

**T.C.**  
**ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK  
PLANLAMA ÜZERİNE BİR ANALİZ**

**HANDAN YILDIRIM**

**BOLU**  
**2009**

**T.C.**  
**ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK  
PLANLAMA ÜZERİNE BİR ANALİZ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Hazırlayan**  
**Handan YILDIRIM**

**Tez Danışmanı**  
**Doç. Dr. Arif ERENÇİN**

**Haziran**  
**2009**

**ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Handan YILDIRIM tarafından hazırlanan ve 24.06.2009 tarihinde savunulan “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama Üzerine Bir Analiz” başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Arif ERENÇİN .....

Üye : Yrd. Doç. Dr. Selime GÜZELSARI .....

Üye : Doç. Dr. Seyit KÖSE .....

Prof. Dr. Gönül ÜLKER  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Müdürü

## TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında değerli düşünce ve yardımlarını esirgemeyen ve tüm üniversite öğrenimim süresince göstermiş olduğu anlayış ve sabır için tez danışmanım değerli Hocam Arif ERENÇİN'e, tüm destek ve yardımlarından dolayı gurur duyduğum Hocalarım Hatice ve Mustafa ALTUNOK'a, değerli fikir ve önerileri ile bana yardımcı olan Hocam Saadet AYDIN'a, bu süreçte beni en iyi anladığına inandığım ve maddi ve manevi varlığıyla her zaman yanımda olan sevgili dostum Arzu AYKIN'a, benimle beraber bu sürecin sıkıntısını paylaşan dostlarım İlkay TANYERİ, Selen GÖKERK ve sevgili aileme gönülden teşekkür ediyorum.

## ÖZET

### TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA ÜZERİNE BİR ANALİZ

**Handan YILDIRIM**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Arif ERENÇİN**

**Haziran 2009, 169 Sayfa**

İktisadi yaşamın piyasaya uygunluğunu denetlemek, piyasanın yarattığı düzensizlikleri önlemek amacı güden ulusal kalkınma plancılığı 1980’lerden sonra değişime uğramıştır. Yeni planlama anlayışında piyasanın önündeki engelleri kaldırmak amaçtır. Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışının yerleşmeye başladığı bu dönemde stratejik planlama bu amacın bir aracı konumundadır.

Yerel yönetimler için stratejik planlama, kentin tanıtımının yapılması ve uygun bir yatırım iklimi oluşturulması yönünde ulusal ve uluslararası arenada rekabet edebilir hale getirilmesini sağlamaktadır. Uluslararası sermaye, yatırımları için cazip ve çekici alanlar üzerine yoğunlaşmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak küresel sermayenin yatırım alanını genişletmeye yönelik hizmette bulunmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** Büyükşehir Belediyeleri, Küreselleşme, Stratejik planlama, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı.

**ABSTRACT****AN ANALYSE ABOUT STRATEGIC PLANNING IN THE  
METROPOLİTAN MUNICIPALITIES OF TURKEY****Handan YILDIRIM****Master of Thesis****The Department of Public Administration****Supervisor: Doç. Dr. Arif ERENÇİN****June 2009, 169 Pages**

After the 1980's, National Development Planning Approach that enclosing the aims about to control consistency of economic life's effects on the market and to prevent irregularations which is based on the market has changed. It is the main purpose is to remove the obstacles on front of the market in new management approach. Business Management has more popular and preferable than Public Administration in these days and strategic planning is a strong tool of this new management approach.

Strategic Planning means for Local Administration to be presented the city and its being an attractive area of investment climate for national and international markets. International Capital centres on the areas that is attractive for their investments and Metropolitan Municipalities' Strategic Plannings serve this situation as expanded their platform for investments as conveniently to new management approach.

**Key Words:** Globalization, New Public Management, Metropolitan Municipalities, Strategic Planning.

## İÇİNDEKİLER

|                  |     |
|------------------|-----|
| ONAY .....       | iii |
| TEŞEKKÜR .....   | iv  |
| ÖZET .....       | v   |
| ABSTRACT .....   | vi  |
| İÇİNDEKİLER..... | vii |
| KISALTMALAR..... | x   |
| GİRİŞ.....       | 1   |

## BİRİNCİ BÖLÜM

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞI.....                   | 4  |
| 1. STRATEJİK PLANLAMA.....                                          | 5  |
| 1.1. Strateji Boyutu.....                                           | 5  |
| 1.2. Planlama Boyutu.....                                           | 7  |
| 1.3. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Ortaya Çıkışı.....             | 8  |
| 1.4. Bir Süreç Olarak Stratejik Planlama.....                       | 14 |
| 2. KAMU YÖNETİMİ VE STRATEJİK PLANLAMA.....                         | 16 |
| 2.1. Genel Olarak Kamu Yönetimi ve Planlama.....                    | 16 |
| 2.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Stratejik Planlama.....  | 21 |
| 3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA.....                              | 28 |
| 3.1. Türk Kamu Yönetiminde Planlama Anlayışının Değişim Süreci..... | 28 |
| 3.1.1. 1930 – 1960 Planlama Deneyimi.....                           | 29 |
| 3.1.2. 1960 Sonrası Kalkınma Plancılığı.....                        | 32 |
| 3.1.3. 1980 Sonrası Dönüşüm.....                                    | 33 |
| 3.1.4. 2000 Sonrası Planlamada Yeniden Yapılanma.....               | 38 |

## İKİNCİ BÖLÜM

## BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ.....                  | 43 |
| 1.1. STRATEJİK PLANLAMANIN DÜŞÜNSEL VE KURUMSAL DAYANAKLARI.....                               | 44 |
| 1.1.1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI.....                                                   | 45 |
| 1.1.2. AVRUPA BİRLİĞİ.....                                                                     | 46 |
| 1.1.3. IMF VE DÜNYA BANKASI.....                                                               | 48 |
| 1.2. STRATEJİK PLANLAMANIN MEVZUATTAKİ YERİ VE GELİŞİMİ.....                                   | 51 |
| 2. YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA.....                                                  | 58 |
| 2.1. YEREL YÖNETİMLER VE PLANLAMA.....                                                         | 58 |
| 2.2. YEREL PLANLAMADA YENİDEN YAPILANMA.....                                                   | 61 |
| 3. BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞI..... | 68 |
| 3.1. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN ÖNEMİ .....                             | 68 |
| 3.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ.....                                | 71 |
| 3.3. STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ.....                      | 74 |
| 3.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN FAYDALARI VE UYGULAMA SORUNLARI.....     | 77 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLARI

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. STRATEJİK PLANLARIN KAPSADIĞI SÜRELER.....                                                            | 83  |
| 2. STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARINA KATILANLAR.....                                                      | 86  |
| 3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLAMA EKİBİ.....                                              | 87  |
| 4. PAYDAŞ ANALİZİ.....                                                                                   | 89  |
| 5. STRATEJİK PLANLARIN KALKINMA PLANLARI İLE İLİŞKİSİ.....                                               | 92  |
| 6. STRATEJİK PLANLAMA AMAÇ VE HEDEFLERİ.....                                                             | 94  |
| 7. STRATEJİK PLANLAR VE AB ETKİSİ.....                                                                   | 100 |
| 8. STRATEJİK PLANLARDA DURUM ANALİZİ.....                                                                | 101 |
| 9. GZFT ANALİZİ.....                                                                                     | 104 |
| 10. MİSYON, VİZYON VE İLKELER.....                                                                       | 109 |
| SONUÇ.....                                                                                               | 114 |
| KAYNAKÇA.....                                                                                            | 115 |
| EKLER                                                                                                    |     |
| EK 1: Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik                 |     |
| EK 2: Stratejik Plan İle İlgili 5018, 5216, 5302, 5393, 5436 ve 5227 Sayılı Kanunlarda Yer Alan Maddeler |     |
| ÖZGEÇMİŞ                                                                                                 |     |

## KISALTMALAR

|          |                                                  |
|----------|--------------------------------------------------|
| A.Ü. SBF | : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi |
| AB       | : Avrupa Birliği                                 |
| ABD      | : Amerika Birleşik Devletleri                    |
| APK      | : Araştırma, Planlama ve Koordinasyon            |
| Der.     | : Derleyen                                       |
| DP       | : Demokrat Parti                                 |
| DPT      | : Devlet Planlama Teşkilatı                      |
| DTÖ      | : Dünya Ticaret Örgütü                           |
| GETA     | : Geliştirme ve Toplum Araş. ve Uygulama Merkezi |
| İLMİP    | : İl Mahalli İdareler Planlaması                 |
| IMF      | : Uluslararası Para Fonu                         |
| İSO      | : İstanbul Sanayi Odası                          |
| İTO      | : İstanbul Ticaret Odası                         |
| KHK      | : Kanun Hükmünde Kararname                       |
| OECD     | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü          |
| ÖİK      | : Özel İhtisas Komisyonu                         |
| SSCB     | : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği         |
| s.       | : Sayfa                                          |
| ss.      | : Sayfa Sayısı                                   |
| TBMM     | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                   |
| TMMOB    | : Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği  |
| YAYED    | : Yerel Yönetim Araştırma Yardım Eğitim Derneği  |

## GİRİŞ

1980'lerden sonra oluşan yenedünya düzeni, serbest piyasa ekonomisini gerektirmiş ve küresel bir dalga halinde tam rekabetçi serbest piyasa ekonomisi hızla yayılmaya başlamıştır. Tüm coğrafi sınırların ortadan kalkmasının amaçlandığı küreselleşme süreciyle, sermaye, dünyanın her köşesine rahatça girebilecek ve gittiği her yeri kendi işleyişini kolaylaştıracak şekilde değiştirebilecektir. Gelişmekte olan ülkelerde bu değişiklik, reform ya da yeniden yapılanma adı altında uygulanmaktadır.

Küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletin sınırlarının zayıflayarak, egemenliğinin büyük ölçüde ulusüstü kuruluşlara ya da çok uluslu şirketlere devredildiği söylenebilir. Piyasayı elinde bulunduran, dünya sistemini kendi çarkına göre döndüren uluslararası finans kuruluşları, gelişmekte olan ülkelere verdikleri borç ve kredilerin karşılığı olarak, yenedünya düzenine uyum amacıyla reform programlarını uygulamaya koydurmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, bu kredileri alabilmek için büyük bir hevesle, gayretle ve hızla reform programlarını hayata geçirmektedirler.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, reform programlarının alt yapısını oluşturmaktadır. Devletin küçültülüp, bir piyasa aktörü olarak tam rekabetçi piyasada yerini almasını amaçlayan reform programlarında; kamu idareleri, işletme yönetimi yöntem, teknik ve değerleriyle işletmevari bir tarzda yönetilmek istenmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla, kamu kurumlarının çeşitli bürokratik ve siyasi sorunlarının çözümüne yönelik olarak, verimlilik, etkinlik, etkililik ve ekonomikliği sağlamak söylemiyle birçok hukuki ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Planlamanın stratejisini belirlemiş olan yenedünya düzeninin küresel aktörleri, kamu kurumlarında stratejik planların hazırlanmasını zorunlu kılmışlardır. Türkiye'de kamu kurumlarını stratejik plan yapmaya iten temel faktör, Dünya Bankası ile imzalanan PFPSAL-1 antlaşması ile verilen krediyi kullanma amacıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza giren stratejik planlama, belediyeler için zorunlu hale getirilmiştir. Küreselleşme süreci yerel yönetim birimlerini küresel arenada önemli bir yere taşımıştır. Kapitalist sistemin mekânsal örgütlenmesi olan ve önemi gittikçe artan büyükşehir belediyeleri stratejik planları ile ulusal ve uluslararası arenada rekabet edebilir, yerli ve yabancı yatırımlar için cazip, çekici ve sermayenin dolaşımına elverişli hale getirilmeye çalışılmaktadır.

İşletme yönetiminin önemli kavramlarından biri olan stratejik planlama, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında etkili bir araç olarak sunulmaktadır. Orta ve uzun vadeli hedeflerin belirlendiği stratejik planla kamu kurumlarının hedeflerinin özel sektör hedefleri ile uyumlu hale getirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

Çalışma, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin stratejik planlama çalışmaları ile küresel kapitalist sisteme ekonomik, siyasi ve toplumsal entegrasyonunun amaçlandığını ortaya koymak maksadıyla hazırlanmıştır.

Çalışmada öncelikle stratejik planlamanın planlama ve strateji boyutu ele alınmış, stratejik planlamanın tanımı, ortaya çıkışı ve süreci anlatılmıştır. Genel olarak kamu yönetimi ve planlama ilişkisi üzerinde durularak, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde planlama ve stratejik planlama olgusuna yer verilmiştir. Türk kamu yönetiminde planlama anlayışının geçirdiği değişim süreci tarihsel bir bakış açısıyla anlatılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama izleyen bölümde ele alınarak Türk kamu yönetiminde stratejik planlamanın temel dayanakları olan yeni kamu işletmeciliği, AB, IMF ve Dünya Bankası üzerinde durulmuş ve stratejik planlamanın mevzuattaki yeri ortaya konulmuştur. Yerel yönetimlerde planlama ve yerel planlamada yeniden yapılanma anlayışı anlatılmıştır. Küreselleşme sürecinde büyükşehir belediyelerinin önemi ve stratejik planlama ile olan ilişkisi üzerinde

durularak, büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamaya geçiş ve performans esaslı bütçeleme sistemine yer verilmiştir. Daha sonra büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamanın faydaları ve uygulama sorunları ele alınmıştır.

Son bölümde; büyükşehir belediyelerinin stratejik planları incelenerek, stratejik planların kapsadığı süreler, planlama çalışmalarına katılanlar ve stratejik planlama ekibi ele alınmıştır. Stratejik planlarda paydaş analizi, planların kalkınma planları ile ilişkisi ve planlarda AB etkisi incelenmiştir. Stratejik planlarda durum analizi, GZFT analizi ele alınarak, misyon, vizyon ve ilkeler üzerinde durulmuştur.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞI**

1980 sonrası neoliberal yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması ve yapılandırılması kamu yönetimi alanında köklü dönüşümlerin başlamasına neden olmuştur. Küresel kapitalizm koşullarında evrensel bir paradigma olarak önerilen yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile kamu sektörünün yapısal, örgütsel ve personel sistemleri ile dönüştürülerek, küresel rekabete ve kapitalist sisteme eklemelenmesini hazırlayacak bir model sunulmaktadır (Güzelsarı, 2004: 1–4). Kamu yönetimini etkin örgütsel işleyişi sınırlayan bir müdahale olarak algılayan liberal iktisat düşüncesinin bir ürünü olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kamu kesiminde etkinliğin temellerini piyasa ve işletmecilik yönelimli uygulamalarda bulma arayışında ve klasik kamu yönetimi ilkelerini bütünüyle dışlamadan vatandaşın tüketiciye, iç denetimden piyasa denetimine doğru bir değişimi içermektedir (Erençin, 2002: 1–14). Kuramsal çerçevesi işletme disiplininde uygulama pratikleri ise özel sektör kuruluşlarında geliştirilmiş ve yaygınlık kazanmış ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının bir ürünü olan stratejik planlama, kamu yönetiminde etkinlik ve ekonomikliği sağlamak iddiasıyla kullanılmıştır (Akdoğan, 2006: 4–5).

Bu bölümde stratejik planlama kavramının planlama ve strateji boyutları üzerinde durulduktan sonra tanımı, ortaya çıkışı ve planlama süreci ele alınmıştır. Genel olarak kamu yönetiminde planlama olgusuna yer verilmiş ve kamu yönetiminde yeniden yapılandırma sürecinde stratejik planlama anlayışı incelenmiştir. Daha sonra Türk kamu yönetiminde planlama anlayışının değişim süreci tarihsel olarak anlatılmıştır.

## 1. STRATEJİK PLANLAMA

II. Dünya Savaşı'ndan sonra özel sektör kuruluşlarında uygulanmaya başlayan stratejik planlama, özel sektör kuruluşlarının çevre analizi ile fırsatları değerlendirerek tehditlere karşı durabilmesini ve bu sayede serbest piyasa koşullarında rekabetçi konumunu geliştirmesini sağlayan bir planlama anlayışıdır. Aşağıda stratejik planlama kavramının strateji ve planlama olmak üzere iki boyutu üzerinde durulmuştur.

### 1.1. Strateji Boyutu

20. yüzyılın başlarında askeri bir kavram olarak literatüre giren strateji kelimesinin, eski Yunan generallerinden Strategos'un bilgi ve sanatına atfen kullanıldığı sanılmaktadır. Eski Yunanca stratos (ordu) ve ago (yönetmek) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuş olan strateji kavramı, bir amaca varmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı anlamına gelmektedir. Bazı kaynaklarda da Latince “stratum” (yol, çizgi, nehir yatağı) kelimesinden türetildiği ifade edilmektedir (Dinçer, 1998: 14–15; Aktan, 2006: 168).

Askeri bir kavram olarak kullanılmış olan strateji, kuvvetleri düşman karşısında manevra kabiliyetini yüksek tutarak en az kayıp verecek biçimde harp düzenine sokmak anlamına gelmektedir. İktisadi alanda 1930-1940'lı yıllardan itibaren yer almaya başlayan strateji, asıl ekonomik anlamıyla ilk defa iktisatçı ve matematikçi olan iki bilim adamı, John Von Neumann ve Oskar Morgenstern tarafından kullanılmıştır. Neumann ve Morgenstern, stratejiyi kişi ekonomisi açısından, rakibine karşı üstünlük sağlamaya çalışan iki oyuncunun rasyonel davranışları olarak sistematik bir şekilde açıklamaya çalışmışlardır (Eren, 2000: 2–4). Böylece strateji, rakiplerin faaliyetlerini de inceleyerek amaçlara varmak için

belirlenmiş, nihai sonuca odaklı, uzun dönemli, dinamik kararlar topluluğunu ifade etmektedir (Ülgen, ve Mirze, 2003: 33).

Giderek gelişen ve büyüyen işletmeler, içinde bulundukları sorunlara çözüm bulabilmek, rekabet edebilmek ya da en büyük olabilmek amacıyla strateji kavramını yönetim anlayışının kilit noktası olarak benimsemişlerdir. Strateji, işletmeye istikamet vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla, işletme ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir (Dinçer, 1998: 19).

Yönetimsel stratejinin özellikleri şöyle sıralanabilir (Eren, 2000: 7, 8):

- Strateji, bir analiz etme sanatıdır.
- Amaçlara bağlı bir unsurdur.
- Strateji, işletmenin çevresiyle ilişkilerini düzenler.
- Uzak geleceğe bağlı bir düzeni ilgilendirir.
- Strateji, işletmenin bütün finansal ve beşeri kaynaklarını uyum içinde yöneten ve faaliyete geçiren bir unsurdur.
- Strateji, karmaşık ve dinamik bir çevrede işletmenin faaliyet alanlarını belirler.
- Karmaşık ve dinamik bir organizasyonda beşeri unsuru cesaretlendirme ve harekete geçirme aracıdır.

Henry Mintzberg, stratejinin anlamını; plan, manevra, davranış kalıbı, konumlanma ve bakış açısı olarak beş farklı kategoride ele alır. Strateji, bilinçli olarak ortaya konulmuş niyetleri içerdiği için bir plandır. Ancak bu plan, genel olabileceği gibi spesifik de olabilir. Rakiplere üstün gelebilmek için yapılan manevralar da strateji olarak nitelenebilir. Diğer yandan, ortaya konulmuş belli bir plan olmasa da firmanın benzer durumlarda benzer davranışlar sergilemesi strateji olarak algılanır. Başka bir ifade ile firmanın göstermiş olduğu davranış kalıbı da strateji olarak değerlendirilebilir. Strateji, aynı zamanda konumlanmadır. Örgütün

kendisini dış çevre içinde nerede gördüğü ya da görmek istediğidir. Son olarak strateji, örgütün bütünü tarafından paylaşılan bir bakış açısıdır (Mintzberg, 1996: 10-17'den aktaran; Erkan, 2008: 10).

## 1.2. Planlama Boyutu

İnsanın aklını kullanarak doğaya ve kendi geleceğine egemen olma, onu tümüyle değilse bile belli oranda yönetme ve yönlendirebilme inancının, değiştirebilme irade ve güveninin ürünü olan planlama kavramının kökenleri Aydınlanma Çağı'na dayanır. Planlama, toplumsal yaşamı rasyonel temellere oturtmayı amaçlayan modernleşme düşüncesinin en önemli somut uygulama araçlarından biridir (Akbulut, 2002: 33; Küçük, 1978: 81; Sezen, 1999: 7, 8).

20. yüzyılda kapitalist sistemin temelini oluşturan ve piyasa ekonomilerine bir müdahale aracı olarak, piyasanın ve sınıflara dayanan kapitalist sistemin eşitsizleştirici mekanizmalarını ortadan kaldıran bir karşı mekanizma işlevi görmüş olan planlama, liberal ve sosyalist ekonomiler arasındaki farklılığı vurgulamıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygın olarak kullanılan planlama, gelişmiş ülkelerin kredi, borç ya da hibe şeklinde ihraç ettikleri sermayeyi kullandıkları ülkeler üzerinde denetimlerinin aracı olmuştur (Ekiz ve Somel, 2005: 2-4).

Yönetimin fonksiyonlarından ilki olan planlama, ulaşılmak istenen amaçların belli bir sistematik bütünlük içinde ortaya konularak, bu amaçlara ilişkin faaliyetlerin açık ve anlaşılır bir şekilde hangi yollarla, ne şekilde ve ne kadar sürede gerçekleştirileceğinin belirlenmesi sürecidir.

Planlama süreci, toplumsal artığın yeniden dağıtımında eşitsizlikleri azaltıcı ve dengesizlikleri giderici hedefler konması ve bu hedefler doğrultusunda toplumun ve toplumsal kaynakların seferber edilmesini içerir (Soyak, 2003: 168). Planlamanın birbirleri arasında karşılıklı ilişkiler ve tutarlılık bulunan türleri bulunmaktadır.

Planlama eylemi aşağıda şekilde sınıflandırılabilir (Tekeli, 1970: 38; Sezen, 1999: 14–34; Yılmaz, 1999: 89):

- a. Çevrelediği Alana Göre: örgütsel planlama, kentsel planlama, bölgesel planlama, ulusal planlama, uluslar üstü planlama
- b. Kapsadığı Süreye Göre Planlama: uzun vadeli (10–20 yıllık), orta vadeli (5–7 yıllık), kısa vadeli (1–2 yıllık)
- c. Örgütlenme Biçimine Göre Planlama: merkezi planlama, ademi merkeziyetçi planlama
- d. Bağlayıcılığı Açısından Planlama: katı-emredici planlama, esnek planlama
- e. İşlevlerine Göre Planlama: insan gücü planlaması, stratejik planlama.

Stratejik planlama, şirketlerin uzun vadeli hedefler koyup, bunları rekabet koşullarına uyarlamaları konusunda kılavuzluk eden ve şirket temelli stratejik planlama olarak da isimlendirilebilecek bir planlama türüdür (Bulut, 2004).

### **1.3. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Ortaya Çıkışı**

Stratejik yönetimin bir parçası ve onun uygulama aracı olan stratejik planlama, örgütün çevresi ile bir bütün olarak görüldüğü, iç ve dış çevrenin tüm özelliklerinin analiz edilerek uzun dönemli bir örgüt misyonunun ve örgütü bu misyona ulaştıracak araçların, yöntemlerin, kaynakların belirlenerek harekete geçirilmesidir (Sezen, 1999: 34).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın tanımına göre stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Stratejik planlama, kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade

edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder (DPT, 2006: 7).

Stratejik planlamanın temel ve onu diğer planlama türlerinden ayıran özellikleri aşağıdaki gibidir (Çoban, 1996: 86; Bircan, 2002: 15; Oluk, 1997: 264):

- Stratejik planlama, bir yönetim planlaması modelidir.
- Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır.
- Giderek artan hızlı değişme ve gelişmelere uyum sağlamak için her türlü yatırımı yapma ve geleceği tanımlamadır.
- Ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacıyla yönelik bir makro planlama aracıdır.
- Kurum ve şirket açısından bir mikro planlama modelidir.
- Kurum ve kuruluşun gelecekte nerede olmak istediğinin açıkça belirlenmesi sürecidir.
- Stratejik planlama, daha çok aksiyona, sonuca ve icraata yöneliktir.
- Planlama sürecinde daha geniş ve değişik kesimlerin katılımını temin eder.
- Toplumu iç dinamikleriyle tanımaya önem verir, çevresel bir gözlemle fırsatları ve riskleri tespit eder.
- Toplumlara adına yarışmacı bir davranışı özendirir.
- Fırsatları ve riskleri temel alarak toplumun üstünlük ve zaaflarını tespit eder.
- Sistematiği bir stratejik planlama, üç ana plan tipini birbirine bağlayan bir yapıdadır. Bu planlar; stratejik planlar, orta vadeli programlar ve kısa vadeli bütçe ve faaliyet planlarıdır.
- Stratejik planlama bir davranış ve hayat şeklini ifade eden plan felsefesidir. Stratejik planlamanın iyi sonuç vermesi için, onun yönetimin bir parçası olduğuna, kurumdaki yönetici ve çalışanlarca inanılması gereklidir.

- Stratejik planlama, devamlılık gösteren bir süreçtir. Stratejik planlama ile kurumun amacı belirlendikten sonra, izleyeceği politikalar ve strateji belirlenir. Bunun için detaylı planlar yapılır. Çevredeki değişikliklerin sürekli olması sebebiyle bu işlemler sürekli yapılır.

Stratejik planlama, kesin, ayrıntılı, sistematik olmayı amaçlar ve kuralların uygulanmasında karşılaşılan sorunların çözümünde analitik yöntemler içerir (Apak vd. 2006: 13). Stratejik planlama, esnek, piyasaya uyumun öne çıkarıldığı, soyut hedeflerin konduğu ve gelecek tarafından belirlenen bir modeli ifade etmektedir (Soyak, 2003: 172).

Başarılı bir stratejik planlama için aşağıdaki özellikler dikkate alınmalıdır (strateji.gazi.edu.tr, 2005):

- Kurum yöneticisinin tam desteğini almalıdır.
- Her düzeydeki yöneticileri ve çalışanları kapsamalı ve plan, sadece yapanlara terk edilmemelidir.
- Esnek, kurumla uyumlu ve anlaşılır olmalıdır.
- Sorumlulukları açıkça tanımlamalı ve sonuçlara yönelik hesap verebilirliği içermelidir.
- Kurumsal hedef ve amaçlara yönelik anlayışlar üretmeli ve harekete geçirmelidir.
- Uygulandığı çevrenin farkında olmalı ve politik olarak esnek olmalıdır.
- Hedefler, ilkeler, kaynaklar ve getiriler hakkında gerçekçi olmalıdır.
- Paydaşlar arası çatışmaları önlemek için bir strateji ya da yönetime sahip olmalıdır.
- Zamana uygun, güncel ve sürekli olmalı, durağan ve modası geçmiş olmamalıdır.
- Plan ve planlama süreci düzenli olarak değiştirilebilmeli ve incelenebilmelidir.

Stratejik planlamanın teorik temellerini Peter F. Drucker'ın 1954 tarihli Yönetim Pratikleri (The Practice of Management) adlı kitabında yer alan Amaçlarla

Yönetim (Management By Objectives) yaklaşımının oluşturduğu ifade edilmektedir. Drucker'a göre, yöneticilerin bütün zamanlarını günlük faaliyetleri sürdürmek için harcamaları, kuruluşun ana amacını gerçekleştirmek üzerine yeterince yoğunlaşılmasına neden olmakta ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelebilmek için hedeflerin sadece üst yöneticiler tarafından değil bütün yöneticilerin katılımıyla belirlenmesi ve bu amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığı izlenerek kuruluşun ana amacından uzaklaşmamasının sağlanması gerekir (Erkan, 2008: 7, 8).

1950'li yıllarda, II. Dünya Savaşı sonrasında ABD ekonomisinin fazlaca büyümesi, işletmelere, bütçe ve mali kontrol çalışmalarında verilen bir yıllık tahminler, bu büyüme karşısında yeterli bakış açısı vermemektedir. Kapasite artışlarını ve finansal kaynakları bulabilmek için daha ileri bakmaları gerekmektedir. Uzun vadeli planlama düşüncesi bu çizgide ortaya çıkmıştır, ancak geleceğe ilişkin tahminler, geçmiş gelişmelere bakılarak yapılmaktadır. Bu anlayış, geleceğin geçmişin doğal bir uzantısı olduğu düşüncesine dayanır. 1960'lı yıllarda, ABD'de büyümenin hızını kaybetmesi, bazı temel sektörlerde mücadeleyi şiddetlendirmiştir. Bunun sonucunda artan üretimin pazarlama sorunu gündeme geldiği için, işletme yönetimlerinin dikkati üretimden pazarlamaya dönmüştür. Pazarlama tekniklerine ve karlılık analizlerine eğilme gereği doğmuştur. Bu ortamda ise uzun vadeli planlama yetersiz kalmış ve amaçlar belirlendikten sonra, çevre ve iç analiz yapılarak stratejik alternatiflerin belirlenmesi ve strateji seçimi aşamalarından oluşan stratejik planlama ortaya çıkmıştır (Alpay, 1990: 23-29'den, aktaran, Yüksel, 2002: 33-34). Bu şekilde kökleri II. Dünya Savaşı'ndan sonra işletmelerde uygulanmaya başlayan ve uzun vadeli planlama çalışmalarına kadar uzanan stratejik planlama ile amaçların belirlenmesi ve bu amaçlara uygun stratejiler geliştirilmesi ön plana çıkmaya başlamıştır. Dinamik bir analiz sistemi benimsenerek, örgütün çevresi daha ziyade pazarlara, müşterilere ve rakiplere odaklı olarak tahmin edilmeye başlanmıştır (Ülgen v.d., 2004: 36'dan aktaran; Gürer, 2006: 93).

Böylece özel sektör kuruluşlarında 1950'li yıllarda ortaya çıkan stratejik planlama uygulamaları, 1960 ve 1970'li yıllarda giderek yaygınlaşmış ve örgüt yönetiminin vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir (Erkan, 2008: 7). Stratejik

planlama kavramı, yönetim bilimindeki yerini 1960'lı yıllardan sonra almıştır. Hızlı değişim süreci ve artan rekabet ortamı örgütlerde, bu değişimleri hesaba katarak gelişen şartlara göre tedbir alma ve diğerlerine karşı avantaj elde ederek rekabet gücünü artırma ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaç stratejik planlamayı örgütler açısından gerekli bir kavram haline sokmuştur (Özdemir, 1999: 37).

Hızlı bir şekilde değişen ve gelişen şirketler, belirsiz bir gelecek içinde kendi geleceklerini daha etkin bir biçimde planlamak istediklerinde stratejik planlamaya ihtiyaç duymuşlardır. 1960'ların sonlarında ABD'deki büyük sanayi işletmelerinin dörtte üçünün stratejik planlama yaptıkları tahmin edilmektedir (Oluk, 1997: 262). 1970'li yıllarda planlama uzmanlarının sayısı artmaya başlamıştır. Stratejik planlama kendine özgü bir yapı, personel ve teknik geliştirmiş, firmalar, uzman ekipler kurarak tepe yönetime strateji oluşturma ve bunları örgüt içerisinde kontrol edebilmelerine yardımcı olacak bir birim olarak kullanmaya başlamışlardır. Bunlar ileri derecede niceleyici teknikler kullanıp stratejik planlama kılavuzlarını geliştirmişlerdir. Bu dönemde, ABD ve Japonya'ya stratejik planlama konusunda danışmanlık etmek üzere şirketler (Boston Consulting Group ve Mckinsey) kurulmaya başlamıştır (Can, 1996: 15).

1980'li yıllara gelindiğinde ise özel sektörde biçimsel stratejik planlama sistemlerinin yararlılığı tartışılmaya başlamıştır. Stratejik planlamaya getirilen eleştirilerin de sonucunda; toplam kalite yönetimi, dengeli kartlar yöntemi gibi yeni geliştirilen modeller stratejik planlama modelinin alternatifi olarak ortaya çıkmıştır. Üzerindeki tartışmalara ve alternatif modellerin varlığına rağmen stratejik planlama en yaygın yönetim modeli olmayı sürdürmeyi başarmıştır (Erkan, 2008: 7). Özellikle belirsizliğin yüksek olduğu durumlarda ve oligopol yapıya sahip piyasalarda elverişli bir yönetim olarak benimsenen stratejik planlama, çeşitli şekillerde modellendirilmiştir. John Bryson, Edward Freeman ve Kenneth Roering stratejik planlamanın beş modelinden bahsetmişlerdir. Bunlar: Harvard Politikası, Portföy, Sanayi Ekonomileri, Risk Alma ve Karar Süreci'dir (Oluk, 1997: 262–263; Yılmaz, 1999: 97). Özel sektörde elde edildiği iddia edilen olumlu sonuçlara ulaşmak için işletme disiplininin bu yönetim aracı, kamu kurum ve kuruluşlarında etkinlik,

etkililik ve ekonomikliğı artırmak iddiasıyla kullanılmış ve ulusal planlama tartışmalarını etkilemeye başlamıştır (Akdoğan, 2006: 4).

Stratejik planlamayı daha geniş bir perspektiften ele alacak olursak; sosyalizm açısından tedrici çözölüş sürecinin kapitalizmin 1970’lerde girdiğı kriz dönemine denk gelmesi, azgelişmiş kapitalist ölkeler üzerindeki birikim transfer mekanizmalarının iki yönden baskı kurmasına neden olmuştur. Bir yandan ithal ikameci politikalar ve onun ideolojik arka planındaki eşitlikçi bağımsız kalkınma fikri tasfiye edilirken, diğ er yandan kriz karşısında geliştirilen neoliberal politikalar, kalkınmanın ancak dışa açılarak, dünyaya entegre olarak mümkün olabileceğı söylemi hakim olmuştur. 1980’lerden sonra yapısal uyarlama politikalarıyla beraber stratejik planlamaya geçilmiştir (Ekiz ve Somel, 2005: 22–24).

Özel sektörde geliştirilmiş ve yaygınlık kazanmış olan stratejik planlama, ABD’de özel şirketlerde rekabet gücünü artırmak amacıyla kullanılmıştır. Kaplan ve Norton özel sektördeki planların %90’nının uygulama sorunları nedeniyle başarısızlıkla sonuçlandığı saptamıştır (aktaran Akdoğan, 2006: 4). ABD, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere’de ilk uygulamalarına başlanan stratejik planlama ciddi başarısızlıklar göstermiştir. Örneğ in, ABD’de 1990’ların başında yerel yönetimlerin özel sektör stratejik plan örneklerini uygulamaya başlaması ile kamu kurumlarında uzun vadeli planlama anlayışının kısa vadeli problemlere odaklanması sorunuyla karşılaş ılmıştır (Gordon, 2005: 27-28’den aktaran; Apak v.d., 2006: 16). Stratejik planı son on beş yılda uygulayan Yeni Zelanda ve Avusturya gibi ölkelerde ortaya çıkan sorunlar, özel sektör uygulamalarındaki başarısızlıklar, son derece zayıf bilimsel temellere oturan stratejik planlamanın inandırıcılığını daha da azaltmakta ve gelişmekte olan ölkelerde stratejik planlama, bilimsel araştırma sonuçlarıyla değil inanç ve korku ile meşrulaştırılmaktadır (Akdoğan, 2006: 9).

#### 1.4. Bir Süreç Olarak Stratejik Planlama

Stratejik planlama, değişimin yönetilmesi için sistematik bir yaklaşımdır ve stratejik bir süreç sonucu oluşmaktadır. Kurumun misyonu, paydaş beklentileri, çevresel eğilimler doğrultusunda, stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için bir dizi yönetsel sürecin uygulanması gerekir (Gözlükaya, 2007: 42).

Stratejik planlama işlemi, “işimiz nedir ve ne yapılmalıdır?” sorusuna verilecek cevabın belirlenmesinden sonra, hedeflerin belirlenmesi, stratejilerin ve planların geliştirilmesi ve yarının sonuçları için bugünden kararların alınmasıyla yapılır. Bu işlem, yapılan işin tamamını göz önünde tutabilen, işin tamamını etkileyebilecek kararları alabilen, geleceğin ihtiyaçlarıyla bugünün ihtiyaçlarını ve amaçlarını dengeleyen ve sonuca ulaşmak için gerekli para ve personel kaynağını tahsis edebilecek kurumdaki sorumlu bir birim tarafından yapılabilir (Çoban, 1996: 86).

Stratejik planlamanın temel çıkış noktası, organizasyon ile çevresinin etkileşimidir. Stratejik planlama süreci, geniş çerçeveli bir politika ve hedef formülasyonu, iç ve dış koşulların değerlendirilmesi, projeden etkilenenlerin analizi, kritik sorunların belirlenmesi, bu sorunlar karşısında çözüm stratejileri geliştirilmesi, eyleme geçilmesi ve uygulamanın izlenmesi ile değerlendirilmesi gibi konuları kapsar (Yılmaz, 1999: 97).

Stratejik planın adım adım izlenecek aşamaları olmasına karşın stratejik plan doğrusal bir işleyiş süreci içermemektedir. Bazen herhangi bir adımdan elde edilebilecek sonuçlar planı bir önceki aşamaya geri döndürebilir. Standart bir stratejik planlama sistemi yoktur. Stratejik planlama sistemi her kurumun karakteristik özelliklerine uyacak şekilde tasarlanmalıdır (strateji.gazi.edu.tr, 2005).

Stratejik planlama sürecini oluşturan basamaklar örgütün yapısı, faaliyetleri ve içinde bulunduğu sektöre göre farklılıklar arz etmektedir. Can, stratejik

planlamayı sekiz basamaklı bir süreç olarak tanımlamakta ve bu basamakları şöyle sıralamaktadır (1996: 44, 45):

1. Bir stratejik planlama süreci başlatıp, bunun üzerinde mutabakat sağlamak.
2. Kurumun var oluş nedenini oluşturan temel misyonunu belirlemek.
3. Belirlenen misyona uygun temel hedefleri ortaya koymak.
4. Kuruluşun sahip olduğu güçlü ve zayıf yönleri ve karşı karşıya olduğu fırsat ve tehditleri belirlemek amacıyla iç ve dış çevre değerlendirmesi yapmak.
5. Bu analizlerden hareketle kurumun karşı karşıya olduğu temel stratejik sorunları tanımlamak.
6. Sorunları çözümleyecek stratejiler geliştirmek.
7. Ulaşılan noktada başarıyı sağlamak için bir vizyon yaratmak.
8. Geliştirilen vizyonun kılavuzluğu eşliğinde alınan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek.

Stratejik planlama sürecinin unsurlarını şöyle sıralayabiliriz (strateji.gazi.edu.tr, 2005):

- Şu anda neredeyiz?
  - Kurum dışı değerlendirme: Kurumun içinde bulunduğu çevrenin anahtar parametreleri ve güçlerin tanımlanması
  - Paydaş tanımı: Kurum hizmetlerinden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenenlerin saptanması
- Nerede olmayı istiyoruz?
  - Misyon: Kurumun geniş kapsamlı amacının kısa bir biçimde ifadesi
  - Vizyon: Gelecekte arzulanan pozisyonun kavramsal bir biçimde ifadesi
  - İlkeler: Kurumun misyonunu taşıyacak temel değerlerin belirlenmesi
  - Amaçlar: Üç ya da daha fazla yıl sonunda ulaşılması arzulanan düzeyi ifade eder.
  - Hedefler: Amaçlara ulaşabilmek için somut olarak belirlenmiş ve ölçülebilir hedefler

- Gelişmemizi nasıl ölçebiliriz?
  - Başarı ölçütleri: Sürekli iyileştirmeye ve hesap verebilirliğe yönelik olarak performans ölçütlerinin saptanması
- Olmak istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
  - Eylem planları: Stratejik planın yürütülmesi ve kaynak dağılımına rehberlik edebilmesi için strateji ve adımların belirlendiği eylem planları yapılmalıdır
- Gelişmemize yönelik yol haritamızı nasıl belirleyebiliriz?
  - Kurumun ilerlemesinin gözlenmesi, amaç ve hedeflere ulaşmanın denetlenmesi ve periyodik olarak “şimdi neredeyiz” sorusuna verilen yanıtın değerlendirilerek stratejik planlama çevriminin baştan ele alınması.

## **2. KAMU YÖNETİMİ VE STRATEJİK PLANLAMA**

### **2.1. Genel Olarak Kamu Yönetimi ve Planlama**

Tarihin eski çağlarından itibaren toplumlar çeşitli şekillerde planlama anlayışına sahip olmuşlardır. Sanayi devrimi ile modern anlamda planlama olgusuna sahip olan ulus devletin, bürokratik yapının yardımı ile toplum yaşamına müdahale edecek anlayışa geçtiği görülmektedir. Ulusal ölçekte planlama yapılması veya ülke geleceğinin bilinçli bir şekilde yönlendirilmesi, siyasi iktidarın planlamaya dayalı bir yönetim anlayışına ve kapasitesine sahip olmasına bağlıdır. Planlama süreci yalnızca teknik bir süreç değil, sosyo-politik süreçler de dikkate alınarak, uygulanma şansı yüksek politikalar geliştirme çabasını içeren bir faaliyettir (Yılmaz, 1999: 86–89).

Ulusal düzeyde ve ekonomik ya da toplumsal içerikte bir planlama, devletin egemen olduğu kümeye bilinçli bir müdahalesi ve toplumu bilinçle yönlendirme aracı olduğu için, bu eylemi yaratan ve yaşam gücünü besleyen siyasi süreç olmuştur. Devletin planlama ile ekonomik hayata müdahalesi, doğadaki kaynakların

sınırlı, bu kaynaklarla karşılanacak gereksinimlerin ise sınırsız olduğu ve bu kaynaklardan akılcı ve etkili bir biçimde optimal kullanımla yararlanılması düşüncesine dayanır. Üretimi artırmak ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek planlama bağlamında çoğu zaman tek başına bir amaç olmuştur. Planlamanın ekonomik ya da teknik boyutunun temel amacı, toplumsal üretimi artırmak, ülkenin ekonomik büyümesini ve gelişmesini sağlamak ve toplumu bilinçle yönlendirmek, toplumu dönüştürmektir. (Sezen, 1999: 35).

Ulusal planlamanın üç temel özelliği bulunmaktadır (Ekiz ve Somel, 2005: 4):

- İktisadi, siyasi ve sosyal olarak bütünlüklü bir bakış
- Kamucu bir yaklaşımla toplum çapında düşünmek
- Kolektif bir akıl ve irade geliştirmek

Toplumsal yaşama bir müdahale aracı olarak ulusal planlamanın varlığı, etkinliği, kapsamı, bağlayıcılığı ile devletin gücü ve işlevleri arasında bir koşutluk bulunmaktadır. Ulusal planlamanın niteliğini devletin niteliği belirler. Planlama ve devletin niteliği arasındaki bağın açıkça görüldüğü sosyalist devlet örgütlenmelerinden SSCB, kapsayıcı, katı ve emredici planlamayı uygulayan ilk ülke olmuştur (Sezen, 1999: 38). ABD’de de krizden çıkış politikaları bölgesel planlama pratikleriyle yürütülmüş ve bunlardan en ünlüsü, Tennessee Vadisi İdaresi (TVA), kapitalist planlamanın prototipi olarak tarihte yerini almıştır. Kamu eliyle özel sektöre alan açma mantığına sahip bu planlama tipi, Türkiye’de devletçi politikaların yerini özel sektör merkezli politikalara bıraktığı döneme örnek teşkil etmiştir (Ekiz ve Somel, 2005: 6). Toplumsal mülkiyet yerine özel mülkiyet rejiminin egemen olduğu çoğulcu bir siyasi rejime ve liberal ya da karma ekonomiye sahip ülkelerde planlama, kamu yatırımlarını içermiş, emrediciliği kamu sektörü ile sınırlı kalmış ve özel sektör yatırımları için özendirici olma amacı taşımıştır (Sezen, 1999: 41).

Planlama, 20. yüzyılda sosyalist dünya ülkelerinin tartışarak çeşitlendirdiği bir eşitlikçi model olarak belirlemiştir. Planlama uygulamalarının yarattığı toplumsal

refah başta Batı Avrupa ve ABD olmak üzere sosyalizmle mücadele halindeki kapitalist dünya ülkelerinde de etkisini hissettirmiştir (Ekiz ve Somel, 2005: 4). II. Dünya Savaşı sonunda uluslararası düzenin ardından ulus devletler de yeniden yapılanma içine girmişlerdir. Savaş sonunda ulus devletler, egemen, güçlü, genişleyen nitelikte, iktisadi yaşama doğrudan girişimci ya da düzenleyici olarak aktif biçimde müdahale eden ve klasik hizmetleri sağlamanın ötesinde sınırları içinde yaşayan herkese sosyal güvenlik, barınma, işsizlik, eğitim, koruyucu sağlık hizmetleri gibi oldukça geniş bir alanda hizmetler götürmeyi üstlenmiştir. Refah devleti nitelemesiyle ifade edilen bu sistemde dünya, kapitalist ve sosyalist blok olarak kutuplaşırken planlama, sosyalist ya da kapitalist, gelişmiş ya da az gelişmiş bütün ülkelerin oldukça geniş bir kesimine yayılmıştır. Planlamayı sosyalizme özgü bir müdahale aracı olarak gören ve demokratik toplum gerekleriyle bağdaştırmayan batılı ülkelerin çoğunda savaşın çöküntülerini bir an önce gidermek ve ekonominin canlanmasını sağlamak amacıyla kalkınma planları hazırlanarak yürürlüğe koyulmuş, kamu yönetimlerinde planlama birimleri yer almaya başlamıştır (Sezen, 1999: 42–44).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra gerek bilimsel ve teknolojik ilerlemeler, gerekse insan hakları düşüncesindeki gelişme ve yayılmanın etkisi, hızlı bir değişim sürecine girmiş çağdaş toplumlarda devleti yeni hizmetler yüklenmeye ve toplumsal yaşamın düzenlenmesinde müdahale alanını sürekli olarak genişletmeye zorlamaktadır. Bu durum özellikle kalkınmakta olan ülkelerin gündeminde planlama olgusunun bilincine varılması gerektiğini gündeme getirmiştir. II. Dünya Savaşı'nın yıkımlarının hızla giderilerek ülkelerin yeniden düzenlenmesi zorunluluğu ve geri kalmış ülke ve bölgelerin kalkındırılması ve genel olarak da devletlere düşen yeni görevlerin yerine getirilmesi için ekonomik planlama bir umut kaynağı olmuştur (Soysal, 1957: 1'den aktaran; Özşen, 1987: 1 – 2).

Planlama, 20. yüzyılın başlarından itibaren kullanılan idari bir araç olmasına karşın II. Dünya Savaşı sonrasında yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1945'li yıllardan sonra sosyal devlet anlayışı, ekonomik sosyal kalkınmayı planlama anlayışına dayandırmıştır (Apak v.d., 2006: 10). Azgelişmiş ülkelerde devlet

öncülüğünde ithal ikameci politikaların yönlendirmesinde, sanayileşme yoluyla kalkınma stratejisi egemen olmuştur. Bu ülkelerin gelişmiş ülkelerin yardım ve desteği ile kalkınabileceği, politika, kurum ve uygulamaları ile modernleşebileceği inancı yerleşmeye başlamıştır. Ayrıca planlama, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Uluslar arası Kalkınma Örgütü gibi örgütlerin geliştirmekte olan ülkelere sağladığı yardımların da ön koşulu olmuştur. 1945 sonrasında kalkınma, azgelişmişler dünyasına kendilerini modern dünyaya ulaştıracak ve onunla bütünleştirecek bir hedef olarak sunulurken, bu hedefin aracı da planlama olarak gösterilmiştir (Sezen, 1999: 44, 45). Aynı zamanda, genellikle karma ekonomiye sahip bu ülkelerde sosyalist planlama ile liberal planlama tekniklerinin birlikte kullanıldığı da gözlenmektedir (Yılmaz, 1999: 92).

1950 ve 1960'lı yıllarda planlama, küçük nüfuslu ülkelerde projelerin dış finansmanını kolaylaştırıcı bir araç olarak görülmüş ve dış yardım kuruluşlarınca projeye dayalı bir yaklaşım desteklenmiştir. Büyük nüfuslu ve sanayileşme potansiyeli yüksek olan ülkelerde kalkınma planları, genellikle geniş kapsamlı çerçevelerde hazırlanmış, sektör ve mal bazında dengeler, iç tutarlılık ve ithal ikamesi konuları önem kazanmıştır. 1973 yılında petrol şoku ile başlayan gelişmeler dış ekonomik ortamı etkilemiştir. Merkezi planlı ekonomilerin çoğu 1970'li yılların dış şoklarından olumsuz etkilenmişler (Celasun, 1984: 327–329).

Evrensel bir hedef olarak sunulan kalkınmayı yönetmek ve planlamak devletin birincil görevi olmuştur. Ulusal sermayenin yetersiz olduğu, dolayısıyla özel sektörün de devlete muhtaç olduğu bu dönemde az gelişmiş ülke devletleri, etkili bir muhalefetle karşılaşmaksızın 1970'lerin ilk yarısına kadar toplumun her kanalına nüfuz edebilmiş, ekonomiyi planlamış, ekonomik politikaları belirlemiş, pazarı düzenlemiş, pazara üretici olarak katılmış, emek pazarına müdahale etmiş, fiyatları belirlemiş, özel sektörün büyümesi için yatırım kolaylığı, kredi ve teşvik sağlamış, yabancı sermayenin ülkeye girişini kontrol etmiş, uluslararası finans kurumlarıyla borçlu-alacaklı ilişkisine girmiş ve toplumsal alanda da eğitim, sağlık, kültür, sosyal güvenlik, spor, turizm gibi birçok sektörde başat rol üstlenmiştir (Sezen, 1999: 44–46).

Ulusal planlamada amaç yalnızca büyüme değil, aynı zamanda gelişmedir. Yani kalkınmayı doğuran bir büyümeye ulaşmaktır. Kalkınma, hem niceliksel göstergelerin artmasını (ulusal gelir, kişi başına düşen gelir, yatırım, ihracat vb. ) hem de bireylerin yaşam standartlarının yükselmesini (gelir artışı, eğitim, sağlık, barınma ve dinlenme olanaklarının, çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi) içerir (Sezen, 1999: 36). Kalkınma bir mücadeledir, ulusal boyutu olan bir mücadelenin ürünüdür. 20. yüzyıl, bir yeniden inşa etme, bir derleyip toplama arzusunun kılavuzu ve yöntemi olarak planlama yüzyılı, planlı kalkınma yüzyılı sayılabilir (Kuruç, 2000: 3).

Planlı kalkınmada örgütlenme iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi; kalkınma planlarının hazırlanması, uygulanması, izleme ve değerlendirilmesi için özel örgütlenmeler oluşturulması, ikincisi ise; var olan kamu yönetimi sistemini oluşturan birimlerin planlı kalkınmaya uyum sağlayacak biçimde örgütsel yapılarının geliştirilmesidir. Birçok ülkede kapsamlı bir planın yapılması ve uygulanması amacıyla merkezde çok güçlü ve nüfuzlu bir planlama makamının kurulması yoluna gidilmiştir (Soysal, 1957: 24'den, aktaran; Özşen, 1987: 6).

Kamu yönetiminde planlı kalkınmada başta yöneticiler olmak üzere tüm kamu görevlilerinin planlamanın, yönetsel yaşamda başarıya ulaşmak, etkin ve verimli bir yönetimi gerçekleştirmek bakımından stratejik bir unsur olduğu ve ana görevlerinin birbirini tamamlayan, kişiden örgüte, örgütten sosyal sisteme doğru içeriği genişleyen nitelikte olduğu bilincinin yerleştirilmesi gerekir (Geray, 1970: 70).

Planlama ile siyaset ilişkisinde amaçların siyasi otorite tarafından belirlenmesi, planlamanın ise siyasal otoriteyi bilinçli kararlar alabilmesi için bilgilendirici ve kamu yararı ile siyasi tercihleri uzlaştırıcı bir rol oynaması gerekir (Yılmaz, 1999: 89). Planlamanın, toplumun yararına dönük bir planlama olabilmesi için, planlamanın, egemen güçlerin oyuncağı olmasını engelleyecek bir düzen

değişikliği olmalı ve planlamanın öteki devlet görevleri içindeki yeri, yasama, yürütme ve yargı erkleriyle ilişkisi aydınlığa çıkarılmalıdır (Geray, 1970: 75).

## 2.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Stratejik Planlama

Kapitalist üretim biçimi, kaçınılmaz olarak devresel bunalımlar doğurmakta ve her bunalım aynı zamanda kendi içinde yeniden yapılanma dinamiklerini de barındırmaktadır. Her yeniden yapılanma mantıksal olarak siyasal alan ile ekonomik alan arasındaki ilişkinin yeniden biçimlendirilip tanımlanması sürecidir. Bu, ister refah devleti örneğinde olduğu gibi müdahaleciliğin yüceltilmesi, ister yeni sağ ideolojide olduğu gibi devlet müdahalesinin günah keçisi ilan edilmesi biçiminde olsun, son kertede devletin sınıfsal niteliğinin perdelenmesi işlevi görür (Güney, 2004: 3).

1980’lerde dünyada esen yeni bir rüzgâr, 1950’li yıllardan bu yana kalkınmanın taşıyıcısı olarak görülen devlet ve kamu yönetimini kalkınmanın başlıca engeli olarak ilan etmiş (Güler, 1994: 3) ve 1945 sonrası oluşumlar çözülmeye başlayarak bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Çözülmeyi yaratan, devlet müdahalesi olmaksızın piyasanın tek başına pürüzsüz işlemeyeceği görüşüne dayanan ekonomik politikaların artık gereksinimleri karşılayamaz hale gelmesidir. 1970’lerin başlarında petrol fiyatlarındaki beklenmedik artışlarla başlayan ekonomik kriz, üretimdeki düşmeye rağmen fiyat artışlarının sürmesi, yüksek büyüme hızının gerilemesi ve kontrol edilemez bir enflasyonla giderek derinleşmiş ve sanayileşmiş kapitalist toplumların bu krize tepkisi, 19. yüzyıl liberalizmini yeniden canlandırmak olmuştur (Sezen, 1999: 53). Neoliberal yaklaşım, devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir kamu reform programını savunmakta ve buna yönelik olarak devletin zenginlik dağıtan bir kurum olmaktan çıkartılması gereğini öne sürmekte, bunun için de özelleştirme ve devletin küçültülmesi yolunu göstermektedir. Bu sayede piyasa mekanizması eliyle kaynakların daha etkin kullanılacağı düşünülmektedir. Neoliberal reform programlarıyla genelde devletin

daha özelde de çeşitli yönetim birimlerinin geçirdiği dönüşüm, uluslararası işbölümündeki yeni eğilimler ve ortaya çıkan yeni sınıfsal şekillenmelerle organik ilişki içindedir (Ataay ve Güney, 2007: 181–187).

1970’lerin sonunda teorik ismi küreselleşme olan yeni sağ uygulamalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Yeni sağ ideolojinin devlete yüklediği görev, sorumlu ve müdahaleci devlet anlayışından, hakem devlet anlayışına geçiş olarak belirlenmiş ve bu bağlamda devletin, ekonomiyi pazar güçleri olan özel sermayeye bırakması ve serbest piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarını güvence altına alması gerektiği belirtilmiştir. Bunun dışında devletin geriye kalan işlevini işletmeci bir anlayışla yürütmesi gerektiği ortaya konmuş ve bu anlayış ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine girilmiştir (Apak v.d., 2006: 11).

Güçlü ve özgür bir birey, serbest bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni sağ ideoloji, 1970’lerde kapitalizmin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi, devletin işlevsel ve kurumsal büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu olarak kabul etmektedir. Yeni sağ düşüncede devletin varlığı kabul edilmekte ancak, işlevleri, siyasal bağlamda birey özgürlüğü, ekonomik bağlamda etkinlik, verimlilik adına eleştirilmektedir. Bu düşüncede devlet, toplumsal düzeni ve güvenliğini koruyan, kuralları uygulayan bir aygıt olarak varlığını sürdürmeli, ekonominin işleyişine kesinlikle müdahale etmemelidir. Toplumsal adaleti ve toplumsal eşitliği sağlamak devletin görev alanından çıkarılmalıdır. Bu yönlü harcamalar durdurulmalıdır. Yine bu anlayışla kamu yönetiminin işleyişi, işletmeci bir anlayışla dönüştürülmeli ve kullanan öder ilkesi uygulanarak devlet-yurttaş ilişkisi üretici-tüketici konumuna getirilmelidir (Sezen, 1999: 54–57).

Yeni sağ’ın savunucuları kamuda rekabet ve kamunun seçme hakkı kavramlarının kamu yönetimi içinde yer alması gerektiğini savunurlar. Bu kavramların yerleşmesi ile kamu yönetiminde müşteriyi çekmek için oluşan rekabet daha etkin bir yönetimi de beraberinde getirecektir. Ayrıca, bazı hizmetlerin özel sektör eliyle yürütülmesi de bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. Uluslararası bazı

gelişmeler kamu yönetimi reformlarını destekleyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Erkan, 2008: 37).

Neoliberal politikaların kamu yönetimindeki yansıması olan yeni kamu yönetimi yaklaşımı olarak ifade edilen bu anlayış, kamu yönetimindeki yeni arayışların sonucu olarak 1980'li yıllarda ABD, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere'de ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda OECD ülkelerine ve Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar ile de gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır (Erkan, 2008: 39). IMF ve Dünya Bankası finansal yardım bağlamında hazırladıkları raporlarla neoliberal projeleri desteklerken, OECD, Dünya Bankası ile işbirliği içerisinde, PUMA (Public Management) adını taşıyan birimi ve regülasyon reformu koduyla sürece doğrudan müdahil konumdadır (Güney, 2004: 2). Bu anlayışı savunanlara göre; yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinde kalite ve tasarrufa yönelik kaynak kullanımını hedefleyen, yönetim birimlerinin merkeziyetçi anlayıştan uzak yapılandırılmasını, birimlerin kendi başlarına karar verebilmelerini ve bu kararlara ait sorumluluğu taşımaları gerektiğini savunur. Yönetimin başarısını ölçmek için çeşitli araç ve standartların geliştirilmesi, yönetim birimleri arasında rekabetin yerleştirilmesi, kaynak kullanımında daha ekonomik ve disiplinli davranmak ve özel sektördeki yönetim tekniklerine başvurmak da bu anlayışın temel ilkeleri olmuştur (Reichard, 1993: 25 aktaran; Mengi, 1997: 507, 508).

Kamu yönetimi disiplininin işletme alanına doğru yaşadığı bu kaymayı, 1970'li yıllara ait literatürün ağırlığı altında yaşadığı söylenebilir. Küreselleşme, bir bütün olarak devletin iç dinamiklere dayalı bağımsız hareket tarzını ortadan kaldırarak, bunun yerine tümüyle dış dinamiklere dayalı tam bağımlı hareket tarzı getirmektedir. Devlet, bir yandan özelleştirme ve sözde yerelleşme ile küçültülmekte, öte yandan küreselleşme gereğince politikalarını ulusal-işsel gerekliliklerden önce dünya dinamiklerine göre oluşturulmaya yöneltilerek ulus devletten uzaklaşmaktadır (Güler, 1994: 15–17).

Küreselleşme, yalnızca ekonomik ve siyasal alandaki dönüşümlerin yaşanmasını sağlayan bir süreç değil, aynı zamanda yönetimi de dönüştüren bir süreç

olmuştur. Klasik örgüt modeli, geleneksel hizmet üretme felsefesi ve geleneksel kamu hizmeti anlayışı değişmekte, diğer sektörlerdeki değişime ayak uydurabilecek yeni bir yönetsel yapılanma oluşmaktadır. Bürokratik yönetim anlayışından hizmet işletmesi ve stratejik yönetime geçiş yaşandığı (Çukurçayır ve Eroğlu, 2003: 227–253) ifade edilmektedir. Klasik bürokratik örgütler olan kamu kurumları, hizmet işletmesi olarak görülmekte, işletme yönetimi alanında geliştirilen müşteri odaklılık anlayışı kamu yönetimine uyarlanarak artık yurttaş müşteri olarak algılanmaktadır. Kamu hizmet birimlerinin rekabet ederek en iyi hizmeti sunmada yarışmaları da bu yeni anlayışın temelini oluşturmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışının en önemli yapı taşlarından birisi stratejik yönetim ve onun uygulama aracı stratejik planlamadır (Plamper, 2000'den aktaran; Çukurçayır ve Eroğlu, 2003: 228).

Kamuda stratejik planlamanın ortaya çıkışı 1970'lerin sonlarında ekonomik kalkınmanın gelişimiyle paralellik göstermektedir. Ancak stratejik planlama, ekonomik gelişmenin planlanmasıyla sınırlı değildir. 1980'lerden itibaren kamu örgütlerinin stratejik planlamayı kullanmaları konusunda pek çok yazılar yazılmıştır. San Francisco, California, Philadelphia, New York stratejik plan yapıp uygulayan yönetimler arasındadır. ABD'de Reagan yönetimi de stratejik planlama yaklaşımının güçlü bir destekleyicisi olmuştur (Oluk, 1997: 261).

Kamu kaynaklarının rasyonel kullanılabilmesi için stratejik planlamadan yararlanılması istenmektedir. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde stratejik planlama temel bir araç olarak gündeme gelmektedir. Stratejik planlamanın kamu yönetimine sağlayacağı düşünülen yararlar şöyle sıralanabilir (Can, 1996: 43):

- Misyonu dayalı kamu yönetimi gelişecektir.
- İç ve dış çevre değerlendirmesi sayesinde karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri değerlendirerek, bunları zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yöneticilerin sayısı artacaktır.

- Girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkacak, böylece kamu yönetimleri daha çok müşteriye yönelik olacaklardır.
- Kurumlar sahip olacakları “vizyon” sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanacaklardır.

Kamu örgütlerinde stratejik planlama ile çevreyle uyumlu çalışabilme, kurum içi ve dışı beklentilere cevap verebilme, geleceği öngörebilme, kurumsal faaliyetlerin analizine yardımcı olma, ortak amaçlar doğrultusunda kurumu yönlendirme ve yönetsel kaliteyi artırma olanağı bulunabileceği iddia edilmektedir (Durna ve Eren, 2002: 61). Ayrıca, stratejik yönetim çalışmalarının özel sektör kaynaklı olduğu, pazar ekonomileri tarafından sürüklenen bir rekabet ortamının stratejik planlamanın temeli olduğu, kamu örgütlerinde stratejik tercih ve aksiyonların rekabet ortamını değil kıt kaynakların kullanımını kendisine çıkış noktası olarak alması gerektiği de belirtilmektedir. (Wechsler ve Backoff, 1986'den aktaran; Barca ve Balcı, 2006: 34).

Kamu yönetiminde stratejik planlamanın çeşitli zorluklarla karşılaşabileceği ifade edilmektedir. Stratejik yönetim geleneğinin kamuda yerleşmemiş olması, politik yapının buna uygun olmayışı, performans izlemenin kamuda tam anlamıyla uygulanamayışı, personel politikalar ve müşteri-vatandaş farklılığı, hesap verebilirlik yöntemlerinin klasik bürokratik davranış biçimlerini öngörmesi gibi zorluklar belirtilmektedir (Joubert, 1988'den aktaran, Barca ve Balcı, 2006: 34–35). Stratejik planlama anlayışında uzun dönemli stratejiler çeşitli sektör planları ile uyumlandırılarak ve sürekli revize edilerek gerçekleştirilir. Stratejik planlamanın bu dinamik ve esnek yapısı, onun kamu kesimine aktarılmasının yanlış sonuçlar da doğurabileceğini göstermektedir. Stratejik planlamanın gerektirdiği açık amaçlar ve hedefler, belirgin performans kriterleri, uygulamanın düşük bir maliyetle izlenmesi gibi unsurlar pek az kamu kuruluşu için sağlanabilen koşullardır (Bryson ve Roering, 1987'den aktaran; Yılmaz, 1999: 98).

Kamuda stratejik plan uygulamasının zorluklarını ve sakıncalarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Baile, 1998: 13-15'den aktaran; Öztop, 2007: 108):

- Kamu sektörü özel sektöre göre daha az rekabetçidir,
- Kamuda müşteri etkisi özel sektöre göre daha zayıftır. Kamu kaynaklarını belirlerken müşteriye bağlı değildir. Stratejik planlamada ise çevreyi analiz etmek ve çevre şartlarına göre hareket etmek en önemli noktadır.
- Kamu hizmetlerinde performans ölçümü özel sektöre göre daha zordur.
- Kamu sektörlerinde liderlerin hızlı değişimi, kurumun uzun vadeli strateji belirlemesinde istikrarsızlığa yol açar.
- Kamunun özel sektöre oranla daha fazla paydaşı vardır.
- Kamunun hizmet ve faaliyet alanı daha geniş olduğundan daha fazla amacı ve hedefi vardır.

Piyasada rekabet eden şirketlerin pazar paylarını artırmak ve rekabet avantajı sağlamak için uyguladıkları stratejik plan, kamu kuruluşlarının da rekabet düzeylerini artıran bir araç olarak sunulmaktadır. Ancak kamu kurumları özel şirketlerden farklı olarak pazar rekabeti ile daha az karşılaşır, şirketlerin aksine kamu kurumları hizmetlerini satacak yeni pazarlar aramazlar. Stratejik planlamanın kamu yönetiminin kimyasına uymayan bu yapısından dolayı kamu işletmeciliği reformlarının en ileri uygulandığı Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde de başarısızlıklarla karşılaşılmalıdır. Stratejik planlamanın bu ülkelerde kapsamlı bir değerlendirmesi yapılmamış ve ABD’de de tam ve sistematik olarak denenmemiştir. Kamu kurumları, özel kuruluşların aksine şeffaflık ve hesap verilebilirlik gereği stratejik planlarını kamuoyuna açıklamak zorundadırlar. Böylece kamu kurumları büyük emek ve zaman harcayarak oluşturdukları stratejik planları aracılığıyla araştırma verileri, stratejileri ve diğer önemli bilgilerini özel şirket çıkarlarına açık hale getirmektedirler. Özel şirketler, kamu kurumlarının stratejik planlarından yararlanarak yatırımlarına yön verebileceklerdir. (Akdoğan, 2006: 4–5). Ayrıca stratejik planlama, bir teknik değil, yüksek politikadır. Devlet kurumlarının orta ve uzun vadeli hareketini piyasa aktörlerinin çıkar ve beklentileri açısından biçimlendirmek, devleti piyasa aktörüyle özdeşleştirmek ve tüm kurumlarını küresel amaçlara bağlamak demektir (yayed.org, 2007).

Stratejik planlamanın temel belirleyici özelliği rekabettir. Kamu kurumları ve çalışanlarının kendilerini sürekli rekabet içerisinde hissetmeleri hem kamu yönetimi açısından hem de toplumsal barış açısından büyük bir tehdittir. Kamu kuruluşlarının yanlış stratejiler ve eylem planları izlemesinin olumsuz sonucuna katlanacaklar, özel sektördeki gibi yalnızca stratejik planı uygulayan şirket olmayacak, kamu hizmetinden yararlanan tüm vatandaşlar olacaktır. Stratejik planlamada kullanılan etkinlik, ekonomiklik ve etkililik gibi karlılıkla doğrudan ilişkili bu kavramlar kamu yararı ve kamu değerleriyle bağdaşmamaktadır (Akdoğan, 2006: 6).

Stratejik plan, performans etkinliğini detaylı bir düzeyde ölçmeye yarayan bir teknik olarak geliştirilen program bütçenin uygulanabilmesi için amaçların saptanmasını sağlayan belgedir. Bu belgenin, geleneksel sınıflararası uzlaşma yerine sermayenin etkisine doğrudan açık olarak yönetişimci bir biçimde hazırlanması söz konusudur (Çınar, 2005). Kamu kuruluşlarının yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerde performans ölçütleri koymak ve performansı ölçmek zordur. Böylece somut ve nesnel değişkenlerin kullanılmaması kamu kuruluşlarında stratejik plan uygulamasının önündeki en önemli engeldir. Kamu kuruluşlarının hizmetlerinin performansı çok farklı aktörlerce değerlendirilir. Bu aktörlerin her biri kamu hizmetinin standardını ölçmek için farklı ölçütler kullanır. Dolayısıyla kamu kuruluşlarında performansın düşük ya da yüksek olduğunu belirleyen sabit ve evrensel olarak geçerli bir ölçütler dizisi yoktur. Stratejik planlar yalnızca nesnel olarak ölçülebilir, sınıflandırılabilir ve kıyaslanabilir sonuçlara odaklandığı için kamu kuruluşlarında yöneticiler kuruluşlarının kısa dönemli sonuçlar üreten faaliyetlerine daha fazla önem verebilirler. Tüm bu sorunlarla birlikte özel sektörde bile az güvenilirliğe sahip işletme kökenli stratejik planlamanın kamu kuruluşlarında tutarlılığı ve geçerliliği saptanmış bilimsel veriler olmadan uygulanmaya konulması büyük bir emek ve zaman kaybına neden olacaktır (Akdoğan, 2006: 8–9).

### 3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA

#### 3.1. Türk Kamu Yönetiminde Planlama Anlayışının Değişim Süreci

Planlama, devlet yönetimi içinde vazgeçilmez yönetim fonksiyonlarından birisidir. En küçüğünden en büyüğüne tüm kamu kuruluşlarında hizmetlerin yürütülmesi, yatırımların gerçekleştirilmesi, kaynakların saptanması ve tasarruflu kullanılması için planlamaya ihtiyaç duyulmaktadır (Akdoğan, 2006: 8 ).

Türkiye’de planlama yaklaşımının en belirgin özelliği, girişimci özgürlüğünü esas alarak demokratik ortamda toplumsal hedefleri gerçekleştirmektir. Bu amaçla konjonktürel şartlar ve değişen iktisadi yaklaşımlar çerçevesinde ekonomide kamu müdahalesinin ağırlığı dönemler itibariyle farklılık göstermekle birlikte pazar ekonomisinin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi Türk planlarının genel ilkesi olmuştur. Ekonominin fiziki şartları göz önüne alınarak finansal kısıtlar altında pazar ekonomisi için gerekli olan ortamı gerçekleştirmek üzere kamu yatırımları bir plan dahilinde yapılmıştır. 1970’li yılların sonlarına kadar kamunun üretim sektörlerinde ağırlıklı ara malları olmak üzere büyük sermaye gerektiren yatırımları da yaptığı görülmektedir. Ancak bu yaklaşım, 1980 sonrasında değişmiş ve kamu kesimi imalat sanayi yatırımlarını tedricen azaltmıştır. 1970’lerin sonlarına doğru belli başlı batı ülkelerinde ortaya çıkan ve bütün dünya ülkelerini etkilemesi düşünülen global düzeydeki liberalleşme hareketi Türkiye’de 1980’li yıllarda benimsenmiştir. Böylece o döneme kadar sürdürülen ithal ikamesi politikası terk edilerek, ekonominin dışa açılması ve serbest piyasa sisteminin bütün araç ve kurumlarıyla oluşturulması süreci hızlandırılmıştır. 1990’lı yılların başında Türkiye ekonomisi mal, hizmet, sermaye, emek ve para piyasalarında fiyatların piyasa güçlerinin dinamiğine göre belirlendiği bir aşamaya gelmiştir. Başlangıcından günümüze Türkiye’de planlama, piyasa ekonomisi ile birlikte gitmiş, genelde piyasa ekonomisini tamamlayan bir anlayışla yürütülmüştür (DPT, 1991: 1–3).

Türkiye’de planlarla öngörülen sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmede kamu yönetimi bilinçli bir hızlandırıcı, etkin bir araç olarak görülmüştür. Bu yüzden kalkınma planlarında kamu yönetiminin toplumsal beklentileri yanıtlayacak konumda olmasını sağlayacak önlemlere her zaman ayrı bir yer verilmiştir. Ancak burada beş yıllık kalkınma planlarının idari reformdan ne anladığı, temel yönetsel sorunları nasıl gördüğü, sorunlar için öngördüğü çözümlerin ne derece gerçekçi ve uygulanabilir olduğu önemlidir. Planların, kamu yönetimine ilişkin sorunları gerçekçi bir biçimde saptayabildiğini savunmak güçtür. Her planda öncekilerle öngörülen yeniden düzenleme amaçlarına ulaşamadığı, yeni dönemde yapılacak çalışmalarda bu gerçeğin dikkate alınacağı, ancak uygulamada herhangi bir gelişme olmadığı gözlenmiştir (Karaer, 1991: 10).

### **3.1.1. 1930 – 1960 Planlama Deneyimi**

Türkiye’de 1923–1930 yıllarında uygulanan ekonomi politikası kendine özgü bir nitelik taşıyan liberalizmdir (Sezen, 1999: 148). 1930’lu yıllarda dünya ekonomisi büyük buhranın içine sürüklenirken Türkiye ekonomisi, dışa kapanarak ve devlet eliyle bir milli sanayileşme denemesi içine girmiştir (Boratav, 2006: 59). Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşu sırasında iktisadi sistemini “İzmir İktisat Kongresi”nde özel sermaye birikimine dayandırarak, kapitalist bir yönelimin işaretini vermiş ve on yıl sonra da (1933) yaptığı iktisat politikası tercihiyle, ülkede planlama uygulamasına geçilmiştir. ABD’de 1929’da meydana gelen ve sonra bütün dünyaya yayılan büyük buhran, iktisadi anlamda liberal kuram ve pratikleri büyük sıkıntıya sokmuştur. Türkiye’nin modernleşme çabalarında örnek aldığı Batılı ülkelerin içine düştükleri kriz, kalkınma politikasında dönemin Sovyet Beş Yıllık plânlarını örnek almasına sebep olmuştur. (Ekiz ve Somel, 2005: 102–103).

1930’larda plan fikrinin teknik yöntemlerle gelişmesinden sonra plan yapmaya başlayan ilk ülkelerden biri Türkiye olmuştur (Dülger, 2000: 1). Özellikle

1929 Bunalımı'nın olumsuz etkilerini gidermek ve sanayileşmeyi kamu kesimi eliyle başlatmak amacıyla Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve 1933–1937 yılları arasında uygulanmıştır. Plan uygulaması sonucunda cam, çimento, şeker ve dokuma gibi temel sektörlerde sanayi tesislerinin kurulması başarılmıştır (DPT, 1991: 10). Plan hazırlıklarının son aşamasında ABD'den bir heyet davet edilerek bu heyete raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca SSCB'den teknik yardımın yanı sıra planın finansmanı için kredi de alınmıştır (Sezen, 1999: 155). 1938 yılında İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı kabul edilmiş, ancak II. Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle tam olarak yürürlüğe konulamamıştır (DPT, 1991: 11). İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda temel çizgi ve hedef, bir öncekinde olduğu gibi, ekonomik bağımsızlığın ve kalkınmanın yolunun sanayileşme olarak öngörülmesidir.. Bu planda dış mali ve teknik yardımın kaynağı İngiltere'dir (Sezen, 1999: 158).

1930'lu yıllarda hazırlanan belgeler, planlama niteliğinden uzaktır. Bu planlar, makro ekonomik ve toplumsal hedefleri içermemekte, ekonominin tümü ile sektörler arası bağlantıları kuramamakta, sadece kamunun belirli alanlardaki yatırımlarını öngörmesi nedeniyle bir makro plan niteliği taşımamaktadırlar (Sezen, 1999: 142). Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı, bir yatırım programı özelliğindedir ve asıl amaç tüketim malları üretiminde belli artışlar sağlamaktır. Ayrıca bu plan bir ithal ikamesi aracıdır. Her iki plan da bir proje koleksiyonu niteliğindedir (Günçe, 1981: 118–121). İktisat Vekâleti'nin yönetiminde hazırlanan her iki planda da metin içinde kimi zaman program, kimi zaman plan kavramı kullanılsa da bu planlar, plan başlığını taşımakta ve Raporlar başlığı altında yer almaktadır. Bu çalışmaların ne bir anayasal bir temeli, ne ülkenin büyüme, yatırım, ithalat ve ihracat oranlarına ilişkin sayısal bir hedefi, ne kapsayıcılığı ne de bu planları örgütleyip, uygulamasını koordine edecek bir planlama örgütü vardır. Planların yöneldiği temel hedef; ulusal bağımsızlığı koruyarak sanayileşmedir. (Sezen, 1999: 144).

Bu planlar, planlama fikrinin esin kaynağı ve gerek mali gerekse teknik destekleyicisi SSCB olmasına rağmen, gelecek dönemlerin planlarına oranla uluslararası dinamiklerin etkisi olmadan daha çok içsel dürtülerle gerçekleştirilen planlardır (Sezen, 1999: 159).

Türkiye, II. Dünya Savaşı'nın karmaşası içerisinde ara verdiği planlama çalışmalarına henüz savaş bitmeden yeniden başlamıştır. Savaş ortamının etkisinde hazırlanan iki plan (1946 İvedili Sanayi Planı ve 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı) çok kısa aralıklarla hazırlanmalarına karşın temel siyasetleri açısından birbirlerinden çok farklıdırlar. Birincisi sanayi planlarının devamı iken, ikincisi bu yaklaşımın terk edildiğinin, yeni bir arayışa girildiğinin göstergesidir (Sezen, 1999: 159). Esasen her plan, hatta her proje bir ideolojiye dayanır ve onu yansıtır. 1947 Planı, yeni kalkınma ideolojisinin bir ürünüdür (Günçe, 1981: 121).

1947 yılında ABD Devlet Başkanı Truman'ın SSCB tehdidi altında gördüğü Türkiye ve Yunanistan için ve daha sonra Avrupa ülkelerini içeren geniş kapsamlı yardım programını (Marshall Yardımı) kaçırmak istemeyen ve ABD ile ekonomik işbirliği anlaşmasını imzalayan hükümet, 1946 Planı'nı bir yana bırakarak, yeni bir plan hazırlama yoluna gitmiştir. Önceliklerini uluslararası konjonktürün belirlediği bu planın temel hedefi, tarımsal üretim kapasitesinin artırılmasıdır (Sezen, 1999: 162–163). 1947 yılı Türkiye için bir dönüm yılıdır. Savaş içinde güçlenen ve ilkel birikimini sağlayan teşebbüs erbabı ekonominin ve politikanın yönetimine ağırlığını koymuştur. Öte yandan Türk ekonomisinin başta Amerika olmak üzere dünya kapitalist sistemi ile bütünleşmesi süreci hızlanmıştır. Bu ortam içinde hazırlanan 1947 Planı (Vaner Planı), Türkiye'nin yeni önceliklerini yansıtmaktadır. Türkiye'de sanayileşmeden önce, dış piyasa adına iç piyasayı örgütlemek hedef olmalıdır. Ayrıca her şeyden önce, Türkiye, ulaştırma ve haberleşme ağıyla, her noktasına ulaşılabilen bir pazar niteliği kazanmalı ve öncelikle tarımsal yapı modernleştirilmelidir. Bu öncelikler, liberal 1950–1960 yılları politikaları için de yol gösterici olmuştur (Günçe, 1981: 117).

1950–1960 DP iktidarı, planlı ekonomiyi totaliter rejimlere özgü, komünizm ile özdeş tutmuş ve planlamayı tamamen reddetmiştir (Sezen, 1999: 166). Boratav: “DP'nin planlama reddiyesi, ideolojik bir tavırdan ziyade, olumlu uluslararası konjonktürün son bulmasının yol açtığı sorunları aşamamadan kaynaklanan bir çaresizliğin ifadesidir” görüşünü vurgulamaktadır (Avaner, 2006: 28). Ancak DP

yönetimi, iktidarının son döneminde plan hazırlığına girişmek zorunda kalmış ve 1958 yılında bu hazırlıkları yürütmek üzere Koordinasyon Bakanlığı kurulmuştur (Sezen, 1999: 166–167).

### 3.1.2. 1960 Sonrası Kalkınma Plancılığı

On yıllık DP iktidarı, 27 Mayıs 1960 askeri darbesiyle sona erdirilmiştir. DP dönemine duyulan tepkinin bir boyutu da plansız programsız bir ekonomik politika izlediğine ilişkindir. Bunu önlemenin yolu, ekonomiyi günöbirlik kararlardan, siyasi çekişmelerden kurtarmak, ulusal ekonomiyi bir disipline, plana bağlamaktır. Türkiye'nin içinde yer almaya çalıştığı Batı dünyası da her fırsatta planlamanın gerekliliğı üzerinde durmuştur. Bu yaklaşım içinde DP döneminde uluslararası finans kurumlarının dayatması sonucunda pek de istenilmeden başlatılan plan hazırlıkları kaldığı yerden, hızlandırılarak sürdürölmüş ve planın içeriğı, ilkeleri ve kapsamı belirlenmeden önce kurumsal altyapıya öncelik verilerek Başbakanlığa bağlı hükömete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmak görevi ile Devlet Planlama Teşkilatı 91 sayılı yasa ile 30 Eylül 1960 yılında kurulmuştur (Sezen, 1999: 172–173).

1961 Anayasası'nın İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni kenar başlıklı 41. maddesi ile planlama, bir devlet ödevi olarak yerini almıştır. Buna göre; “İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir”. İktisadî, sosyal ve kültörel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiğı önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir (Hanazay, 2006: 137).

Türk plancılığı 1930'lardaki sanayi planları, 1940'lardaki planlama girişimlerinin ardından 1960'larda yeni bir döneme girmiş ve ulusal hedef kalkınma, bunun aracı da anayasal bir zorunluluk olarak planlama olmuştur (Sezen, 1999: 197).

1960–1980 arası dönem, kalkınma plancılığının “altın devri”ni oluşturmaktadır (Ekiz ve Somel, 2005: 13).

Ayrıca 1960’lı yıllar, Türkiye’nin 1945 sonrası kalkınma umutlarını dış yardımlara bağladığı dönemin devamıdır. 1930’lu yıllarda planlama, ekonomik bağımsızlığın bir an önce sağlanması için başvuru içsel bir araç iken, 1960’larda planlama, dış yardımlardan yararlanmanın bir aracıdır, bu yardımların bir gereğidir. Ekonomik bağımsızlık hedefi yerini, uluslararası ekonomik işbirliğinden yararlanma hedefine bırakmıştır (Sezen, 1999: 174–177).

1960 sonrası planlı kalkınma süreci, birbirini izleyen “beş yıllık” üç dönemi kapsamak üzere on beş yıllık bir perspektif planının ilk dönemini oluşturan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulanmasıyla 1963’te başlamış ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulama süresinin bitim tarihi olan 1978’de sona ermiştir (Sencer, 1991: 36).

1963–1983 yılları arasında Türkiye dört plan yapmıştır. Plan, hedeflerinin gerçekleşmesinde iç kaynaklar kadar dış kaynaklara da umut bağlayan birinci plan dışında diğer planlar, sürekli dış kaynağa gereksinme duymakta ve bu gereksinmenin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır (Sezen, 1999: 198).

### **3.1.3. 1980 Sonrası Dönüşüm**

1974 sonrasında petrol fiyatlarındaki sıçramaya paralel olarak dünya ekonomisinin sürüklendiği durgunluk, 1979 yılının sonlarında Türkiye’de çok ağır bir ekonomik bunalım yaratmış, geniş halk kitlelerini ve sermaye sınıflarını derinden etkilemiştir. 1980 yılına gelindiğinde Türkiye, ekonomik bunalımın yanında bir siyasi bunalıma da sürüklenmiş ve böylece askeri bir darbeye 12 Eylül rejimine geçilmiştir (Boratav, 2006: 140).

1980 yılı, Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve siyasal tarihinde bir milat niteliği taşımaktadır. Bu niteliği kazandıran dönüşüm, birbirini tamamlayan ve birbirini ortaya çıkaran iki olaydan oluşmaktadır. Bunlar 24 Ocak 1980 istikrar programı ve 12 Eylül askeri darbesidir (Aslan, 1998: 107). Türkiye'nin hem siyasal hem de ekonomik yaşamında bir dönüm noktası olan bu yılda alınan ve 24 Ocak kararları olarak anılan "istikrar programı", kısa dönemli hedefleri içeren ekonomik önlemler paketinin ötesinde bir dönemin, bir felsefenin, bir iktisat politikasının sona erişini simgeler. Bu istikrar programı, ekonominin ve giderek devletin yapısını ve işleyişini, kalkınma stratejisinin amacını, araçlarını ve kurumlarını değiştiren köklü bir değişimin habercisi olmuştur. Bu kararlar ile Türkiye'nin karma ekonomi düzeninde korumacı, ithal ikameci politikalarla sanayileşmeye dayalı kalkınma politikası bir yana bırakılarak yerine, liberal politikaların öne çıktığı, dışa açık, ihracata dayalı yeni bir kalkınma stratejisi yürürlüğe konulmuştur (Sezen, 1999: 200, 201). Enflasyonun düşürülmesi, döviz ve dış ödemeler darboğazını aşmak için, dış dünya ile zorunlu ilişkinin bir fonksiyonu olarak neoliberalleşme eğilimleriyle 24 Ocak 1980 kararları, bu dönemde tek çözüm olarak ortaya konulmuş, devletin planlama faaliyeti yedeğe alınmıştır (Günçe, 1981: 128).

1970'lerin sonunda Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik koşullar (yüksek enflasyon, ödemeler dengesindeki açıklar, döviz yokluğu, ödeme tarihi gelmiş borçlar) kredi veren kuruluşlar olarak IMF ve Dünya Bankası'na, kamunun küçültülmesi, ekonominin serbestleştirilerek dışa açılması yolundaki yeni sağ politikaları Türkiye'ye kabul ettirme yönünde önemli bir koz vermiştir. Hazırlanan istikrar programında temel hedef, ekonomide serbestleşmeyi sağlamak ve ülkeyi dünya pazarına açmak ve bu temel hedefe ulaşmanın bir aracı olarak iç talebi kırmak ve özendirici önlemler almak yoluyla ihracatı artırmaktır (Sezen, 1999: 206–207).

Planlamanın, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale araçlarından biri olarak, ekonomiye tümüyle piyasa güçlerinin egemen olmasını hedefleyen yeni kalkınma anlayışında merkezi bir yerinin olamayacağı açıktır. Hukuksal açıdan planlamanın bu değişim sürecinden pek fazla etkilenmediği söylenebilir (Sezen, 1999: 240). 1982 Anayasası, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle

sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak görevini devlete vermiştir (DPT, 1991: 12). Ancak uygulamada durum farklılık göstermekle birlikte bu dönemde sorulması gereken temel bir soru; planlama, devletin toplumsal ve ekonomik süreci bilinçle yönlendirme aracı mıdır; yoksa devleti yeni sağ politikalar doğrultusunda yönlendirme, dönüştürme aracı mıdır (Sezen, 1999: 243)? 1980 sonrasında planlama, yeni sağ politikalar doğrultusunda devleti dönüştürme aracı olarak kullanılmıştır.

DPT, 1960'tan itibaren, ulusal kalkınmayı yönlendiren ve gerçek manada planlama yapan bir kuruluş olmuş, ancak 1980 sonrası bu rolünü terk etmiştir (Aslan, 1998: 117). 1980 sonrası DPT, temel işlevi olan plancılık ve hükümete danışmanlık yapmaktan uzaklaşmış, yürütmeye ilişkin görevler üstlenmiştir. Bu dönemde DPT'nin planlama işlevi göstermelik planlar yapmakla sınırlı kalmış, teşviklerin dağıtıldığı bir örgüt haline gelmiştir (Aslan, 1998: 111).

1987 tarihli ve 304 sayılı KHK ile DPT'de Yüksek Planlama Kurulu, salt bir siyasal organ niteliği kazanmıştır (Sencer, 1991: 52). 1980 sonrası ekonomik model ile DPT, piyasaya terk edilen ekonomiyi genel düzeyde izleyen, özel kesime destek olan, sektörel planlamayı terk ederek yerine proje temelli yapı öngören, uluslararası finans örgütlerinin isteklerini ekonomiye adapte eden bir görünüm kazanmıştır (Aslan, 1998: 117–120). DPT'nin kuruluş ve görevleriyle ilgili yedi tane KHK çıkarılmıştır. Bu KHK'ler dönemi DPT'nin kurum olarak plancılık görevlerinin devre dışı bırakılmasında etkili olmuştur (Ekiz ve Somel, 2005: 17).

1930'lu yılların sanayi planlarının ardından 1940'lı yıllarda bir tür gel-git yaşayan, 1950'li yıllarda ise planlamadan uzaklaşan Türkiye'nin 1960 sonrasında planlamayı kurumsallaştırmasında, planlamayı o dönemde tüm azgelişmiş ülkeler için bir kalkınma aracı olarak sunan ABD'nin, Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların rolü açıktır. 1980'lerde ise yaygınlaşan sağ politikalarla birlikte dış çevreden Türkiye'ye kalkınma umudu yerine dışa açılma ve dünyayla bütünleşme

umudu aşılarmaya başlanmıştır. 1980 sonrasında Türkiye'nin ekonomik sürecinin yönünü belirleyen kalkınma planlarından daha çok Dünya Bankası ve IMF'nin yapısal uyarlama politikalarıdır. Yapısal uyarlama politikaları, kredi veren kuruluşlar tarafından birçok azgelişmiş ülkeye, yeni kredi açmanın koşulları olarak benimsetilmeye çalışılan politikalar setidir ve bu politikalar, az gelişmiş ülkelere açılan kredilerin şartlılık ölçütleri ile uygulamaya koyulmuştur. Türkiye'de 24 Ocak kararlarının kaynağını oluşturan IMF istikrar programıyla başlatılan yapısal uyarlama süreci, bir yandan Dünya Bankası'nın ekonominin geneline ilişkin makro düzenlemelerin yapılması koşuluna bağlanan yapısal uyum kredileri ve bir yandan da sektörel uyum kredileri ile sürdürülmüştür (Sezen, 1999: 250–251).

1979 yılında yürürlüğe giren Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, ülkenin içine girdiği ekonomik bunalımın bilincinde olmakla birlikte, daha önceki planların genel stratejisi olan içe dönük sanayileşme stratejisini korumuştur. 1979–1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, hızlı bir sanayileşme ve buna kaynak sağlayacak kurumsal düzenlemeleri ve dış satımda önemli atılımları gerektiren bir plandır ve Türkiye'nin daha da kendine yeter bir duruma gelmesini öngörmüştür. Ancak plan, istikrar programının birçok hedefi ile çatışmaktadır. Türkiye'nin kalkınma ve dış ticaret stratejisinde köklü bir değişimin habercisi olan 24 Ocak 1980 tarihinden başlayarak bu plan uygulama şansını yitirmiştir. 1983'ten sonraki dönem, plan ve planlamayı pazar kurallarının serbestçe işlemesine engel sayan bir anlayışla ele alan yıllar olmuştur (Sencer, 1991: 40–45).

Ekonomik bunalım nedeniyle uygulanamayan Dördüncü Planın ardından, Türkiye'nin dünya ekonomisiyle entegrasyonunu amaçlayan yeni iktisat politikalarının yansımalarını Beşinci ve Altıncı Planlarda görmek mümkündür. Beşinci Planın temel hedeflerinde de belirtildiği gibi ekonomik ve sosyal istikrar, enflasyonla mücadele, serbest rekabet ortamının tesisi, kamu yatırımlarının alt yapı, konut, turizm vb. alanlara kayması, yatırım önceliklerinde ise imalat sanayisinde ihracata yönelik dallara ağırlık verilmesi, daha önceki planlarda yer almayan, yeni ekonomik/politik gidişata uygun hedeflerdir. (Özkaplan, 1994: 18–19).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın gerek stratejisi, gerekse ana ilke ve hedefleri istikrar programı ile son derece benzerlik göstermektedir. İstikrar programının belli başlı amaçlarına Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda önemli bir yer verilmiştir. Rekabete dayalı serbest piyasa düzenine ve özel girişimciliğe verilen önem planın ana ilkelerinden biridir. Ekonominin dünya ekonomisi ile bütünleşmesi ve giderek ihracat ekonomisi olması ve sağlıklı bir dış ödemeler dengesine ulaşmak amacı doğrultusunda, ürün kalite ve maliyeti ve verimliliğin uluslararası düzeye ulaştırılması genel hedef ve ilke olarak benimsenmiştir. Büyümenin fiyat istikrarı ile birlikte gerçekleştirilmesi de hedefler arasındadır (Şenses, 1983: 388–391).

1990–1994 döneminde Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Beşinci Plan'ın hedeflerinin daha geniş bir açılımını içermektedir. Plan, kurgusunu, devletin özelleştirme yoluyla üretimden çekilerek, temel işlevinin yönlendirme ve özendirme işlevleriyle sınırlandırıldığı, büyümenin motor gücünü özel sektörün oluşturduğu, serbest rekabet ortamında, uluslararası entegrasyonu hedefleyen bir ekonomik yapı üzerine inşa etmektedir (Sezen, 1999: 264). Plan, daha önceki planların genel politikasından açıkça ayrılarak kalkınmada ve uluslararası bütünleşmeye olanak verecek bir ekonomik yapının oluşturulmasında özel kesime öncelik tanımıştır. Plana göre, büyümenin serbest rekabet ortamında ve özel kesimin dinamizminden azami ölçüde yararlanarak gerçekleştirilmesi, iktisadi faaliyetlerde kamunun yönlendirici ve teşvik edici olması, uluslararası bütünleşmeye imkân verecek bir yapının oluşturulması esastır (Sencer, 1991: 49).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türk planlama tarihinde yeni bir kırılma noktasını oluşturur. Öncelikle, 1960 sonrası tüm planların kitap baskısında, planı hazırlayan, onun sahibi kurum olarak DPT'nin adının yer alması geleneği terk edilmiştir. Ayrıca sektörel planlama geleneği de terk edilerek, planda ekonomik sektörler kaybolmuştur. Planda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, finans ve yerel yönetimler konuları reform başlığı altında düzenlenmiştir. Planın kapsamı daraltılmış ve bağlayıcılığın vazgeçilmiştir. Artık kalkınma planları kamu ya da özel sektör ayırımı yapmaksızın tüm sektörler için yol göstericidir (Sezen, 1999: 267–273).

Önceki kalkınma planları döneminde sektörel gelişmeyi hedefleyen, coğrafyayı göz ardı eden yaklaşım bu planla terk edilerek bölge ve il planlaması benimsenmeye başlanmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, tamamen bölge planlamasını ve onun altındaki il planlamasını hedef almıştır. Bu yaklaşım dünya ile birlikte hareket etme, serbest piyasa ve dışa açılmanın bir sonucudur (Narinoğlu, 2007: 59).

#### **3.1.4. 2000 Sonrası Planlamada Yeniden Yapılanma**

2000’li yıllarda ekonomik reform projesi, mali ve kamu sektörü uyum projesi adı altındaki kredilerle ekonomideki yapısal uyarlama sürdürülmektedir (Soyak, 2003: 180). Toplumsal dönüşümü öngören uzun vadeli gelişme stratejisinin (2001–2023) ilk beş yıllık dönemini kapsayacak olan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001–2005), Türkiye’de toplumun yaşam kalitesinin artırılması, Türkiye’nin dünya hâsılasından daha çok pay alması, AB üyeliği perspektifinde dünya ile bütünleşmenin hızlandırılması, dünyada ve bölgesinde daha etkin bir güç haline gelmesi amaçlanmaktadır. Plan, makro ekonomik istikrarın sağlanmasını, rekabetçi bir ekonomik yapının geliştirilmesi yoluyla sürdürülebilir kalkınmayı, etkin bir kamu yönetimi ve adalet sistemini, insan kaynaklarının geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu hedefler doğrultusunda plan, kamu açıklarının azaltılmasına ve özelleştirmenin hızlandırılmasına, rekabetçi bir ortamın geliştirilmesine, doğudan yabancı sermaye yatırımlarının artırılmasına öncelik verecektir (DPT, 2001: 7–9).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın makro ekonomik politikalar, hukuki ve kurumsal düzenlemeler, sosyal ve ekonomik sektörlerle ilgili gelişme hedef ve politikaları tümüyle IMF’ye verilen Niyet Mektubu taahhütleri doğrultusunda düzenlenmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, tek merkezli ulusal kalkınma planı yanında bölgesel gelişimi benimseyerek alt ölçekli planlama yöntemini getirmiştir (Narinoğlu, 2007: 59, 60).

Sekizinci Plan döneminde, Kopenhag kriterlerine uyum sağlanmasına ve AB Müktesebatı'nın benimsenmesine yönelik tedbirler alınması öngörülmüştür. Bu doğrultuda planda yer alan hedefler ve ilkeler doğrultusunda DPT tarafından Ulusal Program uygulamaya konmuştur. Programda AB Müktesebatı'na uyum sağlanması için mevzuatta ihtiyaç duyulan değişiklikler, yenilikler ve oluşturulması gereken yeni kurumlar ile bu düzenlemelerin gerektireceği finansman ihtiyacı belirlenmiştir. Programda Türkiye'nin kendi önceliklerinin yanı sıra AB'nin öngöreceği katılım önceliklerine ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir (ekutup.dpt.gov.tr, 2000).

1980 sonrası ekonomi yönetiminin ve iktisat politikalarının köklü değişimiyle, uluslararası kredi anlaşmaları ve taahhütler yoluyla Türkiye'nin altına girdiği yükümlülüklerin bir sonucu olarak geliştirilmiş olan, Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004–2006), kalkınma plancılığı sistematiğini kökten değiştiren bir belge olmuştur. Hazırlanmasında çeşitli kamu kurumları ve sivil toplum örgütlerinin yer alması öngörülen bu planla Türkiye'nin AB'ye uyumu çerçevesinde mali yardımların programlanması için stratejik bir çerçevenin oluşturulması amaçlanmıştır (Ekiz ve Somel, 2005: 19). Bu planın orta vadeli gelişmenin amacı kapsamındaki öncelikler arasında ekonomide etkinliği ve şoklara karşı dayanıklılığı artıracak yapısal reformların hızlandırılması öngörülmüş ve bu önceliğe göre; “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında; kamu kurumlarının fonksiyonlarının ve teşkilat yapılarının gözden geçirilmesi, kuruluş düzeyinde stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi uygulanması, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, kamu hizmetlerinde vatandaşın taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumu, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır” (DPT, 2003: 75).

Ayrıca, ön ulusal kalkınma planı, kamu kaynakları kullanımında etkinliği artırmak ve sonuçlara odaklı bir yaklaşım içinde toplumun taleplerini karşılamak için, ulusal politikalar çerçevesinde kuruluş düzeyinde stratejik planlama yapılması için gerekli kapasite oluşturulacağını belirtmiş, DPT'nin yönlendiriciliğinde, pilot kuruluşlar stratejik planlarını 2004 yılında tamamlayarak 2005 yılı bütçe tekliflerini bu stratejik planlarına uygun olarak yapacakları öngörülmüştür (DPT, 2003: 92).

Temelde beş yıllık kalkınma planlarıyla ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla oluşturulan kalkınma stratejisi, Ön Ulusal Kalkınma Planı ile birlikte değiştirilmiş ve buna bağlı olarak; uzun vadeli strateji, orta vadeli strateji ve AB ile uyum çerçevesinde Ön Ulusal Kalkınma Planı kalkınma stratejisi kurgulanmıştır. Bu stratejinin hedefleri; istikrarlı büyüme, yapısal reformların sürdürülmesi, özelleştirme, etkin ve şeffaf kamu yönetimi, bankacılık reformu, piyasanın güçlendirilmesi için düzenleyici kurulların etkinliğinin artması, özel sektörün rolünün artmasıdır (Ekiz ve Somel, 2005: 19, 20).

Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak tasarlanmış, bu nedenle plan dönemi, AB mali takvimi dikkate alınarak 2007–2013 yıllarını kapsayacak şekilde yedi yıllık olarak belirlenmiştir. 2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının bir sonucu olarak, piyasaların daha etkin işleyişine imkân verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır (DPT, 2006: 11, 12).

Bu planla iktisadi planlama, ulus devletin ekonomideki düzenleyici gücünün tasfiye edilmeye başlamasıyla niteliksel bir dönüşüme uğramaya başlamıştır. Kapsam olarak bütüncül kalkınma planlamasından stratejik planlamaya doğru bir kayış eğilimi ortaya çıkarken, planlamanın niteliği ulusaldan uluslar üstüne kaymıştır (Soyak, 2003: 171).

1980'den sonra uluslararası piyasaların eğilimlerine bağlı olarak bir inşa süreci yürütülmeye çalışılmış ve buna bağlı olarak da yapısal uyarlama politikalarıyla beraber kalkınma plancılığının siyasi karar mekanizmaları üzerindeki gücü ve bütünlüğü yok olmuştur. Bunun yerini zamanla stratejik planlama almıştır (Ekiz ve Somel, 2005: 23–24).

Stratejik planlama ile birlikte geleceğin belirsizliği önem kazanmış, doğal olarak da planlar esnek bir yapıya dayanmak ve gelişmelerin seyrine göre sürekli yenilenmek durumunda kalmıştır. Planlama çevreye uyum sağlamanın bir aracı haline gelmiştir. Bu çerçevede sayısal hedeflerden ziyade nitel hedeflere ve özellikle çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği hukuki ve kuramsal altyapı değişikliklerine özel önem verilmektedir. Bu sürecin Türkiye’de ulusal kalkınma planlarına yansımaları ise IMF, Dünya Bankası ve AB’nin öngördüğü hukuki ve kurumsal düzenlemelerin sorgulanmadan kabul edilmesi ve planın uluslararası finans kurumlarının amacına hizmet etmeye yönelik bir aygıt dönüşmesidir (Soyak, 2003: 172).

## İKİNCİ BÖLÜM

### BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA

Kapitalist üretim/yaşama biçiminin birey ve toplum için en ideal örgütlenme biçimi olduğuna ilişkin yargı/inanç, devresel bunalımlar nedeniyle sarsıntıya uğradıkça planlama gibi araçlara başvurma gerekliliği, sistemin esnekliğini ve yeniden üretimini sağlamada işlevsel bir rol oynamaktadır (Özkaplan, 1994: 18). Devletin elindeki planlama kurumu, gelişme sürecine yön vermenin en stratejik aracı olarak görülmüştür. Bu nedenle 1980 sonrasında devlet merkezli gelişme stratejileri yerine; piyasa merkezli stratejileri yerleştirme sürecinde uzun vadeli ve kapsamlı planlama anlayışları yerini parçacı, kısa erimli ve eğilimleri değiştirmektense düzenlemeye çalışan yeni planlama anlayışına bırakmıştır (Şengül, 2002: 8- 9).

1980’li yıllardan itibaren batıda uygulanmaya başlayan ve Türkiye’yi de etkisi altına alan neoliberal politikalarla birlikte ortaya çıkan küreselleşme olgusu çerçevesinde, özelleştirme politikaları ve uygulamaları baskın olmaya başlamış ve böylece genelde merkezi devlet yapısı, özelde de yerel yönetimler ve büyükşehir yönetimlerinin yapılanması değişime uğramıştır. Gerek ulusal ekonomi gerekse yerel düzeyde büyükşehir belediyeleri BM, Dünya Bankası, IMF ve DTÖ gibi küresel örgütlerle eşgüdümlü bir şekilde çalışmaya başlamıştır (Olgun, 2006: 111).

Metropolitan yönetimde yaşanan stratejik planlama dönüşümüyle amaçlanan; rekabet ve işbirliği süreçlerini devreye sokarak piyasa modeline dayanan yerel ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesidir. Orta ve uzun vadeli hedefleri stratejik planlarında somutlaşan büyükşehir belediyelerinin bu hedeflerini gerçekleştirme durumlarına göre başarı düzeyleri belirlenecektir (Erençin, 2007b: 1–2).

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama anlayışının ele alındığı bu bölümde öncelikle yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, AB, IMF ve Dünya

Bankası'nın Türk kamu yönetiminde stratejik planlamanın ortaya çıkışına etkisi üzerinde durulmuş ve stratejik planlamanın mevzuattaki yeri anlatılmıştır. Yerel yönetimlerde planlama ve yerel planlamada yeniden yapılanma konularına yer verilmiştir. Bir yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediyelerinin küreselleşme sürecindeki yeri ve önemi üzerinde durularak bu süreçte stratejik planlama geçiş anlatılmıştır. Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine değinilerek, stratejik planlamanın büyükşehir belediyeleri için faydalarına ve uygulama sorunlarına yer verilmiştir.

## **1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ**

1980 sonrası süreçte ve özellikle 1990 sonrasında bütüncül ve merkezi ulusal kalkınma planlaması anlayışının oldukça zayıfladığı ve etkinliğini kaybettiği gözlenmektedir. Bu dönemde DPT kamu yatırımcı kuruluşlarından gelen kamu projelerine yalnızca bütçe tahsis etmek ile görevlendirilmiştir, bu bütçenin hangi projelere harcanacağı noktasında kuruluşlar, serbestçe karar verir olmuşlardır (Sezen, 1999: 132). Uygulamada bu yapının Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na yansıtılması, stratejik planlama anlayışıyla hazırlanan ilk kalkınma planını ortaya çıkarmıştır. Bu planda iktisadi sektörler kaybolmuş, uluslararası kurumların sunmuş olduğu hukuki ve kurumsal düzenlemelere uyum sağlamak adına özellikle sosyal sektörlerle yönelik temel yapısal değişim projeleri plan metnini oluşturmuştur. Kalkınma planlamasında stratejik planlama anlayışının kullanılması, kalkınmacı sosyal devletin tasfiyesi ve neoliberal minimal devlet anlayışının hakim kılınması sürecini desteklemektedir. Türkiye'de kalkınma planlaması yaklaşımında ortaya çıkan bu tercihin dinamikleri ise ulusal değil, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kurumlarının bütüncül ve sektörel kalkınma planlaması anlayışının süresini doldurduğu yönündeki dayatmalarıdır (Soyak, 2005: 4-5).

Kalkınma planlarının içeriğine yerleştirilen piyasacı anlayış, kamu kurumlarında stratejik planlama uygulaması aracılığıyla hayata geçirilmiştir. Stratejik planlama, kamu hizmetleri ile elde edilecek “sonuçlara odaklı”, “katılımcı”, kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan veya bunlardan yararlananları “müşteri” olarak gören ve maliyetlendirmeyi içeren bir yaklaşıma sahiptir (DPT, 2006).

### **1.1. Stratejik Planlamanın Düşünsel ve Kurumsal Dayanakları**

Küreselleşme süreciyle serbest piyasa ekonomisi ve tek pazar idealini işleyen neoliberal tezler, liberalleştirme ve özelleştirme politikalarıyla devletin iktisadi gücünü zayıflatmış ve ulusal iktisat politikası araçlarının ulus devletin elinden alınıp ulusüstü kurumlara aktarılmasında etkili olmuştur. Bu politikaların küresel ölçekte uygulayıcısı merkez kapitalist ülkelere ait çok uluslu şirketlerin hesabına çalışan IMF, Dünya Bankası ve DTÖ gibi kuruluşlardır. Bu süreçte iktisadi planlama, ulus devletin ekonomideki düzenleyici gücünün tasfiye edilmesiyle niteliksel bir dönüşüme uğramıştır. Kapsam olarak bütüncül kalkınma planlamasından stratejik planlamaya doğru kayış eğilimi yaşanırken, planlamanın niteliği de ulusaldan uluslarüstüne geçmiştir. 1980 sonrasında devletin yeniden yapılandırılması ve serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde IMF, Dünya Bankası ve AB’nin dayattığı kurumsal ve hukuki düzenlemelerle hayata geçirilen stratejik planlama ile planlama, çevreye uyum sağlamanın bir aracı haline dönüşmüştür (Soyak, 2003: 171–180).

Yeni sömürgeci anlayışın araçlarından biri olan ve bu çerçevede kamu yönetimini işletme yönetiminin anlayış ve teknikleriyle yönetme temeline dayanan yeni kamu yönetimi yaklaşımının uygulama araçlarından stratejik planlama, gelişmekte olan ülkelere uluslararası finans kurumları tarafından kredi verme koşulu olarak sunulmuştur.

### 1.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı

Neoliberal ideolojinin yükselişi ile kamu yönetimi alanında yeni arayışlar “kamu işletmeciliği” adı altında 1970’lerdeki krize siyasal bir cevap olarak sunulmuş ve yaklaşım, başlangıçta krizden ilk etkilenen ülkelerde; İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya’da reform programları adı altında uygulama alanı bulmuş ve küresel düzeyde yaygınlık kazanmıştır (Güzelsarı, 2004: 4).

1980’li yıllarda neoliberal ideoloji minimal devlet, optimal devlet söylemleri altında sosyal devlet kurumlarının özelleştirme, deregülasyon ve liberalizasyon uygulamaları ile tasfiye edilmesini savunmaktadır. Bu tasfiye sürecinin perdelenmesi ve toplumsal alanda meşruluk kazanması noktasında devreye giren kamu işletmeciliği yaklaşımı, şirket mantığında işleyecek bir devlet yapılanmasını öngörmektedir (Güzelsarı, 2004: 19). Yaklaşım, yönetim birimlerinin merkeziyetçi anlayıştan uzak yapılandırılmasını, yönetimin başarısını ölçmek için kimi araçların ve standartların geliştirilmesini, yönetim birimleri arasında rekabet duygusunun yerleştirilmesini ve özel kesimdeki yönetim araçlarına başvurmayı gerektirir (Reichard, 1993’ten aktaran; Mengi, 1997: 507–508).

OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar olarak liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme, bürokrasiden kaçınma, bütçe reformu, performans ölçümleri, işletme türü yönetim, yönetimde saydamlık, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi unsurlarla kamu işletmeciliğinin uygulanmasını olanaklı kılmaktadır (Güzelsarı, 2004: 4).

Kamu kurumlarını işletme yönetimi teknik ve değerleriyle yönetmeyi amaçlayan yeni kamu işletmeciliğinin bir parçası olan stratejik planlama, kamu kuruluşlarına rekabet düzeylerini artıran bir araç olarak sunulmaktadır (Akdoğan, 2006: 4–5).

### 1.1.2. Avrupa Birliği

Türkiye'nin AB'ye uyum süreci, 1980'lerle birlikte planlama yazınında önemli bir yer tutan ve Avrupa ülkelerinde popülerlik kazanan stratejik planlama anlayışına geçişı hedefleyen yasal düzenlemelerin ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur (Ekiz ve Somel, 2005: 121- 124).

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da (24.07.2003 tarihli Mük. 25178 Sayılı Resmi Gazete) aşırı merkezizyetçi bir yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşlarının genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale geldikleri tespiti yapılmış ve kamu idaresi düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda idarelerin varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecekleri, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecekleri, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekleri belirtilmiştir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan stratejik planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacağı, planlama sürecine ilgili tüm tarafların dahil edileceği açıklanmıştır. Kamu idarelerinin stratejik planlarının hazırlanması sonrasında idare bütçelerini bu planlara dayalı olarak oluşturacakları, stratejik planların idare bütçelerine temel oluşturacağı belirtilmiştir (belgenet.com.tr, 2003).

Kamu Yönetiminden Sorumlu AB Bakanlıklarının işbirliği sonucu ortaya çıkan, 2006 yılında kamuoyuna sunulan Ortak Değerlendirme Çerçevesi'nin amaçlarını gerçekleştirmek için dokuz kriter belirlenmiştir. Bu kriterlerden ikincisi olan stratejik planlamada “kuruluş, misyon ve vizyonunu, kamu politikaları, hedefleri ve diğer paydaşların gereksinimleriyle uyumlu, kaynak ve süreçlerinin sürekli iyileştirme anlayışı çerçevesinde paydaş odaklı net stratejiler aracılığıyla uygular” ifadesi yer almaktadır (DPT, 2006).

AB'ye uyum sürecinde Türkiye'deki kalkınma planlaması anlayışını köklü bir şekilde etkileyebilecek bazı yapısal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Dokuzuncu

Kalkınma Planı, AB'nin istediği ulusal kalkınma planı ile Türkiye'nin kalkınma planı arasında uyum sağlamak üzere oluşturulmuştur. Yukarıdan aşağıya doğru işletilen merkezi nitelikli ulusal kalkınma planlaması fikri ve eyleminden zaten 1990'ların başından itibaren tamamen uzaklaştırılmış olan DPT için 2000'li yıllarda Dokuzuncu Kalkınma Plan'ı ile yeni bir kurumsal kimlik edinme süreci başlamıştır. Soyak'a (2005: 3) göre; "Ağırlıkla AB kaynaklı fonların dağıtımında havuz görevi yapan bir proje değerlendirme kurumu niteliği kazanmış ve çözülme sürecine girmiş olan DPT, bütüncül ulusal kalkınma planlaması anlayışından uzaklaşmış; artık çok parçalı, planlar ve projeler kompleksi sürecine girmiştir".

AB, 1999 yılında aday ülkelere ilettiği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, ülkelere "Ön Ulusal Kalkınma Planı" hazırlamalarını istemiş ve Kasım 2002 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan İlerleme Raporu'nda, ülkemiz için 2004–2006 yıllarını kapsayan ve bölgesel kalkınma stratejilerini de içeren bir Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanması vurgulanmıştır. 22.12.2003'de Yüksek Planlama Kurulu Kararı'yla Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004–2006) kabul edilmiştir. Plana göre on iki bölgenin istihdam düzeyi ve rekabet gücünün artırılması yoluyla, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlanmaktadır. Bu plan doğrultusunda "kalkınma ajansları" oluşturulmuştur. Bu kalkınma ajansları ile bölgelerde hem ekonomik hem de politik açıdan yeni tip bir sosyo-ekonomik yapılanma oluşmakta, gelişme odakları olacak bu yeni bölgeler, küresel rekabete ve yabancı sermaye yatırımlarına açılmakta kullanılacaktır. AB'ye uyum sürecinde oluşturulan bu ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu örgüt DPT Müsteşarlığı'dır. Ön Ulusal Kalkınma Planı ile uygunluğu aranan stratejik planlar, AB doğrultusunda oluşturulacak yeni plan bölgelerinin ve birimlerinin küresel sermayeye açılmasına hizmet edecektir (Altaban ve Duygulu, 2004).

Bununla birlikte AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (abgs.gov.tr, 2003) ile Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (dpt.gov.tr, 2001) kamu yönetiminde stratejik planlama, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmıştır.

2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı'nın<sup>1</sup>, İdari Reform Bölümü'nde "Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş" başlığında kuruluş düzeyinde stratejik planlama anlatılmıştır.

### 1.1.3. IMF ve Dünya Bankası

1980'lerden sonra; hantal, kaynakları yutan, beceriksiz bir kurum olarak görülen devletin yapısal uyarlama politikaları doğrultusunda küçültülmesi amaçlanmıştır. Yapısal uyarlama politikalarının gündemde olduğu dönem, Güler tarafından "küresel sömürgecilik" dönemi olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde az gelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki ekonomik ilişkiler değişiklikler göstermiş ve ilişkilerde "dış yardım", "doğrudan yabancı yatırım", "istikraz ve kredi" ve "karma ortaklıklar" gibi araçlar ortaya çıkmış ve güçlü uluslararası kuruluşlar oluşturulmuştur (2005: 28).

Temel amacı, ülkeleri dünya pazarıyla bütünleştirip küresel iktisadi büyümeyi mümkün kılmak olan Dünya Bankası'nın 1980'lerin başından itibaren, "yapısal uyum programları" ile borç verdiği ülkelere müdahale araçları genişlemiş ve böylece ülkelerin ekonomi politikalarını dolaylı da olsa etkileme yolu daha da fazla açılmıştır. 1989'da yeni dünya düzeninin en önemli aktörlerinden biri haline gelmesiyle, Banka'nın kredi verdiği ülkeler üzerindeki etkisi giderek artmıştır. Borçlu ülkelerle imzalanan anlaşma metinleri, bu ülkelerin izleyeceği siyasal yollara ilişkin oldukça kapsamlı koşullar içerecek kadar değişikliğe uğramıştır. Bu şekilde Banka, açtığı kredileri borçlanan ülkelerin genel iktisadi yapısında kökten değişiklikleri dayatma yolunda bir kaldıraç olarak kullanma olanağı kazanmıştır. Ekonomik yapıya ilişkin koşulların yanı sıra, borçlu ülkelerin siyasal ve hukuki yapılarında radikal değişiklikler öngören koşulları da bu ülkelerle imzaladığı anlaşma metinlerine dahil etmeye başlamıştır (Bayramoğlu, 2002: 87-88).

---

<sup>1</sup> Yüksek Planlama Kurulu'nun 14 Ağustos 2003 Tarih ve 2003/31 Sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.

Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için devlet mekanizmasında yaşanan dönüşümlerin niteliğini ve hızını belirlemede dış koşulların etkisi oldukça büyüktür. Türkiye’de yaşanan dönüşüme niteliğine veren kuruluşlar olarak IMF ve Dünya Bankası gösterilmektedir. Dünya Bankası, vereceği kredileri kimi düzenlemelerin yapılması koşuluna bağlamıştır. Yeni iktisat politikasına geçişin resmi belgelerle ortaya konduğu 1980 yılı, aynı zamanda Dünya Bankası ile Mart ayında yapılan koşullu kredi anlaşmasına sahne olmuştur. İlki, Mart 1980’de, beşincisi de 1984’de yapılan yapısal uyum kredileri ile Dünya Bankası, ekonominin geneline ilişkin makro düzenlemelerin yapılması koşulunu getirmiştir. Yapılan anlaşmaların temel hedefinin kamu kesiminin küçültülmesi ve ülke pazarının dışarıya açılması olduğu belirtilmektedir (Sezen, 1999: 250–251). 1980 sonrası dönemde, devletin etkinliğine paralel olarak yükseliş gösteren planlama anlayışı devletin düşüşüne paralel olarak çözülme sürecine girmiş ve etkinlikten uzaklaşmıştır. Dünya Bankası’nın *From Plan to Market* adıyla yayımlanan raporu bunun açık göstergesidir (Keleş, 2004: 6).

Dünya Bankası, hem kriz ortamında devreye girerek kredi sağlamakta, hem de siyasi kadroları reformların önünde bir engel kabul ederek bu engeli aşma çabası göstermektedir. Türkiye ile Dünya Bankası arasında 1950 yılından günümüze kadar 170 tane kredi anlaşması yapılmıştır. Bu krediler, 1980’lerden sonra doğrudan devlet örgütlenmesine odaklanmıştır. Bunun yanında, reformların önündeki siyaset engelini aşılmasında, toplumsal muhalefet, siyasal kadrolar ve genel bürokratik birimleri “uyarlamaya ortak etme” politikası ve seçilmişlerin desteğinin sağlanması görüşü benimsenmiştir (Güler, 2005: 144–145).

Aksoy (1998: 4), yeni sağ, “ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen ve tanımlayan çerçeve bir kavram” olarak tanımlamaktadır. Yeni sağ ve yeni sağın şekillendirdiği yeniden yapılandırma gibi yaklaşımlar öncelikli olarak gelişmiş kapitalist ülkelerin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlamaktadır. Fakat bu sorunların çözümü ve karşılaşılan krizlerin atlatılması, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin küreselleşen sermayeye ulusal ve yerel düzeyde dahil olmaları ile mümkündür. Bu

noktada, IMF ve Dünya Bankası devreye girmekte ve dahil olma sürecinde belirleyici olmaktadır (Aksoy, 1998: 4).

2001 yılında yayımlanan Dünya Bankası ve Türkiye'nin 2000 yılında hazırladığı PEIR- Kamu Harcamaları Gözden Geçirme Raporu'nun hazırlanmasındaki amaç Türkiye'deki harcama sisteminin ne kadar mali disiplin, stratejik öncelikler ile kaynakların etkili ve ekonomik kullanılması amaçlarına yönelik olduğunu tespit etmektir. Bu rapor sonucunda kamu idarelerinde politika oluşturma kapasitesinin zayıf olduğu ortaya çıkmış ve bu sorunun çözümüne yönelik olarak da DPT Müsteşarlığı tarafından Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanarak kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur (Dinçer v.d., 2006: 2).

Stratejik Planlama sürecine temel oluşturacak bir diğer kaynak ise PFPSAL (I, II, III) (Public Financial Problematic Structural Adjustment Loan)'dır. Bu, bir proje kredisi olmaktan çok bütçe desteği olarak görülmektedir ve bu desteğin kullanılma koşullarından biri de stratejik planın yapılmasıdır (Dinçer v.d., 2006: 2). Türkiye'de stratejik planlamanın kamuda uygulanmasının gündeme gelmesi mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur. PFPSAL, finans ve kamu sektörlerinde Türkiye'nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri içermektedir. Bu taahhütler, makro ekonomik çerçeve, bankacılık reformu ve kamu sektörü reformudur. Kamu sektörü reformu kapsamında da "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu" yapılması öngörülmektedir. "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu"nın bir ayağı da kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik planlamanın hayata geçirilmesidir (DPT, 2006: 2, 3).

Onaylanan PFPSAL III sonradan PPDPL' ye dönüşmüştür. PPDPL- Program Amaçlı Kamu Sektörü Kredisi bir diğer referans noktası olarak görülmektedir. PPDPL için öngörülen koşullardan biri de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkarılmasıdır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun

ıkarılması aynı zamanda AB Ulusal Programı yükümlülüğü içinde de yer alıyordu. Stratejik planlamanın idari boyutu ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda ele alınmıştır (Dinçer v.d., 2006: 2).

Dünya Bankası ile yapılan anlaşmanın hedefleri özetle şunlardır (Gülen, 2006: 20):

- Bütçe kapsamının bütün kamu sektörünü kapsayacak şekilde genişletilmesi
- Mali işlemlerde saydamlığın artırılması,
- Devlet muhasebe sisteminin geliştirilmesi,
- Denetimin ve kontrol araçlarının kapsamının genişletilmesi,
- Bütçe tasnifinin ve raporlamasının geliştirilmesi,
- Kamu harcamalarının denetimi bağlamında Sayıştay'ın AB'ye uyum sağlaması,
- Performansı geliştirmenin bir aracı olarak harcamacı kuruluşlara daha fazla takdir yetkisi verilmesi,
- AB'nin direktiflerine uyumlu yeni bir ihale kanunu çıkarılması,
- Sürdürülebilir borç yönetiminin yanı sıra garantiler ve diğer şartlı yükümlülükler için uygun bir Kamu Finans ve Borç Yönetim Yasası ıkarılması.

## 1.2. Stratejik Planlamanın Mevzuattaki Yeri ve Gelişimi

Türkiye'de kamu yönetimi alanında 1990 sonrasında yaşanan değişim; merkezi yönetim, yerel yönetim, mali yönetim, personel yönetimi gibi geniş bir alanı kapsamakta ve pek çok yasal ve kurumsal düzenlemeyi içermektedir. Bununla birlikte, reformun bütününü 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı üzerinden değerlendirmek mümkündür. Taslak ile gerçekleştirilmek istenen önemli değişiklikler şunlardır (Erkan, 2008: 65):

- Kamu yönetiminde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun aktarılabilmesi için bakanlıkların çoğunda merkeze bağlı taşra teşkilatlarının kaldırılması öngörülmüş, bu hizmetlerin il özel idareleri ve belediyeler kanalıyla yürütülmesi amaçlanmıştır.
- Yatay örgüt yapısını tüm kuruluşlarda oluşturmak üzere idari kademelerin sayısının üçe indirilmesi öngörülmüştür.
- Denetim sistemi performans denetimi ve iç denetim odaklı olarak yeniden yapılandırılması tasarlanmıştır.
- Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri kaldırılarak yerine kurulacak olan Strateji Geliştirme Kurulu ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarının kurumların stratejik plan hazırlama işlevleri yerine getirmesi öngörülmüştür.

Türkiye’de kamu yönetiminde performansa yönelik bütçe uygulamalarında stratejik planların hazırlanması bir zorunluluk olmuştur. Performans esaslı bütçeleme çalışmaları sürerken, İçişleri Bakanlığı, “İyi Yönetimin Geliştirilmesi” konu başlığı ile Mayıs 2002 tarihinde mülki ve yerel idarelere gönderdiği yazıda “Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı” adıyla kapsamlı bir programın uygulamaya konulduğu belirtmiştir. Bu program kapsamında; Bakanlık merkez ve taşra birimleri ile valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler yürüttükleri kamu hizmetlerinin sunumu ve personelin performansını geliştirmek için vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını dikkate alarak ve katılımcı bir anlayışla hedeflerini belirleyecek ve bu hedeflerini gerçekleştirmek üzere stratejik planlar yapacaklardır. Kamu yönetiminde kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesinde DPT Müsteşarlığı yetkili ve sorumlu kılınmıştır (Songür, 2005: 148–150). 04.07.2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararında kamu kuruluşlarının stratejik planlama çalışmalarına başlayarak gelecek dönemde

bütçelerini bu plana göre yapmaları öngörülerek, öncelikle belirlenen sekiz kuruluştaki<sup>2</sup> pilot uygulamaya gidilmesi benimsenmiştir (dpt.gov.tr, 2003).

PFPSAL kapsamında, DPT sorumluluğunda, kamu kurumlarına yönelik olarak, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması öngörülmüştür. DPT tarafından taslağı Aralık 2001’de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu<sup>3</sup>, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Kuruluşlar ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir (DPT, 2006: 1).

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu genel olarak ABD’de 1990’lardaki mali reformların temel belgelerinden biri olan GPRA’i (Government Performance Results Act) esas almıştır. GPRA, kuruluşların mali yönetiminde üç temel belge tanımlamaktadır. Bunlardan ilki stratejik plandır. Kuruluşlarca hazırlanacak stratejik planlar altı temel bileşene sahip olmalıdır (Erkan, 2008: 78):

1. Kapsayıcı misyon bildirimi
2. Bütün temel fonksiyonları ve faaliyetleri içeren uzun vadeli amaçlar ve hedefler
3. Amaç ve hedeflere ulaşmak için uygulanacak stratejiler ve gerekli kaynaklar
4. Uzun vadeli amaç ve hedeflerle yıllık performans hedeflerinin ilişkisi
5. Başarıyı etkileyebilecek kuruluşun kontrolü dışındaki faktörler
6. Stratejik amaçların revizyonu için program değerlendirmesinin nasıl kullanılacağına dair açıklama.

<sup>2</sup> Bu kurumlar: 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 ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi’dir.

<sup>3</sup> Kılavuza “<http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>” adresinden ulaşılabilir.

GPRA’de biçimsel stratejik planlamanın temel unsurlarını içeren stratejik planlara bağlı olarak “performans planı” da hazırlanması zorunlu bir belgedir. Performans planı, program faaliyetleri ile ulaşılması istenilen performans hedeflerini ölçülebilir biçimde ve kullanılacak kaynaklarla birlikte ifade eden orta vadeli bir plandır. Performans planının amacı kuruluşun stratejik planla ortaya koyduğu hedeflerine ulaşabilmesi için ilgili yılda başarılması gerekenlerin ve bunlar için kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesidir. Stratejik plan ve performans planı ile belirlenen amaçlara ne düzeyde ulaşıldığını, istenilen sonuçlar elde edilemediyse bunların nedenlerini gösteren belge ise performans raporudur. Kuruluşlar, oluşturacakları misyon, vizyon ve temel ilkeler çerçevesinde orta vadeli stratejik amaçlarını ve ölçülebilir hedeflerini ortaya koymalıdır. Hedeflere ulaşmak için yürütülecek proje ve faaliyetler tespit edilmeli ve bunların kaynak ihtiyacına yer verilmelidir. Kuruluşun hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını gösterecek bir performans izleme ve değerlendirme sisteminin yöntem ve yaklaşımı da stratejik planda içerilmesi gereken bir husustur (Erkan, 2008: 79).

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik<sup>4</sup> (26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete) yürürlüğe girmiştir (Gürer, 2006: 101). Yönetmeliğin genel gerekçesinde; kamu idareleri için yeni ve yenilikçi bir araç olan stratejik planlamanın etkili biçimde hayata geçirilebilmesi amacıyla tedrici bir uygulama stratejisi benimsendiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, stratejik planlama yükümlülüğünün kamu idarelerine 31.01.2009 tarihine kadar yaygınlaştırılmasını öngören aşamalı bir geçiş programı oluşturulmuştur. Söz konusu programın kamu idarelerine ilişkin nesnel veri ve bilgilere dayanan bir temelde oluşturulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Kamuda Stratejik Yönetim Araştırması (DPT, 2006)

---

<sup>4</sup> Yönetmelik Ek-1’te yer almaktadır.

gerçekleştirilmiştir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya Geçiş Takvimi, bu araştırmanın sonuçlarına dayanılarak hazırlanmıştır (sp.gov.tr, 2006).

Yönetmelikte kamu idarelerinin stratejik planlarına yönelik olarak DPT Müsteşarlığının herhangi bir kontrol ve onay yetkisine yer verilmemiştir. DPT Müsteşarlığının işlevi stratejik planların yöntem, içerik, içsel tutarlılık ve diğer plan ve programlarla ilişkisinin değerlendirilmesi ile kısıtlı tutulmuştur. Bu kapsamda idarelerin stratejik planlarının Müsteşarlıkça değerlendirilmesi ve bu meyanda hazırlanacak olan rapor, tavsiye niteliği taşımaktadır (sp.gov.tr, 2006).

Bakanlar Kurulu’nun 25 Ekim 2007 tarihli kararıyla “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının, 2008 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programının Tespiti Hakkında Karar”ı ile kamu teşebbüslerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Karar’a göre; “Kamu teşebbüsleri 2009 – 2013 yılları arasını kapsayan beş yıllık stratejik planlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan kılavuza uygun şekilde 15.7.2008 tarihine kadar hazırlayarak Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgisine göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na gönderirler”. Söz konusu stratejik planlar hazırlanırken, AB’ye üyelik kapsamında yapılan çalışmalar, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Hükümet Programı göz önünde bulundurulacaktır. Kuruluşlar yıllık programlarını hazırlarken stratejik planların ilgili yıllık dilimlerini esas alacaklardır (rega.basbakanlik.gov.tr, 2007).

58. Hükümetin 3 Ocak 2003 tarihinde kamuoyuna açıkladığı Acil Eylem Planı’nın Kamu Yönetimi Reformu bölümünde “kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek” ibaresine yer verilmişti. DPT’nin sorumluluğunda tüm kamu kurum ve kuruluşları işbirliği ile birtakım mevzuat değişiklikleri yapılacağı bir yıllık pilot uygulamanın ardından plana süreklilik kazandırılacağı belirtilmiştir (akparti.org.tr, 2003).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete), kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal

altyapısını oluşturmıştır. Bu kanun, kamu kaynaklarının kullanılmasının temel esasları ile ilgili olarak, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar ile beraber, stratejik planları ve ona dayanan bütçeleri de temel metinler olarak belirtmektedir (Aşgın v.d., 2006: 26). Yasayla birlikte stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme, performans denetimi ve performans yönetimi mevzuata girmiştir. Yasanın hükümleri yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Bu doğrultuda yasanın 3. maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Yasa hükmünde görüldüğü üzere stratejik planın tanımıyla kamu ekonomisinin hacminin orta ve uzun vadeli sınırlarının belirlenmesi öngörülerek liberal minimal devletin çerçevesi çizilmektedir (Çınar, 2005: 32).

Yasanın “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” konularını düzenleyen 9. maddesinde kamu idarelerine:

- ✓ Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin vizyon ve misyon oluşturmaları,
- ✓ Stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlemeleri,
- ✓ Performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmeleri,
- ✓ Bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla Stratejik Plan hazırlamaları,
- ✓ Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve bütçe bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırma zorunluluğunu getirmiştir (Aşgın, 2006: 26).

Bu madde ile idareye “misyon” ve “vizyon” belirleme yetkisi tanınmıştır. Söz konusu kavramlar Dünya Bankası’nın terimleridir. İdarenin karşılamakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin içeriği yasalarla belirlenmiştir. Ancak buna rağmen stratejik plan kapsamında idareden kendisine bir misyon ve vizyon belirlemesi

istenmektedir. Bu durum kamu hizmeti anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Ayrıca yasayla kamu hizmetlerinin karşılanmasında ölçülebilirliğe ilişkin kriterlerin getirilmesi öngörülmektedir. Ölçülebilirlik kriterleri doğrultusunda bütçe süreci içinde kaynak tahsisleri yapılabilecektir. O zaman “stratejik plan kapsamında ölçülemeyen ama toplumun kendini sürdürebilmesi için önemli olan kamu hizmetleri karşılanmayacak mıdır?” sorusu akla gelmektedir. Yasada yer alan stratejik planların “katılımcı” bir modelle hazırlanacak olması aslında küresel sermayenin günümüzde oluşturduğu “yeni siyasal iktidar modelinin” bir başka deyişle “yönetişim” modelinin bir temsil biçimidir. Bu nedenle stratejik plan aslında sermayenin bütçe tahsislerine yönelik müdahalesini meşrulaştıran bir süreçte tanımlanmaktadır (Çınar, 2005: 33).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun (23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete) 7. maddesinin (a) fıkrasında Büyükşehir belediyesinin, 18. maddesinin (b) fıkrasında Büyükşehir belediye başkanının stratejik planla ilgili görev, yetki ve sorumluluklarından, 21. maddesinde Büyükşehir Belediyesi teşkilâtının stratejik planlamadaki konumundan bahsedilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete) 18. maddesinin (a) fıkrasında Belediye meclisinin, 34. maddesinin (a) fıkrasında belediye encümeninin, 38. maddesinin (b) fıkrasında belediye başkanının stratejik planla ilgili görev ve yetkilerine değinilmekte, aynı kanunun 41. maddesinde stratejik plan ve performans programından, 56. maddesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddeleriyle belediye örgütünün bu kanundaki konumundan, 61. maddesinde belediye’nin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırladığı bütçeden bahsedilmektedir (Aşgın, 2006: 24). Yasa’nın Geçici 4. maddesinde belediyeler yürürlükten itibaren bir yıl içinde stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır (Çınar, 2005: 36).

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun (04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete) 10. maddesinin (a) fıkrasında il genel meclisinin, 26. maddesinin (a) fıkrasında encümeninin ve 30. maddesinin (b) fıkrasında valinin

stratejik planla ilgili görev ve yetkilerine değinilmekte, aynı kanunun 31. maddesinde stratejik plan ve performans programından, 35. maddesinde il özel idaresi teşkilâtının stratejik planlamadaki konumundan, 38. maddesinde il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinde stratejilerine uygunluk açısından denetimlerinden, 39. maddesinde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddeleriyle il özel idaresinin bu kanundaki konumundan, 44. maddesinde il özel idaresinin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırladığı bütçeden bahsedilmektedir (Aşgın, 2006: 24–25).

## **2. YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA**

Türkiye’de 1960’larda başlayan planlı kalkınma dönemi ile birlikte yerel yönetimlerde de planlama işlevi önem kazanmıştır. 1980’ler ve sonrasında gerçekleştirilen reformlarla planlama alanında yetki ve sorumluluk paylaşımına ilişkin dönüşümler ve planlamanın niteliğinde değişimler yaşanmıştır. Planlama uygulamalarında kapsam açısından bütüncül kalkınma planlamasından stratejik ve parçacı planlamaya, nitelik açısından ise ulusal kalkınma planlamasından uluslararası planlamaya doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Bu geçişe bağlı olarak yerel yönetim yasalarında ve diğer yasalarda yapılan düzenlemelerle birlikte stratejik planlama yerel yönetim birimleri için yasal zorunluluk halini almıştır (Gözlükaya, 2007: 69).

### **2.1. Yerel Yönetimler ve Planlama**

Kamunun elinde, kamusal bir düzeltim aracı olarak planlamanın uygulamada yer bulduğu 19. yüzyılın ikinci yarısından bu yana yerel yönetimler çeşitli boyutlarda planlamaya ilişkin yetki ve sorumluluklara sahip olmuştur. Planlı dönem öncesinde yerel yönetimler açısından planlama, büyük ölçüde fiziksel nitelikte olmuştur. Kuruluş yasalarında yerel yönetim birimlerinin faaliyet alanlarına giren hizmetlerin planlı ve programlı biçimde yürütülmeleri yönünde hükümler yer almaktadır. Yasal

düzenlemeler çerçevesinde dönemin belirgin özelliği yerel düzeyde planlamanın fiziksel nitelikte olması ve bu nitelikte plan yapma sorumluluğunun belediyelere verilmiş olmasıdır. Planlamaya anayasada yer verilmesi ve merkezi bir planlama teşkilatı (DPT) kurulmasının anayasal bir gerek olarak yer bulması planlı döneme niteliğini veren iki önemli gelişme olmuş ve bu dönemde planlama, birçok alanda uygulama olanağı bulmuştur. Yerel yönetimlerde plan anlayışı ve eyleminin bu dönemde yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bunun arkasında bir devlet ödevi olarak kabul edilen planlı kalkınmadan beklenen başarı düzeyine ulaşma amacı bulunmaktadır (Hanazay, 2006: 128–136).

Türk planlama sisteminde yerel yönetimlerin planlama disiplinine alınması ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planlarının başarısının bir gereğidir. Ulusal planlama ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından önem taşıyan özelliklerin başında “ulusal kalkınma planının bütünlüğü ilkesi” gelmektedir. Farklı ölçekte, ulusal ve yerel düzeyde, hazırlanan planların her bakımdan birbiriyle uyumlu ve tutarlı olması bütünlük ilkesinin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Tutarlılığın sağlanmasında yerel planların ulusal planın veri ve direktifleri doğrultusunda hazırlanmaları önem taşımaktadır. Çeşitli kaynaklardan farklı yöntemlerle sağlanmış ve ayrı amaçlara göre değerlendirilmiş verilere dayanan çeşitli yerel planların bulunduğu bir planlama sistemine sahip toplumda, ulusal plandan beklenen başarı gerçekleşemez (Özşen, 1987: 115–116).

Yerel yönetimlerde planlama eylemini ve planlama anlayışını yerleştirme açısından önem taşıyan kimi örgütlenmelere gidilmiştir. İçişleri Bakanlığı, planlı kalkınma ilkesi gereği olarak yerel yönetimler açısından kalkınma planı ve programlarıyla üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmek üzere 1967 yılında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde Dördüncü Daire Başkanlığı’nı kurmuştur (Özşen, 1988: 118). Planlı dönemle birlikte kurulan DPT, belediyelerin planlama sürecine yardım etmiştir. Ancak bir müddet sonra planlama teşkilatının yeterli olmadığı düşüncesinden yola çıkılarak 1968 yılında, genel ve katma bütçeli daireler ile iktisadi devlet teşekküllerinde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) adıyla ayrı bir planlama birimi oluşturulmuştur (Özşen, 1987: 112–113).

İl planlaması adı altında başlatılan çalışmalar, 1972 yılında tüm illeri kapsamına alarak genişlemiştir. Bu konu İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP) olarak gelişmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile de yeni bir planlama aracı olarak planlama sisteminde yerini almıştır. (Özşen, 1987: 69–70). İLMİP yaklaşımı ile yerel yönetim birimlerinin sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri kendi kaynaklarıyla plan ve program disiplini içinde yerine getirmesi ve yerel yönetim birimlerinin öz kaynaklarını geliştirmek amaçlanmıştır (Hanazay, 2006: 143). Ancak İLMİP girişiminin “bir yöntem araştırmasından öteye geçemediği, yürütülen çalışmaların örgütlenme ve personel yetersizliği, ön çalışmaların yetersiz olması ve konunun önceden ayrıntılı olarak incelenip planlanmaması, bütün illerde tek tip bir uygulama için bir model geliştirilememesi, yerel yönetimlerin karar ve icra organlarının atılımının sağlanmaması ve yerel yönetimlerin, başta kaynaklarının yetersizliği olmak üzere yapısal sorunları nedeniyle” başarılı olamadığı gözlenmiştir (Özşen, 1987: 99).

1980 sonrası dönemin yerel yönetimler açısından getirdiği önemli gelişmelerin başında fiziksel planlama yetkilerinin büyük ölçüde yerel yönetimlere verilmiş olmasıdır. Bu gelişme, dönemin ilk yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle olmuştur. Bu düzenlemelerden ilki 3030 sayılı Büyükşehir Belediye yönetimine ilişkin kanundur. 3030 sayılı Kanun (12 Aralık 1984 tarihli ve 18603 sayılı Resmi Gazete) ile oluşturulan yeni yapıda yönetsel birim olmanın gereği olarak yürütülen planlama faaliyetini yerine getirecek bir örgütsel yapının oluşturulması diğer bir gelişme olmuştur. Aynı zamanda 1980 sonrası sürecin liberalleşme siyasalarının bir sonucu olarak bölge planlama kapsamında metropoliten planlama yapma görevi büyük kent yönetimine verilmiştir. Bir diğer yasa ise 3194 sayılı İmar Kanunu’dur (09.05.1985 tarihli ve 18749 sayılı Resmi Gazete) (Hanazay, 2006: 148–149).

1985 yılında yeni İmar Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle imar planı yapma yetkisi merkezden alınıp, onama yetkisiyle birlikte belediyelere verilmiş ve böylece kentsel alanda rant yaratma ve rantın özel sektör adına kullanılma kaygısı yükselmiştir. 1980’li yıllara kadar belediyelerin, kaynak yaratan, üreten belediye

kimliğinin ön planda olduğu ve az da olsa planlamanın belediyenin gündeminde olduğu görülür. 1980 sonrasında, kaynak yaratma yerini ucuza üretme, ihale vererek özel sektöre yaptırmaya bırakmıştır. Bunun sonucunda belediyelerin gelirlerinde ciddi artışlar sağlanmıştır. Ancak denetimin son derece zayıf olduğu, yerindelik denetimi yapılmadığı görülmektedir. Bu dönemde uzun vadeli, kapsamlı planlama yaklaşımından uzaklaşmış ve proje sayılarında artış görülmüştür (Çamur, 2007: 49).

## 2.2. Yerel Planlamada Yeniden Yapılanma

1980 sonrası dönemde dünya çapındaki neoliberal yeniden yapılanma ve küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği politikalar yerel yönetimlerde de yansımalarını bulmuştur. Küreselleşen ekonomide yerel yönetimlerin asli görevi yerel sermaye ile işbirliği içinde kendi yerleşmesini dışardan gelebilecek sermaye için çekici hale getirmeye dönüşmüştür. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler sermayenin ihtiyaçlarına duyarlı müdahale biçimleri geliştirmeye yönelmişlerdir (Olgun, 2006: 114).

1980’lerde yapılan düzenlemeler planlama alanında görev ve yetki paylaşımına ilişkin farklı yaklaşımları yansıtan yapılar ortaya çıkarmıştır. Neoliberal politikaların hayata geçirildiği bu dönem yerel yönetimlerde planlamayı etkileyen çeşitli düzenlemelere sahne olmuştur. Kamu hizmetlerinin piyasa mantığına uygun olarak üretilmesi ve bu hizmetlerin özel sektör tarafından görülmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının işletme mantığına uygun olarak yönetilmelerinin önerilmesi, denetimin olabildiğince azaltılması ve il ve büyükşehir ölçeğine indirgenmiş bir kent ve kamu yönetimi sisteminin benimsenmesi bu dönemde çıkarılan yasaların genel özellikleri arasında yer almaktadır (spo.org.tr, 2004). Bu genel düzenlemeler çerçevesinde ortaya çıkan stratejik planlama anlayışı, 5018 sayılı Kanun ve bu kanundan sonra çıkarılan yerel yönetimlere ilişkin temel yasalarda yer bulmuştur. Bu yasalarla yerel yönetimler stratejik plan yapma ile yükümlü kılınmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, stratejik planın hazırlanmasında valiyi yetkili kılmıştır. Yasanın “Stratejik Plan ve Performans Planı” kenar başlıklı 31. maddesinde yer alan hükmü gereği vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı hazırlayıp il genel meclisine sunacaktır. Meclise sunulan stratejik plan kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir. Aynı maddede, stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı belirtilmektedir. 30. maddede; “İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” valinin görevleri arasında sayılmıştır.

5393 Sayılı Belediyeler Kanunu’nun 18. maddesi, belediye meclisine “stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, belediyenin imar planını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzenini planını kabul etmek” ile “imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşüp kabul etme” görevi verilmiştir. Belediye başkanı, yasanın 41. maddesi gereğince stratejik plan hazırlamakla görevlendirilmiştir. İlgili madde hükmüne göre; “Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunacaktır. ” Ayrıca yine aynı maddede stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak” hazırlanacaktır.

Kanunun 34. maddesinin (a) fıkrasında encümenin görev ve yetkileri arasında “stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek” sayılmıştır. Bu kapsamda belediye encümenine belediyenin genel karar organı olan meclise görüş bildirme görevinin verildiği anlaşılmaktadır. Belediyenin karar organı olan meclisin görev ve yetkileri arasında

“stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek” yer almaktadır. Kanunun 38. maddesinin (b) fıkrasında belediye başkanının görev ve yetkileri arasında “belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” sayılmıştır. Bu hükme göre, belediye başkanının belediyeyi yönetmesinde önemli araçlardan biri olarak stratejik planın öngörüldüğü söylenebilir. Ayrıca yasada personelin performans ölçütlerinin nesnelliğinin nasıl sağlanacağına ilişkin herhangi bir ipucu bulunmamaktadır (Çınar, 2005: 34).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarını sıralayan 7. maddesinde, belediye hizmetlerinin belli bir plana göre yürütülmesini sağlamaya yönelik hükümlerin yer aldığı görülmektedir. 7. maddenin (a) fıkrasında yer alan hüküm gereğince büyükşehir belediyesi, “ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini” hazırlar. İlgili maddede büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak (7/f); büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak (7/i); il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak (7/u) sayılmıştır. Maddenin (b) fıkrası büyükşehir belediyesini büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapma, yaptıрма ve onaylayarak uygulama ile yetkili kılmıştır. Söz konusu fıkra büyükşehir statüsündeki kentlerde alt ölçekli planlar arasında kademeli yapının oluşmasını sağlamaya yönelik düzenlemeye yer verilmiştir. İlgili hüküm gereğince büyükşehir belediyesi nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapma veya yaptıрма yetkisine sahiptir. Aynı fıkra nazım imar planının “çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla” ibaresini getirmiştir. Kanunda çevre düzeni

planına ilişkin başka bir hükme yer verilmemiştir. 5302 sayılı Kanun’un 6. maddesi uyarınca büyükşehirlerde İl Çevre Düzeni Planı valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri ile birlikte yapılacaktır. 5302 sayılı Kanun’daki bu düzenlemeye karşın 5216 sayılı Kanun’da bu doğrultuda bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir (Hanazay, 2006: 166).

Yapılan düzenlemeler ile nüfusu elli binin üzerinde olan belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri stratejik plan yapmakla yükümlü olmaktadır. Yerel birimler, faaliyetlerini stratejik plana göre gerçekleştireceklerdir. İl özel idaresi ve belediyeler için stratejik plan yapımına ilişkin herhangi bir sınırlayıcı ölçüt getirilmemiştir. Yapılan düzenlemelerde stratejik planlar arasında hiyerarşik yapılanmanın nasıl olacağı ve uyumsuzlukların nasıl giderileceğiyle ilgili hiçbir açıklayıcı hüküm bulunmamaktadır (yayed.org.tr, 2006). Ayrıca yerel yönetimler düzeyindeki planlama çalışmalarında köylerin ihmal edilmiş olması önemli bir sorundur. Bu dönemde yerel yönetim birimi olarak köy yönetiminin 442 sayılı Kanun’da (07.04.1924 tarihli 68 sayılı Resmi Gazete) yer alan hükümler dışında planlama konusunda yetkili olmadığı tespit edilmiştir. 442 sayılı Kanun’un çıkarıldığı 1924 yılından bu yana bu konuda bir gelişme sağlanamamıştır (Hanazay, 2006: 172).

Stratejik planlama anlayışı, Türkiye’nin idari sisteminde var olduğu iddia edilen kırtasiyecilik, hantallık ve koordinasyonsuzluğu önlemek iddiasıyla 59. Hükümetin yürüttüğü “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları sonucunda 2003 yılında mevzuatımıza girmiştir. Türk kamu yönetiminde uygulanması zorunlu hale getirilen stratejik planlama anlayışı üzerine Yerel Yönetim Araştırma Yardım Eğitim Derneği (YAYED) tarafından yapılan değerlendirmeler aşağıda sıralanmıştır (2006: 40–41):

- Stratejik planlama anlayışı, özel şirketlerin doğru üretim, yatırım ve pazarlama tekniklerini belirleyerek rekabet avantajı sağlamalarını ve pazar payını artırmalarını öngörmektedir. Batılı ülkelerdeki yerel yönetim birimlerinde 1990’lı yıllarda uygulanmaya başlamıştır.

- Özel sektördeki şirketlerde başarı oranı %10 düzeyinde kalan stratejik planlamanın, Yeni Zelanda, Güney Afrika ve Avustralya gibi ülkelerdeki yerel yönetim birimlerinde uygulanması da beklenen sonuçları vermemiş.
- Bu yönetim tekniğinin gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetim birimlerinde uygulanması, uluslararası finans kurumları ve AB tarafından desteklenmiştir. Stratejik planlamanın Türkiye’de doğru ve yaygın bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere yabancı şirketler bizzat uygulamada yer almışlardır. İl özel idareleri ve belediyelerin stratejik planları özel şirketlerle birlikte hazırlanmıştır.
- Türkiye’de, iddia edilenin aksine stratejik planlama yerel yönetim düzeyinde öngörülen ilk planlama çabası değildir. 1970’li yıllarda Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yerel yönetimler planlaması öngörülmekteydi. Ancak bu planlama stratejik planlama anlayışından tamamen farklıydı. Yerel yönetimler planlarıyla mahalli müşterek ihtiyaçların saptanması yoluyla merkezden yapılan teknik yardımların rasyonel kullanılması ve coğrafi bakımdan dengeli dağılımı hedeflenmekteydi.
- Stratejik planlama ile Türkiye’de bütüncül, kapsamlı ve kapsayıcı planlama anlayışından uzaklaşmış ve Anayasa’nın 166. maddesinde yer alan, tutarlı, verimli dengeli ve uyumlu bir ulusal planlama anlayışı ihlal edilmiş olmaktadır. İl özel idareleri de dahil olmak üzere yerel yönetimlerdeki ilk stratejik plan uygulamalarının birçoğunda etkinliğini ve işlevini büyük ölçüde yitirmiş olan kalkınma planlarına atıf bulunmamaktadır.
- Özel sektör yönetim tekniği olan stratejik planlama yerel yönetimlerin mantığına uygun değildir. Yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri sağlarken öncelikli hedefleri kar etmek değil, yerel halkın ihtiyaç duyduğu kaliteli hizmetleri tüm toplum kesimlerine ulaştırmaktır. Özel şirketlerin aksine belediyelerin hizmetlerini satacak yeni pazarlar aramak gibi bir kaygıları yoktur. Kamu yönetiminde planlamanın

amacı rekabet etmek değil, kamu hizmetini sağlıklı, sürekli ve eşit bir şekilde sunmaktır.

- Tüm kamu kurumlarının orta ve uzun vadede nasıl hareket edeceklerini belirledikleri ve kamuoyuna açıkladıkları stratejik planlar sermaye çevrelerinin karlı yatırım alanlarını saptamalarını kolaylaştırıcı bir işlev görmektedir. Özel şirketlerin rekabet stratejisini belirledikleri stratejik planlar kamuoyuna açıklanmak bir yana, şirketin çalışanlarından gizlenirken, yerel yönetimlerin büyük zaman ve emek harcayarak oluşturdukları araştırma verileri ve geleceğe yönelik eylem stratejileri özel şirketlerin istek ve çıkarlarına açıktır. Belediyelerde başarı düzeylerinin ölçülmesi, birbirleriyle bu yönden karşılaştırılmaları bu planların özel şirketlerin ve uluslararası sermayenin yatırımlarına etkin ve verimli bir şekilde yön vermesini sağlayıcı bir unsur olarak ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Stratejik planlama ile yerel yönetimler arası yaratılan rekabet, tekelci şirketler arasındaki rekabetin yerel yönetimlere yansıtılıp yükselmesi anlamına gelmektedir.
- Yerel yönetimlerde stratejik planlama, nesnel olarak ölçülebilir, sınıflandırılabilir ve kıyaslanabilir sonuçlara odaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetleri ekonomik olarak ölçülebilir değişkenlerle değerlendirmek kamu hizmetinin diğer önemli niteliklerini gözden kaçırmak anlamına gelmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlanmak bir vatandaşlık hakkıdır. Kamusal alanda vatandaşların görevleri ve hakları adil biçimde dağıtılmıştır ve bu hizmetler adil ve eşit bir biçimde sunulmalıdır. Özel sektör, piyasa kurallarına göre parası olan müşteriye tatmin etme durumundayken kamu kuruluşları eşit hak ve görevlere sahip vatandaşların tümünün gereksinimlerine yanıt vermek durumundadır.
- Tüm kamu kuruluşlarında hizmetlerin yürütülmesi, yatırımların gerçekleştirilmesi, kaynakların saptanması ve tasarruflu kullanılması için planlamaya gereksinim vardır ve her devlet kendi koşullarına göre

uygulaması gerekir. Türkiye’de kalkınma planı, yıllık program, katılım öncesi ekonomik program, katılım ortaklığı çerçevesinde hazırlanan ulusal program, orta vadeli program, vb. birçok plan ve program vardır. Bu kadar plan arasında bir eşgüdüm ve uyum sağlanmadan yeni bir planlama deneyiminin uygulanması var olan plan karmaşasını daha da artırmaktadır.

Stratejik plan ve performans planı neoliberal politikalar doğrultusunda özellikle kaynak dağıtımı ve örgütsel etkinlik üzerinde doğrudan etkide bulunma gizilgücüne sahip önemli araçlardır. Özel sektörün kullandığı tekniklerden türetilmiş bu araçlarla kamu hizmetinin ve kamu örgütlenmesinin niteliği değiştirilmek istenmektedir. Bu teknikler örgütlerin kurumsal yapısını sürdürme anlayışından ziyade, asıl olarak çıktı temelli bir anlayıştan türetildiğinden, başta performans esaslı ücret sistemi olmak üzere esnek istihdam usullerinin yasal düzeyde önü açılmış olmaktadır. Böylece kamu hizmetlerinin üretilmesinde istisnai olarak kullanılabilecek bir yöntem tüm kamu hizmetlerinin üretilmesine dönük hale getirilirken, daha önceleri toplumsal sınıflararası uzlaşmaya dayalı bütçe hazırlama teknikleri yerine de, sermayenin temsilinin ve müdahalelerinin daha kolay olduğu mekanizmalar gündeme gelmektedir. Bu bağlamda devletin göreceli özerkliği sermayenin lehine büyük ölçüde ortadan kalkma eğilimi taşımaktadır. (Çınar, 2005: 27–38).

Akdoğan, birbirinden kopuk, bütüncüllükten uzak, her kamu kurum ve kuruluşunun kendi başarısını hedeflediği onlarca ve hatta yüzlerce stratejik plan yerine, Anayasa’nın 166. maddesinin lafzına ve ruhuna uygun olarak tutarlı, verimli, dengeli ve uyumlu, bağımsızlık, eşitlik ve kalkınma amacıyla yürütülen bir ulusal planın Türk idari sistemi için daha gerekli olduğunu ifade etmekte ve ulusal dinamiklerden güç alacak bu tür bir planlama stratejisinin belirlenmesinin IMF, Dünya Bankası ve AB’nin önerileri, ABD şirketlerinin yol göstericiliğiyle uygulamaya konan stratejik planlamadan çok daha öncelikli ve önemli gözüktüğünü belirtmektedir (Akdoğan, 2007: 163).

### **3. BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞI**

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamanın amacı, küreselleşme süreci karşısında kentlerin/kentsel bölgelerin rekabetçi avantajlarının artırılmasının sağlanmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde çok az kent küresel ölçekte rekabet edebilir durumdadır. Bu ülkelerde genelde bir baskın kent ve sadece birkaç büyük kent az veya çok küresel ekonomi ile bütünleşebilmektedir. Böylece rekabetçi konumlarını geliştirmek ve yabancı yatırımı çekmek için pazara yönelik stratejiler benimsemiş olan büyükşehir belediyeleri, stratejik planlarıyla belirledikleri rekabetçi politikaları ile eşitsiz gelişimin sürdürülmesine katkıda bulunacaklardır (Gedikli, 2007: 269–270).

#### **3.1. Küreselleşme Sürecinde Büyükşehir Belediyelerinin Önemi**

19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında ortaya çıkmış olan metropol ve metropoliten alan olgusunun ilk yıllarda belirleyicileri olarak; organize olmuş pazar, sanayileşmede gelişmişlik, ulaşım ve iletişim olanakları ve finans organizasyonlarının gelişmişliği esas alınmıştır. Bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik yönlerden egemen olan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan ilişkilerin sağlandığı büyük kentleri ifade eden metropol ve metropoliten alanları tanımlamada daha sonraki zamanlarda yeni ölçütler geliştirilmiştir. Bu ölçütleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Tekel, 2002: 42):

- Nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu,
- Tarım dışı alanlarda çalışan işgücü oranı, sektörlerin kapasite ve ciroları,

- Merkezdeki kentle bütünleşme düzeyi, merkezdeki kentin egemenliği ve karşılıklı bağımlılık,
- Erişebilirlik, ulaşım sistemlerinin gelişmişlik düzeyi,
- Donatılardaki çeşitlilik.

1950’li yıllardan günümüze kadar olan süreçte hızı giderek artan kentleşme akımı, küresel ekonomik düzen ile entegre olabilecek kentleri başlangıçta oluşturamamıştır. Yaşanan küreselleşme olgusu ile birlikte ticaret, sermaye hareketleri ve teknoloji akımının ulus ötesi bir özellik kazanarak yayılması ve yoğunlaşması ulus devlet olgusunu aşmakta, sınır ötesi menfaat gruplarını ve değişik milletlere mensup bireyleri sıkı menfaat bağlarıyla birbirine bağlamaktadır. Bu tür ilişkiler sonucunda ortaya çıkan karşılıklı bağımlılıklar, devletin sınır aşan ekonomik ilişkiler üzerindeki kontrolünü azaltmaktadır (DPT, 1995: 1).

1980’lerden itibaren, metropoliten kurumlarla ilgili tartışmalar, yönetsel etkinlik ve demokrasi bağlamının ötesine uzanan, kentsel alanların mekansal genişlemesi, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, Avrupa’nın bütünleşmesi ve küreselleşme gibi farklı süreçlerin etkisi altında, daha çok idari esneklik ihtiyacı, bölgesel olarak eşgüdümlemiş iktisadi kalkınma ve küresel mekanlar arası şiddetli rekabet üzerinedir (Erençin, 2005: 129).

Küresel ekonomiyle bütünleşme sürecinde, dünya standartlarında hizmet yatırımları yapabilen; gerekli uzmanlaşmış meslek servislerini, iş merkezlerini, havaalanlarını, telekomünikasyon ağlarını kurabilen kentler ön plana çıkmaktadır. Yeni metropoliten kent, üç sürecin ya da birbiri ile ilişkili üç farklı dinamiğin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır: Küreselleşme, yoğunluk ve erişebilirlik. Küreselleşmede yarışabilirlik, dışarıdaki dünya ile tam bir iletişim geliştirmeyi gerektirir (liman ve havaalanları, telekomünikasyon, yeni yol ve raylı sistem altyapısı, konferans ve kongre merkezleri, ticaret fuar ve sergileri gibi). Metropoliten kent, hedeflerine ulaşmak için yarışabilir, entegrasyon kapasitesine sahip ve kaynakları sürdürülebilir kullanmaya dönük bir bakış açısına sahip olabilmelidir.

Geniş kapsamlı sürdürülebilirlik anlayışı çerçevesinde, refah sağlayıcı kaynak yaratmaya dönük girişimci bir gelişme yaklaşımı ön plana çıkmakta ve sosyal adaletçi ve çevreci amaçlara ulaşabilme olanaklarının refahla beraber arttığı kabul edilmektedir. Küreselleşmenin yol açtığı makroekonomik değişimler, ulus devletlerin çok uluslu sermaye akımlarını kontrol edebilmelerini güçleştirirken, kentlerin kendi kaderlerini belirlemeyle ilgili hareket alanlarının genişlediği görülmektedir. Küresel sermayenin kazandığı hareket serbestliğine ve dolaşım hızına bağlı zaman-mekan sıkışması sermayenin bir yere çekilmesini güçleştirip buna dönük yarışmayı tırmandırırken girişimci politikalar geliştirebilen kentler bu yarışmada başarılı olabilmektedir (Gülen, 2006: 4–5).

Küreselleşme, post fordist dönüşüm süreci ve neoliberal politikalarla birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin önem kazanması ve uluslararası rekabetin metropoller aracılığıyla yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu çerçevede 1980’li yılların başlarından itibaren başta Fransa olmak üzere İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Yeni sağ politikaların iktidara gelmesiyle gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye’de de büyükşehir belediye sisteminin kurulmasıyla somutlaşmıştır (Aydınlı, 2003: 76).

Türkiye’de 3030 sayılı Kanun ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan alanlar, büyükşehir belediyesi olarak tanımlanmıştır. Ancak zamanla siyasi etmenlerin baskısı ile metropoliten özellik göstermemesine karşın bazı il merkezlerinde yasa ile alt kademe belediyeleri oluşturularak büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Tekel, 2002: 44). Türkiye’de ilk büyükşehir belediyeleri, 1984 tarihinde İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş, bu illere 3306 sayılı Kanun ile Adana, 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep ve 3399 sayılı Kanun ile Konya ili eklenmiştir. Bugün Türkiye’nin yerel yönetim sisteminde on altı (Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Kayseri, Samsun, Sakarya) Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

Küreselleşme süreci ile küresel sermaye ve uluslararası örgütler Türkiye’de de büyükşehir belediyelerini kendilerine pazar olarak seçmiş ve bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin çeşitli projelerini gerçekleştirmek amacıyla borçlanma sürecini başlatmışlardır. Bu doğrultuda büyükşehir belediyeleri, toplamı milyar dolara ulaşmış bulunan projelere ilişkin krediler ile büyük borçlanmalar altına girmiş durumdadırlar. Küresel çokuluslu şirketlerin büyükşehir belediyelerini kendilerine pazar olarak seçmelerinin bir sonucu olarak, siyasal alanı da etkilerine alarak reform yasaları adı altında gerçekleştirilmesini sağladıkları bir takım yasal düzenlemelerle mümkün olabilen en geniş alanlara ulaşabilmeyi gerçekleştirmişlerdir (Olgun, 2006: 112).

Aynı zamanda uluslararası sermaye hem ülke seçiminde hem de yatırım yapacağı kentin seçiminde çok geniş bir tercih alanına sahip olduğu için kendisine çekici bir yatırım iklimi sağlanması konusunda sürekli talepkar olmaktadır. Bu sebeple büyükşehir belediyeleri illerinin tanınması, uygun bir yatırım iklimi oluşması (altyapı ve üstyapının ihtiyaçlara cevap verir düzeye getirilmesi) konularında komşularıyla yoğun bir rekabet içindedirler (Coşkun, 2008: 74). Küreselleşme sürecinde büyükşehir belediyeleri ulusal sermaye ile işbirliği içinde kendi yerleşmesini dışarıdan gelebilecek sermaye için çekici hale getirmeye çalışmaktadır. Büyükşehir belediyeleri stratejik planlama ile ulusal ve uluslararası düzeyde rekabet edebilir hale getirilmeye çalışılmaktadır.

### **3.2. Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlamaya Geçiş**

Türkiye’de stratejik planlama açısından atılmış önemli olarak değerlendirilebilecek adımlardan biri Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’na temel teşkil eden İLMİP’tir. İLMİP dışında stratejik seviyede planlama çalışmalarına temel teşkil edebilecek çalışmalardan biri de 3030 sayılı Kanun’un, büyükşehir belediyelerinde plan ve programlama ile ilgili getirdiği düzenlemedir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerine modern şehircilik hizmetlerinin ifası için yapmaları

gereken yatırım programlarını belirli dönemler için tespit ederek, ortaya çıkacak yatırım ihtiyaçlarının projeye bağlanması, finansman imkanlarının açıklıkla belirlenmesi sonucunda Belediye Hizmetleri Master Plan çalışmalarına başlayacakları öngörülmektedir. Ayrıca büyükşehir dahilinde çeşitli hizmetlerin koordineli bir şekilde yapılmasını temin etmek amacıyla Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulması karara bağlanmıştır. (Özşen, 1987: 99–100).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun 7. maddesinde plan kavramı çeşitli boyutlarda yer almaktadır. Maddenin birçok fıkrasında belediye hizmetlerinin belli bir plana göre yürütülmesini sağlamaya yönelik hükümlerin yer aldığı görülmektedir. 7(a)' da yer alan hüküm gereğince büyükşehir belediyesi "İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini" hazırlar. Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak (7/f); büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak (7/i); il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak (7/u). İlgili maddenin (b) fıkrası, büyükşehir belediyesini büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapma, yaptıрма ve onaylayarak uygulama ile yetkili kılmıştır.

Büyükşehir sınırları içinde belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımını düzenleyen 7. maddenin yanında, büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Kanun ile verilmiş olan görevlerden bir kısmını, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve büyükşehir belediye başkanının uygun görmesi üzerine ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilecek veya onlarla birlikte yapabilecektir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise, yasalarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve yetkiler dışında kalan görevleri yapabilmekte ve yetkileri kullanabilmektedir (Erençin, 2005: 125).

7. madde ile büyükşehir içinde bulunan belediyeler üzerinde plan denetim yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Buna göre; "Büyükşehir içindeki

belediyelerin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak”. Ayrıca Kanun’un 11. maddesinde büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemekle yetkili kılınmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarını yaparken uymaları gereken usul ve esaslar Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te belirtilmiştir. Yönetmelikte, stratejik plan çalışmalarının doğrudan doğruya kamu kurumlarının kendileri tarafından yapılmasının zorunlu olduğu, strateji geliştirme birimlerinin koordinasyonu ve tüm birimlerin katılımıyla yapılacağı, fakat ihtiyaç duyulması halinde, yöntem, süreç ve eğitim hizmetleriyle sınırlı olmak koşuluyla dışarıdan (üniversiteler, danışmanlık şirketleri vs.) yardım alınabileceği (madde 5) belirtilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları beş yıllık bir dönemi kapsayacaktır (madde 7/1). Hazırlanan stratejik planlar kamuoyuna duyurulacak ve belediyenin internet sitesinde yayınlanacaktır (madde: 15/4). Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra eğer gerekirse kalan süre için güncelleme yapılabilir (madde: 7/2). Bu güncelleme, misyon, vizyon ve amaçlar değiştirilmeden hedeflerde nicel değişikliklerle sınırlı olacaktır.

Ayrıca,

- Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması halinde ilgili kamu idaresinin,
- Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin,
- Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,
- Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin,

- Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde ilgili kamu idarelerinin, stratejik planları yenilenebilir (madde: 7/3).

Yenilemeden kasıt, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Yenileme kararı yenilenme şartlarını müteakip en geç üç ay içinde alınır ve bu kararı takip eden altı ay içinde stratejik plan yenilenir. Güncelleştirme durumlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na bilgi verilir (madde: 7/4-5).

Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlayacaklardır (madde: 12). Hazırlanan stratejik plandan büyükşehir belediye başkanı belediye meclisine karşı sorumludur (madde: 11). Meclis stratejik planı değerlendirip onayladıktan sonra stratejik plan İçişleri Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na gönderilir (madde: 15/3).

### **3.3. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**

Geleneksel örgüt bütçesi anlayışında bütçe ödeneklerinin verilmesinde göz önünde tutulan husus, yaptırılacak kamu hizmetlerinin miktarı ve nitelikleri değil, hizmetleri yapacak olan örgütlerin ihtiyaçlarıdır. Bu yöntemin yönetime istikrar vermek, devlet memurlarının ve kamuda çalışanların ömür boyu devlet idaresinde çalışabilmelerine olanak sağlamak, bürokrasiye yapılacak işler konusunda geniş takdir yetkisi bırakmak, dolayısıyla siyasal etkilere karşı bürokrasinin direnme gücünü daha geniş tutmak gibi özellikleri bulunmaktadır. Program bütçe tekniğinde ödenekler belli işlerin yapılması için verilmektedir. Hizmetler bazı faaliyetlerin yapılması ile görülecektir. Bu faaliyetlerin yapılması için gerekli giderler hesaplanarak, ödenekler ona göre tahsis edilir. Program bütçe anlayışında, belli bir hizmet programının yapılacağı bazı faaliyetlerle gerçekleştirilmesi ön plana

geçtiğinden, hizmet için gerekli örgüt, personel, araç ve gereçler bir hizmetin fonksiyonu haline getirilmiştir. Yapılacak iş değiştiği zaman personel ve diğer girdilerin değişmesi gerekmektedir (Bulutoğlu, 2003: 80–82). Klasik örgüt bütçeler harcamaları satın alıma göre sınıflandırırken, program bütçeleme tekniğinde harcamalar hizmet ya da verili program çerçevesinde çıktıya göre sınıflandırılır. Bu doğrultuda program bütçeleme performans etkinliği ve ölçümünü detaylı bir düzeyde ölçmeye yarayan bir teknik olarak geliştirilmiştir (Çınar, 2005: 29).

Türkiye’de merkezi yönetim, program bütçe esasına batıdaki gelişmeleri göz önünde tutarak 1973 yılında geçmiştir. Belediyelerin program bütçe esasına geçmeleri ise merkezi yönetim bütçesi ile koşutluk sağlamak üzere Dünya Bankası’ndan finanse edilen bir proje ile Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği (2 Mayıs 1990 tarih ve 20506 Mük. sayılı Resmi Gazete) ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün (24 Eylül 1990 tarih ve 20645 sayılı Resmi Gazete) yürürlüğe konması ile gerçekleşmiştir. Hazırlanan tüzük ve yönetmelik doğrultusunda pilot bölge olarak seçilen Adana, Mersin, Tarsus ve İskenderun belediyelerinde yapılan bir yıllık uygulamadan sonra 1992 yılı başından itibaren büyükşehir ve il belediyelerinde, takip eden yılda da tüm belediyelerde program bütçe uygulaması başlatılmıştır (Çınar, 2005: 31).

Kamuda ve yerel yönetimlerde bütçe sistemine yönelik asıl önemli değişiklik 5018 sayılı Kanun ile gündeme gelmiştir. Yasayla birlikte stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme, performans denetimi ve performans yönetimi mevzuatımıza girmiştir. Bu doğrultuda Kanun’un 3. maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Yasa hükmünde görüldüğü üzere stratejik planın tanımıyla kamu ekonomisinin hacminin orta ve uzun vadeli sınırlarının çizilmesi öngörülerek liberal minimal devletin çerçevesi çizilirken daha önceki yaklaşımlardan farklı olarak kamu hizmetinin temel ilkeleri ortadan kaldırılmaktadır (Çınar, 2005: 32).

Stratejik planlar performans esaslı bütçelemeye esas teşkil edecek planlardır. 5018 sayılı Kanun'un "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlığını taşıyan 9. maddesine göre "kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamakla yükümlüdürler." Stratejik planlarda faaliyetler ve performans göstergeleri yer almalıdır. Performans denetimlerinin gerçekleştirilebilmesi için hedeflerin ya da performans göstergelerinin ölçülebilir olarak tanımlanması gereklidir (Akdoğan, 2007: 158–159).

Yasayla kamu hizmetlerinin karşılanmasında ölçülebilirliğe ilişkin kıstasların getirilmesi öngörülmektedir. Bu ölçülebilirlik kıstasları doğrultusunda bütçe süreci içinde kaynak tahsisleri yapılabilecektir. Bu durumda stratejik plan kapsamında ölçülemeyen ama toplumun kendini sürdürebilmesi için önemli olan kamu hizmetleri karşılanmayacak mıdır sorusu akla gelmektedir (Çınar, 2005: 33–34).

Yasanın 9. maddesine göre kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. 5393 sayılı Belediye Yasası ile yerel yönetimlerde stratejik plan ve performans planı benimsenmiştir. Stratejik plan ve performans planının hazırlanması ve onaylanmasına ilişkin sürecin nasıl olacağı yasanın stratejik plan ve performans planı başlıklı 41. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre "belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir" denmektedir.

Yasada stratejik plana ve performans hedeflerine değinilen bir başka hüküm faaliyet raporu başlıklı 56. maddedir. Maddeye göre, “Belediye Başkanı, 5018 sayılı Kanun’un 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.” Yasada belediye bütçesi ile stratejik plan arasında doğrudan bağ kurulmuştur. Buna göre belediye bütçesi başlıklı 61. madde “belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir” demektedir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz denilmektedir (Keskiner, 2006: 29).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 25. maddesinde; büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulacağı ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edileceği düzenlenmiştir. Yine aynı maddede büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay’a itiraz edileceği, Danıştay’ın itirazı otuz gün içinde karara bağlayacağı ve bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda 5393 sayılı Kanun’un hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir (Gürsoy ve Özcan, 2006).

Program bütçeleme tekniği kapsamında bütçe öncelikleri sınıfsal çıkarların ve özel çıkar gereksinimlerinin bir karışımı olarak ortaya çıkmaktadır. Uzun vadede bütçe planlaması tekelci sermayenin çıkarlarına ve gereksinimlerini karşılamaya yönelse de yönetim işleyişi önemli ölçüde merkezileşmektedir. Kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamındaki reform önerileri merkezileşme çabalarının aksine yerelleştirme doğrultusunda gündeme gelmiştir

(Çınar, 2005: 30). Belediye ve il özel idaresinin karar organlarının kararlarının kesinleşmesinde yönetsel vesayet denetiminin yerini hukuki denetimin alması (5393 sayılı Belediye Kanunu m. 23, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m. 14 ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m. 15) özellikle yönetsel yerinden yönetim bakımından yerel yönetimleri güçlendiriyor gibi gözükse de, stratejik planlama süreci ve yerel yönetimlerin bütçelerinin stratejik plana, stratejik planın da merkezi kural ve standartlara bağlanması (m. 9 ve m. 13) ile yerel yönetimlere sağlanan hareket alanının merkez tarafından daraltılmasının farklı bir yoludur (Erençin, 2007a: 112).

Stratejik plan yerel yönetimlerde program bütçelerin uygulanabilmesi için amaçların saptanmasını sağlayan belgedir. Ancak buradaki kritik nokta söz konusu planın geleneksel sınıflararası uzlaşma yerine sermayenin etkisine doğrudan açık olarak yönetişimci bir biçimde hazırlanmasıdır. Aynı zamanda bütçenin çıktı temelli hazırlanması söz konusu olduğundan koşullara göre esnek istihdam yapısını sağlamak maksadıyla performans yönetimi kapsamında yerel yönetimlerde ve bağlı şirketlerinde performans ücrete dayalı yeni istihdam biçimlerini gündeme getirmektedir (Çınar, 2005: 31).

### **3.4. Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlamanın Faydaları ve Uygulama Sorunları**

Küreselleşme sürecinde önemi artan büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamanın sağlayacağı iddia edilen faydaları aşağıdaki şekilde açıklanabilir (Kemp, 1993'ten aktaran; Öztop, 2007: 149–152):

- a) Stratejik planlama kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlar. Büyükşehir belediyeleri kıt kaynaklarla halka hizmet üreten ve bu hizmetleri üretirken de temel amaç olarak karı benimsemeyen kurumlardır. Üretim faktörlerinin etkin ve verimli kullanılabilmesi stratejik planlama ile mümkündür.

- b)** Değişen çevre şartlarına uyum sağlamayı kolaylaştırır. Stratejik planlama değişikliklerin belediyeye getirilmesi ve gelişmelere uyum sağlanmasında güçlü bir araçtır.
- c)** Teknolojik gelişmelere uyum sağlamayı kolaylaştırır. Stratejik planlama, değişen bir çevrenin parçası olarak teknolojik gelişmenin organizasyonlara getirdiği ekonomik ve sosyal problemleri, riskleri ve tehlikeleri ortadan kaldıracak ya da en aza indirebilecek bir dizi hareket tarzı sergilemekte ve gelişmeye uyumu kolaylaştırmaktadır.
- d)** Stratejik planlama bir yönetim biçimidir. Tepe yönetim stratejik nitelikli kararların alındığı bir kademedir. Tepe yönetim, stratejik planlama çerçevesinde amaçların belirlenmesi, çevrenin analiz edilmesi, ana politikaların belirlenmesi, hedeflerin tayini ve bunlara ulaştıracak temel stratejilerin tespiti ile ilgilenirken aynı zamanda bir yönetim tarzı benimsemiş olmaktadır. Bu yönetim tarzında, daha fazla alternatif ortaya koymak, daha hızlı ve isabetli kararlar almak ve böylece daha doğru tahmin yapmak mümkündür.
- e)** Stratejik planlama değişikliklerin kullanılabilmesini sağlar. Organizasyonlarda değişimlerde en çok rastlanan tepki ve karşı koymadır. Stratejik planlama ile bu değişime insanlar önceden hazırlanır ve bu karşı koyma çok kolay bir şekilde olumlu yöne çekilebilir.
- f)** Stratejik planlama sistemli düşünmeyi sağlar. Stratejik planlama sistem yaklaşımından hareket ettiği ve organizasyonları açık sistem olarak kabul ettiği için, sistemli düşünme ve karar vermeye geçişte önemli katkılar sağlayacaktır. Stratejik planlar hazırlanırken örgütün bütün bölümleri dikkate alınır ve her bir bölümün sistem içerisinde yeri daha iyi anlaşılır.
- g)** Stratejik planlama organizasyon karını ve karlılığı etkiler. Stratejik planlamanın maliyetleri düşürmek suretiyle karlılığı artırıcı etkisi vardır.
- h)** Stratejik planlama hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara çözümler sunar.

- i) Stratejik planlama ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev paylaşımının düzenlenmesine yardım eder. Stratejik planlama yoluyla, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki görev ve yetkilerin paylaşımına ilişkin anlaşmazlıklar çözülür.

Stratejik planlamanın yukarıda ifade edilen genelde kamu yönetiminde özelde ise büyükşehir belediyelerinde zorunlu hale getirilmesindeki temel mantığın ve bununla ilgili yapısal sorunlarının yanında stratejik planlamayı en iyi yönetim biçimi olarak kabul eden, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde başarılı bir şekilde uygulanabileceğini iddia eden çevreler bile stratejik planlamanın uygulama sürecinde çeşitli sorunlarla karşılaşabileceğini kabul etmektedirler. Bu çevreler stratejik planlamanın uygulama sürecinde engellerle karşılaşabileceğini ifade ederek birtakım sorunların ortaya çıkabileceğini belirtmektedirler (Yılmaz, 1999: 82):

- 1) Mevcut mali, idari ve hukuki yapının stratejik planlama yaklaşımına uygun olmayışı,
- 2) Kişisel ve kurumsal performansın ödüllendirilmesi önündeki engeller,
- 3) Kamu sektöründe günü birlik karar alma anlayışı,
- 4) Kamu kuruluşlarının klasik (dikey) örgütlenme modeli,
- 5) Kuruluşların insan gücü altyapısının, nitelikli eleman sayısının ve stratejik planlama bilincinin yetersizliği,
- 6) Kamu kurumlarının Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin zayıflığı,
- 7) Stratejik planlamanın temelde yabancı ve özel sektör kökenli bir yaklaşım olması,
- 8) Kamu kuruluşlarının rekabetçi bir piyasada hizmet üretmemeleri,
- 9) Bürokratik, siyasal ve toplumsal düzeyde katılımcılık kültürünün gelişmemiş olması,
- 10) Kamu kurumlarında değişim konusunda motivasyon eksikliği,
- 11) Stratejik planlama konusunda sahiplenme ve katılım sağlanamama riski,
- 12) Kuruluşlarda değişime karşı isteksizlik, direniş olasılığı.

Stratejik planlama, büyükşehir belediyeleri açısından birtakım tehlikeleri barındırır. Bu tehlikeler şu şekilde sıralanabilir (Özcan, 2006: 74–78):

- a) Stratejik planlar her şeyden önce tepe yönetim kademesinin subjektif yorumlarıyla oluşturulur. Dolayısıyla stratejik planlar, tepe yönetim kademesinin bilgi düşünce ve ufkundan etkilenir. Böylece bazı durumlarda başarısızlık ortaya çıkacaktır.
- b) Eğer amaçlar, uzun dönemli planlarla uyumsuzsa stratejik planlamadan istenilen faydalar elde edilemez.
- c) Büyükşehir belediye başkanları eğer günlük işlerle fazla ilgilenirse, stratejik planların yapılmasına zaman kalmayabilir. Bu durumda organizasyonda yapılamaya çalışılan stratejik planlama yetersiz kalır.
- d) Planların geliştirilmesi sürecinde, amaçların belirlenmesi aşamasında eğer, diğer belediye personelinin ve halkın tam katılımı sağlanmazsa, stratejik planlamadan istenilen faydalar sağlanamayacaktır.
- e) Bazı durumlarda planlar, yönetim performansını ölçmek için yeterli standartlar ortaya koymaz. Böyle bir durumda neyin doğru, neyin yanlış olduğu bilinemez.
- f) Stratejik planlamanın örgüte sağlayacağı yararlar kabul ettirilmezse, örgütte çalışanlar arasında planlamaya ilişkin olumlu bir iklim oluşturulamaz.
- g) Stratejik planlamanın yönetim sürecinden bağımsız bir süreç olduğunun kabul edilmesi, yönetimde koordinasyonu güçleştirir.
- h) Stratejik planlar oluşturulurken gereğinden fazla formalitelerle uğraşılabilir ve bu formaliteler organizasyonun esnekliğini ve yaratıcılığını kaybettirebilir.
- i) Bazı durumlarda belediyelerde stratejik planlama olduğu bilinmemekle birlikte, niteliği gereği stratejik plan özelliği arz eden planlar bulunabilir. Bunların resmileştirilmesi ve yazılı hale getirilmesi sorun teşkil edebilir.

Özel sektör tarafından uygulanan bir yönetim aracı olan stratejik planlamanın kamu kurumlarında uygulanmasında, özel sektör ve kamu kurumlarının farklı özellikte olmasından kaynaklanan çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bir kamu kurumu olarak Büyükşehir belediyelerinin kar amacı olmaması, söz konusu farklılıkların başında gelmektedir. Kar güdüsüyle rekabet ortamında mal ve hizmet üretmek durumunda olmayan yerel yönetimlerin temel amacı, yerel ortak kamusal ihtiyaçları karşılamaktır. Kent düzeyinde, yerel kamusal ihtiyaçları üretmekten sorumlu temel yönetim biriminin, yerel yönetimler olması nedeniyle yarışmacı bir ortam söz konusu değildir. Bu yönüyle yerel yönetimler, özel sektör yönetiminden ciddi anlamda bir farklılığa sahiptirler. Stratejik planlamanın yerel yönetimlerde uygulanması konusunda ele alınması gereken bir diğer farklılık ise, kamu yönetimi mantığına ters olması ve uygulama güçlüğüdür. Kar amacı gütmemeyle bağlantılı olarak kamu yönetiminde uygulanma güçlüğü açıktır (Yüksel, 2007: 400–401). Mali kaynaklar konusunda da özel sektör kuruluşları ile yerel yönetimler arasında farklılık bulunmaktadır. Özel sektörde sunulan mal ve hizmetin bedelini kullanıcılar karşılarken, kamu hizmetlerinden yararlananlar her zaman bedeli ödeyenler olmayabilir. Yani birisinde doğrudan diğerinde ise dolaylı bir ilişki söz konusudur. Stratejik bir karar alınırken özel sektörde müşterinin istekleri hemen yerine getirilmeye çalışılırken, kamu kesiminde güçlü bir protesto olmadan yurttaşların istekleri ihmal edilebilmektedir (Gözlükaya, 2007: 96).

Stratejik planlama yapılırken yaşanan sorunların ve eksikliklerin kaynağını stratejik planlama gibi kamu işletmeciliği kuramına ait yönetim araçlarının gelişmekte olan ülkelerdeki uygulama başarısızlıklarında değil, kuramın öncül ve varsayımlarında aramak gerekir (Akdoğan, 2007: 139).

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLARI**

1980 sonrası neoliberal politikalarla büyükşehir belediyeleri, bir yandan hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklenirken diğer yandan da yerleşimlerini özel sermayenin yatırım alanına dönüştürmektedirler (Olgun, 2006: 114). Stratejik planlama ise bu dönüşümün bir aracı konumundadır. 9. Kalkınma Planı (2007–2013) “İstikrar içinde büyüyen gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüyle büyüyen, paylaşan, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu ile hazırlanmıştır. Bu vizyonun gerçekleştirilmesi yönünde belirlenen stratejik amaçlar (rekabet gücünün ve istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması) büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama için yol gösterici nitelikte olmuştur.

Bu bölümde büyükşehir belediyelerinin stratejik planları çeşitli açılardan incelenmiştir. Stratejik planların kapsadığı süreler, stratejik planlama çalışmalarına katılanlar, stratejik planlama ekibinin kimlerden oluştuğu, stratejik planlarda paydaş analizi, stratejik planların kalkınma planları ile ilişkisi, stratejik planlarda amaç ve hedefler, AB etkisi, durum analizi, GZFT analizi, misyon, vizyon ve ilkeler ele alınan konulardır.

#### **1. STRATEJİK PLANLARIN KAPSADIĞI SÜRELER**

Büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Kanun gereğince DPT’nin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’na uygun olarak ilk stratejik planlarını oluşturmuşlardır. Örgüt yapıları ve faaliyet alanları açısından farklılıkları bulunan

kamu kuruluşlarının her birinin aynı kılavuza tabi olmaları stratejik planın hazırlanmasında sıkıntılar doğurabilmektedir.

Stratejik plan metinlerinin sayfa sayıları 38 sayfa ile 214 sayfa arasında değişiklik göstermektedir. En az sayfa sayısı Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planına ait olup, en fazla sayfa sayısına sahip stratejik plan ise Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'ne aittir.

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

Stratejik planların çoğu, beş yıllık dönem için, 2007–2011 yıllarını kapsar şekilde hazırlanmıştır. 2006–2009 yıllarını kapsayan iki stratejik plan, 2007–2009 ve 2006–2017 yıllarını kapsayan birer stratejik plan mevcuttur. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planı yalnızca 2010 yılını işaret ederek hazırlanmış, planın kapsadığı süre tam olarak belirtilmemiş, diğer tüm planlardakine benzer şekilde bir başlangıç ve bitiş tarihi verilmemiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi stratejik planı, 2006–2017 yıllarını kapsamaktadır. Stratejik planın, kısa vadede (2006–2008), orta vadede (2009–2011) ve uzun vadede (2012 ve sonrası) olmak üzere üç ana dilimde ele alındığı belirtilmiştir. Yasal zorunluluğun ortaya çıktığı 2006 yılında belediye stratejik plan çalışmaları başlamış, ancak bir sonraki seçim yılı hesap edilerek iki yıllık planın bir stratejik plan niteliği taşımayacağı düşünülerek, bir sonraki seçim dönemi de bu süreye dahil edilerek plan 2017 yılına kadar uzatılmıştır (İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2006: 19).

Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin 2007–2009 yıllarını kapsayan stratejik planında süre, 29 Mart 2009 yerel seçimlerine göre hesap edilmiştir. Bursa ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planları 2006–2009 yıllarını

kapsamaktadır. Dört yıllık süreler için yapılan bu planlarda da Mart 2009 yerel seçimleri hesap edilerek süre belirlenmiştir. Aynı şekilde İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2007–2011 yıllarına ait stratejik planın 2009 ‘da yapılacak olan yerel seçimler sonrasında yenileneceğini belirtmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarının kapsadıkları sürede bir uyum bulunmamaktadır. Bu sürede etkili olan faktörlerin başında yasal zorunluluk gelmektedir. Ayrıca belediye başkanlarının görevde kalma süreleri de belirleyici olmaktadır. 2006–2009 yıllarını kapsayan planlarda bu durumun etkili olduğu açıkça görülmektedir. Planlarını 2007–2011 yılları için hazırlayan büyükşehir belediyeleri Mart 2009 yerel seçimlerinden sonra planlarını yenileyeceklerini belirtmişlerdir. Ayrıca stratejik amaç ve hedefler de belirlenen sürede etkilidir. 29 Mart 2009 yerel seçimlerinde büyükşehir belediye başkanının tekrar seçilememesi durumunda stratejik planda ne gibi değişiklik olacağı ve bu durumun planın başarısı açısından etkisinin ne olacağı ise düşündürücüdür.

5393 sayılı Kanun’un geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik plan, “...Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır.” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre belediyelerde ilk stratejik plan için son tarih 13 Temmuz 2006’dır. DPT tarafından belirtildiği üzere; “2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca sekiz kamu idaresinde stratejik planlama pilot çalışmaları 2006 yılında tamamlanmıştır. Kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla 2006 yılı başında kurulmuş olan strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amacıyla “Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması” yapılmıştır. Pilot uygulamalardan ve TÜİK ile işbirliği içinde gerçekleştirilen “Stratejik Yönetim Araştırması”ndan elde edilen sonuçlara bağlı olarak uygulamanın tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenleme çalışmaları yürütülmüştür. Stratejik planların kamu kurumlarında hazırlanması için yol gösterici nitelikte olan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği”, 18 Şubat 2006’da yayınlanabilmiştir. Bu çerçevede Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul

ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.”

13 Temmuz 2006 tarihine kadar meclislerinde stratejik planlarını kabul etmek zorunda olan belediyeler için bu kaynakların sadece birkaç ay önce yayınlanması dikkat çekici bir durumdur. Bu durum, stratejik planların hazırlanması için öngörülen sürenin yeterli olmadığını ve stratejik planların yeterli planlama ve hazırlık yapılmadan yürürlüğe konduğunu göstermektedir. Bu şekilde, hazırlanması zorunlu kılınan planlardaki eksiklikler aslında öngörülmüş olmaktadır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi stratejik planı, Ağustos 2006 yılında büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanarak kabul edilmiştir (Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, 2006: 6). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi stratejik plan taslağı 25.08.2006 tarihinde yapılan sunumla Kent Konseyi ile paylaşılmış ve tartışılmıştır. Burada ortaya çıkan görüş ve öneriler değerlendirilerek Büyükşehir Belediye Meclisi’ne sunulmuştur (Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 2006: 16).

## **2. STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARINA KATILANLAR**

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama çalışmalarına katılanlar arasında belediye başkanları, genel sekreterler ve stratejik planlama komiteleri yer almaktadır. Ayrıca danışmanlar, belediye meclisleri de stratejik planlama çalışmalarına katılmışlardır. Bazı büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama birimi kurulmuştur. Sınırlı da olsa ilçe belediye başkanları, APK birimleri, belediye çalışanları ve daire başkanlıkları da çalışmalara katılmışlardır. Bazı büyükşehir belediyeleri hizmet içi eğitim yoluyla belediye çalışanlarına stratejik planlama hakkında bilgi vermişler, çalışanların bu konuda bilinçlendirilmesini sağlamaya çalışmışlardır. Belediye çalışanları ve diğer paydaşların görüşlerini almak için bazı büyükşehir belediyeleri anket, görüşme ve toplantı gibi çeşitli yollara başvurmuşlardır.

Adana Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlarının başarısı için, durum analizine temel teşkil etmesi ile ilgili olarak tüm tarafların görüşlerinin plana dahil edilmesi amacıyla paydaş analizi yaptığını belirtmektedir. İlgili tarafların görüş ve önerilerini almaya çalışmış, bu amaçla anket çalışması yapmıştır. Anket sonuçları planlama çalışmaları için rehber kabul edilmiştir. Daha sonra başta Çukurova Üniversitesi olmak üzere 198 kamu kurum ve sivil toplum kuruluşu ile belediyeye bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüş ve önerileri istenmiş katılımları sağlanmıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi, 2006: 5).

### **3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLAMA EKİBİ**

DPT'nin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda stratejik planlamanın bütün aşamalarında önemli rol üstlenecek olan planlama ekibinin amaca uygun bir yapıda kurulması yönünde ekipte bulunması gereken özellikler aşağıda sıralanmıştır (DPT, 2006: 13):

- a.** Kuruluşun ana hizmet birimleri yeterince temsil edilmelidir,
- b.** Farklı kademelerdeki yöneticiler bulunmalıdır,
- c.** Farklı uzmanlık alanlarına sahip kişiler yer almalıdır,
- d.** Çalışma süresince üyeler değiştirilmemelidir.

On bir Büyükşehir belediyesi stratejik planlarını bir ekip dahilinde hazırladıklarını planlarında belirtmiştir. Ankara, Erzurum, Eskişehir, İstanbul ve Mersin büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında stratejik planlama ekibi belirtilmemiştir.

Sakarya, Antalya, İzmir, Kayseri ve Kocaeli stratejik planlama ekiplerinde büyükşehir belediye başkanları yer almaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi stratejik planlama çalışmalarının büyükşehir belediye başkanı adına genel sekreter

koordinatörlüğünde gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Aynı şekilde; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir Belediye Başkanı adına, Genel Sekreter Yardımcısı başkanlığında, İmar ve Şehircilik Daire Başkanı'nın koordinatörlüğünde, her birimde bir temsilci belirlenerek stratejik planlama çalışmalarının yürütüldüğünü ifade etmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 2006: 14).

Büyükşehir Belediye Başkanı'nın başkanlığında bir üst kurul oluşturan İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama ekibinde bir endüstri yüksek mühendisi, iki tane de endüstri mühendisi yer almaktadır (İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2006: 66). Sakarya ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyeleri'nin stratejik planlama çalışmalarında şehir plancısı bulunmaktadır (Sakarya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 9–13; Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 2006: 15).

Kayseri Büyükşehir Belediyesi stratejik planlarının hazırlanmasında DPT Stratejik Planlama Daire Başkanı ve DPT'nin planlama uzmanlarından yardım aldıklarını belirtmişlerdir (Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2006: 4).

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek ve yürütmek için Başkanlık makamınca Stratejik Planlama Koordinasyon Kurulu, Stratejik Planlama Ekibi ve Stratejik Planlama Çalışma Grubu oluşturulmuştur (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 6).

Adana Büyükşehir Belediyesi stratejik planlama çalışmaları için, belediye üst düzey yöneticilerinden oluşan, büyükşehir belediye başkanının yer almadığı altı kişilik bir komisyon kurmuştur (Adana Büyükşehir Belediyesi, 2006: 3). Sakarya Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek üzere, Stratejik Planlama Yürütme Kurulu, Kurumsal değerlendirme ekipleri, Kentsel değerlendirme ekipleri ve paydaş analizi ekipleri oluşturmuştur (Sakarya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 9–13).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi stratejik planında planı hazırlayan kişinin adı, soyadı ve iletişim adresi verilmiştir. Böylelikle planın bir ekip tarafından

hazırlanmadığı anlaşılmaktadır (Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 2006). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlama çalışmalarında bir danışmandan yardım aldıklarını belirtmişlerdir (s. 15). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, bir danışmalık ve eğitim kuruluşundan danışmanlık hizmeti aldığını stratejik planında ifade etmiştir (s. 5).

#### 4. PAYDAŞ ANALİZİ

DPT'nin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda paydaşlar, “kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır.” Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir. Paydaş analizi ile;

- Planlama sürecinin ilk aşamalarında paydaşlarla etkili bir iletişim kurularak bu kesimlerin ilgi ve katkısının sağlanması,
- Paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi,
- Kuruluşun faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine engel oluşturabilecek unsurların saptanması ve bunların giderilmesi için stratejiler oluşturulması,
- Paydaşların birbirleriyle olan ilişkilerinin ve olası çıkar çatışmalarının tespit edilmesi,
- Paydaşların kuruluş hakkındaki görüşlerinin alınmasıyla kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesi,
- Paydaşların hangi aşamada katkı sağlayacağını tespit edilmesi,
- Paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin stratejik planlama sürecine dahil edilmesiyle planın bu kesimlerce sahiplenilmesi ve planın uygulanma şansının artması amaçlanır (DPT, 2006: 18).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin paydaş analizi çalışması, ön hazırlık, paydaşların tespit edilmesi, paydaş görüşlerinin alınması ve analiz olmak üzere dört

ana aşamadan oluşmaktadır. Ön hazırlık aşamasında; İstanbul'daki üniversitelere, sivil toplum kuruluşlarına, ilçe ve ilk kademe belediyelerine resmi yazı yoluyla yollanan öneri ve görüş formu ile bu kuruluşların görüşleri alınmıştır. Kurumun paydaşlarının tespit edilmesi aşamasında, belediye birimlerinin görüşlerinden faydalanılarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi birimlerine resmi yazı ile paydaş bildirim formu yollanmıştır. Bu formlar ile birimlerin ilişkili oldukları kişi ve kurumlar belirlenmiş, bu kişi ve kurumlarla İstanbul Büyükşehir Belediyesi birimleri arasındaki ilişkinin nasıl ve ne yönde olduğu, birim için önem dereceleri tespit edilmiştir. Birimlerin görüşleri doğrultusunda tespit edilen kurum paydaşları; Bakanlıklar, bireyler, belediyeler, diğer kamu kurumları, finans kuruluşları, hastaneler, İSO, İTO, kaymakamlıklar, konsolosluklar, kütüphaneler, medya kuruluşları, müzeler, sivil toplum kuruluşları, tedarikçi firmalar, sanatçılar, üniversiteler ve valilik olmak üzere 18 başlık altında toplanmıştır. Dış paydaşların görüşlerini almak için; gelecek öngörüler toplantıları, vatandaş anketi, resmi yazı ve internet yöntemlerini kullanılmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2006: 105).

Sakarya Büyükşehir Belediyesi, paydaşları olarak, hükümet, çalışanlar, vatandaşlar, sivil toplum örgütleri (esnaf grupları dahil), kamu kuruluşları, mahalle muhtarları, Ticaret ve Sanayi Odası, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve Sakarya Üniversitesi'ni belirtmiştir. Paydaşların yazılı ve sözlü olarak görüş, öneri, istek ve şikâyetleri alınmış ve bunlar değerlendirilip rapor olarak sunulmuştur (Sakarya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 15).

Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Eskişehir Büyükşehir Belediyesi stratejik planlarında paydaş analizine yönelik bir bilgi bulunmamaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi stratejik planında 133 paydaş açıklamış, bunlardan öncelikli paydaşlar olarak; Antalya halkı, Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı, çalışanlar, Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi, Antalya Valiliği, bakanlıklar, ilk kademe belediyeleri, ASAT (Antalya Su ve Atık su İdaresi) Genel Müdürlüğü, kent konseyi, il özel idaresi, sendikalar (memur-işçi), sivil toplum kuruluşları, Antalya Ticaret ve Sanayi Odası (ATSO), Antalya Esnaf ve Sanatkar Odaları Birliği (AESOB), Antalya Ticaret Borsası (ATB), Akdeniz Üniversitesi, İller Bankası Antalya Bölge Müdürlüğü,

muhtarlar, TMMOB, Antepe A.Ş., Anet A.Ş., Devlet Planlama Teşkilatı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro 6. Bölge Müdürlüğü, Kamu İhale Kurumu, Antalya Kültür Sanat Vakfı (AKSAV) belirtilmiştir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 44-47).

Paydaşlarını iç ve dış paydaşlar olarak ayıran Bursa, Diyarbakır ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri, dış paydaşları arasında; ildeki tüm kamu kurumları, ilçe ve ilk kademe belediyeleri, kamu kurumu niteliğindeki sivil toplum kuruluşları, sendikalar, Yerel Gündem 21 genel meclisi, kent konseyi, medya, siyasi partiler, muhtarlar, kooperatifler ve üniversite bulunmaktadır. İç paydaşları arasında ise tüm daire başkanlıkları ve müdürlükler yer almaktadır (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2006: 20–21; Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 2006: 18; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 2006: 6).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi, iç ve dış paydaşlarının kimler olduklarını açık bir şekilde belirtmemekle beraber, paydaşlarına çeşitli konularda uyguladıkları anket sonuçlarını tablolar halinde sunmuştur (Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 2006).

İzmir Büyükşehir Belediyesi stratejik planında paydaş analizi kapsamında birim yöneticileri ile toplantı ve değerlendirme çalışmaları, istatistiksel değerlendirmeler ve kaynak taraması yolu ile paydaşlar tespit edilmiştir. İldeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlar paydaş olarak belirlenmiştir. Paydaşların görüş ve önerileri için anket ve yazılı görüş alma yolları kullanılmıştır. İç paydaşlara internet üzerinden anket uygulanmış, dış paydaşların analizi yazılı görüşlerinin alınması yolu ile değerlendirilmiştir. Vatandaşlar için halk anketi uygulanmıştır (İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2006: 70). Kayseri büyükşehir Belediyesi, yalnızca stratejik planlama ekibinin sunuşunda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve hemşerileri paydaşları olarak belirtmişler (2006: 3). Mersin Büyükşehir Belediyesi stratejik planında paydaş olarak belirlenen vatandaşlar, müşteri şeklinde gösterilmiştir. Aynı şekilde valilik ve özel idare, kamu kurum ve kuruluşları, ilçe ve ilk kademe belediyeleri, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, medya, esnaf ve üniversiteler de müşteri olarak ifade edilmiştir

(Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2006: 13). Samsun Büyükşehir Belediyesi stratejik planında paydaşlar olarak belediyeler, muhtarlar, üniversite, daire amirleri, sendika temsilcileri, oda temsilcileri ve Yerel Gündem 21 temsilcileri belirtilmiştir (Samsun Büyükşehir Belediyesi, 2006: 46).

5018 Sayılı yasada yer alan stratejik planların “katılımcı” bir modelle hazırlanacak olması aslında küresel sermayenin günümüzde oluşturduğu “yeni siyasal iktidar modelinin” bir başka deyişle “yönetişim” modelinin bir temsil biçimidir. Yönetişim, bir bakıma iktidarın nasıl dağıldığına dair bir anlayışa işaret eder; iktidarı temel olarak piyasanın daha iyi işlemlerini sağlayacak şekilde formüle eder (Bayramoğlu, 2002: 85–116). Bu nedenle stratejik plan aslında sermayenin bütçe tahsislerine yönelik müdahalesini meşrulaştıran bir süreçte tanımlanmaktadır (Çınar, 2005: 34).

## **5. STRATEJİK PLANLARIN KALKINMA PLANLARI İLE İLİŞKİSİ**

5018 sayılı Kanun’un 9. maddesi gereğince stratejik planların kalkınma planları ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Maddenin bu hükmüne göre “Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.”

DPT’nin Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu’na göre; “Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır” (DPT, 2006: 25).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesine göre yerel yönetimler, stratejik planlarını planlamanın bütünlüğü ilkesi gereğince “kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak” hazırlayacaklardır.

Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarında kalkınma planlarına doğrudan ya da dolaylı olarak atıfta bulunmuşlardır. Mersin Büyükşehir Belediyesi stratejik planın girişinde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na değinmiştir: “AB Ulusal Programı ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde ‘Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması’ kapsamında kamu yönetimin geliştirilmesi, kamu yöneticileri ve çalışanları tarafından üretilecek politika ve stratejilerle olması gereken nitelikte hizmet üretecek, kamu hizmetlerini kamu yararını ve yerel ihtiyaçları göz önünde tutarak, etkin, verimli ve hızlı bir şekilde çalışabilen bir sistem oluşturulması gerekli kılınmıştır.” (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2006: 4).

Büyükşehir belediyeleri, stratejik planlarını hazırlarken henüz yapım aşamasında olan 9. Kalkınma Planı'na atıfta bulunmuşlardır.

AB'ye uyum sürecinde Türkiye'de kalkınma planlaması geleneğinin tamamen değişmesine neden olacak bir dönemin kapılarını açmakta olan 9. Kalkın Planı ile öncelikle beş yıllık planlama geleneğinin değiştiği gözlenmektedir. Sosyo-ekonomik yapının gidişatını ve piyasaları etkileyecek ulusal iktisat politikalarını belirleyen gücün, ulusal siyasi irade, planlama ve DPT gibi kurumların değil, uluslararası sermayenin güçlü aktörlerinin olduğu 1980 sonrası süreçte ulusal kalkınma planlamasının yaşadığı kan kaybı, 9. Kalkınma Planı ile derinleşmiş ve genel olarak ulusal planlama faaliyetinin, özelde de DPT'nin ekonomi yönetiminde etkinliği iyice azaltılmıştır (Soyak, 2005: 1–2).

Konya Büyükşehir Belediyesi, “Faaliyetlerimiz ve Alanımızla İlgili Kalkınma Planı, Sektörel ve Bölgesel Plan ve Programlarda Yer Alan Amaç İlke ve Politikalar

ve Bunlar Arasında Uyum” başlığı altında 9. Kalkınma Planı’nın yapısı, vizyonu, temel ilkeler ve gelişme eksenlerine yer vermiştir (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 63–64). Bursa Büyükşehir Belediyesi, “beş yıllık” olarak nitelendirdiği 9. Kalkınma Planı’na durum analizi kapsamında “Ulusal Gelişmeler” başlığı altında atıfta bulunmuştur: “9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ulusal Ön Kalkınma Planı, AB ile uyum süreci projeleri ve hükümet programlarına bakıldığında gelişmiş batı ülkelerinde uygulama alanı bulan, yeni kamu yönetimi anlayışının ülkemiz için de öngörüldüğü gözlenmektedir” (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2006: 19).

Samsun Büyükşehir Belediyesi, 9. Kalkınma Planı’nın stratejisinde “İnsan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı sergilenmesi, toplumsal diyalog ve katılımcılık güçlendirilerek hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti” ilkelerine vurgu yapmıştır (Samsun Büyükşehir Belediyesi, 2006: 50).

Adana, Sakarya, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında kalkınma planlarına yönelik doğrudan bir atıf bulunmamaktadır.

## **6. STRATEJİK PLANLAMA AMAÇ VE HEDEFLERİ**

Büyükşehir belediyeleri stratejik planlamanın önemi üzerinde özellikle durmuşlardır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecine dikkat çekilerek, bu süreçte yerel yönetimlerin rolü vurgulanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimler, büyükşehir belediyeleri için önemine yer verilmiştir. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi yeni kamu yönetimi anlayışının kavramlarının sıklıkla bütün büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmış ve stratejik planlamanın bu kavramların gelişimine katkıda bulunacağı özellikle belirtilmiştir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlamanın tanımını ve önemini anlatırken; planın kurumun kendi çalışanları tarafından hazırlanmasının katılım açısından esas olduğunu vurgulamış ve sorumluluğu paylaşmanın önemine dikkat çekerek “kurumun özellikle yetkililerinin ve çalışanlarının elini taşın altına koymak zorunda” olduğu ifade etmiştir. Ayrıca stratejik planlama ve bu kapsamda hazırlanan performans programının hayata geçirilmesinin hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesine yönelik unsurlardan olduğu belirtilmiş ve bu şekilde “testiyi kıran ile taşıyanın ayırt edilebileceği ve testiyi taşıyanın ödüllendirilmesi, diğerinin hesap vermesinin sağlanacağı” gibi bir sonuca ulaşılmıştır (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 5).

Stratejik planlamanın anlamı ve öneminden uzunca bahseden Erzurum Büyükşehir Belediyesi, “Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin Stratejik Yaklaşımı” başlığı altında içinde bulunduğumuz çağın gereklerinin yerine getirilmesi gerekliliğine, hızla değişen bu düzende ayakta durmak zorunluluğuna dikkat çekmiştir. Planda strateji kelimesinden başlayarak stratejik planlama, stratejik planlamanın nasıl yapılacağı, hangi aşamaları ve süreleri kapsamı gerektiği anlatılmaya çalışılmıştır (Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 2006).

Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını hazırlamadaki amaçlarını planın giriş bölümünde, büyükşehir belediye başkanının mesajında, stratejik planlama ekibinin sunuşunda veya planlama çalışmalarında ifade etmişlerdir. Yasal zorunluluğun yanında yeni kamu yönetimi anlayışının gereklerini yerine getirme zorunluluğu, Türkiye’nin AB’ye uyum süreci, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, rekabet edebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık üzerinde yoğunlaşan hedefler birbirlerine oldukça yakındır.

Adana Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlama anlayışının gerekliliğini yeni kamu yönetimi anlayışına dayandırmıştır: “Global standartlarda verimliliği ve etkinliği yakalama çabası bu tarihlere kadar gelmiş devletin merkeziyetçi yapısından vazgeçilip vatandaşa en yakın birim olan yerel yönetimlerin ön planda olduğu yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu anlayışla birlikte yönetimin yeniden

yapılandırılması, kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim kavram ve uygulamaları yaygınlık kazanmıştır”(Adana Büyükşehir Belediyesi, 2006: 4).

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama yapılmasının amaçlarından biri olan yasal zorunluluk on üç büyükşehir belediyesi tarafından benzer şekillerde ifade edilmiştir. 5216, 5393 ve 5018 sayılı Kanunlardaki stratejik planlama ile ilgili maddeler sayılmıştır. Özellikle 5216 sayılı Kanun’daki büyükşehir belediyelerinin görev yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. Eskişehir, Kayseri ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında yasal zorunluluğa dair bir açıklama bulunmamaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesi, “Stratejik planlama anlayışı dünyada ve ülkemizde özellikle özel sektör kuruluşlarının benimsediği ve uygulamaya koyduğu bir yöntem iken, hükümetimizin ‘Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kültüre Geçiş Programı’ başlığı altında sürdürdüğü yeniden yapılanma süreci içerisinde 5018, 5393, 5216 sayılı Kanunlarla yasal zemin oluşturularak, kamu kurumları ve belediyeler için stratejik plan hazırlama zorunluluğu...”nın ortaya çıktığına işaret etmiştir (Adana Büyükşehir Belediyesi, 2006: 5).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, “Stratejik Planlama ile İlgili Yasal Zorunluluk” başlığı altında stratejik planlamayla ilgili kanun maddelerini sıralamıştır (2006: 16–17). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi stratejik planlarının giriş bölümlerinde stratejik planlamaya olan zorunluluğu aynı cümlelerle ifade etmişlerdir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 2006: 15; İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2006: 11):

*“Son yıllarda ülkemizde kamu yönetiminde yapılan reform niteliğindeki mevzuat düzenlemeleriyle, bir yandan AB kriterlerine uygun yerelleşme ve yetki devri süreci başlatılırken, diğer yandan kamu idarelerinin yeni enstrümanlar kullanmak, stratejik düşünmek ve sonuç odaklı hareket etmek suretiyle, performans esaslı hesap*

*verme sorumluluğu taşımaları ve bu sorumluluğun gereklerini yerine getirmeleri amaçlanmıştır. Bu amaçla, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan hükümlerde belediyeler için stratejik planlarını yapma ve bu planlarla uyumlu olarak performans esaslı bütçelerini hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.”*

Mersin Büyükşehir Belediyesi stratejik planında Büyükşehir Belediye Başkanı, 5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinin görev yetki ve sorumlulukları arasında saydığını belirttiği stratejik planı hazırlamadaki en önemli amaçlarının; “Mersin Büyükşehir Belediyesi’nin kendi sürekli kurumsal gelişim modelini oluşturması, modelin etkin biçimde işletilmesi ve başka kurum ve kuruluşlara örnek olacak boyutlara ulaşması” olarak ifade etmektedir. Planda belediyenin tarihinin anlatıldığı “Tarihçe” kısmında 3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu halen yürürlükte olan belediye kanunu olarak belirtilmiştir (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2006: 6).

Büyükşehir belediyeleri başarının, gelişmenin ve kalkınmanın mutlak koşulu olarak gördüklerini ifade ettikleri stratejik planlama ile yasal zorunluluğu yerine getirmekten öte büyükşehir belediyesinin kalkınması ve gelişiminin amaçladıklarını belirtmişlerdir.

Konya Büyükşehir Belediyesi, kurumsal gelişim açısından bir fırsat olarak değerlendirdikleri stratejik planı yasal zorunluluktan öte hak edilmiş başarıya ulaşmanın bir gerekliliği olarak görmektedirler. Stratejik plan ile diğer kentler karşısında üst sıralarda olmak olarak belirledikleri hedefe Büyükşehir Belediye Başkanı’nın mesajında ve vizyonu çerçevesinde yer verilmiştir: “Büyükşehir Belediye Başkanı olarak ortaya koyduğumuz vizyon çerçevesinde Konya’yı ‘yaşanabilir kentler sıralamasında üst sıralara çıkartma’ hedefine ulaşmakta ısrarlıyız (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 3). Antalya Büyükşehir Belediyesi de, “istenilen yasal zorunlulukların yerine getirilmesinden de öte, kentimize ve halkımıza daha kaliteli ve daha fazla hizmet üretebilmek, belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlamak amacıyla katılımcı yöntemlerle...” stratejik planlarını hazırladığını ifade etmektedir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 6).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi stratejik planında, plan öncesinde plansız bir durumun tespiti yapılmaktadır: “Ülkemizde, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar, bu kurumların geleceği öngörerek, mevcut durumun analizi yapılarak bir plan içinde yönetilemediği, günübirlik planların yapıldığını sadece günü kurtarmaya dönük politikaların güdüldüğünü ortaya koymaktadır.”

Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin güvenli bir şekilde yaşamının mutlak koşulu olarak belirttiği ve “alternatifli gelecek planı” olarak nitelendirdiği stratejik plan ile AB’ye üyelik müzakereleri ve Büyük Ortadoğu Projesi’nin ülkemizi etkisi altında bırakacak; sosyal kutuplaşma, gerginlik, eşitsizlikler, endişe ve güven bunalımı gibi ciddi sorunlar aşılabilecektir. Yaklaşık otuz beş sayfada stratejik planlamanın anlamı, önemi, özellikleri üzerinde duran Erzurum Büyükşehir Belediyesi, stratejik plana olan ciddi ihtiyaçlarını stratejik planlama anlayışının temel mantığına uygun olarak şu şekilde ifade etmektedir: “Hızlı değişimi yönetmek, beklenmedik gelişmeleri (krizleri/şokları) kontrol altına almak, müşterilerin tercihlerini öngörerek yenileşmek, her türlü rekabete hazır olmak ve gelişmelere uyum sağlamak için stratejik düşünce, stratejik yönetim ve stratejik planlamaya ciddi anlamda ihtiyaç duymaktayız” (Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 2006: 1).

Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanı, stratejik planda meclis üyelerine yönelik konuşmasında: “Yerel yönetimlerin başarılı olabilmeleri kentin ihtiyaçları doğrultusunda doğru strateji ve politikaları belirleyip ölçülebilir ve uygulanabilir hedeflere dönüştürebilmeleri ile doğru orantılıdır.” ifadesiyle stratejik planlama ve performans programının öneminden bahsetmiş ve bunların başarı için temel koşul olduğunu belirtmiştir (Sakarya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 2).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi stratejik planlama ile ulaşacakları aşamayı şöyle ifade etmiştir: “Stratejik planlamayla; bütün hemşerilerimizin, iç ve dış paydaşlarımızın, stratejik paydaşlarımızın, Belediye Encümeni’nin ve Belediye Meclisimizin katılımı sağlanarak ve her birinin düşünceleri alınarak, hizmetlerimizin

tek bir stratejik hedef çerçevesinde oluşturulması, Eskişehir için şeffaflık ve katılımcılık adına büyük bir aşamadır” (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 2006: 5).

Antalya Büyükşehir Belediyesi, “Nereye gittiğimizi bilmiyorsak, hiçbir yol varmak istediğimiz yere götürmeyecektir. Kamu yönetimi değişim sürecinde hayatımıza giren bir kavram bu veciz sözdeki riski büyük oranda ortadan kaldırmaktadır” ifadesiyle stratejik planlamaya işaret etmektedir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 12). Benzer şekilde; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi de, “Eğer gittiğiniz yeri bilmiyorsanız, dikkatli olmanız gerekir, çünkü oraya ulaşamayabilirsiniz.” sözü ile stratejik planlamanın önemine dikkat çekmeye çalışmıştır (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 2006: 15).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi stratejik planın hedeflerini şöyle sıralamıştır (2006: 12):

“...stratejik plan çalışması ile,

- Kurumun politikalarının belirlenmesi, kaynaklarının rasyonel kullanılması,
- Amaç ve hedeflere dayalı sonuç odaklı yönetim anlayışı ile performans esaslı bütçelemenin geliştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde arzı ve hizmet sunumunda, hizmet sunulan kesimler ile paydaş taleplerine duyarlılığın artırılması,
- Hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi,
- Kurum kültürünün ve kurumsal kimliğin güçlendirilmesi yoluyla stratejik yönetim sürecine geçiş amacıyla bir altyapı oluşturulması hedeflenmiştir.”

Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planlama ekibi, bu alanda ilk tecrübeleri olmaları dolayısıyla mükemmeli yakalayamadıklarını, gerçekçi ve uygulanabilir bir plan yapma gayreti içerisinde profesyonel kişi ve kuruluşlardan yardım almadan kendi planlarını yaptıklarını ve bir sonuca ulaştıklarını ifade etmişlerdir. Bunun için duydukları gurura yer veren ekip, “Gelecek yıllarda çok daha

iyi bir stratejik plan hazırlanabilmesi dileklerimizle.” ifadesini kullanarak hazırladıkları planın çok iyi olmadığı yönünde eksikliklerini de belirtmiştir (Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2006: 3).

## 7. STRATEJİK PLANLAR VE AB ETKİSİ

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının ortaya çıkışının AB’ye uyum sürecindeki zorunluluklardan biri olduğunun bilincinde olan büyükşehir belediyeleri, stratejik planlamaya geçiş nedenleri arasında bu zorunluluğa da yer vermişlerdir. AB ile ilişkilere ve Türkiye’nin AB’ye uyum sürecine büyük önem veren büyükşehir belediyeleri, bu süreçte etkin bir şekilde rol oynamaya, bu ulusüstü kuruluşla ilişkilerin güçlendirilmesine ve bu kuruluş tarafından sağlanan fonlardan yararlanılmasına stratejileri arasında yer vermiştir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi, stratejik planının 11. stratejisini “Ulusal ve uluslararası ilişkileri etkin bir şekilde yürüterek kentimizin tanınmışlığını artırmak, bu strateji ile hem dünyadaki yerel yönetimlerle ilgili gelişmeleri yakından takip etmek hem de AB’ye uyum sürecinde etkin bir şekilde rol almak” olarak belirlemiştir. Bu stratejiyi gerçekleştirmek için 2007–2011 yılları arasındaki hedeflerini şöyle sıralamışlardır (Sakarya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 163):

- AB’nin yerel yönetimlerle ilgili çalışmaları sürekli olarak takip edilecektir.
- Kardeş belediye sayısı artırılacaktır.
- Kardeş belediyelerle olan ilişkileri geliştirmek amacı ile karşılıklı etkinlikler ve ortak projeler gerçekleştirilecektir.
- AB yerel yönetimler uyum komisyonu kurulacaktır.
- AB fonlarından yararlanabilmek için gerekli fizibilite çalışmaları yapılarak, uygun olan konularda fon destekli projeler gerçekleştirilecektir.
- Sakarya Belgeseli hazırlanacaktır.

- Avrupa ve dünya kentleri ziyaret edilerek, o kentlerdeki belediyecilik uygulamaları incelenecektir.
- AB kent yönetimine yönelik standartlar belirlenerek çalışmalara rehberlik etmesi için raporlanacaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin politikaları arasında "AB ile ilişkilerin güçlendirilmesi ve uluslararası fonlardan yararlanılması" yer almakta (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2006: 30), Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin "AB standartlarına uygun olarak altyapı ve üstyapı projeleri yapmak" stratejilerinden birini oluşturmaktadır (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2006: 30).

Konya Büyükşehir Belediyesi, stratejik planlama sürecini AB'ye uyum süreciyle senkronize olarak yürütmeyi hedeflediklerini belirtmiştir (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 3). Samsun Büyükşehir Belediyesi, AB standartlarında güvenilir ve kaliteli belediye hizmetleri sunulması hedefini "Türkiye'nin AB sürecinde yönünü döndüğü çağdaş dünyanın belediyecilik anlayışının yansıtılacağı bir anlayışla belediyemizin insan kaynakları yönetimi ve bu anlayışla organize edilecek belediye hizmet anlayışının öncü bir anlayışla belediye hizmet sunumuna yansıtılması" ile gerçekleştireceklerini ifade etmiştir (Samsun Büyükşehir Belediyesi, 2006: 56).

## **8. STRATEJİK PLANLARDA DURUM ANALİZİ**

DPT'nin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmelerin yapılması öngörülmüştür (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).

Durum analizi kapsamında büyükşehir belediyeleri ilin durumunu ortaya koymaya çalışmışlardır. Bu kapsamda tarihi, coğrafyası, ulaşımı, nüfusu yüzölçümü ve ekonomisi anlatılmıştır. Burada ili tanıtmak, ilin önemini, güzelliklerini, cazip ve çekici özelliklerini, diğer illerden farklı yönlerini ortaya koymak amaçlanmıştır. Bu özellikleri birer güvence olarak göstermişlerdir. Ankara, Antalya, Bursa, Samsun ve Adana Büyükşehir Belediyeleri stratejik planlarında genel bilgiler başlığı altında şehrin durumuna yer vermişlerdir. Mersin, Erzurum, Konya ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri illerinin durumu hakkında bilgi vermemişler.

Durum analizi başlığı kullanmayan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi uzunca bir şekilde ilin durumunu anlatmış, Eskişehir ili için “Başkaldıran Bir Kent”, “Kışkırtıcı Bir Kent” tanımlamaları yapmıştır. Durum analizi kapsamında kentin öneminden, Türkiye’de değerlerini ve özgünlüğünü yitiren kentlerin bu özelliklerinin yeniden kazandırılması yoluna gidilmesi gerekliliğinden başlayarak kent ve uygarlık arasındaki ilişki ele alınmıştır. Eskişehir ili bu bağlamda ele alınarak Eskişehir’in ulaşımı, mimari durumu, çevrenin korunması, sağlık hizmetleri, suç ve suç oluşumunu engellemek, kentin güvenliği, kültürel etkinlikler ve Eskişehir ekonomisi anlatılarak bu konularla ilgili hedefler açıklanmıştır. Büyükşehir belediyesi yönetiminin durumu hakkında bilgi verilmemiş, yalnızca örgütlenme, personel, donanım, katılımcılık, şeffaflık konularında hedefler anlatılmıştır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 2006).

Durum analizini genel bilgiler başlığı altında veren Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, ilin durumu tespit etmeye çalışırken ilin kentleşme dinamikleri, potansiyelleri ve sorunları üzerinde durmuştur. Burada hızlı nüfus büyümesi, göç, işsizlik, yoksulluk, kaynak yetersizliği önemli sorunlar arasında sayılmıştır. Ayrıca

planda kentteki en önemli sorunlardan biri olarak plan dışı gelişmelerin varlığına işaret edilmiştir. Aynı zamanda, planda 2004 yılı için büyükşehir belediyelerince elde edilen gelir sıralamasında Diyarbakır'ın 14. sırada, kişi başına gelir sıralamasında da 15. sırada yer aldığı belirtilmiştir (Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 2006: 6). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planı, durum analizinde ilin sorunlarını ön plana çıkarma yönünde diğer stratejik planlardan ayrılmaktadır.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi, "Kurumsal Kimlik Oluşturma ve Aşamaları ile İşleyiş Biçimi" başlığı altında belediyenin tarihi, amblemi, personel ve mali durum portresi, mevzuattaki yeri ve kurumsal işleyiş biçimi üzerinde durmuştur. "Neredeyiz?" sorusuna karşılık kurum içi ve dışı analiz yapılmaya çalışılmıştır. Burada iç ve dış paydaşların belediye hizmetleri ve çeşitli konulardaki somut proje önerileri ve somut sorunlar tablolar halinde belirtilmiştir (2006: 111).

Durum analizi kapsamında büyükşehir belediyeleri, stratejik planlarında kuruluş içi analizi olarak büyükşehir belediyesi yönetimini ele almış ve bu amaçla büyükşehir belediyesinin tarihçesi, görev ve sorumlulukları, organizasyon yapısı, mali durumu, personel durumu, sahip olduğu işletme ve iştirakleri ve belediyenin araç envanteri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi bu konulara belediyenin devam eden yatırımlarını da eklemiştir. Ayrıca planda stratejik planlama takvimi ve planlama sürecinde neler yapıldığı, planın hangi süreçle ortaya konulduğu bir tablo ile anlatılmaya çalışılmıştır (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 40-41).

Konya Büyükşehir Belediyesi, stratejik planın durum analizinde faaliyet alanlarında dünyadaki durum hakkında bilgi vermek amacıyla bazı belediyelerin yapısal analizini yapmıştır. Bu kapsamda ABD, Almanya, Fransa ve İtalya'da belediyelerin yapısını ve dünyadaki belediyecilik faaliyetlerini açıklamaya çalışmışlardır (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2006: 15). Diğer belediyelerle karşılaştırma, İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından açık bir şekilde verilere dayanarak yapılmıştır. Belediye Performans Ölçümü Projesi (BEPER) bilgileri ışığında hem ulusal hem de uluslararası düzeyde bir karşılaştırma yapılmıştır (İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2006: 58).

## 9. GZFT ANALİZİ

DPT tarafından Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda kuruluş içi analiz şu şekilde tanımlanmıştır: “kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesidir.” Güçlü yönler, kuruluşun amaçlarına ulaşması için yararlanılabileceği olumlu hususlardır. Zayıf yönler ise kuruluşun başarılı olmasına engel teşkil edebilecek eksikliklerdir. Belirlenecek güçlü yönler kuruluşun hedeflerine, zayıf yönler ise kuruluşun alacağı tedbirlere ışık tutacaktır. Güçlü ve zayıf yönler, salt verileri kapsayan, tanımlayıcı bir içerik taşımamalı; verilerin yanı sıra analitik değerlendirmelere ve sonuçlara yer verilmelidir” (DPT, 2006: 23).

GZFT analizi stratejik plana yön verir, çevresini belirler. Kurumun fırsatlardan nasıl yararlanacağı, tehditleri nasıl bertaraf edeceği, güçlü yönlerini nasıl kullanacağı ve zayıf yönlerini nasıl gidereceği stratejik amaç ve hedeflerde görülmelidir. Ancak hazırlanan stratejik planlarda durum analizi farklı bir bölüm, stratejik amaç ve hedefler ayrı bir bölüm gibi görünmektedir. Ayrıca durum analizi ile amaç ve hedefler arasında sıkı bir bağ kurulmadığı dikkati çekmektedir.

Büyükşehir belediyelerinden on dört tanesi stratejik planlarında “GZFT Analizi” başlığı altında belediyelerinin güçlü ve zayıf yönleri ile belediyelerini ilgilendiren fırsat ve tehditleri belirtmişlerdir. Eskişehir ve Bursa Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında GZFT analizi yer almamaktadır.

Stratejik planlarda çoğunlukla güçlü ve zayıf yönler; verilere dayalı, analitik değerlendirmelerden uzak, subjektif yargılardan oluşmaktadır. Güçlü ve zayıf yönlerin, iç ortamdan kaynaklanması ve kurum tarafından kontrol edilebilir olması gerektiği halde; aşağıdaki örneklerde olduğu gibi fırsat ya da tehditler, güçlü ve zayıf yönler olarak yanlış tespit edilmiştir. Bu güçlü ve zayıf yönler, kurumun kontrolünde olmayan ve iç ortamından kaynaklanmayan, hukuksal, kültürel, coğrafi ve demografik çevre koşullarından kaynaklanan tehdit veya fırsatlardır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi, “Adapazarı’nı ziyaret eden yerli ve yabancı turist sayısının her yıl artış göstermesi”, “Şehrin İstanbul ve Ankara’ya yakın olması” durumunu bir fırsat olarak değerlendirmesi gerekirken güçlü yönleri arasında göstermiştir (s. 108). Ankara Büyükşehir Belediyesi, “belediyenin iktidar partisinden olması ve 5216 ve 5393 sayılı kanunlarla yerel yönetimlerin yetkilerinin artması” ve “hükümetin AB sürecini benimsemesi ve merkezi hükümetle iyi koordinasyon imkanlarının olması” durumlarını fırsat olarak ele alması gerekirken güçlü yönleri arasında saymıştır (s. 7). Konya Büyükşehir Belediyesi, “büyükşehir belediyesi kanunu ve belediye kanununu”, “kentin ülkenin ulaşım ağının önemli bir noktasında olması”, “Konya’nın tarihi vizyonu ve geleceğe yönelik hedeflerinin bulunması” fırsatları arasında olması gerekirken güçlü yönleri arasında yer almıştır. Aynı zamanda nüfus artışı ve göç sorunu büyükşehir belediyesi için bir tehdit unsuru olması gerekirken zayıf yön olarak ifade edilmiştir (s. 11).

Mersin Büyükşehir Belediyesi, “akıllı kart kullanımlarının yaygınlaşması”, “e-belediyecilik ve e-devlet uygulamasına geçiş” konularını güçlü yönleri arasında göstermesi gerekirken fırsat olarak belirtmiştir (s. 23). Adana Büyükşehir Belediyesi “emekli olacak personelin kısa ve orta vadede çok olması” durumunu bir zayıf yön olarak belirtmesi gerekirken tehdit olarak ifade etmiştir (s. 43).

Büyükşehir belediyeleri güçlü yönlerini çevre, trafik, sportif faaliyetler, imar, halkla ilişkiler, katılım, hizmet kalitesi, stratejik planlama, belediye başkanı gibi konular üzerinde yoğunlaştırmışlardır. Bir belediyede normal olarak bulunması gereken özelliklerin de güçlü yön olarak ifade edildiği gözlenmiştir. Örneğin, çalışanların sorumluluk bilincine sahip olması, belediyenin web sitesinin güncel olması, kar kaybı gütmeden hizmet sunabilen bir kurum olması.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi güçlü ve zayıf yönleri ile fırsatları ve tehditleri yaptığı analizleri delil göstererek açıklamıştır (s. 108–119). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, güçlü ve zayıf yönleri ile fırsatlar ve tehditleri “etkin verimli ve katılımcı yönetim”, “sosyal gelişme, yoksullukla mücadele, sürdürülebilir ekonomik kalkınma”,

“tarihi/kültürel mirasın ve doğal çevre kalitesinin korunması ve sürdürülebilirliği”, “planlı kentsel gelişme” konularında açıklamıştır (s. 28–30).

İstanbul ve Erzurum Büyükşehir Belediyeleri sözleşmeli personel konusunu güçlü yön olarak belirtmişlerdir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, sözleşmeli personel istihdamını, yaş ortalamasını düşürmesi, eğitim düzeyini artırması ve kuruma kısmi bir dinamizm sağlanması yönünde güçlü yönleri arasında saymıştır. Aynı zamanda, bütçe içerisinde personel gideri oranının düşük olması güçlü yön olarak ifade edilmiştir (s. 121). Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin güçlü yönleri arasında “sözleşmeli personel çalıştırma yoluna gidilmesi” yer almaktadır. Ayrıca sosyal belediyeciliğin ön plana çıkarılamamış olması, çalışmalarının yerel medyada istenilen nitelikte ve ulusal medyada ise istenilen yoğunlukta yer almaması, kentteki diğer altyapı kurumlarının yatırım programlarıyla henüz eşgüdüm sağlanamamış olmasının, güçlü yönler olarak ifade edilmiş olması da dikkat çekicidir (s. 129). Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından “bürokrasinin süratli olarak işletilmemesi” ve “personel sayısının gün geçtikçe azalması” güçlü yönler olarak ifade edilmiştir (s. 7).

Bazı büyükşehir belediyeleri, stratejik planlama çalışmalarını güçlü yönleri arasında saymışlardır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi, “Proje yönetimi, stratejik yaklaşım ile performans dayalı bütçe esasına göre yeni yönetime geçilme hazırlığının yapılmakta olması, stratejik planlama ve performans plan çalışmalarının belli bir düzeye ulaşmış olması” ifadesini kullanarak “Son yıllarda kent ve kamu yönetimleriyle ilgili çıkarılan yasalar ile yönetmeliklerin ihtiyacı karşılayacak evsafa olması” durumunu da güçlü yönleri arasında saymıştır (s. 130). Antalya ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri, “Stratejik Planlama çalışmasının başlamış olması, hizmet satın alınması ve özelleştirme” konularını güçlü yönleri olarak ifade etmişlerdir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, “Üst yönetimin, belediyenin yönetiminde ve hizmet sunma süreçlerinde stratejik yönetim araçlarını kullanma konusundaki kararlılığı ve değişim arzusu kurumsal dönüşümün gerçekleştirilmesi açısından büyük bir avantaj sağlayacaktır” ifadesiyle stratejik planlamaya vurgu yapmıştır (s. 25).

Kayseri Büyükşehir Belediyesi, “özelleştirme, satın alma gibi yöntemler kullanarak daha düşük maliyetle daha kaliteli hizmet sunabilme...”lerini ve ayrıca “...güler yüzlü bir hizmet anlayışının benimsenmiş olması”nı belediyelerinin güçlü yönlerinden biri olarak ifade etmişlerdir (s. 15).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, “Alo doğum hattı ile insanlarımızın hastaneye ulaştırılıyor olması.” ve “Otobüs taşıma sisteminin özelleştirilmiş olması.” ve “Bütçesini kendisinin yapması ve kendi meclisinin onaylaması.” durumlarını güçlü yönlerinden biri olarak ifade etmiştir (s. 10).

Ankara ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri, belediyelerinin iktidar partisinden olmasını güçlü yönleri arasında saymışlardır. Ankara Büyükşehir Belediyesi, bu durumun merkezi hükümetle iyi bir koordinasyon imkânı sağladığını ifade etmiştir (s. 7). Samsun Büyükşehir Belediyesi aynı zamanda çalışan ve vizyonu geniş bir belediye başkanına sahip olmalarını da güçlü yönleri arasında saymıştır (s. 46). İzmir Büyükşehir Belediyesi, güçlü yönleri arasında belediyelerinin yeterli mali kaynak ve imkânlarla sahip olmasını belirtmişlerdir (s. 68).

Çevre analizi, kuruluşun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimlerin incelenerek, kuruluş için kritik olan fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Fırsatlar, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen ve kuruluşa avantaj sağlaması muhtemel olan etkenler ya da durumlardır. Tehditler ise, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen, olumsuz etkilerinin engellenmesi veya sınırlandırılması gereken unsurlardır (DPT, 2006: 24).

Büyükşehir belediyelerinin fırsat ve tehdit olarak gördükleri alanlar arasında kentin kültürel ve tarihi mirası, turizm potansiyeli, dünyadaki gelişmeler, yerel yönetimlerle ilgili son yasal düzenlemeler, AB’ye uyum süreci ve AB fonları, nüfus artışı ve göç sorunu ve işsizlik konuları üzerinde yoğunlaşmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planında İstanbul’un bir dünya kenti olarak öneminin artması, sahip olduğu kültür ve turizm potansiyeli, bir finans

merkezi olmaya dönük yatırımların fazlalığı ve Avrupa Birliği'nin getirdiği yeni bakış açısı fırsat olarak vurgulanmıştır (s. 121).

Adana Büyükşehir Belediyesi, ilin deprem bölgesinde olması, işsizlik, göç, çevre kirliliği konularını tehdit unsurları olarak belirtmiştir (s. 43). Sakarya Büyükşehir Belediyesi, kendisine rakip olarak gördüğü Kocaeli, Bursa, Balıkesir ve Bilecik illerinin Sakarya'ya alternatif yatırım alanlarının fazlalığını ve tüketicilerin alışveriş ihtiyaçlarını Kocaeli ve İstanbul'dan karşılayabilmeleri birer tehdit unsuru olarak algılanmıştır (s. 109). “ Bir kültür ve kongre merkezine sahip olmaması” yönündeki eksikliklerini bir tehdit olarak ifade etmiş olan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, “dış dünya ile güçlü ilişkiler” ve “uluslararası kuruluşlarla ortak projeler gerçekleştirilmesi”ni fırsat olarak nitelendirmiştir (s. 30).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi, “Kentın çeşitli alanlarda potansiyelini harekete geçirilmesini sağlayacak ve eksikliklerini giderecek projelerin geliştirilmesi ve bu projeler için AB, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca sağlanan kaynaklardan yararlanma oranının artırılma potansiyeli” ve “AB Bölgesel Kalkınma Programlarında öncelikli yer alma zorlamalarımızın kabul görme ihtimalinin yüksek olması” konularını fırsat olarak değerlendirmiştir (s. 136). Mersin Büyükşehir Belediyesi, “ABD'nin İran ve Irak'a müdahalesinde Türkiye'yi nasıl kullanacağı” konusu bir tehdit olarak algılamıştır. Aynı zamanda “çeşitli faktörlerle ilgili olarak insanlarda psikolojik rahatsızlıkların artması” büyükşehir belediyesi için tehdit unsuru olarak yer almıştır (s. 27).

Ankara Büyükşehir Belediyesinde hem büyükşehir belediye yönetimi hem de belediyenin daire başkanlıkları ve müdürlükleri ayrı ayrı durum analizi yaparak, misyon, vizyon ve ilkelerini açıklamışlar ve her birim kendi GZFT analizi yapmış, kendine özgü stratejik amaç ve hedefler belirlemişlerdir (s. 8).

## 10. MİSYON, VİZYON VE İLKELER

5018 sayılı Kanun’un 9. maddesine göre; “*Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.*” Bu madde ile idareye “misyon” ve “vizyon” belirleme yetkisi tanınmıştır. Söz konusu kavramlar Dünya Bankası’nın terimleridir ve kamu hizmetinin içeriğini doğrudan ortadan kaldıracı bir içeriktedir. İdarenin karşılamakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin içeriği yasalarla belirlenmiştir. Ancak buna rağmen stratejik plan kapsamında idareden kendisine bir misyon ve vizyon belirlemesi istenmektedir. Bu durum kamu hizmeti anlayışıyla bağdaşmamaktadır (Çınar, 2005: 33).

DPT’nin Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda misyon özellikleri şu şekilde tarif edilmiştir (2006: 27–28):

- Özlü açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir.
- Hizmetin yerine getirilme sürecini değil amacını tanımlar.
- Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenir.
- Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir.
- Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanır.

Büyükşehir belediyeleri misyon, vizyon ve ilkelerini kentin dinamikleri, kurum kimliği ve yasal mevzuata dayanarak belirlemişlerdir. Mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla vatandaşların kentsel yaşam kalitelerinin arttırılması tüm büyükşehir belediyelerinin ortak misyonlarıdır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ilin tarihi ve kültürel mirasına yaptığı vurguyla misyonunu; “Medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul’a karşı tarihi sorumluluğumuzun gereğini yerine getirerek şehrin yaşam kalitesini artırma, özgün kimliğini pekiştirme ve saygın bir dünya kenti haline gelmesine katkı sağlama adına;

yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak” şeklinde ifade etmiştir (s. 138).

Adana Büyükşehir Belediyesi, misyonunu “büyükşehir belediyeleri sorumluluk alanlarında yasalar ve mevzuat çerçevesinde verilen imkan ve yetkileri planlı, programlı, etkin ve adil bir şekilde tamamen halkımızın yararına kullanarak en iyi hizmeti sunmak” olarak ifade etmiştir (s. 44).

Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin misyonu; kanunlarla verilen yetkiler çerçevesinde Ankara halkının, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere; “şehir planlaması, kentsel dönüşüm, ulaşım, toplu taşıma, doğalgaz dağıtım, su temini, kentsel altyapı inşası, yeşil alanların inşası, çevre ve çevre Sağlığı, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar, kültür sanat faaliyetleri, eğitim, e-devlet, spor, sağlık ve diğer görev alanlarında, Belediyecilik hizmeti vermektir (s. 6).

İzmir Büyükşehir Belediyesi, misyonunu; “Tarihi ve kültürel değerleri koruyarak, yaşanabilir bir çevre, hızlı ve güvenilir bir ulaşım, planlı bir yerleşim, sistemli alt yapı, duyarlı kentsel dönüşüm hareketi ile kentlilik bilinci oluşturmuş, bilgi ve teknolojiyi etkin yöneten, katılımcı, şeffaf ve her işin merkezine insanı koyan yönetim anlayışından hareket ederek, çağdaş belediyecilik hizmeti sunmak” olarak ifade etmiştir (s. 21). Sakarya Büyükşehir Belediyesi misyonu, “Sürdürülebilir bir yaşam kalitesi sağlayarak, halkı ile bütünleşmiş, çevreye duyarlı ve afetlere karşı hazırlıklı örnek bir kent oluşturmaktır” şeklindedir (s. 26).

Antalya Büyükşehir Belediyesi, “Antalya halkına ve ziyaretçilerine en kaliteli yerel hizmeti vererek, onlara çağdaş bir şehirde yaşama imkanı sunmak” olarak belirlediği misyonunda ziyaretçilere de yer vermiştir (s. 52). Bursa Büyükşehir Belediyesi misyonunu “belediye halkına verilecek hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak” şeklinde açıklamıştır. Samsun Büyükşehir Belediyesi misyon açıklamasında; “Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki kent halkına, ilgili kanunlar ve yönetmelikler çerçevesinde altyapı, planlı

kentleşme, çevre, sosyal, kültürel ve diğer görev alanlarındaki hizmetleri çağdaş, şeffaf, eşit ve katılımcı bir anlayışla sunmaktır” ifadesini kullanmıştır (s. 51).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi misyonunu; “Eskişehir’in canlı, gelişen, kendi değerlerini bilen ve onlarla gurur duyan, geleceğe umutla bakan, Türkiye’nin kendisinden beklediklerini karşılayan bir kent olmayı sürdürmesi” olarak tanımlamıştır (s. 4).

DPT’nin Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda vizyon, "kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir". Vizyon, özgündür, idealisttir; yürekte gelmesi, hissedilmesi gerekir. Çekicidir; kuruluş çalışanları kadar diğer paydaşların da ilgisini çeker. Kısa, akılda kalıcı, ilham verici ve iddialı olmalıdır (DPT: 2006: 29). Ancak büyükşehir belediyelerinin vizyonlarının kısa, akılda kalabilen ve özgün oldukları söylenemez.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi stratejik planında vizyon, “Eskişehir’de doğan, yetişen ve yaşayan herkesin; canlı ve gelişen Eskişehir’den payını almasını; geleceğe ümitle bakan, doğduğu yetiştirdiği ve yaşadığı kentle gurur duyan hemşehriler olmasını; Eskişehir’de doğmuş, yetişmiş ya da yaşamış olmaktan kazandığı niteliklerle Türkiye’ye ve insanlığa yardımcı olmasını istiyoruz. Bu isteği gerçekleştirmede Büyükşehir Belediyesi’nin payına düşenleri yapmayı da önde gelen görevimiz olarak görüyoruz” şeklinde ifade edilmiştir (s. 4).

Sakarya Büyükşehir Belediyesi, vizyonunu oldukça uzun bir şekilde açıklamıştır (2006: 26):

“Gelecekte Adapazarı’nı;

- Yeşil ve sosyo-kültürel donatı alanlarını çoğaltmış
- Her türlü kirliliğe karşı önleyici tedbirleri geliştirmiş
- Engellileri ve muhtaçları toplum ile bütünleştirmiş
- Afet odaklı master planlarına dayalı kentsel gelişimi sağlamış

- Metropoller arasında yaşanabilir bir cazibe merkezi olmuş
- Vatandaş odaklı bir yönetim sergileyerek entegre bilişim sistemleri ile hizmet verebilen bir kent haline getirmiştir”.

Aynı şekilde Ankara Büyükşehir Belediyesi vizyon açıklamasını maddeler halinde sıralamış ve “Türkiye’nin gelişen kenti Ankara’yı” oluşturmayı temel vizyon olarak belirlemiştir (s. 6).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi vizyonunu; “Türkiye’nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi olan İstanbul’u eşsiz mirasına sahip çıkararak, yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir dünya kenti yapan öncü ve önder belediye” olarak açıklamıştır. Dünya kenti olma vizyonu “Finans, kültür, turizm alanlarında bölgesel ve uluslararası çekim merkezi”, “Rekabet gücü yüksek”, “Dünya lideri ve çekim merkezi bir İstanbul” unsurlarından meydana gelir (s. 138). Aynı şekilde “öncü ve önder belediye” durumuna vurgu yapan Adana Büyükşehir Belediyesi, vizyonunu “lider ve öncü belediye konumunu sürdürerek Türkiye’de ve dünyada örnek belediye olmak” şeklinde belirtmiştir (s. 44).

İzmir Büyükşehir Belediyesi, “kent vizyonu” ve “büyükşehir belediyesi vizyonu” olarak ayırdığı vizyonunu “Kentlilik bilincine sahip, turizm, ticaret ve yüksek teknolojide öncü, Akdeniz’in kültür ve sanat merkezi liman kenti olmak” (İzmir Kent Vizyonu) ve “Uygarlıkların mirasını yaşatan, doğayı koruyan, bilgiyi esas alan yönetim anlayışıyla, kentli ile geleceğin İzmir’ini kuran çağdaş, güvenilir belediye olmak (İzmir Büyükşehir Belediye Vizyonu)” şeklinde ifade etmiştir (s. 21).

Samsun Büyükşehir Belediyesi vizyon açıklamasında; “Çağdaş yaşam kalitesi sunan, kentsel değişimi sürekli kılan, kaliteli hizmete öncülük eden ve etkin çözümler üreten; Türkiye’nin gözde kenti olmayı amaçlayan; değişen, gelişen ve yaşanmaktan zevk alınan dünya ile bağlantılı bir metropol sahil kenti yönetimini oluşturmak” ifadesini kullanmıştır (s. 51).

Mersin Büyükşehir Belediyesi vizyon tanımında “Dünyanın her yerinden insanların görmek için arzuladığı temiz bir çevreye sahip, kültür, sanat, tarih, doğa, spor, deniz ve ticareti ile yaşanabilir zengin, refah düzeyi yüksek uluslararası metropol kenti Mersin için elele” ifadesini kullanmıştır (s. 11).

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında katılımcılık, şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik, eşitlik, hizmette kalite ve etkinlik, verimlilik, hukuka uygunluk, sürdürülebilir kalkınma, vatandaş memnuniyeti ve sosyal belediyeçilik anlayışı temel ilkeler olarak benimsenmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi, ilkeleri arasında uysallığa da yer vermiştir: “Politika, planlama, programlama ve projelendirme sürecinde kaynakların yerinde kullanılmasını kolaylaştıran, kucaklayan, birleştiren, zayıfları koruyan, yolsuzluğun ve savurganlığın olmadığı, ilkeli, diklenmeyen ve dik durabilen bir yerel yönetim” (s. 22).

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, “Hizmet üretiminde eşitlikçilik ve dışlayıcı olmama” ve “Kentlilerin yaşam biçimlerine, kentli haklarına, ayırt edici kültürel kimliklerine, değerlerine ve inançlarına saygı” ilkelerine de yer vermiştir (s. 17). Ayrıca Sakarya Büyükşehir Belediyesi, yoksullara yardım etmeyi de ilkeleri arasına almış ve bu amaçla “Düşkün ve muhtaçların hamisi olmak” ifadesini kullanmıştır (s. 27).

## SONUÇ

Özel sektör yönetim tekniklerinden biri olan ve özel şirketlerin pazar paylarını artırmak, rekabet avantajı elde etmek için kullandıkları stratejik planlama, 1980’lerden sonra yeni kamu yönetimi yaklaşımının araçlarından biri olarak kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve ekonomikliği sağlamak iddiasıyla kullanılmaya başlanmıştır. Türk kamu yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza giren stratejik planlama yerel yönetimler için de zorunlu hale getirilmiştir. Küresel kapitalist sistemin mekansal örgütlenmesi olan büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları stratejik planlar ile ulusal ve uluslararası arenada rekabet edebilirlik düzeylerinin artırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca stratejik planlama, sermayenin karlı yatırım alanlarını saptamalarını kolaylaştırıcı işlev görmektedir.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin tamamı ilk stratejik planlarını hazırlamışlardır. Yaklaşık olarak birbirinin aynı denebilecek bu planlarda yasal zorunluluğu yerine getirmek temel amaç olmakla birlikte büyükşehirin ulusal ve uluslararası yatırımlar için cazip ve çekici hale getirilmesine yönelik olarak şehrin tanıtımının yapılması, öncelikli alanlar için stratejiler geliştirilmesi, eylem planlarının hazırlanması söz konusudur. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında belirledikleri misyon ile işletme yönetiminden yalnızca kavram, kuram ve mevzuat aktarılmış olmamakta, aynı zamanda işletme yönetimine ait “değer” de alınmış olmaktadır. Oluşturulan stratejik planların kamuoyuna duyurulması zorunluluğuna bağlı olarak, büyükşehir belediyelerinin yaptıkları GZFT analizi ve belirlenen stratejilerin tüm kamuoyuna duyurulması özel şirketlerin kendi rekabet stratejisini geliştirmesine yardımcı olacaktır.

## KAYNAKÇA

Adana Büyükşehir Belediyesi (2006); Adana Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Akbulut, Ö. Örsan (2002); “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 1, ss. 29–54.

Akdoğan, A. Argun (2006); “Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler”, Memleket Mevzuat Dergisi-Kasım, Sayı: 17, ss. 3–9.

..... (2007); “Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması”, Mülkiye Dergisi, Cilt: XXXI Sayı: 256, ss.137–164.

Aksoy, Şinasi (1998); “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 3–13.

Aktan, Coşkun Can (2006); Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Altaban, Özcan ve Feridun Duyguluer (2004); “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Tasarıları Üzerine Notlar”, <http://old.mo.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=29&RecID=412>, (17.06.2008).

Ankara Büyükşehir Belediyesi (2006); Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Antalya Büyükşehir Belediyesi (2006); Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

- Apak, Sudi v.d. (2006); “Küresel Gelişmeler ve Stratejik Planlama: Edirne Belediyesi Örneği”, Memleket Mevzuat Dergisi, Sayı: 17, ss.10–17.
- Aslan, Onur Ender (1998); “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 1, ss. 103–123.
- Aşgın, Sait (2006); “Ülkemizde ‘Stratejik Planlama’ Kavramının Gelişmesi”, Türk İdare Dergisi, Haziran, Sayı: 451, Yıl: 78, ss. 7–20.
- Atay, Faruk ve Atilla Güney (2007); “Kamu Yönetimi Reformu ve Neoliberal Kalkınma Anlayışı”, Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler, De Ki Yayınları, İstanbul, ss. 178–200.
- Avaner, Tekin (2006); “Röportaj: Planlama Serüveninden Stratejik Planlama Serüvenine Prof. Dr. Korkut Boratav ile Söyleşi”, Memleket Mevzuat Dergisi-Kasım, Sayı: 17, ss. 27–29.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2003), <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>, (28.04.2007).
- Aydınlı, Halil İbrahim (2003); “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 5, Sayı:1, ss. 73–86.
- Barca, Mehmet ve Asım Balcı (2006); “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 39, Sayı: 2, ss. 29–50.
- Bayramoğlu, Sonay (2002); “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli”, Praksis, Sayı: 7, ss. 85–116.

Bircan, İsmail (2002); Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon, DPT Yayınları, Ankara.

Boratav, Korkut (2006); Türkiye İktisat Tarihi 1908–2005, İmge Kitabevi, Ankara.

Bulut, Melih (2004); “Türkiye’de Stratejik Planlama Yapılıyor Mu?”, [http://www.competitiveturkey.org/trial/melih\\_bulu\\_yazi/StratejiNedir.pdf](http://www.competitiveturkey.org/trial/melih_bulu_yazi/StratejiNedir.pdf), (30.10.2007).

Bulutoğlu, Kenan (2003); Kamu Ekonomisine Giriş: Kamu Hizmetlerinin İktisadi Tahlili, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Bursa Büyükşehir Belediyesi (2006); Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2006-2009, <http://www.sp.gov.tr/spler.html> (16.06.2007).

Can, Tacettin (1996); “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Celasun, Merih (1984); Piyasa Ekonomilerinde Planlama: 1970’lerin Dış Ekonomik Şoklarının Etkisinde Yeni Sorunlar ve Eğilimler”, ODTÜ Gelişme Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 3–4, ss. 325–345.

Coşkun, Recai (2008); “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler İçin İmalari”, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, İstanbul, ss. 69–75.

Çamur, Kübra Cihangir (2000); “Küreselleşme Sürecinin Kentsel Mekan Üzerine Etkileri: Yabancı Sermaye Yatırımları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu (1–2 Kasım 2000), ss. 661–676.

Çınar, Tayfun (2005); “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, Cilt: 2, ss. 27–40. <http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/cinaremekdergisistrplanlama.doc>

(25.12.2007).

Çoban, Hasan (1996); Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş: Bilgi Toplumuna Geçmek İçin Stratejik Planlama Ve Yönetim Bilgi Sistemi Uygulaması, DPT Yayınları, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif ve H. Tuğba Eroğlu (2003); “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 227–256.

Devlet Planlama Teşkilatı (1991); Türkiye’de Planlama ve Serbest Piyasa Ekonomisi, DPT Yayınları, Ankara.

..... (1995); Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye, Yayın No: DPT: 2374-ÖİK: 439, Ankara.

..... (2001); Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2538 – ÖİK: 554, Ankara.

..... (2003); Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 – 2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, (20.03.2007).

..... (2006); Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm, <http://sp.gov.tr/belgeler.html>, (07.03.2007).

Dinçer, Ömer (1998); Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Basım Yayım, İstanbul.

Dinçer, Tuğba v.d. (2006); Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Stratejik Planlama Bilgi Paylaşım Toplantısı İzlenimleri Bilgi Paylaşım Raporu Sayı: II, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, İzmit.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2006); Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2006–2009), <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Durna, Ufuk ve Veysel Eren (2002); “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 1, ss. 55–75.

Dülger, İlhan (2000); *Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma*, DPT Yayınları, Ankara.

Ekiz, Cengiz ve Ali Somel (2005); “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, *A.Ü. SBF, GETA Tartışma Metinleri*, No: 81, ss. 1–36. <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/planlama%20tartisma%20metni.pdf> (20.03.2007).

Eren, Erol (2000); *İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım Yayım, İstanbul.

Erençin, Arif (2002); “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 4, ss. 25–40.

..... (2005); “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 29, S: 246, Bahar, ss. 121–131.

..... (2007a); “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 254, Bahar, ss. 99–123.

..... (2007b); “Metropolitan Yönetimde Dönüşüm: Rekabet ve İşbirliği Stratejileri”, *Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR V*, “Kamusal Bilinç, Kent ve Çevre: Güncel Sorunlar ve Çözümler”, 17–19 Ekim, İzmit.

Erkan, Volkan (2008); *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye*

Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, DPT Yayınları, No: 2759, Ankara.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi (2006); Erzurum Büyükşehir Belediyesi Stratejik Yaklaşım 2007–2011, <http://erzurum-bld.gov.tr/tr/images/stratejik.pdf>, (20.01.2008).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2006); Eskişehir 2010: Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, [http://www.eskisehir-bld.gov.tr/stratejik\\_plan2010.php](http://www.eskisehir-bld.gov.tr/stratejik_plan2010.php), (20.01.2008).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (2006); Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Gedikli, Bahar (2007); “Stratejik Mekansal Planlama: Planlamada Yeni Arayışlar, Yöntemler ve Teknikler”, Kentsel Planlama Kuramları, Der. Melih Ersoy, İmge Kitabevi, Ankara, ss. 229–277.

Geray, Cevat (1970); “Planlama Basamakları ve Türleri Arasındaki İç İlişkiler ve Planlama Örgütlenmesi Konusuna İlişkin Bazı Görüşler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 69–75.

Gözlükaya, Türkay (2007); “Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Gülen, Fikret (2006); “Kamuda Stratejik Planlama ve Performans Bütçe”, Memleket Mevzuat Dergisi-Kasım, Sayı: 17, ss. 18–26.

Gülen, Müge (2006); Stratejik Planlama Yaklaşımı Çerçevesinde Kentsel Projeler – Kamusal Alan İlişkisi: Büyükdere Aksı Levent Plazalar Alanı Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar

Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

Güler, Birgül Ayman (1994); “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 4, ss. 3–20.

..... (2005); Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, İmge Kitabevi, Ankara.

Günçe, Ergin (1981); “Türkiye’de Planlamanın Dünü-Bugünü-Yarını”, ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 Özel Sayı, ss. 117–132.

Güney, Atilla (2004); “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 1–12.

Gürer, Harun (2006); “Stratejik Planlamanın Temelleri Ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, ss. 91–105.

Gürsoy, Adnan ve Vahdettin Özcan (2006), Belediyelerde Bütçe, Kesin Hesap, Stratejik Plan ve Raporlama Takvimi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=a> (07.08.2008).

Güzelsarı, Selime (2004); “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, A.Ü. SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi, <http://yönetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc>....., ss. 1-22, (02.01.2007).

Hanazay, Aygöl (2006); “Yerel Yönetimlerde Planlama”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2006), İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

İzmir Büyükşehir Belediyesi (2006); İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2006–2017, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (26.05.2006 Tarih, 26179 Sayılı Resmi Gazete), <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27027.html>, (07.03.2007).

Karaer, Tacettin (1991); “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Yıl: 26, Cilt: 15, Sayı: 136, ss. 9–10.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi (2006); Kayseri Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Keleş, Ruşen (2004); “Son 50 Yılda Kentleşme Politikalarımıza Genel Bir Bakış”, Mimarlık ve Kent, 4 Ekim Cumhuriyet Eki, s. 6.

Keskiner, Yusuf Emrah; (2006), “Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu”, Türk İdare Dergisi, Haziran, Sayı: 451, Yıl: 78, ss. 20–30.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (2006); Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Konya Büyükşehir Belediyesi (2006); Konya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Kuruç, Bilsay (2000); Planlamanın Dünyü Yarını 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT’nin 40.Yılı Konferansları Dizisi VI, Ankara.

Küçük, Yalçın (1978); Planlama Kalkınma ve Türkiye, Tekin Yayınevi, Ankara.

Mengi, Ayşegül (1997); “Kamu Yönetiminde Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu’na Armağan, AÜ. SBF Dergisi, Cilt: 52, Sayı: 1–4, ss. 505–515.

Mersin Büyükşehir Belediyesi (2006); Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2006, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Narinoğlu, Ahmet (2007); Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama, Mart Matbaacılık, İstanbul.

Olgun, Hürriyet (2006); “Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklemlenmeleri”, Sosyo Ekonomi Dergisi, Sayı: 2, ss. 109–128.

Oluk, Fahri (1997); “Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 415, Yıl: 69, ss. 261–270.

Özcan, Lütfi (2006); “Belediyelerde Stratejik Yönetimin Algılanması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Özdemir, Bülent (1999); “Stratejik Yönetim Ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Özkaplan, Nurcan (1994); “Planlama-Piyasa Ekonomisi Üzerine Bir Değerlendirme”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 164, ss. 17–20.

Özşen, Tayfur (1988); Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması), İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Özşen, Tayfur (1987); “Yerel Yönetimler ve Planlama”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 374, ss. 115–166.

Öztop, Sezai (2007); “Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi (2006); Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2011, <http://www.sakarya.bel.tr/dokumantasyon.php?id=55&uk=13&ak=43&uk2=55>, (20.01.2008).

Samsun Büyükşehir Belediyesi (2006); Samsun Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007–2009, <http://www.sp.gov.tr/spler.html>, (16.06.2007).

Sencer, Muzaffer (1991); “Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 4, ss. 25–55.

Sezen, Seriya (1999); Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayınları, Ankara.

Songür, Neşe (2005); “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 38, Sayı: 4, ss. 145–155.

Soyak, Alkan (2003); “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var Mı?”, Doğu Üniversitesi Dergisi Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 167–182.

Soyak, Alkan (2005); “Ertelenen 9. Kalkınma Planı ve Türkiye’de Planlamanın Geleceği Üzerine Bir Not”, Bilim ve Ütopya Dergisi, Sayı 136, ss. 1–5.

Şenses, Fikret (1983); “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–89)”, ODTÜ Gelişim Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3, ss. 387–408.

Şengül, H. Tarık (2002); “Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Planlama Dergisi, Sayı: 21, ss. 8–31.

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (2003);  
<http://www.akparti.org.tr/ekonomikisler/aepdoc.doc.>, (20.06.2008).

Tekel, Ayşe (2002); “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, ss. 42–55.

Tekeli, İlhan (1970); “Çeşitli Planlama Kademeleri ve Tipleri Arasındaki İç İlişkiler ve Planlama Organizasyonu Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 32–67.

TMMOB Şehir Plancıları Odası (2004); “Kent Patronlarının Büyükşehirlerine Doğru”,  
[http://www.spo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=43&tipi=2&sube=0](http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=43&tipi=2&sube=0),  
 (2004) (12.04.2008).

Ülgen, Hayri ve S. Kadri Mirze, (2003); İşletmelerde Stratejik Yönetim, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

YAYED (2006); Stratejik Planlama Üzerine YAYED Görüşü,  
<http://www.yayed.org/genel/bizden-detayphp?kod=413&tipi=9&sube=0>,  
 (26.07.2008).

Yılmaz, Cevdet (1999); “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 1, ss. 85–101.

Yılmaz, Kutluhan (1999); “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50–51, ss. 67–86.

Yüksel, Fatih (2007); Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu, Yerel Yönetimler

Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 395–412.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, (24.12.2003 Tarih, 25326 Sayılı Resmi Gazete), <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, (20.04.2007).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı Resmi Gazete), <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, (20.04.2007).

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (15.07.2004 Tarihli), <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>, (15.08.2008).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, (04.03.2005 Tarih, 25745 Sayılı Resmi Gazete), <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, (05.09.2008).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, (13.07.2005 Tarih, 25874 Sayılı Resmi Gazete), <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, (20.04.2007).

<http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, (2006) (05.05.2007).

<http://www.sp.gov.tr/documents/OrtakDegerlendirmeCercevesi.pdf>, (2006) (15.05.2008).

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2007/10/20071019-3.htm>, (2007) (20.06.2008).

<http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/stratejikplan.pdf>, (2005) (26.07.2008).

<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/prj2.html>, (2003) (26.07.2008).

[http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html), (2003) (15.08.2008).

<http://www.sp.gov.tr/pilot.html>, (15.08.2008).

**EK 1****YÖNETMELİK**

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından:

**KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN  
USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK**

**BİRİNCİ BÖLÜM****Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar****Amaç**

**MADDE 1 –** (1) Bu Yönetmelik, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

**Kapsam**

**MADDE 2 –** (1) Bu Yönetmelik, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ve mahallî idareleri kapsar.

(2) Yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir.

**Dayanak**

**MADDE 3 –** (1) Bu Yönetmelik 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesi hükmüne dayanılarak hazırlanmıştır.

**Tanımlar**

**MADDE 4 –** (1) Bu Yönetmelikte geçen;

a) Kılavuz: Müsteşarlıkça yayımlanan, stratejik planlama kavramlarını ve stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esasları ortaya koyan, ihtiyaç ve gelişmelere göre güncelleştirilen belgeyi,

b) Mahallî İdare: Yetkileri belirli bir coğrafî alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri,

c) Müsteşarlık: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığını,

ç) Strateji Geliştirme Birimleri: Strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri,

d) Stratejik Plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı,

e) Üst Yönetici: Bakanlıklarda müsteşarı, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi ve belediyelerde belediye başkanını, ifade eder.

### **Genel ilkeler**

#### **MADDE 5 – (1) Stratejik planlama sürecinde;**

a) Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.

b) Çalışmalar, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür.

c) Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. İhtiyaç duyulması hâlinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlıdır.

ç) İlgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışır.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Kamu İdareleri**

#### **Geçiş takvimi**

#### **MADDE 6 – (1) Stratejik planlama çalışmalarının bu Yönetmelik**

kapsamındaki tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılması ekteki aşamalı geçiş takvimi dâhilinde yürütülecektir. Kapsamdaki kamu idareleri ilk stratejik planlarını geçiş takvimine uygun olarak en geç 31/1/2009 tarihine kadar hazırlamakla yükümlüdür. Kamu idareleri hazırlık döneminde kaydettikleri gelişmeye bağlı olarak, geçiş takviminde belirtilen tarihten önce de ilk stratejik planlarını hazırlayabilir.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **Stratejik Planlama Sürecine İlişkin Takvim**

#### **Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi**

**MADDE 7 –** (1) Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.

(2) Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.

(3) Ayrıca;

a) Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması hâlinde ilgili kamu idaresinin,

b) Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin,

c) Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,

ç) Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin,

d) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde ilgili kamu idarelerinin,

stratejik planları yenilenebilir.

(4) Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, yukarıdaki şartların oluşmasını müteakip en geç üç ay içinde alınır. Bu kararı takip eden altı ay içinde stratejik plan yenilenir.

(5) Stratejik planların yenilenmesinde bu Yönetmelik hükümlerine uyulur. Güncelleştirilme durumunda ise Müsteşarlığa ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir.

#### **Hazırlık dönemi ve programı**

**MADDE 8 –** (1) Kamu idarelerinin stratejik planlama süreci hazırlık dönemi ile başlar. Üst yönetici tarafından bir iç genelge ile çalışmaların başlatıldığı duyurulur.

(2) Çalışmaların sevk ve idaresini yürütmek üzere strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde bir stratejik planlama ekibi kurulur. Stratejik planlama ekibi hazırlık dönemine ilişkin faaliyetleri ve zaman çizelgesini içeren bir hazırlık programı oluşturur.

(3) Hazırlık programında aşağıdaki hususlara yer verilir.

- a) Stratejik planlama sürecinin aşamaları,
- b) Bu aşamalarda gerçekleştirilecek faaliyetler,
- c) Aşama ve faaliyetlerin tamamlanacağı tarihleri gösteren zaman çizelgesi,
- ç) Sorumlu birim ve kişiler,
- d) Eğitim ihtiyacı,
- e) Gerek duyulması hâlinde danışmanlık hizmeti ihtiyacı,
- f) Planlama sürecinin gerektirdiği masraflar ile beşerî ve teknik kaynak ihtiyacı.

(4) İdareler, hazırlık programını oluştururken, geçiş takviminde bulundukları yeri, beşerî kaynaklarını, organizasyon yapısını, teknik donanımlarını, idare ölçeğini ve benzeri hususları dikkate alır.

(5) Kamu idareleri stratejik planlarını hazırlamaya başlamadan önce hazırlık programında yer alan tüm hususları gerçekleştirmek zorundadır.

#### **Stratejik planların hazırlanması**

**MADDE 9 –** (1) Hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa, bu Yönetmeliğe, Kılavuza ve Müsteşarlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlar.

#### **Bakanların sorumluluğu**

**MADDE 10 –** (1) Bakanlar, bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı ve ilgili kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî

Eğitim Bakanına; mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir.

#### **Üst yöneticilerin sorumluluğu**

**MADDE 11 – (1)** Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur.

### **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

#### **Stratejik Planların Kalkınma Planı ve Programlarla İlişkilendirilmesi**

##### **Plan ve programlarla ilişki**

**MADDE 12 – (1)** Kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır.

(2) Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli malî planda belirlenen teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunur.

##### **Planın değerlendirilmesi**

**MADDE 13 – (1)** Mahallî idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında Müsteşarlığa gönderir.

(2) Müsteşarlık, stratejik planları;

a) Kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk,

b) Bu Yönetmelikte, Kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk,

c) Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık,

ç) Diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık,

hususları açısından inceler.

(3) İnceleme sonucunda gerek görülen durumlarda hazırlanan değerlendirme raporu ilgili idareye üç ay içinde gönderilir.

### **Stratejik planlara son şeklinin verilmesi**

**MADDE 14 –** (1) Müsteşarlıkça kamu idarelerine değerlendirme raporu gönderilmesi hâlinde, ilgili idare söz konusu değerlendirme raporunu dikkate alarak stratejik plana son şeklini verir ve sunulmaya hazır hâle getirir.

### **Stratejik planların sunulması**

**MADDE 15 –** (1) Stratejik planlar, bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında Bakanın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilir.

(2) Stratejik planların birer nüshası, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Sayıştaya da gönderilir.

(3) Mahallî idareler ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderir.

(4) Stratejik planlar kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sitelerinde yayınlanır.

### **Performans programı**

**MADDE 16 –** (1) Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlar.

(2) Bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır.

(3) Performans programları Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilir.

### **Performans göstergeleri**

**MADDE 17 –** (1) Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır. Performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **Çeşitli ve Son Hükümler**

#### **Tebliğler**

**MADDE 18 –** (1) Bu Yönetmelikte düzenlenen hususlarla ilgili olarak

gerektiğinde tebliğler çıkarmaya Müsteşarlık yetkilidir.

#### **İlk hazırlık programı**

**GEÇİCİ MADDE 1 – (1)** Hazırlık programı, mahallî idareler ile Ek-1'deki geçiş takviminde I. Grupta yer alan idareler hariç olmak üzere, ilk stratejik planlar için bu Yönetmeliğin yayımını takip eden altı ay içinde bilgi için Müsteşarlığa gönderilir ve uygulamaya konulur.

#### **Geçiş takvimi**

**GEÇİCİ MADDE 2 – (1)** İlk stratejik planların değerlendirilmek üzere Müsteşarlığa gönderileceği tarih ve kapsayacağı dönem için Ek-1'deki geçiş takviminde belirtilen tarihler geçerlidir.

#### **Yürürlük**

**MADDE 19 – (1)** Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

#### **Yürütme**

**MADDE 20 – (1)** Bu Yönetmelik hükümlerini Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yürütür.

### **Ek-1**

## **KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ TAKVİMİ**

### **I. Grup**

|                                                   | <b>İlk Stratejik Planın<br/>Değerlendirilmek<br/>Üzere Müsteşarlığa<br/>Gönderileceği Son<br/>Tarih</b> | <b>İlk Stra<br/>Planın<br/>Kapsayacağı<br/>Dönem</b> |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1- Türkiye İstatistik Kurumu                      | 31.12.2006                                                                                              | 2007 – 2011                                          |
| 2- Karayolları Genel Müdürlüğü                    | 31.12.2006                                                                                              | 2006 – 2010                                          |
| 3- Aile ve Sosyal Araştırmalar<br>Genel Müdürlüğü | 31.12.2006                                                                                              | 2007 – 2011                                          |

|     |                                             |            |             |
|-----|---------------------------------------------|------------|-------------|
| 4-  | İstanbul Teknik Üniversitesi                | 31.12.2006 | 2006 – 2008 |
| 5-  | Orta Doğu Teknik Üniversitesi               | 31.12.2006 | 2005 – 2010 |
| 6-  | Hacettepe Üniversitesi                      | 31.12.2006 | 2007 – 2011 |
| 7-  | Boğaziçi Üniversitesi                       | 31.12.2006 | 2004 – 2008 |
| 8-  | Akdeniz Üniversitesi                        | 31.12.2006 | 2007 – 2012 |
| 9-  | Dokuz Eylül Üniversitesi                    | 31.12.2006 | 2006 – 2010 |
| 10- | Yıldız Teknik Üniversitesi                  | 31.12.2006 | 2006 – 2008 |
| 11- | Balıkesir Üniversitesi                      | 31.12.2006 | 2006 – 2010 |
| 12- | Süleyman Demirel Üniversitesi               | 31.12.2006 | 2006 – 2010 |
| 13- | Savunma Sanayi Müsteşarlığı                 | 31.12.2006 | 2007 – 2011 |
| 14- | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü | 31.12.2006 | 2007 – 2011 |
| 15- | Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü    | 31.12.2006 | 2005 – 2009 |
| 16- | Milli Prodüktivite Merkezi                  | 31.12.2006 | 2006 – 2010 |
| 17- | Türk Patent Enstitüsü                       | 31.12.2006 | 2007 – 2011 |

## II. Grup

|                                        | <b>İlk Stratejik Planın Değerlendirilmek Üzere Müsteşarlığa Gönderileceği Son Tarih</b> | <b>İlk Stra Planın Kapsayacağı Dönem</b> |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu | 31.03.2007                                                                              | 2008 – 2012                              |
| 2- Özürlüler İdaresi Başkanlığı        | 31.03.2007                                                                              | 2008 – 2012                              |
| 3- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü     | 31.03.2007                                                                              | 2008 – 2012                              |

|     |                                                    |            |             |
|-----|----------------------------------------------------|------------|-------------|
| 4-  | Ankara Üniversitesi                                | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 5-  | Ege Üniversitesi                                   | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 6-  | Çukurova Üniversitesi                              | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 7-  | Cumhuriyet Üniversitesi                            | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 8-  | Trakya Üniversitesi                                | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 9-  | Adnan Menderes Üniversitesi                        | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 10- | Celal Bayar Üniversitesi                           | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 11- | Çanakkale Onsekiz Mart<br>Üniversitesi             | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 12- | Dumlupınar Üniversitesi                            | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 13- | İzmir Yüksek Teknoloji<br>Enstitüsü                | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 14- | Kahramanmaraş Sütçü İmam<br>Üniversitesi           | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 15- | Mersin Üniversitesi                                | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 16- | Zonguldak Karaelmas<br>Üniversitesi                | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 17- | Eskişehir Osmangazi<br>Üniversitesi                | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 18- | Galatasaray Üniversitesi                           | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 19- | Atatürk Kültür, Dil ve Tarih<br>Yüksek Kurumu      | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 20- | Türkiye Bilimsel ve Teknolojik<br>Araştırma Kurumu | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 21- | Türkiye Bilimler Akademisi                         | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 22- | Türkiye Adalet Akademisi                           | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 23- | Sivil Havacılık Genel<br>Müdürlüğü                 | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 24- | Türk Akreditasyon Kurumu                           | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 25- | Türk Standardları Enstitüsü                        | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 26- | Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü                     | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |

|                                                                              |            |             |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|
| 27- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 28- İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi                                         | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 29- Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı                            | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 30- GAP Bölge Kalkınma İdaresi                                               | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |
| 31- Türkiye İş Kurumu                                                        | 31.03.2007 | 2008 – 2012 |

### III. Grup

|                                           | <b>İlk Stratejik Planın Değerlendirilmek Üzere Müsteşarlığa Gönderileceği Son Tarih</b> | <b>İlk Stra Planın Kapsayacağı Dönem</b> |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1- Başbakanlık                            | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 2- Sayıştay                               | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 3- Maliye Bakanlığı                       | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 4- Ulaştırma Bakanlığı                    | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 5- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı   | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 6- Emniyet Genel Müdürlüğü                | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 7- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 8- Hazine Müsteşarlığı                    | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 9- Dış Ticaret Müsteşarlığı               | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |
| 10- Denizcilik Müsteşarlığı               | 31.01.2008                                                                              | 2009 – 2013                              |

|     |                                                 |            |             |
|-----|-------------------------------------------------|------------|-------------|
| 11- | Avrupa Birliği Genel Sekreterliği               | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 12- | Devlet Personel Başkanlığı                      | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 13- | Gelir İdaresi Başkanlığı                        | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 14- | Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü       | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 15- | Petrol İşleri Genel Müdürlüğü                   | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 16- | Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü      | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 17- | Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 18- | Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı               | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 19- | Yükseköğretim Kurulu                            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 20- | Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 21- | İstanbul Üniversitesi                           | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 22- | Karadeniz Teknik Üniversitesi                   | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 23- | Atatürk Üniversitesi                            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 24- | Dicle Üniversitesi                              | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 25- | Anadolu Üniversitesi                            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 26- | İnönü Üniversitesi                              | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 27- | Fırat Üniversitesi                              | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 28- | Ondokuz Mayıs Üniversitesi                      | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 29- | Selçuk Üniversitesi                             | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 30- | Uludağ Üniversitesi                             | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 31- | Erciyes Üniversitesi                            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 32- | Gazi Üniversitesi                               | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 33- | Marmara Üniversitesi                            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |

|     |                                              |            |             |
|-----|----------------------------------------------|------------|-------------|
| 34- | Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi      | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 35- | Yüzüncü Yıl Üniversitesi                     | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 36- | Gaziantep Üniversitesi                       | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 37- | Abant İzzet Baysal Üniversitesi              | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 38- | Afyon Kocatepe Üniversitesi                  | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 39- | Gaziosmanpaşa Üniversitesi                   | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 40- | Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü             | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 41- | Harran Üniversitesi                          | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 42- | Kafkas Üniversitesi                          | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 43- | Kırıkkale Üniversitesi                       | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 44- | Kocaeli Üniversitesi                         | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 45- | Muğla Üniversitesi                           | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 46- | Mustafa Kemal Üniversitesi                   | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 47- | Niğde Üniversitesi                           | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 48- | Pamukkale Üniversitesi                       | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 49- | Sakarya Üniversitesi                         | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 50- | Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu        | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 51- | Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü           | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 52- | Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü       | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 53- | Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 54- | Türkiye Atom Enerjisi Kurumu                 | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 55- | Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı          | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |

|     |                                                                            |            |             |
|-----|----------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|
| 56- | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı                                            | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 57- | Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu                 | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 58- | T.C. Emekli Sandığı                                                        | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 59- | Sosyal Sigortalar Kurumu                                                   | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |
| 60- | Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu | 31.01.2008 | 2009 – 2013 |

#### IV. Grup

|                                   | İlk Stratejik Planın Değerlendirilmek Üzere Müsteşarlığa Gönderileceği Son Tarih | İlk Stra Planın Kapsayacağı Dönem |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1- Türkiye Büyük Millet Meclisi   | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 2- Cumhurbaşkanlığı               | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 3- Anayasa Mahkemesi              | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 4- Yargıtay                       | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 5- Danıştay                       | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 6- Adalet Bakanlığı               | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 7- İçişleri Bakanlığı             | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 8- Millî Eğitim Bakanlığı         | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 9- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 10- Sağlık Bakanlığı              | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |
| 11- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı  | 31.01.2009                                                                       | 2010 – 2014                       |

|     |                                                           |            |             |
|-----|-----------------------------------------------------------|------------|-------------|
| 12- | Sanayi ve Ticaret Bakanlığı                               | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 13- | Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı                       | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 14- | Kültür ve Turizm Bakanlığı                                | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 15- | Çevre ve Orman Bakanlığı                                  | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 16- | Diyanet İşleri Başkanlığı                                 | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 17- | Gümrük Müsteşarlığı                                       | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 18- | Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü                          | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 19- | Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü                          | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 20- | Tarım Reformu Genel Müdürlüğü                             | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 21- | Orman Genel Müdürlüğü                                     | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 22- | Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 23- | Ahi Evran Üniversitesi                                    | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 24- | Kastamonu Üniversitesi                                    | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 25- | Düzce Üniversitesi                                        | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 26- | Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi                            | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 27- | Uşak Üniversitesi                                         | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 28- | Rize Üniversitesi                                         | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 29- | Namık Kemal Üniversitesi                                  | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 30- | Erzincan Üniversitesi                                     | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 31- | Aksaray Üniversitesi                                      | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 32- | Giresun Üniversitesi                                      | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 33- | Hitit Üniversitesi                                        | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 34- | Bozok Üniversitesi                                        | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 35- | Adıyaman Üniversitesi                                     | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |

|     |                                          |            |             |
|-----|------------------------------------------|------------|-------------|
| 36- | Ordu Üniversitesi                        | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 37- | Amasya Üniversitesi                      | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 38- | Gençlik ve Spor Genel<br>Müdürlüğü       | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 39- | Vakıflar Genel Müdürlüğü                 | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |
| 40- | Maden Tetkik ve Arama<br>Genel Müdürlüğü | 31.01.2009 | 2010 – 2014 |

## EK 2

### STRATEJİK PLAN İLE İLGİLİ 5018, 5216, 5302, 5393, 5436 ve 5227 SAYILI KANUNLARDA YER ALAN MADDELER

#### KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

**Kanun No. 5018**

**Kabul Tarihi: 10.12.2003**

**MADDE 3.-** Münhasıran bu Kanunun uygulanmasında;

n) Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı,

**MADDE 7.-** Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

Zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.

**MADDE 9.-** Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını

oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

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

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

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

**MADDE 10.-** Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.

Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.

**MADDE 11.-** Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi, malî kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getirirler.

**MADDE 13.-** Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:

c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

**MADDE 16.-** Maliye Bakanlığı, merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet

Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

**MADDE 17.-** Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

b) Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,

c) Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,

Dikkate alınır.

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Gider teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığınca

gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar.

**MADDE 41.-** Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usûl ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştayın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

**MADDE 60.-** Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

- a) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.
- b) İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir.

Malî hizmetler biriminin yapısı teşkilât kanunlarında gösterilir. Malî hizmetler birimlerinin çalışma usûl ve esasları; idarelerin teşkilat yapısı dikkate alınmak ve stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler tarafından yürütülebilmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.

İdarelerin malî hizmetler birimlerinde malî hizmetler uzmanı çalıştırılabilir. Bunlar sınavın yapıldığı yılın başı itibarıyla 30 yaşını doldurmamış olmak kaydıyla, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi veya yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonunda mesleğe malî hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını kazanırlar. Yeterlik sınavında başarılı olanlar malî hizmetler uzmanı olarak atanırlar. Malî hizmetler uzmanlarının mesleğe giriş ve yeterlik sınavları ile çalışma usûl ve esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

**MADDE 64.-** Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

## **BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU**

**Kanun No. 5216**

**Kabul Tarihi: 10.07.2004**

**MADDE 7.-** Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

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

**MADDE 18.-** Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

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

**MADDE 21.-** Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üçmilyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve

politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

## **İL ÖZEL İDARESİ KANUNU**

**Kanun No. 5302**

**Kabul Tarihi: 22.2.2005**

**MADDE 10.-** İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

**MADDE 26.-** Encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.

**MADDE 30.-** Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

b) İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

**MADDE 31.-** Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar.

Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

**MADDE 35.-** İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur.

Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir.

İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir.

**MADDE 39.-** Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

**MADDE 44.-** İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.

Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır.

Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

**GEÇİCİ MADDE 3.-** Bu Kanunun 31 inci maddesinde öngörülen stratejik planların hazırlanmasına dair altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır.

## **BELEDİYE KANUNU**

**Kanun No. 5393**

**Kabul Tarihi: 03.07.2005**

**MADDE 18.-** Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

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

**MADDE 34.-** Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

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

**MADDE 38.-** Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

**MADDE 41.-** Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik

plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir.

Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

**MADDE 56.-** Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

**MADDE 61.-** Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.

Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır.

Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

**GEÇİCİ MADDE 4.-** 41 inci maddesinde öngörülen stratejik plan, Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır.

**KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE BAZI KANUN VE  
KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI  
HAKKINDA KANUN**

**Kanun No. 5436**

**Kabul Tarihi: 22.12.2005**

**MADDE 15.** - Teşkilât kanunlarında, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği Müdürlük birimlerine ilişkin düzenleme yapıncaya kadar ikinci fıkrada belirtilen görevler ile kanunlarla verilen diğer görevleri de yürütmek üzere;

a) Başbakanlık ve bakanlıklarda (Millî Savunma Bakanlığı hariç) Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur.

b) Ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, ekli (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında ise Müdürlük kurulmuştur.

c) Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur.

Aşağıda sayılan görevler ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen görevler kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Başkanlıkları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükler tarafından yürütülür:

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.

b) İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

c) İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak.

d) İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.

e) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek.

f) İdarede kurulmuşsa Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek.

g) Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında malî hizmetler birimine verilen görevler, mahallî idarelerde ilgili mevzuatında yer alan hükümler çerçevesinde kurulacak birimler tarafından yerine getirilir. Bu maddede belirtilmeyen idarelerde söz konusu hizmetler, bu idarelerin mevcut yapılarında malî hizmetlerini yürüten birimler tarafından yerine getirilir.

## **KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN TASARISI**

**Kanun No. 5227**

**Kabul Tarihi: 15.7.2004**

**MADDE 3.-** Bu Kanunda geçen deyimlerden;

c) Stratejik plan: Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plânı, ifade eder.

**MADDE 12.-** Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş ve teşkilâtlanmasına ilişkin ilke ve esaslar şunlardır:

c) Bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşlar, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağı olarak teşkilât yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirleri alır.

**MADDE 15.-** Müsteşar, bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olup bakanlık hizmetlerini, bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, bakanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

**MADDE 30.-** Strateji Geliştirme Başkanlığı aşağıdaki görevleri yapar:

c) Bakanlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak; bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

**MADDE 43.-** Bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.

**ÖZGEÇMİŞ**

**Adı Soyadı** : Handan YILDIRIM

**Sürekli Adresi** : Ambarlı Mah. Dinçer Sok. No: 24/3 Avcılar İSTANBUL

**Doğum Yeri ve Yılı** : Sivas 1981

**Yabancı Dili** : İngilizce

**İlköğretim** : Fevzi Paşa İlköğretim Okulu

**Ortaöğretim** : Avcılar 50. Yıl İnsa Lisesi

**Lisans** : Abant İzzet Baysal Üniversitesi

**Yüksek Lisans** : Abant İzzet Baysal Üniversitesi

**Anabilim Dalı** : Kamu Yönetimi

**Bilim Dalı** : Kamu Yönetimi

**Çalışma Hayatı** : Türkiye İstatistik Kurumu İstanbul Bölge Müdürlüğü (2009-)