

**T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**AZERBAYCAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE STRATEJİK
PLANLAMA MODELİNİN HUKUKİ UYGULANABİLİRLİĞİ:**

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maisa KHALAFOVA

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Nisan, 2019

**T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**AZERBAYCAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE STRATEJİK
PLANLAMA MODELİNİN HUKUKİ UYGULANABİLİRLİĞİ:**

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maisa KHALAFOVA

(Y1312.230002)

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Nisan, 2019

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ ONAY FORMU

Enstitümüz Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı Y1312.230002 numaralı öğrencisi **Maisa KHALAFOVA**'nın "AZERBAYCAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE STRATEJİK PLANLAMA MODELİNİN HUKUKİ UYGULANABİLİRLİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 21.02.2019 tarih ve 2019/04 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Tezli Yüksek Lisans tezi 19/04/2019 tarihinde kabul edilmiştir.

	<u>Unvan</u>	<u>Adı Soyadı</u>	<u>Üniversite</u>	<u>İmza</u>
Danışman	Prof. Dr.	Eyyup Günay İSBİR	İstanbul Aydın Üniversitesi	
Asıl Üye	Dr. Öğr. Üyesi	Gülçin Karasu ÖZTEMEL	İstanbul Aydın Üniversitesi	
Asıl Üye	Dr. Öğr. Üyesi	Tayfun ERCAN	Gaziantep Üniversitesi	
Yedek Üye	Dr. Öğr. Üyesi	Derya KESKİNCİ	İstanbul Aydın Üniversitesi	
Yedek Üye	Dr. Öğr. Üyesi	Hakkı Hakan ERKİNER	Marmara Üniversitesi	

ONAY

Prof. Dr. Ragıp Kutay KARACA
Enstitü Müdürü



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Azerbaycan Yerel Yönetim Sisteminde Stratejik Planlama Modelinin Hukuki Uygulanabilirliği” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (28/01/2019)

Maisa KHALAFOVA





ÖNSÖZ

Bu çalışma stratejik planlama kavram ve uygulamalarını inceleyerek, bu uygulamaların yerel yönetim sistemine tezahürü, Türkiye stratejik planlama modeli esasında bu modelin Azerbaycan yerel yönetim sistemine hukuki açıdan nasıl uygulanabileceği konusunda tavsiye ve önerilerde bulunmuştur.

Gelişen ve değişen dünyamızda bugün tüm sistemlerde olduğu gibi yerel yönetim sisteminde de sadece adi, alışılmış yönetim şeklinin olmadığı bilinciyle, uzun zamandır tüm dünyada aktif ve güncel bir uygulama yöntemi olan stratejik planlama modelinin Azerbaycan yerel yönetim sistemine hala uygulanmaması ve bu alanda boşluk olduğunu varsayarak, bu konuda faydalı olabilmesi açısından farklı inceleme ve kaynak araştırmaları yapılmış, uygulanabilir bir sistem önerilmiştir.

Araştırmanın meydana gelmesinde görüş ve önerileriyle bana yardımcı olan danışman hocam ve Anabilim Dalı Başkanımız Sayın, Prof. Dr. EYYUP GÜNAY İSBİR'e ve hayatım boyunca her an desteklerini benden esirgemeyen aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Nisan, 2019

Maisa KHALAFOVA



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xi
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xv
ÖZET.....	xvii
ABSTRACT	xix
1. GİRİŞ	1
1.1 Araştırmanın Amacı	4
1.2 Araştırmanın Önemi	4
1.3 Hipotez	5
1.4 Varsayımlar	5
1.5 Yöntem ve Teknikler.....	5
1.6 Sınırlılıklar	5
2. STRATEJİ VE STRATEJİK PLANLAMANIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	7
2.1 Strateji Kavramı	7
2.1.1 Tanımı, tarihsel gelişimi ve özellikleri	7
2.1.2 Stratejinin önemi ve yararları.....	9
2.2 Planlama	10
2.2.1 Planlamanın tanımı	10
2.2.2 Planlamanın önemi ve amacı	11
2.2.3 Planlamanın özellikleri	11
2.2.4 Planlama süreci	12
2.3 Stratejik Planlama	14
2.3.1 Stratejik planlamanın tanımı ve tarihsel gelişimi.....	14
2.3.2 Stratejik planlamanın amacı, önemi ve özellikleri.....	16
2.3.3 Stratejik planın yararları.....	18
2.3.4 Stratejik planlama – stratejik yönetim ilişkisi.....	19
2.4 Stratejik Planlama Süreci	20
2.4.1 Hazırlık aşaması.....	23
2.4.2 Durum analizi.....	26
2.4.2.1 Tarihi gelişim	27
2.4.2.2 Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi	28
2.4.2.3 Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi.....	28
2.4.2.4 Paydaş analizi.....	28
2.4.2.5 Kuruluş içi analiz ve çevre analizi	30
2.4.3 Geleceğe bakış	32
2.4.3.1 Misyona	33
2.4.3.2 Vizyon.....	36
2.4.3.3 Temel değerler	38

2.4.3.4 Amaçlar	39
2.4.3.5 Hedefler	41
2.4.3.6 Performans Göstergeleri	42
2.4.3.7 Stratejiler	45
2.4.4 Maliyetlendirme	47
2.4.5 İzleme ve Değerlendirme	50
3. AZERBAJYCAN VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ, YAPISI VE GENEL GÖRÜNÜMÜ	53
3.1 Kavramsal Çerçeve.....	53
3.1.1 Yerel yönetimlerin tanımı ve kapsamı	53
3.1.2 Yerel yönetimlerin varlık nedenleri	54
3.1.3 Yerel yönetimlerin önemi.....	55
3.2 Azerbaycan`da Yerel Yönetim Tarihine Genel Bir Bakış.....	57
3.2.1 Bağımsızlıktan önce Azerbaycanın idari yapısı ve yerel yönetim sistemi	57
3.2.2 Bağımsızlıktan sonra Azerbaycan`da anayasal gelişmeler, idari yapı ve yerel yönetim sistemi	65
3.2.3 Belediye sisteminin kurulması	72
3.2.3.1 Görev süresi ve seçim hakkı.....	75
3.2.3.2 Belediyenin yetkileri	76
3.2.3.3 Belediyenin organları	77
3.2.3.4 Belediyenin gelir kaynakları	80
3.3 Türkiye`nin Yerel Yönetim Tarihi ve Gelişim Süreci.....	81
3.4 Türkiye`nin Yönetim Yapısı ve Anayasal İlkeler	84
3.4.1 İl özel idaresi	85
3.4.2 Belediye.....	88
3.4.3 Köy.....	92
4. AZERBAJYCAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ İÇİN UYGULANABİLİR STRATEJİK PLANLAMA MODELİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ	95
4.1 Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama.....	95
4.1.1 Stratejik planlamaya ihtiyaç duyulma nedenleri	95
4.1.2 Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın amaçları	96
4.1.3 Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın yararları.....	97
4.1.4 Stratejik planlamada karşılaşılan güçlükler ve çözüm önerileri.....	98
4.2 Türk Yerel Yönetim Sisteminde Stratejik Planlamanın Gelişimi ve Stratejik Planlama İle İlgili Yasal Çerçeve	100
4.2.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	101
4.2.2 Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme	102
4.2.3 Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın yasal altyapısı	103
4.2.4 Belediye mevzuatında stratejik planlama.....	104
4.2.5 Kamu idareleri için stratejik planlama	104
4.3 Stratejik Planlamanın Azerbaycan Yerel Yönetim Sistemine Hukuki Uygulanabilirliği.....	105
5. SONUÇ.....	133
KAYNAKLAR.....	139
ÖZGEÇMİŞ.....	145

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İÖİK	: İl Özel İdaresi Kanunu
MSSC	: Muhtar Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
MV	: Muhtar Vilayeti
SSC	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TCKB	: Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı
TDK	: Türk Dil Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği



ÇİZELGE LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Çizelge 2.1: Stratejik Planlamanın Tarihi Gelişim Süreci.....	15
Çizelge 2.2: Tahmini Maliyetler.....	48
Çizelge 2.3: Tahmini Kaynaklar.....	49
Çizelge 3.1: Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci	118





ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 2.1: Stratejik Planlama Süreci	21
Şekil 2.2: Stratejik Yönetim Süreci	22
Şekil 2.3.: SWOT Analizi	26
Şekil 3.1: Sovyetlerin Hiyerarsik Durumu	64
Şekil 3.2: Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetim Sistemi.....	71
Şekil:4.1: Türk Kamu Kuruluşlarının Sınıflandırılması.....	104
Şekil 4.2.: Stratejik Planlama Süreci.....	121
Şekil 4.3: Belediye strateji hazırlığı için organizasyon şeması	123



AZERBAJYAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE STRATEJİK PLANLAMA MODELİNİN HUKUKİ UYGULANABİLİRLİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

ÖZET

Günümüz itibariyle çağdaş devletler, siyaset, ekonomi, teknoloji, sağlık ve bilimin de dahil olduğu birçok alanda değişim ve dönüşüm yaşamaktadır. Tabii bu gelişmeler yaşadığımız zamanda hızla büyüyen küreselleşme ve globalleşme düşüncelerinin ürünüdür. Bu düşünce ve hareketliliğin yaşandığı bir zamanda stratejik planlama uygulamaları yönetimin bulunduğu tüm alanlarda gün geçtikçe daha da güncel olmaya ve önem arz etmeye başladı.

Araştırmamızda da stratejik planlama yerel yönetimler açısından incelenmiş, bu planlama süreci ve tekniklerinin Azerbaycan yerel yönetim birimi olan belediye sistemine uygulanabilmesi için önerilerde bulunulmuştur. Not olarak belirtebilirim ki, şimdiye kadar Azerbaycan belediye sisteminde bu uygulamayla ilgili herhangi bir çalışma veya araştırma yapılmamıştır. Hatta devlet tarafından bile stratejik planlamanın belediye sistemine uygulanması konusunda ilgili herhangi bir düzenleme veya kanun tasarısı yapılmamıştır. Araştırmamızda özellikle bu boşluğu doldurabilmek adına öneri ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

Araştırmamızın birinci bölümünde, strateji ve stratejik planlama kavramı teknik ve uygulama yöntemleriyle ele alınmıştır. İkinci bölümde, Azerbaycan ve Türkiye’de yerel yönetim sistemi, yapısı, anayasal ilkeleri ve genel görünümü incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise stratejik planlama modelinin Türkiye örneği esasında Azerbaycan belediye sistemine hukuki açıdan uygulanabilmesi için gereken öneri ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

Anahtar kelimeler: *Stratejik Planlama, Yerel Yönetimler, Belediye Sistemi, Yerel yönetimlerde Stratejik Planlama .*



LEGAL APPLICABILITY OF STRATEGIC PLANNING MODEL IN THE AZERBAIJAN LOCAL MANAGEMENT SYSTEM: THE SAMPLE OF TURKEY

ABSTRACT

As of today, contemporary states are experiencing change and transformation in politics, economics, technology, health, science and in many areas. These developments, of course, are the product of rapidly growing globalization and globalization ideas. At a time of this thought and mobility, strategic planning practices began to become more and more current and important in all areas where the management was taking place.

In our study, strategic planning was examined in terms of local administrations and suggestions were made for the implementation of this planning process and techniques to the municipal system of Azerbaijan. As a note, I can specify, that, there is no study or research on this practice in the municipal system of Azerbaijan until now. Even, no regulation or draft law on the implementation of the strategic planning by the government on the municipal system has been made. The aim in our research is especially to be useful to fill this gap it has been made suggestions and recommendations based on the sample of Turkey.

In the first part of our research, the concept of strategy and strategic planning is handled with technical and application methods. In the second part, Azerbaijan`s and Turkey`s local government system, structure, constitutional principles and general appearance were investigated. In the third part of the strategic planning model in legal terms required for implementation of recommendations and proposals to the Azerbaijani municipal system it was made based on the example of Turkey.

Keywords: *Strategic Planning, Local Governments, Municipal System, Strategic Planning In Local Governments.*



1. GİRİŞ

Günümüzde modern dünya ülkeleri ve vatandaşları dinamik yerel yönetim arzusunda ve isteyindeler. Artık insanlar uyuşukluktan nefret etmekte ve olumlu bir değişim görmek niyetindeler. Gelecekteki ihtiyaçlarını karşılayabilecek veya tahminde bulunabilecek yetkili veya yönetim görmek niyetindeler. Dünya tecrübesinde de görüldüğü üzere son on yıllık döneme kadar yerel yönetimlerin çoğu herhangi bir uzun dönemli planlamaya girmeden, mevcut ihtiyaçların karşılanmasına odaklanmış durumdaydılar. Fakat geçen yıllar süresince ekonominin yükselişe geçtiği ve küreselleşmenin hüküm sürdüğü günümüzde tüm yönetim sistemlerinde ve faaliyet alanlarında sadece günü kurtarmak, mevcut duruma odaklanmak ve şuan ki ihtiyaçları, gereksinimleri karşılamak, problemleri çözmek yeterli ve tatmin edici değildir.

Dünya ülkelerinde devletler ekonominin daha istikrarlı yükselişe geçmesiyle dikkatlerini artık yetki alanlarının, il, ilçe, şehir yönetimlerinin geleceğine yönlendirmeye başlamışlar. Artık hükümet veya yetkililer ülke, kent, şehir, il veya ilçelerin 5, 10, 15, 20 yıl içinde nasıl olmasını istediklerini ve bu vizyonlara ulaşmak için yetkili olduğu bölgeyi nasıl konumlandırabileceklerini düşünmekte ve bunlara odaklanmaktadır. İşte günümüz globalleşme döneminde de “stratejik planlama” dediğimiz kavram, anlayış ve sistem budur: kurumun gelecek ihtiyaçlarını tahmin etmek, kurum yöneticisine verilen yetkilerin bu ihtiyaçları karşılayacak şekilde konumlandırılması ve kurumun gelecekte nasıl ve nerde olmak istedikleri konusunda bir vizyon geliştirmek.

Bir devlette yaşanan yenilikler, gelişmeler, ekonomik kalkınmalar o devletin tüm yönetim sistemlerini etkileyebilme kapasitesine sahiptir. İşte yerel yönetimler de bu gelişmelerden en çok etkilenen yönetim birimlerinden biridir. Yerel yönetimlerde gün geçtikçe demografi, vatandaş beklentileri değişiyor. Birçok politikacı ve yetkililer jeo-politik çevrenin hızla değiştiği bu dönemde, yerel yönetimlerin geleceklerini, vatandaşların isteklerini en iyi yansıtacak

şekilde konumlandırmalarının çok önemli olduğunu ifade etmekte. Peki “stratejik planlama” nedir?

Stratejik planlamanın kavramının tek bir anlamı yoktur. Farklı yorumcular ve yazarlar tarafından farklı ifade edilmektedir. Bazı yorumculara göre, stratejik planlamanın farklı paydaşların dahil olduğu karmaşık bir süreç olduğu söylenebilir. Ayrıca kurumun tüm temel işlev ve görevlerini kapsayan “kapsamlı bir görev bildirim” olarak da nitelendirilir. Özellikle belediye yönetiminde stratejik planlama, onların uzun vadeli çalışma fonksiyonlarıyla, paydaşlarla işbirliği planlarını tarif eder (Kabir, 2007:6)

Kamu sektörüne stratejik planlama ilk defa 20 yıl önce, yerel yönetim sistemine odaklanan kaynakların bir çoğu gibi getirildi. Zamanla stratejik planlama tüm yönetim sisteminde olduğu gibi yerel yönetimlerin de geleceği öngörmesi, tasarlanması, yerel halkın refahı, bölgenin kalkınması ve gelişimi için vazgeçilmez bir projesi haline geldi. Stratejik planlamanın da amacı bir kurumla çevresi arasında uzun vadede düşünülen olumlu bir dengenin sağlanmasıdır. Stratejik planlama bir kurumun hangi kapasiteye sahip olduğunu, hangi işi yaptığını ve niye yaptığını oluşturan ve bu eylemlere yön veren, başlıca karar ve fonksiyonlar inşa eden kurallı ve sistematik bir girişim, eylem planıdır. Aynı zamanda büyük tablo hakkında bilgi toplamak, bu bilgiyi uzun dönemli bir yol belirlemek için kullanmak ve bu yoldaki istikameti belirli amaçlara, hedeflere ve eylemlere çevirmek için düzenli bir süreç sağlar. Planlama fütüristik düşünceyi, objektif analizi, hedeflerin ve önceliklerin öznel değerlendirilmesini, uzun vadede kurumun canlılığını ve etkinliğini sağlayacak gelecek hedeflerin gerçekleşmesi yolunda bir eylem planının belirlenmesidir (Poister&Streib, 2005:45-46). Herşeyden önemlisi kurumun kültürüne nüfus eder, nereye gittiğine ve neyin önemli olduğuna adeta sezgisel bir his yaratır (Osborne&Gaebler, 199:234).

İyi bir stratejinin etkin bir şekilde sunulması gerekir. Beldelerde stratejik planlamanın bulunması veya olmayışı bir belediyenin refahı veya düşüşü arasında bir karar faktörü olabilir. Dahası, bir strateji genellikle bir ön şarttır. Dünyanın her yerinde belediyeler, gelişim hedeflerine ulaşmak için kaliteli bir stratejinin önemini anlamaya başlamışlar. Bugün stratejileri hakkında müzakere etmeye başlamayan çok az sayıda belediye var ve çoğu en azından, ilk, hatta

ikinci veya üçüncü nesil kalkınma stratejisine sahiptir. Stratejisi ile henüz etkili bir şekilde çalışmayı öğrenemeyen bir belediyenin, sahip olduklarını kaybetmesi de muhtemeldir.

İşte günümüz için bu kadar önemli, değişim ve kalkınma için bu kadar vazgeçilmez olan bir modelin Azerbaycan yerel yönetim sistemine uygulanması, bu yönde herhangi bir çalışma, uygulama yapılmaması nedeniyle, bu boşluğu doldurmak için Türkiye örneği esasında hukuki açıdan uygulanabilir bir model önerisinde bulunmak çalışmamıza başlamanın ana nedenlerindedir.

70 yıl süren Sovyet rejimi, bağımsızlığına kavuştuktan kısa süre sonra ülkede oluşan siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, kendi topraklarını korumak için verdiği mücadele, savaş, demografik göç, bir devlet olarak Azerbaycan Cumhuriyetinin ayakta durması için hiç de kolay olmamıştır. Tüm bu yaşananlardan dolayı, Azerbaycan`da ekonomik ve siyasi gelişim, istikrar, yönetim sistemlerinin gelişimi 1995 yılından sonra gerçekleşebilmiştir. Azerbaycan yerel yönetim sisteminin tek yerel yönetim birimi olan belediye sisteminin de ilanı 1995 Anayasası ile gerçekleşse de, ülkede ilk belediye seçimleri 1995 yılında olmuş, 2000 yılından ise belediye teşkilatı olarak faaliyete geçmiştir.

Bugün Azerbaycan güçlü ekonomisi sayesinde bir çok alanda (ekonomi, eğitim, sağlık, banka vb.) stratejik ve kalkınma planları, programları üretmekte ve bu yönde çalışmalarına devam etmektedir. Fakat şimdiye kadar yerel yönetim sistemi ve bu sistemin tek yönetimi birimi olan belediye sistemi ile ilgili herhangi bir uygulama, stratejik plan, program çalışmaları üretilmemiştir. Bizim de bu çalışmaya başlamamızın ana nedeni, bu alanda boşluğu doldurmak, Türkiye örneği esasında hukuki açıdan uygulanabilir bir stratejik planlama modeli önerisinde bulunmakla, bu sistemin gelecek gelişimi, kalkınma hedefi için faydalı olmaktan ibarettir. Çünkü şimdiye kadar Azerbaycan`da yapılan tüm stratejik plan ve programlar, kalkınma projeleri farklı alanları kapsasa da bu yönde herhangi bir uygulama yapılmamıştır. Dolayısıyla, çalışmamızın da esas amacı bugün bir çok ülkede bulunan, kullanılan ve yerel yönetim sisteminin gelecek gelişimi, hedeflerine ulaşması, belde halkının refahı için vazgeçilmez bir model olan stratejik planlama modelini incelemek, analiz etmek, Türkiye örneğine esaslanan model önerisinde bulunmakla, eğitim, sağlık, ekonomi sisteminde uygulananların yanı sıra, yerel yönetim sisteminde de nasıl

uygulanacağını ortaya koymak ve bu yönde önerilerde bulunmaktır. Esas hedefimiz ise, bu model önerisinde bulunmakla, belediye sistemini bugün hızla gelişen bazı komşu dost ülkelerin belediye sistemleriyle rekabet seviyesine getirerek, onu dünya seviyesindeki örnek belediye teşkilatlarından biri haline çevirmektir.

1.1 Araştırmanın Amacı

Batılı devletlerde 30 senedir var olan bir uygulamanın, Türkiye modeline esaslanan bir örneği esasında Azerbaycanın tek yerel yönetim birimi olan belediye sistemine hukuki açıdan uygulanabilir bir model önerisinde bulunmakla, günümüzde birçok açıdan fonksiyon ve görevlerini yerine getiremeyen Azerbaycan belediye sisteminin faaliyetini geliştirmek, bu model sayesinde belediye sisteminin kalkınması, değişimi, aynı zamanda bu sistemden faydalanmak arzusunda olan belde halkının gelecek refahı için önerilerde bulunmak, bu yönde onlara yardımcı olmaktan ibarettir. Dahası, bugün Azerbaycanın bir çok alanında gerçekleşen bu stratejik planlama, değişim ve dönüşüm uygulamalarının yanı sıra, yerel yönetim sisteminde de nasıl uygulanacağını ortaya koymak, yol göstermek, gelişim ve değişime yön vermek, katkı sağlamaktır.

1.2 Araştırmanın Önemi

Araştırmanın Azerbaycan yerel yönetim sistemi için teorik ve pratik önemi büyüktür. Tez araştırması sırasında teklif edilecek teorik ve metodolojik öneriler stratejik planlama hükümleri uyarınca, bölgesel ekonomi ve yönetim teorisinin genişletilmesi ve Azerbaycan belediye sisteminin sosyo ekonomik gelişimini yönetmede bir araç olarak önem arz etmektedir. Araştırmada stratejik planlama esasında ekonomi, kamu yönetimi ve belediye sistemindeki hukuki ve yasal uygulama süreçlerinden örnekler getirilerek, Azerbaycan yerel yönetim sisteminin sosyo-ekonomik kalkınması, gelişim, değişim, kendini yenileme, hizmette kalite, halkın etkin katılımı sayesinde şeffaflık, hesapverebilirliğin sağlanması, denetimin kolaylaştırılmasıyla kaliteli, şeffaf, amaç ve öncelikleri olan, geleceğini modelleştirmeyi bilecek bir yerel yönetim modeli önerisinde bulunmak hedeflenmiştir.

1.3 Hipotez

Araştırmada tavsiye edilen önerilerin uygulanması, Azerbaycanın yerel yönetim birim olan belediyelerde, yönetim ve çalışanlar arasında verimlilik, etkinlik ve şeffaflığı artıracaktır. Aynı zamanda ilgili birimlerde denetimi kolaylaştırarak, halkın etkin katılımını sağlar, yönetimde hesapverebilirliği ve sorumluluğu artırır, hizmette kaliteyi yükseltir. Dolayısıyla, tüm belediye sisteminin sosyo-ekonomik kalkınmasına, halkın huzur ve refahının yükselmesine katkı sağlar.

1.4 Varsayımlar

Araştırmamızda aşağıdaki varsayımlardan yola çıkılacaktır :

- Stratejik planlama yöntemi, yerel yönetim sisteminde etkinlik, verimlilik ve kaliteyi artıran önemli bir yöntemdir,
- Bu araştırma Azerbaycan`da yerel yönetim birimi olan belediye sisteminde kalkınma, değişim ve dönüşüm için önemli bir temel oluşturacaktır,
- Bu araştırmada incelenecek yöntemler ve yasal uygulamaların pratik uygulamalarda faydalı olacağı ve bu alanları yansıtacağı varsayılmıştır.

1.5 Yöntem ve Teknikler

Araştırmamız üç aşamadan ibaret olacaktır. İlk iki aşama teorik aşamalardan, üçüncü aşama ise hukuki özellik ve tekniklerden yararlanılarak, Türkiye örneği esasında Azerbaycanın yerel yönetim birimi olan belediye sistemine hukuki açıdan uygulanabilir bir stratejik planlama modeli önerisinde bulunmak hedeflenmiştir.

1.6 Sınırlılıklar

Araştırma sadece Azerbaycan yerel yönetim birimi olan belediye sistemine hukuki açıdan uygulanabilir bir model önerisinde bulunmayı kapsamaktadır. Merkezi ve diğer yönetim birimleri araştırma kapsamı dışındadır.

Araştırmamız üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümü, “Strateji ve Stratejinin Kavramsal Çerçevesi, Planlama Süreci”ni, ikinci bölümü, “Azerbaycan ve

Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi, Yapısı, Anayasal İlkeleri”, üçüncü bölümü ise, “Türkiye Örneği Esasında Stratejik Planlama Modelinin Azerbaycan Yerel Yönetim Sistemine Hukuki Uygulanabilirliği” çerçevesini kapsamaktadır.



2. STRATEJİ VE STRATEJİK PLANLAMANIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1 Strateji Kavramı

2.1.1 Tanımı, tarihsel gelişimi ve özellikleri

Strateji, kelime olarak, sevk etmek, yönlendirmek, göndermek, taşımak ve izlemek demektir (Dinçer, 2007:16). Strateji sözcüğü, TDK Sözlüğünde “en baştan belli olan ve hazırlanan bir amaca ulaşmak için yola çıkılan yol” ve “bir toplumun veya halklar topluluğunun, sulh veya barış anında benimsedikleri siyasi düşüncelere destek vermek amacıyla siyasi, ekonomik, psikolojik ve askeri güç birliklerini beraber olarak kullanma bilimi ve sanatı” şeklinde ifade edilmektedir (Songür, 2011:5).

Etimoloji köken açısından ise strateji kelimesi Antik Çağlara uzanmaktadır ve iki temele dayanmaktadır. Bunlardan biri Latince “yol, çizgi ve yatak” anlamına gelen “stratum” kavramına, diğeri ise eski yunan generali olan “Strategos”un adından alındığı ve farklı zamanlarda adı geçen generalin mesleğini ve düşüncelerini aydınlatmak için kullanıldığı ifade edilmektedir (Eren, 2005:1).

Strateji, ilk kez askeri alanda uygulanmaya başlamış ve yüzyıllar boyunca bu şekilde kullanılmıştır. Daha sonralar ise işletmecilik ve yönetim alanlarında da uygulanmakla bir disiplin halinde gelişmiştir. Yönetimsel bir kavram olarak strateji, baştan belirlenmiş amaçlar ile onlara ulaşmak için yardım edecek olan araçların birbiriyle olan etkilerini ve bundan kaynaklı tepkilerini barındırmaktadır (Narinoğlu, 2009:99).

Modern anlamda ise strateji kavramı, 1930-1940`lı yıllardan itibaren kendini göstermeye başlamıştır. İktisat ve matematik bilim adamları olan, Oskar Morgenstern ve John von Neumann “Theory of Games and Economic Behaviour” (1944) adlı eserlerinde stratejiyi “şahsi kazançlarını maksimum şekilde elde etmeye çalışan rasyonel davranışlı iki oyuncunun eylemleri” şeklinde belirtmişler (KOSGEB, 2004).

Günümüzde stratejinin artık her alanda kullanıldığı görülmektedir. Strateji ile belirtilmek istenen şey aslında, önceden düşünülen bir hedefe ulaşmak ve bu hedefe başarılı olarak varmak için insanın yanı sıra diğer araçların da birlikte kullanılması sonucu izlenen yol ve yöntemlerdir. Günlük hayatta bile insanlar geleceklerini ilgilendiren bir problemin giderilmesi ile ilgili izlenen yol ve yöntemlerde bu kelimeyi kullanıyorlardır (Çevik, 2001:310).

Strateji kavramı, onun genel tanımı ile ilgili literatürde farklı düşünceler, tanımlar mevcuttur. Onlardan bazıları şöyledir (Narinoğlu, 2009:100): “Strateji baştan belirlenen bir amaca varmak için takip edilen yol, amaçlara ulaşmak için oluşturulan araç, rakip tarafın çalışmalarını gözlemleyerek, sona odaklanan, uzun vadeli, hareketli kararlar toplusu, gelecekte oluşabilecek tüm vaziyetlerin baştan tahmin edilemediği bazı durumlarda acil alınabilen karar şekli, önemli politika ve plan toplusudur”.

Strateji, bir analiz etme sanatı olarak üst yönetim tarafından belirlenen, amaçlarla bağlantılı bir kalıptır; kurumun genel olan bütün amaçlarına hizmet ederek, tüm enerjinin bu amaçlar çevresinde toplanarak kurumun uyum içinde çalışmasını sağlar. Strateji ve plan yapıldıktan sonra üst yönetimin de bunu sahiplenmesi ve bu sisteme dahil olması gerekiyor. Bu gerçekleşirse stratejik amaç ve hedeflere de ulaşılır.

Stratejinin özelliklerini ise şu şekilde sıralayabiliriz (Özeroğlu ve Köse, 2014:63-64): “amaç odaklıdır, günlük rutin karar ve işlerden ayrılır, stratejik kuralları belirler, karmaşık ve dinamik bir kurumda çalışanları cesaretlendiren ve hareketlendirme aracıdır, hedeflere ve başarıya ulaşmayı sağlar, kaynakların ekonomik ve verimli bir biçimde kullanılmasını amaçlar, kurumun çevresiyle gerçekleşen ilişkileri düzenler, rekabet süresi boyunca gerçekleşecek eylem ve alınacak kararların en kısa sürede yapılmasını sağlar, strateji yönetimin kalitesini artırır”.

Stratejinin özellikleri kadar stratejinin ilkeleri de önemlidir. Stratejinin ilkelerini ise şöyle sıralayabiliriz (Narinoğlu, 2009:101): uzun dönemli politikalar üretir, güçlü özelliğe sahiptir, amaç-araç uyumu gerekir, kaynaklar etkin ve verimli şekilde kullanılmalı, esnek ve tedbirli olmayı gerektirir.

Böylece stratejinin özelliklerinden de anlaşıldığı gibi, strateji zamanla oluşur, zamanla değişir ve akıl kullanılarak oluşturulur.

2.1.2 Stratejinin önemi ve yararları

Günümüz dünyasında işletmelerin en esas amacı kaliteli ve verimli bir hizmet sunarak, yöntemin stratejik olarak geliştirilmesi ve bunun sonucunda da işletmenin hedef ve amaçlarına ulaşmasıdır. Bu ise her alanda değişen ve bu değişimlere ayak uydurabilen işletmelerin uzun vadeli vizyon kapasitesi sayesinde gereken stratejik eylemlerin belirlenmesi sonucunda işleme konmasıyla mümkündür (Güçlü, 2003:62).

Stratejik düşünce sahibi olmak, çevreyi analiz ederek gelecek tahmininde bulunmayı kazandırır. Strateji kuruma: kendini analiz etme fırsatı verir; bir kurum olarak nasıl olduğu ve hangi vaziyette bulunduğu bilgisini verir. Strateji kurumun kendisinin ve alt kademelerinin güçlü ve zayıf taraflarını, yönetme şekillerini, yönetimin değer, tarz ve önyargılarını belirleme olasılığı sağlar. Strateji, kurumda ortak amaç yönünde tutarlı olmayı kazandırır. Strateji, sıkı bir koordinasyon ve hedefler birliği anlamını taşımaktadır (Gözlükaya, 2007:8).

Faydalı bir stratejiye sahipseniz, pişman olacağınız karar alma riskiniz minimuma inmiş demektir. Çünkü güzel bir strateji kuruma, inceleme ve dönüşüm faaliyetlerini önceden planlama zorunluluğu sağlar (Eren, 2005).

Stratejinin işletmeye sağlayabileceği yararları kısaca aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (Cihangir, 2015:8-9): “Strateji herşeyden önce çevreyi değerlendirme, geleceği tahmin etme imkanı verir, kurumun çevreye uyumunu ve uzun dönemli yaşayabilirliğini sağlar, kuruma kendi kendini değerlendirme imkanı verir, kurum içinde bütün olarak ortak amaca yönelme ve tutarlılık sağlar, strateji ve politikalar faaliyetlere yön verir, planlar için çerçeveler oluşturur, strateji yönetimin kalitesini artırır, fırsatlardan yararlanmağı, tehlikeleri zamanında fark etmeğı sağlar” .

Stratejinin sağladığı bu önemli özelliklerin gerçekleşmemesi veya eksik olması hem kurum hem de cemiyet için olumsuzluklar, gerilemeler getirebilir. Dolayısıyla günümüzde strateji ve onun yöntemlerinin her alanda kullanılması, ondan faydalanması cemiyete ve devlete her alanında katkı sağlar, geliştirir ve güçlendirir.

2.2 Planlama

2.2.1 Planlamanın tanımı

20.yüzyılın ortalarına doğru, özellikle II.Dünya savaşı sonrasında büyüyen ekonomiler gelişen şirketlerin rakipleriyle rekabet edebilmeleri gelecekteki öngörebilme isteklerini artırmıştır. Bunun sonucunda 1960-1970’li yıllarda planlama çalışmaları zamanla çoğalmış, planlama kurumun önemli işlemleri durumuna gelmiştir (Gönültaş ve Erkan, 2012:8).

Planlamanın temelini oluşturan plan, bir karar yada kararlar bütünüdür. Bu kararların özelliği, gelecekte gerçekleştirilmesi düşünülen belli koşullara ulaşmaktan geçer. Dolayısıyla, bütün olarak baktığımızda ‘‘plan, bugünden başlayarak, gelecekte varmak istediğimiz nokta ve gerçekleştirmek istediğimiz kararlar bütünüdür’’ şeklinde ifade edilebilir. Planlama ise kurumun amaçlarını belirleme, bu amaçlara varma yolunda stratejiler üretme, kurumdaki elemanların koordinasyonunu sağlama için oluşturulan süreçtir (Demir ve Yılmaz, 2010:71).

Diğer bir bakış açısına göre ise plan, geniş anlamıyla yönelecek yol ve davranış biçimi olarak tanımlanırken; planlama amaçlarla araçların ve bunlar arasındaki fırsatların seçimi veya aydınlatılması şeklinde tanımlanır (Özalp, 1975:21).

Plan neyin, nasıl, niçin, ne zaman, nerede ve kim tarafından karar verilmesine bağlı olarak şu faydaları sağlamaktadır (Gönültaş ve Erkan, 2012:7-8): Zaman ve emek kaybının önüne geçer, yönetenlerin düşüncelerini amaca yöneltir, ortak çaba gerektirir, hedeflenen amaçları gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusunda denetler, daha zeki üsul ve ilkelerin geliştirilmesini sağlar, yetkilerin devr edilmesini kolaylaştırır, kontrol sırasında kullanılacak standartları ortaya çıkarır.

Bu faydalarından dolayı, en zayıf planlama bile plan yapmaktan iyidir.

Ayrıca planlama, yönetimdeki en başta ve en önemli işlemdir. Bunun sayesinde kurumda kademelerin ne iş yapacağı, onlardan neler beklendiği, çalışanların yetenekleri, yapacakları işin özellikleri belirlenir. Böylelikle herkes ondan ne beklenildiğini bilir ve kurumda uyum ve koordinasyon sağlanır. Bu da o demektir ki, plan bir sonuç olurken, planlama da bir süreç oluşturur. Bu süreç

ise kurumun üst yöneticilerinin veri toplama ve çalışma sürecidir (Aydın, 2012:21).

2.2.2 Planlamanın önemi ve amacı

İnsanlar ister günlük hayatlarında, isterse de iş hayatında her zaman diğer kurumlara fark atmak için zamanın koşulları doğrultusundan küçük ve önemli stratejiler ve planlar yaparlar. Bildiğimiz gibi planlamanın gelecek üzerinde birtakım önem ve değerleri vardır ki, bu değerleri de şöyle açıklayabiliriz (Özeroğlu ve Köse, 2014:70):

- Planlama zaman israfını ve gereksiz işleri azaltır.
- Yönlendirme, izleme ve değerlendirme yapar .
- Analiz yapmak, sorgulamak ve yerine getirilmeyen şeyleri tespit etmek ve gereğini yapmak gibi özellikler amaca ulaşmak yolunda önemli olan şartlardandır.

Bundan başka planlamanın işletmelere de getirdiği birçok yararlar bulunmaktadır ki , bu yararların da başlıcaları şunlardır :

- Planlama yöneticinin sistemli olarak geleceği düşünmesine yol açar, dikkatleri amaca ve bunun gerçekleştirilmesine yöneltir (Mucuk, 2008:82).
- Yöneticinin ileriye görme yeteneğini geliştirir.
- Emek, sermaye ve zaman gibi kaynakların daha tasarruflu kullanımını sağlar.
- Faaliyetlerin daha iyi koordinasyonuna imkan verir.

2.2.3 Planlamanın özellikleri

İlk önce belirtmek gerekir ki, bir planın etkili olabilmesi için belli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikler şöyledir (Aydın, 2012:24):

- Öncelikle bir planlama zamanı üst yönetim destek vermeli, diğer birimler ise katılımçılık sağlamalıdır.
- Plan, kurumun amaçlarına bağlı olmalıdır.
- Diğer şekilde plan başarısızlıkla sonuçlanır
- Plan, basit ve herkes tarafından anlaşılır bir şekilde hazırlanmalıdır.

- Karmaşık bir dille hazırlanmış plan sonuca ulaşmada problem yaratabilir.
- Plan esnek olmalıdır.
- Değişen koşullara uygun olmalıdır. Bundan dolayı sürekli denetlenmeli günün koşullarına ayak uydurmalıdır.
- Planlarda görev dağılımı dengeli olmalıdır.
- Görev dağılımı dengeli olmazsa çalışanlar arasında huzursuzluk yaşanabilir.
- Planlar sonuçlanabilecek ve mantıklı bir biçimde hazırlanmalıdır.
- Gerçekleşmesi mümkün olmayan hedefler çalışanların çalışma istek ve güvenlerini kaybetmelerine neden olabilir.
- Plan yapılırken eşgüdüm olmalıdır (Cihangir, 2015:13).
- Farklı uzmanlık dallarının ortak bir çalışma yürütmesiyle hazırlanan planlar güvenilir planlardır ve başarılı sonuca ulaşmamıza yardım eder.
- Plan, optimal bir süreyi kapsamalıdır.
- Şöyle ki, süreyi kısaltarak yararı azaltabilirken, süreyi artırarak da tutarlılığı azaltabiliriz.
- Planın hazırlama ve uygulama aşaması rasyonellik ilkesine uygun olmalıdır.

Yani fazla masraf gerektirmemelidir.

2.2.4 Planlama süreci

Planlar, kısa, orta ve uzun vadeli olarak belli süreli zaman için hazırlanır. Kısa süreli planlar, 1 yıla kadar; orta süreli planlar 1-5 yıla kadar ve uzun süreli planlar ise 5 yıldan fazla çoğunlukla 10-15 yıllık dönemi kapsar.

Planlama sürecine gelirsek ise, genel olarak bu süreç 6 aşamadan oluşmaktadır (www.ekodialog.com/konular/planlama-nedir-planlama_sureci.html., 10.04.2018):

- Amaçların Saptanması.

Planlamada işletmenin ana amaçları ile ikinci derecedeki amaçlarının belirlenmesi çok önemlidir. Kurumun ana amaçlarını başkan, yönetim kurulu, ortaklar (hissedarlar) belirler. Ana amaçları destekleyen ikinci dereceli amaçlar

ise, genel olarak başkan yardımcılarını, yöneticiler ve uzmanlar tarafından belli olur. Bir kurumun kazancını en yüksek dereceye çıkarmak isteği ana amaç, etkili bir pazarlama ve üretim kurumunun yaratılması ise ikinci dereceli amaçlara örnek gösterilebilir.

- Olanakların Araştırılması (Stratejik Planlama Süreci)

Bu aşamada, kurumun hem dışında (çevresinde) ve hemde kurum içindeki hangi veri ve bağlantı ve verilere sahip olduğu araştırılır (araç, gereçler, malzemeler, finansal güç, bilgiler). Bunu aydınlatmak için kurum dışı veri ve bilgiler toplanılır ve değerlendirilme yürütülür.

- Seçeneklerin Belirlenmesi ve Karşılaştırılması

Bu aşamada başlıca seçenekler araştırılarak belirlenir ve daha sonra da bu seçenekler içinden seçim yapmak adına onlar birbirleriyle karşılaştırılır.

- En Uygun Seçeneğin Belirlenmesi

Bu aşamada, belli olan seçeneklerin amaçlara daha çok uygun olanı seçilmekle beraber, plandan vazgeçme ya da erteleme gibi olumsuz seçenekler de olabilir. Daha az emek, harcama ve zaman gerektiren seçimler en isabetli seçenektir. Aynı zamanda birden fazla seçeneğin seçilmesi gibi bir karara da varılabilir.

- Plan Hedeflerinin Saptanması

Bu aşamada ise, asıl olan planlarla beraber, dönemlik (yıllık, aylık) ikinci derecede planlar ve programlar da hazırlanır. Bu uygulamalarda kapsam içine alınacak dönem ve bu döneme ait amaç ve hedefler şeffaf bir biçimde açıklanmalıdır. Bu aşamayı işi yürüten kişiler üstlenmelidir.

- Planın Denetimi

Planlama sürecinde son aşama, plan uygulamasından alınan sonuçların planda saptanan hedeflerle karşılaştırılması ve arada olumsuz bir fark varsa bunların hangi önlemlerle nasıl giderilebileceğinin belirlenmesidir. Uygulama sırasında beklenen durumla varılan sonuçlar zaman zaman kontrol edilmezse ve düzeltilmezse, plan sadece dilek ve istekleri gösteren bir belge niteliği taşır.

2.3 Stratejik Planlama

2.3.1 Stratejik planlamanın tanımı ve tarihsel gelişimi

Literatürde stratejik planlama ile ilgili farklı tanımlar mevcuttur. Bu tanımlardan birine göre stratejik planlama ileriye doğru bakma ve ileriye düşünmedir (Ergun ve Polat,1984:215). Diğer bir bakış açısına göre ise, stratejik planlama kurumun bugünü ile varmak istediği yer arasındaki yolu ifade eden, uzun dönemli ve geleceğe yönelik bakış açısı taşıyan, örgütün ne olduğunu ortaya koyan ve yol gösteren bir disiplindir (Narinoğlu, 2009:205).

Bu bağlamda stratejik planlama (Aydın, 2012:31): “Sonuçların ve değişimin planlanması olarak gerçekçi ve kaliteli yönetim aracıdır, hesap verebilirliği ve katılımcılığı artıran bir yaklaşımdır”.

Stratejik planlama sistemli bir yapı olduğu için genellikle üç temel soruya cevap arar (Demirdizen, 2012:3): “Bir kurum olarak biz neyiz ? Ne olmak istiyoruz ? Hedeflerimize nasıl ulaşabiliriz?”

Dolayısıyla stratejik planlama, örgütün faaliyet kalitesini ve çalışma gücünü daha da artırmayı hedefleyen, gelecek vaad eden ve bu yöndeki istikametini koordine eden bir sistem olarak anlaşılmaktadır. Stratejik planlama aynı zamanda uzun vadeli hedefleri olan ve bu hedeflere ulaşmak için de kendine özgü programı, koordinasyon ve misyonu, gelişim stratejisi, iş sistemi ve programlararası bağlantıları olan büyümeye ve gelişime yönelik bir sistemdir.

Stratejik planlama kavramı yönetim literatürüne 1970’li yıllarda girmiş ve değişik amaçlar için kullanılmıştır. Bu amaçları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz: yönetime ait uzun vadeli hedefleri kararlaştırarak hedeflere ulaşmayı sağlamak, yönetime rehberlik ederek, bu yönetimin kontrolü için bir sistem oluşturmak, kurumsal hiyerarşinin her aşamasında iletişime hizmet ederek, kurumun ihtiyaç olarak gördüğü tüm yönetsel beceri ve perspektiflerin geliştirilmesine yardımcı olmak, yönetimde yaratıcı gücün artmasına katkı sağlamak (Demirdöğen, 2004: 47) .

Stratejik planlama 1980’li yıllarda tartışılmaya başlasa da uygulamaya 1990’lı yıllarda ABD’de girmiştir. ABD’de bu uygulama 1993 tarihinde “Hükümet Performansı Sonuç Kanunu” (Government Performance Results Act) sayesinde

gündeme gelmiştir. Bu kanunla tüm kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik plan ve performans programlarının uygulanması zorunluluğu getirilmiş, yönetimde büyük değişimlerin yaşanmasına sebep olmuştur (Övgün, 2010:182).

Stratejik planlama ile ilgili ABD örneğinde önemli konulara değinilen noktalardan biri de Al Gore'nin önerilerini içeren “Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetli Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması” adlı rapordur. Burada, kırtasiyecilik sorununun giderilmesi, önceliğin vatandaşa verilmesi, çalışanlara sorumluluk yüklenmesi ve gereksiz işlemlerin kaldırılması gibi 4 temel noktaya değinilmiştir. Türk kamu yönetiminde ise stratejik planlama kavramı ilk defa Dünya Bankası ile yapılan bir anlaşma sonucunda gündeme gelmiştir. 1995 tarihinden sonra Dünya Bankası ulusal planlama, devlette harcama, bütçe ve kamuda personel kurumunun değişimine yönelmiş, devletin hem yapısal hem de işlevsel olarak değişimini amaçlamıştır (Övgün, 2010:182-184).

Stratejik planlamanın tarihi gelişimi ile ilgili Erkut farklı görüş bildirmiştir. Ona göre stratejik planlamanın gelişim süreci aşağıdaki gibidir :

Çizelge 2.1: Stratejik Planlamanın Tarihi Gelişim Süreci

1930	Para Planlaması (Bütçe)
1950	İş Planlaması (Operasyon)
1960	Hedef Planlaması
1965	Şirket Planlaması
1970	Yol Planlaması (Strateji)

Kaynak: Erkut (2009:24)

Sonuç olarak tarihi açıdan incelediğimiz zamanı stratejik planlama kavramının, özellikle de strateji tanımının daha eski zamanlara dayandığını, tarihte farklı alanların daha iyi gelişimi için doğan ihtiyaçları karşılamak, gelecek planları hedeflemek ve bu hedeflere ulaşmak için böyle bir sistemin doğuşunu ve

gelişimini görebiliriz. Nitekim özellikle 80'li yıllarda Sovyetler Birliğinde bu kavramın tartışılmaya başlaması da ileriye dönük gelişmeye ve geliştirmeye çalışan bir yapının ve daha sonra ABD'nin bu sistemi uygulamaya koymasıyla stratejik planlama sisteminin ne kadar önemli olduğu gerçeği kanıtlanmıştır.

2.3.2 Stratejik planlamanın amacı, önemi ve özellikleri

Günümüz itibariyle çevremiz çok hızlı bir biçimde değişime uğramaktadır. Buna göre de stratejinin esas amacı olarak kurumun kaynak ve beceri ölçülerinin çevreye uyumunun sağlanması gerekir. Strateji hiç durmadan değişen, belirsiz ve risk taşıyan bir çevrede kurum için bir yol gösterici nitelikte olacaktır. Bundan dolayı, kurumların başarısız olmasının nedeni stratejinin olmaması veya düzgün benimsenmiş olmamasıdır (Bayrak, 2013: 23).

Stratejik planlamanın diğer bir esas amacı örgütsel ve çevresel şartların bilincinde olarak kurumun geleceğine yönelik bir yol çizmektir. Stratejik planlama zamanı, kurumun hedeflediği amaçlara rahat varabilmesi için gereken yollar, stratejiler ve kaynaklar kullanılır. Stratejik planlama kurumun büyümesi, sürekliliğinin sağlanması ve güçlü olması amacına yöneliktir (Özgüner ve Özgüner, 2015:441). Stratejik planlama dinamik, süreklilik arz eden, değişim kapasiteli, geleceğe yönelik hedeflere ulaşmayı amaçlayan bir sistemdir. Bu sistemle bütün şartlar gözden geçirilerek en doğru kararın alınması sağlanır (Ertan, 2010:12).

Stratejik planlamanın ana amaçlarından biri de işletmeyi veya kurumu geleceğin belirsizliklerinden kurtarmak, önünü görmesini ve öngörmesini sağlamaktır. Bütün bunlardan başka stratejik planlamanın aşağıda belirtilen diğer amaçları da mevcuttur. Bunlar (Narinoğlu, 2009:207): liderlere ve yöneticilere stratejik düşünce ve davranış kazandırmak, kurumun iç ve dış çevresiyle olan iletişimini sağlamak, kurumun kimliğini kazandırmak, kurum sanatının gelişimini sağlamak, kurumu çevre şartlarında canlı, güçlü, esnek ve dinamik tutmak, kaynakları etkin ve verimli kullanmak, sorumluluk bilincini, takım çalışmasını güçlendirmek, memnuniyeti artırmak.

Dolayısıyla, genel olarak özetlersek stratejik planlama, örgütü geleceğe hazırlayan bir süreç, bu süreçte mevcut riskleri azaltmaya yarayan bir araç, bunlarla beraber yöneticileri eğiten bir pratik ve onlara örgütün geleceğine

yönelik karar ve eylemlerinde yol çizen, ışık tutan, gerçek bir bakış açısı kazandırabilen bir sistemdir (Cihangir, 2015:16-17).

Küreselleşmenin hüküm sürdüğü günümüzde stratejik planlamanın bütün alanlarda önemi büyüktür. Yönetim biliminin temelini oluşturan planlama herşeyin değişken olduğu dünyada hızla değişen teknoloji hayatına uyum sağlamağı düzenleyen etkili sistemlerdendir. Değişimin önünde var olma mücadelesi veren kurumlar başarılarını korumak için yönetimlerini planlama temeline dayandırmak durumundadırlar (Ertan, 2010:13).

Modern devlet anlayışına sahip ülkeler bütün sorunların çözümünü üstlenemezler de toplumsal, ekonomik, teknolojik, siyasal, kültürel ve bilimsel kaynakların koordine şekline sağlamak zorundadırlar. Bu zorunluluk hem kamu yönetiminde hem de diğer yönetim sistemlerinde “Stratejik düşünme”, “Stratejik planlama” ve “Stratejik yönetim” gibi yeni arayışları ve bu arayışların önemini gündeme getirmiştir (Çomaklı ve diğerleri., 2007:44).

Stratejik planlamanın önemli olmasının diğer nedeni kurumu sistemli çalışan bir düşünceye yönlüyor olmasıdır. Günlük kararlarla yönetilen örgütler yok olma tehlikesiyle karşı karşıyadırlar. Fakat stratejik planlama ile yönetilen kurumlar kendilerini yenilik ve değişime hazırladıklarından bu etkilerden zarar görmezler

Bundan başka stratejik planlama yetki devrini kolaylaştırır. Planlamaya katılan farklı yönetim kadrolarının sorumluluklarını canlı tutur. Stratejik planlama emek, sermaye ve zaman gibi kaynakların daha düzgün kullanımı sayesinde onlara tasarruf sağlar (Özgüner ve Özgüner, 2015:441-442).

Stratejik planlama örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına yön veren ve yol gösteren disiplinli bir eylemdir. Bundan dolayı da stratejik planlama kusursuz bir sonuca varmak için detaylı bilgi toplama, stratejik alternatifler geliştirme, araştırma ve şuan ki kararlarının gelecek sonuçları üzerine dikkat ve önem gerektirir (Eryiğit, 2013:154).

Yönetimin temel araçlarından biri olarak kabul gören stratejik planlamanın özelliklerini incelediğimiz zaman bu stratejinin tüm yönlerinin inceliklerini bir daha aydınlatmış oluruz. Bu özelliklere göre stratejik planlama (Narinoğlu, 2009:208): yönetim süreçlerini her aşamada ele alır; sonuçların planlamasıdır; sonuçlara odaklanır; gelişim planlaması olarak gelişimi destekler ve geleceğe

yöneliktir; gerçeklere dayalı, iç ve dış çevre şartlarını dikkate alır; yönetim disiplininden beklenen bütün özellikleri sağlar; katılımı sağlar; oluşturduğu vizyon, yol ve yöntemlerle gelecekte nerde olmak istediğini açıklar; dinamiktir, değişim şartlarına uyum gösterir; ekip halinde çalışmayı gerektirir, fazlasıyla veri ve bilgi kullanır; uzmanlığa dayanır; kaliteyi arttırır, kurumun her kademesinde stratejik düşünme, karar alma ve eyleme geçmeyi öngördüğünden mükemmelliği getirir.

Yukarıda belirtilen özelliklerle beraber stratejik planlama, ayrıca kente özgü olmalıdır. Yani her kentin yaşam alanı farklı olduğu için, stratejik planlar kente amaç, hedef koyar, strateji belirler ve kaynak ayırır. Bu sayede kentsel gelişim, büyüme ve farklılık yaratılarak stratejik planlara bir anlam yüklenmiş olur (Narinoğlu, 2009:208).

2.3.3 Stratejik planın yararları

Stratejik planlamanın yönetime ve örgütlere çok büyük yararlar sağlayabileceği konunun birçok uzmanları tarafından ifade edilmiştir. Bu yararlardan en önemlileri ise şunlardır (Demirdizen, 2012:4) :

- Birinci yarar, stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğinin geliştirilmesidir. Bu yarar, kurumun hem iç hem de dış çevresinin yanı sıra diğer önemli faktörler hakkında bilgi toplamak, kurumun bu konuda bilgi seviyesini artırmak gelecek düşüncelerini daha iyi belirlemek ve kurum seçimlerini önceliklere göre tasarlamak rolünü icra etmektedir.
- İkinci yarar olarak, stratejik planlamanın kararalma konusundaki iyileştirme sağlama özelliğidir. Esas dikkatini kurumun karşısına çıkan hayati meseleler ve zorluklar üzerine toplayan stratejik planlama, bu sorunlarla ilgili ne yapılması ve nasıl çözüme kavuşturulması gerektiğine yardımcı olur. Bu şekilde davranarak stratejik planlama, kuruma amaç ve hedef belirlemede ve bunu net bir şekilde ifade etmelerinde, gelecek yönümlü karar almada, elle tutulur ve gözle görülür derecede tutarlı dönüşüm ve değişim geliştirmelerinde yardımcı bulunur.
- Üçüncü yarar olan kurumsal duyarlılığın geliştirilmesi ve performans baştaki iki yarardan oluşmaktadır. Stratejik planlamayı hayatlarına alan kurumlar esas kurumsal meseleleri belirlemeye ve açıklamaya cesaret ederek, hem

içerideki ve hem de dışarıdaki talep ve isteklere mantıklı bir şekilde cevap verir, durmadan gelişen olayları sistemli bir şekilde çözmek yönünde ilerlerler. Önemli olan düşünmekten çok, stratejik düşünmek ve davranmaktır.

- Son olarak, stratejik planlama kurum çalışanlarına direkt fayda sağlayarak, politik düşünceyle iş yapanlar ve esas karar verenlerin sorumluluk ve görevlerini daha da iyi yapmalarına, kurum üyeleri arasında grup çalışmalarını ve bu konuda uzmanlıklarının güçlendirilmesine fayda sağlarlar.

Bu yararların dışında stratejik planlama (Narinoğlu, 2009:209) : “Plan, program ve bütçe sürecine yardımcı olur, yönetimde etkinliği sağlar, kurumlarda orta ve uzun vadeli hedeflere yoğunlaşmayı sağlar, vizyonunu sürekli yenileyerek değişim, gelişim ve adaptasyon sağlar, hizmette kalitelilik, etkinlik ve verimliliği çoğaltır ve güçlendirir, plan, program ve uygulamalarda performans sağlar, kontrol ve denetimi kolaylaştırır, sistemli olarak veri toplamayı ve sonuçları müzakere etme adeti kazandırır, yönetimde katılımı geliştirir”.

2.3.4 Stratejik planlama – stratejik yönetim ilişkisi

Stratejik planlama bakımından çok yeni bir kavram olan stratejik yönetim, kurumun hedeflerine varması için alınan kararlar bütünü, uygulanma ve değerlendirme sanatı ve bilimi şeklinde ifade edilmektedir. Stratejik yönetim genellikle stratejik planlamanın devamı olarak ele alınır ve bu iki kavram karıştırılarak birbirilerinin yerine kullanılır. Ancak birbirilerinin eş anlamlısı değildirler. Bu karışıklığın sebebi uygulama ve kontrolle ilgili planlama işlemlerinin aynı zamanda stratejik planlamanın işlevi olmasından kaynaklanmaktadır (Cihangiroğlu,2015:20).

Stratejik planlama kavramı ile uygulamanın işlemlerinin aynı çatı altında birleştirilmesi, stratejik yönetimin varlığını oluşturmaktadır. Stratejiler üretilerek çevre ve kurum analizlerinin yapılması, bu uygulamaların hayata geçirilmesi ve sonuçlanması ile ilgili tüm süreçler stratejik yönetimi kapsamaktadır. Stratejisi olmayan kurumlar ise amaçlarını gerçekleştiremez, etkin ve verimli kaynak kullanımı yapamaz. Kurumun var oluşunu devam ettirmek ve gelişmeler elde etmek sadece stratejik yönetim sayesinde

mümkündür. Stratejik planlama da bir yönetim şeklidir (Özeroğlu ve Köse, 2014:75).

Bazı kaynaklar stratejik planlamanın, dış çevre kaynaklı olarak yapıldığını ve arzu edilen amaçlara ulaşmak için de dış çevre unsurlarını stratejik düşünceyle inceleyerek gelecek formülasyonu yapmağa çalıştığını ifade etmektedir. Bu yazarlara göre, stratejik planlama stratejik yönetimin omurgası olan bir süreci yönetmektedir ve onu temel olarak düşünmek lazımdır. Aynı zamanda, stratejik planlama ve stratejik yönetim aynı demek değildir, stratejik planlama stratejik yönetimin temel elemanıdır. En iyi stratejik kararlar almaya dikkat eden stratejik planlamadan farklı olarak, stratejik yönetim en iyi stratejik sonuçlar elde etmeye dikkat etmektedir (Songür, 2011:14).

Bu yaklaşımlara dayanarak, stratejik planlamayı hem stratejik yönetimin oluşumundan önceki esas aşama olarak, hem de stratejik yönetim sürecinin ilk etabı olarak var olduğunu söyleyebiliriz. Stratejik yönetim sadece stratejik planlamadan ibaret değildir, daha geniş bir süreçtir. Stratejik yönetim; plan hazırlayarak onları uygulayabilme, bu uygulama için gereken kaynak yönetimi sağlama, kurumun yapısı, yönetim biçimi, kültürü, yaratıcı liderlik düzeyi, sonuçları izleme, değerlendirme ve kontrol etme eylemlerinin bütününe kapsamaktadır. Dolayısıyla, stratejik planlamayı da kapsayan stratejik yönetim onunla sınırlı olmamakla beraber, stratejik planlamanın sadece planlama faaliyetinden ibaret olduğunu varsayaraktan, geride kalan diğer işlemleri (kaynak dağılımı ve bütçe, bilgi yönetimi, değerlendirme, kontrol ve performans yönetimi) kapsamaz. Çünkü bu işlemler yönetim faaliyetinin işlemleridir. Bundan dolayı, stratejik yönetimi stratejik planlamayla beraber diğer yönetim faaliyetlerini de içinde barındıran, kurumun uzun vadeli stratejik bakış açılı yönetim şekli olarak nitelendirebiliriz (Songür, 2011:14-15).

2.4 Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama, değişim yönetimi için uygulanan düzenli yaklaşımlar bütünüdür ve stratejik uygulamalar sürecinin sonucunu oluşturmaktadır. Kurumun kendi misyon, vizyon, paydaş ve çevre beklentilerini gerçekleştirmek için, bazı yönetim süreçlerini hayata geçirmesi gerekir (Gözlükaya, 2007: 42).

Stratejik planlama, üst düzey yönetim tarafından yürütülmeli, sadece stratejik kararlara odaklanmalı ve bu kararlar da kurumun bütünüyle ilgili olup uzun bir dönemi kapsamalıdır. Stratejik planlamada adımlar genel olarak üç karakteristik özelliğe sahip olmalıdır :

- Ender olmalı: Basit ve sıradan olmamalı, örneği bulunmamalıdır.
- Sonuç odaklı olmalı: Büyük kaynaklar gerektiren başarıya odaklı olmalıdır.
- Öncül olmalıdır: Daha küçük planlama süreçleri için örnekler teşkil etmeli ve kurumun geleceğine yönelik eylemleri öngörmelidir (Koçer, 2016: 23).

Stratejik planlama sürecine katılan görevlilerin dört temel soruya cevap bulması gerekir. Bunlar: “Neredeyiz? Nereye ulaşmak istiyoruz? Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz? Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” gibi sorularıdır.

<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve Programlar • Paydaş Analizi • GZFT Analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel İlkeler 	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> • Arzu edilen gelecek 	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> • Orta vadede ulaşılacak amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler 	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri 	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> • Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme 	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none"> • Raporlama • Karşılaştırma 	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none"> • Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi 	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Şekil 2.1: Stratejik Planlama Süreci

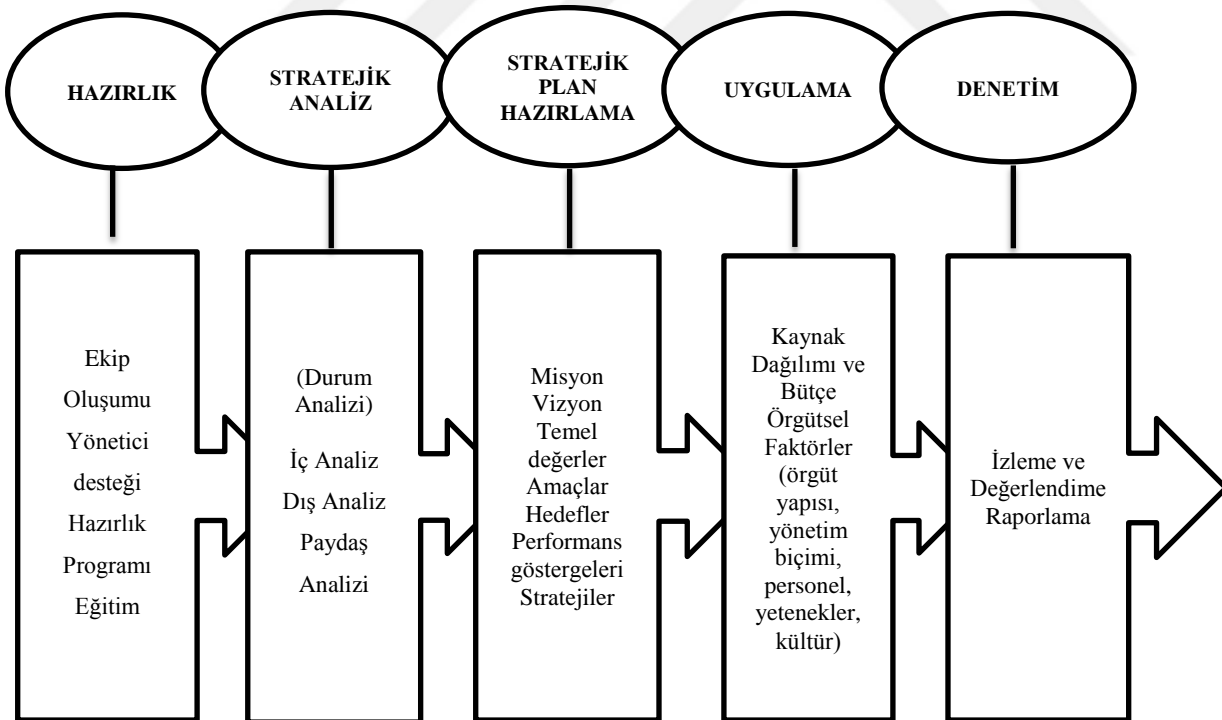
Kaynak : Kamu Kurumları İçin Stratejik Plan Hazırlama Klavuzu

Yukarıdaki tablo`da da görüldüğü gibi “neredeyiz?” sorusunun cevabı aranırken durum analizi yapılması gerekir. “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusunun cevabı misyonun, vizyonun, stratejik amaçlar ve hedeflerin belirlenmesinden geçmektedir. Gerçekleştirilecek faaliyetler ve projeler, “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız?” sorusunun cevabı olup, “başarımızı nasıl takip edip

değerlendirir”eçimize izleme, değerlendirme ve performans ölçümü cevap vermektedir (Demirdizen, 2012: 6).

Tüm bu aşamalardan önce stratejik planlama sürecinin başarılı sonuçlanması için yönetimin ve bu süreçte görev alanların yapmak zorunda olduğu bazı adımlar bulunmaktadır. Ön planlama olarak da nitelendirilen hazırlık aşaması`ndan sonra başarmak için yapılan adımlar şöyledir:

- Dış çevrede var olan fırsat, tehdit ve zorlukları analiz etmek,
- Kurumun zayıf ve güçlü yönlerini analiz etmek, misyon ve amaçlarını yapılandırmak ve geliştirmek,
- Stratejiler üretmek ve bu stratejileri kurumun zayıf ve güçlü yönleri ile, aynı zamanda fırsatlar ve tehditlerle karşılaştırmak,
- Stratejileri uygulamak,
- Kurumun amaçlarına ulaştığından emin olmak için kontrol sürecini geçmek (Koçer, 2016: 23).



Şekil 2.2: Stratejik Yönetim Süreci

Kaynak: N.Songür , “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, s.32

2.4.1 Hazırlık aşaması

Stratejik planlama süreci başlatıldıktan sonra ilk yapılması gereken stratejik planlama ekibi kurmaktır. “Stratejik planlamanın organizasyonu” olarak adlandırılan hazırlık sürecinin en önemli adımı ekip kurulmasıdır. Çünkü, yöneticiler ancak doğru ekipleri oluşturarak doğru stratejilerin yaratılmasını sağlayabilirler. Ekip kurulduktan sonra öncelikle hazırlık çalışmaları yapılmalı, planın aşamaları, bu aşamalarda yapılacak faaliyetler ve süreleri belirlenmelidir (Songür, 2011: 33).

Stratejik planlama, kurumdaki ve kurum dışındaki değişik görev ve sorumluluklara sahip insanların, kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütlerini biraraya getirerek, tüm kurumda sahiplenme ve katılımcılığı sağlayan, zaman gerektiren bir dönüşüm noktasıdır. Stratejik planlama uygulamalarına başlamadan gereken hazırlık işlemlerinin titiz ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi başarıya götürebilecek bir önkoşuldur. Oluşabilecek aksaklık ve sorunların zamanında tahmin edilmesi ve önlem alınabilmesi için esneklik sağlanması gerekmektedir (Demirdizen, 2012:6).

Temel olarak stratejik planlama hazırlığı aşağıda belirtilen beş aşamada sağlanmaktadır (Demirdizen, 2012:6): Planın sahiplenilmesi; Planlama sürecinin organizasyonu; İhtiyaçların tespit edilmesi; İş planlarının oluşturulması; Hazırlık çalışma programlarının yapılması.

- Planın Sahiplenmesi:

Stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için tüm yönetim ve çalışanların bu planlamayı benimsemeleri gerekir. Stratejik planlama kurumda sadece bazı birimlerin değil üst yöneticiden başlayarak tüm grubun sahiplendiği bir çalışma olmalıdır. Bundan dolayı çalışma boyunca üst yönetimin desteği ve yönlendirmeleri eksiksiz olmak zorundadır. Yöneticiler, stratejik planlama uygulamalarını benimsediklerini kurum çalışanlarını açık bir şekilde göstermeli sahiplenme duygusunu aşılmalıdır (Bayrak, 2013: 24-25).

- Planlama Sürecinin Organizasyonu:

Stratejik planlama süreci kurum içinde en üst yöneticiden alt kademeye kadar bütün çalışanların katılımcılık ruhu ve planlama yaklaşımlarını kapsayan bir süreçtir. Bu süreçte esas görevliler ve onların sorumlu oldukları görevler

belirlenmelidir. Stratejik planlama grubunun koordinatör birim, üst yönetici ve stratejik planlama ekibinden oluşması gerekmektedir.

Koordinatör birim, stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonunu sağlar. Stratejik planlamanın hazırlık sürecine dahil edilmeyen koordinatör birim, toplantıların organize edilmesi, iç ve dış iletişim sisteminin sağlanması ve belge yönetimi gibi destek hizmetlerini yerine getirir.

Kurumda stratejik planlama çalışmalarının başladığını bir iç genelge ile ilan eden üst yönetici, kurumun stratejik plan hazırlık ve uygulanma işlemlerinden bakana; yerel idarelerde ise kendi meclislerine karşı sorumluluk sahibidirler. Stratejik planlama uygulamalarına her zaman destek olmak zorunda olan üst yönetici bazen stratejik planlama ekip çalışmalarına katılarak kendi destek ve yönlendirmelerini göstermek zorundadır. Kurumun misyon, vizyon ve ilke belirleme çalışmalarına katılmak zorunluluğu olan üst yönetici stratejik planlama ekip başkanlığı görevini de üstlenebilir.

Stratejik planlama sürecinde bütün etapları yönlendirmek zorunda olan planlama ekibini, amaca uyumlu şekilde kurmak, stratejik plan çalışmalarını başarıya götürebilir. Proje ekibinin kurulması, uygulanması beklenen çalışmaların planlanması, ekipteki motivasyon ve yönetimle çalışan arasındaki iletişimi sağlayan planlama ekip başkanı, kurumun üst yönetimi tarafından seçilir (Aydın, 2012: 83).

Üye sayısı örgütün büyüklüğüne ve örgüt yapısına göre farklılık gösterebilir. Dikkat edilmesi gereken nokta; üye sayısının farklı birimlerin ve fikirlerin temsil edilmesine olanak sağlayacak büyüklükte olması , ancak stratejik düşüncüyü ve karar üretmeyi engelleyecek kadar da büyük olmamasıdır (Songür, 2011: 34).

- İhtiyaçların Tespit Edilmesi

Çalışma sırasında kullanılacak araç-gereçler, kırtasiye, eğitim, danışmanlık, ilgili bilgi, belge ve diğer veriler ihtiyaç doğrultusunda değerlendirilebilir (Demirdizen, 2012:7).

Danışmanlık ihtiyacı: Dışarıdan danışmanlık hizmeti alma konusunda karar almak zorunda olan koordinasyon kurulu ve proje ekibi, danışmanlık hizmeti alırken hangi yönlü hizmet alacaklarını ve beklentilerini belirtmek

zorundalar. Bu hizmetlerin yöntem, model, süreç ve eğitim danışmanlığı kapsamında kalması tercih edilmelidir. Dışarıdan alınan danışmanlar planın içeriğine müdahale etmemeli, sadece danışmanlık ihtiyacı gereken yerlerde yol gösterici olmalıdırlar (Demirdizen, 2012:7).

Eğitim ihtiyacı : Bu hususlar içinde en önemlisi şüphesiz eğitim ihtiyacıdır. Hem ekip üyelerinin hem de planlama sürecine katkı sağlayacak tüm çalışanların stratejik planlama ve stratejik yönetim konularındaki eğitim ihtiyacı belirlenmelidir. Sonrasında eğitim alınacak kurum, eğitimin süresi, eğitim alacak kişi sayısı, eğitimin kapsamı ve niteliği hakkında araştırma yapılarak sonuca ulaşılmalıdır (Songür, 2011:35).

Mali kaynak ihtiyacı: Eğitim, danışmanlık ve very ihtiyaçlarının karşılanmasıyla beraber, oluşabilecek diğer ihtiyaçlar için finansal kaynak ayrılması gerekir. İhtiyaç gerektiren kaynaklar hazırlık aşamasında belirtilmeli ve bütçe şeklinde ifade edilmelidir. Buradaki bahsedilen kaynaklar, stratejik planlama yapılabilmesi için gereken harcamalardır.

Veri İhtiyacı: Stratejik planlama uygulamaları sırasında mevcut durum analizi, vatandaş beklenti ve memnuniyetlerinin aydınlatılması, yeni gelişim ve değişimlerin, performans derecelerinin değerlendirilmesi gibi ihtiyaçları karşılayacak veriler gerekir. Planlama aşamasındaki ihtiyaç duyulabilecek verilerin hazırlık aşamasında belirlenmesi yerinde olur. Çünkü verilerin kim tarafından, ne kadar sürede ve ne kadar bütçe kapsamında erişilebileceği değerlendirilmelidir (Bayrak, 2013:25).

- İş Planlarının Oluşturulması veya Zaman Planı

Stratejik planlamada ihtiyaçlar belirlendikten sonra, izlenilecek yol ve yöntemler oluşturulmalıdır. Bu kapsamda ilk önce her bir kademe için zaman planı (başlangıç ve bitiş tarihleri) belirlenir, aynı zamanda her bir aşamayı yönetecek yetkili kişiler atanarak, sürecin bir bütün olarak ne zaman sonlanacağı hakkında genel bir fikir elde edilmiş olur. Zaman planı oluşturulurken beklenmedik durumlara hazırlıklı olmak için esnek zaman dilimleri oluşturmak, planlamanın gerçek zamanında hazır olmasını sağlayacaktır (Demirdizen, 2012:7).

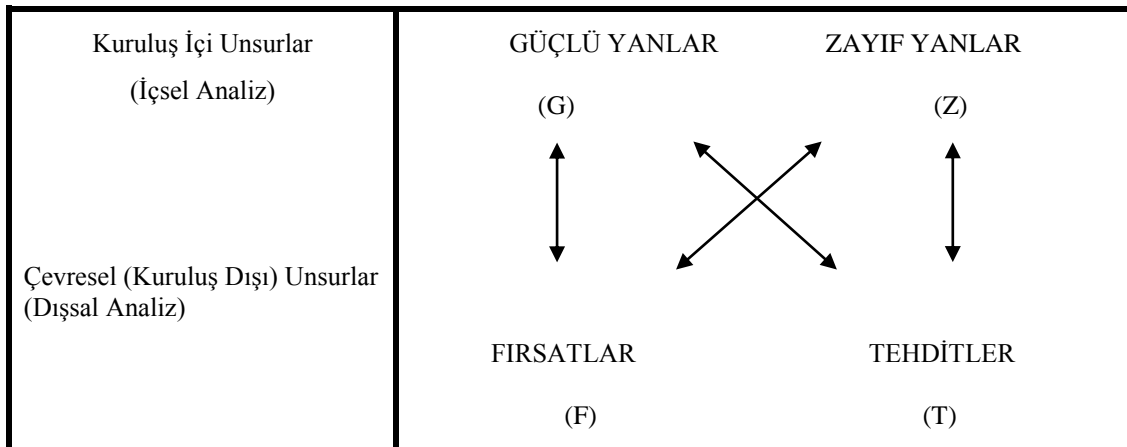
- Hazırlık Çalışma Programlarının Oluşturulması

Stratejik planlama ekibi, hazırlık çalışmaları zamanı gerçekleştirilecek tüm faaliyet için bir program hazırlamak zorundadır. Bu program planlama sürecinin başlangıcından sonuna kadar planlama çalışma grubuna rehberlik eder. Dolayısıyla hazırlık programı hazırlanırken tüm detayların gözden kaçmaması gerekir. Hazırlık çalışma programında yer alması gereken temel hususlar şunlardır: Planlama uygulamalarında yer alacak kişiler ve onların görevleri tanımlanır, gereken araç, gereç, kırtasiye, eğitim, danışmanlık, veri gibi bütün ihtiyaçlar belirtilir, ihtiyaçların bütçeleme işlemi gerçekleştirilerek gereken mali kaynak tanımlanarak, zaman planlaması oluşturulur (Demirdizen, 2012:7).

2.4.2 Durum analizi

Kurulumun “neredeyiz?” sorusuna cevap veren durum analizi stratejik planlama sürecinin ilk adımı sayılmaktadır. Bu adım kurulumun gelecek yönümlü amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, hangi kaynaklara sahip olduğunu, zayıf veya güçlü yönlerini, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu yada olumsuz gelişmeleri değerlendirmelerini gerektirir. Dolayısıyla, bu analiz kurulumun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına, geleceğe yönelik daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesine yardımcı olur (DPT:15).

Durum analizi SWOT (GZFT) analizi ile yapılır. Kurumsal değerlendirme S (Strengths = Güçlü yönler), W (Weaknessess = Zayıf yönler), O (Opportunities = Fırsatlar), T (Threats = Tehditler) aşamalarını içermektedir (Kabadayı, 2010:33).



Şekil 2.3.: SWOT Analizi

Kaynak : (Bağdigen, Muhlis, 2007:449)

Türkçe tercümesinde GZTF olarak kısaltılan SWOT analizinde fırsatlar; dış çevre analizi sonucunda kurum için olumlu sonuçlar yaratabilecek unsurlardır. Tehditler; kurumun varlığını sürdürmesine ve rekabet gücünü kaybetmesine neden olabilecek iç ve dış çevredeki değişimler sonucu ortaya çıkan istenmeyen oluşumlardır. Üstünlükler kurumun iç çevre analizi sonucunda ortaya çıkan, rakipleri arasında rekabet üstünlüğüne sahip olduğunu kanıtlayan varlık ve yeteneklerini gösterir. Zayıflıklar; kurumun mevcut yetenek ve kapasitesinin rakiplerine göre güçsüz ve düşük olduğu durumları gösterir (Koçer, 2016: 34).

SWOT analizi ile kurumun çevresinden nasıl etkilendiği veya etkileneceği, çevreden kaynaklı tehditlere nasıl karşılık verebileceği, hangi üstün yönleri ile çevreden gelen tehditleri katşılatabileceği, zayıf yönlerini düzeltmek için hangi önlemleri alabileceği öngörülebilir (Koçer, 2016: 34).

Durum analizi çerçevesinde GZFT analizi yapılırken temel dayanak olarak alınacak sorular şu şekilde belirlenmektedir (Ertan, 2010:49-50):

GZFT analizinde; “Nelere sahibiz? Şimdi neredeyiz? Sahip olunan kaynaklar nelerdir? Gelecekte kaynaklar genişletilebilecek mi? Gelecekte örgüt varlığını tehdit edecek unsurlar nelerdir?”

Fakat durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır (DPT, 2006:15): Tarihi gelişim; Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi; Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi; Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi); Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi); Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

2.4.2.1 Tarihi gelişim

Durum analizi yapılırken ilk olarak kurumun gelişim süreci, kurulduğu tarih ve hizmet amacı (Aydın, 2012:91), hangi dönemlerde hangi değişimlere maruz kaldığı ve mevcut yapısı incelenerek değerlendirilir (DPT, 2006:16).

2.4.2.2 Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi

Bu aşamada kurumun mevzuat kaynaklı yükümlülükleri, görev ve sorumlulukları tespit edilir. Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi ileride kurumun çalışma alanlarının belirlenmesi ve misyon oluşturmada katkı sağlar (DPT, 2006:16).

2.4.2.3 Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi

Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarında da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenir. Belirlenen ürün ve hizmetlerin birbirleriyle olan ilişkileri gözetilerek belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılması, kuruluşun organizasyon şemasının ve faaliyetlerinin bütününe gözden geçirilmesi açısından faydalı bir çalışmadır. Belirlenen faaliyet alanları, stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınır (Bayrak, 2013:27).

2.4.2.4 Paydaş analizi

Paydaş analizi stratejik planlamada katılımın yeterince sağlanabilmesi açısından oldukça önemlidir. Stratejik planlamada paydaş; kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu yada olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup ve kurumlardır (Aydın, 2012:49). Paydaşlar, aynı zamanda örgütün sunduğu mal ve hizmetlerden de yararlananlardır. Genel olarak kamu örgütleri, bazıları daha önemli, bazıları ise örgütle bu veya dolaylı olarak çelişen fikir ve çıkarılara olan çok sayıda paydaşa sahiptir (Songür, 2011:37).

Paydaş analizi, iç ve dış paydaş analizi olarak ikiye ayrılmaktadır :

İç Paydaşlar: kurumdan etkilenen veya onu etkileyen kurum içi kişi, grup veya ilgili kuruluşlardır. Kurum çalışanları, yönetici ve kuruma bağlı bakan, iç paydaşlara verilebilecek örnekler olabilir. Dış Paydaşlar: kurumdan etkilenen veya kurumu etkileyen kurum dışı kişi, grup veya kuruluşlardır (Genç, 2007:63). Vatandaşlar, hizmetlerden yararlananlar, diğer kamu örgütleri, mal ve hizmet sağlayanlar, parlamento, seçilmişler, medya, sendikalar vb. dış paydaşları oluşturmaktadır (Songür, 2011:37).

Paydaş analizi ile amaçlanan (Genç, 2007:64-68):

- Planlama sürecinin başında paydaşlarla aktif bir iletişim kurarak onların ilgisini ve katkısını sağlamak,
- Paydaşların istek ve beklentilerini belirlemek,
- Kuruluşun faaliyetlerini etkileyen sorunların giderilmesi için stratejiler belirlemek,
- Paydaşların karşılıklı bağlantı ve olabilecek çıkar çatışmalarını tespit etmek,
- Paydaşların kurumla ilgili görüşleri sonucunda kurumun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir sahibi olmak,
- Paydaşların katkı sağlayacağı noktaları tespit etmek.

Paydaşların görüş, öneri ve beklentilerini stratejik planlama sürecine dahil etmek,

planın bu kesimler tarafından sahiplenme ve uygulanma rolünü artırmak'tır.

Paydaş görüşleri alınırken şu yöntemler kullanılabilir; mülakat, anket uygulaması, atölye çalışması, toplantı.

Hangi yöntemin uygulanacağına karar verilirken görüşülecek kişi sayısı, paydaşın erişilebilirliği, paydaşın önemi ve etkisi gibi etkenler göz önünde bulundurulabilir. Örneğin, kuruluş üzerindeki etkisi güçlü olan paydaşlarla mülakat yöntemi, görüşülecek kişi sayısının fazla olması durumunda ise anket yönteminin uygulanması daha uygun olabilir.

Paydaşların görüşleri alınırken temel olarak şu sorulara cevap aranması gerekir; "Kuruluşun performansını nasıl değerlendiriyorsunuz? Kuruluşun hangi faaliyetleri ve hizmetleri sizin için önemlidir? Kuruluşun olumlu bulduğunuz yönleri nelerdir? Kuruluşun geliştirilmesi gereken yönleri nelerdir? Kuruluşun beklentileriniz nelerdir? "

Günümüz küreselleşme döneminde dış paydaş analizi, kurumun belirleyeceği misyon, vizyon, amaç ve stratejilerin oluşumunu aydınlatan önemli bir görüştür. Dolayısıyla, durum analizi zamanı tüm iç ve dış paydaşların katılımının sağlanması ve yukarıda da bahsi geçen pek çok yöntemin kullanılması sağlıklı verilere ulaşarak objektif değerlendirmeler yapma açısından oldukça önemlidir (Songür, 2011:38).

2.4.2.5 Kuruluş içi analiz ve çevre analizi

Kuruluş içi analiz, kurumun kendisiyle ilgili zayıf ve güçlü yön değerlendirmesini içerir. Bu analiz ile kurumun temel ve ayırteci özellikleri belirlenir. Kurumun böyle bir değerlendirmeye tabi tutulması, çevre ile arasındaki uyumu ve rekabet avantajını sürdürmeyi kolaylaştırır (Koçer, 2016: 31). Güçlü yönler kurumun hedeflerine ulaşması için faydalanabileceği olumlu hususlar, zayıf yönler ise kurumun bu hedeflere ulaşması yolunda engel teşkil edebilecek eksiklikler, aşılması gereken olumsuz hususlardır (Aydın, 2012:111). Burada temel amaç, kurumun mevcut performans ve sorunlarını da dikkate alarak var olan potansiyellerini belirlemektir. Belirlenecek güçlü yönler kurumun geleceğe yönelik hedeflerine ulaşmağa yön verecek, zayıf yönler ise kurumun alacağı önlemlere temel teşkil edecektir (Çoban ve Karakaya, 2010:348).

Bir kurumun zayıf sayılabilmesi için, o kurumun rakiplerine göre daha az verimli ve etkili yönlerinin bulunması, çevredeki değişimler karşısında yetersiz kalması veya bu değişimlere uyum sağlayamaması gibi faktörlere sahip olması gerekir. Kurumun stratejik planlamadan önce zayıf yönlerini belli etmesi, uzun dönemli planlamalar için önemli zorluk ve kısıtlamalara yol açacak sorunların çözülmesini sağlayacaktır (Çoban ve Karakaya, 2010:349).

Diğer bir düşünceye göre ise, kurum içi zayıflık ve yetersizlik göstergeleri ile ilgili konular şöyledir (Aktan, 2008:12): Kurumun stratejik bir hedefinin mevcut olmaması, lider eksikliği, yetenekli yönetici ve çalışanların bulunmaması, araştırma ve geliştirmeye önem verilmemesi, kurum kültürünün oluşmamış olması, pazarlama ve satış yeteneğinin sınırlı olması, kalite ve verimliliğin düşük olması ve saire.

Bryson'a göre, iç çevre analizinde önemli üç değerlendirme vardır; örgütün kaynakları (girdiler), süreç ve performans (çıktılar). SWOT analizi de tam burada öne çıkmaktadır; çünkü her etkin strateji örgütün zayıf yönleri ile karşı karşıya olduğu tehditlerin üstesinden gelir ve örgütün güçlü yönleri ile sahip olduğu fırsatların sunduğu avantajlar ile oluşturulur (Bryson, 1989:76). Burada önemli noktalardan biri, bu analiz yapılırken kurumun sadece şuanki durumu değil, bugünkü ve gelecekteki kaynak durumu ve çevredeki şu anki ve

gelecekteki fırsat ve tehditler de göz önünde bulundurularak gerçekleştirilir. Bu aşamada güçlü ve zayıf yönler belirlenirken rakipler de önem teşkil eder (Yüksel, 2002:35).

Kurum içi analizi etkileyen bazı önemli temel faktörler vardır. Bunlar; kurumun yapısı, beşeri kaynakları (personel sayısı, onların eğitim derecesi gelenekleri), kurum kültürü (iletişim ve kararalma süreçleri, değerleri), teknoloji (teknolojik altyapı, faydalanabilme derecesi), mali durumu (Demirdizen, 2012:8).

Böylece son olarak, kuruluş içi analizde dikkat edilmesi gereken temel noktalar ve onların sıralanma şeklini şöyle özetleyebiliriz (Aydın, 2012:102-103): “Kuruluşun geçmişi, mevzuatı ve bu mevzuat gereği görevleri, bürokrasi içindeki yeri ve yönetim yapısı, kuruluş içi iletişim ve karar alma süreci, personel sayısı ve nitelikleri, yararlandığı finansman kaynakları (bütçe, fon, genel sermaye, vb.), çalışanlarının motivasyon düzeyi, ücret politikası ile kuruluşun durumuna dair değerlendirme ve beklentileri, kuruluşun teknolojik alt yapısı ve teknolojiyi kullanma düzeyi, sahip olduğu varlıkları, kuruluştaki kullanılan raporlama sistemi, yürütmekte olduğu önemli faaliyetler ve projeler, son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan ve yapılması gündemde olan önemli değişiklikler, aynı ya da benzeri görevi yapan birimlerle yetki çakışmaları”.

Çevre işletmenin dışında olan, ancak kendisini doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkileyen, biçimlendiren ve değiştiren faktörlere verilen genel bir isimdir. Her işletme çevresiyle etkileşim halindedir ve içinde bulunduğu çevrenin ürünüdür (Koçer, 2016:25-26). Fakat çevresel faktörlerdeki hızlı değişim geleneksel planlamayı yetersiz kılmaktadır. Hızlı bir değişimin yaşandığı küresel dünyada çevreden bağımsız bir kuruluş düşünmek mümkün değildir. Dolayısıyla, çevreden kuruma yönelik tehdit ve fırsatları uzun bir zaman dilimini hedefleyerek analiz etmek ve bunları sürekli yakından takip ederek sonuçlara göre yeni stratejiler üretmek kaçınılmazdır (Yürksel, 2002:34).

Çevre analizi (dış çevre analizi), kurum dışındaki kurumun faaliyetlerini olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilecek fırsat ve tehdidi ifade eder. Dış çevre analizi, demografik, politik, sosyal, kültürel, teknolojik, ekonomik çevreler

açısından hem şu anki hem de gelecekte doğabilecek değişimlerle ilgili değerlendirmeler yapılmasını gerektirir (Songür, 2011:37).

Çevre analizi sonucunda sadece mevcut durum tespit edilmekle kalınmaz; aynı zamanda gelecekle ilgili tahminler yapılır, gelecekte oluşacak çevre şartlarının kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği tartışılır, karşılaşılabilecek tehdit ve sorunları önlemek için planlar yapılır, senaryolar oluşturulur (Aydın, 2012:104).

Dış çevre analizinde etkili olan aşağıdaki temel faktörler vardır (Demirdizen, 2012:9): Kurulumun faaliyet alanında dünyadaki ve ülkemizdeki durum ve gelişmeler, dünyada ve ülke dahilindeki esas eylem ve sorunlar, kurumu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kurulumu nasıl ve ne yönde etkileyeceği, kurulumun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı, sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum, kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler.

Böylece, kurumlar dış çevre faktörlerindeki muhtemel değişimlerin doğuracağı fırsat ve tehditleri dikkate alarak, bunu kendi yapısındaki güçlü ve zayıf yönleriyle değerlendirirler (Erkan ve Gönültaş, 2012:19). Fırsatlar, kurumun kontrolü dışında gerçekleşen ve kuruma avantaj sağlayan durumlardır. Tehditler ise, kurumun kontrolü dışında gerçekleşen olumsuz etkilerin engellenmesi ve sınırlandırılmasını gerektiren unsurlardır. Son olarak, çevre analizinde gelecekteki her beklenmedik gelişmenin olabileceği varsayımını dikkate alarak böyle durumlara hazır bir tutum içinde sürekli olarak gelişmelerin izlenmesi ve bu durumlardan dolayı da planların esnek bir yapıya sahip olması ve gelişmelerin seyrine göre sürekli yenilenmesi gerekir.

2.4.3 Geleceğe bakış

Bu bölümde “Geleceğe Bakış” adı altında misyon ve vizyon değerlendirilmesi yapılacaktır. Kurumlar, bu aşamada, misyon ve vizyonlarını ifade eder, temel değerlerini belirleyer, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koyarlar. Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kurulumun varmak istediği noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşacağı amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi stratejik planın başarısı üzerinde önemli bir rol oynar (Gözlükaya, 2007:50).

Gelecek tasarımı her zaman iki yönlü çalışır. Bir yandan veriler, bilgiler, mevcut durum, birikimler, çevre gibi somut yönlü, diğer yandan beklentiler, ihtiyaçlar, ulaşılmak istenen durumlar gibi tasarlanan yönlü. Bu yönler planın her aşamasında var olacaktır. Kurum oluşturduğu bilgi birikimi, tecrübesi, uzmanlığı ve geliştirdiği kurumsal tavrı ile kurumsal kimliğiyle tanınır. Gelecek tasarımı sözünü ettiğimiz kimlikle uyumlu olmaz ise plan başarısız olur (Narinoğlu, 2009:348).

Kurumun kurumsal kimliğine katkı sağlayan önemli öğelerden olan misyon, vizyon ve ilkeler kurumsal kimliğin oluşması, kurum personeli ile kurum arasındaki bağın güçlenmesi ve çalışanların kurumu daha fazla sahiplenmesi açısından önemli katkı sağlamaktadır (Aydın, 2012:106).

2.4.3.1 Misyon

Klasik ve günümüzdeki stratejik planlama anlayışı, gelecekte varmak istediğimiz noktayı, gideceğimiz yolu ve kullanacağımız araçların neler olacağını saptanmasını içerir. Kararlara yol gösterecek politikalar, planın amaçları, hedefleri ve bunlara ulaşmak için uygulanacak stratejiler, klasik planlama sürecinin öğeleri ve geleceğin tasarlanmasında kullanılan başlıca araçlardır. Bundan dolayıdır ki, stratejik planlama veya stratejik yönetim kavramlarından bahs ederken, öncelikle, bir misyon oluşturulması gerekir (Engin, 2013:135).

Bir kurumun başarılı olmasında en önemli rol misyonun üzerine düşer. Misyon belirli amaç ve hedefler üzerinde dikkat, özen, sorumluluk gerektirir (Aktan, 2008:19). Misyon grubun ne yapacağını ve neden bunu yapacağını açıklar. Misyon ve vizyon birbirine benzer olsa da, ancak daha somuttur ve kesinlikle vizyon eyliminden daha "eylem odaklı" dırlar.

Misyon, bir kurulumun var olma nedenidir (Arslan, 2012:50).

Misyon, Latince “mittere” ya da “missus” kelimesinden töremiş olup, gitmesini sağlamak, fıratmak, atmak anlamında kullanılmıştır. İngilizce`de ise “mission” kelimesinin türkçe karşılığı olan misyon, Türk Dil Kurumuna göre “görev” anlamına gelmektedir (Muslu,2014:154).

Misyon kavramı, 1960 yılında Harvard Business Review`de yayımlanan “Marketing Myopla” adlı makaleyle adından söz ettirmiştir. Ted Levitt, bu

makalesinde birçok kurumun iş tanımının yanlış olduğunu ifade ederek (Gözlükaya, 2007:50), yöneticilerin iş tanımlarını üretim teknolojilerine odaklanmak yerine müşteri ihtiyaçlarına göre tanımlamalarının gerektiğini vurgulamıştır (Kılıç, 2010:91).

Misyon, stratejik planlamaların açıklanmasından önce belirlenmesi gereken bir husustur. Böyle olursa, kurum neyi, nasıl yapacağını, hedef kitlesine ne gibi katkıda bulunarak onun gönlünde yaşama ve gelişme imkanı elde edebileceğini belirtebilir (Genç, 2007:77).

Misyon kavramıyla ilgili farklı farklı düşünceler ve açıklamalar olsa da, kelime anlamı olarak misyon, bir kişi veya topluluğun üstlendiği bir görevdir. Kurum yönetimi açısından ise misyon, kuruma ve onun çalışanlarına yol göstermek, anlam kazandırmak amacıyla belirlenmiş, kurumu diğer kuruluşlardan ayırdetmeye yönelik uzun süreli görev ve amaçtır. Her bir kurum kendine özgü felsefe veya misyona sahiptir ve bu misyon, her bir kurumun en önemli varoluş sebebi, stratejik amaçlarını belirleyen temeldir (Doğan, 2002:147).

Her bir kurumun misyonu, onun kendine özgü anayasası gibidir. Çünkü örgütler gerçekleştirdikleri uygulamalarda faaliyet sınırlarına misyona göre belirlemek zorundalar. Bu da ancak, açık, anlaşılır ve şeffaf olarak ifade edilen, kurumun tüm faaliyetlerini kapsayan bir misyon sayesinde gerçekleşebilir. Misyon ve vizyon örgütü dönüşüm ve gelişime götüren iki unsurdur. Kurum için önemli olan bu iki kavram bir biri ile sıkı bir şekilde bağlıdır. Misyon ile örgütün varlık nedeni, vizyon ile onun onun rotası, gelecekte olmak ve ulaşmak istediği yer, gerçekleştirmek istediği hedefleri belirlenir (Ertan, 2010:51).

Kurumlarda ortaya konan misyonun başarıya ulaşması için yönetim alanında bazı evrensel ilkelerin ve değerlerin benimsenilmesi gerekir. Bunun yolu da evrensel boyutta insanlığa hizmet, çevreye saygı, ahlaki kurallara uymak gibi ilkeleri temel almaktır. Misyon örgütlerin rakiplerine karşı farklarını, çalışanlarını motive etme, örgüte bir kimlik kazandırma bakımından da önem arz etmelidir (Muslu, 2014:154). Aynı zamanda örgütün aynı veya benzer işi yapan örgütlerden en önemli farkı ; örgütün iş felsefesi, vatandaşa yaklaşımı, kaliteye bakış açısı, iş süreçleri, örgüt kültürü, iş yapma usulündeki farklı yönleri olmalıdır (Songür, 2011:39).

Misyon açıklaması yapılırken aşağıdaki soruların cevaplanması gerekmektedir (Arslan, 2012:50): “Kurumun varoluş nedeni nedir? Kurum kimlere hizmet sunuyor? Kurum hangi alanda çalışıyor? Kurum hangi ihtiyaçları karşılıyor? Kurumun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir? “

Misyon anlayışı kapsamında bulunması gereken bazı önemli faktörler vardır. Bunlar şöyledir: Örgütün sunmaya amaçladığı yararlar, sağlanacak ana hizmetler, örgütün faaliyet gösterdiği coğrafi alan, örgütün hizmetlerinin istenen sonuçları, örgütün kimliğini ifade eden bir kavram.

Bütün bu faktörlerle beraber misyon anlayışı bazı ayırt edici özelliklere de sahip olmalıdır. Herşeyden önce jargon içermemeli, akılda kalacak kadar kısa, enerjik ve sokaktaki vatandaşın anlayacağı dilde olmalıdır. Çünkü misyon, çalışanlara işle ilgili yol gösterirken, topluma da işini ve felsefesini bildirmek zorundadır (Songür, 2011:39).

Çetin`e göre ise kurumun misyonu aşağıdaki özellikleri taşımalıdır: Özlü ve açık olmalı; Hizmetin sürecini değil amacı ifade etmeli; Kuruma verilen görev ve sorumluluklar yasal düzenleme hükümlerince olmalı; Kurumun hizmet çevresi belirtilmeli; Sunulan hizmet veya ürünler belirtilmeli; Kurumun yaratılış sebebi açıklanmalı; Verilen hizmet kapsamı gösterilmeli; Kurumun çalıştığı alan belirtilmeli; Kurumun karşılaştığı ihtiyaç alanı ifade edilmeli; Kurumun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler sıralanmalıdır (Çetin, 2009:99).

Tüm bunlardan başka misyonun kuruma kazandırdığı bazı önemli işlevleri de mevcuttur. Şöyle ki , misyon (Demir ve Yılmaz, 2010:78-79); “tüm yönetici ve çalışanların hedeflenen amacın gerçekleştirilmesi için beraber hareket etmesini sağlar, kurumun tüm güç kaynaklarını bir araya toplayarak, motivasyonu sağlar, kurumdaki herkesin, özellikle de yöneticilerin iş sorumluluğunu anlamasına yardımcı olur, kurumsal amaçların ve stratejilerin belirlenmesi sürecini kolaylaştıran bir ortam oluşturur”.

Misyon bildirimini, planlama ekibi ile beraber kurumun diğer birimlerinin de görüşleri de dikkate alınarak üst yönetim tarafından gerçekleştirilir. İhtiyaç duyulduğu takdirde alt birimlerin misyon bildirimini ise ilgili birim yönetici ve personeli tarafından uygun bir biçimde geliştirilir (Çetin, 2009:99).

Misyon Örnekleri :

- Kaliteli, adil, kolay erişilebilir, insan odaklı hizmet veren, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek ve geliştirmek.
- (Sosyal Güvenlik Kurumu 2010-2014 Stratejik Planı)
- Tarih, kültür, turizm ve belediyeçilikanlayışı ile imrenilen bir kent oluşturmak. (Sivas Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı).

Kaynak: (Songür, 2011: 40)

2.4.3.2 Vizyon

Vizyon kavramı köken itibariyle eski olmasına rağmen, uygulama bakımından çok yenidir. Tarihi süreç içerisinde vizyon kavramı, birtakım anlam ve yorum değişikliklerine uğrayarak şuan ki durumuna ulaşmıştır. Bunun sebebi, her an değişen toplumsal koşullar, teknolojik gelişmeler, vizyona eklenen yeni anlamlar ve beklentilerden kaynaklanmaktadır. "Vizyon" kelimesi dilbiliminde köken olarak çok eskiye dayanmaktadır. Latince çok fazla anlamı olan vizyon "videre" fiilinden türemiş olan "visio" "uyanık olmak", "anlamak", "kavramak" olarak kullanılmaktaydı. Orta Çağ Almanyası'nda ise "bilmek" anlamına gelen "vissen" ve "bilge" anlamına gelen "weise" kavramları da aynı kökten türemiştir. Günümüzde ise vizyon, toplumsal ya da kurumsal olarak, geleceğin yorumlanması ve geleceğe yönelik hedefler koymak anlamına gelmektedir (Çağlar, 1999:26-27).

Türk dil kurumuna göre ise; vizyon, isim itibariyle görünüm, sağgörü, "ileri görüş" olarak ifade edilmiştir (Muslu, 2014:161).

Vizyon kavramıyla ilgili çeşitli tanımlar yapılmıştır.

Engin'e göre vizyon, gelecekte olması istenilen veya ümit edilen bir hayaldir. Vizyon kişiler, örgütler, halklar, ülkelerin kendilerini nasıl tanımladığını ve gelecekte nasıl olmak istediklerini gösterir. "Çağdaş uygarlık düzeyine erişme" vizyonu her zaman ve her koşulda geçerli olabilecek ve güncelliğini koruyacak bir hayali tanımlamaktadır (Engin, 2013:135-136).

Kılıç'a göre vizyon, "örgütün gelecekte ne olmak istediğinin" bir ifadesidir. Vizyon gelecek konusunda sadece tahminde bulunmak değil, aynı zamanda kararlar almaktır. Kurumun gelecek bağlamında varmak istediği hedefi ortaya koyarak bu yönde yol gösterici bir kelimedir. İyi bir yol gösterici olabilmenin

şartı ise, geleceği ve onun anlamını insanların anlayabileceği basit dille anlatmak, onlara aktarmaktan geçer (Kılıç, 2010:89).

Başka bir düşünceye göre ise vizyon; Geçmişin, bugünün ve geleceğin ifadesidir. Bugün bulunulan yerle, gelecekte olmak istenilen yerin aydın bir biçimde ifade şeklidir. Bu düşünceye göre, güçlü bir vizyon aşağıdaki özelliklere sahiptir (Özeroğlu ve Köse, 2014:86) : İdealist yapıya sahip hissedilmesi gereken bir kavramdır; Özgün ruhludur, kurumun vizyonunu diğerlerinden ayırt edebilir; Çekici özelliği sayesinde çalışan ve paydaşların ilgisini çekebilir; İyi bir vizyon kısa, akılda kalıcı, ilham verici ve iddialı olmalıdır.

Vizyon, gelecek vaad eden bir sistemdir. Vizyon çalışanlar tarafından mutlaka bilinmeli ve paylaşılmalıdır. Çünkü ortak bir hedef belirleyerek oraya ulaşabilme, sadece paylaşılan bir vizyonla olur. İyi bir vizyon iki temelden oluşur; “çekirdek ideoloji ve tasarlanan gelecek” (Çetin, 2009:98).

Gelecek vizyonu oluşturmada aşağıdaki sorulara cevap aranır (Erçetin, 2000:28):

- Gelecekte kimlere hizmet vereceğiz?
- Hizmetlerimizi hangi yol ve yöntemlerle vereceğiz?
- Bizim kazancımız ne olacak?
- Rakiplerimiz kimler olacak?
- Kurumumuz çalışanlar için nasıl bir çalışma yeri olacak?
- Değerlerimiz neler olacak?
- Toplum içindeki konumumuz ne olacak?
- Çevremizdeki dünyaya olan katkımız ne olacak?
- Gelecekte bizi diğerlerinden ayıran özelliğimiz ne olacak?
- Üretilen değer ne olacak ve bunu nasıl üreteceğiz?

Vizyon oluşturmada en iyi yol vizyonu çalışanlarla birlikte geliştirmektir. Bunun için iki yol izlenir: yönetici tarafından belirlenen vizyonun kurum üyeleri arasında paylaşılması, vizyonun çalışanlarla birlikte geliştirilmesi. Birincinin

başarısı için yöneticinin yetenekli olması, ikincisinin başarısı için de çok iyi bir iletişim ortamının bulunması zorunludur (Çetin, 2009:102).

Vizyon sonsuz hayal gücü ile gerçekliğin ortak vahdetidir. Aynı zamanda vizyon, yenilikçi, mantıklı bir şekilde, dikkat ve özen gösterilerek gözlemlenirse, geleceği görebilme fırsatı sağlar. Vizyon, örgütün uzun dönemde gerçekleştirmeyi hedeflediği sonuçları ifade ettiğinden, geleceğe yönelik örgüt uygulamalarını da şekillendirir. Vizyon olgusu, yönetimin özlemleri, hedefleri, deneyimleri ve yetenekleri ile beslenir, insanların motivasyonunu sağlar, onları gerçekleştirmede destekleyen güç işlevi görür, onların girişimci ve yenilikçi taraflarını ortaya çıkarır (Çağlar, 1999:28).

Vizyon Örneği :

- İnsana, doğaya ve çevreye duyarlı, sürdürülebilir orman yönetimini sağlayan şeffaf ve saygın bir kurum olmak (OGM 2010-2014 Stratejik Planı).
- Vatandaş odaklı hizmet anlayışı içinde etkin, süratli ve kaliteli sosyal güvenlik hizmeti sunan, toplumun güvenine sahip, saygın bir kurum olmak (Sosyal Güvenlik Kurumu 2010-2014 Stratejik Planı).

2.4.3.3 Temel değerler

Temel değerler, kurumun geçmişini, kültürünü, paylaşılan inanç ve felsefesini, aynı zamanda ahlaki ilkelerini yansıtır. Temel değerler, kuruluşların davranış ve geleceğini birkaç yönden etkiler. İlk olarak kurumsal değerler, kurumun hangi faaliyetlere girebileceği konusunda kısıtlama getirebilir. İkinci olarak, değerler, kuruluşun “yapmak/olmak istedikleri” konusuna içerik kazandırarak, kurumu başka kurumlardan ayıran özellikler yaratır. Bu özellikler ve getirdikleri öncelikler, vizyon ve misyon tanımlarına içerik kazandırır. Üçüncü olarak, değerler, kendileri yapılacak işlerle ilgili karar niteliğinde olmamakla birlikte, kapsam içindeki işlerin yapılış şekli ve alınacak kararlar hakkında yol gösterirler (Demirdizen, 2012:10).

Değerler üç temel alana ilişkin olabilir (Özeroğlu ve Köse,2014:88):

- Kişiler: Kurum çalışanlarına ve paydaşlarla ilişkilere dair değerler,
- Süreçler: Kurumun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine ilişkin değerler,

- Performans: Kurumun ürettiği hizmet veya ürün kalitesine yönelik beklentiler.
- Temel değerler için cevaplanması gereken sorular şu şekilde olmalıdır (Aydın, 2012:112):
- Kurumun çalışma misyonu nedir?
- Kurumun çalışmalarına temel teşkil eden ilkeler, standartlar ve idealler nelerdir?
- Kurumun personeli tarafından benimsenen değerler ve inançlar nelerdir?

Temel değerler misyon veya vizyon cümlesinin tamamlayıcısı olarak da kabul edilir. Çünkü örgütün misyon, vizyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde aslında temel değerler ve inançlar bulunur. Temel değerler; aslında örgütün kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder (Songür, 2011:43).

Örnek Temel Değerler :

- Sürdürülebilirlik
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik,
- Doğaya, çevreye ve insane duyarlılık,
- Küresel sorumluluk,
- Ekosistem tabanlı çok amaçlı planlama,
- Kırsal halkın istekleri ile kültür ve geleneklerine saygı,
- (OGM 2010-2014 Stratejik Planı).

Kaynak : (Songür, 2011:44)

2.4.3.4 Amaçlar

Belli bir zaman aralığında gerçekleşmesi arzu edilen veya ulaşılmak istenen sonuca amaç denir. Amaçlar soyut veya somut olabilir. Aynı zamanda amaçlar kesin, gerçekçi, ölçülebilir, belli bir süre sonucunda ulaşılabilir olmalı ve somut unsurları kapsamalıdır (Narinoğlu, 2009:111).

Amaç kurumun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar kurumun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder (Arslan, 2012:52).

Başka bir düşünceye göre, amaçlar ve hedefler vizyon ve misyon çerçevesinde ülke ve kurumların gelecekte varmak istedikleri konumunu ve bu konuma giden yolda ara etapları tanımlar. Politikalar plan hazırlayışında verilmesi gereken kararların çerçevesini oluşturur, ilkeleri belirler. Stratejiler ise amaç ve hedeflere gitmek için seçilen yolları tanımlar (Yaşar ve Mihci, 2013:136).

Kurumlar genel olarak toplumda sosyal bir varlık olarak yaşayabilmek için tıpkı insanlar gibi bir takım amaçlar peşinde koşarlar. Amaçlar kurumun plan ve projelerine yol gösteren bir unsur olmakla beraber hangi ölçüde hedeflerine ulaştığını yönetime bildiren araç görevini de yerine getirirler (Gürel, 2012:23).

Amaç, kurumu bugünden alıp varmak istediği noktaya taşır. Genellikle “Stratejik planlama sürecinde nereye varmak istiyoruz?” sorusuna cevap verir ve aynı zamanda da bir amacın kabul edilebilir olması için de aşağıdaki belli özelliklere sahip olması gerekir (Narinoğlu, 2009:111): “İlk olarak amaç, vizyon, misyon ve temel değerlerle uyumlu olmalı; İyi tanımlanmalı, ulaşılabilir, uzun, orta veya kısa vadeli olmalı; Kısa ve uzun dönemli amaçlar birbirinden ayrılabilir olmalıdır, Amaçların kendileri de birbirleriyle uyumlu olmalı; Gerçekçi, sade, açık, net olmalı. Yani, ulaşılacak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamalıdır; Süreli olmalı; Kabul görmeli, paylaşılmalı Yol gösterici olmalı; Hedefler için bir çerçeve çizmeli; Değiştirilmesi zor olmalı; Hedeflere açılım sağlamalı; Stratejik alanla ilişkili olmalıdır”.

Dikkat edilmesi gereken diğer bir özellik ise amaçların önceden tespit edilmesi, mutlaka yazılı olması ve dışarıya ilan edilmesidir. Amacın anlaşılması için iyi tanımlanması gerekirken, ayrıca açıklanmasına gerek kalmamaktadır.

Amaçların oluşturulması için cevaplanması gereken sorular ise şöyledir (DPT, 2006:33):

- Kurum misyonunu yerine getirmek için neler yapılmalıdır?
- Kurum orta vadede neleri başarmayı amaçlamaktadır?

- Kurumun faaliyetleri dış çevre ile uyumlu mudur, değilse ne değişmelidir?

Genellikle kurumun amaçlarına onun misyonunu gerçekleştirdiğinde ulaşılır. Bir kurumun amaçlarına örnek olarak; kurumun verimliliği, çevreye katkısı, büyümesi, itibarı, kaynaklarının yararlılığı, çalışanlarına katkısı, topluma katkısı, çevrede liderliği, teknolojide liderliği, hayatta kalması, üst yönetimin personel ihtiyaçları vb. sayılabilir (Koçer, 2016:39).

Amaç Örnekleri :

- Suçları aydınlatma oranlarını artırmak. (EGM 2009-2013 Stratejik Planı)
- Belediyelerin içme, kullanma ve sanyî suyu ihtiyaçlarını yeterli miktar ve kalitede karşılamak. (DSİ 2010-2014 Stratejik Planı)
- Yolcu ve yük taşımacılığında konforu artırmak, zaman kayıplarını ve ekonomik kayıpları en aza indirmek. (Karayolları Genel Müdürlüğü Stratejik Planı)

Kaynak: (Songür, 2011:45; Arslan, 2012:52)

2.4.3.5 Hedefler

Hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik özel ve ölçülebilir alt amaçlar dizisidir. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir (Demirdizen, 2012:11).

Bir amacı gerçekleştirmek için birden fazla hedef seçilebilir. Hedefler, amaçların ayrıntılı hale getirilmiş şeklidir. Rakamlarla ifade edilen hedefler, stratejik amaçların gerçekleşmesine yardımcı olurlar. Genel olarak hedefler aşağıdaki özellikleri taşımaları: “Yeterince açık, anlaşılabilir, ayrıntılı olmalı, ölçülebilir olmalı, rakamlarla ifade edilmeli, iddialı olmalı, fakat ulaşılması imkansız olmamalı, ana ve alt hedefler şeklinde ikiye ayrılmalı, sonuca odaklı olmalı, amaçla uyumlu olmalı, zaman çerçevesi belli olmalı, doğru ve inanılır olmalıdır”. Hedefler rakamsal olduğu için analiz edilir, gözden geçirilerek yenilenebilir veya onlardan vazgeçilebilir (Narinoğlu, 2009:112).

İyi bir hedef belirlemek için SMART ilkelerine uyulmalıdır. Bu ilkeler hedeflerin yukarıda anlatılan özelliklerinin bir özeti olarak nitelendirilebilir. SMART beş İngilizce kelimenin baş harflerinden oluşmaktadır :

Specific : Tam ve anlaşılabilir

Measurable : Ölçülebilir

Agreed : Kabul edilebilir

Realistic : Ulaşılabilir

Times : Zaman sınırı olan.

İyi belirlenmiş hedefler kurumlara sayısız yararlar sağlar; yön gösterir, sonuçların değerlendirilmesine yardımcı olur, öncelikleri belirler, belirsizliği azaltır, çatışmaları ortadan kaldırır, çaba göstermeye teşvik eder, kaynak kullanılmasına, aynı zamanda işlerin tasarlanmasına da yardımcı olur (Songür, 2011:47).

2.4.3.6 Performans Göstergeleri

İngilizce KPI (Key Performance Indicators) olarak ifade edilen temel performans göstergelerinin belirlenmesi, stratejik planlama sürecinin önemli bir yönüdür. Bu unsur kurumun planlanan hedeflerine ulaşma yolundaki ilerlemesinin ölçülmesinde önemli rol oynar. Bu ilerlemenin ölçülmesi stratejik plan uygulamasının temel bir özelliğidir. Yani, kurum yönetimi stratejik planlama sürecinde ilerlemeyi periyodik olarak gözden geçirmeli, değerlendirmeli ve eğer ilerleme kaydedilmezse de mutlaka düzeltici önlem almalıdır. Sürecin periyodik olarak değerlendirilmesi olmadan, stratejik planlamanın başarısız olması da muhtemeldir (<http://www.leoisaac.com/planning/strat044.htm>, 18.11.2018).

Performans göstergeleri bazı önemli özelliklere sahiptirler . İyi bir performans göstergesi uygun maliyetli, zaman problemi yaşamayacak kadar güncel, ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir, veri sunacak nitelikte, yasal ve özgün olmalıdır. Ayrıca şeffaf bir performans göstergesi kurumsal yapının ana motiflerini taşıyan ve bir kurumun kritik başarı faktörlerini yansıtan göstergelerdir (Markic, 2014:23).

Performans göstergesinde atılacak ilk adım ölçülecek işi gerçekten de yapabilen ve işine aşına olabilecek insanlardan ibaret bir takım kurmaktır. Bunun için de takım üyelerinin kendinden önce üstlendiği görevi ve bu doğrultudaki başarıya yönelik düşüncede olması çok önemlidir.

Performans göstergeleri girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite göstergeleri olarak beş sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

Girdi göstergeleri; bir politika, ürün veya hizmetin üretimi için gereken beşeri, mali ve fiziki kaynaklardır (TCKB, 2018:45).

Girdi göstergelerine örnek olarak;

- Çalışan personel sayısı,
- Kullanılan araç/gereç sayısı,
- Aşılama kampanyasında kullanılacak enjeksiyon sayısı.

Çıktı göstergeleri, sistem veya kurum tarafından sağlanan hizmet veya ürünü ölçmek için kullanılır. Çıktı göstergeleri devletin halka gözüken yüzü olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının performans değerlendirmelerinde vatandaşların daha çok dikkat ettiği noktadır. Şöyle ki, vatandaşlar sınıftaki öğrenci sayısı, müayine sırasında kaybettiği süre, dilekçe başvurusuna cevap aldığı süre, devlet yükümlü teknik arızaların giderildiği süre bazını dikkate alarak kamu kurum ve kuruluşlarının performans göstergelerini değerlendirirler. Fakat çıktı göstergeleri ileri sürülen hizmet veya ürünün kalite veya verimli olup olmadığına değil, sadece niceliği hakkında bilgi verirler (Songür, 2011:49-50).

Çıktı göstergelerine örnek olarak;

- Eğitim alan öğrenci sayısı,
- Aşılana çocuk sayısı,
- Bakılan hasta sayısı.

Sonuç göstergeleri; kurum veya kuruluşların ürün veya hizmet sonucu amaca ulaşmada ne derece ve nasıl başarılı olup olmadığını gösterir. Genellikle de, “Nasıl bir sonuç bekliyoruz?” ve “Nasıl bir etki yaratmak istiyoruz?” gibi soruları cevaplandırır (TCKB, 2018:45). Sonuç göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşmış ulaşmadığını gösterdiği için en önemli performans göstergeleridir. Aynı

şekilde dış etkenlerden de çabuk etkilenen fakat buna rağmen en yararlı performans göstergeleridir (Songür, 2011:50).

Sonuç göstergelerine örnek olarak;

- Eğitim sonucu güvenlik performansının artması,
- Uygulanan yasa sonucu suçun oranının düşmesi,
- Aşılma sonucu önlenen hastalık oranı.

Verimlilik göstergeleri, girdiler ile (personel, hammadde, malzeme, makine, enerji, araç ve gereçler) çıktılar (personel, hammadde, malzeme, makine, enerji, araç ve gereçlerin kullanılmasından elde edilen) arasındaki ilişkiyi anlatır. Verimlilikle aynı maliyetle daha çok hizmet veya daha az maliyetle aynı birim ve kalitede hizmet hedeflenir (Narinoğlu, 2009:388).

Verimlilik göstergelerine örnek olarak;

- Taburcu olan hasta başına taburcu süresi,
- Öğrenci başına maliyet,
- Alınan eleman sonucu sunulan hizmet süresi.

Kalite göstergeleri, ürün veya hizmetlerden yararlananların beklentilerinin karşılanma derecesini gösterir. Kamu kurumlarında ise bu sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyet düzeyidir (TCKB, 2018:45). Kalite göstergeleri doğruluk, güvenilirlik, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük gibi ölçülerle ifade edilmektedir. Kalite göstergeleri, anket düzenlenmesi, hata düzeylerinin belirlenmesi, şikayet sayısı gibi farklı yol ve yöntemlerle ölçülebilir (Songür, 2011:51).

Kalite göstergelerine örnek olarak;

- Ulaşım hizmetlerinden memnuniyet oranı.
- Eğitim hizmetlerinden memnuniyet oranı,
- Üretilen gıda içeriğine yönelik şikayet oranı.

Performans göstergelerinde genel olarak her bir hedef için birer girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergesi bulunmalıdır. Bir hedef için herhangi bir sınıfa yönelik birden fazla performans göstergesi oluşturmak da mümkündür.

Hedeflerin niteliği yani çıktıya, verimliliğe, sonuca veya kaliteye yönelik olması performans göstergelerinin niteliğini de etkiler. Burada dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan biri çıktıların faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir. Diğer önemli husus amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı ile ilgili husustur. Performans göstergelerinin oluşturulması ve değerlendirilebilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların kim ve ne şekilde temin edileceği, bu yöndeki incelemelerin neler olacağı gibi hususlar mutlaka incelenip ve cevaplandırılmalıdır(http://yazilim.elementbilgisayar.net/elementbilgisayar/evrak/stratejik_planlama_ve_performans_esasli_butceleme.pdf, 04.10.2012).

Performans göstergeleri belirlenirken dikkat edilmesi gereken diğer önemli hususlar ise şöyledir: Performans göstergeleri hedefin başarı düzeyini ölçebilecek sayı ve nitelikte olmalı; her bir hedef için belirlenen gösterge sayısı en az bir, en fazla beş olmalı; mümkün olduğu kadar sonuç göstergeleri belirlenmeli; açık, kesin ve belirsizlikten uzak, doğru veri kaynaklı, tutarlı ve zaman içerisinde karşılaştırmaya uygun nitelikte olmalıdır (TCKB, 2018:46).

2.4.3.7 Stratejiler

Stratejiler, kurumun belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için izleyeceği yollardır. Stratejiler vizyona en iyi katkı sağlayan eylem planlarının formülasyonuna yol açar. Stratejiler geliştirirken bu stratejilerin hizmet veya müşteri odaklı, gerçekleştirilebilir ve düşük maliyetli olup olmadığına dikkat edilmesi gerekir.

Bazı düşüncelere göre strateji oluşturma, sadece sistemin değerleri, vizyonu, yetenekleri ile bağlı değildir. Sistemin gücü, aynı zamanda ortaya çıkan krizler, örgütsel öğrenme, beklenmedik gelişmeler, siyasi veya sosyal devrimlerle de bağlıdır. Stratejik planlama için gelecekte varmak istediğimiz hedeflere ulaşmak için öncelikle, bulunduğumuz konumumuzu değerlendirmeliyiz. Geleceği tasarlamak gibi bir rolü üstlenen stratejik planlama, geçmişi de incelemek, değerlendirmek ve eleştirmek zorundadır. Geçmiş olmadan geleceği tahmin etmek mümkün değildir. Strateji oluşturma, sistemin kendisini tanımlaması,

analiz etmesi, kim olduğunu ve nereden gelip nereye gideceğini de tanımlamasıdır (Engin, 2013:136-137).

Stratejiler genellikle başarıya götüren faktörler üzerinde tanımlanır. Vizyonumuza nasıl yöneleceğiz? Misyonumuzu gerçekleştirmek için nasıl çalışmalıyız? Hedeflerimize ulaşmak için ne tür çabalarda bulunmalıyız? gibi sorulara cevap bulabilmek için bizi başarıya götüren faktörleri tanımlamamız gerekir. İyi bir strateji hem proaktif davranış, hem de uyum ister, zaman içinde gelişir ve şartlara uyar, açık veya saklı olabilir, kurum kültürüyle çelişmez. Dolayısıyla, tüm bunlardan yola çıkarak iyi bir stratejinin, izlenecek politikaları tanımlamaya yardımcı olan başarı faktörü olduğunu söyleyebiliriz (Ertuna, 2008:66).

Kurumun güçlü ve zayıf yönleriyle, dış çevredeki fırsat ve tehditlerin belirlenmesi konusu strateji oluşturmada en hassas konudur. İyi bir strateji kurmak için bu stratejilerin örgüt ve çevresiyle bağlantısı bulunmalı, misyon uygulamaları için kurumu harekete geçirmeli, kurumun SWOT analizindeki tehdit ve zayıf yönlerini ortadan kaldırmaya çalışmalıdır. Aynı zamanda stratejiler politik olarak kabul edilebilir, teknik olarak uygulanabilir, yasal ve etik olarak da savunulabilir olmalıdır (Songür, 2011:52).

Her hedefi gerçekleştirmek için bazen birden fazla strateji gerekebilir. Bunun için de farklı stratejiler üretirken bazı sorulara cevap bulmakta fayda vardır. Bu sorular şöyledir: Uygulamak istediğimiz stratejik plan amaç ve hedeflerimizi karşılayabilecek mi? Stratejik etkinliği arttırmak için değişiklik yapılabilir mi, yoksa tamamen yeni girişimlere mi ihtiyaç vardır? Benzer stratejileri karşılamak için başka hangi stratejiler, yol ve yöntemler uygulanabilir? Alternatif yol ve yöntemlerin hangi olumlu veya olumsuz, etkili ve verimli tarafları vardır, maliyet durumu nedir?

İyi bir stratejiden bahsedebilmek için şunlar dikkate alınmalıdır: Strateji yasama yetkimizi, vizyonumuzu, misyonumuzu ve değerlerimizi yansıtıyor mu? Strateji açıkça belli bir hedefin veya amacın başarısı ile bağlantılı mı? Strateji politik düşünceler, personel gereksinimleri ve maliyetler konusunda gerçekçi mi? Strateji teknik olarak uygulanabilir mi? Strateji kilit paydaşlar tarafından kabul edilecek mi? Strateji diğer stratejilerle uyumlu mu?

Strateji uygulamanın her aşamasında katılımcılık unsuru çok önemlidir ve kuruma sağladığı çok fazla yararı da bulunmaktadır. Şöyle ki, katılımcılık; stratejik sürecin kontrol altında tutulmasını sahiplenmeyi, kişilerin farklı düşüncelerini ortaya konmasını sağlar, yeni fikir ve değerlendirmelere yol açar, birinin düşüncelerine karşı önyargıları ortadan kaldırır, kurum içi iletişimi geliştirir, personel sorumluluğunu aydınlatır, kurumun gelişim sürecini kontrola alır, doğru bütçeleme işlemlerine baz olur, kurumun geleceği ile ilgili tereddütleri ortadan kaldırır, katılımcılarda iyimserlik ve güven yaratır, hedeflere ulaşmak için atılacak adımları anlaşılır ve yapılabilir biçimde ortaya koyar (Songür, 2011:53-55).

Strateji örneği:

Amaç: Ürün ve hizmetlerde kaliteyi yükseltmek

İlgili Stratejiler:

- Mesleki eğitim konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak,
- Fuar, sergi ve organizasyonlarla ilgili bilgiler tanıtım ve pazarlama şubesince takip edilerek web sayfası ve sms aracılığıyla duyurmak,
- CE, TS gibi belgelerin alınabilmesi için gerekli kriterleri yerine getirmek.
- (Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu 2009-2013 Stratejik Planı)

Kaynak: (Songür, 2011:54)

2.4.4 Maliyetlendirme

Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir. Her bir faaliyet veya proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Herhangi bir hedefe yönelik olmayan faaliyet veya projenin değerlendirilmesi mümkün değildir.

Faaliyet veya projelerin ortaya konulması sürecinde cevaplanması gereken temel sorular aşağıdaki gibidir (DPT, 2006:41): “Hedefi gerçekleştirecek alternatif faaliyet veya projeler ortaya konulmuş mudur? Hedefin yerine getirilmesi sürecinde faaliyet veya projenin rolü ve önemi nedir? Bu faaliyet veya proje gerekli mi? □ Belirlenen faaliyet veya projelerin tamamlandığında hedefe ulaşıyor mu? Hedefe ulaşılması için başka faaliyet veya projeye ihtiyaç var mı? Hedefin gerçekleştirilmesine yönelik halihazırda yürütülen faaliyet veya projeler var mıdır? Faaliyet ve projeler zamanlanırken birbirleriyle etkileşimleri dikkate alınmış mıdır? Hedefleri ve altında yer alan faaliyet veya projeleri yerine getirmekten sorumlu olan birimler kimlerdir ve sorumlulukları nelerdir?”

Kurumlar, stratejik planlarında belirledikleri hedeflere ulaşmak için o dönem planların tahmini maliyetini tespit eder. Bir hedefin maliyetinin stratejik plan kapsamında tahmin edilmesi, detaylı maliyetlendirmenin ise performans programı kapsamında yapılması gerekir (TCKB, 2018:50).

Maliyetlendirme sürecinde “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu” oluşturulur:

Çizelge 2.2: Tahmini Maliyetler

	Planın 1.Yılı	Planın 2.Yılı	Planın 3.Yılı	Planın 4.Yılı	Planın 5.Yılı	Toplam Maliyet
Amaç 1						
Hedef 1.1						
Hedef 1.2						
Amaç 2						
Hedef 2.1						
.....						
.....						
Toplam						

Kaynak: (DPT, 2006:42)

Maliyet tablosu kurumun amaç ve hedeflerine ulaşması için gereken kaynak miktarını gösterir. Her bir amacın tahmini maliyeti hedeflerin tahmini maliyet

toplamından, stratejik planın o yılki tahmini maliyeti ise amaç maliyetleri toplamından oluşacaktır (Arslan, 2012:55-57).

Maliyet tablosundaki toplam rakam ile kaynak tablosundaki toplam rakamın aynı olması gerekir. Ancak öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynakları aşması durumunda şu yöntemler izlenir: Hedef ve stratejilerin daha düşük maliyetli olanları seçilebilir, amaç ve hedeflerin zamanlaması değiştirilebilir, kapsamı küçültülebilir, amaç ve hedefler önceliklendirilir ve bazılarından vazgeçilebilir.

Aynı zamanda stratejik planlamada amaç ve hedeflerin önceliklendirilmesinde sürdürülebilirlik, etkinlik, verimlilik, etki düzeyi ve uygunluk ilkeleri de göz önünde bulundurulmalıdır. Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyet ve projeler ve bunların bütçelendirilmesi performans programında yer almakla, bu bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanılır (DPT, 2006:43-44) .

Çizelge 2.3: Tahmini Kaynaklar

Kaynaklar	Planın 1.Yılı	Planın 2.Yılı	Planın 3.Yılı	Planın 4.Yılı	Planın 5.Yılı
Genel Bütçe					
Özel Bütçe					
Yerel Yönetimler					
Sosyal Güvenlik Kurumları					
Bütçe Dışı Fonlar					
Döner Sermaye					
Vakıf ve Dernekler					
Dış Kaynak					
Diğer (Kaynak belirtilecek)					
TOPLAM					

Kaynak: (Arslan, 2012:57)

Maliyet tablosu ise maliyetlerin ihtiyaç duyduğu kaynakların nerelerden karşılanacağını gösterir. İlk üç yıllık bütçeden tahsis edilen kaynaklar Orta

Vadeli Mali planda yer almakta olup, bütçe dışı ve üç yıldan sonraki kaynaklar ise kurum tarafından tahmin edilmelidir (Arslan, 2012:57).

2.4.5 İzleme ve Değerlendirme

Stratejik planlama sürecinin son aşaması izleme ve değerlendirme yani kontrol aşamasıdır. İzleme, stratejik plan faaliyetlerinin belirli bir sıklıkla izlenerek sonuçlarının rapor edilmesidir. Değerlendirme ise, bu faaliyetlerin belirlenen amaç ve hedeflere kıyasla ne derecede uyumlu ve başarılı olduğunu ölçümleyen ve analiz eden sistemdir (DPT, 2006:45).

Planlama aşamasında belirlenmiş olan nihai hedefler ile amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı gözden geçirilir, hedefler ve sonuçlar gözden geçirilerek ne derece başarılı olduğu ölçümlenir. Bu uygulama gelecekte yapılması düşünülen diğer başka çalışmalara da yol göstericilik bakımından çok önemlidir. Uygulama sürecinde düzenli olarak yapılan değerlendirme toplantıları sonucunda planlanan ve yürütülen işler kontrol edilebilir ve analiz edilebilir. Bu da izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik olarak iyileştirilmesini, aynı zamanda hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasını sağlar ki bu da daha anlamlı sonuçlara gitme imkanı doğurur. Önemli olan düzenli aralıklarla ve bütçeleme dikkate alınarak, süreçlerin değerlendirildiği toplantılar yapılması ve iletişimin hiç aksatılmamasıdır (Koçer, 2016:195).

Değerlendirme aşamasında aşağıdaki unsurlar mutlaka bulunmalıdır (Diggs-Brown, 2012:263): Amaç ve hedeflerin bildirilmesi. Nelerin başarılı sayılacağı ve bu ölçümde hangi kriterlerin dikkate alınacağı bildirilmelidir; Değerlendirmeye yön vermek açısından araştırma sorularının listesi hazırlanmalıdır; Amaçların başarıldığını ölçmek adına veri taslağı çıkarılmalıdır; Araştırma sürecinin yönetimi ve veri toplama yöntemi açıklanmalı, hangi araştırma (yüz yüze iletişim, odak grup) ve veri toplama (anket, eleme) yöntemleri kullanılacağı ve bunların test etme yöntemi izah edilmelidir; Analiz sürecinde nasıl bir yöntem izlemeli, kamuoyu ve saha analistçileri için verilerin nasıl analiz edileceği açıklanmalıdır; Son olarak da araştırma raporu hazırlanmalıdır.

İzleme ve değerlendirme sürecinde kullanılan araştırma türleri ise şöyle olabilir (Koçer, 2016:196): kamuoyu araştırması (kişilerin kurum konusunda ne

düşündüğü ve neden böyle düşündüğünü saptar), motivasyon araştırması (kamuoyunun bir kurumu ve onun politikalarını neden onayladığı veya onaylamadığını inceler), imaj araştırması (kişilerin bir kurum veya onun programı hakkında ne düşündüklerini gösterir), etkinlik araştırması (kurumun faaliyetlerinin hedef kitle üzerinde etkisini ölçer), içerik analizi (kamuoyu hakkında kitle iletişim araçlarında yazılanları saptar), denetleme (kurumun içe ve dışı yönelik eylemlerini inceler).





3. AZERBAYCAN VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ, YAPISI VE GENEL GÖRÜNÜMÜ

3.1 Kavramsal Çerçeve

3.1.1 Yerel yönetimlerin tanımı ve kapsamı

Yerel yönetim “adem-i merkeziyet”in bir boyutu olarak bir dönemin ürünüdür ve yerel toplulukların refahı için çalışır.

Yönetim Bilimi'nde yerinden yönetim veya yerel yönetim olarak bilinen “adem-i merkeziyet”in iki türü olduğu belirtilir. Bunlardan birincisi, merkezdeki kuruluşların merkezden uzaktaki bir örgüte onlar adına bazı işlevleri yerine getirmeleri için bir veya birden fazla yetkiyi devretmeleri anlamına gelen “yetki genişliği”dir. İkincisi ise, yasalar tarafından oluşturulmuş yönetim organlarının yasaların belirlediği, tüzel, siyasi ve mali özerklik ve yetkilere sahip gerçek “yerel yönetimler”dir (Ertan, 2002:22).

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalan ve ona karşı belirli ölçüde bağımsız olan, il, belediye ve köy halkının yerel, ortak ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir. Buna rağmen, genel idare politikası merkezi yönetim tarafından belirlendiği için, hizmetler arasında uyumsuzluk yarandığı an merkezi yönetim “vesayet yetkisine” dayanarak yerinden yönetimi denetleyebilir. Fakat bu denetim hiyerarşik bir denetimden farklı olarak yerel yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde sadece kanunda gösterilen durumlarda denetim yapmaya yetkilidirler (Toprak, 2014:33-38).

Globalleşen dünyada yerel yönetimler yıllar içinde farklı değişimlere uğramış, sosyo-ekonomik hizmetlerin etkin bir şekilde yerel halka ulaştırılması için hükümeti kırsal alanlarda refah bir hayatın teşkil olunması için, ulusal kalkınma faaliyetlerinde bulunmaya teşvik etmiştir.

Yerel yönetimler bir kavram olarak farklı bilim adamları tarafından çeşitli şekillerde kavramsallaştırılmıştır. Kavram daha çok, temel sosyal, siyasi

ihtiyaçlarının sağlanması için siyasi güçlerin yerel alanlara aktarılması üzerine yoğunlaşmıştır.

Ikelegbe`ye göre, yerel hükümet, kamu hizmetlerini sağlamak ve kendi yargı yetkisi dahilindeki kamu işlerini düzenlemek üzere kurulan “yerel bir devletin bir parçası veya bir ulus devletin kökeni” olarak tanımlamaktadır (Ikelegbe, 2005:143).

Fajobi`ye göre ise, yerel hükümeti, yerel halkın yaşam koşullarını iyileştirmek adına ve onların katılımı ile sosyal imkanların çeşitliliğine dayalı hukuk düzenini korumak ve onları bu düzene dayalı işbirliğine teşvik etmek için kurulan bir hükümet birimi olarak tanımlamaktadır (Fajobi, 2010:203).

Yukarıda belirtilen tanımlardan yola çıkarak yerel yönetimlerin evrensel tanımı bir bütün olarak şöyle ifade edilir: “Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel halka kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet vermek amacıyla kurulan, karar organları yerel halk tarafından seçilerek göreve getirilen, yasalar tarafından verilen görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetimle yönetsel özerklikten faydalanarak ilişkilerini yürüten kamu tüzel kişileridir” (TÜSIAD, 1992:21).

3.1.2 Yerel yönetimlerin varlık nedenleri

Yerel yönetim, hükümetin yerel halkın kökenine nüfus etmek ve onların sosyal siyasi hayatlarını takip ederek, onları devlet yönetiminde aktif rol almağa teşvik eden, demokrasinin ve demokratik düşünce sonucu bilinçli olarak yaratılan bir yönetim düzeyidir.

Yerel yönetimler; yerel halkın ihtiyaçlarını aktif olarak karşılamak üzere, yerel halka kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendilerinin seçtikleri organlar tarafından yönetilen; yönetsel, siyasal ve toplumsal kurumlardır. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri, yerel halkın dilek, istek ve önerilerini dikkate alarak, onların güven ve desteğini sağlayarak, katılımcı ve demokratik sisteme dayalı hizmet sunmaktır (Henden ve Henden, 2005:50).

Genel olarak yerel yönetimlerin varlık nedenleri dört gruba ayrılarak ele alınabilir (Köse, 2012:6-9):

Bunlardan ilki yönetsel nedenlerdir. Bilindiği üzere, çok küçük ülkeleri saymazsak bütün ülkelerde yönetim şekli merkezden ve yerinden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Buna sebep daha verimli ve kaliteli bir yönetim için tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi mümkün değildir.

İkinci varlık nedeni toplumsal nedenlerdir. Bu nedenler de yerel yönetimlerin en büyük var olma ve gelişim nedenlerindedir. Bir ülkenin gelişmesi, sanayileşme, kentsel dönüşüm sonucunda yaranabiliyorsa, yerel yönetimlerin de bu gelişmelerden etkilenmemesi mümkün değildir. Bir ülkenin gelişiminde oradaki yerel yönetimin de katkısı vardır. Şöyle ki, yerel bölgeye yapılan yatırımlar ülke genelini etkilemekle beraber, yerel bölgede de işsizlik sorununun giderilmesine, refahın artmasına ve göç eylimin önlenmesine sebep olacaktır.

Yerel yönetimlerin üçüncü varlık nedeni ekonomik nedenlerdir. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilerek kullanılması yerel yönetimlerin özünü teşkil eden tanımlardır. Dolayısıyla, yerel yönetim teşkilatı bölgede ihtiyaç duyulan her bir yapılanmayı acil ve önem sırasına göre en kısa zamanda kendi programlarına dahil etmek ve ekonomik bir şekilde yapmak zorundalar.

Yerel yönetimlerin dördüncü ve sonuncu varlık nedeni siyasal nedenlerdir. Siyasal nedenler yerel yönetimlerde, özellikle de belediyelerde büyük önem arz eder. Liderler seçimle gelir, seçimle de gider. Bundan dolayı halka hesap vermek zorunda ve halkın isteği ve ihtiyacı doğrultusunda da hizmet sunmak zorundalar.

Bütün bu nedenler zamanla daha gelişmiş, verimli ve kaliteli bir yerel yönetime olan ihtiyacı ve onların var olmasını artırmaktadır.

3.1.3 Yerel yönetimlerin önemi

Yerel yönetimin varlığı, demokratikleşme ve karar almada yoğunlaşma sürecinin önemli bir yönü olarak her zaman savunulmuştur. Ayrıca, eğer herhangi bir ülkede yerel yönetim sistemi yoksa hiçbir siyasi sistem tam ve demokratik sistem sayılamaz (Mawhood, 1993: 66).

Günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerel yönetim sistemi de devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsuru olmakla beraber, halkın günlük

yaşamına ilişkin sosyal gereksinimlerini karşılanmasına yönelik ulusal düzeydeki örgütlenmelerden daha işlevsel rol üstlenmektedir. Yerel yönetimler, hemen hemen her ülkede, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olarak ülkenin yönetim sisteminde önemli yer tutmakta ve her geçen sene içerisinde konularını daha güçlendirmekteler. Yerel yönetimlerin önemli olmasını bu kadar artıran demokrasiye olan inanç ve özlem duygusunun artması olarak değerlendirilmektedir (Dağ, 2009:84-85).

Bir yerel yönetim sisteminin neden önemli olduğuna dair bazı gerekçeler ileri sürülmüştür. Bu gerekçeler şöyledir:

Her şeyden önce yerel yönetimler, halkın doğrudan kendisini ilgilendiren konularda yönetime geniş ölçüde katılımını sağlayarak demokratik değerleri ve siyasi istikrarı güçlendirme potansiyeli taşımaktadır. Halkın toplumsal gidişe katılımı yapıcı kişisel güvenliği arttırırken ortak fayda adına dayanışma ve işbirliğini de geliştirir. Karar alma sürecine halkı dahil ederek hem halkın hem de yerel yöneticilerin daha fazla sorumluluk sahibi olmasını, aynı zamanda hizmet sunumunda da etkinlik ve hızı sağlar (Kabadayı, 2010:100-101).

Bundan başka yerel ihtiyaçların belirlenmesinde ve kaynakların da yerinde değerlendirilmesinde önem arz eder. Bu da kaynakların etkin kullanımıyla ekonomik büyümeye yardım eder (Kabadayı, 2010:100-101).

Bundan başka yerel yönetimlerin seçilmiş organları, o yöre halkının içinden seçildiği için yörenin önceliklerini bilirler ve bu nedenle de merkezi yönetime göre hizmetlerin daha verimli ve etkin yürütülmesini sağlarlar. Merkezi yönetimden yerel nitelikteki görevleri devralan yerel yönetimler bununla merkezi yönetimin yükünü hafifletmiş olurlar (Dağ, 2009:84-85).

Son olarak da, aşırı merkezileşmenin ortaya çıkardığı sorunların giderilmesinde yerel yönetimlerin öneminin büyük olduğu ve bunun sayesinde de yerel yönetimlerin merkezi yönetime aykırı değil aksine onu destekleyici nitelikte olduğu söylenilebilir (Dağ, 2009:84-85).

3.2 Azerbaycan`da Yerel Yönetim Tarihine Genel Bir Bakış

3.2.1 Bağımsızlıktan önce Azerbaycanın idari yapısı ve yerel yönetim sistemi

200.000 km² bir toprak sahasına , 20 milyon insana sahip olan, 19.Yüzyılın ilk başlarından itibaren Kuzey Azerbaycan ve Güney Azerbaycan olarak ikiye parçalanan, kuzey kısmı Rus, güney kısmı ise İran tarafından yönetilen (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/33285>, 01.12.2018), 70 yıl gibi uzun bir dönemden sonra kendi bağımsızlığına kavuşan Azerbaycan (Kuzey Azerbaycan) çok eski bir tarihe ve yönetim sistemine sahiptir.

“Azerbaycan” adının menşeyi ile ilgili farklı yorumlar olsa da en yaygın ve mantıklı yorumlardan birine göre, “Azerbaycan” ismi “Sakasen” adıyla burada varlığını sürdüren Saka boyunun torunlarından geldiği, bu topluluğun daha sonra Huzn, Hazar türkleri ve Oğuzlar ile takviye edildiğini, dolayısıyla “Azerbaycan” isminin Farsça “ateşperest” anlamına gelen “Azer” sözünden olup, Büyük İskender tarafından Media`y a vali tayin edilen “Atropates”in ismiyle alakasının olmadığını belirtmişler. Bu düşünceye göre Sümer dilinde “yurt, ülke” ve daha geniş olarak “vatan” anlamına gelen “Mate”(motun) günümüz Azərbycan Türkçesinde “mete”, “doğum yeri”, “menzil, el, oba, vatan” olarak kullanılmaktadır. Bu ad aynı zamanda Hun hükmdarının ismidir. Dolayısıyla, Azerbaycan adı da Mete gibi, Oğuz gibi çok anlamlı bir isim olduğundan Atropat isminin de Makedonyalı İskenderin komutanının adıyla değil, o zaman bu yerlerde var olan etnik-coğrafi bir isim olduğunu ve doğal olarak da bu ismin ordan geldiğini, hatta Atropat isminin de bu etnik-coğrafi yerin adından kaynaklandığını belirtmiştir (<https://www.altayli.net/azerbaycan-isminin-kokeni-ve-anlami.html>, 04.11.2018).

“Azerbaycan” isminin kaynağı ile ilgili ileri sürülen görüşlerden başka birine göre ise, “Azerbaycan” ismi türk menşeli “az” ve “er” kelimelerinden ibaret olup, anlamını “az” “iyi niyet”, “uçurlu kısmet” anlamını taşımakta olup, “azer” yani “er adam”, “yiğit adam”, “yiğit oğlu” anlamlarıyla eski türk boylarından olan “azer boyu”ndan (az/haz-er) almıştır.

Diğer önemli bir görüşe göre ise, Azerbaycan ismi eski asların adından kaynaklanmakta ve “Aser yurdu” anlamını taşımaktadır (menazerbaycanliyam.wordpress.com/az%C9%99rbaycan/., 19.11.2018)

Azerbaycan devletçilik enelerinin temelini M.Ö. 9.Yüzyılda Manna Devleti ile atılmasına rağmen, tarih boyu ister Ehemeni fars devleti zamanında, ister Romalılar, Araplar, Hunlar, Göktürkler, Selçuklular, Moğollar zamanında, isterse de Akkoyunlu, Karakoyunlu, Safeviler zamanında farklı yönetim biçimlerine ve sistemlerine tabi tutulmuştur.

Eski Azerbaycan devletleri, özellikle Lullubiler ve Kutliler sadece Azerbaycanın değil o devrin birçok devlet lerinde devletçilik enelerinin gelişmesinde büyük rol oynamışlar. Eski doğu devletlerinden farklı olarak Gutilerde yönetim irsen (babadan oğula) değil seçimle yapılmaktaydı. Bu da seçim sisteminin batıdan önce doğu devletlerinde mevcut olma gerçeğinin bir kanıtıdır. IX-XI. Yüzyıllarda azerbaycan feodal devletleri olan Saciler, Sulariler, Revvadiler ve Atabeyler zamanında ise yönetim irsen yani babadan oğula geçiyor, merkezi yönetimde şahtan sonra üst düzey yöneticiler olarak baş vezir (iç ve dış ilişkileri teftiş ve kontrol ederdi), sahibi-divan (şahın möhrdarı, devletin mali işler sorumlusu), hacip (yürütme aygıtı) önemli şahıslar sayılıyordu.

Azerbaycan devlet yapılanması Hülakiler feodal devleti zamanında da bazı değişimlere uğramıştır. Hülakiler devletini Cengiz Han Yasasına uygun olarak kongre (kurultay) tarafından seçilen ve sınırsız yetkilere sahip ilhan yani sultan yönetmekte idi. Kurultay aynı zamanda vilayet hakimleri ve üst düzey devlet memurlarını da atamakla yükümlü idi. Bununla beraber Hülakiler devlet yönetiminde iki çok önemli devlet organı vardı; bunlardan biri ekonominin yönetimi ile ilgili divan sistemi, diğeri ise askeri-inzibati kurumlarla ilgili emaret sistemi idi. Bundan başka hazine yönetimi ile nazır (hazinenin giderlerinden), müşrif (hazinenin gelilerinin toplanmasından), muhafız (hazine emniyetinden sorumlu) idi. “Kanunname”lerin hazırlanması işinden ise mügenne denen memurlar sorumlu idi. Gaziler gazisi adlanan gazi-ül-güzzat dini işler üzre idareye rehberlik ederdi (Rehimli, 2011:15-21).

Başkenti Tebriz olan, Azerbaycanın güney bölgelerini kapsayan Karakoyunlu ve akkoyunlu devletlerini sultan ve onun yakınları yönetmekte idi. Bu devletlerde hükümdar dışında devlet yönetiminde dört önemli grup; melikler (yerli feodal beyler), emirler (ordu mensupları), üst düzey memurlar, ulemalar, şeyhler (müslüman ruhaniler) de söz sahibi idi (Rehimli, 2011:21).

Azerbaycan tarihi ve devlet geleneğinin gelişiminde önemli rol oynayan Azerbaycan Safevi devleti diğer devlet kurumlarının geleneğini devam ettirse de onlardan farklı olarak onların yapamadığı en büyük başarıyı gerçekleştirebilmişti. Azerbaycan feodal devletlerini vahid çatı altında birleştirerek bütün bir Azerbaycan devlet ve devletçilik geleneğinin esasını koymuştur. Safevi devletini “şah” adlanan hükümdar yönetiyor, hakimiyet irsi olarak babadan oğula geçiyordu. Devlet yönetiminde danışmanlık görevini sahip 12 üyeden ibaret ali meclis de bulunmaktaydı. Şah mühüm meselelerin çözümü zamanı ali meclis çağırır, mühüm devlet adamlarının tekliflerini dikkate alırdı. Devlet yönetiminde şahdan sonra önemli yer tutan vezirin vekillik görevi de bulunmaktaydı. Vezir aynı zamanda mahal ve vilayetlerde devletin mülki ve mali işlerinden de sorumlu idi. Münşi-katib ise vezire tabi olan fakat şah tarafından seçilen, onun faaliyetlerini denetleyen bir memurdu. Genellikle Safevi devlet yönetiminde memurlar birbirlerinin işlerini denetlemek ve şaha rapor etmek zorundaydılar. Bu da sıkı denetim sayesinde kusursuz devlet yönetimini oluşturmaktaydı. Şahın saray katibi olan “vagienevis”, şahın mektuplarını, emirlerini ve buna benzer fermanlarını yazar, devletin gelir giderlerinin ve borçlarının hesabını yapardı. Onun emrinin altında kırk çalışan katibi vardı (Elyarlı, 1996:409-410).

Ruhaniler de devlet yönetiminde önemli yer tutan kişiler idi. Ali dini idareye sadr rehberlik ederdi. Divan es-sedarede iki sadr bulunmaktaydı. Bunlardan biri sadri-hasse (dini kurumun iç emlak işleri ile ilgilenirdi), diğeri ise sadri-amme (genel vakıf işleri ile ilgilenirdi) idi.

Safevi devletinde eyaletler şah tarafından seçilen hakimlerce yönetilmekteydi. Onaların resmi adı beylerbeyi (valiler) idi. Emir ül-ümera olarak da bilinen beylerbeyi “han” rütbesiyle eyaletlere hakim olarak atanırdı. Bu rütbe 16. ve 17.Yüzyıllarda, hatta ondan sonra da eyalet hakimlerine verilen bir rütbeydi. Eyaletlerde beylerbeyiden sonra gelen eyalet veziri mali meselelerle ilgilenir, vergilerin toplanması ve nizama salınması işlerini denetliyordu. Beylerbeyilikler kendileri de mahal hakimleri (sultan ve melikler) tarafından yönetilen mahallara bölünürdü. Bu hakimlere askeri-idari, aynı zamanda polis görevi de verilmişti. Mahal hakimlerinin esas görevleri iç huzuru sağlamak, küçük askeri ordu

kurmak, vergileri zamanında toplamak ve savaş zamanında bağı olduğu beylerbeyinin hizmetine girmekten ibaret idi (Elyarlı, 1996:410).

Genel olarak Safevi devletinin yönetim sisteminin önemli iki inzibati yönetim kurumu vardı. Bunlardan birincisi, beylerbeylik (eyalet), ikincisi ise sultan-meliklik (mahal) sistemi idi. Beylerbeylik eyaletlerde merkezi hükümetin yani şah hükümetinin temsilcisi olmakla beraber, yerlerdeki idarecilik sisteminin de temeli, aynı zamanda şah hükümetinin sultanlar ve melikler aracılığıyla yerlerde yönetimini sağlayan üst düzey yönetim teşkilatı idi (Elyarlı, 1996:411).

Osmanlı ile girdiği son savaştan sonra zamanla gücünü ve kudterini kayb eden Safevi devleti sonunda parçalandı ve Azerbaycan hanlıklar olarak bilinen küçük feodal devletler tarafından yönetilmeye başladı. Bu hanlıklarda devleti sınırsız yetkilere sahip hanlar yönetiyor, yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kendi ellerinde bulunduyorlardı. Hanlara danışmanlık yapan divani-şura (devlet şurası) aynı zamanda savaş ve barış, vergilerin toplanması, suçlulara ceza verilmesi gibi görevleri icra etmekteydiler. Fakat bu devletler arasında birlik ve beraberliğin olmaması Azerbaycan'ı işgal etmek arzusunda olan komşu devletlere 18.Yüztılın sonu 19.Yüzyılın başlarında Azerbaycan'ı işgal ederek Gülüstan (1813) ve Tüerkmençay (1828) anlaşmalarıyla güneyi İran'a, kuzeyi Rusya'ya verilmek üzere iki yere parçalama fırsatı verdi (Rehimli, 2011:22-23). Konumuz Kuzey Azerbaycan'da yerel yönetim sistemi ile bağı olduğundan dolayı Azerbaycan'ın güney kısmı bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

19.Yüzyılın başlangıcında Rus işgalinden sonra Azerbaycan komendant (kumandan) yönetim sistemi ile yönetilmeye başlandı ve dolayısıyla da milli devlet yönetimi sistemi sona ermiş oldu. Yeni yönetim sisteminde vilayetlerin başına rus ordusunun üst düzey bir subayı komendant olarak atanırdı ve en önemli görevleri görevleri devlet malını korumak, polisin ve mahkemelerin işlerine başkanlık etmek, yerli feodallerin siyasi görüş ve düşüncelerini, onların çarizme (rus çar'ına) nasıl hizmet ettiklerini denetlemekten ibaret idi (Rehimli, 2011:23).

Bu dönemde vilayetler ilçelere (mahal), ilçeler de köylere ayrılmaktaydı. Mahalları naipler, köyleri "kenthuda", şehirleri ise "kelenter" denen merkezi

idarenin temsilcileri yönetiyordu. Naipler genel olarak merkezi idare adına vergileri toplamakla mükellef idi (Amirov, 2006:7).

1874 tarihinde ise tüm Zakafkasya`da yerel yönetim alanına yeni bir uygulama getirildi. Çarın 28 Ekim 1874 tarihli özel bir fermanıyla Zakafkasya şehirlerinde Şehir Esasnamesi uygulanmaya başladı. Şehir Esasnamesine göre belediye üyeleri (duma üyeleri) sahip oldukları emlakın büyüklüğüne göre 4 yıllığına seçilmekteydi. Farklı şehirlerde belediye дума üyelerinin toplam sayısı 35-70 arasında olup, seçime katılma hakkına genel olarak banka sahipleri, vergi verenler sahipti. Vergi ödemekte zorluk çeken işçiler, hizmet sektöründeki kişiler ve aydınlar belediye seçimlerine katılma hakkına sahip değillerdi. Yerel yönetim organlarının yetkileri sınırlı olup, esas görevleri tarım, şehir imarı, sokakların temiz tutulması, yerel ticaret ve sanayi, sağlık ve halk eğitimi himayesi, hizmetle yükümlü oldukları şehirlerde olası yangınlara karşı önlem alınması idi. Şehir yerel yönetimlerin esas gelir kaynağı gayri menkullerden gelen gelirler ve aynı zamanda ticaret ve madenler üzerine konulan vergilerden oluşmaktaydı (Amirov, 2006:14-17).

20.Yüzyılın başlarında Zakafkasya`da baş veren siyasi olaylar, değişimler ve devrimler Azerbaycan halkının ve onun devletçiliğinin siyasi hayatında silinmez izler bıraktı.

Şubat 1917 tarihinde Rusya`da Romanovlar sülalesinin hakimiyetine son verildi. Monarşi rejiminin devrilmesinden sonra hakimiyete gelen Geçici hükümet Azerbaycanın yönetimi için Hususi Komisyon kurdu. Fakat Hususi Komisyonun hakimiyeti uzun sürmedi (Mahmudov, 2005:44).

Rusya`da 1917 ekim devriminden sonra 31 Ekimde Bakü`de hakimiyetin sovyetlerin eline geçtiği ilan edilse de Sovyet hükümeti daha kurulmamıştı. 28 mayıs 1918 tarihinde Azerbaycan Milli Şurası doğuda ve Türk dünyasında bağımsız, demokratik parlamenter sistemle yönetilen ilk türk cumhuriyetini kurdu. Cumhuriyete Mehmet Emin Resulzade başkanlık ediyordu. Fakat sadece 23 ay yaşayabilen bu cumhuriyet 1920 yılında ruslar tarafından devrildi ve Azerbaycan`da yeni bir dönem başladı. Bu Azerbaycanın 70 yıl egemenliğini kısıtlayan komünist dönemi idi (Rehimli, 2011:31).

28 Şubat 1920 yılında Azerbaycanda Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nin (Azerbaycan SSC) kurulduğu ilan edildi. Sovyet işgalinin hemen sonrasında ülkede Azerbaycan Halk Cumhuriyeti zamanında kurulmuş olan bağımsız devlet yönetimi sistemi çökertildi. Tük hakimiyetin Geçici devrim Komisyonunun ve Azerbaycan SSC Halk Komisslerleri Sovyeti'nin eline geçtiği ilan edildi. Bolşevikler Azerbaycanın bağımsız devletçilik yönetim sistemini şökertmek için, halkın arasına parçalanma ve düşmanlık salmak için, aynı zamanda halkı tarafına çekmek için sözde “istismarcılara karşı işçi-çiftçi hakimiyeti” kurmağa çalıştıklarını ileri sürüyorlardı. Fakat gerçekler ise tam farklı idi. Ülkenin her yerinde “kırmızı terör” tuğyan etmekteydi.

Bolşevik rejiminin güçlenmesine karşı direnen herkes “halk düşmanı”, “rejim karşıtı isyankar” veya “komplocu” adı altında terör kurbanı oluyordu. Azerbaycanın seçkin insanları; Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'nin devlet adamları, generaller, aydınlar, Milli Ordu'nun yüksek rütbeli subayları, din adamları, parti başkanları, siyasetçiler, tanınmış alimler, bilim adamları yok ediliyordu. Azerbaycan halkının bu evlatlarına karşı yürütülen kanlı terör eylemleri doğrudan Orconokidze, Kirov, mikoyan, Sarkis, Mirzoyan, Lominadze, Yeqorov ve diğer bolşevik-taşnak katillerinin emriyle gerçekleştirilmiştir. 28 Nisan 1920 tarihinden itibaren bir yıl içinde Azerbaycan halkının tahminen 50 bine yakın vatansever seçkin evladı ve aydınları farklı yöntemlerle katledilmiştir (Mahmudov, 2005:70-72).

İşgalden hemen sonra “ordunun ve donanmanın yeniden yapılanması perdesi” adı altında ülkenin silahlı gücü Moskova'ya, yani Kızıl Ordu'ya bağlandı. Halk kendi ordusundan mahrum edildi. Ayrıca ruslaştırma politikası yürütülmeye başlanarak; a)Devlet dili olan Azerbaycan dili sıkıştırıldı, b)Milli kadro hazırlama işlemi sınırlandırıldı, c)Din devletten ve eğitimden ayrıldı, d)Dini ayinlerin icrası ve okullarda dini dersler yasaklandı, e)Dini okullar toplu olarak kapatıldı, f)Camilerin ve minarelerin uçurulmasına başlandı.

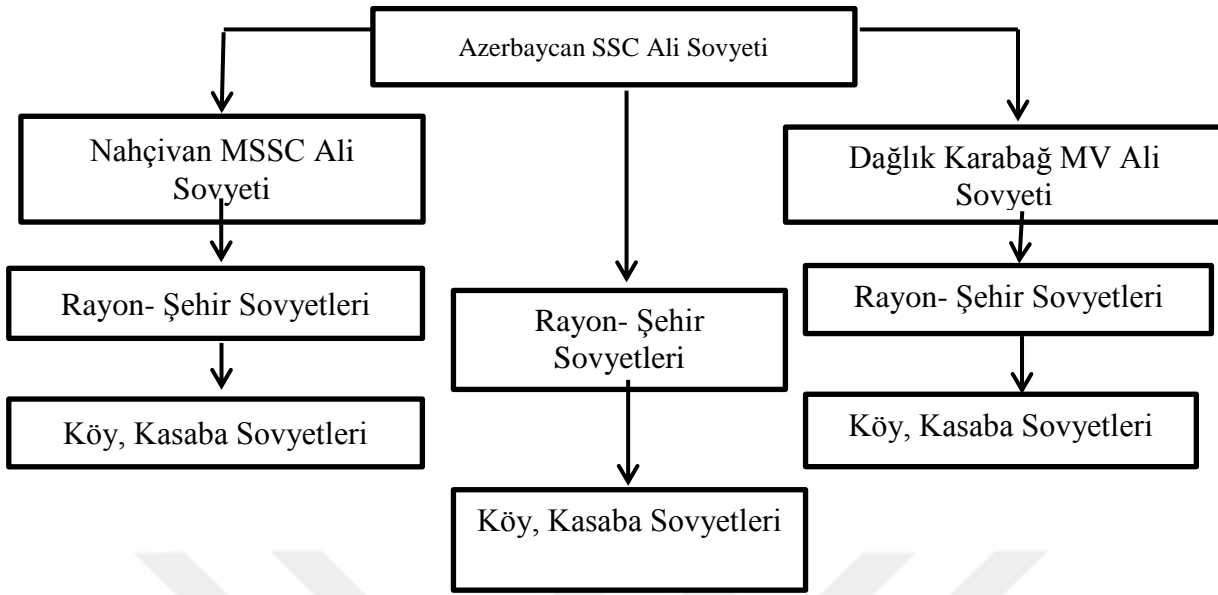
6 Mayıs 1921 tarihinde SSC'nin I Anayasası kabul gördü (Mahmudov, 2005:73). Yeni yasayla Azerbaycan SSC'de bazı değişimlere gidildi. 1921 yılında Sovyetler Azerbaycanı 17 kazaya (Bakü, Gence, Ağdaş ve Lenkeranbaşa olmakla) ve bir vilayete (Nahçıvan vilayeti) böldü. İlerleyen zamanlarda kaza sayısı 15'e düşmekle beraber, 1923 yılında Dağlık Karabağ

Vilayeti kuruldu ve 1924 yılında da Nahçıvan Vilayetine Özerk Cumhuriyet statüsü verildi 1929 yılında ülke yeni bir yapılanmaya daha giderek, Bakü, Gence, Guba, Lenkeran, Şirvan, Garabağ, Zagatala-Nuha ve Mugan”daire”lerine 1930 yılında ise 63 rayona (ilçeye) bölündü. Fakat zamanla rayon sayısı 47’ye düşürüldü(http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dZ_H60TK8A8J:www.turansam.org/makale.php%3Fid%3D501+&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=tr,09.12.2018).

Sovyetler Birliğinde devletin örgütlenme ve işleyişi altı temel ilkeye dayandırılmıştı. Bunlar halkın yönetime katılması, demokratik merkeziyetçilik, komünist partisinin önderliği, ulusların eşitliği, sosyalist hukuksallık ve sosyalist planlamadır. Aynı zamanda Sovyetler Birliği Komünist Partisi’nin yönetim kurulunun aldığı tüm kararların ve Moskova’da bulunan merkezi yönetim tarafından hazırlanan genel devlet yönetim planlarının federe devletler tarafından şartsız uygulama zorunluluğu vardı. Yani devlette tam bir merkeziyetçilik hakim idi (Rehimli, 2011:31-32).

Yerel yönetim sisteminde ise değişikliklere gidilmiş, zemstvo yerel yönetim sisteminden yerel Sovyetler (meclisler) yönetimi sistemine geçilmiştir. Köy meclisleri halk tarafından seçilmekte olup, bunların delegeleri ikinci kademe olan ve “volost” adlanan kırsal bucak meclislerini; bucak meclisleri “uyezd” olarak adlandırılan ilçe meclislerini, ilçe meclis delegeleri ile kent meclis delegeleri ise “guberniya” adlanan il meclislerini oluşturmaktaydı (<http://avrasya.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2013/02/Azərbaycanda-Kamu-Y%C3%B6netimi.docx.,01.10.2018>) .

Azerbaycan SSC'de Halk Temsilcileri Sovyetleri devletin egemenliğinin temel organları olarak kabul edilmişti. Halk Temsilcileri Sovyetleri (yerel sovyetler) toplumun ve devlet işlerinin yönetilmesine vatandaşların katılımını sağlayan ve devlet hakimiyeti organlarının bütünlüğünü oluşturan yapı olarak bilinmekteydi. Sovyet döneminde devlet organları Ali Sovyetler olarak bilinen merkezi idare organlarından ve Yerel Sovyetler olarak adlandırılan yerel devlet hakimiyeti organlarından ibaret idi. Bu dönem yönetim sisteminde her sovyet bir üst sovyete bağlı ve ona karşı sorumlu hiyerarşik yapıya sahip bir sistemle yönetilmekteydi (Amirov, 2006:22-23).



Şekil 3.1: Sovyetlerin Hiyerarşik Durumu

Kaynak: (Amirov, 2006:23)

Sovyet hükümeti döneminde yerel sistemin özünü oluşturan ve sayı bakımından daha fazla olan köy ve kasaba sovyetleri seçmenlere daha yakın olan en geniş yerel yönetim organlarıdır. Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nde 4189 köy ve 130 kasaba olmuştur. Aynı zamanda bu dönem Azerbaycan SSC'de 65 il, 10 ilçe, 69 şehir, Cumhuriyete bağlı 9 şehir, Muhtar Cumhuriyete bağlı 1 şehir, Muhtar Vilayete bağlı 1 şehir, şehirsiz ilçe, 120 kasaba, 10 işçi kasabası ve 4189 köy sovyetleri bulunmaktaydı (Amirov, 2006:24).

Genel olarak bakarsak, bütün geçmiş Sovyet ülkelerinde olduğu gibi Azerbaycanda da yerel düzeyden merkezi düzeye kadar bütün yönetim gücünün aslında komünist parti teşkilatları ve komitelerinin elinde olduğunu ve devletin tek elden yönetildiğini görmüş oluruz. Genellikle ülkeni yönetici olarak “baş katip” adlanan komünist parti genel sekreterleri yönetmiş, şehir ve rayonlarda (il ve ilçelerde) ise baş katibin seçtiği sekreterler yönetimi üstlenmişler (http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dZ_H60TK8A8J:www.turansam.org/makale.php%3Fid%3D501+&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=tr, 09.12.2018).

1985 yılına kadar “Milletler Hapishanesi” olarak adlanan SSCB, 1985 yılında Gorbaçov'un Sovyet rejiminin demokratikleşmesi yönünde attığı adımlar ve yeniden yapılanma düşünceleri (perestroyka) sonucunda hızla dağılmaya

başladı ve neticede Sovyetlere bağlı birçok milletler gibi Azerbaycanda da bağımsızlık uğruna mücadele ve ayaklanmaların başlamasına sebep oldu (<http://avraya.istanbul.edu.tr/wpcontent/uploads/2013/02/AzerbaycandaKamuY%C3%B6netimi.docx>.,01.10.2018).

Demokrasi, bağımsızlık uğruna verilen ayaklanma sonucunda Kızıl Ordu'nun hükümete karşı başlayan itirazları bastırmak için 1990, 20 ocak tarihinde Bakü'de yaptığı katliam Azerbaycan halkının 70 yıl süren sabrını son damlasına kadar zorlamasına ve bağımsızlığı 1991 yılında ilan edilen Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetinin kurulmasını zaruri etmiştir.

3.2.2 Bağımsızlıktan sonra Azerbaycan`da anayasal gelişmeler, idari yapı ve yerel yönetim sistemi

Dünya tecrübesinde otoriter rejimden demokrasi rejimine geçen birçok örnekler mevcuttur. Fakat savaş olmadan totalitar rejimden demokrasiye geçiş, ilk defa 1991 yılında Sovyetlerin dağılmasıyla gerçekleşmiştir (Mecek, 2018:55).

18 Ekim 1991 yılında bağımsızlığını yeniden kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti demokratik bir ülke olarak çağdaş devletlerden ve yönetim sistemlerinden geri kalmamak ve çağdaş topluma ayak uydurmak için farklı alanlarda reformlar gerçekleştirmeye başladı. Fakat 70 yıl totaliter bir rejime bağlı olan, gerekli alt yapısı oluşmayan bir devleti yönetmek ve bu yönde yeni reformlar üretmek, değişimlere gitmek hiç de kolay değildi (Hasanoğlu, 2002:76).

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin demokratikleşme yolunda attığı ilk adım anayasal bir değişime giderek yeni bir Anayasa çıkarmak oldu. Yeni Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ülkede demokratik bir sistem ve kurulması, kurumların demokrasinin gerektirdiği koşul ve şartlarda yönetilmesi bakımından atılan temel bir islahattı (Rehimli, 2011:378).

Fakat bu dönemde hem ülkede cereyan eden Karabağ savaşları, hem de siyasi istikrarsızlık Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın yürürlüğe girmesini 12 Kasım 1995 tarihine kadar geciktirmiştir.

12 Kasım 1995 yılında Cumhurbaşkanı Devlet Komisyonu tarafından Haydar Aliyevin başkanlığı altında bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetinin ilk Anayasası yürürlüğe girmiştir. Azerbaycan Anayasası; Başlangıç, 5 bölüm (Genel Hükümler; Temel Hak ve Özgürlüklerle Vatandaşların Görevleri; Devletin

Egemenliği; Yerel Yönetimler; Hukuk ve Kanun) ve 12 fasıl (Halkın Egemenliği; Devletin Temelleri; Temel Hak ve Özgürlükler; Vatandaşların Esas Görevleri; Yasama gücü, Yürütme, Yargı yetkisi; Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti; Belediyeler; Yasama sistemi; Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişiklikler; Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası Ekleri) olmak üzere 158 asıl ve 12 geçici maddeden oluşmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası`nda devlet hakimiyetinin tek kaynağı olarak belirtilen Azerbaycan halkı kendi egemenlik hakkını, referandum yolu ile seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla gerçekleştirebilir diye ifade edilmiştir (Md.1-2). Anayasaya göre Azerbaycan halkı “Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Bağımsızlığı Hakkında” Anayasa Akti`nde belirtilen prensipleri esas alarak, aynı zamanda egemenlik hakkını kullanarak kendi niyetlerini şöyle açıklamıştır (<http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm>, 13.12.2018):

- Azerbaycan devletinin bağımsızlığını, egemenliğini ve toprak bütünlüğünü korumak;
- Anayasa çerçevesinde demokratik yapıyı güvence altına almak;
- Sivil toplumun kurulmasını gerçekleştirmek;
- Halk iradesinin ifadesi olarak, kanunların üstünlüğüne dayanan hukuki, dünyevi devlet kurmak;
- Adaletli ekonomik ve sosyal kurallara uygun olarak herkese onurlu bir yaşam seviyesi sağlamak;
- Evrensel değerlere sadık kalarak, bütün dünya halkları ile dostluk, barış ve huzurlu bir ortam içinde yaşamak ve bu amaçla karşılıklı faaliyette bulunmak.

Anayasa`nın 2.maddesine göre, “kendi kaderini belirlemek Azerbaycan halkının egemen hakkıdır. Halk bu egemenlik hakkını referandum-halkoylaması sistemi ve serbest, gizli, özel oy verme yoluyla seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla gerçekleştirir”.

Anayasa`da ayrıca Azerbaycan halkının bir bütün olduğu ve bir bütün olarak Azerbaycan devletinin temelini oluşturduğu, halkın seçtiği yetkili temsilcilerden başka hiçkimsenin halkı temsil etmek, onun adına karar almak ve konuşmak,

başvuruda bulunmak gibi haklarının olmadığı hususlarına yer verilmiştir (Md.6).

Anayasa'nın 7.maddesine göre, Azerbaycan devleti demokratik, hukuki, dünyevi ve üniter bir cumhuriyet olarak iç sorunlarda yalnız iç hukuk kuralları, dış sorunlarda ise taraf olduğu uluslararası antlaşmalardan ileri gelen hükümlerle sınırlı olup, devlet hakimiyeti kuvvetler ayrılığı prensibine dayanmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, Anayasa yasama yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisine, yürütme yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına, yargı yetkisini ise Azerbaycan Cumhuriyeti mahkemelerine devretmiştir.

Yasama gücünü temsil eden parlamento, tek paramiliter bir parlamentodur. Ana işlevi kanun koyucu olan milli meclis tüm milletin temsilcisidir. Milli Meclis dışında, hiçbir organ veya kişi yasaları kabul etme yetkisine sahip değildir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7. ve 81. maddelerine göre 125 milletvekilinden ibaret olan Milli Meclis'e seçimler 5 yıllığına teşkil edilir. Yasaya göre, 25 yaşını doldurmuş, seçilmesinde kanunen hiç bir sakınca bulunmayan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları milletvekili aday olabilirler (Rehimli, 2011:41).

Azerbaycan parlamentosunun bir diğer görevi de yürütme organının faaliyetleri üzerindeki denetimidir. Bu işlev, Bakanlar Kurulunun, Parlamento ve Milli Meclis'in kendisini görevden alma durumunda, devlet bütçesinin infazını ve bu organların kurulmasını ve uluslararası antlaşmaların onaylanmasını denetleyen Cumhurbaşkanı görevden alınma olasılığında üstlenmesini ifade eder.

Milli Meclis, meclisi yılda iki kere, ilkbahar ve sonbahar oturumları olmak üzere toplar. Milli Meclis 83 milletvekilinin tüm oturumunun mevcut olduğu durumda yetkili sayılmaktadır. Olağanüstü toplantılar Milli Meclis Başkanı, Cumhurbaşkanı veya Meclisin 42 milletvekilinin talebi üzerine çağrılır. Milletvekilleri dokunulmazlık hakkına sahiptir ve bu hak yalnız o, cinayet başında yakalandığı zaman Başsavcının talebi ve Milli Meclisin kararıyla sona erdirilebilir.

Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı sistemi çifte hukuki niteliğe sahiptir. Yani yürütme yetkisi olan Cumhurbaşkanı hem de devletin başıdır. Halkın birlik ve

beraberliğinin temsili olan Cumhurbaşkanı aynı zamanda devletin bağımsızlığı ve toprak bütünlüğünün de garantörüdür. Cumhurbaşkanı aynı zamanda Azerbaycanın dış politikasının oluşturulması ve yürütülmesinde de en yetkili kişidir.

Genel olarak bakarsak, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası başkanlık sisteminin özelliklerini taşısa da tam olarak A.B.D başkanlık sisteminin kopyası olmayıp kendine has özelliklere sahip, aynı zamanda güçlü yürütme ilkesiyle hareket eden bir Anayasadır. Buna sebep eski Sovyet Cumhuriyetlerinin bir çoğunda olduğu gibi bu ülkelerin uzun zaman tek parti tarafından yönetilmesi ve geleneksel parlamenter sistem anlayışının olmaması gerçeğinden ileri gelmektedir (Rehimli, 2011:37).

Azerbaycan Cumhuriyeti üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen özerklik statüsünü taşıyan bir bölgeye de sahiptir. 1921 Moskova Kars Anlaşmasıyla Nahçıvan özerklik statüsü almıştır. Bu Anlaşmaya göre Nahçıvanın statüsü ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılması garantör devletler olan Türkiye ve Rusya'nın onayına bağlıdır. 1924 yılında Stalinin Zengezuru Ermenistana vermesi sonucunda Nahçıvan Azerbaycandan karadan ayrılmıştır. Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin yönetimi 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ile garanti altına alınmış, aynı yıl yapılan referandumla Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasası da kabul görülerek yürürlüğe girmiştir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nde yasama yetkisi 5 senelik süreyle seçilen Ali Meclis'e ait olup, 45 milletvekilinden oluşmaktadır. Millet vekilleri tarafından seçilen Meclis Başkanı en üst düzey devlet görevlisi hesap olunur (Tokluoğlu, 2012:52).

Azerbaycanın idari yapı sistemi büyük oranda Sovyet döneminden esinlense de zamanla birçok değişim ve reformlara giderek günümüz yönetim şekline dönüşmüştür. Bugün ülkede toplam 90 idari birim olmakla beraber, bir Özerk Cumhuriyet (Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti), 11 büyükşehir, 78 kırsal rayon (il ve ilçe büyüklüğünde), 63 rayona bağlı şehir (rayon merkezi), 14 şehir rayonu (ilçesi), 268 kasaba, 4248 köy ve 1726 belediye bulunmaktadır (Elma, 2014:112-113).

Şehir ve rayonlar, aynı zamanda bunlara bağlı köy ve kasabalar merkezi idarenin taşradaki esas yönetim birimleri olan, atamaları cumhurbaşkanınca

yapılan “icra hakimleri” (valiler) tarafından yönetilmektedir. Buldukları yerlerde büyük otorite ve güce sahip olan icra hakimleri sorumlu oldukları şehir ve rayonlarda, aynı zamanda bunlara bağlı kasaba ve köylerde cumhurbaşkanı ve hükümetin temsilcisi olarak kamu düzeninden, yasalardan doğan sorumlulukların ve kararların uygulanmasından, o yerlerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişiminden sorumlu ve yetkilidirler (Elma, 2014:113-114).

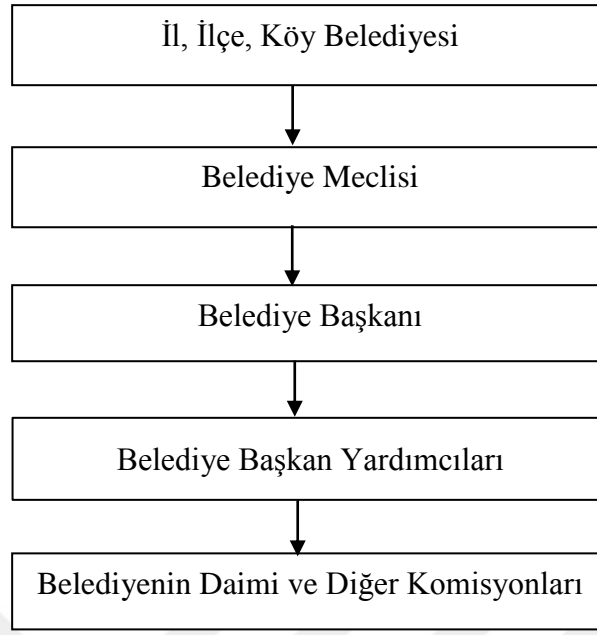
Yerlerdeki icra hakimi başkanlarının (valilerin) yukarıda bahs edilen görevlerden başka bazı önemli görevleri de bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Mecek, 2018:62-63):

- Sorumlu oldukları yerlerde tarımın etkinleştirilmesi ve daha yaygın hale getirilmesi,
- Devletin mali meseleleri (bütçe, vergi, finansal konular) ile ilgili politikalarının gerçekleştirilmesi,
- Pazar, piyasa ekonomisi ve girişimcilik konularının etkinleştirilmesi ile ilgili politikaları gerçekleştirmek,
- Sosyal güvenlik ve sosyal hayatta kadın erkek beraberliği ve eşitliği ile ilgili politikaların gerçekleştirilmesi,
- Çevre ve insan sağlığı ile ilgili çalışmaların yapılması,
- Emegın korunması ve istihdamın sağlanması ile ilgili politikalarının gerçekleştirilmesi,
- Kentsel dönüşüm, alt yapı ve üst yapı çalışmalarının yapılması; imar ,konut politikalarının gerçekleştirilmesi,
- Kentsel proje çalışmalarının üretilmesi,
- Yeni eğitim önerilerinde bulunacak projelerin üretilmesi; zorunlu eğitim kuruluşlarının faaliyetlerini gerçekleştirmek ve onların denetimini sağlamak, eğitim kuruluşlarının müdürlerini atamak; eğitim ve kültür hizmetleri ile ilgili farklı görevleri icra etmek
- Çocukları ve gençleri beden eğitimi ve spor faaliyetlerine teşvik eden çalışmalarda bulunarak turizmin geliştirilmesine katkı sağlamak,

- Medya, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve dini kuruluşlar ile işbirliği içinde olmak
- Hukuk düzeni ve toplum güvenliğinin sağlanması, asayişin korunması,
- Kadastro çalışmalarının yapılması, devlet mallarının yönetilmesi ve korunması,
- Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek .

İcra hakimleri, kendilerine yardımcı olmak üzere iki veya üç yardımcı atamaktadır. İcra hakimlerine bağlı olarak polis, maliye, ekonomi, tarım, hukuk, sosyal ve insani yardım, sağlık, eğitim, gençlik spor, kültür, nakliyat ve ulaştırma idareleri hizmet vermektedirler. Bu birimlere personel ataması, merkezi yönetim (ilgili bakanlık), icra hakimi veya her ikisi tarafından ortaklaşa yapılmaktadır. Dolayısıyla bundan dolayı bir yetki karmaşasından da söz edilebilir (Hasanoğlu, 2002:83).

Anayasanın 124.maddesine göre icra hakimiyetlerinin Başkan ve Şuradan ibaret iki organı bulunmaktadır. Anayasaya göre, şehir ve rayonlarda yürütme yetkisi merkezi hükümet adına icra hakimiyeti başkanına, o şehir ve rayonların sosyal, ekonomik, kültürel nitelikli sorunlarının müzakiresi ve çözümü ile ilgili önerilerde bulunan danışma yetkisi ise diğer organı olan şuraya tanınmıştır. Bundan başka, cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunan icra hakimleri yılda en az bir defa Cumhurbaşkanı`na ve Devlet Bakanlığı Yürütme Kurulu`na (Prezident İcra Aparatı) hesap vermek zorundalar. Ayda iki kez toplanan Şura toplantılarına ise icra hakim, o olmadığı zamanlarda ise, icra hakimi yardımcılarını başkanlık etmekte (Elma, 2014:113-114).



Şekil 3.2: Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetim Sistemi

Kaynak: Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası

Bağımsızlığını kazandıktan sonra merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetim sisteminde de önemli gelişmeler yaşanmıştır. Fakat yerel yönetim konusunda fazla tecrübesi bulunmayan Azerbaycan Cumhuriyeti'nde daha çok merkezi yönetim ağırlıklı yönetim şekli gelişmiştir (Hasanoğlu, 2008:74).

Demokratik, hukuki, laik ve üniter bir cumhuriyet olan Azerbaycan Cumhuriyeti'nin demokrasinin temel boyutu olan yerel demokratik yönetim sistemini kendi sınırlarında ve yönetim sisteminde var etmesi ve bu sisteme sahip olması kaçınılmaz ve önemli şartlardan biriydi. Bundan dolayı yeni anayasayla tek kademeli yerl yönetim kuruluşları olan belediyelerin kurulması öngörülse de, ilk belediye seçimleri 1999 yılında yapılabildi. 2000 yılından başlayarak da ülkenin her yerinde belli aşamalarla belediyeler yapılanmaya başladı (Ökmen ve Elma, 2013:68).

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na göre, Azerbaycanda yerel hizmetler iki şekilde verilmektedir (Hasanoğlu, 2002:83):

- Merkezi idarenin bir kolu olan yerel yürütme hakimiyeti organları (Yerlerdeki İcra Hakimiyeti Organları),
- Yerel hizmetleri gerçekleştiren belediyeler.

Yerlerde yürütmenin başı olarak bilinen yerel yürütme hakimiyeti başkanları (icra hakimiyeti başkanları) Cumhurbaşkanınca atanır ve görevden alınır. Anayasanın 124. maddesine göre yerel yürütme hakimiyeti organlarının yetkileri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

Anayasanın 4.Bölüm IX Faslında yer alan belediyeler ise seçimleri kanunla belirlenen, statüleri Anayasayla kabul gören yerel yönetim organlarıdır (Md.142).

3.2.3 Belediye sisteminin kurulması

Bildiğimiz üzere Azerbaycan'da yerel yönetimler 1995 Anayasasında düzenlenmiş olmasına rağmen, ilk seçimler 1999 yılında yapılmış olup; 2000 yılından itibaren de faaliyetlere başlanılmıştır (Mecek, 2018:60).

Bağımsızlık sonrası Azerbaycan'da 70 yıl merkezden yönetilen bir yerel yönetim sistemini değiştirerek demokratik yasaların gerektirdiği usul ve sistemlerde yeni bir yerel yönetim sistemi kurmak, genel olarak devletçilik anlayışını değiştirmek hiç de kolay değildi. Yapılan reform çalışmalarında aşağıda sıralanan bazı zorluklarla karşılaşılmaktaydı (Amirov, 2006:59-60):

- Bunlardan ilki, ekonomik engellerdi (Serbest piyasa, özel mülkiyet ve belediye ilişkileri arasındaki dengesizlik ve hareketsizlik).
- İkincisi, mali engellerdi. Devlet bütçesinin gelir kaynağının az olması ve yerel bütçenin de dengesiz olması bu probleme sebep nedenlendendi.
- Üçüncü engel, genel yapının dağılmasıyla insanların refah düzeyinin aşağı düşmesi sonucu yaranan sosyal engellerdi.
- Dördüncü engel ise, siyasi engellerdi. Buna da sebep komşu devletin işgalci tecavüzü ve bunun sonucunda da ülke nüfusunun siyasi konulara olan ilgisinin ve aktivitesinin azalması problemiydi.

Tüm bu problemlerin aradan kalkması, merkezi yönetimden bağımsız, yerel yönetim ilkeleri doğrultusunda kurumun oluşturulması için belli bir zaman geçmesi ve bu zaman sürecinde alt yapı işlemlerinin uygulanması gerekiyordu. Özellikle, bazı kurum ve kuruluşların işleyişi ile ilgili yasalarda değişiklik yapılması zorunlu idi. Bundan dolayı da, toplum arasında mülkiyet ilişkilerini düzenlemek amacıyla “Toprak Yasası”, “Belediye Toprakları Hakkında Kanun”

, aynı zamanda toprak ve mülkiyet sistemi ile ilgili bazı farklı düzenlemelere gidilmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerle mülkiyet; devlet mülkiyeti, özel mülkiyet ve beleiye mülkiyeti olmakla üç kısma ayrıldı. Bununla da mülkiyet sisteminde eksikler giderilmiş oldu (Amirov, 2006:61).

Pek çok yazarın yerel yönetimle ilgili düşüncelerinden yola çıkarak yerel yönetimlerin gelişiminin esasen beş temel özellikten kaynaklandığını söyleyebiliriz. Bunlar (Elma, 2013:166; Tocqueville, 1994; Eryılmaz, 2002: 7; Ökmen, 2009; Keleş, 1998):

- Demokrasi ve Özgürlük
- Katılım
- Etkinlik ve Verimlilik
- Paylaşım
- Özerklik

kavramlarından oluşmaktadır.

Bundan dolayı da, özgürlüğüne yeni kavuşmuş bir devlette demokrasinin gerektirdiği özellikleri taşıyan bir yerel yönetim sistemine sahip olmak , bu yönetim sistemi ve onun kurum ve kuruluşlarının işlevselliğini artırmak için hükümet bazı yasalar çıkarmış, düzenlemelere girmiştir. Bunlar (Amirov, 2006:62);

- Belediyelerin Statüleri Hakkında Kanun;
- Belediyelere Seçimler Hakkında Kanun;
- Yerel Halk Oylaması Hakkında Kanun;
- Belediyelerin İçtüzüğü ;
- Merkezi Yönetim Organları ile Yerel Yönetim Organları Arasında Yetki ve Mülkiyet hakkının bölünmesi, Belediye Topraklarının Belirlenmesi Hakkında Kanun;
- Belediyelerin Daimi Komisyonları Hakkında Kanun;
- Belediyelerin Mahalli Komisyonları Hakkında Kanun;

- Yerel Vergi ve Harçlar Hakkında Kanun;
- Belediye Topraklarının Yönetilmesi Hakkında Kanun;
- Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Kanun ve diğer yasalardır.

Yerel yönetim sisteminde yaşanan problemlerin başlıca sebeplerinden biri de bütün bu yasaların zamanında yapılmayışı ve yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Zamanında yerel yönetim sisteminin yetkilerinin de merkezi yönetim ve bu yönetimin yerlerdeki icra hakimiyeti kurumları tarafından kullanıldığını sayarsak, artık yeni yasalarla belediyelere verilmiş yetki özgürlüğü, kendi faaliyetlerini yürütme özgürlüğü eskiden bu alanda tek yetkili yönetim kurumu olan yerel icra hakimiyeti kurumlarıyla bazı konularda yetki çakışması problemine sebep olmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetim sistemi ve belediyelerin işleyişi ve faaliyet alanları ile ilgili yasaların zamanında yapılması ve işleme koyması gerekmektedir. Fakat bilindiği üzere, siyasi açıdan devletin yaşadığı zor zamanlar bu uygulamaların geç gerçekleşmesine sebep olmuştur.

Yerel yönetimler konusu, 1995 Anayasasının 4.Bölüm IX Kısımında 142 - 146. maddeler arasında “Belediyeler” başlığı altında düzenlenmiş, Anayasanın 142. maddesinde de yerel yönetim faaliyetlerinin doğrudan belediyelerce gerçekleştiği belirtilmiştir (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 2002). “Yerli Özünü İdare” ve “Belediyeler” başlığı altında düzenlenen bu bölümde belediye kuruluş ve iş sistemlerinin, onların faaliyetlerinin düzenlenmesi, belediyelerin yetkileri, karar organları, onların bağımsızlığının teminatı ile ilgili konular belirtilmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na göre belediyeler seçimler esasında kurulmaktadır. Belediyelerin statüsü ile ilgili konular 2 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe giren “Belediyelerin Statüleri Hakkındaki Kanun”da da düzenlenmiştir (Belediye Kanunu, 2013). “Belediyelerin Statüleri Hakkındaki Kanun”un 27.maddesine göre “Belediyelere seçimler, vatandaşların yasayla belirlenmiş seçim hakları temin edilmekle; genel, eşit, doğrudan seçim hakları esasında serbest, şahsi, gizli oy verme yolu ile gerçekleştirilir. Belediye seçimleri “Belediye Seçimlerinin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu”na uygun olarak gerçekleştirilir. Azerbaycan Cumhuriyetinin devlet organları belediye seçimlerinin demokratik kuralların

gerektirdiği şartlar dahilinde gerçekleştirilmesine teminat verirler” (Hasanoğlu, 2002:84).

“Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasa”nın 1.maddesine göre, Azerbaycan’da yerel yönetim kuruluşları kamu yönetimi sistemi dışında kalan bir yönetim sistemidir. Bu yönetim sistemine göre, kanunlardan doğan yükümlülükler dahilinde vatandaşlara yerel meselelerle ilgili önemli konuları bağımsız ve özgür bir şekilde çözmek ortam olusturulmaktadır. Bu haklar yasalarla belirlenmiş yöntemlerle genel, eşit, doğrudan seçim esasında özgür, kişisel ve gizli oy sistemiyle seçilmiş organları tarafından uygulanır. Bu yasayla Azerbaycan belediye sisteminde belediyelerin kamu tüzelkişilikleri bulunmamaktadır. Fakat belediyeler merkezi isarenin bazı yetkilerini uygulamakla da görevli kılınmıştır (Amirov, 2006:77).

3.2.3.1 Görev süresi ve seçim hakkı

Azerbaycan’da belediyelerle ilgili anayasal ve yasal alt yapı oluşturma çalışmaları, 1995 Anayasası ile başlamış ve 1999 yılında “Belediyelerin Statüleri” ve “Belediye Seçimleri” hakkındaki kanunlarla devam etmiştir (Ökmen ve Elma, 2013:69).

12 Aralık 1999 tarihinde Azerbaycan’da ilk belediye seçimlerinin yapılmasıyla ülkede 2667 belediye kurulmuş, 2008 yılında bu sayı 2757’ye çıkmış, 2009 yılında ise bazı belediyelerin birleştirilmesiyle belediye sayısı 1718’e düşmüştür (Elma, 2012:114; BINA QHT Alyansı, 2010:13-14).

Belediyelerin yetki süresi 5 yıldır. Belediyelerin yetkileri ilk toplantı günü başlar ve yeni seçilen belediyelerin ilk toplantı günü sona erer. Belediye üyelerinin yetkileri sadece belediyelerin görev süreleri boyunca yürürlüktedir. Seçim günü 18 yaşında ve 18 yaşından büyük olan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları oy kullanabilirler. Seçim günü 21 yaşında ve 21 yaşından büyük olan Azerbaycan vatandaşları belediye seçimlerinde aday olabilirler. Yürütmenin yerlerdeki kolu olarak bilinen icra hakimiyeti yetkilileri, hakimler, kolluk görevlileri, din adamları, askeri personel belediye üyesi olarak seçilemezler. İcra hakimiyetinde çalışan yetkililerin, hakimlerin, kolluk görevlilerinin belediyeye adaylıklarını kaydettirdikten sonra, ilgililer 3 gün müddetinde görevden alınmalı ve ilgili belgeyi Bölge Seçim Komisyonu’na

sunmaldırlar. Bu kurallara uyulmadığında, ilgili kişilerin kaydı iptal edilir. Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanunu'nun 7-1. maddesinde yer alan ağır suçlardan mahkum olmuş kişiler, mahkemenin yasayla öngördüğü hükmüne esasen cezaçekme müessiselerinde hapis yatanlar belediye adayı olarak seçilemezler. Kanunun öngördüğü haller dışında Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının kökenine, siyasi görüşüne, sosyal ve mülkiyet durumuna, ırkına ve milliyetine, cinsiyetine, eğitim durumuna göre doğrudan veya dolaylı yollarla oy kullanma hakkının sınırlandırılması yasaktır. Seçmenler şahsen ve gizlice oy vermek suretiyle iradelerini ifade etmiş oluyorlar. Seçimlerde seçmenlerin kendi irade beyanları üzerinde denetime yol verilmez (Belediye Seçimleri Kanunu, Md.2-3).

Belediye seçimleri Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Seçimlerin belirlenmesine ilişkin Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının kararı resmi olarak yayınlanır. Belediye seçimlerinin hazırlanması ve yürütülmesini sağlayan organlar şunlardır:

- Azerbaycan Cumhuriyeti Merkez Seçim Komisyonu,
- Belediye Seçimleri üzere Bölge Seçim Komisyonları,
- Belediye Seçimleri üzere Daire Seçim Komisyonları.

Merkez Seçim Komisyonu, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ilgili kanuna uygun olarak düzenlenir. Belediyelerin yetkilerinin bitmesine en geç 120 gün kala yeni seçimler gerçekleştirilir ve seçimler adeti üzere Pazar günü yapılır (Belediye Seçimleri Kanunu, Md.4-8).

Son olarak belirtmek gerekir ki, belediye organlarına seçimlerde seçmenler aslında doğrudan belediye başkanlarını değil, meclis üyelerini seçerek Belediye Meclisi'ni belirlemekteler. Belediye Başkan ve yardımcıları ise belediye meclislerinin ilk toplantısında meclis üyeleri tarafından seçilmektedirler (Ökmen ve Elma, 2013:72).

3.2.3.2 Belediyenin yetkileri

Belediyelerin yetkileri Anayasa'nın 144.maddesinde yer almaktadır. Anayasaya göre, Azerbaycan Cumhuriyeti belediyeleri toplantılarında aşağıdaki konuları ele alma yetkisine sahiptirler:

- Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasaların öngördüğü hallerde onların yetkilerinin fesh edilmesi ve sonlandırılması;
- Belediye yönetmeliklerinin onaylanması;
- Belediye başkanı, onun yardımcılarının, daimi ve diğer komisyonların seçimi;
- Belediye vergilerinin ve harçlarının belirlenmesi;
- Yerel bütçe işlemleri ve onun uygulamalarına ilişkin raporların onaylanması;
- Belediye mülküne sahip olmak, ondan yararlanmak ve onunla ilgili emirler vermek;
- Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarının kabul edilmesi ve uygulanması;
- Yerel ekonomik kalkınma programlarının kabulü ve uygulama işlemleri;
- Yerel ekoloji programlarının kabulü ve uygulanması.

Bundan başka belediyelere yasama ve yürütme makamları tarafından ek yetkiler de verilebilir. Fakat bu yetkilerin gerçekleştirilmesi için belediyeler üzere gerekli mali kaynaklar da tahsis edilmelidir. Genel olarak bu yetkilerin gerçekleştirilmesi işlemlerinin denetiminden yasama ve yürütme makamları sorumludurlar.

Belediyeler kendi faaliyetlerini bağımsız olarak gerçekleştirmekte özgürdürler. Fakat bununla beraber devlet onların faaliyetlerini kontrol eder. Yasaların öngördüğü hal ve şekillerde belediyeler faaliyetleriyle ilgili olarak Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi`ne rapor sunar.

3.2.3.3 Belediyenin organları

Azerbaycan Cumhuriyeti Belediye Kanunu`nun 14,16, 17, 18 ve 19. maddelerine göre belediye organları Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Geçici ve Daimi Komisyonlar`dır.

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Meclis üyeleri hukukun öngördüğü genel, eşit, doğrudan seçim hakkını kullanarak, serbest, şahsi ve gizli oy ilkesine göre seçilirler. Meclis üyelerinin görev süresi 5 yıl olup, sayıları belediyenin nüfusuna göre belirlenir (Rehimli, 2011:48) .

Belediye Meclisi'nin esas görevleri; belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması yasaların

öngördüğü hallerde onların yetkilerinin fesh edilmesi ve sonlandırılması; belediye yönetmeliklerinin onaylanması; belediye başkanı, onun yardımcılarının, daimi ve diğer komisyonlarının seçimi; belediye vergilerinin ve harçlarının belirlenmesi; yerel bütçe işlemleri ve onun uygulamalarına ilişkin raporların onaylanması; belediyenin mülkiyetine sahip çıkmak, ondan yararlanmak ve onunla ilgili emirler vermek; yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarının kabulü ve bununla ilgili uygulamalar; yerel ekonomik kalkınma programlarının kabulü ve uygulama işlemleri, aynı zamanda yerel konularla ilgili bu veya diğer işlemlerden oluşmaktadır.

Belediyenin yürütme organı onun yürütme aygıtıdır. Yürütme organı, Belediye Başkanı ve onun bu yasayla, aynı zamanda yasanın öngördüğü belediye tüzüğüne uygun olarak kurulan, diğer idari birimlerden oluşur. Belediyenin yürütme organına Belediye Başkanı rehberlik eder. Belediyenin yürütme organı belediyenin yanı sıra daimi ve diğer komisyonlarının örgütlenmesi, bilgi ve belge, büro işlemleri, teknik destek işlemlerini gerçekleştirir, belediye başkanının emirlerini yerine getirir, belediye kararlarının yürütülmesini sağlar. Belediyenin yürütme organının idari birimlerinin başkanları Belediye Başkanı'na ve belediyeye hesap vermekle yükümlüdür. Belediye başkanı aynı zamanda yerel halkın ihtiyaçlarının giderilmesi ile ilgili hizmet işlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma programlarını gerçekleştirmek için kurulan yürütme birimlerinin başkanlarını Belediye Meclisi kararına esasen atamakla da yetkilidir (Belediye Kanunu, md.18).

Belediye başkanları yeni seçilen belediyenin ilk toplantı gününde belediye üyeleri arasından açık veya gizli oylama yolu ile seçilir. Belediye Başkanı belediye üyelerinin toplam oyunun yarısından fazlasını aldığı zaman seçilmiş sayılır. Belediye Meclisi gerekirse, belediye başkan yardımcılarını da seçer. Belediye başkan yardımcıları da belediye üyeleri arasından açık veya gizli oylama yolu ile seçilir. Aynı şekilde belediye başkan yardımcıları da belediye üye tam sayısının toplam oyunun yarısından fazlasını aldıkları zaman seçilmiş sayılır.

“Belediye`lerin Statüsü Hakkında Belediye Kanunu"na esasen belediye başkanlarının aşağıdaki yetki ve görevleri bulunmaktadır (md.18-19):

- Yerel halkın yerel problemlerini giderilmesi, onlara daha iyi hizmet vermek adına emir ve talimatlar verir;
- Belediye Meclisi kararlarını imzalar;
- Kanunda öngörülen hükümler gereğince yerel bütçenin müzakere ve onay işlemlerini uygular;
- Belediyenin yürütme aygıtının faaliyetine rehberlik eder.
- Belediye Meclisi kararına esasen yürütme birimlerinin başkanlarını atar .

Belediye başkan ve başkan yardımcıları aşağıdaki durumlarda görevden alınabilir:

- Kendi isteği üzerine görevden ayrılmak için yazılı müracaat ettikte,
- Belediye Meclisi`nin yetkilerine ait konularla ilgili tekbaşına talimat verdikte,
- Belediye Meclisi kararlarını yerine getirmedikte (mevzuata aykırı olan ve çözümü yetki dışı kararlar istisna olarak),
- Çalışma yeteneğini kaybetmesi sonucunda 6 aydan fazla süre içinde görevini yerine getiremedikte,
- Mevzuatın gereği yapmakla sorumlu olduğu görevleri 3 ay içinde yerine getiremezse.

Geçici ve Daimi Komisyonlar ise, belediye tarafından belediyelerin kendi yekilerine ait konuların önceden incelenmesi ve karar taslaklarının hazırlanmasının yanı sıra, belediye kararlarının hayata geçirilmesine yardımcı olmak, belediyeye bağlı idare kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin denetimi için kurulabilir. Geçici ve Daimi Komisyonlar oluşturulurken yerel öneme sahip konular dikkate alınır ve onlar “Belediyenin Geçici ve daimi komisyonları Hakkında” yönetmelik esasında faaliyet gösterir.

Belediyenin Geçici ve Daimi Komisyonlarının esas görevleri (Belediye Kanunu, md.17):

- Yerel öneme sahip sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma, ekoloji ve ekonomik kalkınma, yerel hizmetler üzere programlar hazırlayarak Belediye Meclisi'ne veya belediyenin kararına dayanarak yerel halkın müzakeresine sunmak,
- Yerel nitelikteki konuları müzakere etmek; Belediye Meclisi'nde müzakere için güncel programlar, taslak kararlar ve diğer belgeler hazırlamak,
- Belediye ve onun yürütme organı için teklifler hazırlamak,
- Seçmenlerin isteklerinin yerine getirilmesi işlemlerinin uygulanması ve onların denetimine yardımcı olmak.

Geçici ve daimi Komisyonlar onları seçmiş belediyelere karşı sorumludurlar.

3.2.3.4 Belediyenin gelir kaynakları

Azerbaycan belediye sisteminde gelir kaynaklarının yetersizliği belediyelerin görevlerini hakkıyla yerine getirmelerinde en büyük engellerden biridir. Belediyelerle kıyaslandığında daha çok mali güç ve yetkilere sahip olan yerel icra hakimiyeti organları hem devlet tarafından finanse edilmekte hem de yerel icra hakimiyetine bağlı, mali katkı sağlayan birçok işletme sayesinde daha rahat finansal yapıya sahiptir. Belediye bütçelerine ise zorunlu kamu hizmetlerini yapmaya yetecek kadar para aktarılmaktadır (Hüseyin, Ünal, Akman, 2013:167).

Vergi Mecellesine ve «Yerel Vergiler ve Ödemeler Hakkında» Kanuna göre, belediyelerin gelir kaynakları vergiler ve vergi dışı gelirler olarak iki sınıfa ayrılmıştır. Bu yasaya göre, 1.Vergiler: a) Gerçek kişilerden alınan toprak vergisi; b) Gerçek kişilerden alınan emlak vergisi; c) İnşaat materyallerinden alınan maden vergisi; d) Belediyeye ait işletmelerden alınan gelir vergisi;

2. Vergi Dışı Gelirler: a).Reklam harçları; b) Otopark harçları; c) Turizm hizmetleri harçları`ndan oluşmaktadır (Hüseyin, Ünal, Akman, 2013:167-168).

Fakat bu vergi ve harçlar yeteri kadar kifayetsiz ve yetersiz olduğundan belediyeler zaman zaman finansal zorluklar yaşamaktadırlar.

Mehdi Selimzade'nin dediği gibi, "Azerbaycan'da belediyelere yönelik hukuki esaslar oluşturulurken, demokratik kurumların, sistemin restore edilmesi, ekonominin geliştirilmesi, çevre sorunlarının ortadan kaldırılması, sosyal problemlerin daha uygun bir şekilde çözümlenmesi, halkın sağlığının iyileştirilmesi, sosyal-ekonomik kalkınma, işsizliğin azaltılması, vergi

sistemini kurma ve yerleştirme, devlet ve belediye mülkiyeti ayrımının yapılması gibi hususların göz önünde bulunması gerekir” (Elma, 2004:210; Selimzade, 1999:85-86).

Gerçekten de incelediğimiz zaman mevzuatta ve yasalarda belediyelere çok geniş yetki ve özgürlükler verildiğini görebiliriz. Fakat uygulama zamanı belediyelerin yetkilendirildiği alanlarda aynı şekilde yerli yürütme organlarının (yerli icra hakimiyeti organları) yetkilendirildiğini görmekteyiz. Bu da yetki karmaşasına, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan, ona bağlı olan, devlet tarafından doğrudan finanse edilen yerel icra hakimiyeti organlarının hem idari, hem finansal hem de perestij bakımından belediyelere göre daha fazla güce sahip olduğunu görmüş oluruz (Elma, 2004:210) .

Fakat 70 sene totalitar rejimli merkeziyetçi bir hükümet tarafından yönetilmeyi ve ilk belediye seçimlerinin 1999 yılında gerçekleştiğini dikkate alırsak zamanla Azerbaycan yerel yönetim sisteminin gelişmiş demokratik ülkelerdeki yerel yönetim sisteminde olduğu gibi daha başarılı, daha güçlü ve daha zengin teknik ve mali güce sahip bir yerel yönetim sistemi seviyesine geleceğini umut ediyor ve inanıyoruz.

3.3 Türkiye`nin Yerel Yönetim Tarihi ve Gelişim Süreci

Çağdaş Türk yerel yönetim sisteminin temeli Osmanlı Devleti`nin son dönemlerine dayanır. Osmanlı Devleti, Tanzimata kadar daha çok İslam hukuku ile yönetilmiştir. Gayrimüslüm azınlıklara kendi dini ve kültürel kimliklerini muhafaza etmelerine fırsat veren bu sistem devlet bütünlüğünün korunması ve Cumhuriyet`e kadar devam etmesinde büyük önem kazanmıştır. Bu dönemde Osmanlı şehirlerinde belediye hizmeti yerel halka bırakılmıştı. Dönemin önemli kuruluşları gönüllü vakıf kuruluşları ile şehir yönetiminde tam yetkiye sahip, merkezi yönetim tarafından atanan kadılar idi (Bilgiç, 1998:36-37).

1855`te İstanbulda ilk çağdaş belediye (Şehremaneti) kuruluncaya kadar Osmanlı Devleti`nde belediye teşkilatı yoktu. “Şehremini” adlanan belediye başkanı bakanlar kurulunun önerisi ile padişah tarafından atanırdı. Belediye Meclisi ise halkın her kesimi arasından seçilirdi. Fakat yerel sorunları çözmek için yetersiz kalan Şehremaneti maalesef sadece bir sene yürürlükte kalabildi.

Bir sene sonra, yani 1857 Yılında İstanbul`da ahalisinin esas kısmı gayrimüslim olan Beyoğlu ve Galata bölgesini de kapsayan ve özellikle ilk burada faaliyet gösteren 14 belediye şubesi kuruldu. 1869 tarihinde ise belediye teşkilatı bütün İstanbulu kapsayacak şekilde genişletildi (Bilgiç, 1998:37).

İstanbul dışındaki belediye örgütlenmesi ise 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşti. 1870 Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı ve bu belediye teşkilatlarının birer belediye başkanı ve belediye meclisi kurulması planlansa da birçok kazada bu belediyeler kurulamadı (Ünal, 2011:244).

1876`da çıkarılan ilk Anayasa`da da belediyelerin; belediye başkanı, belediye meclisi ve Cemiyet-i Belediye olarak nitelendirilen üç organdan oluşacağı belirtilmişti (Güven ve Dülger, 2017:50).

Bir sene sonra, 1877 yılında belediyeler için çok önemli olan iki kanun daha çıkarıldı. Çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ve “Vilayet Belediye Kanunu” ile belediyelerin tüzelkişilik kazanmaları mümkün oldu. Vilayet Belediye Kanunu`na göre, her kent ve kasabada birer belediye meclisi kurulmalı, meclis üyeleri kentin büyüklüğüne göre değişmekteydi. Bu Kanun`un önemli hususlarından biri de ilk defa gizli oy, açık sayım olmak üzere tek dereceli seçimleri gerçekleştirmektir. Fakat kanun Osmanlı-Rus Savaşı zamanında yürürlüğe girdiği için, savaş zamanı birçok vilayetin işgal edilmesi sonucunda yoğun göç ve kötü ekonomik durum nedeniyle uygulanamadı. Belediye seçimleri ilk defa olarak 1908 yılında II.Meşrutiyetin ilanından sonra gerçekleştirilebildi (Koçak ve Ekşi, 2010:299).

Sonradan yapılan düzenlemelere esasen şehremanetinin yerine belediye encümeni, belediye dairelerinin yerine ise belediye şubeleri kuruldu. Osmanlı döneminde var olan belediye teşkilatları daha çok halkın ihtiyaçlarını temin etmek ve şehir hizmetlerini yürütmek maksadıyla var olan ve günümüze kadar da varlığını sürdürebilen bir yapı idi (Güven ve Dülger, 2017:50; Eryılmaz, 2000:177; Görmez, 1997:197).

19.yüzyılın sonlarında gelişmeye başlayan yerel yönetim birimlerinden olan İl Özel Birimleri (İl Özel İdareleri) 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile “eyalet” teşkilatının yueine geçerek “vilayet” teşkilatı olarak adlanmaya başladı. Yeni

düzenleme ile her ilde “il özel yönetimi” kurulması öngörüldü. Her Sancak'tan gönderilen dört üyelik meclis'i Umumi'nin (İl Genel Meclisi) başkanlığını merkezi yönetim tarafından atanan valiler yürütürdü. Senede bir kere toplanan meclisler 40 gün içerisinde gündemdeki konuları müzakere ettikten sonra örneklerini hükümete sunuyordu (Ünal, 2011:245; Çadircı,1993:9-10).

İl özel yönetimleri 1923'e kadar yetki ile ilgili bazı değişimler geçirse de, Cumhuriyetin ilanından sonra da varlığını sürdürebilmiş ve günümüze kadar gelmiştir. İl Özel Yönetimleri ile ilgili büyük çaplı değişim 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu ile gerçekleşmiştir (Güven ve Dülger, 2017:50).

Diğer bir yönetim birimi olan Köyler, hele Osmanlı döneminden toplu olarak yaşama düşüncesi sonucunda oluşan, zamanla yerel yönetim birimi olarak kabul gören ilk yerel yönetim birimidir. İlk defa 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan Köyler için yasal düzenlemelerin yapılmasında maksat hem düzenli vergi toplayışını sağlamak, hem de kırsal alanlarda sağlamaktan ibaretti. Bu Nizamname ile köylere bazı düzenlemeler getirilse de, onlara tüzelkişilik hakkı tanınmadı. Bu Yasa'ya göre, ülke iller, livlar ve ilçelere bölünmekte ilçeler de köylere ayrılmaktaydı (Çiçek, 2014:58-59; Tortop-Aykaç-Yayman-Özer, 2006: 39).

Türkiye Cumhuriyetin ilk yıllarında sıkı bir merkezi yönetime tabi olmuştur. Şöyle ki, bu dönemde yerel yönetimler merkezi yönetimin işini kolaylaştıran, ona bağlı bir yönetim birimi timsalinde olmuştur (Bilgiç, 1998:40).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimle ilgili yapılan ilk düzenleme köyler hakkında olmuştur. Bugüne kadar yürürlükte bulunan 442 sayılı Köy Kanunu 1924 tarihinde kabul edilmiştir (Çiçek, 2014:59). Köyler ekonomik yapı itibariyle daha çok tarım ve hayvancılık yönünde var olan, zamanla kendini geliştiren mahalli yerleşim birimleridir. Bundan dolayı da köy halkının ortak mahalli ihtiyaçlarını karşılamak için Kanun'dan gelen hükümler esasında muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneği adı altında birer görev organlar oluşturulmuştur (Güven ve Dülger, 2017:51). Aynı zamanda bu Kanun'la köy, kasaba, şehir ve büyükşehir ayrımı yapılmıştır. Bu tarihten birkaç yıl sonra, 1929 yılında ise Köy Kanunu'nun İl Genel yönetimi ile ilgili hükümleri

kaldırılarak İl Özel yönetimi ve onunla ilgili hükümler yürürlükte tutulmuştur (Çolak, 2012:46-47).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Belediye teşkilatı bütünlükle merkezi yönetim tarafından daha sıkı bir denetime tabi tutulmuştur. Bu kanun Cumhuriyet tarihinin en uzun müddet yürürlükte olan kanunlarından biri olarak bilinmektedir (Bilgiç, 1998:40).

Bundan sonraki dönemde 1961 Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile ülkede hak ve hürriyetler artırılmış , fakat fazla özgürlükçü yaklaşım ve tutumlara da izin verilmemiştir. Yeni yasayla tek kademeli çoğunluk sistemi ile seçilmeye başlayan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile göreve başlama usulünün kaldırılması ve seçimle göreve gelen organların bu görevlerinin kazanma ve kaybetmeleri ile ilgili denetim yetkilerinin yargıya verilmesi, ülkede merkeziyetçiliğin kısmen de olsa azalması, demokratik anlayışın öne çıkmasından haber verirdi. Fakat ne yazık ki, 1980 askeri darbesiyle ülkede merkeziyetçi bir rejim ve anayasa hüküm sürmeye başladı (Bilgiç, 1998:40).

Yerel yönetim sisteminde atılan önemli adımlardan biri 1984 yılında Büyükşehir Belediyesi'nin kurulması (3030 sayılı Kanunla) ile ilgilidir. Bununla ilgili 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun hala yürürlükte. Kanunla 14 ilde Büyükşehir ve 27 ilçe kurulmasına hüküm edilmiştir. Genel olarak ifade edersek, il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ile ilgili farklı zamanlarda yenilik niteliğinde farklı düzenlemeler getirilmiş (2004, 2005 ve 2012), reformlar uygulanmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu ile ilgili ise, 1924 yılından bu yana ilk defa 2017 yılında düzenleme getirilmiş, yeni hükümler ilave edilmiştir (Çiçek, 2014:59).

3.4 Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Anayasal İlkeler

Türkiye'de mahalli idare yönetimi, yani yerel yönetim ilkelerinin gelişimi üç grup yerel yönetim kuruluşunun yaranmasına sebep olmuştur. Bunlar İl Özel İdareleri, Belediye ve Köy yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetim sistemi Anayasa'nın (1982) 127.maddesinde "Mahalli idareler" başlığı altında toplanmıştır. Anayasa'nın bu maddesine göre, "yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için, kuruluş esasları ve

karar organları kanunla belirtilen, idari ve mali özerkliğe sahip, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” .

Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri yerel yönetim ilkesinin gereğince kanunla belirlenir. Yerel yönetimlere seçimler ise Anayasa'nın 67.maddesi uyarınca beş yılda bir yapılır.

Yerel yönetimler “özerk” olmalarına rağmen kanun gereğince merkezi idare, yerel hizmetlerin yasanın öngördüğü usul ve esaslarla yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması düşüncesiyle yerel yönetim üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006:119).

3.4.1 İl özel idaresi

İl Özel İdaresi, “il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişileridir”.

Esas organları : İl genel meclisi, il encümeni ve validir (İÖİK, md.3).

İl özel idaresi, ilin kurulmasına ait kanunla yaratılır ve ilin kaldırılması sonucunda tüzelkişiliği de sona erer. Esas görev ve sorumlulukları mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, a) il sınırları içinde; sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret işlemleri; kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardım işlemleri, dar gelirli insanlara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının temini; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç olmakla, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık, iskan, toprak muhafazası ve erozyon önleme işlemleri; ilk ve orta öğretim kuruluşlarına arsa temini, binların yapım, bakım ve onarım işlemlerinin karşılanmasıyla ilgili hizmetlerle; b) belediye sınırları dışında; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre koruması, acil yardım ve kurtarma, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi ile ilgili hizmetleri yerine getirmekle görevli ve yetkilidirler (Sancakdar, 2013:244).

İl özel idarelerinin esas gelir kaynağı emlak vergisi ve genel bütçeden ayrılan paylardır (Giritli, 2001:54).

İl idarelerinde hizmetlerin gerçekleştirilmesi üzere öncelik ilk olarak il özel idarelerinin mali durumlarına, sonra ise sırasıyla hizmette ivedilik ve bulunduğu yerin gelişim düzeyi dikkate alınarak verilir. İl özel idarelerinde hizmetler genellikle vatandaşlara en yakın yer ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmette önceliği ise özürü ve yaşlı kişilerle, dar gelirli aileler teşkil edir.

İl özel idarelerinin teşkilat yapısı, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. Teşkilatlanmada hiyerarşik yapı, büyükşehir belediyesi olan illerde genel sekreterlik-daire başkanlığı-müdürlük; diğer illerde ise genel sekreterlik-müdürlük şeklinde oluşmaktadır. Teşkilatda genel sekreter yasaya göre valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanır (Bozlağan ve Demirkaya, 2008:217).

İl özel idaresinin iki karar organı ve bir yürütme organı bulunmaktadır. Karar organları, il genel meclisi ve il encümenidir. Yürütme organı ise validir.

İl Genel Meclisi, yasama organı üyelerini seçme hakkına sahip, il sakinlerince beş yıl için seçilen üyelerden oluşmaktadır. Toplantıları bir aylık tatil ayı hariç her ayın ilk haftası, meclisin önceden belilediği günde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı hesap olunur (Günday, 2006:202).

İl genel meclisinin toplantıları genel olarak açık olur. Bazı durumlarda meclis başkanı ve üyelerden birinin önerisiyle salt çoğunlukla kapalı oturuma karar verilebilir. İl genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve salt çoğunlukla karar verir. Üyeler oylarını bizzat kullanır. Oylama, gizli, işaretle veya ad okunmakla yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde gerçekleşir. Karar sonuçları, meclis başkanı ve katip üyeler tarafından imzalanmakla bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır (Sancakdar, 2013: 248-249).

Genel meclisin başkanı validir. Ancak meclis ilk toplantısında üyeleri arasından ikinci bir başkan ve iki katip daha seçer. İkinci başkan valinin bulunmadığı zamanlarda meclise başkanlık eder. İl tüzelkişiliğine verilen görevlerle ilgili tüm işler genel meclisin yetki alanındadır. Bunlarla ilgili karar almak yetkisi de meclise aittir. Fakat il genel meclisinin kararları valinin onayı ile kesinlik kazanır. Aynı zamanda meclis il bütçesine de egemendir. Genel meclis, il özel

idaresinin bütün yetkilerine sahip olduğu için, hem il encümeni hem de vali meclisin denetimine tabidir (Giritli, 2001:53-54).

İl Encümeni, ilin toplantılar yapmakla ve icrai kararlar almakla görevli olan ikinci karar organıdır. Encümen, genel olarak meclisin tatil yaptığı dönemlerde belli dereceye kadar onun işlerini yürütür. İl encümeni valinin başkanlığı altında, il genel meclisi tarafından bir seneliğine gizli oy suretiyle seçtiği beş üye ile, valinin her sene birim amirleri arasından seçtiği beş üyeden oluşmaktadır (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006: 121).

İl encümen toplantıları, haftada en az bir kez olmak suretiyle önceden belirlenen gün ve saatte üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Kararlar da üye tam sayısının çoğunluğuyla kabul edilir. Eşit oy durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk olarak kabul edilir.

Özet olarak geçerse il encümeninin görev ve yetkilerini şöyle sıralayabiliriz (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006: 121-122) :

- Stratejik plan ve bütçeyi inceleyip fikir bildirmek,
- Kamulaştırma işlemlerini gerçekleştirmek,
- Yetkisi derecesinde bütçeden aktarma yapmak,
- Cezalar vermek,
- Satış-takas ve tahsil işlemleri ile ilgili karar uygulamak,
- Üç seneyi geçmeyen kiralama işlemleri uygulamak,
- Belediye sınırları dahilindeki kamuya açık alanların açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Vali tarafından görüşü istendiği konularda görüş bildirmek.

Vali, 5302 sayılı kanuna esasen il özel idaresinin başı ve aynı zamanda tüzelkişiliğin de temsilcisidir. Bundan başka merkezi yönetimin taşra teşkilatı niteliğinde olan il genel idaresinin başındaki vali, aynı anda hem ildeki yerel birim olan il özel idaresinin yürütme organı, hem de onun karar organı olan il encümeninin başıdır. Valinin bu konumu ikili görev niteliği taşımaktadır. Anayasa hükümlerine göre (AY. m.127) mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimi işbaşına geldiğini varsayarak, il özel idarelerinin yürütme

organı olan valinin merkezi yönetim tarafından atanması yasaya uygundur (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013:299-300).

Valinin il özel idaresi sınırları içindeki görev ve yetkileri ise şöyledir :

- İl özel idaresini yönetmek,
- Bütçeyi hazırlamak ve uygulamak. Aynı zamanda bu konuda İGM'ne (İl Genel Meclisi) rapor etmek,
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını tahsil etmek,
- İl özel idaresinin taşınmaz mallarını yönetmek,
- Personel atamak ve il özel idaresine bağlı kurumları denetlemek,
- Bağışları kabul etmek,
- Halkın huzur, sağlık ve esenliği için faaliyette bulunmak,
- Dar kesimli aileler için ayrılan ödenekleri kullanmak.

3.4.2 Belediye

Belediye, bir belde veya belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak ve düzenlemek için kurulan ve hizmet veren kamu tüzelkişileridir. Belediye idaresinin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir (Günday, 2006:203).

Mevzuata esasen belediyenin görev ve sorumlulukları şöyledir (Sancakdar, 2013:203):

- İmar, su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik; zabıta, acil yardım, itfaiye, ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlık işlemleri; ağaçlandırma; konut; kültür ve sanat, turizm, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek kazandırma, ekonomi ve ticaretin gelişimi için hizmetlerde bulunur.
- Ayrıca, devlete ait hertürlü eğitim binalarının inşası ile bakım ve onarımda bulunabilir veya yaptırabilir, sağlıkla ilgili hertürlü tesis açabilir, kültür ve tarihi bakımdan önem arz eden mekanların korunmasını sağlayabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun şekilde yeniden inşa edebilir.

- İhtiyaç duyulduğunda öğrencilere ve amatör spor kulüplerine hertürlü maddi ve manevi destek verebilir.
- Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelerin yetkileri ise, yukarıda verilen hizmetleri yerine getirmekle beraber, belde halkının hertürlü mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak niyetiyle faaliyet ve girişimlerde bulunmak; kanunlarda öngörülen yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, yasaklar koymak, cezalar uygulamak; gerçek ve tüzelkişilerin faaliyetleri ile ilgili izin veya ruhsat vermek; belediyeye ait vergi, resim, harç tahsili yapmak; yasalar tarafından belediyeye verilmiş diğer yetkileri kullanmak (Sancakdar, 2013:204).

Belediyeler yönetmelik hükümlerini uygularken, para cezaları verirken, ticari ve sanatsal etkinliklerde bulunurken, kendilerine ait kolluk gücü olan “Belediye Zabıtası”nı kullanabilirler (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006:130).

Belediyenin esas organları: Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Burada belediye meclisi ve belediye encümeni birer danışma ve karar organları, belediye başkanı ise yürütme organıdır.

Belediye Meclisi, belediyenin en yetkili organıdır. Meclis belediyenin danışma ve karar organıdır. Meclise belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisi beş yıllık seçim dönemi için oluşturulur. Üye sayısı seçim çevresindeki güncel nüfus miktarına göre değişir. Meclis sürekli etkinlikte bulunmaz. Olağan ve olağanüstü olmak üzere iki toplantı şekli vardır. Olağan toplantılar Ekim, Şubat ve Haziran aylarında; olağanüstü toplantılar ise acil ve önemli durumlarda “belediye başkanının yazılı çağırısı”, “meclis üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi” veya “valinin doğrudan doğruya çağırması” yoluyla toplanır. Olağan durumlarda toplantı süresi en çok 15 gün, bütçe toplantı süresi ise en çok 30 gün olarak kabul görmüştür (Giritli, 2001:66).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye meclisinin esas görevleri: imar planlarını onaylamak, taşınmazların alım satım işlemlerini onaylamak, imtiyaz verilmesi ve ortaklık kurulmasına karar vermek, belediye kadrolarını kurmak, iptal etmek, yönetmelikleri kabul etmek, belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları çözmek ve karara bağlamaktır (Giritli, Belgen ve Akgüner, 2006:131).

Belediye Encümeni, belediyenin bir diğer karar organıdır. Belediye encümenine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılmadığı encümen toplantılarına başkan yardımcısı veya encümen üyesi başkanlık eder. Belediye encümeni belediye başkanının başkanlık ettiği il belediyelerinde, aynı zamanda nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde yedi, diğer belediyelerde ise beş üyeden oluşmaktadır. Encümen üyelerinin görev süresi bir yıl olup, yeniden seçilmeleri mümkündür. Belediye encümeni haftada en az bir defa olmak kaydıyla, önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırır. Toplantılar üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Oyların beraberliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk olarak kabul edilir.

Genellikle belediye başkanı encümenin gündemini belirlese de, encümen üyelerinin de başkanın uygun gördüğü meseleler üzere gündem maddesi teklif etme yetkileri vardır. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013:311-312).

Belediye Başkanı, belediye idaresinin başı, aynı zamanda tüzelkişiliğin de temsilcisi olarak hem belediye meclisine, hem de belediye encümenine başkanlık etmektedir. Belediye başkanı yürütme organı olarak, 2972 sayılı Mahalli İdareler Kanunu'na esasen aday olduğu belde sakinlerinin doğrudan oy kullanmaları sonucu beş yıl için seçilir. Başkan olmak için herhangi bir siyasi parti üyesi veya aday olmak olmazsa olmaz şartlarından değildir. Bağımsız bir aday da başkan seçilebilir veya aday olabilir (BK, md.35-37). Fakat bazı zorunluluk hallerinde (belediye başkanlığının boşalması, başkan verilinin seçilmemesi gibi durumlarda), kanun hükümlerine göre, belediye başkanlarının büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından atanması mümkündür. Zira Anayasanın 127.maddesinde de mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle göreve gelmesi belirtilmiştir. Dolayısıyla, bazı zorunlu hallerde belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesi kanuna uygun hesap olunur (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013:313).

Belediye başkanlarının görevleri iki gruba ayrılmıştır (Günday, 2006:206):

Birinci grup görevlere, mahalli idarelere ait tüm kanun, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak ve ilan etmek yoluyla halka duyurmak, mevzuatın kendine verdiği hükümleri yerine getirmek, nikah kıymak, belge vermek gibi görevler dahildir.

İkinci grup görevlere ise, daha çok belediye idaresine ilişkin görevlerdir. Bu görevlere belediyenin en üst amiri olarak, belediye zabıtalılarının emir ve yasaklara uymasını temin etmek, belediye meclisi ve belediye encümeninin kararlarının uygunluğunu sağlamak, belediye mallarını idare etmek, gelir ve giderlerini takip ve tahsil etmek, meclis ve encümen kararları esasında sözleşme yapmak, bağışları kabul etmek, belediye adına tüm özel hukuk sözleşmelerini icra etmek, resmi makamlar önünde davalı veya davacı olarak belediye tüzelkişiliğini temsil etmek veya yetkili kıldığı biri tarafından temsil ettirmek, bütçe harcamalarını yönetmek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Belediyelerde iç ve dış denetim olmakla iki tür denetim şekli bulunmaktadır. Her iki denetim şekli de 5018 sayılı Kamu mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerince uygulanır. Belediyenin mali işler hariç diğer idari işler üzere denetimi ise İçişleri Bakanlığı tarafından yapılır (Sancakdar, 2013:221).

Bundan başka belediyenin yazı işleri, mali hizmetler, hukuk işleri ve zabıta birimlerinden ibaretteşkilatı da bulunmaktadır. Bu teşkilat mevzuattan ileri gelen hükümler gereğince de, belde halkının sosyal, ekonomik, kültürel gereksinimlerini gidermek, belediye sınırları içinde halkın sağlık ve esenliğinin korunması ve muhafaza edilmesi için oluşturulmuştur (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013:321).

Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Belediyeleri en az üç ilçe belediyelerini kapsaya, görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri bulunan, idari ve mali özerkliklere sahip, karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişisidir (BBK, md.3).

Esas organları, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni`dir (BBK, md.3).

Büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları il belediye organlarının görev ve sorumluluklarıyla aynıdır.

Büyükşehir Belediyesi'nin yürütme organı olan Büyükşehir Belediye Başkanı'nın emrinde genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşan üç örgütü vardır. Örgütlerden genel sekreter İçişleri bakanınca atanır. Diğer iki örgüt personeli ise büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006:139).

3.4.3 Köy

Cumhuriyet döneminden kamu tüzelkişiliğine sahip olan köyler, İçişleri bakanlığının idari kararı ile kurulan en eski kanunlardan biridir.

Köy idaresinin yapmakla yükümlü olduğu iki işi-görevi bulunmaktadır. Bunlar “köyün zorunlu işleri” ve “köyün isteğe bağlı işleri”dir (Sancakdar, 2013:258-259).

Köyün zorunlu işleri, köylülerin sağlık ve güvenliğine ait işlerle, köyün okul, cami, yol, meydan ve ağaçlandırma gibi bayındırlık işlerinden oluşmaktadır;

Köyün isteğe bağlı işleri ise, köylülerin sosyal, ekonomik dayanışma, kalkınma ve gelişmesini sağlayacak faaliyet ve hizmetlerden oluşmaktadır.

Köyün esas organları, Köy Derneği, Köy İhtiyar Meclisi ve Muhtar'dır.

Köy Derneği, köy tüzelkişiliğinin en önemli organlarından biridir. Esas görevi, köy organlarını oluşturan bir seçim çevresi kurmaktır. Dernek köy muhtarını ve ihtiyar meclis üyelerini köylü kadın ve erkekler arasından seçer. Diğer önemli görevi ise, köyün isteğe bağlı işlerinden hangisinin zorunlu iş olacağına karar vermesidir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006:125).

Köy derneğinin diğer görevleri, dört yılda bir toplanıp ihtiyar meclisi ile muhtarı seçmek, muhtarın ödeneğini saptamak, merkezi idarece atanmış olan imam yoksa köy imamı seçmek ve ödeneğini belirlemek (Sancakdar, 2013:261).

Köy İhtiyar Meclisi, köy derneği tarafından seçilen üyelerle, öğretmen ve köy imamı gibi doğal üyelerden oluşan Köy İdaresi'nin genel karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi köyün işlerini görüşerek karara bağlamak için haftada en az bir defa muhtarın çağrısı üzerine toplanır (Günday, 2006:209).

Muhtar, köy tüzelkişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı olarak beş yıllığına seçilir. Herhangi bir siyasi partiye üye olma hakkı bulunmayan muhtar, köyün

başkanı olarak dirlik ve esenliği korumak, asayişi sağlamakla (köy korucularının yardımı ile) yükümlüdür.

Muhtar aynı zamanda köyde salgın, bulaşıcı hastalıklar konusunda merkeze bilgi vermeli, köye girip çıkanları takip etmeli, suç işleyenleri hükümete bildirmeli, onları yakalatmak için jandarmaya yardımcı olmalıdır. Muhtar köy tüzeliğine karşı açılacak davalarda davacı veya davalı olur, nikah kıyar, harcadığı paraların hesabını her ay ihtiyar meclisine verir, doğum ve ölümleri bildirir, vergi tahsil memurlarına yardımcı olur, tebliğat işlemlerini yapar (Sancakdar, 2013:259).

Muhtarlık maaşı devlet tarafından ödenilir. Muhtarın aldığı kararlar ile bağlı köylerde valilerce, ilçeye bağlı köylerde ise kaymakam tarafından denetlenir.

Köy muhtarının köye ve devlete ait olmak üzere esas iki tür görevi bulunmaktadır (Sancakdar, 2013:259).

Muhtarın devletle ilgili görevleri: “Mevzuat ve yasa hükümlerini, bunlarla bağlı hükümet emirlerini halka duyurmak, aynı zamanda bunlarla ilgili kendisine verilen işleri yapmak, güvenlik ve sağlık konularında yetkilileri bilgilendirmek, asker ve vergi toplama işlerinde görevlilere yardımcı olmak, adli işlemleri tebliğ etmek ve kolaylaştırmak”.

Muhtarın köy işleri ile ilgili görevleri: “Derneğin ve ihtiyar meclisinin kararlarını uygulamak, köy korucularının yardımı ile dirlik ve düzeni korumak, salma paralarını toplamak ve harcamak, köy işlerini gördürmek, harcanan paraların hesabını ihtiyar meclisine vermek, köy idaresinin temsilcisi olarak, köy tüzeliğini mahkeme ve resmi dairelerde temsil etmek, köylülere öğütler vermek, yol göstermek”.

Köylerde köyün yazı işlerini köy katibi görür. Köy katibinin bulunmadığı köylerde bu işi öğretmen veya imam görür. Köy bekçileri ve köy korucuları muhtarın emri altında kolluk görevini yerine getirirler (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006:127).



4. AZERBAJCAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ İÇİN UYGULANABİLİR STRATEJİK PLANLAMA MODELİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

4.1 Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama

Günümüz küreselleşme döneminin önemli başlıklarından biri, şirketleri, kurum ve kuruluşları sadece yönetmek değil onları nasıl yönetmektir. Bunun için de önemli olan hedefe yürümekten çok, o hedefe sorunsuz götüreceğ yolun yönünü bularak, o çizgide disiplinli ve programlı bir şekilde yürümektir. Hedefe yürürken karşılaşılan hertürlü sorun ve zorluklardan etkilenmeden amaca ulaşmak, her zaman her alanda rakiplerine göre bir adım ileride olabilmek 21.Yüzyıl yönetim politikasının esas şartlarından biridir. İşte bu nedenle, şuanki dünyamızda 20.Yüzyılın ikinci yarısından itibaren gittikçe daha da büyüyerek dev bir rekabet ve başarı sembolüne dönüşen “stratejik planlama modeli” tercih edilir bir sistemdir. İster, ekonomi, eğitim, sağlık ve kurumsallaşmada olsun, isterse de devlet yönetim biçimlerinde olsun stratejik planlama olmadan gerçek başarıya ulaşmak günümüz itibariyle mümkün değildir.

Bu nedenle diğer devlet yönetim sistemlerinde olduğu gibi yerel yönetim sisteminde de stratejik planlama önemli ve ihtiyaç duyulan bir modeldir. Her zaman değişim ve dönüşüm odaklı, dinamik ve esnek, kalkınma ve gelişim esaslı bir yönetim şekli olmasından dolayı yerel yönetim sistemi stratejik planlama modelini benimseme ihtiyacı duyan ve bu modelin özelliklerini de kendi uygulamalarında kullanmaya devam eden sistemdir.

Dolayısıyla, sürekli başarmak ve çevre tarafından da başarılı ve faydalı olmasından dolayı tercih edilir bir yönetim olarak 21.Yüzyılın bu başarı kodexini kendi çalışma ve uygulamalarında kullanmak başarıya bir adım daha yakın olmak demektir.

4.1.1 Stratejik planlamaya ihtiyaç duyulma nedenleri

Günümüz küreselleşme döneminde stratejik planlama yaklaşımı tüm dünya ülkeleri tarafından kabul görmektedir. İster uluslararası örgütlenmelerde, isterse

de yerel idarelerin yeniden yapılanmasında küresel gelişim ve reformlar önem arz etmektedir.

Küresel düşünce devletin küçülerek yeniden yapılanmasını, böylece dünya üzerinde serbest mal ve sermaye dolaşımını gerektirmektedir. Bu nedenle devletlerarası sistemin birbirine benzer olmasından dolayı engelleyici kamu yönetiminin değişime gitmesini gerekmektedir.

Yerel yönetimi değişime zorlayan faktörler olarak, yerelleşme, sivilleşme ve demokratikleşmeyi göstere biliriz. Değişimi ise aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (Narinoğlu, 2009:210):

- Uluslararası örgütler devletlere yaptırımlar uygulayabilmekte,
- Onları bağımlılık haline sokmakta,
- Bilgi yönetimi gelişmiş dev müdahilelerini azaltmakta,
- Devlet payı küçülerek özel sektör payı artmakta,
- Kaynak kullanımında etkin plan ve zaman zorunluluğu.

Tüm belirtilenlerden yola çıkarak baktığımızda yerel yönetimlerde “stratejik planlama ihtiyacı”nın çağdaş yönetim düşüncesinin doğurduğu doğal bir sonuç olduğunun bilincine varmış oluruz.

Sürekli gelişen dünyada artık yerel idarelerin yapısı, çalışma şekli, yetkileri, üretim ve hizmet faaliyetleri, personel sistemi, politikaları, amaç ve hedefleri, plan ve programları sorgulanmakta, yönetimden daha çok iyi yöneten arayışı bulunmaktadır.

4.1.2 Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın amaçları

Dünya örgütlerinin sürekli değişmesi ve gelişmesi, ekonomik, sosyal ve siyasi nedenler, piyasa şartlarının dengesizliği, kamu ve özel sektör dahil tüm kurum ve kuruluşların vizyona sahibi, gelişen değişimleri zamanında fark ederek, hızlı bir şekilde önlem alabilecek, yönetici ve stratejilere ihtiyaç duymasını gerektirmiştir (Demir ve Yılmaz, 2010:73; Öztop, 2007:33).

Tüm dünyada evrensel nitelikteki bu teknolojik, sosyal, ekonomik değişimlerin yaşandığı bir zamanda tüm yönetim sistemlerinde olduğu gibi yerel yönetim sisteminde de stratejik planlama uygulamasının erişmek istediği bazı amaç ve

hedefleri vardır. Bu amaç ve hedefleri, aynı zamanda yerel yönetimleri stratejik planlamaya iten nedenleri şöyle sıralayabiliriz:

- Kırtasiyeciliğin önlenmesi, haftalık (günlük, aylık, yıllık) iş plan ve programlarının yapılmasıyla hedefler doğrultusunda iş ve zaman kaybını önlemek,
- Önceden oluşturulan iş, plan ve performans programları sonucunda hızlı, dinamik ve kaliteli yönetim süreçleri, bu sürece dayalı verimlilik göstergeleri, şeffaf yönetim şekli elde etmek,
- Önceden plan, hedef ve programlar doğrultusunda çalışmayan, vatandaş memnuniyeti önemli olmayan yerel yönetimlerde stratejik planlamayla vatandaş odaklı çalışma sistemini oturtmak, bununla da kaliteli bir hizmetle memnun vatandaş kitlesine sahip olmak,
- Değişim odaklı ve stratejik dönüşüm bilinci altında yönetim ve personel eğitim süreciyle, hesap verme sorumluluğunu artırmak, daha verimli, etkin, hızlı ve planlı yönetim süreçlerine uygun davranış biçimleriyle daha motive yönetim ve personel grubuna sahip olmak ve sinerji yaratmak,
- Daha bilinçli ve verimli insan kaynaklarına sahip olmak,
- Etkin ve verimli kaynak kullanımıyla bürokrasiyi aşmak,
- Kamunun etkin ve verimli çalışması için ulusal kalkınma programı çerçevesinde yerel kalkınma programları yapmak, amaç ve hedefler doğrultusunda, yeni çalışma politikaları geliştirmek, kaynak kullanımları planlamak.

Dolayısıyla, hergün artan toplum talepleri, gelişen ve değişen örgütlü sivil toplum kitlesinin giderek artan yönetime katılma istekleri, yerel idareleri daha öngörülü, hedef ve amaçlar doğrultusunda planlı ve programlı çalışmaya mecbur bırakmaktadır (Narinoğlu, 2009:211-212).

4.1.3 Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın yararları

Stratejik planlama savunucularının çoğu stratejik planlamanın çeşitli faydalarından bahs etmekte. Savunuculara göre, stratejik planlama herşeyden önce karar vermeyi, kamu kuruluşarında paydaş katılımını ve performans

göstergelerini yükseltme potansiyeline sahiptir. İç yönetimin gelişmesine yardımcı olmakla stratejik planlama aynı zamanda kurum içinde daha iyi iletişime, çevresel fırsat ve tehditleri daha iyi algılamaya, ani oluşan krizler için daha iyi çözümler üretmekle kurumun çeşitli bölümlerinin birleşmesine de yardımcı olmaktadır (Edwards, 2012:14).

Yerel yönetimler de stratejik planlama sürecine katılarak ondan çeşitli şekillerde faydalanabilir, yararlar elde edebilirler. Herşeyden önce stratejik planlama (Hax&Majluf, 1996:32);

- Yerel yönetimleri arzu ettiği geleceğe ulaştırmak, alması gereken yönü belirlemek için bir ortam oluşturur,
- Rekabet avantajı elde etmeye yardımcı olur,
- Hedeflere ulaşmak için tüm yerel yönetim seçmenlerinin birlikte katılım ve çalışmalarını sağlar,
- Katılımlar arasında iletişime izin verir, böylece vizyonun anlaşılmasını, stratejik planları sahiplenme duygusunu artırır,
- Yerel yönetimi çevre ile yakınlaşmaya ve bir araya getirmeyi amaçlar,
- Yerel yönetimlerin önceliklerini belirlemesine izin verir.

4.1.4 Stratejik planlamada karşılaşılan güçlükler ve çözüm önerileri

Stratejik planlama zamanı yönetimin etkili bir uygulama geliştirmesi için, planlama süreci boyunca ortaya çıkabilecek tehlike ve zorlukları bilip anlamaları ve onları tanımlamaları önemlidir.

Süreç boyunca hangi tehlikelerin ortaya çıkabileceğini bilmek onları önlemeye yardımcı olabilir ve daha proaktif bir yaklaşıma yol açabilir.

Stratejik planlama sürecinin etkinliğini sınırlayabilecek tipik sorunlardan bazıları şunlardır:

- Sürece doğru insanları dahil edememek.

Planlama sürecinde çok fazla veya az sayıda paydaşın yer aldığı zamanlar bulunmaktadır. İyi bir sonuç almak için uygun kişilerin planlama sürecine dahil edilmesi zorunludur.

- Finansal faktörlerin stratejik planlama sürecinden ayrı tutulması.

Planlama sürecinde eğer finansal faktörler plana dahil edilmezse söz konusu stratejileri uygulamaya çalışırken, ciddi zorluklar ortaya çıkabilir.

- Kritik konulara değinmemek.

Eğer yönetici planlama sürecinde sadece küçük konulara odaklanırsa, stratejik plan taklit edilmiş, yani aynı hareketleri ve aynı işlemi yapmış olacak ve kurum gerçekten de kritik ve tehdit edici zorluklara çözüm getirmeden bırakılacaktır. Bu da küçük veri veya bilgi noktaları üzerinde, ayrıntılı analiz ve işlem yapılmasının, temel değişimin ortaya çıkışını büyük ölçüde engelleyebilir anlamına gelmektedir.

- Uygulama sürecini dikkate almamak.

Personelin stratejik hedeflerden daha çok günlük icraata odaklanmasından dolayı stratejik planlamanın zamanında uygulanamaması planlama sürecinin en yaygın kusurlarından biridir.

- Planlama sürecinde bir uzlaşmaya varamamak.

Yönetim veya yönetici stratejik planlamanın başarıyla gerçekleştirileceğinden emin olmak için doğrudan paydaşlardan tatmin edici bir destek almalıdır.

- Değişen bir ortamda esnekliğin olmaması.

Stratejik planlama süreci zaman zaman fazla yapılandırılabilir olduğundan dolayı yaratıcılığı sınırlayabilir.

- Değişim direncini önemsememe.

Yönetici planın etkinliğini en üst düzeye çıkarmak için stratejik planlama tarafından önerilen değişiklikleri kapsayan asıl kaygıları doğrudan ele almalıdır.

Tüm bunlardan yola çıkarak belirtebiliriz ki, iyi uygulanmış bir stratejik plan herhangi bir kurumu değiştirebilir, yeni dönüşümlere götürebilir ve performans olarak da yeni zirvelere ulaşmasına izin verebilir. Dolayısıyla, bu mükemmel tasarımın mümkün olması için kurumun bahsettiğimiz ortak engelleri aşması şarttır.

4.2 Türk Yerel Yönetim Sisteminde Stratejik Planlamanın Gelişimi ve Stratejik Planlama İle İlgili Yasal Çerçeve

Türkiye’de kamu yönetiminde kurumsal düzeyde stratejik planlamanın uygulanması hakkında kanun ilk defa 2003 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanmıştır. Bu dönem türk kamu yönetiminde stratejik planlamanın hem makro hem de kurumsal seviyede piyasaya dahil olması ve ekonomide kurtuluş olarak nitelendirilmesinin temelinde iki neden bulunmaktaydı. Bu nedenlerden birincisi, kendini geliştirmeye çalışan devletin reform çalışmaları ve 2000’li yıllarda patlak veren ekonomik kriz sonucunda oluşan sorunlarla ilgili idi. Yapılan çalışmalarda krizin en büyük nedeninin, hem ekonomik hem de toplumsal faaliyetde hükümetin var olması gösterilmişti. Aynı yapılandırılma çalışmalarında devleti yıpratana bu krizin önlenmesi için merkezinde devlet bulunmayan kurtarıcı bir planlama kavramının kabul edilmesi ve uygulamaya sokulması işbirliği içinde olan uluslararası örgütler tarafından zorunlu hesap olunmuştur. Bu doğrultuda devletin yapması gereken, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanı için uygun gördüğü düzenlemeleri kaldırmak, genel hedefleri ortaya koyan strateji ve planlamalara önem vermektir. Diğer neden ise, yine ekonomiden kaynaklanan “demokratikleşme” tartışmalarından doğmuştur. Tartışma konusunun temelini stratejik planlamanın karar vermedeki üstünlük düzeyinin merkezi düzeye göre değil kurumsal düzeye göre verilmesinden kaynaklanmaktaydı. Böyle bir düşüncenin (stratejik planlama düşüncesinin) kabul görmesi sonucunda “aşırı merkezîyetçiliğin” yerini “demokrasi”nin alacağı düşünülmekteydi. Buradan da anlaşılacağı üzere, stratejik planlama sadece kurumsal düzeyde bir planlama değil, makro düzeyde bir planlama anlayışı olarak da incelenmektedir (Övgün, 2010:182-184).

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ilk defa Dünya Bankası ile yapılan bir anlaşma sonucu gündeme gelmiştir. 1995 yılından sonra ulusal planlama, devlet harcama, bütçe ve kamu personel sistemleriyle ilgilenmeye başlayan Dünya Bankası’nın bu konuda asıl amacı hem devlet yapı sistemi, hem de onun işlevi ile ilgili değişim ve gelişime girmektir. Bu konuda Dünya Bankası’nın kamu mali yönetiminin reform çalışmalarıyla ilgili ilk ele alınması gereken belge 1995 tarihli 62 milyonluk “Kamu Mali Yönetimi Projesi”dir. Projede amaçlanan vergi, kamu harcamaları yönetimi ve gümrük idaresi, aynı zamanda

bu görevleri yerine getiren kurumlarda etkinlik ve verimliliğin yükseltilmesi için gelişim çalışmalarına hız kazandırmaktı.

Stratejik planlamanın Türkiye ile ilgili ele alınması gereken diğer stratejik belgesi 2000 yılında yapılmış olan Ekonomik Reform Kredisi`dir. Makroekonomik sürdürülebilirlik, sosyal güvenlik reformu, tarım reformu ve özelleştirme alanlarında reform çalışmaları için yapılan bu anlaşma aynı zamanda kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları için de öngörülmüştü. Türkiye 2001 yılında Dünya Bankası ile daha bir kredi anlaşması yaptı. PEPSAL-1 adını alan bu anlaşma Türkiye'nin 2001-2003 dönemi için öngörülen mali ve kamu sektöründe reform çalışmaları niyetiyle yapılmıştı (Övgün, 2010:184-186).

Stratejik Planlama ile ilgili ve onun Türk kamu yönetimi hayatına girişi ile ilgili yukarıda ele alınan anlaşmalar hariç, 2000`li yıllarda kamu yönetiminde Türkiye`nin stratejik planlamaya ilişkin yaptığı yasal düzenlemeler de bulunmaktadır. Onlardan en önemlileri ise aşağıdakilerdir :

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme
- Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlamanın Yasal Altyapısı
- Belediye Mevzuatında Stratejik Planlama
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama

4.2.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamuda stratejik planlamanın yasal alt yapısını oluşturan 24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 8 pilot kuruluş kapsamında uygulamaya sokulmuş (Övgün, 2010:189), fakat tüm maddelerinin uygulanması işlemi ise 2006 tarihine kadar ertelenmiştir (Songür, 2011:109). Yukarıda bahsi geçen 8 pilot kuruluşlar ise şunlardır (Övgün, 2010:189):

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı,
- Türkiye İstatistik Kurumu,
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü,

- Karayolları Genel Müdürlüğü,
- Hacettepe Üniversitesi,
- Denizli Valiliği İl Özel İdaresi,
- İller Bankası Genel Müdürlüğü,
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

Kanunun 3.maddesi stratejik planı, ilke ve politikalar, bunlara bağlı öncelikler, performans göstergeleri, sonuç ve hedeflere götürecektir çizgideki dikkat edilmesi gereken yöntem ve kaynak dağılımlı bir plan ve program olarak ifade eder (Songür, 2011:109-110).

Kanunda asıl amaçlanan mesele Türk mali yönetim ve kontrol sistemini uluslararası düzeye ve Avrupa Birliği kanunlarıyla uyumlu hale dönüştürmekle beraber, kalkınma plan ve programlarının politika ve hedefleri doğrultusunda kamu kaynak dağılımını daha etkili ve verimli hale getirmek, hesap verebilirliği artırmak, kamu mali yönetim sisteminin yapı, işleyiş, bütçe uygulamalarını, tüm mali meselelerin raporlama ve denetim işlemlerini sağlamak, düzenlemek ve dönüşüme götürmekti (Özeroğlu ve Köse, 2014:77).

4.2.2 Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

5018 sayılı Kanun'un "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9.maddesi ile kamu idareleri için, kalkınma plan ve programlar, ilgili kanun ve temel ilkeler doğrultusunda gelecek bazında misyon ve vizyon kurmak, stratejik amaç ve ölçülü hedefler oluşturmak, önceden bilinen göstergeler çerçevesinde performans ölçümü yapmak, stratejik sürecin izleme ve değerlendirmesi için katılımcı usullerle stratejik plan hazırlamak, bütçe esaslı ve program bazında kaynak tahsisi yapmak, ürettikleri stratejik planları senelik amaç ve hedeflerle performans göstergelerine esaslandırmak, bütçelerini stratejik planlama sürecinin özellikleri olan misyon, vizyon, amaç, hedef ve performans göstergeleri ile uyumlu hale getirmek, bu sisteme esaslanan program hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir.

Kanun'un yine aynı maddesi eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı'nı (DPT) yeni düzenlemeyle Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nı (10 Temmuz, 2018) stratejik planlar hazırlayarak kamu idarelerini bu sürece dahil edecek takvim, usul ve

esalar hazırlanmasında yetkili ve görevli kılınmıştır. Kamu idarelerinin bütçe işlemlerinin stratejik planlamada belirtilen performans göstergelerine uyumlu olacak şekilde düzenlenmesi ve bütçeleme ile ilgili diğer esaslar doğrultusunda işlemler yapmak konusunda Maliye Bakanlığı görevlendirilmiştir (Songür, 2011:110).

4.2.3 Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın yasal altyapısı

Yerel yönetimlerde stratejik planlama yaklaşımı, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer almıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Büyükşehir belediyesinin esas görevlerinin stratejik plan ve programlar doğrultusunda yıllık hedef, yatırım programları ve bunlarla ilgili bütçe işlemlerini stratejik plan doğrultusunda hazırlamak olduğu belirtilmiştir. Aynı zamanda büyükşehir belediye başkanının esas görev ve yetkileri arasında belediyeyi stratejik plan ve onun özellikleri doğrultusunda yönetmek, belediyelerin kurumsal stratejilerini ve bu stratejiler bağlamında bütçesini hazırlayarak uygulamaya sunmak, belediyenin kendi faaliyet ve personelinin performans göstergelerini ölçmek, değerlendirmek, ilgili raporları meclise sunmak gibi yetkiler verilmiştir (BBK, md.7-18).

Belediyelerde stratejik planlama ve onlarla ilgili mevzuat hükümleri 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu konuda detaylı bilgi "Belediye Mevzuatında Stratejik Planlama" başlığı altında bir sonraki başlıkta verilmiştir.

2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise stratejik plan doğrultusunda yatırım, çalışma programları ile faaliyet ve personel performans derecelendirme işlemlerini görüşüp karara bağlamağı il genel meclisine, aynı plan ve programlarla bütçe ve kesin hesap işlemlerini inceleyerek görüşlerini il genel meclisine bildirme yükümlülüğünü il özel idaresi encümünine, il özel idaresini stratejik plan doğrultusunda yönetmek, kurumsal stratejiler üretmek, onları izlemek, değerlendirmek, stratejilerle bağlı raporlarını meclise sunmak işlemlerini valiye, il özel idaresini vali adına ve mevzuat hükümleri gereğince, il genel meclisi ve encümen kararları uyarınca, il özel idaresi amaç ve politikaları esasına göre, aynı zamanda stratejik plan ve programları

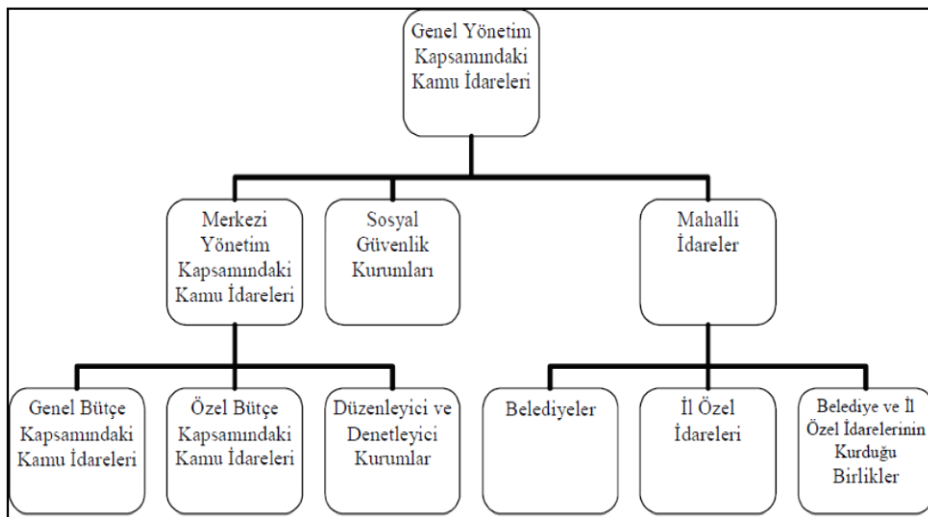
doğrultusunda düzenleme ve uygulama işlemlerini de genel sekretere havale etmiştir. Kanuna esasen il özel idaresinin faaliyet, çalışma ve bütçe programları da stratejik planlama ve onun özellikleri doğrultusunda düzenlenmelidir (Kerman, Altan ve Öztop, 2012:90-91).

4.2.4 Belediye mevzuatında stratejik planlama

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, stratejik plan ve programları görüşüp kabul etmek işlemlerini belediye meclisine, aynı plan ve programları inceleyerek görüşlerini meclise bildirmek işlemlerini belediye encümenine, stratejik plan ve programlar hazırlayarak, belediyeni bu programlara uygun hale getirerek yönetme işlemlerini ise belediye başkanına havale etmiştir. Kanun belediyenin faaliyet raporlarının ve bütçesinin stratejik planlamaya uygun olarak düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Aynı zamanda kanun stratejik planlama uygulamalarını nüfusu 50.000'i aşan belediyeler için uygun ve zorunlu kılmıştır. Nüfusu 50.000'den düşük olan belediyeler için stratejik planlama uygulamaları zorunlu değildir (Kerman, Altan ve Öztop, 2012:90).

4.2.5 Kamu idareleri için stratejik planlama

Yeni kanun gereğince düzenleyici ve denetleyici kurumlardan başka, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na dahil olan bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır.



Şekil 4.1: Türk Kamu Kuruluşlarının Sınıflandırılması

Kaynak: (Demirdizen, 2012:8)

Kanun çalışmalarında stratejik planlama yapmakla yükümlü olan kamu kurum ve kuruluşları belirtmekle beraber, bu kamu kurum ve kuruluşlarının tespiti ve stratejik plan süreciyle ilgili takvim tespit görevini eskiden DPT Müsteşarlığı adlanan 10 Temmuz 2018 tarihli yeni düzenlemelerle Strateji ve Bütçe Başkanlığına vermiştir. Aynı zamanda stratejik planlama doğrultusunda usul ve esasların tespiti meselesinde de yetki DPT Müsteşarlığına verilmiştir. Bu konuda 2006 yılında DPT tarafından “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” çıkarılmış ve bu yönetmelikle kamu kurum ve kuruluşların stratejik planlama yapacakları tarihler belirtilmiştir. Çıkarılan takvim stratejik planlama yükümlülüğüne tabi olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ilkin stratejik planlama uygulamalarını 2010 tarihine kadar bitirmelerini öngörmüştür (Demirdizen, 2012:19).

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda stratejik planlama süreci aşama aşama gösterilmiştir. Bu aşamalar planlama zamanı uyulması gereken zorunlu başlıklardır. Yönetmelik gereğince, stratejik planlama süreci 7 aşamadan oluşan bir program bütünüdür. Bunlar; hazırlık çalışmaları, stratejik planların hazırlanması ve değerlendirilmesi, stratejik planlara son şeklinin verilmesi, stratejik planlamanın sunumu, performans programlarının hazırlanması ve performans göstergelerinin belirlenmesi aşamalarından oluşmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yapmakla yükümlü oldukları stratejik planlama uygulamaları için hazırlanan takvimlere göre 31 Aralık 2006 yılı için 17 idareye, 31 Mart 2007 yılı için 31 idareye, 31 Ocak 2008 yılı için 60 kuruma ve son olarak 31 Ocak 2009 tarihine kadar 40 kamu kurum ve kuruluşuna ilkin stratejik planlama uygulamalarını tamamlama süreleri verilmiştir (Songür, 2011:115).

4.3 Stratejik Planlamanın Azerbaycan Yerel Yönetim Sistemine Hukuki Uygulanabilirliği

21. Yüzyılın birinci yarısında ülkelerin sosyo-ekonomik yaşamı üzerinde önemli bir etkiye sahip olan küreselleşme süreçleri bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde devletlerin ekonomik, siyasi, sosyal hayatlarında ve yönetim sisteminde dönüşüme sebep olmakla beraber onların hızla gelişmesine de katkı

sağlamaktadır. Bu anlamda Azerbaycan da bir istisna değildir. Küresel, süreç ülkenin hayatının hemen hemen tüm alanlarında - ekonomik, sosyal, politik, insani, kültürel ve diğer alanlarda meydana gelen süreçleri etkilemektedir. Aynı zamanda, her ülkede olduğu gibi, Azerbaycan'da da, kendi menşei ve etki dairesine göre bölgesel veya ülkelerarası faktörler vardır ve bunların etkili bir politika oluşturma bağlamında farklı kamusal yaşam alanlarını yönetmede önemli olduklarını da söylemek mümkündür.

XX.Yüzyılın sonlarına doğru stratejik planlama anlayışının dünyanın çeşitli ülkelerinin yönetim hayatına hızla girdiği ve yayıldığı bir zamanda Azerbaycanın o dönemde ülkede gelişen hem sosyal, siyasi, ekonomik, hem de savaş gibi ağır sorunları nedeniyle bu sistemle tanışması ve uygulamaya geçmesi süreci biraz geç olmuştur.

90'ların başından itibaren, Azerbaycan'da zorlu bir küresel politik ve ekonomik istikrarsızlık varılmaktaydı. Bu durumun sebebi ülkede değişen politik liderlerin, savaşların, terörizmin ve o dönem yaşanan savaş sonucu insanların işgal altındaki yurtlarını terk ederek göç etmelerinden kaynaklanmaktaydı. Devlet bağımsızlığının ilk yıllarına denk gelen bu dönem, ayrıca Azerbaycan'ın savaş koşulları altında olması, Ermenistan'ın askeri saldırıları sonucunda bir milyonun üzerindeki demografik sorunuyla karşı karşıya kalmasıyla beraber, eski Sovyetler Birliği ülkeleri arasındaki ticari ilişkilerin zayıflaması gerçeğinin yanı sıra sosyo-ekonomik durumun keskin biçimde bozulmasıyla da ölçülebilir. O dönemde, bölgesel istikrarsızlık, devlet yönetimindeki ve ekonomik yönetimdeki yetersizlikler, Azerbaycan'daki ekonomik krizi derinleştirdi. 1995-2003 yılları arasında Haydar Aliyev'in siyasi iktidara geri dönmesinden sonra, ülkede öncelikli olarak siyasi istikrar sağlanmış, merkezi ve yerel yönetime yeni yasalar ve uygulamalar getirilmiş, yerel yönetim sisteminde ilk defa olarak belediye seçimleri uygulamaya girmiş, Anayasa'ya değişiklikler getirilerek, mahkeme, merkezi ve yerel yönetim sisteminde değişim ve dönüşüme gidilmiş, ekonomide piyasa ekonomisine geçiş sağlayacak stratejik ekonomik reformların uygulanması sonucunda ülke siyasi, ekonomik, sosyal yönden büyüme dönemine girmiştir. 2004-2014 tarihleri arasında ekonomik büyüme modeli sayesinde, Azerbaycan dünyadaki en hızlı büyüyen ülkelerden birine dönüştürmüştür.

Ülkede stratejik gelişmelerin 2004 tarihinden itibaren yaşanmağa başladığı bir zamanda Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 29 Aralık 2012 tarihli ve 8003 sayılı Kararı ile onaylanan "Azerbaycan 2020: Geleceğe Bakış" Kalkınma Konsepti ve 6 Aralık 2016 tarihli ve 1138 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile onaylanan ulusal ekonomi ve ekonominin esas sektörleri hakkında stratejik yol haritaları stratejik planlama konusunda yapılan esas kanunlardı.

Önümüzdeki 2020 “Geleceğe bakış” stratejisi, Azerbaycan’ı uluslararası düzeyde rekabetedilebilir, ekonomik ve politik olarak gelişmiş bir ülkeye götürmeyi hedefliyor. Belgede ayrıca ekonomik ve petrol dışı sektörün gelişmesi ile artan fırsatlar öngörülmektedir. Kapsamlı gelişim hedefleri arasında yüksek sosyal refah, sürdürülebilir ekonomik büyüme, herkes için geniş fırsat ve uygun iş imkanları, bölgesel eşitsizliğin azaltılması ve hatta uzak köylerde iletişim, sağlık, eğitim ve finansal hizmetler sayılabilir.

Hükümet şu anda tüm sektörleri kapsayan yaklaşık 60 devlet program ve stratejisi üzerinde çalışıyor. Ana programlar 2015-2020 Yoksulluğu Azaltma ve Sürdürülebilir Kalkınma Devlet Programı’dır. Bu program, “Azerbaycan 2020 Geleceğe Bakış Stratejisi” ile birlikte, kapsamlı bir gelişme, yoksulluğun azaltılmasını sağlamayı hedeflemekte, altyapı geliştirme, çevresel sürdürülebilirlik, yeni iş yerleri oluşturma, sosyal sigorta imkanlarını geliştirme, eğitim, özel sektör gelişimi, iyi yönetim ve potansiyel gelişim, cinsiyet eşitliği ve bilgi tabanlı çözüm konularına odaklanmaktadır. Ek olarak, hükümet, ekonomik bölgeler yaratarak, küçük işletmelere imtiyazlı krediler sağlayarak, tarımsal işletmelere krediler vererek ve çevre dostu projeler için bir yatırım şirketi yaratarak, petrol dışı sektörün gelişmesini sağlamaya çalışıyor (Asya Gelişim Bankası, 2014:3).

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 16 Mart 2016 tarihli 1897 sayılı “Milli Ekonomi ve Ekonominin Başlıca Sektörleri ve İlerleyen Sorunları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesi”ne esasen ülke ekonomisi ve ekonominin 11 sektörü için 12 stratejik yol haritası hazırlanmıştır. Ulusal ekonomi perspektifi üzere Stratejik Yol Haritası kısa, orta ve uzun vadeli dönemleri kapsayarak, 2020`ye kadar ekonomik gelişim stratejisi ve kalkınma planı, 2025 yılına kadar olan dönem için ekonomik kalkınma stratejisi ve eylem planını, 2025`ten sonraki dönem için ise uzun vadeli bir vizyon içermektedir.

Belge sadece kalkınma hedeflerini ve ilkelerini değil aynı zamanda her alandaki küresel eğilimleri, ekonominin 360 derecelik teşhisini ve mevcut durumun stratejik analizini, alınacak önlemleri, gerekli yatırım ve sonuç göstergelerini kapsamaktadır (1897 sayılı Kararname).

Azerbaycan, son on yılda dünyada ekonomik büyüme açısından ön sıralarda yer almaktadır. Yürütülen petrol stratejisi sayesinde, altyapı değiştirilmiş, petrol dışı ekonomi geliştirilmiş, sosyal refah iyileştirilmiştir. Fakat 2014 yılından itibaren petrol fiyatlarındaki keskin düşüş, ticaret ortağı ülkelerindeki ekonomik kriz nedeniyle ülkedeki ekonomik büyümedeki yavaşlama, kurumsal ve yapısal zorluklar, ödemeler dengesi ve petrol dışı bütçe açıkları ve tüm bu sorunların ülke yönetim ve kalkınma politikasına etkisi, yönetimde yeni bir ekonomik kalkınmaya geçiş ihtiyacını doğurmuştur.

Fakat gerçekleştirilen ve üzerinde çalışılan tüm uzun vadeli stratejik planlama ve reform çalışmaları, kalkınma plan ve programları genel olarak ekonomi, eğitim, mahkeme sistemi üzerine kurulmuştur. Azerbaycan`ın tek yerel yönetim organı olan belediye idareleri için şimdilik böyle bir stratejik kalkınma plan veya programı, bunlarla ilgili herhangi bir model uygulaması oluşturulmamıştır.

Bilindiği üzere, belde halkının yerel nitelikteki sorunlarının çözümü, bölgede yaşayan ve çalışan vatandaşlarının sosyal sorunlarının ele alınması, belde sakinlerinin yaşam ve huzuru için sağlıklı yaşam şartları ve ortamının oluşturulması ve sürdürülmesi belediyelerin en önemli görevlerindedir. Bu konuda belirtilen yönler üzere her bir alanın kendine özgü problemleri açıklanmalı ve derinden incelenmelidir. Daha sonra, sakinlerin sorunlara karşı tutumu incelenmeli, bu sorunların çözümü için belli stratejiler, plan ve programlar, kaynak ve teknolojiler üretilmelidir (İbrahimov, 2018:247). Zaten stratejik sürecin de temel amacı, stratejik hedefler ve güçler geliştirmek, bu hedefleri tanımlamak ve bu hedefler doğrultusunda bir strateji benimsemektir. Tüm bunlar, kurumun gelişim yönünü tanımlar, kısa ve uzun vadeli hedeflerini belirleyerek nihai amacını sağlar.

Azerbaycanda belediyelerin faaliyetlerinin genişletilmesi ve güçlendirilmesi için aşağıdakiler gereklidir (İbrahimov, 2018:248-249) :

- Bölgede faaliyet gösteren tüm kuruluşları ele almalı ve onlarla işbirliği yapmalı,
- Bölgenin sosyo-ekonomik gelişimini engelleyen gerçek sorunları belirlemeli, onların temelini öğrenmeli ve etkili bir şekilde çözümlerin yollarını tanımlamalı,
- Belediyenin faaliyet stratejisi için bölgenin sakinleri arasından girişimci ve iş adamlarının çalışma grubuna katılımını sağlamalı, onların katılım motivasyonunu yaratmalı, çeşitli sivil toplum örgütlerinin kurulmasına yardımcı olunmalıdır.

Genellikle bölgenin sosyo-ekonomik gelişiminden belediyeler sorumludur ve bundan dolayı da faaliyetlerini belirli bir strateji üzerinde düzenlemelidirler.

Düzenlenecek stratejiler aşağıdaki konuları kapsamalıdır (İbrahimov, 2018:249):

- Strateji, belediyenin operasyonel ortamını göz önünde bulundurarak, tüm olası (yasal) fırsatlar çerçevesinde uzun vadeli kalkınma hedeflerine hizmet eden temel ve karşılıklı faaliyetler yönünü belirlemeli,
- Stratejiler uygulamak için stratejik görüş yönünü belirlemek önemlidir. Şöyle ki, belediyenin stratejik planına, stratejik bir vizyona dayanan somut bir eylem planı yansıtılmalıdır.
- Misyonun belli bir süreç için kapatılması ve netleştirilmesi doğrudan kurum potansiyeline sahip rezervlerle bağlanmalı ve değerlendirilmelidir. Bunlara, doğal kaynaklar ve fiziksel altyapı, işletmeler, kuruluşlar ve diğer tesisler, insan grupları, belirli profesyonel çalışmaya hazır kişiler, finansal, teknik donanım, iletişim, ulaşım, bilgi ve bilgi tabanları yasal ve düzenleyici çerçeve (haklar, normlar) dahildir.
- Tüm malzeme ve diğer kaynaklar hakkında eksiksiz bilgi oluştuktan sonra bunları kullanmanın en etkili yolları üzerinde çalışılmalıdır.
- Yasal desteklerden sonra (Belediye Meclisi Kararı) faaliyetler ve koordinasyon mekanizmaları uygulanmalıdır.

Her alanda gelişim konsepti geliştirilirken aşağıdaki alan ve yönlere özellikle dikkat etmek gerekir:

- Bölgenin (bölge) kalkınmasında mevcut sorunların sınıflandırılması; bölgenin modern yüzünün oluşumunun ana aşamaları; ekonomik taban, nüfus, demografik durum; nüfus istihdamı sektörü; yaşam standartları ve nüfusun sosyal korunması; sosyal infinstruktur; fiziksel altyapı; çevrenin ekolojik durumu; arazi ve toprak durumu ve ilişkileri; sermaye-kurulum kompleksi; finansal ve bütçe alanı; bölgenin sosyal gelişimi problemlerinin öğrenilmesi;
- Bölgenin uzun vadeli, stratejik gelişme kavramı ve perspektif gelişim aşamalarının sınıflandırılması; sosyo-ekonomik sorunların çözüm yönleri ve önlemleri; ekonomik tabanın modernleşmesi ve desteklenmesi; demografik durumun dengelenmesi, istihdam ve sosyal altyapının geliştirilmesi, mühendislik altyapısının ve ekolojinin iyileştirilmesi; finansal kaynakların hesaplanması ve diğer kaynakların belirlenmesi; bölgenin kalkınması için örgütsel-ekonomik, finansal, sosyal ve diğer uygulama mekanizmaları, yatırım kompleksi, arazi düzenleme, idari ve yasal mekanizmalar; alandaki sağlıklı ve konforlu yaşam, üretken ve yaratıcı faaliyet için dikkat çekici bir modele dönüşmek;
- Kalkınma stratejisi ve ilgili belediye faaliyetleri bilimsel ilke ve kurallara tabi olmalıdır.

Strateji uygulamasının işlevi, belirlenen hedeflere ulaşmak için stratejinin nasıl uygulanacağını anlamaktır. Bu işi gerçekleştirmenin yüksek düzeyde uzmanlık ve beceri gerektirdiği iyi bilinmektedir. Projenin uygulanması pratik bir mesele olsa da, idari eğilimler de vardır. Bu eğilimler genel olarak aşağıdakilerden oluşmaktadır (Aliyev, 2015:25):

- Stratejiyi başarıyla uygulayabilecek bir organizasyon oluşturmak;
- Tüm fırsatların stratejide başarılı olmasını sağlayacak bir finansal plan hazırlamak;
- Stratejiyi desteklemek için bir politika izlemek;
- Çalışanları, hedeflerine ulaşmada umut verici bir rol oynamaları için teşviklerde bulunmak;

- Stratejik planlama işlemlerinde başarılı bir sonuç elde etmek için olası yer değiştirmelerine gitmek,
- Belirlenen hedefin gerçekleştirilmesi ile bir teşvik sistemi arasında uyum kurmak,
- Tüm fırsatların stratejinin başarılı bir şekilde uygulanmasına odaklandığı kurum içi çalışan ilişkileri oluşturmak;
- Kurum içindeki koordinasyon ve işbirliği, her bireyin şirketin stratejisini her gün geliştirmesine yardımcı olacağı şekilde şekillendirilmelidir;
- Çalışma yönteminin sürekli iyileştirilmesine ve uygulamasına özellikle dikkat gösterilmelidir.

Yukarıda belirtilen tüm bu özelliklerden yola çıkarak, Azerbaycan belediye yönetim sistemi için uygulanabilir bir stratejik planlama modeli oluşturmak hem ülke bazında devlet yerel yönetim sisteminin, hem de yerel yönetimden kaynaklı yerlerde belde halkının sosyal, ekonomik refahı için stratejik gelişim esaslı reform ve kalkınma programı çok önemli ve zorunludur.

Stratejik plan hazırlanması zamanı planlama sürecinin önceden belirlenmesi de çok önemlidir. Böylece stratejik planın daha sağlıklı hazırlanması işlemi gerçekleşmiş olur.

Azerbaycan yerel yönetim sisteminde stratejik planlama modelini gerçekleştirmek için herşeyden önce onun hukuki düzeyde uygulanabilir bir yapıya sahip olması ve dolayısıyla da yasal alt yapısı düzenlenmelidir. Bugün Azerbaycan`da ekonomik kalkınma ile ilgili birçok kanun ve yönetmelikler, kararnameler yürürlüğe girmiş ve uygulanmaktadır ve bu konuda daha üzerinde çalışılan çok sayıda proje ve programlar mevcuttur. Fakat şimdilik Azerbaycan belediye sisteminde stratejik planlama ile ilgili herhangi bir kanun, yönetmelik veya kararname çıkarılmamış ve bu konuda herhangi bir uygulama yapılmamıştır. İşte tez çalışmamızın da asıl amacı, Azerbaycanın yerel yönetim organı olan belediye sisteminde hukuki olarak uygulanabilir bir stratejik planlama önerisinde bulunmaktır.

Son birkaç on yılda, hükümetin bütün seviyelerinde hesap verebilirliğe yönelik talep artmıştır, ancak aynı zamanda hükümetler giderek daha karmaşık ve

belirsiz bir ortamla uğraşmak zorunda kalmıştır (Bryson, 2011:1). Bu zorlukları kısmen ele almak için tüm dünyada birçok belediye, amaçlarını yapılandırmak ve yönlendirmek için stratejik planlar geliştirmiştir. Zaten stratejik planlamanın da amacı, kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşların (veya toplulukların) yeni durumlara etkin bir şekilde yanıt vermesine yardımcı olmak, bu kuruluş ve toplulukların faaliyetlerinin doğasını ve yönünü şekillendiren yasal kararlar dahilinde yeni eylem ve projeler üretmektir. Bu kararlar tipik olarak kurumun görevlerini, misyon veya hizmet düzeyini, maliyet, finansman, yönetim veya organizasyon tasarımını ilgilendirir.

Belediye yönetimi, kamu sektörü stratejik planlama için önemli ve ilginç bir araştırma ortamıdır. Gelişmiş modern devletlerde belediyelerin önemli görev ve hizmetler için sorumluluğu vardır ve geniş kamu kaynaklarını yönetir. Bu görev ve hizmetlerin bazıları merkezi hükümetten delege edilirken, diğerleri yerel politik ve stratejik seçimlere göre üretilir. Bu tür görevler ve hizmetler için ne olursa olsun, belediyelerin yönetimleri ve kamu kaynaklarının kullanımı için politika ve stratejilere ihtiyaçları vardır. Bundan dolayı belediyelerin çıkarılmış bir yasa veya kanun tasarısı esasında yuvarlak bir mali bütçeyle beraber 5 yıllık bir stratejik yönetim planı hazırlamaları zorunlu ve gereklidir.

İyi bir stratejinin etkili bir şekilde verilmesi, bir belediyenin refahı veya düşüşü arasında karar verici bir faktör olabilir. Ayrıca, strateji, belediye projelerinin bankalar, ulusal fonlar veya AB fonları aracılığıyla finanse edilmesi için bir önkoşuldur. Bugün stratejileri hakkında müzakere etmeye başlamayan çok az sayıda belediye var ve çoğu, en azından ilk, hatta ikinci veya üçüncü nesil kalkınma stratejisine sahiptir. Stratejisi ile henüz etkili bir şekilde çalışmayı öğrenemeyen bir belediyenin, sahip olduklarını kaybetmesi de muhtemeldir.

Stratejik planlama süreci hem dinamik bir süreç, hem de belediye kaynaklarını (insan, fiziksel ve finansal) istenen bir sonuca doğru harekete geçiren bir araçtır. Bu süreç, belediyenin içinde ve dışında sosyal işbirliği ağları yaratır. Bu ağlar ne kadar güçlüyse, belediyenin gelecekte refah kazanma şansı da o kadar yüksektir. Bu ağlara genellikle “ortaklıklar” denir. Ortaklıklar, belediye gelişim sürecini daha şeffaf ve hesap verebilir kılmaya yardımcı olmaktadır. Daha şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde çalışan belediyelerin uzun vadede daha başarılı olmaları da muhtemeldir. Ortaklık ne kadar iyi olursa, strateji de o kadar iyi

olur. Bununla birlikte, başarılı bir ortaklık kolay değildir ve uygun bir zihin çerçevesi gerektirir.

Belediyenin stratejik gelişim sürecinde paydaş faktörü de stratejinin hazırlanması ve uygulanmasının bir parçası olarak önemli hususlardan biri, stratejik planlama sürecinde etkileme kapasitesine sahip olan ve kurumun çıkarlarını olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilecek bir kişi, grup, organizasyon veya sistem olarak tanımlanabilir. Günümüzde artık paydaş katılımının başarılı yerel kalkınma için temel bir bileşen olduğu yaygın olarak kabul edilmektedir.

Paydaş katılımının faydalarını şöyle sıralayabiliriz:

- Bilgi, içgörü sağlayarak strateji geliştirmede daha fazla etkinlik yaratır,
- Daha şeffaf izleme ile daha iyi strateji sunumu sağlar,
- Daha etkili proje seçimi kazandırır,
- Kararlarda ve karar alma süreçlerinde daha fazla meşruiyet ve şeffaflık sağlar,
- Örgütsel sınırlar boyunca inovasyonu ve öğrenmeyi güçlendirmek için fırsatlar sunar,
- Sektörel ve bölgesel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesini sağlar.

Genel olarak herhangi bir yönetim sisteminde veya kurum, örgüt ve kuruluşlarda stratejik planlamaya dayalı plan, program veya uygulamalar başlatılmadan önce stratejik planlamaların yapılması, uygulanması, süreci, performansı ve değerlendirilmesini kapsayan kanun düzenlemeleri belirlenmelidir (Narinoğlu, 2009:227).

Aynı şekilde Azerbaycan belediye teşkilatında da bu süreç geçerlidir. Belediye sisteminde önce stratejik planlama konusu ile ilgili bir kanun tasarısı çıkarılmalı ve stratejik planlamanın belediye idarelerinde uygulanma işlemleri, ilgili mevzuat ve ondan kaynaklı temel ilkeler, stratejik planlamanın belediye bağlamında özellikleri, yönetim şekli, bütçe ve kaynak dağılımı gibi usul ve esaslar yer almalıdır. Bundan sonra mevzuat hükümleri gereğince ve stratejik planlamanın özellikleri bağlamında planlama sürecine başlamak mümkündür.

Genel olarak birçok gelişmiş yerel yönetim örgütlerinin ve belediye sisteminin stratejik planlama üzere yönetim şekillerinden esinlenerek şunu söyleye biliriz

ki, belediye başkanı yerel seçimlerden sonra altı ay içerisinde kalkınma plan ve programı, aynı zamanda varsa bölge planı esasında stratejik plan, başkanlık yaptığı yıl içerisinde de performans planı hazırlayıp meclise sunmalıdır. Stratejik planlar üniversiteler, varsa meslek odaları veya sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisinin onayı ile yürürlüğe girer. Nüfusun küçük olduğu belediyelerde stratejik planlama uygulamaları zorunlu değildir. Örneğin Türkiye`de nüfusu 50 binin altında olan belediyelerde stratejik planlama uygulamalarının gerçekleştirilmesi zorunlu değildir (Yıldız, 2015:47).

Fakat Azerbaycan Belediye Kanunu`na göre “Hiçbir vatandaş yerel hizmetlerin görülmesinde katılma hakkından mahrum edilemez” denilerek (Belediye Kanunu, md.1) aslında belediyede yerel yönetimin halkın yönetimine dayalı bir sistem olduğu Türkiye`den farklı olarak köylerde bile nüfusa dayalı olmadan belediye idareleri kurulduğu için yeni uygulamaya konulacak yasa veya iç genelgelerle köylerde veya nüfusu küçük bölgelerde stratejik planlama uygulamalarının gerçekleşip gerçekleşmemesi yasa hükümleri gereğince kabul görmeli.

Genel olarak, stratejik plan ve performans planı belediyelerin bütçe programlarının hazırlanmasında temel oluşturur ve özellikle bütçe hazırlıklarından önce görüşülerek meclis tarafından karara bağlanır. Stratejik planlar genellikle beş yıllık dönem kapsamında hazırlanır ve iki yıl uygulama sürecinden sonra güncelleştirme yapılır. Yapılan güncelleme misyon, vizyon ve amaç bağlamında değil, stratejik planlamanın hedefleri yönünde yapılır (Yıldız, 2015:47).

Belediyeler, kalkınma plan ve programlarında bulunan makro politika ve hedefler doğrultusunda, misyon, vizyon, amaç ve hedeflerini ortaya koyarak, çevre, kaynak, gelir, hizmet faktörlerini dikkate alarak, bu alanların her birini dengede tutarak stratejik planlar yapmalı, bunlara uygun olarak da yıllık performans bütçelerini hazırlamalıdır. Yasa belediyelere görev verirken de planlama süreçlerini de belirtmelidir (Narinoğlu, 2009:230).

Bundan başka daha bir önemli noktaya değenecek olursak o da belediyenin hem iç hem de dış bağlantılarla olan koordinasyon, ittifak ilişkileri ve bunlardan

doğan sorumluluklarıdır. Hem içindeki hem de dışındaki daha güçlü ağlara ve ittifaklara sahip olan belediyenin uzun vadede başarılı olması da muhtemeldir. Bu nedenle stratejik planlama uygulamalarına geçmeden önce belediye stratejisi uygulayıcıları ortaklık veya işbirliğinin boyutu hakkında aşağıda ifade edilen şekilde düşünmelidirler (Boot&Vis, 2010:12-14):

- Politikanın ötesinde düşünmelidirler

Belediyenin stratejik planlama süreci kaynak tahsisatının merkezinde yer aldığından dolayı, her zaman politik bir süreç hesap olunur. Strateji sürecine başlamadan önce, strateji koordinatörü siyasi muhalefetin yanı sıra yönetim tarafının da desteğini üstlenmelidir. Başarısız belediye stratejilerinin pek çok örneği vardır, çünkü mevcut bir strateji terk edilmiştir ve belediye hükümeti değiştiği anda yeniden başlatılmıştır. Bu nedenle belediye kalkınma stratejisinin tüm belediye teşkilatı tarafından desteklenmesi gerekmektedir.

- Bölümlerarası ve sektörler arası koordinasyonu sağlamayı düşünmelidirler

Stratejik sürecin bir parçası olarak kurum departmanları ve şubeleri birbiriyle işbirliği içinde olmalı veya buna teşvik edilmelidir.

- Kesişen sorunlar hakkında düşünmelidirler

Kesişen konular, demokrasi ve insan hakları, iyi yönetim, çocuk hakları ve yerel halkın hakları, cinsiyet eşitliği, sürdürülebilir bir çevre ve HIV/AIDS gibi genel ilkelere değinen konulardır. Bu konular strateji sürecinin her aşamasında dikkate alınmalıdır.

- Kamuoyu, kişisel, sivil toplum veya vatandaşla işbirliği konuları hakkında düşünmelidirler

Yerel yönetim, 21. yüzyıla uygun hizmetleri sağlayabilmek için iş sektörü ve sivil toplum kuruluşları ile iyi bir işbirliği arayışında olmalıdır.

- Belediyelerarası işbirliği hakkında düşünmelidirler

Tek bir belediye uygun bir ekonomik alan oluşturmayabilir. Potansiyel yatırımcılar, tek bir belediye tarafından sağlanabilecek olandan daha büyük bir kaynak havuzu veya daha farklı ve yüksek hizmetler isteyebilir. Ayrıca, kaynakları paylaşmak paradan tasarruf sağlayabilir ve daha iyi hizmet sunumu

sağlayabilir (örneğin, bölgesel atık yönetim merkezleri, yüksek kaliteli eğitim). İlgili bakanlıklar arası koordinasyon bu nedenle hayati bir konudur.

- Sınır ötesi ve uluslararası işbirliğini gerçekleştirmeyi düşünmelidirler

Öğrenme ve kapasite geliştirme, başarılı olmak için herhangi bir belediye için hayati öneme sahiptir. Uluslararası ortaklıklar bu konuda yardımcı olabilir. Sınır bölgelerindeki belediyeler için sınır ötesi işbirliğine katılmak, belediyenin sınır durumunun yarattığı belirli sorunları çözmesine yardımcı olabilir.

Genel olarak stratejik planlamada, süreç sonuçtan daha önemlidir. Herkes bir strateji yazabilir, ancak strateji bundan etkilenenler tarafından desteklenmiyorsa, sonuç vermeyecektir. Yerel yönetimlerde stratejik planlama sürecini daha anlaşılır hale getirmek için onu beş aşamaya bölebiliriz. Bu aşamalar;

- Hazırlık aşaması
- Durum analizi
- Gelecek öngörüsü
- Uygulama
- Denetim

aşamalarından oluşmaktadır.

Her aşama için, izlenmesi gereken birkaç adım özetlenebilir. Yerel idarelerde, buna belediyeler de dahil, stratejik plan yapım kararı alındıktan sonra belediyenin süreç için bir yol haritası çizmesi gerekmektedir. Bu yol haritası , kişiler kurumlar, organizasyonlar, araç-gereç, malzeme, donanım, iletişim gibi birçok faktörü kapsamaktadır. Bu yol haritası çalışma programı niteliğindedir. Bu program sayesinde planlama süreci aşama aşama kaydedilir, gelişmeler, gelinen noktalar, planlanan hedef ve amaçlar pille pille listelenerek amaçlanan strateji sürecinin gidişatı bu şekilde daha aydın ve anlaşılır bir şekilde izlenile ve denetlenebilir.

Yerel idarelerde stratejik planlama süreci adım adım şöyle ilerlemektedir (Narinoğlu, 2009:23) :

Stratejik plan yapım kararı alınmalı 2. Planlama üzere ortaklar tespit edilmeli 3. Yetkili kurul kararı çıkarılmalı 4. Plan üzere yönetici tayin edilmeli 5. Bütçe ve kaynak tahsis edilmeli 6. İnsan kaynakları taraması yapılarak planda görev alacak kişiler tespit edilmeli 7. Planlama üzere büro kurulmalı 8. Araç, gereç, malzeme tahsis edilmeli ve hazırlanmalı 9. Bilgi işlem sistemi kurulmalı 10. Yönetim bilgi sistemi kurulmalı 11. Ortaklar arasında protokol imzalanmalı 12. Paydaşlar belirlenmeli 13. Kordinasyon kurulu, çalışma grupları ve Danışma kurulu oluşturulmalı 14. İş, görev ve çalışma takvimi hazırlanmalı 15. Planlama süreci üzere yol haritası çizilmeli 16. Plan süreci hazırlanmalı 17. Stratejik plan kamuoyuna tanıtılmalı 18. Stratejik planlama üzere el kitabı hazırlanmalı 19. Stratejik plan başlatılmalı 20. Plan değerlendirmesi ve tartışması yapılarak kamuoyuna sunulmalı 21. Stratejik plan yetkili kurullar tarafından onaylandıktan sonra plan uygulama aşamasına geçilmeli 22. Planlama izleme ve kontrol etme suretiyle denetimde tutulmalı 23. Performans kriterleri esasında performans göstergeleri değerlendirilmeli

Belediyelerde ise bu süreç esasen üç başlık altında toplanabilir. Bunlar: Hazırlık Süreci, Hazırlama Süreci ve Sunum Süreci olarak üç grupta incelenebilir.

Çizelge 3.1: Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci

Hazırlık Süreci	<ul style="list-style-type: none">- İç Genelge çıkarılmalı- Stratejik Plan Ekibi oluşturulmalı- Ekibin Eğitimi sağlanmalı- Program yapılmalı	
Hazırlama Süreci	<ul style="list-style-type: none">Belediyenin Mevcut Durumunun Analizi Yapılmalı	Neredeyiz?
	<ul style="list-style-type: none">Belediyenin Misyon ve İlkeleri tespit edilmeliBelediyenin Vizyonu tespit edilmeliStratejik Amaç ve Hedefleri belirlenmeliBelediyenin Performans Hedefleri gösterilmeli	Nerede olmak istiyoruz?
	<ul style="list-style-type: none">Belediyenin gerçekleştirmek istediği Faaliyet ve Projeler Belirlenmeli	Olmak istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
Sunum Süreci	<ul style="list-style-type: none">Planlama Süreci İzlenilmeliSürecin Değerlendirme ve Performans Ölçümü yapılmalıDenetim ışığında çevrim sağlanmalı	Başarılarımızı nasıl takip edip değerlendiririz?
	<ul style="list-style-type: none">Belediye Meclisi tarafından stratejik plan kabul edilmeliPlanın bir nüshası İçişleri Bakanlığına verilmeliDiğer nüshası Azerbaycan Cumhuriyeti Strateji Araştırmalar Merkezine verilmeliStratejik plan Belediyenin İnternet Sayfasında yayınlanmalı	

Kaynak: (Erbaşı, 2010:5)

Hazırlık Süreci :

Stratejik bir program hazırlamak her zaman organize bir ekip çalışmasıdır. Takım ne kadar iyi çalışırsa, stratejinin de o kadar etkili olması muhtemeldir.

Belediye stratejilerinin de başarılı bir şekilde oluşturulması ve uygulanması için çeşitli önkoşulları gerekir. Bunlardan,

- İlki, belediyenin tüm yönetiminin planlama sürecine katılması ve bu süreçte üzerine düşen sorumluluğu üstlenmesi,
- İkincisi, hem finansal, hem de belediyenin insan kaynaklarının katılımının sağlanması,
- Üçüncüsü, tüm belediye yönetimi ve belediye teşkilatının planlama sürecine bağlılığının saptanması,
- Son olarak da, sürece katılan planlama ekibinin süreçle ilgili eğitilmesi koşullarıdır.

Planlama sürecinin hazırlık dönemi esasen yönetim tarafından bir iç genelgeyle duyurulur. Başlatılan çalışmanın yürütülmesi için stratejik geliştirme birimi koordinatörlüğünde bir planlama ekibi de yaratılır (Erbaşı, 2010:6).

Başarılı bir stratejik planlama için stratejik planlama sürecine bağlılık, yönetim ve liderlik çok önemlidir. İdeal bir stratejik planlama süreci için, herşeyden önce tüm siyasi kesimlerin stratejik planlama sürecini desteklemesi gerekir.. Ayrıca, tüm tarafların ve paydaşların fikir birliği de ne kadar fazla bulunursa, stratejinin planlama sürecinin de o kadar başarılı olması muhtemeldir.

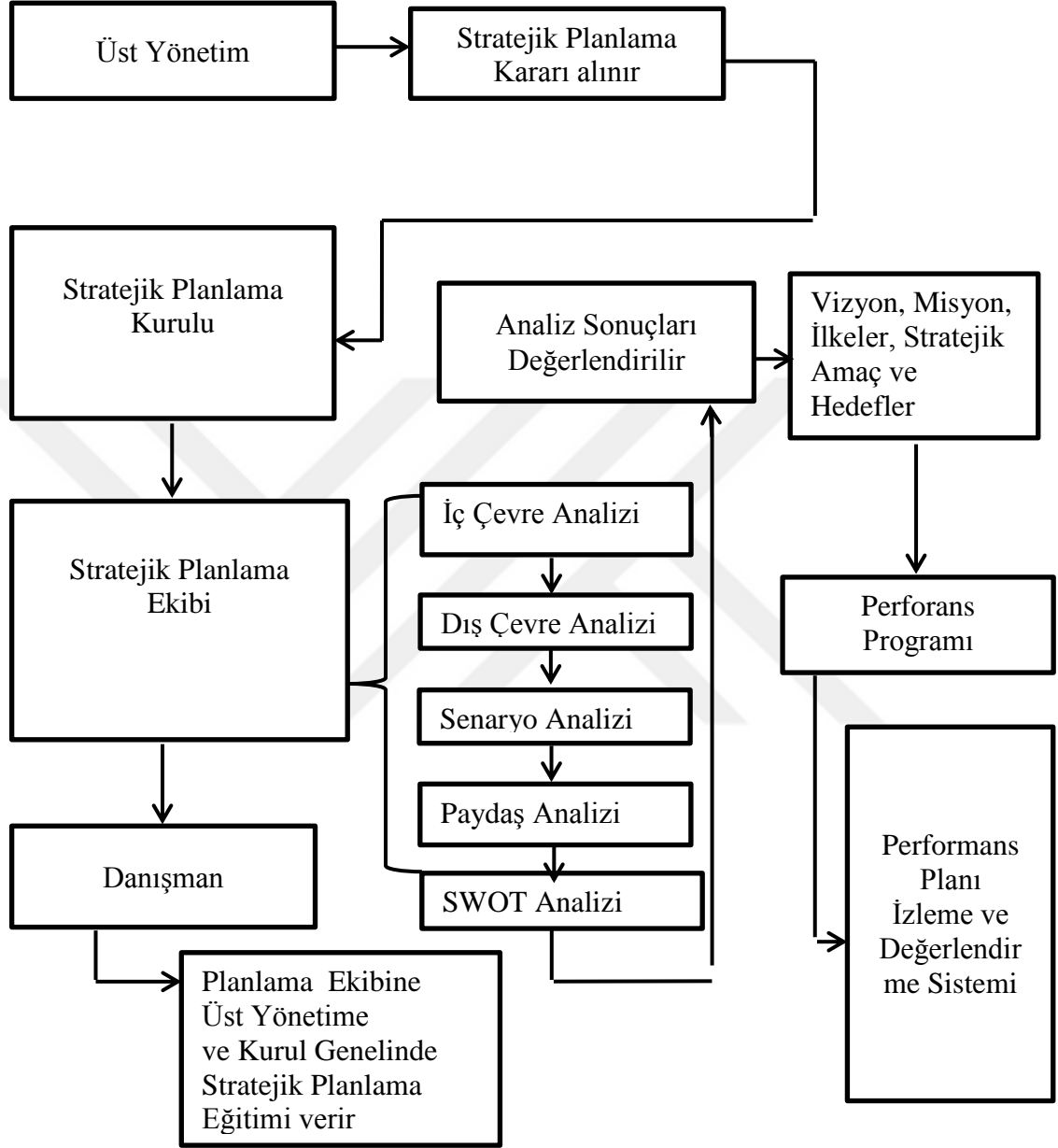
Bu konuda bir üst yönetim ve teşkilat olarak belediye başkanı ve belediye meclisi önem arz etmektedir. Şöyle ki, belediye başkanı, süreci başlatan, stratejik planlama kordünatörünü atayan, belediye strateji geliştirme ekibini ve stratejik planlama kurulunu kuran, planlama sürecini bildiren bir üst yönetimdir. Belediye başkanı tüm bu işlemlerden sonra yapılan gelişmeleri belediye meclisine rapor etmekle görevli sayılır. Belediye başkanı aynı zamanda ekibe güvenilirlik vermeli, sürecin şeffaflığını sağlamalı, belediye idaresinin sürece bağlılığını sağlamalı, siyasi temsilcilerin sürece dahil olmasını ve katılımını sağlar (iç ve dış paydaşlar), belediye yetkilileriyle birlikte, strateji geliştirme

üzerinde çalışacak tüm ekibi ve katılımcıları cesaretlendirmeli ve onların farkındalığını sağlamalı.

Belediye meclisi ise, sürecin başlangıcını meşrulaştırır, strateji taslağıyla ilgili görüşlerini bildirir ve nihai belgeyi kabul eder. Meclis veya alt komite üyeleri, strateji sürecine katılmaya davet edilirler ve stratejiye sürecin başlamasını belirten bir iç genelge yoluyla demokratik meşruiyet kazandırır. Stratejik planlamanın gelişimi ve ilerlemesi ile ilgili meclisi düzenli olarak bilgilendirmek ve meclis tarafından deteklendiğinden emin olmak gerekir. Çünkü, bir yıl boyunca üzerinde çalıştığın bir stratejik planlama uygulamasının meclis tarafından sürece aşına olmadığı ve içeriği hakkında bilgi sahibi olmadığı için redd edilmesi istenmeyecek bir durumdur (Boot&Vis, 2010:17).

Stratejik planlama sürecinde belediye başkanı tarafından atanan Strateji Koordinatörlüğünün sürece büyük katkısı ve önemi bulunmaktadır. Koordinatör kurul süreci yönetir, süreçle ilgili gelişmeleri belediye başkanına rapor eder, çalışma gruplarının faaliyetlerini koordine eder.

Uygulama olarak Azerbaycan belediye teşkilatında belediye başkanına bağlı Koordinatör Kurul'un üyeleri; belediye başkanının Genel Sekreter ve yardımcıları (Azerbaycan'da belediyenin sedr müavinleri), Stratejik Geliştirme Daire Başkanı ve Stratejik Planlama Müdüründen oluşmalıdır. Stratejik Geliştirme Daire başkanı ve Stratejik Planlama Müdürü proje koordinatörü sıfatıyla yürütme kurulunu oluşturmaktalar. Stratejik planlama ekibini yürütme kurulu bünyesinde çalışan, iş tecrübesi iki yıldan az olmamak kaydıyla 10-15 kişiden oluşan bir ekip oluşturmalıdır. Ekip planın yapısı, unsurları, kurumun mevcut durum analizi ve sürecin başlangıcından sonuna kadar devam eden tüm masa başı ve saha çalışmalarına destek vermeli ve bu çalışmalarda aktif olarak bulunmalıdır. Grup üyeleri ise, planlama süreci kapsamında ortaklık ve işbirliği çalışmalarına destek olmak üzere, iletişim, bilgi ve belge sağlanması gibi işlemlerde görevlendirilebilir (Genç, 2007:105-106).



Şekil 4.2: Stratejik Planlama Süreci

Kaynak: (Genç, 2007:103)

Stratejik planlama sürecinde önemli faktör olan koordinatör birim, aynı zamanda karşılaşılan sorun ve problemleri kolay çözüme becerilerine sahip, yüksek otoritesi olan, idarenin deneyimli, saygın kıdemli bir üyesi olmalıdır.

Belediyelerin stratejik planlama sürecinin hazırlık aşamasında zorunlu olmayan fakat planlama sürecine katkı sağlayabilecek teknik yardım desteği de tavsiye edilebilir. Teknik yardımın dahil edilmesinin belediye için çeşitli avantajları vardır. Her şeyden önce, bir dış temsilci daha rahat davranabilir. İkincisi, dış uzmanlar belediyede bulunmayan deneyim ve uzmanlık sağlayabilir ve bu süreçte kapasite geliştirebilirler. Son olarak, strateji hazırlama sürecine yardım etmekle iş yükünü kolaylaştırırlar. Fakat bununla birlikte, belediye idaresi her zaman sürecin sahipliğini korumalı ve stratejinin teknik yardım için sorumluluğunu devretmemelidir.

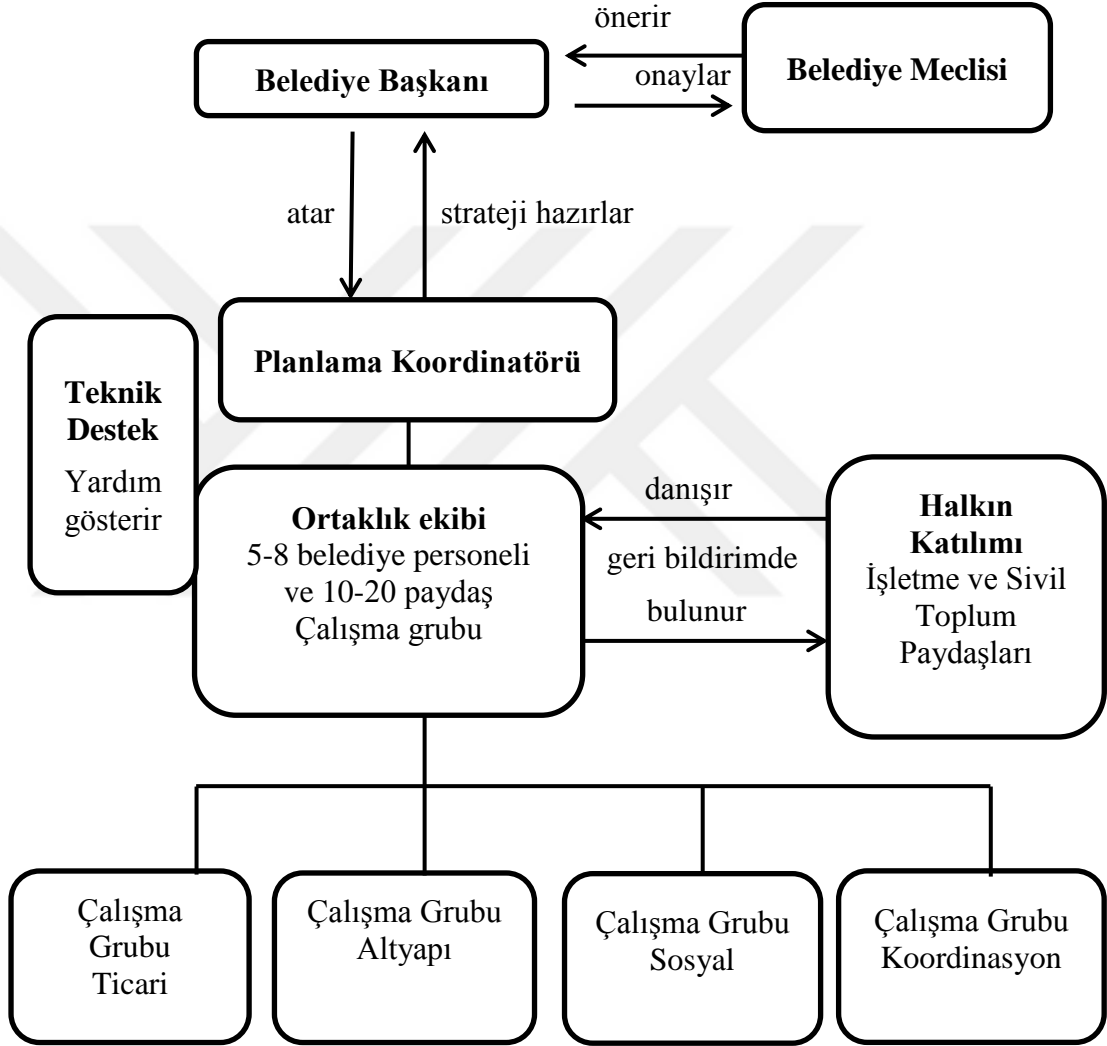
Teknik yardım, aşağıdakilerin bir kısmına veya tümüne yardımcı olabilir:

- Stratejik kurulun yapısına ve ortaklığın kurulmasına,
- Belediyenin ihtiyaçlarına uygun olarak, yeteneklerine ve temsil niteliklerine göre gruplara ayrılan kişileri belli görevlere atanmasının belirlenmesine,
- Durum analizi için bilgi ve veri tabanının geliştirilmesine,
- Yerel koordinatörleri bu süreç boyunca yönlendirmeye,
- Baştan sona metodolojik bir çerçeve sağlamaya,
- Stratejik planlama gruplarının denetlenmesine,
- Stratejinin son halini yazma işlemlerine,
- Medya, halk toplantılarının planlanmasına yardımcı olmak ve planlama sürecinin ne olduğuna dair katılanları ve toplum bilincini aydınlatmak ve onları bu sürece teşvik etmeye,
- Strateji uygulamalarına.

Kısaca özetleyecek olursak belediye teşkilatında hazırlık aşamasında, genellikle hazırlık programı oluşturulur, programda stratejik sürecin evreleri, gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler, bu faaliyetlerin bitme tarihini gösteren takvim çizelgesi, sorumlu birim ve kişiler, eğitim gereksinimi, ihtiyaç

duyulması halinde danışmanlık ihtiyacı, süreç için bütçe ve teknik kaynak ihtiyacı ele alınır.

Aşağıdaki tabloda ise belediye sisteminde stratejik planlama sürecinin organizasyon şeması bulunmaktadır :



Şekil 4.3: Belediye strateji hazırlığı için organizasyon şeması

Kaynak: (Boot&Vis, 2010:21).

Tablo`da da belirtilen ve ortaklık ekibi olarak adlandırılan kısım, belediye geliştirme stratejisi sürecinde faaliyetleri yürütmekten sorumlu olan temel operasyonel organdır. Ortaklık ekibinin faaliyetleri genellikle aşağıdakileri içerir:

- Belediye içindeki mevcut kaynaklar hakkında veri toplama,

- Mevcut durumun değerlendirilmesi,
- Planlama sürecine aktif katılımın sağlanması,
- Önceliklerin belirlenmesi,
- Stratejinin hazırlanması ve proje tekliflerinin geliştirilmesi.

Ortaklık ekibi ise kendi içinde daha küçük çalışma gruplarına bölünebilir. Örneğin, bazı belediyelerde gerekli görüldüğü takdirde altyapı, sosyal sorun ve işsizlik sorunu üzere çalışma grupları.

Hazırlık aşamasında tavsiye edilebilecek önerilerden biri de belediyelerde stratejik planlama sürecinin mümkün olduğunca şeffaf olmasını sağlamak için bir tanıtım kampanyası başlatmak ve vatandaşlara bu sürece katılma fırsatı vermek olacaktır.

Hazırlama Süreci

Bu süreç kendi içinde de beş aşamadan oluşmaktadır. Bunlar; durum analizi (Neredeyiz?), misyon, vizyon, temel ilkeler, stratejik amaç ve hedefler, performans hedefleri (Nerede olmak istiyoruz?), faaliyet ve projeler (Gideceğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?), performans göstergelerinin belirlenmesi (Başarılarımızı nasıl takip edip değerlendirebiliriz?) ve denetim ışığında çevrimin sağlanması aşamalarıdır (Erbaşı, 2010:7).

PESTLE analizi (political, economic, technological, sociological, legal, environmental) olarak da bilinen durum analizi, belediyeyi etkileyen dış çevreyi, politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, yasal ve çevresel faktörler esasında değerlendirir. Bu analiz sayesinde belediyenin sosyo-ekonomik verileri, mevzuatı, tarihi faaliyet ve hizmet alanları, kuruluş yapısı, kurumsal kültürü, mali kaynakları, bulunduğu ortam ve dış çevresi analiz edilir, kalkınma eylemleri, stratejik planlama ve stratejik uygulama kapasitesi, aynı zamanda kaliteli hizmetler sağlama kapasitesi değerlendirilir.

Belediyenin geleceği sadece kuruluş ve faaliyetlere bağlı değildir, aynı zamanda dış faktörler ve eğilimler de gelecek planlamasında önemli rol oynamaktalar. Stratejik planlamada, belediye stratejik planlaması için belediyenin kontrolü dışında gelişen ve onu etkileyen politik, ekonomik, sosyo-kültürel, teknolojik ve yasal faktörler bulunmaktadır ki, bu faktörlerin belediyeye etkisini anlamak ve

değerlendirmek için PESTLE analizi yapılır . Örneğin, bir PESTLE analizi aşağıdaki unsurların belediye sistemine etkilerini dikkate alır (Boot&Vis, 2010:24):

- Politik - Ulusal reform süreçleri, AB ile işbirliği, dernek veya katılım,
- Ekonomik - Piyasa liberalleşmesi, küresel finansal kriz,
- Sosyo-kültürel - Kentleşme eğilimleri, yaşlanan nüfus,
- Teknolojik - Mobil internet kullanımı, sosyal ağ kurma, enerji verimliliği,
- Yasal ortam - Daha yüksek çevre standartları, mülkiyet iadesi

Belediyenin sosyo-ekonomik profili için mevcut durum analizi yapılırken aşağıdaki alanlar ve faktörler üzere bilgi ve veri toplaması yapılır :

- Coğrafi konum, yüzey, sınırlar, bölgesel dağılım, topoğrafya diğerleri,
- Çevre ve doğal kaynaklar,
- Demografi ve insan kaynakları (işgücü piyasası, istihdam),
- Küresel ekonomik boyut (üretken sektörler),
- Kurumsal gelişim ve kaynaklar,
- İletişim ve bilgi teknolojileri,
- Bölge ve onun ekonomik durumu: Belediye içindeki jeo-ekonomik alanlar ve bölgeler,
- Ulaştırma altyapısı,
- Su ve hidrolik altyapı,
- Enerji sektörü,
- Sosyal uyum altyapısı: Eğitim ve sağlık,
- Belediyenin kaliteli hizmet sağlama ve stratejiyi etkin bir şekilde sunma konusundaki idari kapasitesi (bütçe kaynakları ve bütçe yönetimi dahil).

Belediyenin iç ve dış çevresinin analizi, bir kurum olarak güçlü ve zayıf yönleri, karşılaşılabileceği fırsat ve tehditler GZİFT veya İngilizce SWOT analizi ile ölçülür. SWOT analizi (güçlü ve zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) belediyenin

stratejik gelişim planının ilerilemesinde önemli rol oynamaktadır. Uzun vadeli kalkınma stratejisinin geliştirilmesinin temelidir. Gelişimi, temel analizde elde edilen bilgilere dayanmaktadır ve aşağıdakilerin analizini yapmayı amaçlamaktadır (Boot&Vis, 2010:25-27):

- Güçlü yönler , örneğin, uygun coğrafi konum, büyümekte olan sanayi sektörleri, zengin kültür ve miras çeşitliliği, iyi ulaşım altyapısı vb.,
- Zayıf yönler, örneğin, işçi gücü eksikliği, yönetim veya esas işgücü becerilerinin yetersizliği, işgücü piyasası talebini karşılamak için eğitim içindeki boşluklar ve sorunlar, eğitime eşit erişim sorunları,
- Başlıca fırsatlar, örneğin, bölge için yeni turizm biçimleri, çevresel gelişmeler, esas bölgesel şehir, rayon veya kasabaların yenilenmesi, işsizlikle mücadele programları vb.,
- Başlıca tehditler, örneğin, nüfusun azalması veya göç etmesi, iç yatırım eksikliği, çevre kirliliği, yeterli ulaşım altyapısı eksikliği vb.

SWOT analizi, belediyenin nerede olduğu ve nereye gitmek istediği için en yaygın kullanılan metodolojidir. Esasen bu bağlamda toplanan analizlere ve malzemelere dayanmaktadır. SWOT analizi daima toplanan verilerin veya bilgilerin objektif ve gerçek değerlendirmesine dayanmalı, insanların görüşlerine veya düşüncelerine dayandırılmamalıdır.

Bir SWOT analizi hazırlama sürecinde, fırsatlar ve tehditler belirlenmeden önce her zaman güçlü ve zayıf yönler belirlenmelidir. Bu, güçlü yanlara yönelik fırsatların belirlenmesine ve zayıf yanlara yönelik olası tehditlerin önlenmesine olanak sağlayacaktır. Fırsatlar ve tehditler, her zaman haklı gösterilmeli ve açıklanmalıdır.

Geleceğe bakış veya gelecek öngörüsü altında misyon, vizyon, ilkeler, stratejik amaç ve hedefler, performans hedefleri belediyenin geleceğe yönelik nerede olmak istediğini belirten esas ölçütlerdir.

Azerbaycan belediye sisteminin stratejik planlama sürecinde bu ölçütlerin kullanılması bir belde halkının hizmet birimi olarak, yasal özellikli yasalar esasında çalışan bir birim olarak, halkın müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını en verimli şekilde karşılamak zorundadır. Bu zorunluluk belediyeye en iyi hedef ve

amaçlar doğrultusunda kurumun misyon ve vizyonunu belirtmek, geliştirmek, ona kurumsal kimlik kazandırmak, sadece isim, iş akışı olarak değil, hem de bilgi birikimi, tecrübe, uzmanlık açısından kurumsal kimlik kazandıran başlıca faktörlerdir (Erbaşı, 2010:9).

Stratejik plan geleceğe yönelik bir mücadele olarak, geleceğe bakış şekli vizyonla, gelecek yönümlü çaba yöntemi ise vizyonla ölçülür. Eğer misyon ulaşılmak istenen bir hayalse, vizyon bu hayale ulaşma yolunda başarımız gereken bir amaçtır. Misyon ve vizyonun esas özelliği kurum çalışanlarını teşvik etmek, amaç ve hedefleri belirlemede yol gösterici nitelikte olmasıdır. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelerde de gelecek tasarlandıktan sonra amaç ve hedefler belirlenir (Yıldız, 2015:50).

Vizyon, belediyeyi temsil eden, paydaşların belediyeyi gelecekte nasıl görmesi gerektiğini belirtir. Vizyon, belediyenin mevcut durumunu dikkate alır (durum analizi ve SWOT ile güçlü bir şekilde bağlantılıdır), başarıya dayanır (örneğin başarılı politikalar ve gelişim programları dayanır) ve esas stratejik hedef, amaç ve sonuçları belirler. Belediyenin vizyonunu geliştirmek, paydaş ve vatandaş katılımı için önemli bir fırsattır.

Belediye vizyonu için esas unsurlar :

- Doğayı, tarihi ve kültürel mirası korumak ve geliştirmek,
- Çevreye duyarlılık sergilemek,
- Hemşerilik bilinci altında şehrin değerlerine sahip çıkmak,
- Katılımcı esaslı iyi yönetimi ilke edinmek,
- Şeffaf ve insana saygılı olmak
- Hesap verebilir olmak
- Fiziki ve ekonomik planlama yapabilmek,
- Yaptığı planlamaya sonuna kadar sahip çıkmak,
- Etkin, verimli ve programlı olmak.

Bundan başka belediyenin stratejik planlama sürecinde stratejik ilkelerin temel unsurlarının bulunması gerekmektedir. Bu unsurlar ise, adaletli olmak, güvenilir

olmak, saydamlılık, kalitelilik, katılımcılık ve liderlik unsurlarından oluşmaktadır (Genç, 2007:124-126).

Belediye stratejik planlama sürecinde uygulanabilir stratejiler olarak aşağıdakileri gösterebiliriz :

- Sürdürülebilir büyüme,
- İyi yönetim,
- Kapasite artırma,
- Yerel kalkınma,
- Yaşam kalitesini artırma,
- İnsan kaynaklarını geliştirme,
- Ekonomik rekabet gücünü artırma,
- Bölgesel ve yerel işbirliği,
- Yerel ve kaynak potansiyellerini gerçekleştirme.

Uygulama aşaması olarak da bilinen faaliyet ve proje aşamasında belediye bulunmak istediği yere nasıl ulaşabileceğini tespit edebilir. Bu aşamada belediye çalışanları ve yöneticileri oluşturdukları stratejileri hayata geçirmek için harekete geçer. Yine bu aşamada belediyenin bütün birimleri “Stratejik planlamanın üzerimize düşen hissesini gerçekleştirmek için ne yapabiliriz?” sorusuna cevap aramalı ve bu yönde üzerine düşeni yapmalıdır. Genellikle belediyelerin esas stratejik planları imar, bayındırlık planları ve diğer belediye faaliyetleri kapsamındadır. Bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ise onların bütçe ile bağlantılarıyla mümkündür. Oluşturulan strateji ve uygulamalar gereken kaynakların belediye birimlerine tahsisi ve aynı zamanda kurum yapısı ve kültürü, liderlik özellikleriyle ilişkilidir (Yıldız, 2015:51).

Stratejik planlama uygulamaları esasen yıllık programlar olarak oluşturulur. Yıllık programlar oluşturulduktan sonra her eylemin denk geldiği strateji ve hedefler yazılır ve onun karşısına da bütçe kaynağı ilave edilir. Kaynaklar esasında hedefler toplanarak önem sırasına göre derecelenir. Daha sonra performans ölçütleri sayesinde yıl içinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceği tespit edilir. Bununla da, hedef, harekete geçme yılı, kaynak ve performans

ölçütleri göz önünde bulundurularak değerlendirilir. Belediyenin bütçe kaynakları da genel bütçe, fon, yerel kaynak ve bağışlardan oluştuğu için, stratejik program bütçe ilkesi bağlamında gerçekleştirilir. Yani, yıllık programlar alt program, proje ve faaliyetler altında sıralanarak, kaynak gösterilmekle gerçekleştirilir (Narinoğlu, 2009:383-384).

Belediye stratejisi projelerle uygulanır. Seçilmek istenen tüm projeler aşağıdaki ölçütlere uymalıdır:

- Proje, strateji önceliklerini açıkça yerine getirmeli ve hedeflere ulaşmada katkı sağlayıcı olmalıdır,
- Proje tamamen hazır olmalı veya makul bir zaman diliminde hazırlanabilir olmalıdır,
- Proje kabul edilebilir olmalıdır (ortakların katılımını sağlayacak),
- Proje finanse edilebilir olmalıdır.

Bir projenin beklenen finansman kaynağına göre hazırlanması gerekir.

Strateji sürecinde tanımlanan projelere olan talebin mevcut mali kaynakları aşması muhtemeldir. Bu nedenle, belediyelerde projeleri önceliklendirmek ve sıralamak önemlidir. Strateji, belediyenin önümüzdeki beş veya daha fazla yılda uygulamak istediği öncelikler ve projeler menüsüdür. Ancak, ilk önce ne zaman hangi projenin yapılması gerektiğine karar vermek gerekir. Başka bir deyişle, zamana doğru odaklanmak ve planlama yapmak gerekir. Sıralama zamana göre yapılır (yıl); sıralama planı hangi projelerin hangi ay veya hangi yıl boyunca gerçekleştirileceğini göstermelidir.

Uygulamaya hazır her proje aşağıdaki bilgileri içermelidir (Boot&Vis, 2010:44-45):

- Projenin tanımı yapılmalı. Yatırımın niteliği, tanımı ve amaçları, finansal hacmi ve yeri belirtilmelidir.
- Projenin uygulanması için bir zaman çizelgesi gösterilmeli.
- Fayda-maliyet analizi yapılmalı. Proje, finansal maliyet ve faydaların yanı sıra, risk değerlendirmesi ve projenin ekonomik uygulanabilirliği hakkında bilgi içermelidir.

- Altyapı yatırımları için, projenin maliyetlerinin ve sosyo-ekonomik faydalarının analizi yapılmalı.
- Üretim tesislerine yapılan yatırımlar için, ilgili sektördeki piyasa beklentilerinin ve projeden beklenen geri dönüşüm ve toplumdaki istihdam durumuna ilişkin doğrudan ve dolaylı çabaların bir analizi yapılmalı.
- Proje için tam veya kısmi özel finansman elde etmenin uygulanabilirliğinin bir değerlendirmesi yapılmalı.
- Gerekirse veya uygunsa, devlet yardımlarıyla ilgili kurallara uymak için gereken bilgiler:
 - İlgili tedarik kurallarına uygun olarak bir uygulama hükümleri hesabı,
 - Finansal bilgiler bulunmalıdır.

Performans göstergelerinin takip edilip değerlendirilmesi süreci, diğer değişle izleme ve değerlendirme süreci, belediyelerde hesap verme sorumluluğunu artırarak faaliyetlerde iyileştirme sağlar. Bu sürecin en önemli geri dönüşüm unsuru ise vatandaş memnuniyeti ve bu yönde memnuniyet ölçümü yapan anket çalışmalarıdır. İzleme ve değerlendirmeler stratejik planlama belgelerinde ortaya konulur . Aynı zamanda yıllık rapor olarak sunulur (Yıldız, 2015:52).

Proje uygulamalarındaki ilerlemenin şeffaf bir şekilde izlenmesi için düzenli izleme faaliyetleri yapılmalıdır. İzleme ve değerlendirme komisyonu toplantılarında Stratejik Planlama Kurulu uygulamanın verimli, etkili ve sürdürülebilir olup olmadığıyla ilgili sunumda bulunmalıdır. Toplantılarda sonuçlar esasında sorunlar ve önerilen çözümler tartışılır, uygulama planında yeni düzenlemeler yapılarak belgelenir.

Proje uygulamaları hedefler ve sonuçlar doğrultusunda zamanlama ölçümü dikkate alınarak da incelenir. Eğer kurum içi ve dışındaki faaliyetlerde değişiklikler bulunmuyorsa, stratejik uygulamalar planlandığı şekilde ilerliyorsa, amaç ve hedefler doğrultusunda gelişmeler beklentilere uyuyorsa plan teyit edilir ve çalışmalara devam edilir. Eğer uygulama belirtilen özelliklere uymuyorsa, belenmeyen sonuçlar ortaya çıkıyorsa, o zaman plan uygulama yetkili mercilerce yeniden gözden geçirilerek güncelleme yapılır ve çalışmalara devam edilir (Yıldız, 2015:52).

Belediyer stratejik planlama süreci kapsamında proje faaliyetlerinin esas değerlendirme kriterlerine uymak zorunda. Bu kriterler; uygunluk, verimlilik, etkinlik ve sürdürülebilirlik kriterleridir.

Faaliyet raporları genellikle açık, net, sade dille yazılmalı, şeffaf ve samimi olmalı, durumu yansıtmalı, rakamlara dayanmalı, bölümlere ayrılmalı, sonuçlar başarılı veya başarısız olarak rakamlarla gösterilmeli, belge niteliğinde olmalı, lider değil kurum öne çıkarılmalı, kolay erişilebilen olmalı, internet ortamında yayınlanmalıdır (Narinoğlu, 2009:398).

Denetim Süreci, kurumun ulaşmak istediği yer ile bulunduğu yer arasındaki bağlantı kontrol edilerek, denetlenir. Bu sürecin amacı uygulamanın sürekliliğini sağlamak, ani sorun ve problemler karşısında zamanında önlem almak ve hedeflenen sonuca başarılı bir şekilde varmayı sağlamaktır. Denetim genel olarak yönetici yönelimli olup, sonuçları, eylem, girdi, çıktı, süreçleri sürekli kontrol altında tutarak, insan davranışlarını ölçer. Planlama sürecinde uygulanabilen denetim türleri bulunmaktadır ki onlardan bazılarını belediye planlama sürecinde de uygulamak mümkündür. Bunlar (Narinoğlu, 2009:406):

- Halk denetimi
- Kamuoyu denetimi
- Medya denetimi
- Sivil toplum kuruluşları denetimi
- Dış denetim
- Bağımsız denetim
- Gizli denetim
- Açık denetim
- Uluslararası denetim
- Bireysel denetim

vb. oluşmaktadır. Belediyelerde bulunan denetim araçları ise, dilekçe, faks, meyil, medya, toplantı ve gösteriler, etkinlikler, ziyaretler, görüşmeler,

tartışmalar, katılım, mektup, basın toplantısı ve kamuoyu açıklamasıyla mümkündür (Narinoğlu, 2009:406).

Sunum Süreci

Bu süreç kurumların hazır olan uygulamaların son olarak yetkili merciler tarafından onay ve işleme konulması sürecidir. Belediye sisteminde stratejik planlama uygulamalarının birer nüshaları Türkiye Cumhuriyeti gibi birçok ülkelerde İçişleri bakanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilir. Fakat Azerbaycanda belediyeler bağımsız yerel yönetim birimleri oldukları için, stratejik plan uygulamaları belediye meclisi tarafından onaylandıktan sonra bir nüshası İçişleri Bakanlığı yerine yasayla öngörülen mercilere, diğer nüshası ise Strateji Araştırmalar Merkezine gönderilmeli, uygulamaya konulan stratejik planlama kamuoyuna duyurulmalı, ve yetkili mercilerin internet sitelerinde yayınlanmalıdır.

Son olarak belirtmek gerekir ki stratejik planlama zor bir süreç değildir, fakat katı kuralları olan, gelecek vaad eden, gerekli deneyim ve uzmanlık isteyen bir gelişim sürecidir. Bu uygulamaların Azerbaycan belediye sistemine hukuki açıdan uygulanabilmesi ve tek yerel yönetim sistemi olan Azerbaycan belediye sisteminin gelecek gelişimi bu sistem ve bu sistemden doğan yükümlülüklerle bağlıdır. Gelişmiş dünya ülkeleri gibi Azerbaycan Cumhuriyeti'nde de bu uygulamaların gerçekleştirilmesi, hayata geçirilmesi hem yerel yönetimin, hemde yerel halkın refahı, kalkınması için bir önkoşuldur.

5. SONUÇ

Günümüz globalleşen dünyada hızla gelişen değişimler, piyasalardaki rekabetin artışı, insanların artan talep ve isteklerinin derinleşmesi, yeni üretim teknolojilerinin gelişmesi için zaman darlığı, tüm alanlarda olduğu gibi yönetim sisteminde de köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu nedenle gerçekleşen tüm gelişmeler stratejik yönetim sisteminin içeriği ve biçimindeki yeni tutum ve yaklaşımlar için bir temel oluşturmuştur.

Küreselleşen dünyada, ekonomik ve finansal krizler ve aynı durumların tekrar tekrar oluşması, ister kamu sektöründe olsun isterse de özel sektörde olsun yaşanan gelişmeler “gelecek senaryosu”nu geliştirmeyi ortaya koyuyor. Çünkü, dış çevrenin kurumların faaliyetleri üzerindeki etki derecesi arttıkça, stratejilerin geliştirilmesinde sosyal gereksinimlerin önemi de artmaktadır.

Son dönemlerde güncel konulardan biri olan strateji kavramı, kamu sektörü araştırmalarında, kurumların kendi çevreleriyle ilişkilerini tanımlamak, onların geleceğe yönelik hizmet ve performanslarını geliştirerek ilerilemelerini güçlendirmek için kullanılan bir terimdir. Strateji, kurumun misyon ve hedefine ulaşmak için iyi tanımlanmış, kapsamlı bir plan alayışıdır. Yirminci yüzyılın son çeyreğinden başlayarak, bu kavram profesyonellerin günlük faaliyetleri, yönetim teorisi ve pratiğinde aktif olarak kullanılmaya başlandı. Strateji, karar verirken kurum liderlerinin elinde bulunan rehber ilkeleri yansıtır. Aynı zamanda, strateji kuruluşun amaç ve hedeflerine ulaşılmasını sağlayan genel bir plan olarak kabul edilir. Bundan başka strateji, kuruluşun amacını ve bunu gerçekleştirme yolunu belirlemede tek hareket yönünü seçerek bağımsız bir rol oynar. Dolayısıyla, strateji, kurumun sadece amaç, hedef ve misyonlarını belirlemede esas rol oynamaktan ziyade, kurumun olası eylemlerinin sınırlarını ve ilgili yönetim kararlarını da belirler.

Stratejik planlama süreci ise, kurumun iç ve dış analizlere dayalı, ortak bir misyon, vizyon, amaç ve hedefler etrafında birleştirilmesine yardımcı olur.

Stratejik planlamanın yerel düzeyde uygulanması ise, sosyal ve ekonomik gelişme sorunlarının çözümü, amaç ve kaynakların mekanizmasının oluşturulması, bütçe fonları kullanma verimliliğinin artırılması, yerel yönetim sisteminin açıklığı ve şeffaflığı konusunda hedef belirlemenin uzun vadeli niteliğindedir.

Modern koşullarda, bölgelerin sosyo-ekonomik gelişimi, belediyelerin istikrarlı sosyo-ekonomik durumuna ve bir bütün olarak ülkenin istikrarlı işleyişine bağlıdır. Dolayısıyla, Azerbaycan devletinin karşı karşıya kaldığı en önemli görevlerden biri de, ülkede demokratik bir toplumun gereklerine uygun olarak bölgesel bir politika oluşturulması ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişiminde belediyelerin işleyiş mekanizmasının daha da geliştirilmesidir.

Azerbaycan Cumhuriyeti demokratik gelişim yoluna daha yeni yeni dahil olduğu için, burada belediyenin yerel yönetimi de yenidir. Belediye oluşumunun gerekliliği ilk defa 1995 yılında Haydar Aliyev'in Cumhurbaşkanlığı döneminde Anayasa ile ilan edilmiş, ilk seçimler ise 1999 yılında gerçekleşmiştir. Yerel özerkliğin temel bileşenleri olan belediyelerin kurulmasını ve işletilmesini düzenleyen çok sayıda kanun, yasa ve yasal düzenlemeler vardır. Bunlara örnek olarak "Belediyelerin Statüsü Hakkında", "Belediye Toprakları Hakkında", "Belediye Maliyesinin Temelleri Hakkında" yasaların yanı sıra, onların faaliyetiyle ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Bakanlar Kurulu Kararnamelerini de gösterebiliriz. Tüm bu uygulamalar belediyelerin gelişimi için yapılmış yasa tasarılarıdır.

Bugün Azerbaycan ve Türkiye yerel yönetim sistemini karşılaştırdığımızda birçok benzerlik ve farklılıkların şahidi ola biliriz. Şöyle ki, eğer Türkiye yerel yönetim sisteminde il özel idareleri, belediye ve köy teşkilatı olmakla üç yerel yönetim organı varsa, Azerbaycanda bu sayı birdir. Azerbaycan Anayasası esasında Azerbaycan`da sadece belediye teşkilatı tek yerel yönetim birimidir. İkinci bir husus, Türkiye`de belediye başkanı halk oylaması ile seçildiği halde, Azerbaycanda belediye başkanı belediye üyelerinin açık veya gizli oy kullanılması esasında seçilirler. Türkiye`de Büyükşehir belediyeler faaliyet gösterirken, Azerbaycanda büyükşehir belediyeleri bulunmamaktadır. Aynı zamanda Azerbaycanda köylerde bile belediye idaresi bulunurken, Türkiye`de sadece belli başlı nüfusa sahip köylerde belediyeler kurulabilir.

Yapılan analizler, bazı başarılarla ulaşılmış olmasına rağmen, belediyelerin büyük çoğunluğunun üst düzey görevler gerçekleştirerek hala yeterli gelir elde edemediğini göstermektedir. Bu durumda, böyle sorunlar bölgedeki ekonomik ve kültürel kalkınmaya belediyelerin aktif katılımlarını engellileyecektir. Belediyelerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için gerekçelendirilerek tecrübe edinmiş ve Azerbaycan'ın yerel koşullarına uygunluk teşkil edecek önlem kompleksi geliştirilmesi ve uygulanması önemlidir. Bu önlemler arasında, belediye faaliyetlerini etkinleştirmek ve kaliteyi artırmak adına, gelecek hedefleri taşıyan bir strateji uygulaması yapılmalı, gelir ve giderlerin planlama şekli iyileştirilmeli, belediye kaynakları artırılmalı, mali kaynaklardaki eksiklikler giderilmeli, belediye başkanını birçok dünya ülkelerinde olduğu gibi halk tarafından seçilmeli (bunun sayesinde belediye halk ilişkileri ve belediyelerin yerel halk karşısında sorumluluğu artar).

Modern koşullarda, bölgelerin sosyo-ekonomik gelişimi, belediyelerin istikrarlı sosyo-ekonomik durumuna ve bir bütün olarak ülke ekonomisinin istikrarlı bir şekilde işleyişine bağlıdır. Bu nedenle, Azerbaycan devletinin karşı karşıya kaldığı en önemli görevlerden biri, ülkede demokratik bir toplumun gereklerine uygun olarak bölgesel politikanın oluşturulması ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişiminde belediyelerin etki mekanizmasının daha da geliştirilmesidir. Bugün Azerbaycan Cumhuriyetinde belediyelerin gelişmişlik düzeyi dünya tecrübelerine esaslanan stratejik gelişme fırsatlarıyla analiz edilmeli ve değerlendirilmelidir. Yerel esaslı meselelerin çözümü için yerlerde sağlıklı ortamın oluşturulması ve sürdürülmesi, belde halkının huzuru ve refahı, vatandaşların sosyal yönümlü sorunlarının giderilmesi belediyelerin temel görevlerindedir. Bu sorunların giderilmesi ve çözümü için yerlerde her alanın kendine özgü sorunları tanımlanmalı ve incelenmeli, daha sonra ise vatandaşların soruna karşı tutumu incelenmelidir. Bütün bu problemlerin giderilmesi belirli kaynak, teknoloji, bilgi ve alışkanlıklar gerektirir. Belediye faaliyetlerinin genişletilmesi ve güçlendirilmesi için bazı faaliyetlerde bulunulması gerekir. Örneğin, yerlerde bölge halkının her kesimini tanıyıp herkesle irtibat halinde olmak, beldenin sosyo-ekonomik gelişimini engelleyen asıl sorunları belirlemek, bunları etkili bir şekilde ele almanın yollarını keşfetmek, belediyenin stratejik hamlesi olarak belde sakinleriyle iş adamları ve

girişimcilerin, aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlamak, katılımcı motivasyonu yaratmak ve geliştirmek gerekir.

Belediyeler, faaliyetlerini bölgenin sosyo-ekonomik gelişimi için somut bir strateji üzerinde düzenlemelidir. Strateji, belediyenin tüm faaliyet ortamını göz önünde bulundurarak, bulunan tüm olası fırsatlar çerçevesinde uzun vadeli kalkınma hedeflerine hizmet eden temel ve tamamlayıcı eylem planı anlamına gelmektedir. Stratejik planlamanın asıl görevi, çevresel değişimleri anlamak, kaynaklarını değerlendirmek, iç mekanizmaları uygulamak ve sistematik faaliyetlerin sonuçlarını önceden değerlendirmektir. Uygulanması düşünölen stratejik plan belediyenin stratejik planına yansıtılmalıdır. Her belediyede stratejik plan hazırlanırken; bölgenin gelişiminde mevcut sorunlar sınıflandırılmalı (nüfus, demografik durum, istihdam, yaşam standartları, sosyal altyapı, yatırım, inşaat, altyapısı, finansal durumu), bölgenin uzun vadeli ve perspektifli gelişim aşamaları belirlenmeli ve sınıflandırılmalı (sosyo-ekonomik sorunların çözüm yönleri, demografik durumun dengelenmesi, istihdam ve sosyal korumanın yükseltilmesi, sosyal altyapının iyileştirilmesi, finansal kaynakların hesaplanması ve kaynakların belirlenmesi, bölgenin kalkınması için finansal ve bütçe alanı geliştirmesi, yatırım yapılması, arazi düzenleme, idari ve yasal mekanizmalar, sağlam, huzurlu ve refah bir yaşam ortamı sağlanması). Bütün bu faaliyetlerin yerine getirilmesi için belediyeler için kompleks stratejik uygulama iç tüzüğü çıkartılmalı, devlet tarafından bu konuda gereken yasal uygulamalar gerçekteştirilmelidir.

Bugün, Azerbaycan'da belediyelerin çoğu karışık sosyo-ekonomik yapıya sahiptir ve bu durum hiç de tatminedici değildir. Aynı zamanda belediyelerin yerel halkın katılımından uzak faaliyetleri dahil olmak üzere bu tür karışıklıklar belediyelerin temelini sarsan ve onu gelecek gelişimini etkileyen temel problemlerdir. Bu problem ve sorunların çözölməsi, yerel yönetim sisteminin gelecek refahı ve planlı gelişimi için Azerbaycan belediye sisteminde bazı uygulama ve yöntemlere gidilmesi zorunludur. Bu yöntemler; a) Stratejik planlama uygulamalarının oluşturulması, geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, b) Planlamanın yasal boyutunun hazırlanması ve kabulünün demokratikleşmesi.

Bu uygulamalar belediye teşkilatının sosyal, ekonomik gelişimi için üretilen kompleks uygulamalardır. Bu uygulama sayesinde bölge halkının tüm sosyal,

ekonomik yönümlü hayatı ve huzurunun yanı sıra, belediye teşkilatının da tüm yönlerinde planlanan gelişim, değişim, kalkınma, sosyo ekolojik ve işsizlik problemleri gibi sorunların çözümü kaçınılmaz olacaktır.





KAYNAKLAR

- Aktan, C. C.** (2008)“Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, *Çimento İşveren Makale-1*, Temmuz-Ağustos,
- Aktan, C.C.** (2003) “Değişim çağında yönetim”, İstanbul
- Akyılmaz, B. Ve diğerleri.**, 2013 “Türk idare Hukuku”, 4.Baskı, Ankara, Eylül
- Amirov, Z.**, (2006) “Azerbaycan`da Belediyeleşme Süreci:Problemler ve Çözüm Yolları”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Arslan A.**, (2012) “Kamu İdarelerinde Strateji Planlama, Performans Planlama, Faaliyet Raporlanması, İç Kontrol Sistemi”, Ankara,
- Asya İnkişaf Bankı**, (2014) “Ölke Terefdaşlığı Stratejisi: Azerbaycan 2014-2018”, Bakı
- Ayan, E.**, (2010) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Anlayışı: Kocaeli Belediyesi Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Isparta
- Aydın M.**, (2012)“Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Plan Hazırlama Süreci”, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Raporu, Ankara, Şubat
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası**, (1995), Kasım
- Bağdigen, M.**, (2007) “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Mahalli idareler”, (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik), Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara Şubat
- Bayrak A.**, (2013) “Belediyelerde Stratejik Yönetim ve Faaliyet Önceliklendirmesi; Bir Model Önerisi”, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, YL Tezi, Bursa
- Bilgiç, V. K.**, (1998) “Yerel Yönetimler”, 21.Yüzyıl Yayınları: 8, Hukuk Serisi: 3, Ankara
- Boot N.&Vis C.**, (2010) “Municipal Development Strategy Process”, The Hague, The Netherlands
- Bozlağan, R. ve Akçakaya O.**, (2016) “Stratejik Yönetim Yaklaşımı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir İnceleme”, *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 3
- Bryson, J.M.** (2011)“Why strategic planning is more important than ever”, Strategic planning for public and nonprofit organization, *A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 4th ed.*, San Francisco: Jossey Bass
- Bryson, J.M.**, (2011) “Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations”. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Büyükşehir Belediye Kanunu** (2004)
- Çetin, S.**, (2009) “Vizyon Yönetimi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 22, s. 95-103
- Çevik, H. H.**, (2001) “Organizasyonlarda Stratejik Yönetim: Yönetim ve Organizasyon”, Ankara,

- Çiçek Y.**, (2014) “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Dergisi*, C.11, S.1, Nisan, s.53-64
- Çiftçi T.**, (2011)“Üç adımda stratejik yönetim”, İSO Yayın No:2011/32, İstanbul
- Cihangir B.**, (2015) “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Üzerinden Bir Değerlendirme”, İnönü Üniversitesi, Siyaset Bölümü ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Malatya,
- Çoban B., Y.E.Karakaya**, (2010) “Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim ve Swot Analizi: Kavramsal Yaklaşımlar”, *e-Journal of New World Sciences Academy*, Volume :5, Number :4, Article number :3C0052
- Çolak, H.**, (2012) “Türk Toplumunda Demokrasi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Bağlamında 1580 Sayılı Belediye Kanunu Yasama Müzakereleri”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, S.49, Bahar, s.33-55
- Çomaklı E., Ş. ve diğerleri.**, (2007) “Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim”, 1.Baskı, Şubat
- Çomaklı Ş.E. ve diğerleri.**, (2006) “Geleceği Planlamada stratejik Yönetim”, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
- Dağ, Ş.**, (2009) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama”, Dicle Üniversitesi Yüksek lisans Tezi, Diyarbakır
- David, Fred**, (1997)“Strategic Management”, Prentice-Hall İnt.New Jersey
- Demir C., Yılmaz M.K.**, (2010) “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 1, ss.69-88.
- Demirbaş B.P.**,(2010) “Stratejik Yönetim ve Sigorta Sektöründeki Bir İşletmede Uygulaması”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,
- Demirdizen, Ö.**, (2012) “Stratejik Planlama, Stratejik Planlama Süreci, Hukuki Altyapısı ve Kamuda Gelişimi”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 31, Temmuz-Ağustos, *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası Kırgız–Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat–Kırgızistan <http://www.akademikbakis.org>
- Demirdöğen, O.**, (2004)“Küçük İşletme Yönetimi ve Stratejik Planlama”, Bizim Büro Basımevi, Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı**, (2006) “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”, 2.Sürüm, Haziran,
- Devlet Planlama Teşkilatı**, (2018)“Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”, 3.Sürüm,
- Dinçer Ö.**, (2004) “Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası”, İstanbul
- Dinçer Ö.**, (2007) “Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası”, İstanbul
- Doğan, S.**, (2002), “İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.1, s.143-174.
- Durna U., Eren V.**, (2002) “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.1
- Edwards, L.M.**, (2012)“Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality?”, Dissertation, Georgia State University
- Eliyarlı, S.**, (1996) “Azerbaycan Tarihi”, “Azerbaycan” Yayın evi, Bakü

- Elma F.**, (2004)“Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını (Uluslararası Sempozyum) ve Yerel Yönetimlerde Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri (Uluslararası Konferans)”, 1.Baskı, Bakü, Aralık
- Elma, F.**, (2013) “Azerbaycan`da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.18, S.2, s.163-186
- Erbaşı, A.**, (2010)“Stratejik Planlama Sürecinin Belediyelerde Uygulanmasına Yönelik Modelisel Bir Yaklaşım”, *Akademik Bakış Dergisi*, S. 22, Ekim-Kasım-Aralık
- Eren, E.** (2005)“Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası”, Beta Yayınları, İstanbul
- Ergun T., Polat A.**, (1984)“Kamu Yönetimlerine Giriş”, Todaie Yayını, Sevinç Yayınevi, Ankara
- Erkut, H.** (2009) “Stratejik Yönetimin Temelleri: Yönetim Kanatları”, 1.Basım, Yalın Yayıncılık, İstanbul
- Ertan Y.**, (2010) “Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,YL Tezi Konya
- Ertan, B.**, (2002) “Yerel Yönetim Kavramı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 11, S. 1, s. 22-30.
- Ertuna Ö.**, (2008) “Stratejik Yönetim”, 1.Basım, İstanbul, Ağustos
- Eryiğit B.H.**, (2013) “Stratejik Planlama, Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar ve Stratejik Yönetim Okulları”, *S.Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt:4, Sayı:9
- Fajobi, O.F.** (2009) “X-ray of Local Government Administration in Nigeria”, Crethill
- Genç A.**, (2007) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bir Uygulama” , Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, YL Tezi, İstanbul
- Giritli, İ. Ve diğerleri.**, (2006) “İdare Hukuku”, “DER” Yayınevi, Yayın No:391, İstanbul
- Gönültaş H., Erkan A.**, (2012)“Stratejik Planlama”, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, Ekim
- Gözlükaya T.**, (2007) “Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri”, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
- Güçlü N.**, (2003) “Stratejik Yönetim”,*Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Bilimleri Dergisi*, C. 23, S.2, Ankara
- Günday, M.**, (2006) “İdare Hukuku”, AçıköğretimFakültesi Yayını No:781, Anadolu Yayın No: 1467, Eskişehir, Temmuz
- Gürel, S.**, (2012) “Stratejik Yönelim Bağlamında Etkin İletişim: Bir Araştırma”, Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük
- Gürer, H.**, (2006)“Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S.63
- Güven, A. ve Dülger B.**, (2017) “Osmanlıdan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü”, *Enderun Dergisi*, C.1, S.1, s.44-53
- Haluk E.**, (1997) “Stratejik Yönetim Felsefesi”, Stratejik Yönetim ve Senaryo Taktiği, İstanbul
- Hasanoğlu, M.**, (2002) “Azerbaycan Cumhuriyeti`nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları”, *Sayıştay Dergisi*, S.69,

- Hatiboğlu, Z.**, (2007) “İşletmelerde Stratejik Yönetim”, İstanbul, I.Baskı, Ankara,
- Hax, A. C. & Majluf, N. S.**, (1996) “The Strategy Concept and Process, A Pragmatic Approach”, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Henden, B. ve Henden R.**, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 14, 2005
- Hüseyin, R. ve diğerleri.**, (2013) “Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C.5, S.1, s.163-172
- İbrahimov, İ.**, (2018) “Belediye İdareçiliği”, “Tabib” Yayın evi Bakı,
- Ikelegbe, A. O.** (2005) “The Local Government System and Grassroots Development in Nigeria: Issues, Problems and Challenges”, in Onokerhoraye
- İsmayılov, B.V.**, (2018) “Strateji Menecment”, “Tehsil” Yayın evi, Bakı
- Kabadayı, G.**, (2010) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Çanakkale Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- Kerman, U. ve diğerleri.**, (2012) “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1, ss. 89-100.
- Kılıç, M.**, (2010)“Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki”, *Sosyo Ekonomi*, Temmuz-Aralık, ss. 81-98.
- Koçak, Y. ve Ekşi A.**, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat fakültesi sosyal Bilimler Dergisi*, S.21, Mayıs, 2010, s.295-307
- Köse, H.**, (2012)“Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Belediye Örneği: Başakşehir Belediyesi”, YL Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- KOSGEB**, (2004) “Strateji ve Stratejik Yönetim”, Ankara
- Mahmudov, Y.**, (2005) “Azerbaycan:Gısa Devletçilik Tarihi”, “Tahsil” Yayın Evi, Bakü,
- Mawhood, P.**, (1993) “Local government in the third world: The experience of decentralization in tropical Africa”, Second Edition, Africa Institute of South Africa
- Mecek, M.**, (2018)“Azerbaycan’ın Devlet Yapısı ve Taşra Yönetiminde Merkez-Yerel İlişkileri”, *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.7, S.1, Haziran, s.51-77
- Mucuk İ.**, (2008) “Temel İşletme Bilgileri”, İstanbul
- Muslu, Ş.**, (2014), “Örgütlerde Misyon ve Vizyon Kavramlarının Önemi”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum*, C.3, Y.3, S.5, ss.150-171
- Narinoğlu, A.**, (2009) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama”, Birinci Basım, İstanbul
- Nicole Boot & Carolien Vis**, (2010)“Municipal Development Strategy Process: A toolkit for practitioners”, The Hague, The Netherlands
- Ökmen, M. ve Elma, F.**, (2013)“Türk Dünyasında Yerel Yönetimler: Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci”, 1.Baskı, Yayın No: 4, İstanbul, Nisan
- Önen, V.**, (2017) “Vizyon ve Misyon İfadelerinin İçerik Analizi: Türk ve Avrupa Havayolu İşletmeleri”, *USB D Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C.1,S.6, ss 1-15.

- Övgün, B.**, (2010) “Devlet ve Planlama”, Ankara, Aralık
- Özalp Ş.**, (1975) “İşletme Politikası-Metin ve Örnek Olaylar”, Ankara
- Özeroğlu A.İ., Köse H.**, (2014) “Yerel Yönetimlerde stratejik plan ve uygulama örnekli performans esaslı bütçe”, 1.Baskı, İstanbul
- Özgüner M., Özgüner Z.** (2015),”Stratejik yönetim, Stratejik Planlama ve toplam Kalite Yönetimi İlişkisi, Stratejik Toplam Kalite Yönetimi”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*,Yıl:3, S.21, Aralık
- Poister, T.H., Streib, G. D.**, (1999) “Strategic Management in the Public Sector; Concepts, Models and Processes”, *Public Productivity and Management Review*, Volume:22, Number:3
- Rehimli, R.**, (2011)“Azerbaycan Devlet Personel Yönetimi”, 1.Baskı, Ankara, Eylül
- Sancakdar, O.**, (2013) “İdare Hukuku”, 3.Baskı, Ankara
- Sevim K.**, (2016) “Yönetim Stratejileri: Pazarlama, Reklam, Halkla İlişkiler ve İnsan Kaynakları Yönetim Stratejileri”, Umuttepe yayınları, No:6164, 1.Basım, Kocaeli, Mart
- Songür N.**, (2011) “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, TODAİE, 1.Basım, Ankara
- TC Kalkınma Bakanlığı**, (2018) “Stratejik Planlama Klavuzu”, 3.Sürüm
- TÜSİAD**, (1992) “Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler”, *Tüsiad Yayını*, İstanbul
- Ülgen H., Mirze K.**, (2004) “İşletmelerde Stratejik Yönetim”, 2.Baskı, İstanbul,
- Ünal, F.**, (2011) “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Ağustos
- Yaşar, G.Y., Mihci H.**, (2013) “21.Yüzyılda Planlama”, Nika Yayınevi, 1.Baskı, Ankara, Aralık,
- Yıldız, R.**, (2015), “Belediyelerde Stratejik Planlamanın Uygulanabilirliği: Fatih Belediyesi Örneği”, *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, Yıl:5, S.18, s.39-62
- Yüksel, F.**, (2002) “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 11, S. 1,

İnternet Kaynakları

- http://confinder.richmond.edu/admin/docs/local_azerbaijan.pdf, 04.08.2005
- <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194314>, 23.11.2018
- <http://files.preslib.az/projects/azerbaijan/gl2.pdf>, 05.09.2018
- <http://supremecourt.gov.az/static/view/149>, 28.01.2019
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023173.pdf>, 24.07.2012
- http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf, 12.12.2018
- <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.azadinform.az/news/a-96256.html> , 21.12.2018
- <http://www.ekodialog.com/konular/planlama-nedir-planlama-sureci.html>, 10.04.2018
- <http://www.systemicpeace.org/polity/Azerbaijan2010.pdf>, 09.01.2019
- <https://az.trend.az/azerbaijan/society/2964037.html>, 05.07.2018
- https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Azerbaijan.pdf, 02.09.2018
- <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Azerbaijan.pdf>, 25.11.2018
- <https://www.state.gov/documents/organization/160448.pdf>, 18.06.2018



ÖZGEÇMİŞ

Ad-Soyad : MAISA KHALAFOVA

Doğum Tarihi ve Yeri: 08.05.1984 / BAKÜ,
AZERBAYCAN

E-posta : maisa_x84@mail.ru



Öğrenim Durumu

Yüksek Lisans: : İstanbul Aydın Üniversitesi
: Kamu Hukuku 2013-2019

Lisans: : Azerbaycan Diller Üniversitesi
Uluslararası İlişkiler 2008-2012

Lise: : N.Rafiyev adına 104No-lu orta okul
2003-2007

Mesleki Deneyim

Konuşaraköğren : Yurtdışı Eğitim Danışmanı
Aralık 2016 - Mart 2017

E&C Group /Bakü : Yurtdışı Eğitim Pazarlama Müdürü
Kasım 2015- Ağustos 2016

FTNT Dış Ticaret / İstanbul : Operation Specialist
Mayıs 2014- Eylül 2014

Baküelektikşebeke : İnsan Kaynakları
Mayıs 2012- Eylül 2013

BPKİYİ / Bakü : Dekan Asistanı
Ekim 2009 - Mayıs 2012