koordinasyon işlevini hem daha da zorlaştırmakta hem de daha da elzem hale getirmektedir. Bu zorlukların üstesinden gelebilmek için çeşitli ülkelerde uluslararası kuruluşların da destek ve teşviğiyle kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformu sürecinde stratejik planlamadan ve stratejik yönetimden yararlanılmasını salık verdiği görülmektedir.

Türkiye’de de Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde yapılan bir dizi çalışmaya paralel olarak 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla stratejik planlama yasal bir temele kavuşmuş ve kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununda stratejik planlama ile bütçeleme süreci iç içe girmiş durumdadır. Bu yolla amaçlanan, bütçeler ile plan ve politikalar arasında bağlantının güçlendirilmesidir. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Kamu idarelerinde stratejik yönetimin gerektirdiği dönüşümün sürdürülmesi, yönetsel kararların stratejik planlara dayanan, orta ve uzun vadeli bakış açısı ile

şekillendirilmesine ve kamu idarelerinde mevcut idari ve beşeri kapasitenin, stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilecek, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına bağlıdır. Stratejik yönetim kültürü formel ve teknik süreçlerden çok davranışsal ve kültürel değişimi ve paydaşlar ve aktörler arası etkileşim ve karşılıklı öğrenme platformları oluşturulmasını da gerektiren uzun soluklu çalışmaları içermektedir.

Bursa Metropolitan Alanı için hazırlanmış olan 2010-2014 Bursa Stratejik Planı'nın, plan döneminin sonuna gelmesine rağmen, uygulanmadığı alanlar bulunmaktadır. Bu tespitten yola çıkarak; plan kararlarının strateji ve kabullerinin /yatırım kararlarının gerçekleşme durumunun test edilmesi ve durumun değerlendirilmesi temel amaçtır. Planın uygulanması üzerine süreç değerlendirmelerinin yapılması ve söz konusu uygulamaların yarattığı sorunların değerlendirilmesi hedeflenmektedir.

Bu çalışmada, 2010-2014 Bursa Stratejik Planı'nda yer alan ulaşım yatırımlarından Raylı Sistem ve Tramvay Hattı Yatırımları ile Açılması Planlanan İmar Yolları Çalışması üzerinden geçen 4 yıla yakın bir sürede planın ne kadarının gerçekleştirildiği yapıldığı/yapılabildiği değerlendirilerek, "Stratejik Yönetim ve Planlama" kavramları bağlamında kamu yatırımlarının etkin ve verimlilik çerçevesinde ele alınması gerekliliği anlatılacaktır.

Araştırmada yöntemi olarak 5 yıllık Stratejik Plan'ın ve bu plana bağlı olarak yıllara sari yapılan Performans Programlarının incelenmesi ile aynı yılın sonuna ait değerlendirme Faaliyet Raporlarının karşılaştırılması yöntemi kullanılmıştır.

2. TANIMLAR VE KURAMSAL TEMELLER

2.1 YÖNETİM KAVRAMI

“Yönetim”, olgusal anlamda insanlık tarihi kadar eski, bilim olarak ise oldukça yeni bir kavramdır. “İdare” olarak da biline bu kavram, herkesin kullandığı en yaygın sözcüklerden biridir. Çünkü yönetim ve yönetmek kavramları, hayatın içindedir. Üstelik bu kavram, her yerde, her zaman diliminde ve her tür iş ve faaliyette kendini göstermektedir (Parlak,2011).

Yönetim pek çok açıdan ele alınabilir. Yönetim bir meslek, bir öğrenim alanı, bilimsel bir araştırma disiplini ve bir sanattır. Bu olguyu ve kavramı, aile yönetiminden özel bir alanın ya da işlevin yönetimine, bir kurumun yönetiminden devlet yönetimine kadar çok geniş bir yelpazede görebiliriz.

Geçmişten günümüze nice farklı şekil ve içeriklerde de olsa yönetim aynı şeyi anlatır: Bir amaca ulaşmak için birden fazla kişinin gerçekleştirdiği organize faaliyetler. Yönetimde olmazsa olmaz iki taraf vardır: Yönetilen ve yöneten. Bazen roller değişse de mutlak surette bu iki tarafta yer alan kişilerin varlığı ve bunların bir amaç için yürüttüğü işlev ve faaliyetler söz konusudur (Parlak,2011).

Sosyal Bilimler alanındaki önemli kavramlardan biri olan *yönetim* genel olarak “belli bir amaca ulaşmak isteyen birden fazla insanın gerçekleştirdiği işbirliğine dayanan faaliyetler biçiminde tanımlanabilir (Eryılmaz,2011).

Tanınmış yönetim bilinci Richard L. Daft’ ın verdiği tanıma göre *yönetim* planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarının kullanılarak, bir kuruluşun amaçlarına etkili ve verimli bir şekilde ulaşmasıdır şeklinde ifade edilebilir (Parlak 2011). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, konusu ve amacı ne olursa olsun yapılan bütün faaliyetler, bir yönetim olgusunun, yani insan organizasyonudur.

İnsanın var olduğu her dönemde ve her yerde, farklı yol ve yöntemler kullanılarak yönetim faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. En küçük birim olan Aile ve apartman yönetiminden, devlet yönetimine kadar, hayatın her kademesinde yönetim olgusu vardır.

“Nasıl daha iyi yönetebilirim?” sorusunun cevabını bir çırpıda vermek hiç de kolay değildir. İnsanın tabiatta dolaşmaya başladığı ve “şey”lerle yüzleştiği ilk günden; “yönetim”in bir bilimsel disiplin olarak ortaya çıktığı ve geliştiği günümüze kadar bu sorunun cevabı üzerinde uzun çalışmalar yapılmıştır.

Hangi düzeyde olursa olsun, hangi konuyla ilgili olursa olsun, işini sevsin ya da sevmesin, yöneticilerin vazgeçemeyeceği en temel iş “*karar vermektir*”. Bu nedenle yönetimi ve yöneticiliği bir “karar verme işi” olarak da tanımlamak mümkündür.

Gerçekten insanoğlunun başardığı her büyük oluşum, çok sayıda insan emeğinin, bilgi ve tekniğin, organize bir biçimde kullanıldığı bir yönetim olgusunun sonucudur. Buna örnek olarak; Eski Mısır’da piramitlerin inşasından- Avrupa içlerine uzanan Hun akınlarına, İstanbul’un fethinden -coğrafi keşiflere, Fransız ihtilalından- insanın Ay’a ilk adımı atmasına, Ford’un otomotiv devriminden, - Microsoft firmasının yükselişine, Alman ve Japon mucizesine, Habitat II Konferansından- olimpiyatlara kadar, birçok organizasyon verilebilir (Parlak,2011).

2.2 YÖNETİMİN FONKSİYONLARI

Yönetim konusunu ve faaliyetini daha anlaşılır kılmak için, yönetimin fonksiyonlarının ne olduğunu açıklamak gerekir.

Yönetmek ve yönetim işlerini organize etmek, elbette bu kelimenin kullanımı kadar kolay değildir. Yönetmek, durumu idare etmekten daha ileri bir eylemdir. Eskilerin “idare-i maslahat” dedikleri vaziyeti kurtarmak amaçlı yapılan yönetim

faaliyetleri ne sahibine ne de yönettiklerine kalıcı ve sürdürülebilir bir fayda sağlamamaktadır. Yönetmek, yönlendirmek, yürütmeyi sağlamak, liderlik yapmak, olaylara yön vermek, olguları etkilemek, eylem ve fikirleri birleştirmek, süreçlere hakim olmak, sonuç almak, iyileştirmede bulunmak, geliştirmek ve daha fazlası demektir.

Yönetim sürecinin beş ana fonksiyonu vardır:

- a. Planlama,
- b. Organize etme (Örgütlenme),
- c. Yönelme (Yürütme-Liderlik Etme),
- d. Koordinasyon (Eşgüdüm),
- e. Denetim (Kontrol)

Bir yönetici belli hedeflere ulaşmak için yapılacak faaliyetleri planlarken, teşvik ederken, koordine ederken ve kontrol ederken, zorunlu olarak bu süreçleri takip etmek durumundadır (Parlak, 2011).

2.2.1 Planlama

Planlama, belirlenen amaçların ve bu amaçlara ulaştıracak imkân ve vasıtaların tespiti, tayini ve seçimi işlemidir. Yönetim faaliyetlerini yerine getirirken ilk olarak yapılması gereken şey planlamadır. Planlamasız bir yönetim söz konusu olmamalıdır.

Planlama, değişik alternatifler arasından optimum olanı seçme sürecidir.

Planlama, ulaşılmak istenen amaçların tespiti, onların nasıl yapılacağı, ne zaman yapılacağı, kim tarafından yapılacağı, şu an sahip olunan maddi ve manevi imkânların neler olduğunun, eyleme geçilmeden önce bir bütün halinde değerlendirilmesidir.

2.2.2 Organize etme (Örgütlenme)

Organizasyon, plan, program ve bütçe gibi olması gereken işleri ve faaliyetleri yerine getirecek, maddi ve beşeri üretim araçlarının bilfiil sağlanması, yerleştirilmesi ve düzeltilmesi gibi, daha somut ve amaca yaklaşıtııcı işlerin bütünü kapsar.

Bir kuruluştta yetki ve sorumlulukların iyi bir biçimde dağıtılması ve belirtilmesi ancak iyi bir organize etme sayesinde sağlanabilir.

Organize etme, amaçlara ulaşmak için, bir araya gelen bir gurup insanın gerekli vasıtaların sağlanarak uyum içinde çalışmasıdır.

Organize etme, tüm yapılacak işleri çeşitli guruplar arasında bölmek, her iş gurubunun başındaki kimseye yetki ve sorumluluklarını verilmesidir.

Organizasyonda, ast ve üst arasındaki ilişkiler organizasyon şemaları ile açık bir şekilde görülebilir.

Çalışanlar kimden görev alacaklarını ve kime görev vereceklerini daha iyi bilirler. Sonuç olarak organize etme, planlama evresinin devamından oluşur. Plan ya kâğıt üzerinde, ya da yalnız kafada bulunan bir öneri olduğu halde, organizasyon, üretim faaliyetlerinin belli bir düzen ve oranda bir araya gelmesinden oluşmuş olan bir yapıdır.

2.2.3 Yönelme (Yürütme-Liderlik Etme)

Sevk ve idarenin temel işlevlerinden biri olan yönelme, astların kendilerine düşen işleri başarı ile yapabilmelerini sağlama ile yükümlüdür. Yönetici, planını yapıp ve organizasyonu oluşturduktan sonra harekete geçeye hazır demektir. Bunun için yapacağı şey, organizasyonun çeşitli basamaklarına yerleştireceği kişilere hareket emri vermektir. Bu emir kuruluşu çalışmaya başlatır. Bu tanımlar çerçevesinde yönelme;

Yönelme, organizasyonun amaç ve hedeflerine ulaşması için, personele iş verme rehberlik etme faaliyetidir.

Organize olmuş bir yapıyı öncenden belirlenen amaçlara yönlendirme çalışmasıdır.

Mevcut kaynakları akılcı ve etkin biçimde kullanmaya çalışır.

Amaçlara ulaşmak için gereken değişiklikler yapılıır.

Personelle doğrudan karşı karşıya gelinen, personel merkezli bir işlemdir.

Yönelme, devamlı kararlar verilmesini ve bu kararların özel ve genel emirler ve yönergeler şeklinde belirtilmesidir.

2.2.4 Koordinasyon (Eşgüdüm)

Bir organizasyonun düzenli bir biçimde çalışabilmesi için, bütün bölüm ve birimleri arasında işbirliğini sağlaması gerekir. Koordinasyon ortak bir amacın gerçekleştirilmesi için, grup çalışmalarında hareket birliği sağlamaya yönelik sistemli bir çalışmadır. Koordinasyon, kuruluşların bağımsızlıklarını kaybetmeleri ve bir birlerinin emrine girmeleri demek değildir. Kuruluşların bir birlerine personel, malzeme, araç-gereç ve para yardımıyla bulunmaları, birer koordinasyon örneğidir.

Yöneticilerin koordinasyonu sağlamak için dikkat etmesi gereken hususları şöyle sıralayabiliriz:

Organizasyon yapısında sadeleştirmeye gitmek.

Kamu hizmeti politikasında birlik temin etmek.

Haberleşme kanallarını iyi düzenlemek.

Gönüllü olarak, koordinasyona yardımcı olma yollarını aramak.

Koordinasyonda kılavuzluk etme yoluna gitmek.

Başarılı organizasyonlarda, görev ve sorumluluk alanlarının açıkça belirlenmesi esastır.

Koordine edilen faaliyetlerin sadece bir birleri ile tutarlı olmaları yetmez, uygun zamanda yapılması da gerekir.

2.2.5 Denetim (Kontrol)

Yönetim bilimciler denetimi, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktiflere uygun olup olmadığını belirleyen bir araç olarak tanımlar.

Denetim, bürokratların sahip oldukları yetkileri, keyfi olarak kullanmalarına engel olmak bakımından önem taşır. Bu yönüyle denetim, kanunların verdiği yetki ve amaçlara uygun şekilde çalışılıp çalışılmadığının tespitidir.

Etkili bir denetim için gerekli şartlar şu şekilde ifade edilebilir:

Organizasyonel Yapıya Uygunluk: Denetim işlemini kolaylaştırmak için, görevler guruplara ayrılmalı ve yetkiler açıkça belirtilmelidir. Kimin neyi

denetleyeceği, bilgilerin kimden alınacağı rasyonel bir organizasyon planı ile belirlenmelidir.

Sapmaların Hemen Bildirilmesi: Yönetim sapmalardan ne kadar önce haberdar olursa, düzeltme eylemine o kadar önce geçebilir.

Duruma Uygunluk: Denetim, yönlendireceği faaliyete uygun olmalıdır. Her birimin kullandığı denetim araçları farklı olabilmelidir.

Esneklik: Organizasyonun bulunduğu ortam dinamiktir. Denetim sistemi, plandaki başarısızlığı ortaya çıkarma esnekliğine sahip olmalı. Planın uygulamasındaki aksaklıkta denetimin işleyişini aksatmamalı.

Ekonomiklik: Sistemin işleyebilmesi için ekonomik olması gerekir. Yani kontrol için yapılan harcamalara değmelidir.

Düzeltilici Eylemi Göstermesi: Etkili bir denetim, sadece sapmaları ortaya çıkarmamalı, aynı zamanda düzeltilici eylemin usulünü de belirtmelidir.

Anlaşılabilirlik: Çeşitli kademelerde bulunan yöneticiler denetimin nasıl işleyeceğini bilmeli ve başarılabacak standartları açıkça anlamalıdır. Bu nedenle denetim sistemi karmaşıklıktan arındırılarak, basit bir hale getirilmelidir.

2.3 YÖNETİMİN TÜRLERİ

Yönetimin kavramsal olarak ele alındığı bu bölümde farklı kesimlerdeki organizasyonların yönetimini konu edinen yönetim bilimlerinden de bahsetmek gerekir. Günümüzdeki yönetim alanları genellikle, *Kamu Yönetimi*, *İşletme-Endüstri Yönetimi*, *Sağlık Yönetimi*, *Eğitim Yönetimi*, *Askeri Yönetim* vb. adlar almaktadır.

2.3.1 İşletme Yönetimi

En hızlı gelişen yönetim alanlarından biridir. Endüstriyel organizasyonların yönetimini konu edinir. Diğer yönetim alanlarının gelişmesine büyük katkı sağlayan bir alandır.

2.3.2 Askeri Yönetim

En eski yönetim alanıdır. Savunmaya duyulan ihtiyaç bu organizasyonları ve yönetimlerini devamlı önemli kılmaktadır. Askeri yönetim ülkelerin siyasi, sosyal ve ekonomik yapılarına göre biçim almaktadırlar. Devamlı bir gelişme içindedir.

2.3.3 Sağlık Yönetimi

Hızla gelişen yönetim alanlarından biri de sağlık yönetimidir. Ülkelerin sağlık sistemlerini, sağlık organizasyonlarını inceleyen sağlık yönetimi, sağlık teknolojisi ve devlet anlayışındaki gelişmelere paralel olarak gelişmektedir.

2.3.4 Eğitim Yönetimi

Diğer yönetim alanlarına göre daha sonra yönetime konu olan eğitim yönetimi, toplumların eğitim sistemlerini ve bunların içinde yer alan eğitim organizasyonlarını idari açıdan inceleyen yönetim bilimlerinin bir alanıdır.

2.3.5 Spor Yönetimi

Spor organizasyonlarının yönetimini inceleyen ve bu alanın yönetim sorunlarını araştıran bir yönetim bilimi alt alanıdır.

Bunlardan başka, *Yargı Sisteminin Yönetimi, Maliye Yönetimi, Tarım Yönetimi, Turizm Yönetimi, Finans Yönetimi, Güvenlik Yönetimi, Çevre Yönetimi* gibi yönetimin diğer özel alanlarını saymak mümkündür (Parlak,2011).

2.4 KAMU YÖNETİMİ

Kentsel ulaşım sistemleri yatırımlarında "stratejik yönetim ve planlama" nın rolü' nü Bursa Büyükşehir Belediyesi özelinde inceleyeceğimiz için bu bölümde yönetim türleri içerisinde Kamu Yönetimi başlığını ele almamız ve Kamu Yönetimi alt başlıklarından biri olan Yerel Yönetimler başlığı altında da Büyükşehir Belediyelerinin hangi kanun kapsamında yetki ve sorumluluklarının olduğu, yapısı, organları ve maliyesi (bütçesi, gelirleri ve giderleri) hakkında bilgi vermemiz gerekmektedir.

Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve ilişkilerin yasa ve kurallara uygun olarak yürümesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal mal ve hizmet üreten ve gerektiğinde zora başvurması meşru olan en üst egemen güçtür. Günümüze gelene kadar devletler farklı görünümde kazanmış ve sürekli bir değişim içerisinde bulunmuşlardır. Önceleri mülk devleti olarak beliren bu süreç, polis devleti ve hukuk devleti şeklinde gelişerek günümüze gelmiştir. Devletin yürütme eli ve işleme aracı olan kamu yönetimi ise her zaman söz konusu değişimlerin merkezinde yer almıştır. Dolayısıyla, devletin ortaya çıkıp belirli bir plan ve programları yürütmeye başlamasından bu yana kamu yönetimi varlığını sürdürmektedir (Eryılmaz, 2004).

Kamu yönetimi; toplumsal ve siyasi bir olgu olarak çok eski tarihlere gitse de; sistematik bir şekilde incelenmesi oldukça yenidir. On sekizinci yüzyılda Almanya’ da devletin yönetime ilişkin faaliyetlerinin incelenmesiyle ilgilenen “Kameralizm” in ortaya çıkışıyla yönetim önemli bir inceleme alanı haline gelmiştir. Amerika Birleşik Devletleri’ nde ise, kamu yönetiminin bilimsel olarak incelenmesi 19. yüzyılın sonunu bulmuştur. Kamu yönetimi yönetim biliminin bir alt disiplini olarak kabul edilmektedir (Sobacı,2010).

Kamu kavramı, resmîyeti ve genelliği anlattığı gibi, özelin ve kapalılığın zıddı olarak “açıklığı”, “halka ait oluşu” ve “görülebilirliği” de ifade etmektedir. Kamu yönetimi ise, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik, pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Kamu yönetiminin daha iyi anlaşılabilmesi için, Kamu ile ilgili bazı terimleri açıklayalım:

- i. “*Kamu*” hep, bütün anlamındadır. Genel olarak ise, bir ülkedeki halkın bütünü, vatandaşlara ait olan, halk, amme gibi anlamlarda kullanılır.
- ii. “*Kamu düzeni*”, toplumun bütününe ilgilendiren düzeni;
- iii. “*Kamu sektörü*”, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünü;
- iv. “*Kamu personeli*”, devlet hizmetinde çalışan görevlileri;
- v. “*Kamuoyu*”, belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını,

- vi. “*Kamu tüzel kişileri*”, kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını;
- vii. “*Kamu hukuku*”, devletin kuruluş ve işleyişini, hariçteki devletlerle, kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkileri düzenleyen kuralların bütünüdür (Parlak, 2011).

Sözlük anlamı itibariyle “kamu”, bütün, halk ve amme gibi anlamlara gelmektedir. Dolayısıyla, en kısa ve en geniş anlamıyla halkın yönetimi olarak tanımlanabilecek olan kamu yönetiminin, “işlevsel” ve “yapısal” olmak üzere iki boyutundan söz etmek mümkündür (Gözübüyük,1998).

İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, yasaları, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel ve soyut kurallar, bu süreç vasıtasıyla bireysel olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmekte ve somutlaşmaktadır (Eryılmaz,1998).

Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin organizasyonel görünümünü yansıtır. Her devlet yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli organizasyonlar kurmaya gider. Bu kamu organizasyonları, devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu organizasyonların temel amacı, anayasa ve yasalarla belirlenen işlevleri yerine getirmektir. Siyasi iktidarlar bu organizasyon vasıtasıyla amaçlarını ve programlarını gerçekleştirir. Bu anlamda kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur. Devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır. Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır (Parlak 2011).

Söz konusu uygulama sürecinde kamu yönetimi bir takım yönetsel işlevler gerçekleştirmektedir. Yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinlikler olarak tanımlanan ve hukuksal işlem ya da eylem olarak beliren yönetsel işlevin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Bir isteğe bağlı olmaksızın kamu kurum ve kuruluşlarınca kendiliğinden, hukuka uygun olarak yürütülen yönetsel işlevler ve bunları yürüten görevliler süreklidir. Bu bağlamda kamu yönetimi, geniş

anlamdaki yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almaktadır ve bu boyutuyla kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir. Böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur (Eryılmaz, Gözübüyük,1998).

Kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet ve bir meslek olarak da değerlendirilebilir. Kamu yönetimi, birçok disiplin ile yakın ilişki içerisinde bulunmakta ve bu disiplinlerden kamusal sorunların çözümüne ilişkin gerekli bilgileri alarak uygulamaya koymaktadır. İktisat, hukuk, siyaset, işletme, sosyoloji ve psikoloji kamu yönetiminin yakın ilişkiler içerisinde bulunduğu disiplinler olarak belirtilebilir.

Kamu yönetimi akademik bir disiplin olarak şöyle tanımlanabilir: “Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devlet yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemlerini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir.”(Eryılmaz, 1998)

Aynı zamanda kamu yönetimi, yönetim biliminin bir alt dalı olduğu için planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür. Bu faaliyetlerin hepsi veya birkaçı bir örgüt veya kuruluş bünyesinde yürütülebilmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi bir meslek olarak algılanabilmekte ve kamu yöneticileri çeşitlenebilmektedir.

Kamu yönetiminin birbirinin içine geçmiş iki amacından söz etmek mümkündür. Esasında, bu amaçlar kamu yönetiminin bir sanat mı yoksa bir bilim mi olduğu şeklindeki soruya da cevap vermektedir. Buna göre kamu yönetiminin birinci amacı, örgütler içindeki bireylerin nasıl çalıştıklarını ve davrandıklarını saptamak, örgütle örgüt üyeleri arasındaki ilişkilerin uyumlu olabilmesi için neler yapılabileceğini ve kurumların en etkili şekilde nasıl örgütlenmeleri gerektiğini saptayarak uygulamaya dönük önerilerde bulunmaktadır. İkinci amaç ise, kamu yönetiminin ve kamu yönetiminde uygulanan tekniklerin sağlam ilkelere dayandırılması ve bu ilkelerin araştırılmasıdır. Bu bağlamda, kamu yönetimi örgüt

sorunlarını incelediği ölçüde bilim, yöneticilere önerilerde bulunduğu ölçüde de sanattır (Ergun, Polat, 1978).

Kamu yönetimi üç ana başlıkta incelenebilir:

2.4.1 Merkezi Yönetim

Kamu tarafından verilen hizmetlerin bir merkezden idare edilmesidir. Bu uygulamada bütün kamu hizmetleri, merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülür. Günümüzde tüm kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından yürütüldüğü bir uygulama yoktur. Genellikle bir kısım hizmetler, yerel yönetimlere devredilmiştir. Yani merkezi yönetim, yerinden yönetim ilkesi ile birlikte uygulanır. Merkezden yönetimde idare, kamu hizmetlerini, bakanlıklar ve onlara bağlı taşra teşkilatları aracılığı ile yürütür.

2.4.2 Yerinden Yönetim

Merkezi yönetim dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan ve kamusal hizmetlerin yerinden yönetildiği idare şeklidir. Yerinden yönetimde, görev, yetki ve sorumluluklar, personel ve mali kaynaklar, coğrafi durum ya da hizmetin niteliğine göre, merkezden ayrı, özerk bir şekilde kullanılmaktadır. Ülke yönetimleri, merkezi yönetim ile yerinden yönetimin ağırlığına göre, merkeziyetçi ya da âdem-i merkeziyetçi (yerinden yönetim) olarak nitelendirilirler.

Yerinden yönetim kuruluşları üç ana başlık altında değerlendirilir:

- a. Yer bakımından, yerinden yönetim kuruluşları,
- b. Hizmet yönünden, yerinden yönetim kuruluşları,
- c. Kamu kurumu niteliğindeki hizmet kuruluşları (Parlak, 2011).

2.4.3 Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler, Belediyeler)

Yerel yönetimler ifadesi, ülkemizde, “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” yönetimleri için kullanılır.

Burada belediyelerin yönetim yapısı ve görevleri üzerinde ağırlıklı olarak durulacaktır.

Belediyeler, kamu adına yapılması gereken, yereldeki hizmetlerin, daha hızlı ve ekonomik şartlarda gerçekleştirilmesi için kurulmuşlardır. Belediyeler, “yer yönünden yerel yönetim kurumları” içinde değerlendirilir.

Belediyelerde yeni yönetim yaklaşımları konusuna girmeden önce, belediyelerin yapısı hakkında genel bir bilgilendirme yapılacaktır.

2.4.3.1 Belediyenin Tarihçesi, Tanımı ve Önemi

Osmanlı İmparatorluğu’ndan bugünkü anlamda çağdaş bir belediye kurma çabası ve eğilimi Tanzimat Fermanı’ndan sonra ortaya çıkmıştır. Fakat bu durum, Osmanlı İmparatorluğu’nda beledi hizmetlerin görülmediği anlamına gelmemektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nda da belirli kurum ve müesseseler aracılığıyla mahalli ve beledi hizmetler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

19.yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu’nun Anadolu ve daha doğudaki şehirlerinde geleneksel idari yapı yaşamını devam ettirmiş, dolayısıyla, Osmanlı şehirleri hükümdar adına onun memurları tarafından yönetilmiş, beledi ve mülki fonksiyonlar birbirinin içine geçmiş ve beledi hizmetler şehrin sakinleri ve resmi görevlilerin işbirliğiyle yerine getirilmiştir. Temel felsefe, şehirlerin başında bulunan kadı aracılığıyla beledi hizmetleri görmekten ziyade, hizmetleri halka yaptırmak ve onları söz konusu hizmetler için örgütlemektir (Ortaylı,1985).

Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk kez sadece İstanbul’ da bir belediye oluşturulmakta ve bu kuruma o tarihe kadar başka hiçbir kurum ve kuruluşa tanınmayan bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. Altıncı Belediye Dairesi’ nin organları Daire Müdürü ve Daire Meclis’ ydi. Her ikisinin de üyeleri atama ile işbaşına gelmekteydi. Daire Müdürü yürütme organıyken, Daire Meclisi karar organıydı. Bunun yanı sıra, 6 Ekim 1868 tarihinde İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi) yürürlüğe girmiş ve belediye örgütünün bütün İstanbul’ a yaygınlaştırılması kararlaştırılmıştır. Böylelikle, İstanbul’ da Şehremaneti’ nin yeniden kurulması ve şehrin 14 belediye dairesine ayrılması tekrar gündeme gelmiştir. Şehremaneti belediye dairelerinin üstünde yer

alacak ve Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye olmak üzere üç organı olacaktır. Şehremini ve Şehremaneti Meclisi üyeleri atama ile işbaşına gelirken, Cemiyet-i Umumiye ise Şehremini başkanlığında belediye dairelerinin reisleri ile bu dairelerin kendi üyeleri arasından seçecekleri üçer üyeden oluşacaktı. Ancak, belediye örgütünün yaygınlaştırılması konusunda başarı sağlanamamış ve on dört daireden sadece bir kısmı oluşturulabilmiştir (Nadaroğlu,2001).

Diğer yandan 1868 yılında kabul edilen bir talimatname ile İstanbul dışında da belediye kurulması öngörülmüş ve 1870 Vilayet Nizamnamesi ile bu öngörü teyit edilmiştir. Böylelikle, o tarihlerde mülki idare birimleri olan vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır (TOBB,1996).

1876 Anayasası' nın 112.maddesi hem İstanbul hem de İstanbul dışında kurulacak belediyelerin meclislerinin seçimle işbaşına gelmesini ve kuruluş, görev ve üyelerinin seçim usulünün özel kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Bunun üzerine Danıştay, İstanbul için "Dersaadet Belediye Kanun Tasarısı" ve İstanbul dışındaki kentler için "Vilayet Belediye Kanunu" olmak üzere iki ayrı kanun tasarı hazırlamıştır.

Kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu' nda, İstanbul belediye örgütü yine Şehremaneti ile Belediye daireleri üzerine temellendirilmiş ve daire sayısı 20' ye çıkartılmıştır. 1912 yılında bu kanunun yerini "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat" almıştır. Yine bu kanunda da Şehremini atama ile işbaşına gelmekteydi, ancak söz konusu Geçici Kanun belediye dairelerini kaldırarak dokuz adet Belediye Şubesi kurmuş ve Şehremaneti Meclisi yerine Encümen' i öngörmüştür. Bu sistem 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu' na kadar varlığını sürdürmüştür (Nadaroğlu,2001).

İstanbul dışındaki her kent ve kasabada bir belediye kurulmasını öngören "Vilayet Belediye Kanunu" ise, her bir belediye için "Reis", "Belediye Meclisi" ve "Cemiyeti Belediye" olmak üzere üç ayrı organ öngörmüştür. Belediye meclis üyeleri halk tarafından seçilecek; belediye reisi, meclis üyeleri tarafından atanacak ve Cemiyeti Belediye ise, o günkü idari örgütlenmede olan mahalli idari meclisi

ile belediye meclisinin birleşiminden oluşacaktı. Ayrıca, söz konusu Kanun'a göre, nüfusu 40.000' in üstünde olan yerlerde belediye şubeleri kurulabilecekti. Bu kanun 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar taşradaki belediyelerin organik kanunu olma özelliğini devam ettirmiştir (Nadaroğlu,2001).

Daha sonra, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin organik kanunu olma özelliğini elde etmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, 03.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren "5393 Sayılı Belediye Kanunu" na kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak, söz konusu süre zarfında 1580 sayılı kanunda ve Belediyeye ilişkin konularda önemli değişiklikler de yapılmıştır. Örneğin; 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile Türkiye' de normal belediyelerin yanı sıra, bir de Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri sistemi kurulmuştur. Yine, 02.02.1981 tarihinde 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdareleri' ne Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 26.05.1981 tarihinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmiştir. Ayrıca, özellikle 1983 seçimlerinden sonra âdemi merkeziyet ilkesi benimsenmiş, metropoliten alan uygulamasına ilişkin önemli adımlar atılmış ve 3194 sayılı İmar Kanunu kabul edilmiştir (Parlak,2010).

Bugünkü durumda normal belediyelerin tabi olduğu 5393 Sayılı Belediye Kanunu' nda Belediye, "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir" şeklinde tanımlanmıştır. Yerel yönetimler (belediyeler), bir ülkedeki idari sistemin önemli ve vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin önemi, demokrasinin kurumsallaşmasına yaptığı katkıdan, yönetime katılımın imkân ve biçimini genişletmesinden ve kamu hizmetlerini daha etkin bir şekilde sunabilme imkânından kaynaklanmaktadır.

2.4.3.2 Günümüzde Yerel Yönetimlerin Önemi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 127. maddesinde yerel yönetimler (mahalli idareler) şu şekilde tanımlanmaktadır.

“Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”

Anayasa tarifinde, yerel yönetimlerin üç özelliğine vurgu yapılmaktadır.

- a. Mahalli ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olmaları,
- b. Karar organlarının seçimlerle belirlenmesi,
- c. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları.

Ülkemizde yerel yönetimler, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olmak üzere üç ayrı kademede yapılanmakla beraber, en etkin olanı belediyelerdir. Belediyeler, mali yapıları, görev ve yetkileri itibarı ile İl özel idarelerinden ve köylerden daha güçlü ve etkindir (Kaya, 2011).

Ülkemizde şehirleşmenin hızla yaygınlaşması ve günümüzde ülke nüfusunun %80'inin şehirlerde yaşıyor olması, belediyelerin diğer yerel yönetim kademelerine göre daha hızlı gelişmesini sağlamıştır. Bu gün bütçeleri 15 milyar ABD Doları seviyesinde olan ve iştirakleri ile birlikte 250.000'den fazla personel istihdam eden belediyeler, ülkemizde yerel yönetimlerin en dinamik ve güçlü birimidir (Kaya, 2011).

Yerel yönetim kurumları olan belediyelerin sahip oldukları yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde dünyada değişik yöntemler uygulanmaktadır. Yöntemler ülkelere göre farklılıklar göstermekle beraber üç kategoride değerlendirmek mümkündür (Keleş, 1998):

1-Genellik İlkesi: Bu ilkeye göre belediyeler yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilirler. Genellikle demokratik yönetim seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

2-Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre belediyeler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadırlar. İngiltere'de uygulanan bu yöntem, belediyeleri önemli oranda merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

3-Liste İlkesi: Ülkemizde de uygulanmakta olan bu ilkeye göre, belediyelerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Belediyeler, ilgili yasalarda belirtilmemiş hizmetleri, yerel nitelikte olsa bile yapamazlar.

Ülkemizde, yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reform öncesi yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin yapacakları işler mecburi ve ihtiyari hizmetler olarak sayılmıştır. Yasada belirtilen bu hizmetleri aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür.

- İmar ve şehircilik hizmetleri: Planlama, yapı kontrol, park, alt yapı (su, kanal, yol, vb) gibi hizmetlerdir.
- Temizlik hizmetleri: Şehrin temiz tutulmasını temin maksadıyla yürütülen hizmetlerdir. (Çöp toplama, çöp imha tesislerinin yapım ve işletimi, vb.)
- Ulaşım hizmetleri: Otobüs, metro, tramvay, vb.
- Sağlık ve çevre hizmetleri: Toplum sağlığı için koruyucu sağlık hizmetleri, zararlı haşeratla mücadele, kuduz ve benzeri tehlikelere karşı tedbir alma, vb.
- Kontrol ve tanzim hizmetleri: İşyeri denetimi, kamusal alanlarda düzenleme, vb.
- Eğitim ve kültür hizmetleri: Meslek kursları, burs, panel, konferans, vb.

Belediyelerin yasalarda belirlenmiş olan bu görevlerinin bir kısmı yerine getirilmesi mecburi olan görevler iken, bir kısmı ise yerine getirilip getirilmemesi belediye yönetimlerinin tercihine bırakılmış olan ihtiyari görevlerden idi (Kaya, 2011).

Ülkemizde 2003 yılından itibaren başlatılan Kamu ve Yerel Yönetim Reformları kapsamında Belediye Kanunu da değiştirilmiştir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu, belediyelerin görev ve yetki alanlarını genişletmiştir. Buna göre belediyeler kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi, sağlık ve eğitim alanlarında hizmet verebilmesi, şehir trafiği, tarihi ve kültürel eserlerin bakım ve onarımı gibi yeni yetkilere sahip olmuşlardır. Ancak, belediyeleri yerel hizmetler konusunda

genel yetkili kılan düzenleme ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'nce yürütmeyi durdurma kararı verildiğinden, genel yetki ilkesi yürürlüğe girememiştir (Kaya, 2011).

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen hizmetler şehrin ve şehir halkının yaşamında büyük öneme sahiptir. Ülkemizde nüfusun %80'inin şehirlerde oturuyor olması belediye hizmetlerinin önemini daha da artırmaktadır. Belediye hizmetlerinin etkinlik ve kalitesi, şehirlerin sağlıklı gelişimi ve şehir halkının yaşamları açısından çok önemlidir. Şehirlerin gelişiminde ve şehirlinin yaşamında büyük öneme sahip belediyelerin hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve kalite artışı, şehrin gelişimine ve şehir halkının yaşam standartlarına doğrudan etki eden faktörler olduğu için, özellikle son yıllarda belediyelerde kalite, etkinlik ve verimlilik konularında çalışmalara ağırlık verilmeye başlanmıştır (Kaya, 2011).

2.4.3.3 Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye' de büyükşehir belediye sistemi 1984 yılında kabul edilen "3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile gündeme gelmiştir. Bu kanun ile Türk yerel yönetimler literatürüne iki yeni deyim girmiştir: "Büyükşehir Belediyesi" ve "İlçe Belediyesi". Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul olununcaya kadar 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' na tabi olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye' de uzun bir büyükşehir belediyesi geçmişi ve geleneğinden söz etmek mümkün değildir.

Son dönemde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma bağlamında gerçekleştirilen çalışmalardan biri, 10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu" dur. Dolayısıyla; söz konusu Kanun bağlamında büyükşehir belediyelerini incelemekte fayda var. Bu kanuna tabi olan büyükşehir belediyeleri görev, yetki ve imtiyazları ile maliyesi yönünde ele alınacaktır.

2.4.3.2.1. Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve imtiyazları

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri yeni düzenlemede de ayrıntılı bir şekilde liste usulüyle belirtilmiştir. Bu uygulamanın amacının, büyükşehir belediyesi ile ilk kademe ve ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla olduğu söylenebilir. 5216 sayılı Kanun' un 7.maddesine göre; büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri şunlardır:

- i. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- ii. Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
- iii. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
- iv. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
- v. Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman

ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

- vi. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
- vii. Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- viii. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- ix. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- x. Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

- xi. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
- xii. Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.
- xiii. Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
- xiv. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
- xv. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
- xvi. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
- xvii. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- xviii. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- xix. İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak;

gerektiğinde diğ er afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteğ i vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğ lence yeri, fabrika ve sanayi kuruluş ları ile kamu kuruluş larını yangına ve diğ er afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiğ i izin ve ruhsatları vermek.

- xx. Sağ lık merkezleri, hastaneler, gezici sağ lık üniteleri ile yetişkinler, yaş lılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliş tirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, iş letmek veya iş lettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluş ları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliğ i yapmak.
- xxi. Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, iş letmek veya iş lettirmek.
- xxii. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliğ i açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak (Resmi Gazete,2004).

5216 sayılı kanunun 8. ve 9. maddelerinde, büyükşehir belediyesinin yerine getireceğ i alt yapı ve ulaşım hizmetlerine ilişkin iki birim ayrıca düzenlenmiştir. Bunlar Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi' dir. Buna göre büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyonunun sağ lanması amacıyla büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceğ i kişinin başkanlığında Alt Yapı Koordinasyon Merkezi kurulmaktadır. Bu birime, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş ları ile özel kuruluş ların temsilcileri katılmaktadır. Kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi durumunda, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları da Koordinasyon Merkezi' ne katılmaktadır.

Yine benzer şekilde, büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demir yolu üzerinde yapılacak her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonunun sağ lanması için Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulmaktadır. Ulaşım Koordinasyon Merkezi de büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceğ i kişinin başkanlığında kurulmakta ve yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş ları ile özel kuruluş ların temsilcileri katılmaktadır. Trafik hizmetlerini

planlama; koordinasyon ve güzergâh belirlemesi; taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayılarının tespiti ve büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nce kullanılmaktadır.

Ayrıca, büyükşehir belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye de yetkilidir. Söz konusu denetim yetkisi, her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve bir örneğini almayı kapsamaktadır.

Bunun yanı sıra; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile kendilerine tanınan yetki, muafiyet ve imtiyazlara sahiptir (Parlak,2010).

2.4.3.2.2. *Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri*

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' nun 18.maddesine göre, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- i. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- ii. Belediyeyi stratejik plâna 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.
- iii. Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- iv. Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.
- v. Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

- vi. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- vii. Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- viii. Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
- ix. Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.
- x. Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- xi. Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.
- xii. Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek.
- xiii. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak.

Büyükşehir belediyelerinin 7 nci maddeye göre ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranır.

2.4.3.2.3. Büyükşehir belediyesinin maliyesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' nun 23.maddesine göre, büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

- i. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay.
- ii. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5 pay.
- iii. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek

bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.

- iv. Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- v. 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- vi. 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- vii. Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- viii. Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- ix. Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- x. Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- xi. Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- xii. Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- xiii. Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- xiv. Şartlı ve şartsız bağışlar.
- xv. Diğer gelirler.

Bakanlar Kurulu, birinci fıkranın (b) bendindeki % 5 pay oranını iki katına kadar artırmaya veya kanunî haddine indirmeye yetkilidir. Bu payın %75'i bu tutardan düşülerek doğrudan ilgili belediye hesabına, kalan %25'i ise büyükşehir

belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Hesaplama ve dağıtım işlemleri Maliye Bakanlığınca yapılır.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmini ile ilgili olarak büyükşehir belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' nun 24.maddesine göre, büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

- i. Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- ii. Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- iii. İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- iv. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- v. Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- vi. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- vii. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.

- viii. Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- ix. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- x. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- xi. Dava takip ve icra giderleri.
- xii. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- xiii. Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- xiv. Kamu yararı görölen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- xv. Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- xvi. Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- xvii. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütölmesi için yapılan diğer giderler.

2.5 YENİ KAMU YÖNETİMİ

2.5.1 Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Gelişme ve değışme fertler için olduğı kadar devletler için de kaçınılmazdır. Tarihte ilk defa ortaya çıktıklarından Sanayi inkılâbına kadar merkezi devlet, hanedanlık sistemi, toprağıba bağılı iktisadi yapı, güçlü gelenekler ve dini inançlar gibi devletlerin ve toplumların yapı, nitelik ve işleyişinde çık büyük farklılıklar göze çarpmaz. İlk ve ortaçağlar boyunca kamu hizmetleri başlıca adalet, savunma, vergi ve küçük çaplı bazı belediye hizmetlerinden ibaret kalmış, ayrıca bu hizmetler de daha çok nüfusun az bir kısmını barındıran şehirlerde yerine getirilebilmiştir. Sanayi inkılâbıyla birlikte bir yandan nüfusun hızla artmaya başlaması, öte yandan iktisadi, siyasi ve toplumsal alanda yaşanan gelişmeler, toplum hayatında hepsi birbirleriyle yakın etkileşim içinde sanayileşme, şehirleşme, çevre kirliliğı, suç oranlarının artması, sağlık ve eğitim hizmetlerinin

yaygınlaştırılması ihtiyacı gibi birçok kavram ve süreci (modernleşme) beraberinde getirmiştir. Tüm bu gelişmeler, devletin toplumun hemen her alanına müdahale etmesine yol açmıştır. Son yıllarda ulaşım, iletişim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler kamudaki hantallık, verimsizlik ve yolsuzlukla birleşince toplum nezdinde müdahaleci devletler daha da sevimsizleşmiş, sonuçta devletin toplum hayatındaki rolünü asgariye indirme, insan hakları, çevre sorunlarına duyarlılık, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, hesap verebilirlik, saydamlık gibi kavram ve süreçler (yeni kamu yönetimi) revaç bulmaya başlamıştır. Bu anlayışın yeni bir aşaması olarak da şimdilerde tutumluluk, verimlilik ve etkililikten çok demokratik ve toplumsal değerlere vurgu yapan yeni kamu hizmetinden bahsedilmektedir (Bilgiç, 2003).

1980' li yıllarda gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı bu alanda yeni bir paradigma oluşturmaktadır. İşletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci hükümet (yönetim), yeni kamu işletmeciliği gibi adlarla çeşitli bilim adamlarınca tanımlanan bu anlayış, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle iletişim ve teknolojideki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve dolayısıyla ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda doğmuştur. Bu anlayış il; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan yönetim anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme (management) anlayışına doğru bir kaymanın olduğunu görmekteyiz (Bilgiç, 2003).

Kamu hizmetlerinin organizasyonu ve işletilmesi 1980' lerden bu yana önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler genellikle “yeni kamu yönetimi” olarak adlandırılmaktadır. Söz konusu değişim ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerde (özellikle İngiltere) gözlenmiş ise de yeni anlayışın uluslar arası kabul gördüğü de bir gerçektir. Tabiatıyla, idari ve siyasi yapılardaki farklılıklar dolayısıyla uygulamalarda ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ekonomik büyümenin yavaşlaması ve kamunun artan talepleri, yönetimleri eski anlayıştan uzaklaşarak daha esnek, verimli ve etkili yöntemler arayışına itmiştir. Bu bağlamda, yeni kamu yönetiminin ortaya çıkmasında yeni sağ anlayışı ile “üç e” olarak kısaltılan

ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ile parayı yerinde ve gereği gibi kullanma (“value for Money”) ilkelerinin önemli işlevi olmuştur. Yeni kamu yönetimini bir yandan kurumsal ekonomik yapılar, öte yandan özel sektör işletme anlayışı biçimlendirmiştir (Bilgiç, 2003).

Yeni kamu yönetimi tarzı uygulamaların hayata geçirilmesi birden değil, ihtiyaç ve koşullara paralel olarak adım adım olmuştur. Öncelerin israfın önlenmesi ve verimlilik üzerinde durulmuş, daha sonra piyasa tipi mekanizmalar devreye sokulmuştur. Türkiye bakımından yeni kamu yönetimini çağrıştıracak bazı uygulamalara son yirmi yıl içerisinde ilk defa (özellikle Özal dönemi) rastlanmaktadır (Sözen, 2002). Bunları yönetimde kapsamlı ve sistematik bir dönüşüm olarak algılamamıza sebep olacak gelişmelere, terör ve ekonomik krizlerin sekteye uğratması sonucu on beş yıllık bir aradan sonra 2003’ ten bu yana tekrar tanık olmaktayız (Parlak, 2011).

Ülkemizde yeni anlayışa uygun ciddi ve kapsamlı ilk kanunlaştırma teşebbüsü Kasım 2003’ te yapılmıştır. Bu tarihte tartışılmak üzere Başbakanlık tarafından kamuoyuna sunulan iki ciltlik metinden ilki “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adını taşıyan ve konunun felsefi altyapısını anlatan kitaptır. İkincisi ise “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır. Bu tasarı üzerinde gerek basında gerekse bilimsel çevrelerde ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Burada, adı geçen düzenlemelerin her birisi aslında müstakil bir çalışma konusu olsa da genel bir değerlendirme yapma açısından bu yeniliklerin temelde neleri öngördüğü ve merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri bağlamında muhtemel ne gibi değişikliklere yol açabileceği konusuna değinmek gerekir. Liberal/neo-liberal düşüncelerin de etkisiyle gerçekleştirilmeye çalışılan bu çabalar, başta ifade biçimi ve kullanılan dil olmak üzere emarelerini sezinlediğimiz temelde şu ilkelere dayanmaktadır (Bilgiç, 2004):

a. Her şeyden başta Anayasa olmak üzere idareyi ilgilendiren diğer mevzuatta belki de ilk defa “idare” kavramı yerine “yönetim” kavramı kullanılmıştır. Bu basit bir dilde sadeleştirme değil geleneksel yaklaşımlardan bir kopuşu ifade etmektedir.

- b. Yönetimde açıklık, saydamlık ve vatandaşların yönetime doğrudan ve aktif katılımının öngörülmesi,
- c. Geleneksel bürokratik sorumluluk anlayışının yeterli görülmeyip hesap verebilirlik, verimlilik, piyasa, rekabet ve sonuca odaklılık ilkelerine yer verilmesi (Eryılmaz, 2002),
- d. Müşteri/vatandaş odaklılık ilkesi ilk kez yönetim sistemimize girmektedir. Kanun metinlerinde müşteri kavramı açıkça geçmemekle birlikte, düzenlemelerin felsefi alt yapısını oluşturan birinci kitapta (Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, s.159) bu kavram açıkça ifade edilmektedir.
- e. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken, geleneksel anlayışın tersine merkezi yönetimin yetkileri sınırlı olarak sayılmak suretiyle (liste usulü, tadadilik) belirtilmiş, geri kalanlar yerel yönetimlere bırakılarak yerel yönetimler lehine görev ve yetkilerde genişletilme yapılmıştır (Güler, 2003; Polat, 2003).
- f. Denetimle ilgili olarak yepyeni bir anlayışla mevzuata uygunluk (hukukilik) denetiminin ötesinde mali denetim ve performans denetimine yer verilmektedir.
- g. Kamu denetçiliği kurumu (ombudsmanlık) öngörülmüştür.

Genel özelliklerini bu şekilde sıraladığımız yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarına, gerek muhalefet kanadından gerekse üniversite ve sivil toplum kuruluşlarından çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştirilerin bir kısmı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma yaklaşımı ve felsefesinin temelinde yatan değişim dinamiklerinin ve bu dinamiklerin beslediği yeni yönetin modelinin toptan reddi şeklinde ortaya çıkarken, bir kısmı da reformun ana felsefesini ve öngördüğü kamu yönetimi sisteminin dayandığı temel unsurları kabul etmekle birlikte, sistemin işleyişine ve yol açabileceği olumsuz sonuçlara odaklanmıştır (Saran, 2004).

3 Kasım 2003' te kamuoyuna duyurulur duyurulmaz haber ajansları, yaygın basın, televizyonlar, yerel basın, haber merkezleri ve hatta dış basın da konuya duyarlılık göstererek geniş yer vermiş ve konu günlerce tartışılmıştır. Bu eleştirilerin niteliği ile ilgili basında yer alan bazı başlıklara yer verecek olursak; “Türkiye büyüyecek Ankara küçülecek”, “Türkiye’ nin geleceği aydınlık”, “Bürokrasiye toplam kalite yönetimi geliyor.”, “Bitmeyen senfonide sona doğru”, “İdari yapıda devrim”, “Düzene çekidüzen”, “Önce birey üstünlüğü”, “Adem-i merkeziyetin sonu mu geliyor?”, “Yerel yönetimde Anadolu inkılabı”, “Sendikalar endişeli”, “Kamu Yönetimi deforme”, “Teftiş biterse yolsuzluk artar”, “İş güvencesi ortadan kalkacak”, “Bürokrasinin son kaleleri de tehlikede”, “Felsefi altyapı: Holdingleşme”, “Tasarı sosyal devleti sarsar”, “Yarı başkanlığın ilk temel taşı”, “Devletin belleği ortadan kalkıyor”, “Kamu reformu emperyalist güçlerin dayatması”, “Türkiye adem-i merkeziyeti başlatıyor” vs (Basında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı I,II, 2003).

Kamu hizmetleri gerek tür ve nitelik, gerekse topluma sunulma yöntemleri bakımından, hem dünyada hem de ülkemizde son yıllarda ciddi dönüşüme uğramış (makta) tır. Geleneksel anlayışta hakim olan kamu hizmetlerini doğrudan kamu kuruluşları eliyle yürütme anlayışı, önceleri verimlilik ve ekonomik kaygılarla, şimdilerde ise bunun yanında demokratik ve toplumsal değerler ile vatandaş memnuniyeti açılarından giderek terk edilmekte, şimdilerde doğrudan devlet eliyle yürütülenlerin yanında, önemli bir kısmının da devletin gözetim ve denetimi altında ya da tamamen özel ve gönüllü kuruluşlar eliyle gördürülmesi giderek kabul gören anlayışlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Bilgiç, 2004).

2.5.2 Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Belediyeler

İnsanların her zaman daha iyiyi arama arzusu beraberinde, toplumsal talep ve beklentileri de arttırmıştır. Hızla değişen şartlara ayak uydurabilmek ve artan toplumsal talepleri karşılayabilmek amacıyla, belediyelerin yönetim anlayışında, önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişim özel sektörde olduğu gibi, ekonomik etkinliğin artırılması, harcamalarının azaltılması ve piyasa-odaklı mekanizmaların kullanması şeklinde gelişmiştir. Klasik yönetim modelleri hızla terk edilerek, yeni kavram, prensip ve teknikleri öngören, yeni yönetim

uygulamaları benimsenmiştir. “Yeni yönetim yaklaşımında, sadece üst düzey yöneticilerin değil, diğer çalışanların da, görüş, ufuk ve fikirlerinin önemsenmekte, uygulamada “ortak aklın” kullanılması amaçlanmaktadır.” (Parlak, 2011).

Geleneksel ve modern yönetim anlayışlarını betimleyen katı, mekanik ve bürokratik nitelikli yaklaşımlardan uzaklaşarak bilgi çağının yönetim felsefesinin dayandığı post-modern öncüllerden hareketle oluşan yeni yapılar, kamu yönetiminin yeni çağda alacağı biçimler hakkında fikir vermektedir. Yönetimin genel değişim iklimi içinde ortaya çıkan ve dolaylı ve dolaysız olarak kamu yönetimi sistemlerine de yansıyan yeni yönetim yaklaşım ve teknikleri şu şekilde sıralanabilir (Saran, 2001):

- a. Değişim Yönetimi,
- b. Sürekli Gelişme Stratejisi,
- c. Stratejik Yönetim,
- d. Sinerjik Yönetim,
- e. Performans Değerlendirilmesi ve Ölçümü,
- f. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Ölçümü,
- g. Toplam Katılım Yönetimi,
- h. Personel Güçlendirme,
- i. Toplam Kalite Yönetimi,
- j. Örgüt Kültürünün Gelişimi,
- k. Öğrenen Örgütler,
- l. Bilgi Teknolojilerinin Yönetime Uygulanması,
- m. Şebeke Örgütlenmeler,
- n. En İyi Uygulamaların Adaptasyonu (Benchmarking).

Yukarıda sıralanan bu yeni anlayışlardan özellikle toplam kalite yönetimi, değişim yönetimi ve yönetişim olguları kamu yönetimi uygulamalarında daha yoğun etkisi görülen ve son yıllarda çokça tartışılan yönetim teknikleridir. Bir başka kaynakta özellikle 1990’ lı yılların başından itibaren tüm dünyada giderek artan oranda kabul edilen ve başta özel sektör olmak üzere kamu ve üçüncü sektördeki her çeşit

örgütte yararlanılan ve uygulama alanı bulan yeni yönetim teknikleri beş ana grupta toplanmıştır. Bunlar şu şekilde ifade edilebilir (Aktan, 1999):

- a. Toplam Kalite Yönetimi,
- b. Stratejik Yönetim,
- c. Sinerjik Yönetim,
- d. İnsan Kaynakları Yönetimi,
- e. Bilgi ve Teknoloji Yönetimi.

Hemen belirtmelidir ki; verimsizlik, hantallık ve bürokratism başta olmak üzere pek çok sorun ve aksaklıkla neredeyse işleyemez duruma gelen belediye yönetimi mekanizmalarının yüksek bir performansa ulaşması, etkin ve verimli çalışan birimler haline getirilmesi için bu yönetim tekniklerinin uygulanması son derece önem taşımaktadır. Ancak uygulama zemini kamusal nitelik taşıdığından kamu yararı ve olumsuz dışsallıklar gibi bazı hassasiyetlerin gözden uzak tutulmamasında yarar vardır.

Kamu sektöründe yeni yüzyılda başarı göstergeleri de değişmekte ve özel kesimdeki ölçülere yakınlaşmakta, hatta birçok noktada örtüşmektedir. Etkin hizmet, yüksek kalite, düşük maliyet ve hız olarak sıralanan bu göstergelere ulaşabilmek için değişim mühendisliğinden yararlanılması önerilmekte ve sözü edilen yeni yönetim tekniklerini etkili bir biçimde uygulayabilmek ve kalıcı kılabilmek bakımından sürekli gelişme felsefesinin kamu sektöründe kurumsallaşmasının gerektiği belirtilmektedir (Aktan, 1999).

Yeni yönetim yaklaşımı ve tekniklerini sadece işletme yönetimi alanında uygulanabilecek olgular olarak görmemek gerekir. Bunların hemen hepsi işletme yönetimi literatüründe yer alsa da söz konusu yaklaşım ve teknikler, küçük ya da büyük, basit ya da karmaşık, özel ya da kamu yönetim olayının bulunduğu her yerde düşünülebilecek ve uygulama alanı bulabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmelidir.

Yeni yaklaşımın belediyelerde uygulanması amacıyla ülkemiz de, kamu yönetimi reformu ve yerel yönetimler reformu çalışmaları yapılmıştır. AB uyum yasaları

çerçevesinde, çıkarılan kanunlarla, kamuda ve belediyelerde yönetim yapısı ve işleyişi değiştirilerek, hesap verebilirliğin öne çıktığı, kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanıldığı, bir yönetim amaçlanmıştır.

Bu amaçla çıkartılan kanunlardan biri de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' dur.

Bu kanunun 9. Maddesinde, Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde;

- a. Geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak,
- b. Stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak,
- c. Performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla, katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar, ifadelerine yer verilmiştir (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Resmi Gazete, 2003).

2.6 STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANMASI

Özellikle, 1970' lerin sonlarından itibaren yaşanmaya başlanan ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmeler, yönetsel alanı da etkilemiş, gerek özel sektör gerekse kamu yönetimine hakim olan yönetim modelleri önemli değişimlere uğramıştır. Bu yıllardan itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve yeni yönetim anlayışı ve tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması gereği dile getirilmiştir. Bu yönetim modellerinden biri de Stratejik Yönetim' dir.

Esasında, TKY (Toplam Kalite Yönetimi) gibi Stratejik Yönetim de özel sektördeki başarılı uygulamalardan sonra kamu sektöründe uygulanmaya çalışılan bir yönetim tarzı olmuştur. Stratejik Yönetimin kamu yönetiminde uygulanması çabaları, TKY' nin uygulanması çabaları ile benzer amaç ve nedenlere

dayanmaktadır. Başka bir deyişle, küreselleşmeyle birlikte gündeme gelen gelişmeler, iletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve demokratikleşme, liberalleşme ve sivilleşme gibi eylemlerin etkisiyle insanların kamusal hizmetlerden beklentileri değişmiştir. Dolayısıyla, stratejik yönetim de bu değişen beklentilere cevap verebilmek amacıyla kamu sektöründe uygulamaya konan modellerden biridir (Parlak, 2011).

Bu başlık altında, stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanabilirliği değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu doğrultuda stratejik yönetimin tanımı, amacı, özellikleri ve süreci bağlamında kavramsal bir açıklama getirildikten sonra, stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanmasında karşılaşılabilecek sorunlar ve bunların ortadan kaldırılması için yapılması gerekenler aktarılmaya çalışılacaktır.

2.6.1 Stratejik Yönetim

Stratejik yönetimin daha iyi anlaşılabilmesi ve kamu yönetiminde uygulanabilirliğinin daha sağlıklı bir şekilde analiz edilebilmesi için bazı anahtar kavramlara değinmekte fayda vardır.

2.6.1.1 Strateji, Misyon, Vizyon ve Stratejik Düşünme Kavramları

Strateji kelimesi Yunanca’ da “generallik sanatı” anlamına gelen “strategos” sözcüğünden gelmektedir. Kelimenin ilk kullanımı ve kökeninden de anlaşılacağı üzere askeri bir kavram olan strateji, özellikle 1970’ lerden sonra özel sektörde yoğun bir şekilde kullanılan bir kavram olarak yönetim literatüründe yer edinmeye başlamıştır (Maviş, 2000).

Özel sektör açısından strateji, şirketin misyon ve vizyonuna nasıl ulaşılacağını ifade eden kapsamlı plandır (Wheelen, Hunger, 1995).

Strateji, uzun ömürlü rekabet etiği sağlayan karlı faaliyet yöntemleridir ve şirketlerin hedeflerine ulaşabilmesi için tutarlı davranış ve aksiyonları kapsamaktadır (Karlöf, 1996).

Başka bir tanıma göre strateji, işletme misyonunu ileriye götürme, dışsal ve içsel faktörler bağlamında örgütsel amacı belirleme, örgütün amaçlarına ulaşmasında özel politikalar saptama ve bu politikaları en uygun şekilde uygulama sürecidir (Becerikli, 2000).

Diğer bir tanımda ise strateji, beklenmedik durumlar karşısında, tasarlanmış ve planlanmış davranışlar olarak ifade edilmektedir (Cauwenberg, Cool, 1982).

Kamu yönetimi açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayalı bir şekilde, örgüt için hedefleri ve öncelikleri belirlemeyi ve hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanması ve bunların uygulanmasını içerir (Çevik, Göksu, 2000).

Gerek özel gerekse kamu sektörü bağlamında strateji denildiğinde, önceden ve açık bir şekilde belirlenmiş misyon ve vizyon, gelecek odaklılık, tasarlanmış planlar, davranışlar ve ileri görüşlülük akla gelmektedir (Parlak, 2011).

Misyon; bir örgütün varlık sebebidir ve örgütün ortak bir mantıksal çizgisini ifade etmektedir. Misyon, bir örgütün “biz kimiz?” ve “ne yapıyoruz?” sorularına verdiği cevapları kapsayan cümlelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, misyon söz konusu örgütü diğer bazı benzer örgütlerden ayıran temel ve eşsiz amaçları ortaya koymaktadır (Wheelen, Hunger, 1995).

Misyon; kurumun amacını ve var oluş nedenini tanımlar. Kurumun kalıcılık ve sürekliliğe bakışıdır (Parlak, 2011).

Stratejik yönetimin, stratejik planlama aşamasında yapılacaklara ışık tutan misyon, genel olarak üst yönetim tarafından yazılı dokümanlara aktarılmaktadır. Bu belge “misyon bildirim” olarak ifade edilir. Örgütün daha alt seviyedeki birimlerinin misyon bildirimleri ise, örgütün misyon bildirimine uyumlu bir şekilde alt birim yöneticileri tarafından hazırlanmaktadır. Misyon bildirim için aşağıdaki soruların cevaplandırılması gerekmektedir (DPT Yayınları, 2003):

- a. Kuruluşun var olma nedeni nedir?
- b. Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?

- c. Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
- d. Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?
- e. Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?
- f. Kuruluşun amacı ilk kurulduğu günden bu yana değişti mi?

Bir örgütte misyon; yönetici ve personelin ortak bir amaç etrafında toplanması ile tüm örgütsel faktörleri bir araya toplar ve motivasyonu sağlar. Örgütsel stratejinin ve amaçların belirlenmesini kolaylaştırarak kaynakların bu doğrultuda tahsisine yardımcı olur (Eren, 2000).

Vizyon; gerçekleştirilebilir amaç demektir. Vizyon örgütün geleceğini sembolize etmekte ve uzun vadede neleri yapmak istediğini ortaya koymaktadır. Vizyonun önemi, örgütün farklı birimleri arasında bütünleştirici bir unsur olmasından kaynaklanmaktadır. Güçlü bir vizyonun; idealist olma, özgün olma, ayırt edici olma ve çekici olma özelliklerini taşıması gerekmektedir. Ancak hepsinden önemlisi vizyon gerçekçi olmalıdır. Misyonu benzer şekilde, bir de “vizyon bildirimi” hazırlanmaktadır ve bunun için cevaplanması gereken sorular şunlardır (DPT Yayınları, 2003):

- a. Kuruluşun ideal geleceği nedir?
- b. Kuruluş, vatandaşlar, diğer kuruluşlar ve siyasi otorite tarafından nasıl algılanmak istiyor?
- c. Kuruluşun bir vizyon ifadesi var mı? Varsa yenilenmesi gerekiyor mu?

Stratejik düşünme; dar ve geniş olmak üzere iki perspektifte tanımlanabilir. Stratejik düşünmenin dar tanımı, Mintzberg ile ilişkilendirilmekte ve stratejistin rolü örgütün misyon ve vizyonu ile ilgilenmek olarak algılanmaktadır. Geniş tanımda ise stratejik düşünme, hem örgütün misyon ve vizyonu ile hem de kişisel ve kurumsal düzeyde sorun çözme ile yakından ilgilenir. Stratejik düşünme olaylara, sorunlara, olgulara ve çevresel değişikliklere farklı ve derin bakmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla karar vericiler, örgütün içerisindeki ve çevresindeki olaylara hem davranışsal hem de yapısal çözümlere tabi tuttukları vakit stratejik düşünmüş olacaktırlar (Özgür, 2004).

Stratejik düşünme şu anlamlara gelmektedir (Durna, Eren, 2002):

- a. Uzun dönemde etkili sonuç almayı amaçlamak ve geçici önemi bulunan sorunların çözümünü sonraya bırakmak,
- b. Öncelikli olmak, mevcut gelişmeleri izlemek ve gelecekte ortaya çıkabilecek olası olaylar için kararlar almak,
- c. Stratejik hedefler bakımından bütün önemli işlevleri ve kaynakları birbiriyle uyumlaştırmak,
- d. Kaynakların yetersizliğinden dolayı öncelikli ve önemli stratejik hedeflere yönelmek,
- e. Rekabet avantajını amaçlamaktır.

2.6.1.2 Stratejik Yönetimin Gelişimi

Daha önce de belirtildiği gibi, strateji esasında askeri kökenli bir kavramdır. Özel sektörde stratejik kavramların kullanılmaya başlanması II. Dünya Savaşı sonrasında kabul etmektedir. Stratejik yönetimin, planlamayla başlayan bir süreçten geçerek bugünkü şeklini aldığı ifade edilmektedir. Planlamanın geçirdiği aşamalar ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- a. Bütçe ve mali kontrol,
- b. Uzun dönemli planlama,
- c. Ticari stratejik planlama,
- d. Ortak stratejik planlama,
- e. Stratejik yönetim (Yüksel, 2011).

Şirketlerin yönetiminde kısa dönemli yönetim anlayışının geçerli olduğu dönemde kullanılan bir yöntem olan bütçe ve mali kontrol planlamanın oldukça sınırlı bir şeklidir. 1950' lerde uzun dönemli planlara geçilmiş ve gelecek birkaç veya daha fazla yıl satışlar için tahminler ortaya koyulmuştur. 1960' larda ticari stratejik planlama başlamıştır. Ticari stratejik planlamada amaç, mevcut ve beklenen iş büyüklüğü, ürünler, pazarlar ve beklentilere ilişkin belli bir dönem için bilgiler vermektir.

1970' lerde ise, ortak stratejik planlama işletmelerde ortaya çıkmıştır. Bu dönem, uluslararası ilişkilerin ve rekabetin yoğunlaştığı, toplumsal değerlerin değiştiği ve siyasal belirsizliklerin yaşandığı bir dönemdir. Dolayısıyla, söz konusu

konjoktürde üst seviyede üst seviyede stratejik planların yapılması zorunluluk haline gelmiştir.

1980' lere gelindiğinde ise, stratejik planlama yerini stratejik yönetime bırakmaya başlamıştır. Bu bağlamda stratejik yönetim, stratejik planlamadan bir kopuş değil, tersine sürekliliği temsil etmektedir. Stratejik yönetimden, stratejik planlamadan farklıdır. Söz konusu fark, stratejik yönetimin, stratejik planlamadan daha geniş kapsamlı olmasına dayanmaktadır (Parlak, 2011).

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 (Ansoff, 1988).

2.6.1.3 Stratejik Yönetim Tanımı

Stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir (Aktan, 1999).

Stratejik yönetim, çevre analizi, strateji planlaması, stratejinin uygulanması, değerlendirme ve kontrol aşamalarını kapsayan ve örgütün uzun dönem performansını belirleyen eylem ve kararlar bütünüdür (Wheelen, Hunger, 1995).

Stratejik yönetim, örgütün iç ve dış analizlerinin gerçekleştirilmesi ve zayıf ve güçlü yanları ile çevresindeki fırsat ve tehditlerin belirlenmesi suretiyle, misyon ve vizyonuna da uygun bir stratejinin geliştirilmesi ve bunun uygulanmasına vurgu yapmaktadır (Parlak, 2011).

Stratejik yönetim, örgütü bekleyen yeni durumlar karşısında davranışların planlanması ve bu planlanan davranışların uygulanmasıyla ilgilidir. Bu bağlamda stratejik yönetim, örgütün başarısı ve yaşam uzunluğu için çok önemli bir etken olarak kabul edilmektedir (Cauwenberg, Cool, 1982).

Stratejik yönetim şu sorulara cevap bulma yöntemidir:

- a. Neredeyiz?
- b. Nerede Olmak İstiyoruz?
- c. İsteddiğimiz noktaya nasıl gideriz?

- d. İsteddiğimiz noktaya ulaşmamızda avantaj ve dezavantajlarımız nelerdir?
- e. İstedğimiz noktaya ulaşabildik mi? Ulaşamadıysak neden?

Stratejik yönetim, gelecek odaklı bir yönetim olarak örgütün iç ve dış çevresinde yaşanan değişimlere uyumunu sağlayıp, örgütün ömrünü uzatmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, stratejik yönetim bakımından iki kilit kavram ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki gelecektir. Stratejik yönetim ile yarına bakılır ve gelecek (bilinir veya bilinmeyen olabilir) tasarlanır. İkinci kilit kavram ise çevredir. Açık sistemler, kaynakları çevreden almakta ve bir süreçten geçirdikten sonra tekrar çevreye vermektedir. Dolayısıyla, çevre örgütlerin biçimlendirilmesine doğrudan etkide bulunmaktadır (Erkut, 1997).

Bugünden geleceği planlamaya çalışan stratejik yönetimin özellikleri şöyle belirtilebilir (Çukurçayır, Eroğlu, 2003):

- a. Stratejik yönetim, tepe yönetimin bir fonksiyonudur.
- b. Stratejik yönetim, bütünü kapsayan, bütünleştirici ve birleştiricidir.
- c. Stratejik yönetim, öngörülmeenin yanı sıra, bilinmeyen ile de ilgilenir.
- d. Stratejik yönetim, net ve iyi tanımlanmış hedeflere sahiptir.
- e. Stratejik yönetim, esnekler.
- f. Stratejik yönetim, girişimci bir felsefeye sahiptir.
- g. Stratejik yönetim, bir çözümleme sanatıdır.
- h. Stratejik yönetim, gelecek odaklı ve örgütün uzun dönemli amaçları ile ilgilenir.
- i. Stratejik yönetim, geleceğe yönelik ve gerçekleştirilebilir vizyon oluşturulmasını öngörür.
- j. Stratejik yönetim, stratejik düşünmeye yardımcı olur.
- k. Stratejik yönetim, örgütün iç ve dış çevresini değerlendirmeye imkan veren, dolayısıyla örgütün sahip olduğu kaynakları, güçlü ve zayıf yönleri tespit eden, fırsatları ve tehditleri belirleyen bir yönetim tekniğidir.
- l. Stratejik yönetim, ekip çalışmasına dayalıdır.
- m. Stratejik yönetim, örgütü bir sistem olarak ele alır.
- n. Stratejik yönetim, örgütün faaliyet sahasını belirler.

- o. Stratejik yönetim, örgüt ve çevresini bütünleştirir.
- p. Stratejik yönetim, örgütün tüm kaynaklarını (finans ve beşeri) uyum içerisinde yönetir.
- q. Stratejik yönetim, örgütün amacını, vizyonunu ve misyonunu ortaya koyar.
- r. Stratejik yönetim, mevcut stratejilerden seçim yapar.
- s. Stratejik yönetim, amaçları gerçekleştirebilmek için örgütsel yapıyı ve sistemi korur, kaynakları bölüştürür.
- t. Stratejik yönetimin amacı, örgütün performansının artırılması, karlılık ve verimliliğin yükseltilmesidir.

2.6.1.4 Stratejik Yönetim Süreci

Örgütün etkin ve verimli bir şekilde ayakta kalabilmesi ve varlığını devam ettirmesi amacıyla, gelecek yönelimli olarak örgütün misyon ve vizyonunun belirlemeyi ve çevresel analizleri gerçekleştirip stratejik kararların alınmasını öngören stratejik yönetimde üç aşamadan bahsetmek mümkündür.

- a. Stratejik Planlama,
- b. Stratejinin Uygulanması,
- c. Stratejilerin Denetimi ve Değerlendirilmesi (Parlak, 2011).

2.6.1.4.1 Stratejik planlama

Strateji formülasyonu olarak da adlandırılan stratejik planlama örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmayı istediği nokta arasındaki yolu tarif etmektir (Becerikli, 2000).

Bu bağlamda stratejik planlama;

Sonuçların planlanmasıdır:

Girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır.

Değişimin planlanmasıdır:

Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara göre uyarlanması gerekir.

Gerçekçidir:

Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.

Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur:

Sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.

Katılımcı bir yaklaşımdır:

Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz (DPT, 2003).

Stratejik planlamanın amacı, örgütlerin güçlü ve zayıf yönleri hakkında bilgi edinerek, örgütün varlığını sürdürebilmesi için yapılabilecekler hakkında yöneticilere bilgi vermek ve en uygun ve etkin stratejinin belirlenmesine yardımcı olmaktır. Genel olarak stratejik planlama örgütün iç ve dış çevre analizlerinin gerçekleştirilmesini, misyon ve vizyonun belirlenmesini ve bunlar bağlamında alternatifler arasından örgütü hedefe götüreceğ en uygun stratejinin seçilmesini kapsamaktadır (Parlak, 2011).

Stratejik planlama açısından en önemli nokta örgütün iç ve dış çevre analizlerinin gerçekleştirilmesidir. Nitekim bu analizler örgütün misyon ve vizyonunun belirlenmesine ve uygun stratejinin seçilmesine temel oluşturacaktır. Söz konusu analizlerin gerçekleştirilmesi faaliyetine SWOT Analizi denmektedir.

SWOT kelimesi İngilizce Strength (güçlü yönler), Weakness (zayıf yönler), Opportunity (fırsatlar), Threat (tehditler) kelimelerinin baş harflerinin birleşiminden oluşmaktadır. SWOT analizinde öncelikle iç çevre analizi yapılmakta ve örgütün güçlü ve zayıf yönleri ortaya koyulmaya çalışılmaktadır. Dış çevre analizi bağlamında; hükümet, tedarikçiler, rakip firmalar/kurumlar, ticari birlikler, işveren ve işçi sendikaları, müşteriler, çıkar grupları gibi aktörler ve ekonomik, sosyal, kültürel, politik, yasal ve teknolojik gelişmeler dikkate alınmaktadır (Parlak, 2010).

SWOT analizinden sonra, örgütün misyon ve vizyonu belirlenmekte ve amaçlar saptanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, misyon ve vizyon sırasıyla, “biz

kimiz, ne yapıyoruz?” sorularının cevaplarını vermektedir. Amaç ve hedefler belirlendikten sonra, örgütü bu amaca taşıyacak en uygun stratejiler, ortaya konulan alternatifler arasından tepe yönetim tarafından seçilmekte ve uygulanmasına karar verilmektedir (Parlak, 2011).

2.6.1.4.2 Stratejinin uygulanması

Stratejik yönetim açısından önemli bir aşama da belirlenen stratejilerin uygulanmasıdır. Yine, bu aşamada stratejilerin uygulanmasına yönelik, program, bütçe ve prosedürler hazırlanmaktadır. Üst yönetim tarafından karar alınmakta ve stratejiler belirlenmektedir, ancak uygulama aşamasında hemen hemen tüm örgütün katılımı gerçekleşmektedir. Stratejik yönetimin uygulanabilirliği açısından özellikle orta kademe yöneticiler kilit bir role sahiptirler. Örgüt stratejisi hakkındaki bilgiyi alt düzeyde çalışanlara aktaracak ve onlardan gelen bilgiyi üst yönetime iletecek ve örgüt stratejisinin uygun strateji olup olmadığını ilk fark edenler orta kademe yöneticiler olacaktır (Durna, Eren,2002).

Strateji oluşturma sorumluluğu tepe yöneticilerde bulunmaktadır. Ancak tepe yönetimi dışındaki personel, uygulama aşamasında çok önemli görevler üstlenmektedir. Artık belirlenen stratejiler sadece tepe yöneticiler tarafından değil, tüm örgüt çalışanları tarafından gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla, örgüte yeni katılan veya mevcut çalışanların, yeni stratejilere ve bunun beraberinde getirdikleri değişimlere uyumunu sağlamak için stratejiler konusunda bilgilendirilmesi ve eğitilmesi gerekmektedir (İşcan, 2000).

Stratejik yönetim sürecinin başarıyla yürütülebilmesi açısından örgütte uygulanacak liderlik anlayışı ve lider önem arz etmektedir. Stratejik liderlik, stratejik karar alma sürecinde ortaya çıkmaktadır. Bu süreç bireylerin ve çalışma gruplarının örgütsel stratejiyi paylaşmaları için bir araçtır. Stratejik kararlar, bir örgütü diğer örgütlerden ayıran özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Stratejik karar alma süreci, stratejik ve sosyal uyarlanma, politik pazarlık, örgütsel iletişim gibi daha alt süreçlerle de ilintilidir. Ayrıca çevresel faktörler de stratejik karar alma sürecini etkilemektedir. Dolayısıyla, yöneticiler karar alıp uygular iken tüm dış faktörleri ve örgütsel unsurları etkilemek ve kontrol etmek için çaba sarf

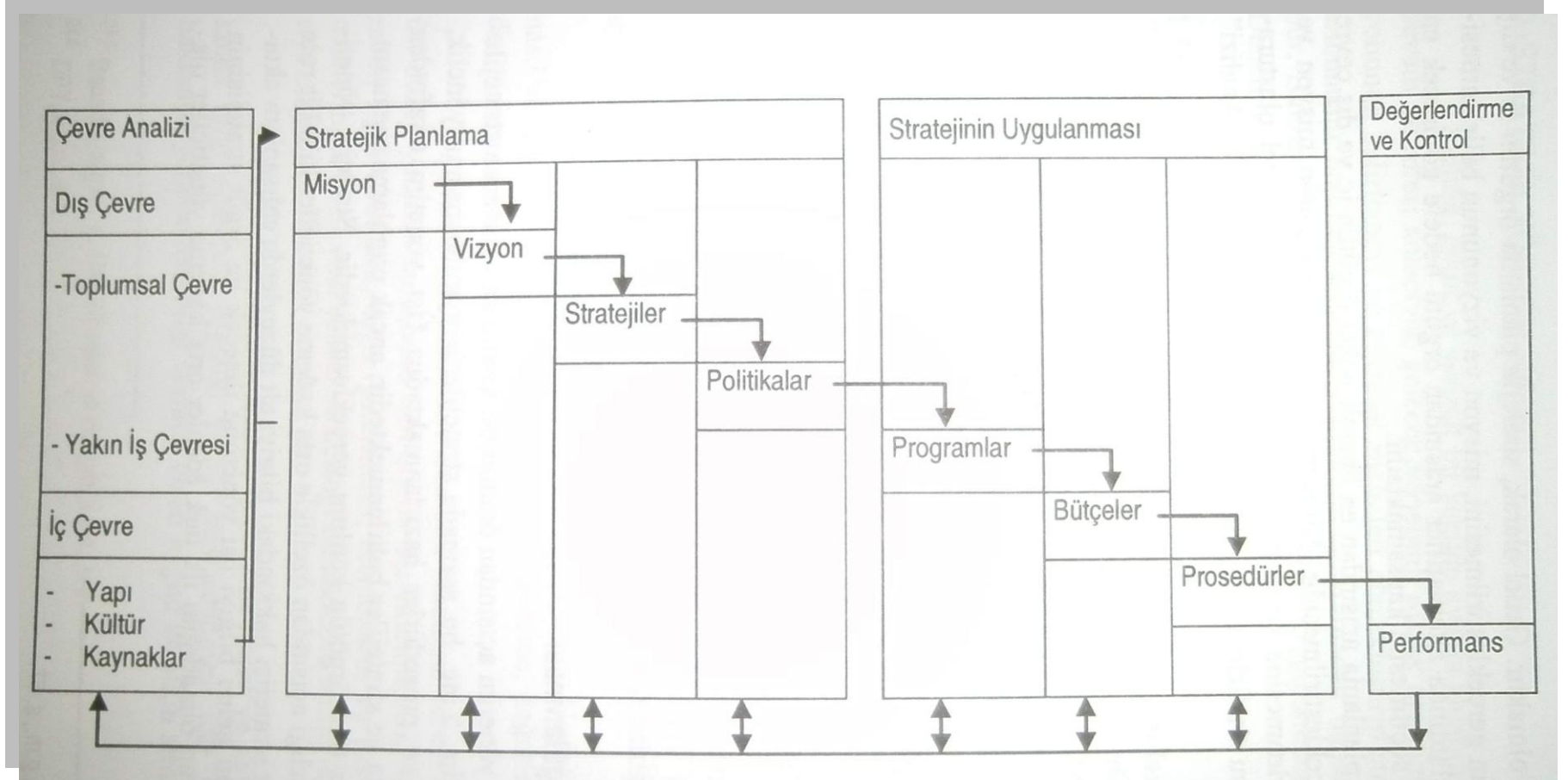
etmektedirler. Stratejik kararların ve uygulanmasının bu karmaşık yapısı, stratejinin planlanması ve uygulanması faaliyetlerini yönetecek bir lideri gerektirmektedir (Shrivastava, Nachman, 1989).

Ayrıca, stratejik planların geliştirilmesi ve yürütülmesine rehberlik edilmesi için gerekli yapının oluşturulması amacıyla stratejik yönetim ekibi oluşturulabilir. Bu ekip genel olarak genel müdür, tepe yöneticiler ve kilit noktadaki üst düzey kurmay üyelerden oluşmaktadır (Durna, Eren,2002).

2.6.1.4.3 Stratejilerin değerlendirilmesi ve denetimi

Bu aşamada, örgüt faaliyetleri ve stratejisinin sonuçlarının istenilen performans, başarı ve standartlarla karşılaştırılması söz konusudur. Karşılaştırmada gerçekleştirilen başarı düzeyi ile istenilen başarı düzeyi arasında bir sapma olması durumunda, stratejinin yeniden ele alınması vazgeçilmez olacaktır. Dolayısıyla, stratejilerin değerlendirilmesi ve denetimi, stratejik yönetimin son aşaması olmasına rağmen, feedback mekanizması sayesinde tüm sürecin yeniden başlamasını da sağlayacaktır (Parlak, 2011).

Şekil 2.1: Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak: Wheelen, Hunger, 1995

2.6.2 Kamu Yönetimi ve Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim modelinin kamu yönetimi ile birlikte anılmasını çevreye uyum, rekabet, mali krizler ve yükselen şeffaflık ve demokratikleşme bağlamında değerlendirmek mümkündür (Özgür, 2004).

Küreselleşme olarak isimlendirilen süreç ve demokratikleşme ve yerelleşme gibi eğilimlerin de etkisiyle, kamu yönetiminin de gerek iç çevresi gerekse dış çevresi değişmekte ve dönüşmektedir. Kamu yönetimi alanında kullanılan teknolojiden personelin isteklerine, halkın kamusal hizmetler bağlamındaki talep ve beklentilerinden kamu yönetimine müdahale eden aktörlere (çok uluslu şirketler veya uluslar arası örgüt ve kurumlar gibi), siyasal alanda beliren birçok yükselen değerden siyasi iktidarın el değiştirmesine, nüfus artışından devletin kaynaklarına kadar birçok konuda sürekli değişimler yaşanmakta, kamu bürokrasisi bu değişimlerden etkilenmekte ve kontrol etme, en azından bilgilenme ihtiyacı hissetmektedir. Kamu yönetimi alanında stratejik yönetimin uygulanmaya çalışılması böyle bir hissiyatın cevabı olarak algılanabilir (Parlak, 2010).

Nitekim stratejik yönetim SWOT analizi bağlamında, çevresel değişimlerden doğabilecek tehditlerden kaçınmaya ve fırsatlardan maksimum ölçüde yararlanmayı öngörmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin geleceğe yönelik belirsizliği en aza indirip söz konusu değişimlere karşı kendini yeniden konumlandırması ve kamu örgütlerinin uzun vadede başarılı olabilmesi ve ayakta kalabilmesi için stratejik yönetim önemli bir araçtır (Parlak, 2011).

Kamu yönetimi açısından en önemli sorunlardan biri, yaşanan mali krizler ve bütçe açıklarıdır. Bu sorun, zaten kıt olan kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde hangi hizmetlerin, hangi miktarlarda, ne zaman ve kimler tarafından sunulacağı büyük önem kazanmaktadır. Esasında, bu sorular, stratejik yönetimin, stratejik planlama aşamasında sorulan sorularla benzerlik göstermektedir. Bilindiği üzere, stratejik yönetimde misyon, vizyon, strateji ve yapılacak faaliyetler belirlenirken, benzer sorulara cevap aranmakta ve öncelikler sıralaması yapılmaktadır. Bu yüzden stratejik yönetim kamu yönetimi alanında öncelikli olarak yerine getirilmesi

gereken hizmetlerin yerine getirilmesinde ve mali krizler bağlamında, kıt olan kaynakların rasyonel kullanımının sağlanmasında etkin bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Ayrıca, kamu yönetiminde elektronik ve telekomünikasyon gibi bazı hizmet alanları, yaşanan teknolojik gelişmelerle birlikte doğal tekel olma niteliğini kaybetmiş ve rekabete açılmaya başlamıştır. Bu durumda, kamu örgütleri aynı hizmet alanında özel sektör kuruluşlarıyla rekabet etmek zorunda kalmaktadır. Rekabet olgusunun da etkisiyle, kamu örgütleri, özel sektörün kullandığı ve kendisine rekabet avantajları sağlayan bazı yöntem ve teknikleri kamu sektörüne adapte etme çabası içerisine girmektedir. Bunlardan birisi de stratejik yönetimdir.

Bunun yanı sıra, günümüzde demokratikleşme eğiliminin etkisiyle demokratik yönetimin olmazsa olmaz koşulları şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yükselen değerler olarak belirtilmektedir. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin yükseldiği ve talep edildiği böyle bir ortamda, stratejik yönetimin, kamu örgütlerinin neyi, niçin, nasıl ve neden o şekilde yaptıklarının cevabının verebilmesine faydalı olacağına inanılmaktadır.

Bahsedilen nedenler dolayısıyla, stratejik yönetim kamu yönetimi alanında uygulanmaya başlanmıştır. Stratejik planlama ve stratejik yönetimin kamu alanında yaygın bir şekilde kullanıldığı ülkelerin başında ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç ve İrlanda gelmektedir. ABD ve Avustralya’ da federal hükümetten yerel yönetimlere, yüksek öğrenim kurumlarından kamu sağlık kuruluşlarına kadar çok geniş bir yelpazede stratejik yönetim modeli uygulanmaktadır. Türkiye’ de ise, stratejik yönetimin uygulamaya konması oldukça yenidir. Türkiye’ de seçilen sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yürütülmektedir. Bu sekiz kuruluş şunlardır; Devlet Planlama Teşkilatı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi (Özgür, 2004).

2.6.3 Belediyelerde Stratejik Yönetim

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getirmektedirler. Demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da yerel yönetimler vazgeçilmez kurumlardır (Eryılmaz, 2006).

Yerel yönetimler içinde yer alan belediyeler belde halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuş kuruluşlardır. Karar ve yürütme organları belde halkı tarafından seçimle belirlenen, özel bütçeleri ve kendi personelleri olan belediyeler, bir yandan mevcut hizmetleri yerine getirmeye çalışırken bir yandan da giderek artan kentsel taleplere de cevap vermek durumunda kalmışlardır. Hal böyle olunca yöneticilerin değişen şartları sürekli takip ederek, çevresel değişimlere göre örgütlerini değerlendirmeleri gerekmektedir (Akın ve Güleç, 2003).

Geleneksel kamu yönetimi örgütlerinden yapı itibariyle bazı farklılıklar gösteren belediyelerin artık merkezi yönetimin bir uzantısı ve onun takdiriyle oluşturulan örgütler olarak düşünülmediği belirtilmektedir. Düşüncedeki bu değişim, kamu yönetiminde yeni anlayışların hâkim hale gelmesi, yeniden yapılanma ve reform çalışmaları, kentleşme hızının artması, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki değişim ve çeşitlenmeler vb. sebeplerle temelinde sivil toplum veya özel sektör gibi davranma eğilimi taşıyan yeni bir belediye anlayışının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Azaklı, 2002).

Stratejik planlama çalışmalarından önce ya da stratejik planlama sürecinde stratejik anlayışla hizmet sunmanın ne demek olduğu, üst kademe yönetiminden başlayıp alt kademelere doğru anlatılmalı ve benimsenmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde üst yönetim böyle bir anlayışı benimseyip kurumu yönlendirmezse, diğer çalışanlardan ve yöneticilerden etkin, kaliteyi ve verimi artırıcı çabalar beklemek anlamlı olmayacaktır (Torlak ve Uzkurt, 1999).

Stratejik yönetime ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasından önce belediyelerin bazı nedenlerden dolayı çevre analizi yapmadıkları ifade edilmiştir. Belediyelerin

kâr amacı gütmeyen, öncül amaçlarının sosyal ve politik olması ve temel amaçlarının önceden kanun ve yönetmeliklerle belirlenmiş olması ve rekabet unsurunun yokluğu bu nedenler arasında sayılmıştır (Azaklı, 2002).

Stratejik yönetimin kanuni bir zorunluluk olmasından önce de bazı belediyelerin sadece merkezi yönetim tarafından değil, hizmet sundukları yerel halk tarafından da denetlendiklerinin farkında oldukları ve bunun bilincinde olarak belediye yöneticilerinin stratejik bir anlayışla hizmet sunabilmeleri için önemli adımlar attıkları belirtilmektedir. Bunun aksine sorumluluk bilinçleri sadece merkezi yönetim doğrultusunda olan, aldığı kararlarda ve faaliyetlerinde yerel halktan ziyade merkezi yönetimin güdümünde hizmet sunan (Torlak ve Uzkuurt, 1999), yaptığı ya da yapacağı hizmetleri sadece seçim dönemleriyle sınırlıymış gibi algılayan belediye yönetimlerinde stratejik anlayışın yerleşmesi nispeten zor olacaktır.

Belediyelerin stratejik anlayışla hizmet sunmalarını engelleyen faktörlerden bir tanesi olarak yasal sınırlamalardan bahsedilmekle birlikte, asıl önemli engelin bu güne kadar belediyelerde yerleşmiş olan yönetim anlayışının olduğu belirtilmektedir (Torlak ve Uzkuurt, 1999). Diğer taraftan 3030 sayılı Büyükşehir belediye kanununun stratejik yönetimle ilgili olarak herhangi bir kısıtlamaya gitmediği, mevzuatın uygun olmasına rağmen şimdiye kadar herhangi bir stratejik planlama faaliyetine girişilmediği belirtilmektedir (Akın ve Güleç, 2003).

Kamu örgütleri stratejik planlarını yaparken özel sektör kuruluşları kadar rahat davranamayacaklar ve stratejik planlarını belli koşullar altında ortaya koyacaklardır. Söz konusu koşullar hukuki koşullardır. Stratejik planlamada ulusal düzeydeki kalkınma planları ve diğer üst planların etkisi kadar ülkenin hukuk sistemi de etkilidir. Kuruluş ve yöneticileri için rasyonel olan bazı kararlar hukuk düzeni tarafından kısıtlanmış olabileceği gibi yöneticilerin bireysel sorumluluklarını da gerektirebilir (Çevik, 2001a s. 143; Güner, 2005).

Bununla birlikte yapılan yeni düzenlemeler ile stratejik planlama artık kanuni bir zorunluluktur. Dolayısıyla bu yönetim yaklaşımının kamuda uygulanıp uygulanamayacağı yönündeki tartışmaların bir anlamı kalmamıştır. Düşünülmesi

gereken bunun kamu yönetimi örgütlerinde en iyi nasıl gerçekleştirileceğidir (Şentürk, 2005).

Kamu yönetiminde stratejik planlamanın uygulanabilmesinin Anayasal dayanağı Anayasamızın 166. maddesidir. Bu maddeye göre:

Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir. Planla milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir...

Stratejik yönetim yaklaşımı diğer hukuki metinlerden önce “Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanması Hakkında Kanun Tasarısı” içerisinde ele alınmıştır. Buna göre kanunda su ilkeler benimsenmiştir:

Bu çerçevede;

- Geçmiş yönelimli bir yönetimden gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime,
- Çözüm yönelimli bir anlayıştan, teşhis yönelimli bir anlayışa,
- Kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan, açık ve katılımcı bir yaklaşıma,
- Ceza Yönelimli bir uygulamadan, ödül yönelimli bir uygulamaya geçilmesi öngörülmektedir.

Bu yeni zihniyetin gereği olarak, gelecek yönelimli ve katılımcı bir anlayış içinde “stratejik yönetim” yaklaşımına geçilmektedir. Stratejik yönetim kapsamında;

- Ortaya konan yeni zihniyete uygun bir şekilde geleceğe dair tasarım geliştirme,
 - Misyon ve vizyon belirleme,
 - Temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme,
 - Ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme,
 - İnsan kaynaklarını geliştirme,
- unsurları vurgulanmaktadır.

Yukarıda saydığımız çerçeve ve unsurlar diğer kanun metinlerine temel teşkil etmiştir.

Bu kanunları sayacak olursak; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur.

Bu kanunların yanında stratejik planlamanın kamu kuruluşları tarafından nasıl yapılacağına ilişkin usul ve esasları belirten yönetmelik 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Söz konusu yönetmeliğin dayanağı olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesi gösterilmiştir.

Diğer kanunların stratejik yönetim ve planlamaya ilişkin maddeleri ise şunlardır:

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 9: "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.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

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, 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” (Resmi Gazete, 2003).

Madde 11:

“Üst yöneticiler, 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, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar” (Resmi Gazete, 2003).

- 5393 sayılı Belediye Kanunu

Madde 18: “Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.”

Madde 34: “Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.”

Madde 38: “Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

...

b) Belediyeyi stratejik plâna 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.”

Madde 41: “Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik

plân ve ilgili olduğu yıl basından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plân, 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 plân yapılması zorunlu değildir.

Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir." (Resmi Gazete, 2005).

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Madde 7: "Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak."

Madde 18: "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

...

b) Belediyeyi stratejik plâna 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." (Resmi Gazete, 2004).

Çağımızda yönetmek, çok daha önemli ve kritik hale gelmiştir. Kaynakların kıtlığı, talep ve beklentilerin çokluğu, artan insan nüfusu, insanların idareye daha çok nüfuzu, eğitim ve bilinç düzeyi, iletişim ve ulaşım olanaklarının zenginliği, hesap verme zorunluluğu, katılım ve kontrol talepleri, şeffaflığın öne çıkması gibi gelişmeler ve eğilimler, yönetimi çok daha hassas ve ciddi bir iş olarak karşımıza çıkarmıştır.

Zamanın yönetimi, insan kaynakları yönetimi, hizmet yönetimi, kriz yönetimi, risk yönetimi, afet yönetimi, kaynak yönetimi, toplantı yönetimi, süreç yönetimi derken kurumların ve yöneticilerin dikkate almaları gereken o kadar çok yönetim alanı oluşmuştur ki, bunların üstesinden gelmek için mutlak surette daha bilgili, daha deneyimli, daha donanımlı, daha odaklı, daha paylaşımcı ve daha kararlı olmak gerekir.

1980’li yıllardan itibaren birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini de derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Yaşanan bu değişimde küreselleşme, hızlanan teknolojik gelişme, devletlerarasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek derinleşmesi, toplumların ihtiyaç ve beklentilerinin çeşitlenmesi, demokratikleşme akımları, karar alma süreçlerinde katılımcılık ve sivil toplum bilincinin gelişmesi gibi etmenler önemli rol oynamaktadır. Dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak vatandaşlar hizmetlerin zamanında, kaliteli ve hızlı olarak sunumunu talep etmeye başlamıştır.

1990’lı yıllara gelindiğinde ülkemizde yaşanan krizlere bağlı olarak ekonomik büyümede istikrarsızlıkların yaşanması, yüksek enflasyon oranları, artan bütçe açıkları, sık hükümet değişikliklerinin yarattığı günlük ve kısa vadeli karar alma alışkanlığı, bütçelemeye yaşanan sorunlar, mali kontrol ve dış denetim sisteminin etkili çalışmaması gibi sorunlar gündeme gelmiştir. Bu süreçte, Türk kamu yönetiminde var olan çeşitli yönetsel ve mali etkinsizlik sorunları nedeniyle değişen koşullara uyum sağlama ihtiyacı artmıştır. Bütün bunların sonucunda uluslararası kuruluşların da etkisiyle Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları gündeme gelmiştir.

Kriz sonrası dönemde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının gerekçesinin ve uygulanacak yaklaşımların anlatıldığı Başbakanlık Raporunda (Dinçer ve Yılmaz, 2003:127) yukarıda özetlenen sorunları ortadan kaldırmaya yönelik sekiz temel ilke belirlenmiştir. Bunlar; (1) ihtiyaçlara uygunluk, (2) katılımcılık ve çok ortaklılık, (3) halk odaklılık, (4) stratejik yönetime geçiş, (5) performansa dayanma, (6) denetimde etkililik, (7) etik kurallar ve insana güven ile (8) hizmetlerin yürütülmesinde yerindeliktir. Yeniden yapılanmada daha

katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi hedeflenerek kamu hizmetlerinin adil, etkili, verimli, hızlı ve kaliteli sunumu amaçlanmıştır. Bu doğrultuda kamu yönetiminin piyasa araçlarını kullanan, sivil toplum örgütlerine ve bireye geniş bir alan tanıyan, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkaran, bilgi teknolojilerinden yararlanan, etkili çalışan, yatay örgüt yapılarını ve yetki devrini gerektiren, hesap verebilen, çalışanlarını güçlendiren ve yetkilendiren; katılımcılığa, stratejik yönetim anlayışına, performansa ve kaliteye dayanan bir anlayışla yapılandırılması benimsenmiştir. Kamu yönetiminde çerçevesi çizilen bu değişimi gerçekleştirmek amacıyla 2003 yılından itibaren çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlisi 24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu Kanunla kamuda stratejik yönetim modeli uygulamaya konularak stratejik planlama kamu idareleri için zorunlu hale getirilmiştir. Bununla birlikte, Kanun tüm maddeleriyle 01.01.2006 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da stratejik planlamanın ilişkilendirildiği diğer kanunlardır. Bu Kanunlar uyarınca Türk kamu yönetiminde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler stratejik plan hazırlamak zorundadır (DPT, 2013).

5018 sayılı Kanunun dokuzuncu 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 plan” olarak tanımlanmaktadır. Kanunda öngörülen stratejik yönetim modeli; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bileşenlerinden meydana gelmektedir. Ayrıca iç kontrol, iç denetim ve dış denetim ise stratejik yönetim modelinin etkinliğini artırmaya yönelik diğer yönetsel araçlardır.

Kamu idarelerinde planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma, uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirme ile kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve

verimli biçimde elde etme ve kullanma, hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen “stratejik yönetim modeli” pilot uygulamalar başlangıç alındığında, 2003 yılından itibaren uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu süreçteki uygulamalar incelendiğinde önemli gelişmeler sağlanmakla birlikte makro ve mikro boyutta pek çok sorunla karşılaştığı görülmektedir.

3. BURSA VE BURSA'DA YAPILAN ULAŞIM YATIRIMLARI

Coğrafi olarak Bursa' nın ve tezin konusu olan “Ulaşım” konusunun etraflıca ifade edileceği bu bölümde “Bursa' nın Ulaşım Yapısı ve Sorunları” üzerinde de durulacaktır.

Bursa' nın ulaşım yapısı ve sorunlarına geçmeden önce Bursa ili konumu, ulaşım yapısı ve mevcuttaki ulaşım sistemleri hakkında genel birkaç bilgiyi ifade etmenin yararlı olacaktır.

3.1 BURSA İLİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bursa Türkiye'nin kuzeybatısında Marmara Bölgesinde yer alan bir il merkezidir. Bursa 17 ilçeye sahip olup, bunlar sırasıyla; Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım, Büyükorhan, Gemlik, Gürsu, Harmancık, İnegöl, İznik, Karacabey, Keles, Kestel, Mudanya, M. Kemalpaşa, Orhaneli, Orhangazi, Yenişehir'dir. Bu ilçelerden Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım Büyükşehir Belediyesi'ni oluştururken 5216 sayılı “Büyükşehir Yasası” kapsamında Gemlik, Gürsu, Kestel, Mudanya ilçeleri de Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dahil olmuştur.

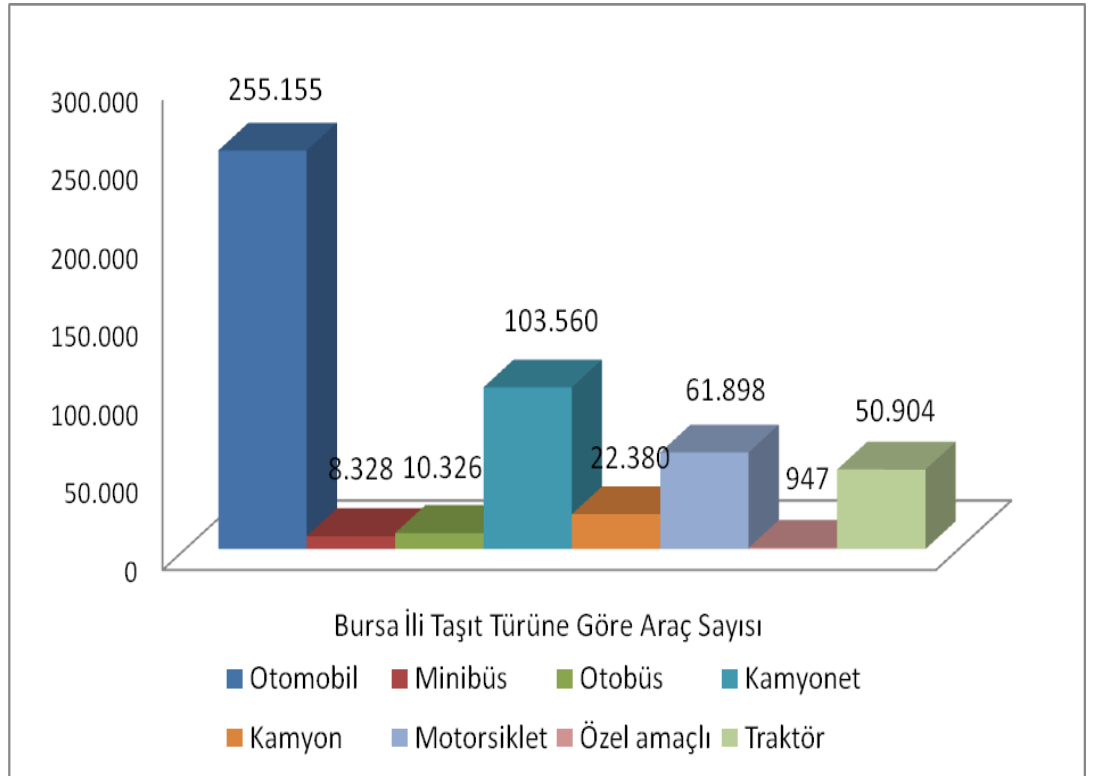
Bursa ili doğuda Bilecik, Adapazarı, kuzeyde Kocaeli, Yalova, İstanbul ve Marmara Denizi, güneyde Kütahya, batıda Balıkesir illeriyle çevrilidir.

3.2 MEVCUTTAKİ ULAŞIM YAPISI VE ULAŞIM SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

Karayolu İle Ulaşım; İstanbul Karayolu, Ankara Karayolu ve İzmir Karayolu. Denizyolu İle Ulaşım; Osmangazi ilçe merkezinden; Mudanya Limanı: 31 km, Yalova: 74 km, Gemlik: 30 km Güzelyalı İDO İskelesi: 24 km. uzaklıkta bulunmaktadır. Havayolu ile Ulaşım: Yenişehir Havaalanı: 47 km. uzaklıkta bulunmaktadır.

Bursa konumu itibariyle İstanbul'dan Anadolu'ya bir geçiş aksı üzerindedir. Aynı zamanda önemli kentlerin bağlantı noktasını oluşturmaktadır. (İstanbul-Balıkesir-İzmir, Eskişehir-Balıkesir, Balıkesir-Kocaeli gibi) Bursa'da ulaşım ağırlıklı olarak ülke geneline paralel olarak karayolu ile sağlanmaktadır. Üç tarafı denizle çevrili olan ülkemizde deniz ulaşımının yeteri kadar kullanılmaması Bursa' da da aynı etkiyi yaratmıştır. Ancak Bursa' da artan nüfus, alınan göç, artan gelir, özel araç sayısı mevcut karayollarının her geçen gün yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Tablo 3.2: Bursa İli' ne ait 2009 yılı Taşıt Türlerine Göre Motorlu Kara Taşıt Sayısı



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2009

Yukarıdaki Tablo 3.2' de 2009 yılı verilerine göre Bursa' daki araç sayısı 514 bin civarında yer almaktadır. Türkiye'de 2012 yılı verilerine göre 17 milyon araç mevcuttur. Nüfusa oranla baktığımızda bu sayı ile bin kişiye 250 araç düşüyor demektir. Bugün AB ortalaması 580 civarındadır. Avrupa'ya baktığımızda Türkiye'de araç sayısı çok da fazla gözükmemektedir. Bulgaristan'da bile bin kişiye 450 araç düşüyor. Bu konuda Bulgaristan'ın bile gerisindeyiz. Bursa'da ise 2012 yılı verilerine göre 2 milyon 800 bin nüfus, araç sayısı 600 bin civarındadır. Bursa'daki araç sayısı aşağı yukarı Türkiye ortalamasıyla aynı durumdadır. Ancak araç sayısı az olmasına rağmen neden ulaşım ve trafikte sorun yaşanmaktadır. Bu nedenle ulaşım sorununun temelinde ne var, ona bakmak lazım.

Bursa'da ulaşım sorununun temelinde planlama olmaması yatmaktadır. Bursa' nın geçmişten bu yana Ulaşım Master Planımız bulunmamaktadır. Zaman zaman yapılmaya çalışılmış, başarı sağlanmamıştır. Diğer mesele de, Bursa ulaşımında yapılan tercihlerdir. Ulaşımında hatalı bir tercihte bulunulmuş, daha çok bireysel taşımacılık tercih edilmiştir. Karayolu ulaşımına sürekli yatırımlar yapıldığından ve otomotiv sektörünün Bursa' da yer almasından dolayı bireysel taşımanın tercih nedeni olması kaçınılmaz hale gelmiştir. Güneyinde Uludağ gibi doğal bir eşiğin, kuzeyinde de verimli tarım arazilerine dayalı olan Bursa ili kapasitesinin üstünde mevcut ulaşım akslarıyla ulaşım ihtiyacını karşılamak zorunda kalmaktadır. Şehir merkezinde yer alan tarihi doku nedeniyle de, taksi ve dolmuş gibi sayıları 5 bin - 10 bin arasında değişen rakamların şehir merkezindeki trafikte bulunduğu Bursa' yı ulaşım yönüyle sorunlarından kurtaracak kalıcı çözümlere ihtiyaç bulunmaktadır. Kent merkezlerine özel araçların girmesinin zorlaştırılması, raylı sistemlerle toplu taşımanın yapılması ve halkın toplu ulaşımına yönlendirilmesi gibi temelde problemin çözümüne yönelik akılcı çözümler ilk akla gelen çözümlerdir. Bursa' da toplu ulaşımın mutlaka yaygınlaştırılması gerekiyor. Raylı sistem yatırımlarıyla birlikte açılması gereken ulaşım akslarının da belirli bir plan ve koordinasyon dahilinde ele alınması gerekmektedir. Bu bölümde Bursa' da bu anlamda tamamlanan ve yapılması planlanan ulaşım yatırımlarından bahsedilecektir.

3.2.1 Bursa’da Tamamlanan ve Yapılması Planlanan Ulaşım Yatırımları

Yukarıdaki nüfus yapısı ve motorlu taşıt sayısında da görüldüğü gibi Bursa’ da ciddi ulaşım yatırımlarının ele alınması gerektiği bilinmektedir. Ancak; kentin ulaşım sorununu çözüme adına 1998 yılından bu yana planlı bir çalışma yapılmamış, kentin üst ölçekli planlarında ulaşım konusu göz ardı edilmiş, 2006 yılında onaylanan 1/25000 ölçekli Nazım İmar Planları yapılırken planlar birbirinden kopuk bir biçimde düşünülmüş, bütüncül ve bu bütünlüğü sağlayabilecek ulaşıma dönük politika üretilmemiştir. Ulaşım sorununa çözüm olarak bütüncül bir anlayış yerine, kentsel alanda katlı kavşaklar, bat-çıklar gibi noktasal projelerle çözüm üretilmeye çalışılmıştır.

Kentte; 2004 yılında 20.464 olan trafik kazaları sayısı, 2005 yılında 25.777, 2006 yılında 27.281, 2007 yılında 30.586 olarak kayda geçmiş, son 4 yılda trafik kazaları % 49 artmıştır. Bundan daha çarpıcı olanı ise; sadece son 1 yılda ölümlü kazalarda % 30 artış olmuştur.

Bu bölümde Bursa’ da yerel yönetimler eliyle yapılan ulaşım yatırımlarından olan Raylı Sistem Yatırımlarından, şehir içi taşıt yoğunluğunu azaltma adına yapılması planlanan Tramvay Hattı Yatırımlarından ve de Bursa için olmazsa olmaz hale gelen açılması planlanan İmar Yolu Çalışmalarından kısaca bahsedilecektir.

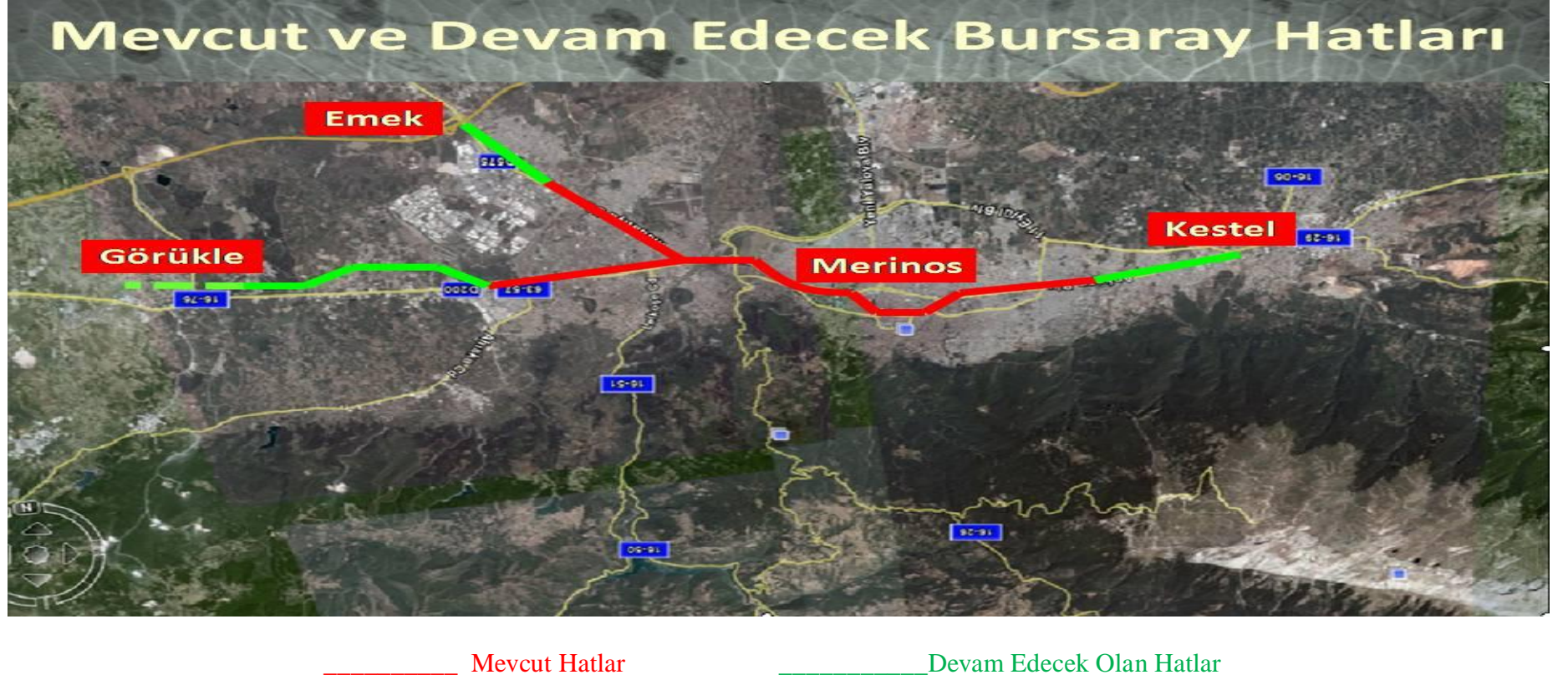
3.2.1.1 Raylı Sistem Yatırımları

Bursa'da demiryolu ulaşımını Bursa Ray yapar. Yapımına 1998'de başlanmıştır. Bursa'nın merkez ilçe ve semtlerini çoğu noktada doğu-batı doğrultusunda birbirine bağlar. BURULAŞ isimli Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı şirket tarafından işletilmektedir. Belirli etaplar halinde yapıldığından henüz tamamen bitirilmemiş bir projedir. 2002'de ilk olarak iki hat halinde işletmeye açıldı. Şu anda bu hatlar Emek'ten başlanan ve Arabayatağı'nda sona eren 1 no' lu hat ve Uludağ Üniversitesi'nden başlayan ve yine Arabayatağı'nda sona eren 2 no' lu hattır. Toplam uzunluğu 40 km' dir. Doğu Etabı inşaat halindedir (Wikipedia, 2010). Bursa Ray ile ilgili proje etaplarını tarihleri ile belirtmek gerekirse;

- i. 08.07.1998 BHRS 1.Aşama A Etapı inşaat çalışmaları başladı.
- ii. 23.04.2002 A Etabında yolculu işleme başlandı.
- iii. Haziran 2003 Elektronik Bilet Sistemi devreye alındı.
- iv. 02.01.2005 BHRS 1. Aşama B Etapı inşaat çalışmaları başladı.
- v. 06.04.2008 B Etabında yolculu tren işletimine başladı.
- vi. 28.10.2008 BHRS 2. Aşama inşaat çalışmaları başladı.
- vii. 30.07.2010 K. Sanayi-Özlüce İstasyonları arasında, 3 istasyonda test sürüşü yapıldı.

Şekil 3.2' deki durum 2009-2011 yıllarında yapılan yatırımların ardından değişiklik göstermiş, Görükle hattına (Şekil 3.3) kadar olan kısma 3 adet istasyon ve Emek hattına (Şekil 3.4) kadar da 2 adet istasyon (toplamda 9 km. hat) ilavesi ile Batı kısmı için düşünülen projeler tamamlanmıştır. Doğu kısmı olarak adlandırılan Gürsu-Kestel hattına ait çalışmalar ise yaklaşık 1,5 yıldır devam etmektedir. Projenin 2013 yılı sonlarında tamamlanması hedeflenmektedir.

Şekil 3.2 Mevcut ve Devam Edecek(Planlanan) BursaRay Hatları



Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 10.12.2012

BursaRay Görükle Hattı Tamamlanan Kısım

BursaRay'ı üniversite ile buluşturan 6,5 kilo metrelik hattın ilk üç istasyonu 2010 Aralık'ta yolculu seferlere açılmıştı. Bursa Büyükşehir Belediyesi, diğer istasyonlar Yüzüncü Yıl, Batıkent ve Uludağ Üniversitesi duraklarını da 2011 yılında üniversite yeni eğitim döneminin başlamasıyla birlikte seferlere açtı.

Şekil 3.3: BursaRay Görükle Hattı tamamlanmış kısmı



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

BursaRay Emek Hattı Tamamlanmış Kısım

Görükle hattı projesinde, delme tünel yerine aç-kapa tünel uygulamasına gidilmesi ve hat üzerindeki kot farklılıklarının değerlendirilmesi sayesinde elde edilen tasarrufla ek bir ödeme yapılmadan hayata geçirilen 2,5 kilometrelik Emek Hattı yolculu seferlere açıldı. Kavşak düzenlemesi, BursaRay yer altı istasyonu ve raylı sistem çalışmasını bünyesinde barındıran ve hacim olarak Bursa'nın en büyük kavşağı olan Emek Kavşağı'nı bünyesinde barındıran hattın açılmasıyla birlikte Mudanya yolu trafiği de rahatlamış oldu. Proje kapsamında Organize Sanayi Bölgesi durağında son bulan hatta Korupark ve Oyak Renault Fabrikası önündeki iki istasyon daha eklendi. Bu sayede hem sanayi bölgesinde çalışan işçiler hem de Emek Mahallesi'nde oturan vatandaşların hem kent merkezine hem kentin doğusuna hem de Uludağ Üniversitesi'ne kesintisiz ve konforlu bir şekilde ulaşmalarına imkan sağlanmıştır.

Şekil 3.4: BursaRay Emek Hattı tamamlanmış kısmı



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

BursaRay Kestel Hattı

Bu dönem programda olmamasına rağmen, çağdaş ve konforlu ulaşımı kentin doğu yakasıyla bir an önce buluşturmak amacıyla projelendirilen BursaRay Kestel hattının ihalesinin yapılmasının ardından hemen çalışmalara başlandı. BursaRay'ı Kestel'le buluşturacak olan 7 duraklı 8 kilometrelik hat üzerindeki istasyonların tamamında inşaat çalışmalarına hız verildi. Proje kapsamında Esenevler mevkiine yapılan batçığın tamamlanmasıyla, tekerlekli ulaşım da sinyalizasyona takılmadan daha seri işlemesi sağlanacak. BursaRay, Görükle ve Emek hatlarına Kestel hattının da eklenmesiyle birlikte, bir dönemde toplam 17 kilometrelik ana raylı sistem hattı gerçekleştirilmiş olacak. Kestel hattının faaliyete geçmesi de özellikle Ankara Yolu trafiğini önemli ölçüde rahatlatacak. Kestel ve Gürsu ilçe merkezinden Bursa'ya minibüslerle ulaşım imkanı bulan vatandaşlar bu hattın devreye alınmasıyla birlikte, besleme hatlarını kullanarak BursaRay istasyonlarına

gelecek. Kentin doğu b6lgelerinde oturan Vatandaşlar BursaRay'la 7niversite ve Mudanya yoluna kesintisiz bir şekilde ulaşabilecek.

şekil 3.5: BursaRay Kestel Hattı



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

BursaRay' ın teknik özellikleri ve araçlara ait özellikler aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 3.3: BursaRay Teknik Özellikleri ve Araç Özellikleri

TEKNİK ÖZELLİKLER

	BHRS 1. AŞAMA	BHRS 2. AŞAMA ÜNİVERSİTE HATTI (İLK 3 İSTASYON İŞLETİME AÇILDI)	BHRS 2. AŞAMA MUDANYA HATTI (İNŞAAT ÇALIŞMALARI DEVAM EDİYOR)
Hat Uzunluğu (Çift Hat)	22,043 km.	6,622 km	2,233 km
İstasyon Sayısı	23 adet (5 adedi yeraltı)	6 (1 adedi yeraltı)	2 (1 adedi yeraltı)
Araç Sayısı	48 adet	30 adet (2011 de teslim edilmeye başlanacak)	
Enerji Temini	1500 V DC		
Besleme tipi	Havai hat (katener)		
Maksimum hız	70 km./saat		
Ortalama ticari hız	34 km./saat		
Ray açıklığı	1435 mm.		
Ray eklemesi	Kaynaklı		
İstasyon peron yüksekliği	92 cm.		
Peron boyu	120 metre		
Sinyalizasyon	ATP (Otomatik Tren Korumalı)		
Max. hat eğimi	5%	4,5%	

Araç Özellikleri

Araç tipi	B80 - Yüksek Tabanlı
Araç uzunluğu	27.70 m.
Araç genişliği	2.65 m.
Araç yüksekliği	3.80 m.
Maksimum araç hızı	70 km./saat
Sürücü kabini sayısı	2
Kapı sayısı	8
Yolcu koltuğu sayısı	60
Yolcu kapasitesi (8 kişi/m ²)	287
Körük sayısı	1
Vagon sayısı	2

Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 22.11.2012

3.2.1.2 Tramvay Hattı Çalışmaları

Yukarıda bahsedilen tramvay hatları özellikle Bursa'nın en eski yerleşim bölgeleri ve ticaret merkezlerinin bulunduğu alanlardaki trafik yoğunluğunu en aza indirmek üzere yapılması planlanmaktadır. Söz konusu hatlarla ilgili öngörüler aşağıdaki tablolarda ifade edilmiştir:

Tramvay hattının Bursa şehir içi trafiği için tercih edilmesinin nedenleri ise genel olarak aşağıda belirtildiği gibi tramvaya ait olumlu bazı özelliklerdir:

1. Hızlı, konforlu, güvenilir ve çevreci (Eksozda azalma)
2. Enerji ve akaryakıt tüketiminde azalma
3. Diğer toplu taşıma sistemleri ile entegrasyon
4. Düşük işletme maliyetleri
5. Gürültü azalması
6. Kent mobilyası özelliği
7. Kentsel Arazi kullanımına olumlu etkiler
8. Metroya göre çok düşük yatırım maliyeti

Bursa' da yapılması düşünülen tramvay projelerinden bazıları şunlardır:

1. Kent Meydanı-Stadyum-Heykel Hattı
2. Heykel-Setbaşı-Maksem-Pınarbaşı Hattı
3. Dikkaldırım-Çekirge-Heykel-Emir Sultan Hattı
4. Dikkaldırım-Çamlıca-K.Sanayi-Beşevler Hattı
5. Kent Meydanı-Terminal-Demirtaş Hattı

Şekil 3.6 Kent Meydanı – Stadyum - Heykel Hattı Güzergahı ve Özellikleri



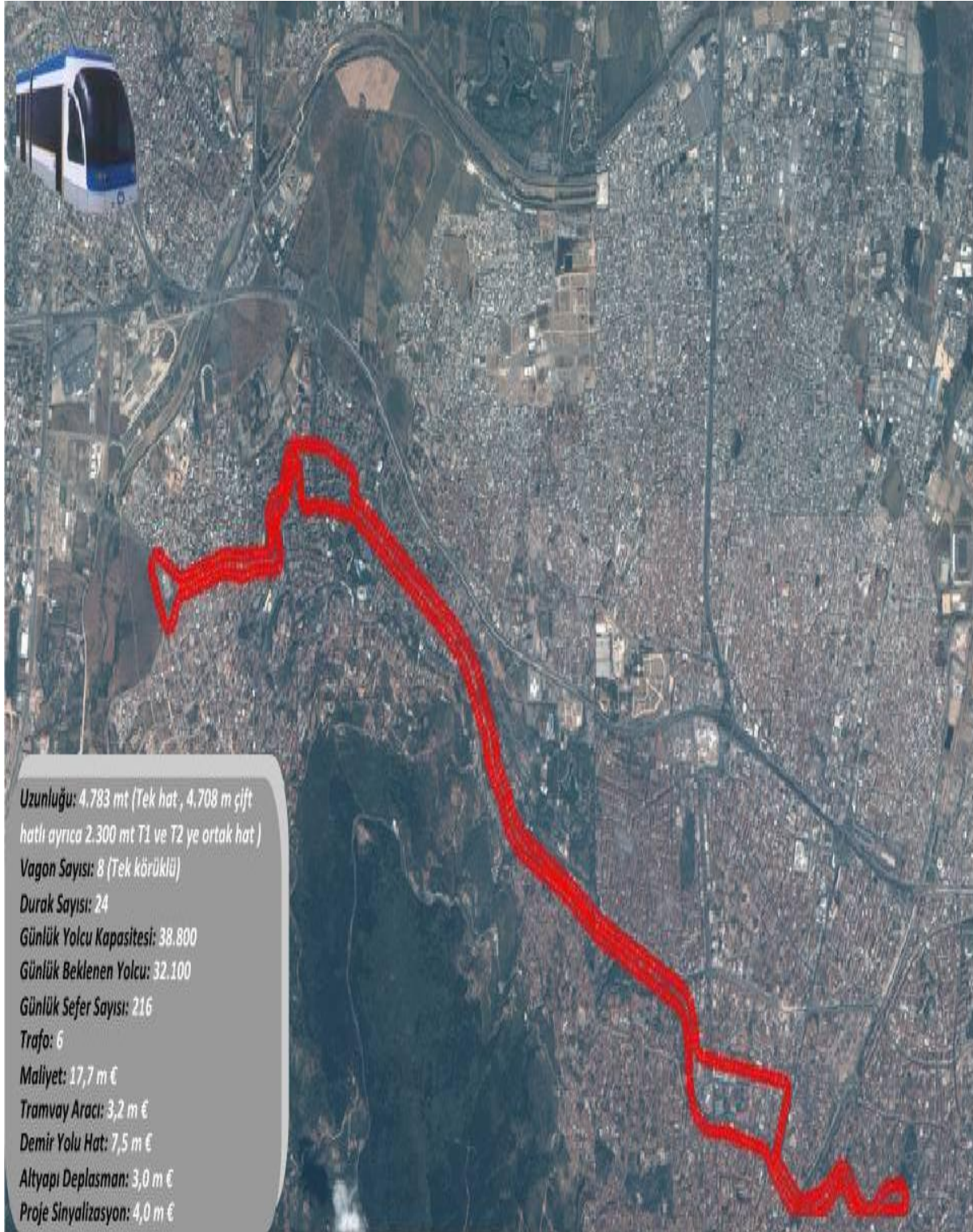
Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 22.11.2012

Şekil 3.7 Heykel-Setbaşı-Maksem-Pınarbaşı Hattı Güzergahı ve Özellikleri



Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 22.11.2012

Şekil 3.8 Dikkaldırım-Çekirge-Heykel-Emir Sultan Hattı Güzergahı ve Özellikleri



Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 22.11.2012

Şekil 3.9 Dikkaldırım-Çamlıca-K.Sanayi-Beşevler Hattı Güzergahı ve Özellikleri



Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 22.11.2012

Şekil 3.10 Kent Meydanı-Terminal-Demirtaş Hattı Güzergahı ve Özellikleri



Kaynak: www.bursa.bel.tr, Erişim tarihi: 22.11.2012

3.2.1.3 Tamamlanan ve Yapımı Planlanan Kavşak Çalışmaları

Gürsu Kavşağı

Kentin doğu yakasındaki trafik sorununun çözümü noktasında projelendirilen Gürsu Kavşağı, 100 günde tamamlanarak hizmete açıldı. Kavşak düzenlemesinde BursaRay hattı için gerekli bölüm hazır bırakılırken, halen devam eden raylı sistem inşaatı için de büyük kolaylık sağlanmış oldu. Gürsu kavşağının hizmete açılmasıyla daha önce ilçe girişinde sıkça yaşanan trafik kazaları da ortadan kaldırılmış oldu. Bu düzenleme ile Ankara istikametine devam eden araçlar, kesintisiz bir şekilde kavşağın altından geçerken, Gürsu'ya dönecek araçlar da daha güvenli bir şekilde ilçeye girme imkânı buluyor.

Şekil 3.11 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Gürsu)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Emek Kavşağı

Emek girişinde yaşanan trafik sorununun çözümü için projelendirilen Emek Kavşağı, hizmet alanı itibariyle Bursa'nın en kapsamlı kavşağı konumundadır. Proje kapsamında, hem kavşak hem BursaRay hattı hem de yeraltı BursaRay istasyonu inşa edildi. Bölge trafiğinin bir an önce çözüme kavuşması için tamamlanan bölümleri etap etap ulaşıma açılan kavşak, bütün olarak hizmete açıldıktan sonra Bursa – Mudanya karayoluna nefes aldırdı. Kavşak aynı zamanda sanayi bölgesine gelen ve oradan çıkan araçların güvenli bir şekilde trafik akışına dahil olmasını sağladı.

Şekil 3.12 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Emek)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Alaaddinbey Özlüce Kavşağı

Sanayi bölgelerine ve çevre yoluna ulaşım konusunda kilit noktada bulunan Özlüce Kavşağı sanayi bölgelerine gelen ağır tonajlı araçları kent merkezi trafiğinden uzaklaştırdı. Özlüce ile Geçit'i, Minareliçavuş üzerinden birbirine bağlayan yol, İzmir yolu Özlüce Kavşağı ile Mudanya yolu Geçit Kavşağı'nı birbirine bağladı. Nilüfer Organize Sanayi Bölgesi ve Pilot sanayiden çıkan ağır tonajlı araçların çevre yoluna bağlanmaları için alternatif bir güzergâh oluştu. Bu sayede ağır tonajlı araçlar kent merkezine girmeden Özlüce Kavşağı'ndan sanayi bölgelerine ve çevre yoluna ulaşabiliyor. Diğer taraftan BursaRay Üniversite hattının devreye alınmasının ardından toplu taşımanın yükünü raylı sistem alırken, böylelikle karayolu üzerindeki trafik yoğunluğu da en aza indirilmiş oldu.

Şekil 3.13 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Alaaddinbey Özlüce)

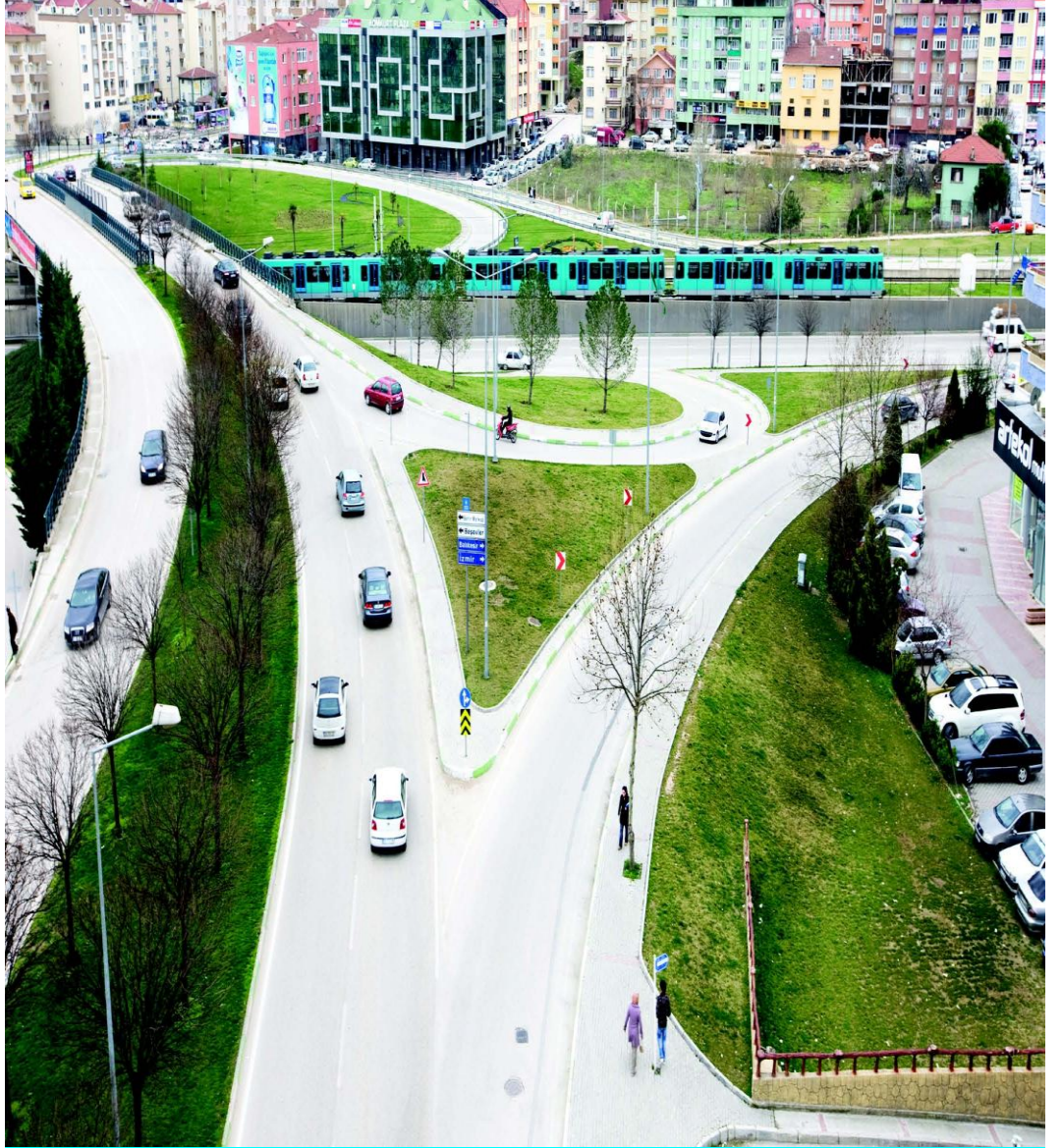


Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Beşevler Kavşağı

Araç yoğunluğunun her geçen gün arttığı Bursa – İzmir karayolunun yükünü hafifletmek için düşünülen Beşevler Kavşağı'nın kuzeybatısındaki eksik lupun tamamlanmasıyla Fatih Sultan Mehmet Bulvarı'na girmeden Beşevler istikametine dönüş imkanı sağlandı. Bu sayede daha önceden Fatih Sultan Mehmet Bulvarı'nı kullanan araçlar, kavşağa eklenen lupu kullanarak doğrudan Beşevler'e girme imkanı buldu. Böylelikle Fatih Sultan Mehmet Bulvarı'nda oluşan trafik sıkışıklığı da önemli ölçüde azaltılmış oldu.

Şekil 3.14 Yapılan Kavşak Düzenlemelerinden Genel Bir Örnek



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Demirtaş Kavşağı

Bursa'da ulaşım sorununu raylı sistem yatırımları ile aşmayı hedefleyen Büyükşehir Belediyesi, bunun yanında ana akslar üzerindeki karayolu trafiğini de kavşak projeleri ile rahatlatmaya çalışıyor. Ankara karayolunun tek alternatif olması nedeniyle trafik yoğunluğunun her geçen gün arttığı Doğu Yakın Çevre Yolu üzerindeki Demirtaş çöplüğünün önüne yapılacak kavşak ile trafik akışının kilitlenmesinin önüne geçilmesi düşünülmektedir.

Şekil 3.15 Yapımı Planlanan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Demirtaş)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Kestel Köprülü Kavşağı

Bursa'da ulaşım sorununa köklü çözümler getirmek amacıyla raylı sistem yatırımlarına ağırlık veren ve bu dönem programda olmamasına rağmen BursaRay Kestel hattındaki çalışmalara hız veren Büyükşehir Belediyesi, Kestel'e bir kavşak kazandırıyor. Daha önce hattın geçeceği güzergâh üzerindeki Hacivat, Balıklı ve Deliçay köprülerinin yenilenmesi çalışmalarını başlatan Büyükşehir Belediyesi, gelecekte aynı güzergâhta bir daha çalışma yaşanmaması için Kestel Kavşağı'nın da temelini atmış oldu. Kestel Köprülü Kavşağı'nın da tamamlanmasının ardından Ankara istikametinden gelen araçlar sinyalizasyon sistemine takılmadan, İzmir yolu ve İstanbul yolu istikametine kesintisiz olarak ulaşabilecektir.

Şekil 3.16 Yapımı Planlanan Kavşak Düzenlemelerinden Bir Örnek (Kestel Köprülü Kavşağı)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

3.2.1.4 Açılan ve Açılması Planlanan İmar Yolları Çalışması

30 m.' lik İmar Yolu

Bursa'da kent içi ulaşımına nefes aldirmek amacıyla projelendirilen Soğanlı Bulvarı 30 metrelik imar yolu üzerindeki 245 parselde kalan 200 binanın yıkımı tamamlandı. Mevcut Ankara karayoluna paralel olan ve Otosansit ile Acemler' i birbirine bağlayacak olan yolun Yalova Yolu-Acemler arasındaki kısmında önemli bir aşama kat edilmiş oldu. Proje tamamlandığında Bursa, Ankara yoluna alternatif olarak Otosansit – Acemler arası yeni bir ana artere kavuşmuş olacaktır.

Şekil 3.17 Açılan İmar Yollarından Bir Örnek (30 metrelik yol)

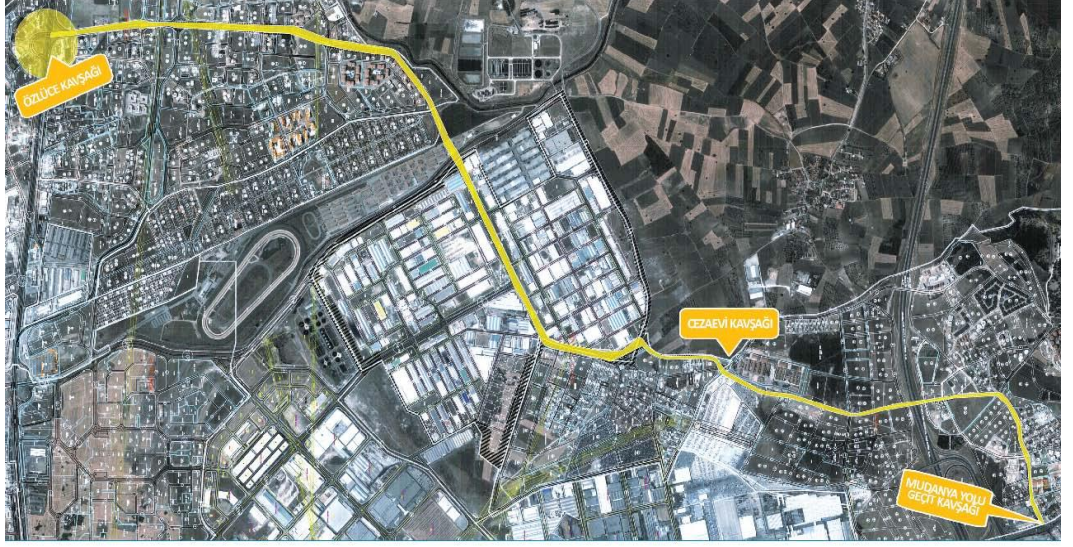


Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Özlüce-Minareli Çavuş İmar Yolu

Özlüce Kavşağı ile Geçit Kavşağı'nı Minareliçavuş üzerinden birbirine bağlayan yaklaşık 6 kilometre uzunluğundaki alternatif yol bölge trafiğini rahatlatmak amacıyla projelendirilmiştir. 2 geniş 2 gidiş olarak projelendirilen yolda, sanayi bölgelerine elen ağır tonajlı araçların Minareliçavuş üzerinden Geçit Kavşağı bağlantısı ile çevre yoluna ya da Özlüce Kavşağı bağlantısı ile İzmir Yolu'na rahatlıkla ulaşabilmelerine olanak sağladı.

Şekil 3.18 Açılan İmar Yollarından Bir Örnek (Özlüce-Minareli Çavuş imar yolu)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Mimar Sinan Bulvarı

Bursa'yı doğudan batıya doğru paralel olarak geçen tek ana yol olması nedeniyle trafik yükünün yoğun olduğu Ankara-İzmir karayolu, oluşturulan alternatif güzergâhlarla rahat bir nefes alıyor. Ankara yoluna paralel olarak projelendirilen ve Prof. Tezok Caddesi'ni Eflak Caddesi ile Erikli Mahallesi'ne bağlayan 1,5 kilometre uzunluğunda bir bulvardır.

Şekil 3.19 Açılan İmar Yollarından Bir Örnek (Acemler ve Mimar Sinan Bulvarı)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılım Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Vişne Caddesi

Vişne Caddesi'ndeki yol genişletme ve sağlıklılaştırma çalışmalarıyla, bebe hazır giyim sektöründe faaliyet gösteren çok sayıda firmanın bulunması nedeniyle kent dışından çok sayıda işadaminin da yoğun olarak kullandığı yaklaşık 2 kilometre uzunluğundaki cadde üzerinde kalan 19 binanın yıkımının ardından asfaltlamanın yanında bordür, tretuvar düzenleme ve aydınlatma çalışmaları da tamamlanarak ağırlıklı olarak ihracata yönelik üretimin yapıldığı cadde Avrupai bir görüntüye kavuştu.

Şekil 3.20 Açılan İmar Yollarından Bir Örnek (Vişne Caddesi)

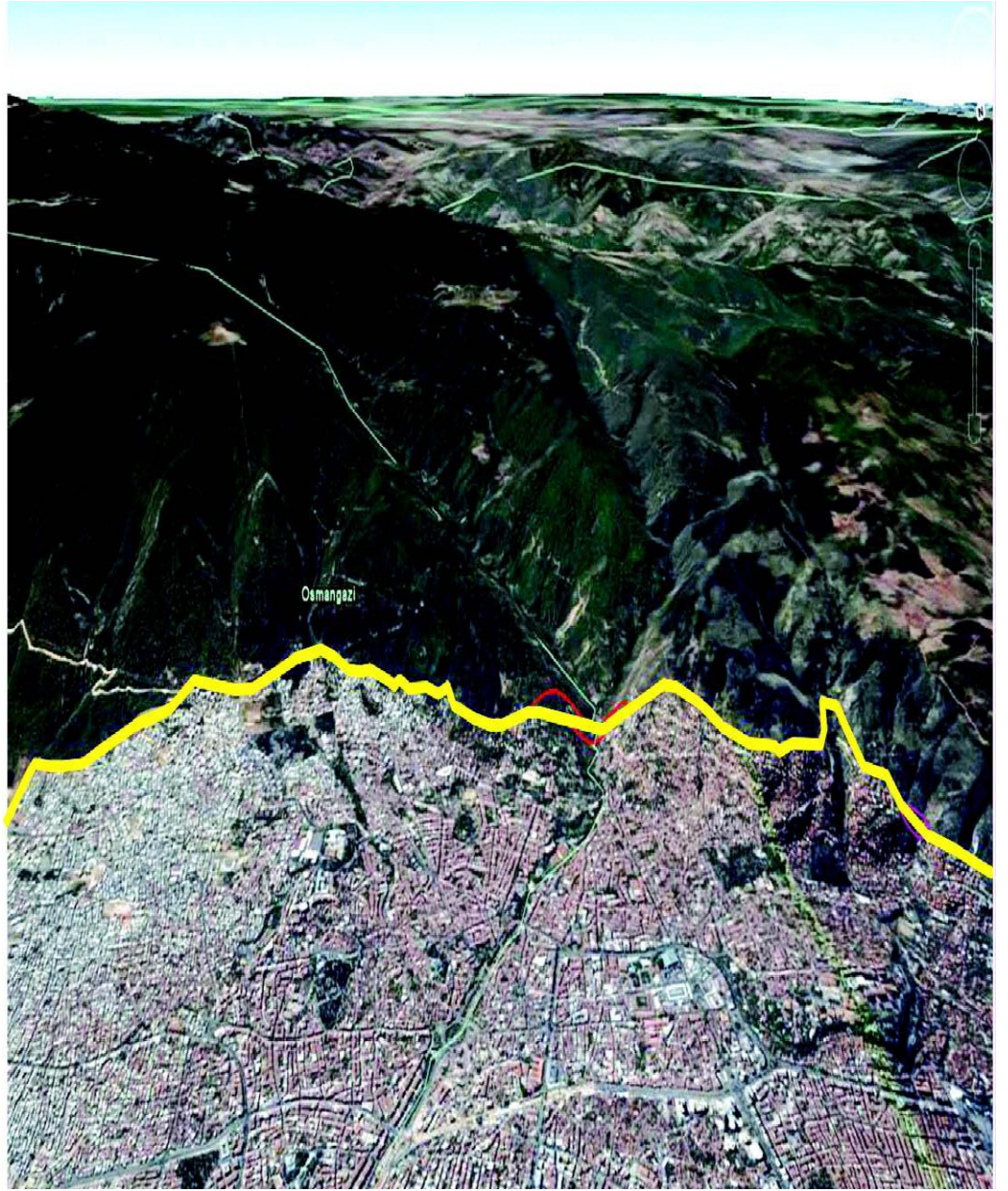


Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Güney İmar Yolu

Kentin ulaşılabilir olması için başlatılan projelerden biri olan Güney Çevre Yolu, şehrin güneyinde Bursa'nın doğu ile batısını birbirine sağlayan alternatif bir yol olarak, vatandaşlara kentin üst bölgelerindeki semtlere şehir içi trafiğine girmeden ulaşılma imkânı sağlayacaktır. Projenin hayata geçmesiyle kent merkezi trafiği de yüklerinden önemli ölçüde arınmış olacaktır.

Şekil 3.21 Açılması Planlanan İmar Yollarından Birer Örnek (Güney İmar Yolu)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

Dikkaldırım-Dobruca-İnkaya İmar Yolu

Orhaneli Yolu'ndan yaklaşık bin 400 metrelik yolculukla İnkaya'ya ulaşma imkanı sağlayan yeni yol ile Çekirge Caddesi'ndeki trafik yükünün en aza indirilmesi amaçlanıyor.

Şekil 3.22 Açılması Planlanan İmar Yollarından Birer Örnek (Dikkaldırım-Dobruca-İnkaya Yolu İmar Yolu)



Kaynak: www.bursa.bel.tr, (Bursa 3. Yılın Ardından Kitabından)Erişim tarihi: 10.12.2012

4. BURSA'DA YAPILAN ULAŞIM YATIRIMLARINA AİT DEĞERLENDİRME

Bursa'da 2010-2014 Stratejik Plan döneminde yapılması hedeflenen ve 2011 yılı sonu itibariyle yapıldığı ifade edilen ulaşım projeleri ve yatırımlarının ele alınacağı bu bölümde stratejik yönetim yaklaşımı çerçevesinde;

Stratejik Plan Dönemi içerisindeki Odak Alan,

Stratejik Hedefler ve Faaliyetler,

Performans Programlarındaki Hedefler,

Gerçekleşme durumları yönünden karşılaştırmalı tablolara yer verilecektir.

(Tablo-4.1/4.2/4.3/4.4 ve 4.5)

Bursa'nın artan nüfusu ve araç sahipliği de göz önüne alınarak çözüm bekleyen sorunlarının başında ulaşım gelmektedir. Bu nedenle de Stratejik Planın içerisinde yer alan Ulaşım ile ilgili Stratejik Amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için ortaya konan hedefler ve yatırımlar ulaşım sorununa "Stratejik Yönetim" ilkeleri açısından hizmet etmekte midir yoksa günü/dönemi kurtarma eğiliminde midir analizini iyi yapmak gerekir.

4.1 STRATEJİK PLAN-PERFORMANS PROGRAMI VE FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMESİ

Çağdaş yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik çalışmalardan birisi olan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışına geçmesi hedeflenmiş, günlük sorunların çözülmesi ve geçmişin denetlenmesi yaklaşımı yerine, geleceğin planlanması ve sonuç odaklı bir yönetim yaklaşımının benimsenmesi öngörülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 9: "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.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.”denilmektedir. Bu doğrultuda Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi’nin 10.09.2009 tarih ve 485 sayılı kararı ile kabul edilen 2010-2014 Stratejik Planı mevcuttur.

Bursa Büyükşehir Belediyesi’ nin geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin, tüm paydaşları kapsayacak bir yaklaşım içinde, iyi bir birlikte yönetme ilkeleri doğrultusunda oluşturulması, stratejik planlama çalışmalarında temel prensip olarak benimsenerek 13 adet odak alan belirlenmiş, kentin mevcut durumu, ihtiyaçları, öncelikleri, muhtemel projeler ve etkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Odak alanların SWOT analizleriyle birlikte ortaya çıkan mevcut durum ile Neredeyiz sorusuna cevap aranmıştır. 2010-2014 yılları arasında gerçekleştirilecek çalışmalara ilişkin 28 stratejik amaç ve 158 stratejik hedef belirlenmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi’nin 10.09.2009 tarih ve 485 sayılı kararı ile kabul edilen 2010-2014 Stratejik Planında belirlenen 13 odak alandan biri olan 9 No’ lu Odak Alanda Ulaşım ve Trafik Hizmetleri ile ilgili 4 adet Stratejik Amaç ortaya konmuştur.

Bursa Büyükşehir Belediyesi’ nin ulaşım sorunlarına ilişkin ele aldığı faaliyet ve yatırımları ile bunların yılsonu gerçekleşme durumlarını incelemek üzere aşağıdaki karşılaştırma tabloları hazırlanmıştır:

ODAK ALAN 9: ULAŞIM VE TRAFİK HİZMETLERİ

Stratejik Amaç 9.1: Kentimizin en önemli sorunu olan ulaşım ve trafikte, ulaşım aksları arasında koordinasyonu sağlayarak, kaybedilen zamanı halka kazandırmak, raylı sistemle entegre, modern, hızlı ve ucuz ulaşım hizmeti sunmak.

Gerekçe: Kent içi ulaşım vizyonu çerçevesinde çağdaş teknolojinin tüm olanaklarını kullanarak konfor, güvenlik, erişebilirlik, ekonomik ve çevresel etkileri açısından yaşam kalitesini artıracak toplu taşıma sistemleri geliştirmek (Bursa B.B.2010-2014 Stratejik Planı, 2009).

Tablo 4.1 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.1' e göre)

STRATEJİK HEDEF (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	FAALİYET (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	2010 PERFORMANS PROGRAMI	2010 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU	2011 PERFORMANS PROGRAMI	2011 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU
1. Ulaşım ana planını yapmak.	-	-	-	Ulaşım ana planını yapmak (% 100 oranında)	% 80 oranında gerçekleşmiştir.
2. BURSARAY 8.8 km ray döşemek.	-	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir. (Proje hazırlama % 94 oranında tamamlanmıştır.)	BURSARAY çalışmalarını sürdürmek	3,5 km (Özlüce – Üniversite İstasyonları)
		3 km (Özlüce – K.Sanayi İstasyonları)	3 km (Özlüce – K.Sanayi İstasyonları)		Mudanya Yolu Kuzey hattı tamamlanmıştır.
3. 2010-2014 yılları arasında 6 km yeni tramvay hatları oluşturmak.	Kent Meydanı – Stadyum – Heykel	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir. (Proje hazırlama % 75 oranında tamamlanmıştır.)	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir. (Proje hazırlama % 100 oranında tamamlanmıştır.)
4. Toplu Taşıma filosunun yenileme sürecini engellilerin kullanımına uygun otobüs alarak sürdürmek.	-	Mevcut Toplu taşıma filosunun hat ve güzergâh planlama çalışmaları ile bakım ve onarımlarını yaparak güvenli ve hızlı ulaşım hizmeti sunmak (% 90 oranında)	% 100 olarak gerçekleşmiştir.	Mevcut Toplu taşıma filosunun hat ve güzergâh planlama çalışmaları ile bakım ve onarımlarını yaparak güvenli ve hızlı ulaşım hizmeti sunmak (% 90 oranında)	% 100 olarak gerçekleşmiştir.
5. Elektronik bilet sisteminin tüm toplu taşıma araçları ile birlikte; otopark, parkomat ve diğer hizmetlerde uygulamak.	-	Mevcut araçlardaki Elektronik Bilet Sistemini düzenli olarak işletmek (% 90 oranında)	% 100 olarak gerçekleşmiştir.	Mevcut araçlardaki Elektronik Bilet Sistemini düzenli olarak işletmek (% 90 oranında)	% 100 olarak gerçekleşmiştir.
6. Yolcu Bilgilendirme Sistemi Kurmak.	Otobüslere elektronik takip sistemi kurmak.	Yolcu bilgilendirme sistemi teknik şartname ve ihale işlemlerini gerçekleştirme oranı % 100	% 0 oranında gerçekleşmiştir.	Yolcu bilgilendirme sistemi teknik şartname ve ihale işlemlerini gerçekleştirme oranı % 100	% 0 oranında gerçekleşmiştir.

		oranında		oranında	
	Kent merkezinde akıllı durak yerleştirmek.	Yolcu bilgilendirme sistemi fiziki gerçekleşme oranı (% 50 oranında)	% 0 oranında gerçekleşmiştir.	Yolcu bilgilendirme sistemi fiziki gerçekleşme oranı (% 50 oranında)	% 0 oranında gerçekleşmiştir.

Tez Hazırlayan tarafından üretilmiştir.

Stratejik Amaç 9.2: Kent içi trafik sorununa ekonomik yatırımlar ile kalıcı çözümler üretmek.

Gerekçe: Kentin özgün yapısı, dinamikleri ve potansiyeli göz önünde bulundurularak kent içi ulaşım aksları arasında koordinasyonu sağlamak için gerekli fiziksel tesislerin inşaatını en ekonomik ve en kısa sürede tamamlayarak kent kullanımına sunmak (Bursa B.B.2009-2014 Stratejik Planı, 2009).

Tablo 4.2 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.2' ye göre)

STRATEJİK HEDEF (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	FAALİYET (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	2010 PERFORMANS PROGRAMI	2010 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU	2011 PERFORMANS PROGRAMI	2011 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU
1. Kentsel trafik yönetim projesi gerçekleştirilmek.	Merkezi Bilgisayar Sinyalizasyon Sistemi				
2. 2010-2014 yılları arasında 9 adet Kavşak düzenlenmesi yapmak.	-	3 adet olarak hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.	5 adet kavşak düzenleme çalışması yapılması hedeflenmiştir.	3 adet olarak gerçekleştirilmiştir.
3. 2010-2014 yılları arasında 7 adet Yeni Ulaşım Arteri açmak.	Paşa Çiftliği-Gökdere Arası (Osmangazi Aksı)	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.	% 20 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 15 olarak gerçekleştirilmiştir.
	Gökdere-Ankara Yolu Arası (Yıldırım Aksı)	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.	% 20 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 0 olarak gerçekleştirilmiştir.
	Güney Çevre Yolu (Uludağ Etekleri)	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.
	Ova içi Doğu-Batı Aksı Yol Düzenlemeleri	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.	-	-
	Doğu Yakın Çevre Yolu Makine İkmal Kavşağı-Samanlı Kavşağı Arası	-	-	-	-
	Kaplıkaya Köprüsü (Fidyekızık-Esenevler) (21,50 m. İmar yolu)	Yapımı hedeflenmiştir.	Proje çalışmaları devam etmektedir.	-	-
4. 2010-2014 yılları arasında 8	Ortabağlar-Güllük Yolu	-	-	-	-

adet Mevcut Yollarda Düzenleme Yapmak.	Yıldırım Vişne Caddesi	-	-	% 100 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 100 olarak gerçekleşmiştir.
	Çalı-Kayapa Yolu	-	-	% 100 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 100 olarak gerçekleşmiştir.
	Yunuseli Fuat Kuşçuoğlu Caddesi	-	-	% 20 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 10 olarak gerçekleşmiştir.
	Yunuseli Çevre Yolu Bağlantısı	-	-	-	-
	Davutkadı Çiçek Caddesi	-	-	-	-

Tez Hazırlayan tarafından üretilmiştir.

Yukarıdaki tabloda yer alan 9.2.3 no' lu “Yeni Ulaşım Arteri Açmak” başlıklı stratejik hedefteki gerçekleşme durumlarında söz konusu arterlerin 2010-2011 dönemlerinde % 80 oranında kamulaştırmaları tamamlanmıştır. Kamulaştırmaları da faaliyet olarak değerlendirilebilir.

Stratejik Amaç 9.3: Trafik ve Yol Güvenliği sağlayarak, kazaları önlemek ve milli ekonomiye katkı sağlamak.

Gerekçe: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu kapsamında araç ve yaya trafik güvenliğini en üst düzeye çıkarmak amacıyla, Büyükşehir Belediyesi sorumluluğundaki yol ağının ve trafik işaretleme sistemlerinin yapım ve bakım onarımlarının uluslar arası standartlara uygun tam ve sürekli olarak gerçekleştirmek.

Tablo 4.3 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.3' e göre)

STRATEJİK HEDEF (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	FAALİYET (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	2010 PERFORMANS PROGRAMI	2010 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU	2011 PERFORMANS PROGRAMI	2011 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU
1. Yeni Trafik İşaretleme sistemleri yapmak.	-	15 adet sinyalizasyon kurulması hedeflenmiştir.	18 adet olarak gerçekleştirilmiştir.	15 adet sinyalizasyon kurulması hedeflenmiştir.	20 adet olarak gerçekleştirilmiştir.
		10.000 adet trafik levhası montesi hedeflenmiştir.	10.687 adet olarak gerçekleştirilmiştir.	10.000 adet trafik levhası montesi hedeflenmiştir.	9.734 adet olarak gerçekleştirilmiştir.
		250.000 m2 trafik yol çizgi çalışması hedeflenmiştir.	274.138 m2 olarak gerçekleştirilmiştir.	112.500 m2 trafik yol çizgi çalışması hedeflenmiştir.	116.205 m2 olarak gerçekleştirilmiştir.
2. Trafik İşaretleme sisteminin bakım onarım çalışmalarını yapmak.	-	125 adet kavşakta sinyalizasyon çalışması hedeflenmiştir.	125 adet kavşak olarak gerçekleştirilmiştir.	-	-
		10.000 adet trafik işaretinde bakım-onarım yapılması hedeflenmiştir.	15.004 adet olarak gerçekleştirilmiştir.	-	-
3. Mevcut ve yeni yolların bakım ve onarımlarını yapmak.	-	% 100 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 100 olarak gerçekleştirilmiştir.	% 100 oranında yapımı hedeflenmiştir.	% 100 olarak gerçekleştirilmiştir.
4. Kentin ana arterlerindeki trafik kaynaklı can kayıplarını bertaraf etmek için güvenlik tedbirlerini artırmak ve bölge halkının bilinçlenmesini sağlamak.	-	-	-	11 Adet üst geçit yapma hedeflenmiştir.	5 Adet olarak gerçekleştirilmiştir.

Stratejik Amaç 9.4: Ulaşım ve Trafik düzenlemeleri ile ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılması.

Gerekeçe: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile verilen yetki ve sorumluluklar doğrultusunda; kent içi ulaşım, toplu taşıma ve trafik ve yol güvenliğine ilişkin konularda yapılan başvurular ile hazırlanmış bulunan proje ve planları görüşerek ulaşım ve trafik düzenlemelerini gerçekleştirmek.

Tablo 4.4 2010-2014 Stratejik Planı ile 2010 Performans Programı-Faaliyet Raporu ve 2011 Performans Programı-Faaliyet Raporu Karşılaştırma tablosu (Stratejik Amaç 9.4' e göre)

STRATEJİK HEDEF (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	FAALİYET (2009-2014 STRATEJİK PLAN DÖNEMİ)	2010 PERFORMANS PROGRAMI	2010 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU	2011 PERFORMANS PROGRAMI	2011 FAALİYET RAPORUNDAKİ GERÇEKLEŞME DURUMU
1. Ulaşım ve trafik konularında planlama ve projeler yaparak UKOME Kurul gündemi oluşturmak, kararlar almak, uygulamak ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamak.	-	12 adet toplantı yapılması hedeflenmiştir.	12 adet olarak gerçekleştirilmiştir.	12 adet toplantı yapılması hedeflenmiştir.	12 adet olarak gerçekleştirilmiştir.

Tez Hazırlayan tarafından üretilmiştir.

Tablo 4.5 2010-2014 Stratejik Planı' nda Yer Alan Odak Alan 9' a göre Maliyetler Tablosu

ODAK ALAN 9	Stratejik Amaç	Stratejik Hedef	2010	2011	2012	2013	2014	Maliyet		
ULUŞIM VE TRAFİK HİZMETLERİ	9.1 Kentimizin en önemli sorunu olan ulaşım ve trafikte, ulaşım aksları arasında koordinasyonu sağlayarak, kaybedilen zamanı halka kazandırmak, raylı sistemle entegre, modern, hızlı ve ucuz ulaşım hizmeti sunmak.	9.1.1	Ulaşım ana planını yapmak	1.100.000	1.000.000	0	0	0	2.100.000	
		9.1.2	Bursa Raya 8.8 km ray döşemek.	135.600.000	199.200.000	2.000.000	0	0	336.800.000	
		9.1.3	2010-2014 yılları arasında 6 km Yeni Tramvay hatları oluşturmak.(Kent Medanı stadyun Heykel)	1.500.000	17.000.000	15.000.000	0	0	33.500.000	
		9.1.4	Toplu Taşıma filosunu yeni bir yere taşımak ve yenileme sürecini engellilerin kullanımına uygun otobüs alarak sürdürmek	2.000.000	0	0	0	0	2.000.000	
		9.1.5	Elektronik bilet sisteminin tüm toplu taşıma araçları ile birlikte otopark, parkomat ve diğer hizmetlerde uygulamak	0	0	0	0	0	0	
		9.1.6	Yolcu Bilgilendirme Sistemi Kurmak	500.000	500.000	0	0	0	1.000.000	
	Toplam Amaç Maliyeti			140.700.000	217.700.000	17.000.000	0	0	375.400.000	
	9.2	Kent içi trafik sorununa ekonomik yatırımlar ile kalıcı çözümler üretmek.	9.2.1	Kentsel trafik yönetim projesi (Merkezi Bilgisayar Sinyalizasyon Sistemi) gerçekleştirmek.	0		3.000.000	3.000.000	0	6.000.000
			9.2.2	2010-2014 yılları arasında 9 adet Kavşak düzenlemeleri yapmak	13.900.000	18.500.000	13.950.000	3.000.000	15.000.000	64.350.000
			9.2.3	2010-2014 yılları arasında 7 adet Yeni Ulaşım Arterleri Açmak	19.000.000	14.000.000	26.000.000	42.500.000	35.500.000	137.000.000
			9.2.4	2010-2014 yılları arasında 8 adet Mevcut Yollarda Düzenleme Yapmak	4.600.000	3.100.000	7.900.000	1.600.000	23.310.000	40.510.000
			9.2.5	2010-2014 yılları arasında Yeni Katlı Otoparklar yapmak	1.000.000	0	0	5.000.000	9.000.000	15.000.000
	Toplam Amaç Maliyeti			38.500.000	35.600.000	50.850.000	55.100.000	82.810.000	262.860.000	
	9.3	Trafik ve Yol Güvenliği sağlayarak, kazaları önlemek ve milli ekonomiye katkı sağlamak	9.3.1	Trafik işaretleme sistemlerinin yapım çalışmalarını yapmak	1.600.000	1.750.000	1.900.000	2.050.000	2.200.000	9.500.000
			9.3.2	Trafik işaretleme sistemi bakım-onarım çalışmalarını yapmak	850.000	950.000	1.050.000	1.150.000	1.250.000	5.250.000
			9.3.3	Mevcut ve yeni yolların bakım ve onarımını yapmak	28.592.976	22.684.716	20.023.137	29.794.051	43.905.121	145.000.001

		9.3.4	Kentin ana arterlerindeki trafik kaynaklı can kayıplarını bertaraf etmek için güvenlik tedbirlerini artırmak ve bölge halkının bilinçlenmesini sağlamak	0	0	0	0	0	0
Toplam Amaç Maliyeti				31.042.976	25.384.716	22.973.137	32.994.051	47.355.121	159.750.001
9.4	Ulaşım ve Trafik düzenlemeleri ile ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılması	9.4.1	Ulaşım ve trafik konularında planlama ve projeler yaparak UKOME Kurul gündemi oluşturmak, kararlar almak, uygulamak ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamak	0	0	0	0	0	0
Toplam Amaç Maliyeti				0	0	0	0	0	0
TOPLAM ODAK ALAN MALİYETİ				210.242.976	278.684.716	90.823.137	88.094.051	130.165.121	798.010.001

Kaynak: Bursa B.B.2009-2014 Stratejik Planı, 2009

5. BULGULAR-SONUÇLAR VE ÖNERİLER

5.1 BULGULAR VE SONUÇLAR

- Kamu yönetimlerinde, yapılan yatırım faaliyetlerinin belirli bir planlama dahilinde yapılamamasından kaynaklanan kamu kaynaklarının yeterli ölçüde etkin ve verimli kullanılmadığı gerçeğini Bursa Büyükşehir Belediyesi' nin yapılan ulaşım yatırımlarının da bu durumdan ne kadar etkilenip etkilenmediği konusu üzerinde değerlendirme yapılmaya çalışıldı.
- Yeni Kamu Yönetimi Kavramı ve Yeni Kamu Yönetiminin Özellikleri nin anlatıldığı bölümde “Stratejik Yönetim” ve “Stratejik Plan” kavramları üzerinden “Yönetimin Sorumluluğu ve Planlama” olgusu üzerinde durulmaya çalışıldı.
- Karşılaştırma tablolarında Stratejik Amaç-Gerekçe-Faaliyet-Performans Programı-Yıl Sonu Gerçekleşme Durumu başlıkları altında sadece ulaşım odak alanı ile ilgili yapılanlar değerlendirilmiştir. Değerlendirme tablolarından önceki “3.2.1 Bursa’da Tamamlanan ve Yapılması Planlanan Ulaşım Yatırımları” bölümünde yer alan yatırımlardan bir kısmının faaliyet döneminde tamamlandığı, bir kısmının ilgili dönemde sadece proje kısmının gerçekleştirilebildiği, bazılarının ise henüz başlanmadığı veya değerlendirme tablosundaki yılların Performans Programlarına dahi alınmadığı tespit edilmiştir.

Tespitleri birkaç madde halinde sıralamamız gerekirse:

1. Ulaşım Master Planı-ki ulaşım sorunlarının çözümü adına yapılacak yatırımların temel dayanağı olmalı-2010 yılı Performans Programı’ na hiç alınmamış, 2011 yılında % 100 oranında yapılması hedeflenmiş ancak % 80 oranında gerçekleşmiştir (Tablo 4.1).

2. BursaRay ile ilgili çalışmalarda, 8,8 km ray döşeme Stratejik Dönem hedefi 2011 yıl sonunda 3,5 km olarak gerçekleşmiştir (Tablo 4.1).
3. Şehir içi tramvay hattı döşemeyle ilgili 5 adet projeden (Şekil 3.6-3.10) sadece bir tanesine (Kent Meydanı-Stadyum-Heykel) Stratejik Plan Döneminde yer verilmiş; ancak onun da sadece proje kısmı 2011 yılı sonunda tamamlanabilmiştir.
4. Kavşak Düzenlemesine ilişkin Stratejik Plan Dönemi faaliyetlerine bakıldığında 9 adet olarak gözükken faaliyetlerden 3 adet 2010 yılı içerisinde tamamlanmış, 5 adedinin ise 2011 yılı Performans Programına konulduğu ancak o yılda da 3 adet olarak gerçekleşmiştir (Tablo 4.2).
5. Yeni Ulaşım Arteri Açma konusundaki yatırımlar için 2010-2014 Stratejik Planı'nda 7 adet olarak hedef konmuştur. Ancak 2010 ve 2011 yıllarını kapsayan iki yıllık yatırım döneminde bir kısmına hiç başlanmamış, bir kısmının ise sadece kamulaştırma işlemleri tamamlanabilmiştir (Tablo 4.2).
6. Mevcut Yollarda Düzenleme yapılması ile ilgili Stratejik Plan Dönemi'ndeki 6 adet faaliyetten ise sadece 2 adedinin 2010 ve 2011 faaliyet raporlarında tamamlandığını görmekteyiz (Tablo 4.2).
7. Maliyetler tablosu (Tablo 4.5) ile ilgili de inceleme yapıldığında gerçekleşen yatırımlara ait maliyetlerin de birbiriyle uyum göstermediği ancak kamuoyunda sürekli tam tersi bir algı oluşturulmak istendiğini söyleyebiliriz. Örneğin Stratejik Alan 9.1' e (6 adet Stratejik Hedefe) ait Toplam Amaç Maliyet 375.400.000 TL iken sadece 9.1.2 no' lu Stratejik Hedefin ve 30 adet vagon alımının gerçekleştiği rakam 502.000.000 TL' dir.
8. Yapılan incelemeler kapsamında (Tablo-4.1, 4.2, 4.3, 4.4 ve 4.5) planlanan çalışmalarla gerçekleşenlerin büyük bir çoğunluğunun yerine getiril(e)mediği; ancak idarenin kendisini anlattığı yılsonu değerlendirme çalışmalarında (Şekil-3.11' den 3.21' e kadar-3 Yılın Ardından

Kitapçığından) yatırımların tamamlanmış gibi gösterilmeye çalışıldığını görmekteyiz.

5.2 ÖNERİLER

1. Kentsel ulaşım sistemlerine ait yatırımlar özellikle göç alan ve otomotiv sektörünün de bünyesinde olan-her gün yola çıkan araç sayısı ve araç sahipliliği göz önünde bulundurulduğunda Bursa gibi büyükşehirlerde öncelikli olan yatırımlar arasında yer alması gerekmektedir. Bu anlamda yatırımlarda aslan payının ulaşım yatırımlarına ayrılması zorunludur.
2. Bursa güneyindeki Uludağ ve kuzeyindeki verimli tarım ovasından dolayı doğu-batı aksında büyüyen bir ana kentimizdir. Hızla göç almakta ve kontrolsüz bir biçimde büyümektedir. Her yıl artan nüfustan dolayı planlı büyümenin olmazsa olmaz şart olduğu Bursa'da diğer planlı çalışmayı gerektiren alan ise hiç şüphesiz ulaşım'dır. Ulaşım'da ağırlıklı olarak doğu-batı aksında yapılması düşünülen ve yukarıda da bahsedilen BHRS(Bursa Hafif Raylı Sistem) çalışmalarına hız verilmelidir. Çünkü yaklaşık 40-45 km mesafede yoğun yolcu kapasitesine sahip olan trafiğin sorun haline gelmesi her an muhtemeldir. Uzun yıllar tek bir aks olarak kullanılan doğu-batı aksında hem şehir içi hem de şehirlerarası trafik yoğunluğu yaşanmakta iken alternatif olarak geliştirilen çevre yolları sayesinde trafik yoğunluğu bir nebze azalma göstermiştir. Ancak aşırı göç ve otomotiv sektörüne ev sahipliği yapan Bursa'da trafik yeniden eski yoğunluğuna kavuşmuştur. Bu yoğunluğu azaltması beklenen tek çözüm ise uzun mesafelerde BHRS' in geliştirilmesi kısa mesafelerde ise tramvay sistemlerinin bir an önce faaliyete geçirilmesi olacaktır.
3. Ulaşım yatırımlarının -ve diğer stratejik öneme haiz yatırımların- 5018 sayılı Kanunla birlikte yapılan harcamaların mali mevzuata uygun olması dışında kaynakların yerinde ve verimli şekilde kullanımı yönünde de ele alınarak düşünülmesi, planlanması ve uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede Kanun'un amaçları arasında, kalkınma planları ve programlarda

yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamak olduğu açıkça vurgulanmış, mali işlem sürecinde görev alan personelin bu doğrultuda hareket etmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

4. Mali yönetim ve kontrol sistemimizde çok büyük değişiklikleri öngören ve 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kanun, tüm hükümleri ile birlikte 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Daha önceki Mali Yönetim Kanunu'ndan farklı olarak, yürürlüğe giren yeni Kanun'un üzerinde durduğu temel kavramlar ise, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlıktır. Dolayısıyla idarecilerin yapacaklarını, yapabileceklerini ve yaptıklarını tüm şeffaflığıyla kamuoyuna duyurabileceği şekilde hareket etmesi gereklidir. Kanun koyucunun Kanun'un amacıyla ilgili olarak üzerinde önemle durduğu kavramlardan birisi de yukarıda belirtildiği üzere kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak ve buna uygun düzenlemeleri yapmaktır.
5. Ulaşım Master Planı bir an önce sonuçlandırılmalı, bir master plan çerçevesinde iyi belirlenmiş stratejik hedefler doğrultusunda ulaşım sorunu çözümlenmelidir. Türkiye'nin 4.büyük kenti olan Bursa'nın genç, yaşlı, fiziksel engelli her ferdinin bir yerden, bir yere rahat, ucuz, konforlu ulaşımı ana hedef olmalıdır.
6. Bursa' da ulaşım sorununu, oluşturan etkenler (Ulaşım Master Planı, Ana Yolların Yetersizliği, Şehir içi Ulaşımındaki Aksaklıklar, Nüfus ve İmar Planları, Hafif Raylı Sistem, Sanayi Bölgeleri, Şehir Stadyumu vs.)tümüyle dikkate alınarak daha kalıcı çözümlerin olduğu gerekirse uzun dönemli projeler halinde çözümler üreterek çözme yoluna gidilmelidir.
7. Ulaşım politikaları ve ulaşım türleri ülke genelinde ve yerel bazda birbirleri ile entegre ve uyumlu olarak planlanmalı, kentlerin tarihsel ve kültürel dokusu, çevre ve ekonomik boyutlar dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Parlak, B.; 2011. *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*, 1. Basım , İstanbul: Beta Yayınları
- Parlak, B.; 2011. *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bursa: İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları
- Parlak, B. ve Sobacı, Z.; 2010. *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, 3. Basım, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları
- Eryılmaz, B.; 2004. *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası, ss.2-7
- Gözübüyük, Ş.; 1998. *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, ss.5-6
- Ortaylı, İ.; 1985 *Tanzimat' tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayıncılık, ss.111-112
- Nadaroğlu, H.; 2001. *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Yayınları, s.198
- Wheelen, T.L. ve Hunger, J.D., 1995. *Stratejik Mnanagement and Business Policy*, Addison Wesley Publishing Co.s.12
- Karlöf, B.; 1996. *Çağdaş yönetim Kavramları ve Kalkınma Modelleri* (Çev: Ziya Kütevin ve Eshar Kütevin), İstanbul: İnkilap Kitabevi, s.156
- DPT, 2003. *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara: DPT Yayınları
- Eren, E.; 2000. *Stratejik Yönetim*, Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayınları, s.8
- Özgür, H.; *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayıncılık, ss. 213-214
- Aktan, C.C.; 2003. *Değişim Çağında Yönetim*, İstanbul: Sistem Yayıncılık, s.69
- Erkut, H.; 1997. *Stratejik Yönetim ve Senaryo Taktiği*, İstanbul: İrfan Yayıncılık ss.13-29

Çevik, H.; 2001, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayınları,

Şentürk, H.; 2005, *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İstanbul: İlke Yayıncılık

Keleş, R.;, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi

Kaya, E.; 2001 *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9000*

Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2009, *2010-2014 Stratejik Planı*

Türkiye Belediyeler Birliği; Temel Mevzuatı, Ankara 2011

TÜİK verileri

Sürekli Yayınlar

- Saran, U.; 2001 “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”. *Türk İdare Dergisi* (433), ss.39-41
- Aktan, C.; 1999 “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması”. *Türk İdare Dergisi* (425), ss.1-13
- Maviş, F.; “Stratejik Yönetim Modeli”. *Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. Cilt: 6, 1988, ss.135-136*
- Becerikli, S.; “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’ li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”. *Amme İdaresi Dergisi Cilt:33(3), 2000, s.98*
- Çevik, H.ve Göksu, T.; “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma”. *Türk İdare Dergisi, 2000, s.83*
- Durna, U.ve Eren, V.; “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”. *Amme İdaresi Dergisi, 2002, s.62*
- Akın, H. ve Güleç S.; 2003, “Belediyelerde Stratejik Planlamanın Gerçekleştirilebilirliği ve Karaman Belediyesi’nde Gerçekleştirilen Bir Analiz”, *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE, Yayın No: 319, s. 429–445, Ankara.*
- Azaklı, S.; 2002, “Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODA_E Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, s. 413–436.*
- Güner, S.; 2005, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi, Sayı: 446, s. 61–78.*
- Torlak, Ö. ve Uzkurt C.; 1999, “Belediyelerde Hizmet Anlayışı Ve Stratejik Yönetime Geçiş”, *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.*

Resmi Gazete