



# Belediyelerde Stratejik Yönetim Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma<sup>1</sup>

Araştırma Makalesi/Research Article

Hasan ÖNCÜ\* İbrahim ANIL\*\*

## ÖZET

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de 2005 yılından itibaren nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik yönetim ve belediyelerdeki uygulamalarını konu edinen bu çalışmada İstanbul ilçe belediyelerinden çalışmaya katılmayı kabul eden dokuz ilçe belediyesi, stratejik yönetim uygulamaları kapsamında ele alınmış olup, bu uygulamaların etkin olarak yapılıp yapılmadığının araştırılıp ortaya çıkarılması ve yapılması gerekenlerle ilgili somut öneriler sunulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda stratejik yönetim süreci bütün aşamaları ile ele alınarak araştırmaya katılan ilçe belediyelerinin strateji geliştirme müdürü veya müdür vekilleri ile yapılan mülakatlar sonucunda elde edilen bulgular, içerik analizi yöntemi aracılığıyla “frekans analizi” tekniği kullanılarak yorumlanmıştır. Bulguların analizi ve yorumlanmasıyla elde edilen çıkarımlar sonucunda; belediyelerdeki stratejik yönetim uygulamalarında belli bir tecrübenin oluşmasına rağmen hem birbirinden farklı hem de ortak çeşitli eksikliklerin olduğu ve yeterli düzeyde standardın oluşmadığı görülmüştür. Ayrıca belediyelerde büyük ölçüde benzer çalışmaların yapıldığı, hazırlanan plan ve programların belediyelerin zaten yapmakta olduğu rutin işlerini kapsayan dokümanlara dönüşmekten öteye gidemediği dolayısıyla stratejik yönetim uygulamasının etkin olarak yapılmadığı belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Strateji, Yönetim, Stratejik yönetim, Belediyelerde Stratejik Yönetim.*

**JEL Kodları:** *H70, H83, M1*

## A Research on Strategic Management Practices in Municipalities

### ABSTRACT

In parallel with the developments in the world, since 2005, municipalities with a population of 50,000 and above have been obliged to prepare strategic plans in Turkey. In this study, which focuses on strategic management and its applications in municipalities, nine district municipalities from Istanbul district municipalities that agreed to participate in the study were handled within the scope of strategic management practices, and it was aimed

<sup>1</sup> Bu makale, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde, Hasan Öncü tarafından hazırlanan ve İbrahim Anıl danışmanlığında yürütülen “Belediyelerde Stratejik Yönetim Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma” başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

\* Doktora Öğrencisi, Marmara Üniversitesi, İşletme Ana Bilim Dalı, Yönetim ve Organizasyon Bilim Dalı, İstanbul, Türkiye, [honcu34@hotmail.com](mailto:honcu34@hotmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4903-8846>

\*\* Prof. Dr., İstanbul Kent Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, İşletme Bölümü, İstanbul, Türkiye, [ibrahim.anil@kent.edu.tr](mailto:ibrahim.anil@kent.edu.tr), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0596-0150>

to investigate and reveal whether these practices were carried out effectively and to present concrete suggestions about what should be done. In this direction, the strategic management process was handled with all its stages and the findings obtained as a result of the interviews with the strategy development manager or deputy directors of the district municipalities participating in the research were interpreted using the "frequency analysis" technique through the content analysis method. As a result of the inferences obtained from the analysis and interpretation of the findings; Although there is a certain experience in strategic management practices in municipalities, it has been seen that there are various deficiencies that are both different from each other and common and that there is not a sufficient level of standard. In addition, it has been determined that similar studies have been carried out in municipalities to a large extent, that the plans and programs prepared cannot go beyond turning into documents covering the routine works of the municipalities, so the strategic management practice is not carried out effectively.

**Keywords:** *Strategy, Management, Strategic Management, Strategic Management in Municipalities.*

**JEL Codes:** *H70, H83, M1*

*\* Bu çalışma Araştırma ve Yayın Etiğine uygun olarak hazırlanmıştır*

## **GİRİŞ**

Stratejik yönetim, dünyada ilk kez 1960'lı yıllarda özel sektörde uygulanmaya başlamış ve başarılı sonuçların görülmesinin yanında dünyadaki gelişmeler ve değişmelere bağlı olarak, 1980'li yıllardan itibaren öncelikle gelişmiş batı ülkelerinde, özel sektörden sonra kamu kesiminde de uygulanmaya başlanmıştır (Demir ve Yılmaz, 2010: 72). Böylece günümüzde stratejik yönetimin önemi, kamu kurumlarının yönetim kapasitelerini artırma, süreklilik arz eden politikalar geliştirme, kaynakların etkin ve verimli kullanılması gibi açılardan giderek artmaya başlamıştır. Bu gelişmelere paralel şekilde stratejik yönetim Türk mevzuatında da yerini almıştır. Devlet Planlama Teşkilatı Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda, stratejik planlama kavramı, geniş manada stratejik yönetim sürecinin tamamını kapsayacak biçimde kullanılırken, 5018 Sayılı Kanununda da bu kavramın stratejik yönetim üzerine bina edildiği görülmektedir (Aşgın, 2008: 50). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda resmi olarak tanımlanmasının ardından 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla nüfusu 50.000 ve üzerindeki tüm belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Belediye ve ilgili diğer yasalarda bu kavram her ne kadar stratejik planlama olarak anılsa da Kamu İdareleri için hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzu'nda geniş anlamda "stratejik yönetim" sürecinin tamamını kapsayacak şekilde kullanıldığı için bu araştırmanın "stratejik yönetim" kapsamında tasarlaması uygun görülmüştür. Bu bağlamda bu çalışmada stratejik yönetim anlayışının belediyelerde etkin olarak uygulanıp uygulanmadığı araştırılmaktadır.

## **1. STRATEJİK YÖNETİM**

Küreselleşmeyle birlikte, dünyadaki değişimin ve gelişmelerin etkilerini yönetebilmek ve rekabet avantajı sağlamak için; strateji ve stratejik yönetim konularının günümüzde daha önemli hale geldiği ve bu konuların gelecekte daha da önemli hale geleceği söylenebilir. Strateji kavramı dar anlamda

“savaşın kazanılması amacıyla askeri araç ve gereçlerin kullanılması”, geniş anlamda ise; “bir ulusun siyasal hedeflerini gerçekleştirebilmek için kaynaklarını düzen içerisinde yönlendirmesi” olarak tanımlanabilir (Aydın vd., 2012: 3-5). Porter’a göre (1996: 1) strateji; “farklı eylemlerin bir araya gelmesiyle oluşan, organizasyon için son derece değerli ve benzersiz bir pozisyon alma süreci”dir. Karaoğlu' (2010: 21) stratejiyi; ”bir değişim yaratmak ve değişime hükmedebilmek, başkaları tarafından algılanamayan, fırsat ve tehditleri algılayabilmek” olarak tanımlamaktadır.

Başka bir tanımlamada Dinçer (2007: 21) stratejiyi “kuruma istikamet vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak maksadıyla kurum ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerek araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi süreci” olarak açıklamaktadır. Yönetim ise en genel tanımıyla “belirli bir amaca yönelik olarak bir örgütün kurulması, örgütün işlerliğini sağlayacak yönetsel etkinlik ve kaynakların bir araya getirilmesi, aralarında eşgüdüm sağlanması, izlenecek yöntem ve denetimi kapsayan bir disiplindir.”(Gözübüyük,1998: 1). Strateji kavramı yönetim kavramı ile ilişkilendirildiğinde, “kamu hizmet ve görevlerinin devamlı olarak aksatılmadan yürütülmesi için bir araya gelmiş bulunan insan, araç ve gereç topluluğuna işlerlik kazandırılarak, koordine ve organize edilmesi işlemi” olarak ele alınmaktadır (Kuyaksil, 1994: 7).

Stratejik yönetim kavramı ise Eren’e göre (2005: 25). “strateji” ve “yönetim” kavramlarının bir araya getirilmesiyle doğmuştur. Ancak Parnell’e (2014: 28-29) göre stratejik yönetim strateji teriminden daha geniş bir anlam ifade eder ve işletme faaliyetleri için öncelikli bir strateji belirlenmesinde üst yönetimin çevre analizini de içeren bir süreçtir. Stratejik yönetim ve stratejik yönetim süreci, organizasyonun ne yapması, nereye ve hangi yöne gitmesi gerektiği gibi konulardaki kararlara ulaşmayla ilgilidir (Ereş, 2004). Stratejik yönetim, özel veya kamu yararı amacıyla faaliyet gösteren tüm örgütlerde gelecekte ulaşılmak istenen amaç ve hedeflerin belirlenmesini ve bunlara ulaşmak için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eden bir kavram olarak stratejiler oluşturmak, bunları uygulamak ve sonuçlarını denetlemeyi amaçlamaktadır (Aktan, 2005: 68-70).

Görüldüğü gibi stratejik yönetim, örgütün uzun dönemde yapacağı faaliyetlere ve ulaşmak istediği sonuçlara odaklanan bir yönetim sürecidir. Çünkü geleceği öngörerek değişen çevre koşullarına uyum sağlayabilen kurumlar varlığını devam ettirirken diğer kurumlar yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu anlayışla hareket eden örgütler, gelecekte de var olabilmek ve hedeflerine ulaşmak için bugünden geleceğe emin adımlarla ilerleyerek rakiplerine üstünlük sağlayabileceklerdir (Gültekin ve Mazı, 2016: 451). Dolayısıyla örgütler uzun dönemde yaşamlarını devam ettirebilmeleri için dışarıdan gelebilecek her türlü tehditler ve tehlikelerle baş etmek için çevre analizi yaparak gerekli

önlemleri alırlar. Örgütlerin varlıklarını sürdürebilmek için rekabet üstünlüğü sağlayacak faaliyetleri başarmaları gerekmektedir.

### **1.1. Stratejik Yönetim Süreci**

Stratejik yönetim süreci literatürde araştırmacılar tarafından birbirinden farklı biçimlerde ele alınmaktadır. Erkan'a (2008:23) göre stratejik yönetim ile genellikle, Neredeyiz? Nereye gitmek istiyoruz? Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz? Başarımızı nasıl ölçer ve değerlendiririz? Gibi dört temel soruya cevap aranmaktadır. Akgemci ve Güleş'e (2010: 12) göre stratejik yönetim kuruluşların hayatlarını devam ettirebilmeleri ve piyasada istikrarlı bir rekabet avantajı elde edebilmeleri için veri ve bilgi toplamak, analiz etmek, strateji geliştirmek, stratejik karar ve seçim yapmak, stratejiyi uygulamak ve uygulama sonuçlarını izlemek için yapılan eylemlerdir. Stratejik yönetim süreci; stratejilerin planlanması, stratejilerin uygulanması ve uygulamanın kontrolü ve değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır (Otlu ve Demir, 2005: 158). Aktan'a (2005: 76) göre "stratejilerin geliştirilmesi ve stratejik planlanması, stratejilerin uygulanması ve uygulanan stratejilerin gözden geçirilmesi ve denetiminden oluşmaktadır." Bu süreç, genel bir yaklaşımla planlama, uygulama ve değerlendirme safhalarını içermektedir (Dinçer, 2007:39). Çevre analizi, amaçların belirlenmesi, stratejik seçenekler arasında seçim yapılması, stratejilerin uygulanması, kontrol ve değerlendirme aşamalarıdır (Hatiboğlu,1986: 45).

Snell (2002) stratejik yönetim sürecini altı aşamada açıklar. Birinci aşama; işletmenin misyon, vizyon ve hedeflerinin belirlenmesi, çevresel analizlerin yapılmasıdır. İkinci aşama dışardan gelebilecek fırsat ve tehditlerin analiz edilmesi, organizasyonun görevinin, hedeflerinin ve stratejilerinin başarısını etkileyen ve başarısından etkilenen gruplar veya kişiler yani paydaşların ele alınmasıdır. Üçüncü aşam işletmenin güçlü ve zayıf yönlerinin analiz edilmesiyle, finansal, insan kaynakları, pazarlama, iş (üretim) süreçleri ve diğer kurum içi analizlerin yapılmasının yanısıra aynı zamanda örgütün, rakiplerinden üstün olabilmesini sağlayan oganizasyon yapısı, kaynakları, eşsiz ve benzersiz olan temel yetenekleri (core competence) ve bilginin ortaya çıkarılmasıdır. Dördüncü aşama ise SWOT analizi yapılarak ortaya çıkan sonuçlara göre stratejilerin belirlenmesidir. Beşinci aşamada stratejilerin uygulanması ve son aşama olan altıncı aşama da ise örgütün kendi stratejisine ilişkin sürecin değerlendirilerek düzeltici hamleleri yapmak amacıyla bu stratejilerin kontrol edilmesidir (Snell, 2002:119-130). Ülgen ve Mirze (2014:57) ise stratejik yönetim sürecininin stratejik bilince sahip olmakla başladığını ve stratejistlerin seçimi ve görevlendirilmesiyle devam ettiğini sonrasında ise sırasıyla çevre analizinin (makro çevre, sektör, işletme iç çevre analizi ve durum tespiti matrisi) yapıldığı stratejik analiz evresi, misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin belirlendiği stratejik yönlendirme evresi, strateji oluşturma evresinde temel ve alt stratejilerin belirlenmesi, organizasyon, liderlik, kurum

kültürü, yönetim tarzları gibi konularında stratejiyle uyumlaştırma çalışmaları yapıldığı strateji uygulama evresi ve son aşama olan stratejik kontrol evresinde ise uygulama sonucundaki performansın kontrolü ve kontrol süreci ile ilgili tekniklerin uygulanmasıyla devam ettiğini belirtmişlerdir.

Wheelen ve Hunger (2004: 136) Stratejik yönetim sürecini çevre analizi (dışsal ve içsel analiz, SWOT Analizi), strateji oluşturma (misyon, hedefler, stratejiler, politika), strateji uygulama (programlar, bütçeler, prosedürler), değerlendirme ve kontrol (performans izleme, ölçme ve düzeltici önlem alma)" olmak üzere dört aşamada ele almaktadır. Stratejik Yönetim Sürecinin aşamalarını araştırmacılar birbirinden farklı biçimlerde ele alırken, Wheelen ve Hunger (2004:136)'ın modelini geliştiren, Eren'in (2013:5) ise stratejik yönetim sürecini üç farklı aşamaya ayırmak suretiyle incelediği görülmektedir. Eren'e göre, birinci aşama stratejik planlamadır. Burada öncelikle çevresel analizler (genel çevre ve endüstri çevresi) ve işletme analizleri yapılmak suretiyle, misyon, vizyon, amaç, hedef, strateji ve politikalar oluşturulmaktadır; ikinci olarak stratejilerin uygulanması aşamasında; örgüt kültürü, örgüt yapısı ve liderlik uygulamalarının stratejiye uyumlu hale getirilmesi, programlar, bütçeler ve süreçlerin oluşturulması; üçüncü ve son aşama ise değerlendirme ve kontrol sürecidir. Bu süreçte tüm aşamalarda başarı izlenerek eksiklikler ve aksayan yönler belirlenerek düzeltici önlemler alınmaktadır. Wheelen, Hunger ve Eren'in modellerini birlikte değerlendirirsek Eren'in modelinin de dört evrede incelenebileceğini söyleyebiliriz. Çünkü Eren'in modelindeki birinci evre olan stratejik planlama aslında Wheelen ve Hunger'ın (2004) modelindeki çevresel analiz ve strateji oluşturma evrelerinin birleşiminden oluşturulduğu görülmektedir. Bu çalışmada belediyelerde uygulanan stratejik yönetim süreci bu model çerçevesinde dört evrede incelenmektedir.

## **2. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM**

Türkiye'de kamu kurumlarında stratejik yönetimin mevzuat alt yapısının 2003 tarih ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu"nu ile resmi olarak tanımlandığı söylenebilir (Yılmaz ve Volkan, 2014: 58-69). 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunun'yla birlikte nüfusu 50.000 ve üzerindeki tüm belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik plan;"bir kuruluşun uzun dönemli temel amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflere ulaşmak için hareket tarzlarının benimsenmesi ve gerekli kaynakların tahsis edilmesidir (Chandler, 1962: 16). Bryson stratejik planlamayı; "kurumun ne olduğu, neyi yaptığı ve neyi neden, nasıl yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmeye yönelik disiplin edilmiş çaba (Bryson, 2018: 4) olarak tanımlar. Başka bir tanımlamaya göre ise stratejik plan; örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmek için dış çevresini stratejik bir bakışla rasyonel ve analitik olarak inceleyerek geleceğin düzenlenmesine çalışmasıdır (Saruhan ve Yıldız, 2013: 256,257).

Hem 5018 sayılı kanun hem 5393 sayılı kanunla birlikte yönetim anlayışında ortaya çıkan paradigma değişikliği merkezi idareyi ve kamusal hizmet sunan yönetim birimlerini etkilemiştir (Ünal, 2013: 25-43). Genel çerçevesi bu kanunlarla belirlenen yönetim alanındaki paradigma değişimi yerel yönetimler üzerinde de etkili olmuş ve yerel yönetim birimleri değişen koşullar karşısında hem yapısal yönden hem de hizmet sunma yönünden yöntem, teknik ve araçlarını yeniden gözden geçirmek durumunda kalmış (Bayraktar vd., 2020: 65) ve stratejik yönetim çalışmaları hayata geçmiştir. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetiminde yapılan reformlar çerçevesinde belediyelerde uygulanan stratejik yönetim süreci belediyelerin orta ve uzun vadeli odaklanmak istedikleri önceliklerinin belirlenmesi, bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması sürecinde mali disipline riayet edilmesi, kaynakların stratejik öncelikler doğrultusunda dağıtılması, etkili şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve bunların üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine dayanır (Erözbağ, 2021). Stratejik yönetim anlayışının belediyelerde başarılı bir biçimde uygulanması için öncelikle yönetim anlayışının stratejik bakış açısıyla değişmesi gerekmektedir. Çünkü daha öncesinde de ifade edildiği üzere stratejik düşünme diğer düşünme düzeylerinden farklıdır yönetime stratejik yaklaşım bazı gereksinimleri uygun hareket edilmesini gerektirir (Barca, 2002a: 16). Bunlar: Rekabet avantajı sağlamayı amaçlamak, oluşturulan avantajı sürdürülebilir kılmak, gelecek referanslı hareket etmek ve kurumu bütüncül bir şekilde ele almaktır Barca (2002b: 16–21). Ayrıca belediyelerde stratejik planlamanın başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için stratejik yönetim anlayışı gereklidir. Bunun içinde öncelikli olarak stratejik planlamanın tepe yöneticileri tarafından benimsenmesi ve yöneticilerin stratejik planlama ile doğrudan ilgilenmesi gerekmektedir. Üst yöneticilerin stratejik planlamayı ve yönetimi kurumun rutin bir çalışması olarak görmeleri ve çalışmanın içerisinde yer almaları stratejik planlamanın amacına ulaşması açısından önemli bir dezavantajdır. Bu doğrultuda stratejik planlama ve stratejik yönetim sürecinin tepe yöneticiler tarafından sahiplenilmesi oldukça önemlidir (Erözbağ, 2021).

Türkiye'deki belediyeler tarafından uygulanan stratejik planlama örnekleri incelendiğinde belediyelerin genellikle stratejik niteliği olmayan rutin ve sıradan faaliyetleri stratejik amaçlar ve hedefler olarak değerlendirdikleri ve bunu yazılı olarak belirttikleri görülmüştür. Bu durumun stratejik planlamaların siyasal otoritenin baskısıyla ve bütçe ile ilişkilendirilerek yürütülmesinden kaynaklandığı belirtilmektedir (Bayraktar vd., 2020). Mevcut çalışmanın sonucunda elde edilen bulgular da bu durumu desteklemektedir. Araştırmada çeşitli kamuoyu ve siyasi baskılardan dolayı üst yönetimin analiz sonucunda belirlenen bazı tehditleri değiştirttiği ve hatta yazdırmadığını belirlenmiştir. Bu durum stratejik planlamada siyasal otorite baskısını açık şekilde ortaya koymaktadır. Kamu çalışanlarının stratejik plan ve stratejik yönetime ilişkin tutumunu ele alan başka bir çalışmada Aşgın ve Yaman (2018) 5-15 Ocak 2015 tarihleri arasında Kalkınma Bakanlığı'nın düzenlediği

stratejik planlama eğitimine katılan 60 kalkınma uzmanı ile görüşmeler yapmıştır. Araştırmanın sonunda elde edilen bulgularda katılımcıların stratejik planlamaya yönelik olumlu tutum içerisinde oldukları tespit edilmiştir. Mevcut araştırma sonucunda da katılımcıların stratejik planlamaya yönelik olumlu tutum içerisinde oldukları değerlendirildiğinde her iki çalışmanın da bu açıdan benzerlik gösterdiğini söylemek mümkündür.

Kerman ve arkadaşları (2012) ise araştırmalarında Ege bölgesi il belediyeleri örneğinde belediyelerde stratejik planlama uygulamalarını incelemiştir. Araştırmada maliyet aşamasının stratejik planlamada en sık eksiklik görülen alanlardan birisi olduğu görülmüştür. Buna göre Aydın belediyesi haricindeki belediyelerde stratejik planlamada faaliyetlerin maliyetlendirilmesinin yapılmadığı belirlenmiştir. Bunun yanında stratejik planlamada karşılaşılan diğer eksikliğin ise izleme ve değerlendirme aşaması olduğu, performans göstergelerine yönelik verilerin düzenli bir şekilde derlenip düzenlenmesinde ve stratejik plan uygulama sürecinde gözden geçirilerek güncellenmesinde eksiklikler olduğu tespit edilmiştir. Araştırmada Ege bölgesi il belediyelerinin stratejik planlamada plan gereklerini büyük ölçüde karşıladığı; fakat izleme ve değerlendirme ve maliyetlendirme aşamalarında eksiklikler olduğu, bu eksikliklerin giderilmesi ile mali disiplinin sağlanacağı, kaynakların önceliklere göre dağıtılacağı ve gerçek anlamda bir stratejik planlamanın hayata geçirileceği vurgulanmıştır. Mevcut araştırma sonuçları da bu bulgularla örtüşmektedir.

Başka bir çalışmada ise Bozlağan ve Akçakaya (2016) İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde uygulanan stratejik planlama çalışmalarını incelemiştir. Bu doğrultuda araştırmada İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait 2010-2014 ve 2015-2019 yılları arasında yayınlanan stratejik planlar mukayese edilmiştir. Araştırmanın sonunda belediyenin istikrar ve süreklilik arz etmesi gereken misyon tanımında köklü değişikliklerin yapıldığı, fakat bu değişiklikleri zorunlu kılan tarihsel, sosyal, kültürel, teknolojik ve ekonomik değişim ve gelişmelerden söz edilmediği belirlenmiştir. Her iki planda da SWOT analizinin yapıldığı, burada belediyenin güçlü, zayıf yönleri ile fırsatların ve tehditlerin ortaya konduğu; fakat plan hazırlama kılavuzunda GZFT matrisinin kullanılmadığı ve bunun sonucunda kurumun yararlanması, keşfetmesi, yüzleşmesi ve sakınması gereken yönlerin çalışanlar ve paydaşlar tarafından algılanabilir hale getirilmediği belirlenmiştir.

Kırılmaz (2013) ise İçişleri Bakanlığının 2010-2014 Stratejik Planı örneğinde kamu kurumlarında stratejik yönetimi incelemiştir. Araştırmada bu planın uygulandığını gösteren performans programları ve faaliyet raporlarının stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda bakanlıkça ne düzeyde uygulandığı ölçülmüştür. Buna göre bakanlığın stratejik yönetimi genel anlamda değişiklik ve yenilik getirecek şekilde uyguladığı ve bu konuda bakanlık düzeyinde bir farkındalığın olduğu görülmüştür. Fakat faaliyet raporları ve performans programı arasındaki ilişkinin tam olarak kurulamadığı yasal

zorunluluk doğrultusunda hazırlandığı görülmüştür. Bu sonuç mevcut araştırma bulgularıyla da tutarlıdır. Bu bulgular kamu kurumlarında stratejik planlamanın yasal bir prosedür olarak görüldüğünü ve bu zorunluluk doğrultusunda yürütüldüğünü, SWOT analizinin siyasal baskıların gölgesinde hazırlandığını, maliyetlendirme, izleme ve değerlendirme süreçlerinde eksikliklerin olduğunu ortaya koymaktadır.

### **3. YÖNTEM**

#### **3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi**

Bu çalışmada stratejik yönetim anlayışının belediyelerde etkin olarak uygulanıp uygulanmadığının araştırılması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda İstanbul ilçe belediyeleri arasından çalışmaya katılmayı kabul eden dokuz ilçe belediyesinin stratejik yönetim sürecinin tamamına yönelik olarak yaptıkları uygulamalar incelenmiştir. Çalışmanın öncelikle bu alana katkı yapma potansiyeli taşıması nedeniyle önem taşıdığı düşünülmektedir. Bunun yanı sıra araştırmaya katılanların algıları, düşünceleri, deneyimleri ve bakış açılarının da uygulamaya katkı yapacağı düşünülmektedir. İstanbul ilçe belediyelerinde stratejik yönetim uygulamalarından elde edilen verilerin analizi, yorumlanması ve değerlendirilmesiyle uygulamanın nasıl yapıldığının görülmesinin mevcut durum ile ilgili farkındalık yaratacağı söylenebilir. Bunların yanında ayrıca araştırmanın sonunda elde edilen bulgulardan hareketle uygulamanın nasıl yapılması gerektiğine yönelik getirilen önerilerin belediyelere ışık tutması, genelde belediyelerde, özelde İstanbul ilçe belediyelerinde stratejik yönetim sistemi uygulama kapasitesinin artırılması ve daha iyi uygulanmasına katkı sağlayacağı beklenmektedir.

#### **3.2. Araştırmanın Modeli**

Bu çalışma araştırma konusu hakkında derinlemesine bilgi sahibi olabilmek amacıyla nitel araştırma yöntemi ile yürütülmüştür. Nitel araştırma, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bir bütün olarak ortaya çıkarılmasına yönelik nitel bir sürecin takip edildiği araştırmalardır. İnsanların bakış açılarını, deneyimlerini, duygularını ve algılarını en güçlü biçimde ortaya koyabildikleri bir teknik olması nedeniyle görüşme, nitel araştırmalarda en sık kullanılan veri toplama tekniğidir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 45-47). Araştırma sorusunun derinlemesine incelenebilmesi amacıyla bu çalışmada da katılımcılarla mülakat yapılarak birincil kaynaklardan veri toplama yoluna gidilmiş ve “görüşme tekniği” kullanılmıştır.

#### **3.3. Çalışma Grubu**

Araştırmada ele alınacak hedef kitle İstanbul ilçe belediyelerinde stratejik yönetim süreci boyunca yaptıkları çalışmalar hakkındaki bilgilerine ve sürece ilişkin algılarına başvurulmuş strateji geliştirme



müdürleri veya vekilleridir. Bu nedenle araştırmanın evreni İstanbul'da nüfusu 50.000 ve üzerinde olan yasal olarak stratejik yönetim uygulaması zorunlu olan ilçe belediyeleridir. Çalışmanın gerçekleştiği dönemde (2016/4-2017/1) İstanbul'da mevcut olan 39 ilçe belediyesinin tümünde stratejik yönetim uygulaması yapılmaktaydı. Dolayısıyla İstanbul'daki 39 ilçe belediyesi çalışmaya konu olan ana kütleyi oluşturmaktadır. Araştırmanın çalışma grubu ise bu 39 ilçe belediyesi içerisinde görüşmeyi kabul eden 9 ilçe belediyesinin strateji geliştirme müdürü veya vekillerinden oluşmaktadır.

### **3.4. Veri Toplama Yöntemi ve Veri Analizi**

Araştırmada veriler, açık uçlu soruların kullanıldığı mülakatlar vasıtasıyla elde edilmiştir. Araştırmanın geçerlilik ve güvenilirliğini güçlendirmek için önceden randevu alınmak suretiyle katılımcılar ile gerçekleştirilen mülakatlarda “ses kayıt cihazı ile verilen cevapların kaydedilmesi” tekniği kullanılmıştır. Ses kayıt yöntemi daha önceden her bir soru için tek tek hazırlanmış soruları içeren A4 kâğıtları, soru sırasına göre katılımcının kendisine birer birer verilerek, sırasıyla bu sorulara verilen cevapların katılımcının izni ile kayıt cihazına kaydedilmesi şeklinde bir görüşme türüdür. Soruların her birinin ayrı A4 kâğıda yazılarak katılımcıya birer birer verilmesindeki sebep, sonraki soruların vereceği cevabı etkilememesi ve kâğıdın boş kalan alt tarafını not almak için kullanabilmesi düşüncesidir. Elde edilen verileri analiz etmek için içerik analizi tekniği kullanılmıştır. Sosyal bilimler alanında yapılan bilimsel araştırmalarda sıklıkla kullanılan bu teknik ile toplanan veriler sistemli ve planlı olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda her bir soru için; ayrı ayrı önemli boyutlar saptanarak kod/anahtar sözcükler belirlenmiştir. Daha sonra her araştırma sorusuna ait birbiriyle ilişkili kodlar gruplanarak temalar oluşturulmuştur. Sonraki aşamada katılımcıların aynı araştırma sorusuna verdikleri yanıtlar birlikte analiz edilerek her soru için belirlenen kod/anahtar sözcüklere içerik analizi tekniklerinden frekans analizi uygulanarak görüşme verileri içerisindeki tekrar ve sıklık durumlarına göre sayı ve yüzde oran olarak belirlenmiş ve önem derecelerine göre sıralanmıştır.

### **3.5. Geçerlilik ve Güvenilirlik**

Geçerlilik, araştırma sorularının araştırmada ele alınan problemle ilgili olup olmamasının yanında araştırmanın sonuçlarının doğru ve inandırıcı olup olmaması bakımından da büyük öneme sahiptir (Tekin, 2017: 9) Bu çalışmada yukarıda değindiğimiz kaygıları ortadan kaldırmak için araştırma soruları 5 kişilik bir uzman komisyonla hazırlanmıştır. Ayrıca çalışmada geçerliliği artırmak için verilerin nasıl toplandığı, nasıl analiz edildiği, nasıl yorumlandığı ve araştırma sonuçlarına nasıl ulaşıldığı ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Güvenilirliği sağlamak için araştırmanın her aşamasında “tutarlılık incelemesi” yapılması konusunun gerekliliği büyük önem taşımaktadır. Bu kaygılardan hareketle araştırmada tüm araştırma süreci boyunca tutarlılığı sağlamaya özen gösterilmiştir. Bu tutarlılığın nasıl sağladığı araştırma süreci gözden geçirildiğinde, araştırma evrenin saptanması, veri

toplama araçlarının oluşturulması, verilerin toplanması ve analiz edilmesi aşamalarında görülebilmektedir. Diğer taraftan araştırmaya ilişkin tüm veri ve kayıtlar (katılımcıların araştırma sorularına verdikleri yanıtlar, belediyelerin borç durumları ile ilgili gazete haberleri) araştırmacı tarafından saklanmakta ve gerekli durumlarda araştırmacıların faydasına sunulmak üzere korunmaktadır. İhtiyaç halinde bu bilgilere araştırmacıdan ulaşılabilir.

### **3.6. Araştırmanın Sorunsalı**

Son yıllarda kamu yönetimindeki mali ve idari sorunlar dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmelerinin giderek önem kazandığı görülmektedir. Kamu kurumlarında planlama anlayışının yetersizliği, kaynakların etkin verimli kullanılmadığı ve mali disiplinin olmadığı gibi sorunlar herkes tarafından bilinmektedir. Ayrıca kurumların bunları vatandaşla yeterince paylaşmadıkları, şeffaf olmadıkları, hesap verme sorumluluklarını yerine getirmediği gibi eleştiriler sürekli yapılmaktadır. Buradan hareketle kamu kurumlarında dolayısıyla belediyeler stratejik yönetim uygulamasına geçerek planlı hizmet sunuma, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmeyi sağlayacaklarını savunarak stratejik yönetim uygulamasını benimsemiştir. Stratejik yönetim kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken bir yandan da kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacaktır. Ayrıca uygulama sonuçlarının halka açık ilan edilmesiyle birlikte hesap verme sorumluluğunun da yerine getirilmesi ve dolayısıyla şeffaflığın sağlanması beklenmektedir. Bu düşüncelere dayanarak stratejik yönetimin yasal olarak nüfusu 50.000'i geçen tüm belediyelere 2005 yılından itibaren uygulanması zorunluluğu getirilmiştir. Belediyelerin stratejik planlarını, vizyon, misyon, değerlerinin kendileri tarafından açıklamalarından ve uymayı taahhüt etmelerinden sonra, tüm paydaşlarına karşı vizyon, misyon, değerlerine bağlı uyumlu ve sorumlu davranacakları varsayılmaktadır. Ayrıca belediyelerin stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporu olarak açıkladıkları bu belgelere bağlı kalınacağı konusunda söz vermesinin belediyelere güven ve itibar kazandırabileceği de düşünülmektedir.

## **4. BULGULAR**

Görüşme sonucunda elde edilen veriler çevresel analiz, strateji oluşturma ve planlama, strateji uygulama, değerlendirme-kontrol ve sürecin değerlendirilmesi temaları altında incelenmiştir.

### **4.1. Çevresel Analiz**

Çevresel analiz temasında tüm katılımcıların dış çevre analizi ile ilgili olarak, uzak/genel çevre, yakın/endüstri çevresi ve içyapı/çevre analizi konularında çalışma yaptıkları görülmektedir. Katılımcılar verdikleri cevaplarda; belediyelerde yapılan dış çevre analizi kapsamında uzak/genel çevrede sadece uluslararası belediyeçilik projelerini araştırarak faydalanmaya çalıştıklarını ve bu

projelerle ilgili bilgileri genellikle geziler, internet gibi kanallardan edindiklerini söylerken, bu konuda başka da bir çalışma yapmadıklarını ifade etmişlerdir. Katılımcılardan sadece (K7) PESTEL analizi konusuna değinirken bu konuda derinlemesine bir çalışma yapmadıklarını vurgulamıştır. Bu durumda araştırmaya katılan belediyelerde yapılan uzak çevre analizinin uluslararası belediyeçilik projeleriyle ilgilenmekle sınırlı kaldığı ve hiçbirisinde “PESTEL” analizi yapılmadığı kanısına varılmıştır.

Yakın çevrede ise tüm katılımcıların makro planlar, demografik yapı, coğrafi konum, sosyal hayat, yasal mevzuat, dış paydaş analizi konularında çalışmalar yaptıkları anlaşılmaktadır. Bu konuda katılımcıların ilçedeki eğitim, sağlık, spor, çevre, rekreasyon, coğrafik yapı, iklim, ekolojik yapı, coğrafik alan, yerleşim özellikleri, ilçedeki nüfus yapısı, kadın- erkek sayısı, yaş grupları, eğitim ve gelir durumları, belediyenin yasal olarak yetki ve sorumlulukları gibi konuları inceleyerek mevcut durum tespiti yaptıkları görülmektedir. Tüm katılımcılar; ülkemiz kamuoyunda ön plana çıkan belediyelerin uygulamalarını, projelerini incelediklerini, uygun bulduklarını örnek aldıklarını ve faydalanmaya çalıştıklarını belirtirken, bazıları (K1,K4,K7,K5) diğerlerinden farklı olarak bu çalışmayı rakip analizi diye yaptıklarını ifade etmişlerdir. Katılımcıların tümü dış çevre analizinde daha çok ilçelerinde yaşayan vatandaşların ve diğer dış paydaşların beklentilerine, taleplerine, proje önerilerine önem verdiklerini söylemişlerdir. Bazı katılımcılar ise dış çevre analizi kapsamındaki incelemelerin ve araştırmaların yüzeysel yapıldığını, çalışmaların yeterli düzeyde olmadığını, kadro zamanın ve verilerin yetersiz olduğunu, bazı konularda sağlıklı verilere ulaşamadıklarını, dış paydaş anketlerine geri dönüşlerin ve katılımın yetersiz olduğunu, mevcut durum tespiti yaptıklarını, ancak durum analizini yeterince yapamadıklarını belirtmişlerdir. Tüm katılımcılar; dış çevreden elde ettikleri bilgilerle mevcut durum tespiti yaptıklarını ve elde ettikleri bilgileri belediye içinde çalışma grubuyla birlikte analiz ederek belediyelerin fırsat ve tehditlerini belirlediklerini, daha sonra müdürlerin ve üst yönetimin de katıldığı toplantıda bu bilgileri değerlendirerek verilen kararlara göre fırsat ve tehditleri kesinleştirdiklerini belirtmektedir. Diğer taraftan bazı katılımcıların çeşitli kamuoyu ve siyasi baskılardan dolayı üst yönetimin analiz sonucunda belirlenen bazı tehditleri değiştirttiğini hatta yazdırmadığını belirtmiş olmaları, bu kararlarda objektiflik sorunu olabileceğine işaret etmektedir. Ayrıca katılımcıların hiçbirisinin dış çevrede olabilecek gelişmelerden, değişimlerden, bunların kent/ilçe ve belediye üzerinde yaratacağı etkilerden söz etmemiş olmaları analizleri bu konuyu göz önüne almadan yaptıklarını düşündürmektedir.

Öte yandan iç yapı analizinde tüm katılımcılar; belediyenin organizasyon yapısını, insan kaynaklarını, fiziksel varlıklarını ve mali yapısını inceleyerek mevcut durum tespiti yaptıklarını ifade etmişlerdir. Diğer yandan iç paydaş analizi yaparak paydaşların önerileri, memnuniyet durumları ve özellikle proje taleplerini ve ulusal belediyeçilik projelerini belirlediklerini vurgulamışlardır. Bunların dışında

(K1,K3,K7) ayrıca kurum kültürünün önemine değinirken, bunlardan K1 ve K7 bu konuda herhangi bir çalışma yapmadıklarını, K3 ise kurum kültürü analizi yaptıklarını ifade etmiştir. Yapılan çalışmanın mevcut personel, araç makine ve mali yapının çeşitli kriterlere göre sayısal/oransal olarak gösterimden ibaret olduğu görülmektedir. Katılımcılar; içyapı analizi sonucunda belediyenin mevcut durumuna göre güçlü ve zayıf yönlerini belirlediklerini ancak üst yönetimin çeşitli siyasi kaygılarla analiz sonucunda belirlenen bazı zayıf yönleri değiştirttiğini hatta yazdırmadığını vurgulamışlardır Katılımcılar bunların dışında güçlü ve zayıf yönlere karar verirken rakip ya da herhangi belediyeyle kıyaslama yapmadıklarını belirtmişlerdir. Bu durumda çevredeki olası değişiklikler ve etkiler göz önüne alınmadan sadece mevcut varlıklar çalışma grubu ve üst yönetim tarafından değerlendirilerek içyapı analizi yapıldığı anlaşılmaktadır.

Çevresel analiz genel olarak değerlendirildiğinde katılımcıların proje kodunu en yüksek frekansta kullandıkları görülmektedir. Dış çevre analizinde katılımcı belediyelerin sadece birisinde (K3) kurum kültürü analizi çalışması yapıldığı ve hiçbirisinde PESTEL, Rakip ve Rekabet analizi yapılmadığı, bunun yanında, zayıf yönlerin ve tehditlerin belirlenmesine belediye başkanlarının objektiflikten uzaklaştıracak düzeyde müdahale ettiği görülmektedir. Dış çevrede gelecekte olabilecek değişikliklerin ve bunların ilçe belediyeleri ve kentin gelişimi üzerinde oluşturabileceği olumlu/olumsuz etkileri değerlendirmeden sadece mevcut durum bilgilerine göre yapılan SWOT analizinin mevcut durum analizi düzeyinde kaldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca PESTEL analizi olmadan yapılan SWOT analizinin güvenilirlik düzeyinin kesin olmadığı ve bu durumda uzak çevre ile yeterli bağın kurulamamış olduğu söylenebilir. Bu durumda bazı katılımcıların da belirtmiş olduğu gibi dış çevre analizinin yeterli düzeyde yapılmadığı ve önemli eksikliklerin olduğu düşünülmektedir.

#### **4.2. Strateji Oluşturma ve Planlama**

Strateji oluşturma ve planlama temasında katılımcıların geleceğe bakış/gelecek öngörüsü, strateji geliştirme ve önceliklendirme kapsamında çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Katılımcıların verdikleri cevaplarda, geleceğe bakış/gelecek öngörüsü kapsamında belediyeye ait misyon, vizyon ve değerleri belirlemek için çalışma ekibi müdürlük uzmanları ile birlikte toplantılar, çalıştaylar yaparak projeleri, başkanın seçim beyannamesini, paydaş analizini, SWOT analizini, ilgili yasaları, ilçenin öncelikli alanlarını ve özel durumlarını inceleyerek değerlendirdiklerini ifade etmişlerdir. Bunların dışında misyon, vizyon ve değerlerin ne anlama geldiğinin daha iyi anlaşılması ve çalışma ekibinde farkındalık yaratmak için eğitimler düzenlediklerini ayrıca çeşitli kurumların misyon, vizyon ve değerlerini incelediklerini ifade etmişlerdir. Katılımcılardan bazıları her ilçeye ait özel durumların olduğunu, yine imar planları, yeşil alan ihtiyacı, kültürel faaliyetler, kentsel dönüşüm ihtiyacı gibi

konularda önceliklerinin birbirine göre farklılıklar gösterdiğini ifade etmişlerdir. Bu durumdan ilçelerin özel durumları ve öncelikli alanları birbirine göre farklılıklar gösterdiği anlaşılmaktadır.

Katılımcıların misyon, vizyon ve değerlerle ilgili ifadelerinde kalite, verimlilik, vatandaş odaklılık, insan odaklılık, gelişim, yenilikçilik, eşitlik, şeffaflık, yaşam kalitesi, marka, modern, mutlu insanlar, model, öncü, katılımcılık gibi kavramların öne çıktığı görülmüştür. Yine katılımcıların çoğu (K1,K2,K3;K7,K8), her seçim döneminden sonra yeni başkan seçildiğinde ve mevcut başkanın tekrar seçilip göreve devam etmesi durumunda dahi belediyenin misyon, vizyon ve değerlerinin değiştirildiğini, vizyona ne derece ulaşıldığına, gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmadığını, böyle bir değerlendirmenin yapılmadığını dile getirmişlerdir. Tüm katılımcılar; misyon, vizyon ve değerlerle ilgili alternatif cümleleri çalışma ekibi müdürlük uzmanları ile birlikte yaptıkları çalışmalar sonucunda belirlediklerini, daha sonra müdürlerin, başkan yardımcılarının ve belediye başkanının da katıldığı toplantıda bu alternatifleri değerlendirerek kesinleştirdiklerini ifade etmişlerdir.

Katılımcıların vizyon ile ilgili ifadelerine bakıldığında K3 ve K6 vizyonlarının kentin 5 yıl sonraki durumunu yansıttığını, K9 ve K4 ilçenin 5 yıl sonra geleceği durumu stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve projeler ile stratejik plana yansıttıklarını belirtmişler. K7 ise İBB ve bazı kamu kurumlarının ilçedeki kararlarda çeşitli yetkileri olduğu için kente yönelik vizyonu ilçe belediyesinin tek başına oluşturmasının yeterli olmadığını bu yüzden vizyonu belediyenin yönetim alanına yönelik olarak yapabilecekleri ölçüde belirlediklerini ifade etmişlerdir. Bunun yanında K1, K2 ve K5 vizyonlarının kentin 5 yıl sonraki geleceğini tam olarak yansıtmadığını, geleceği yüzeysel hedef bazlı düşündüklerini, beş yıl sonraki yeşil alan miktarı, okullaşma oranı gibi konular vizyondan anlaşılmadığını belirtmiştir. Ayrıca bunlara ait bilgilerin stratejik planda amaçlar ve hedeflerde görüldüğünü, kentin gelişiminin vizyona göre hayal edilerek değil de kentin konumu, sosyo-ekonomik ekonomik şartlarına göre belirlendiğini vurgulamışlardır. K8, ilçenin beş yıl sonraki geleceğini hayal ederek vizyon çalışması yapmadıklarını, K4 vizyonlarına bakınca ilçenin beş yıl sonrasının resmini kendilerinin anladığını ama bilmeyen birisinin anlamasının zor olduğunu, K9 vizyonun daha çok belediyenin yönetim felsefesini yansıttığını vurgulamıştır. Bunların dışında kentin beş yıl sonra ulaşacağı nüfusu, yeşil alan ve spor alanı miktarı, kültür merkezi sayıları/alanı, belediyedeki çalışan sayısı ve eğitim durumları vb. kriterlerin vizyon ifadesinden anlaşılmasının önemine değinmiştir. Ayrıca bu konularda belediyenin ve kentin beş yıl sonra hangi seviyede olacağını düşünerek vizyon oluşturmanın ve bu konulardaki ölçülerin tanımlandığı kısa bir vizyon açıklaması yazılmasının faydalı olacağını dile getirirken kendilerinin bu şekilde değil de beklentilere göre çalıştıklarını söylemişlerdir. Bu sonuçlarda tüm katılımcıların misyon, vizyon ve değerlerin belirlenmesini benzer şekilde yaptıkları, uyguladıkları metodun ve katılımın yeterli olduğunu düşünebiliriz. Ancak katılımcıların

vizyonla ilgili ifadelerine göre belediyelerin vizyonlarının ilçenin beş yıl sonraki fotoğrafını yansıtmadığı düşüncesi ağırlık kazanmaktadır. Bunların yanında katılımcıların belediyelerin vizyon, misyon ve değerlerle ilgili ifadelerinde çok sayıda benzer kavramı kullanmış olmaları, misyon, vizyon ve değerlerin özgünlüğünü tartışmalı hale getirmektedir. Bu ifadelerin her beş yılda değiştiğini ve bu değişiklikler yapılırken misyon, vizyon ve değerlerle ilgili geçmişe yönelik olarak bir değerlendirmeye yer vermedikleri görülmüştür. Özellikle vizyonun gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgili herhangi bir ölçüm ve değerlendirme yapılmadan değiştirilmesinin stratejik yönetim yaklaşımına uygun olmadığı söylenebilir.

Katılımcılar strateji geliştirme kapsamında; öncelikle SWOT analizi, paydaş analizi, belediye başkanının seçim beyannamesi, müdürlüklerin gelecek beş yıl içinde yapmayı düşündükleri faaliyet/projeler, mevcut stratejik plandaki ve performans programındaki gerçekleşmeyen faaliyet/projeleri, vizyon, misyon gibi bilgileri değerlendirerek beş yıllık stratejik amaçları ve bunları gerçekleştirecek stratejik hedefleri ve projeleri belirlediklerini söylemişlerdir. Bu dönemde ayrıca stratejik planın birinci uygulama yılına ait stratejik amaçları ve hedefleri gerçekleştirmek için her bir stratejik hedefe ait performans hedeflerini, projeleri, performans göstergelerini, ölçü birimlerini ve göstergelere göre projelerin yıllık hedeflerini belirleyerek performans programı hazırladıklarını ve bu çalışmayı beş yıllık stratejik plan süresince her yıl tekrarladıklarını belirtmişlerdir. Katılımcılar bu aşamada belirledikleri projeleri ilgili stratejik hedefler altında topladıklarını ayrıca bu projelere ait performans göstergeleri ve yıllık hedeflerin bazen hepsini bazen de önemli gördüklerini bir araya getirerek ilgili stratejik hedefin performans göstergelerini ve yıllık hedeflerini oluşturduklarını vurgulamışlardır. Bu durum önce projelerin belirlendiği sonra birbiriyle ilgili olanlar gruplanarak bu gruplara uygun stratejik hedefler belirlendiğini düşündürmektedir. Katılımcılardan birisi (K8) dışındakiler öncelikle birinci yılın performans programı proje maliyetlerini ve kaynak ihtiyaçlarını hesapladıklarını belirtmiştir. Daha sonra ise bunları kullanarak ilgili stratejik hedeflerin ve stratejik amaçların stratejik planın birinci yılına ait maliyet ve kaynak ihtiyaçlarını, bunları belirli oranlarda artırarak da stratejik amaçların, stratejik hedeflerin diğer yıllarına ve stratejik planın beş yıllık maliyet ve kaynak ihtiyacını hesapladıklarını söylemişlerdir. K8 ise bunlardan farklı olarak bu şekilde yapılan çalışmayla aslında beş yıllık bütçe ve stratejik plan bağlantısının kurulmadığını, kurulmuş gibi gösterildiğini, kendilerinin bunu gerçekçi bulmadıkları için de stratejik planın sadece birinci yıla ait maliyet ve kaynak ihtiyacı hesaplarını yaptıklarını dile getirmiştir. Bu konuda ayrıca bu dönemde mali hizmetler müdürlüğünün bütçe çalışması kapsamında geçmiş gelir gerçekleştirmelerini analiz ederek stratejik planın birinci yılında gerçekleşebilecek gelirleri tahmin ettiklerini sonra bunları belirledikleri oranlarda artırarak da ikinci ve üçüncü yıla ait gelir tahminlerini yaptıklarını belirtmişlerdir. Ayrıca

stratejik planın son iki yılına ait gelirler konusuna değinmediklerini ve üç yıllık bütçe hazırladıklarını vurgulamışlardır. Bu durumda stratejik planın dördüncü ve beşinci yılları için bütçe ilişkisinin kurulmadığı düşünülmektedir. Katılımcıların hepsi kalite politikaları olduğundan bahsederken, ikisi (K1, K7) dışındakiler ayrıca sosyal yardım, hizmet, toplum sağlığı, kurumsal gelişim ve kentsel gelişim gibi alanlarda politikalar belirlediklerini ifade etmiştir. Hiçbir katılımcı ise insan kaynakları, finans ve satın alma gibi politikalara değinmemiştir. Ayrıca katılımcıların çoğunluğu (K1,K2,K3,K4;K8) stratejinin önemine değinmiştir. K1 ve K4 stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik alınması gereken tedbirlere ve atılması gerekli adımlara göre strateji belirlediklerini söylerken diğerleri (K2,K3,K8) ise stratejinin önemli olduğunu belirtmelerine rağmen strateji belirlemediklerini ifade etmektedir.

Katılımcılar; hedef ve proje önceliklerine karar verirken yatırım planları, maliyetler, kaynaklar, seçim beyannamesini, Paydaş ve SWOT analizini, ayrıca yatırım projeleri için mülkiyet, imar, plan tadilatı, kamulaştırma konularında çalışmalar yaparak proje ve hedeflerin durumlarını ortaya koyduklarını vurgulamaktadır. Ayrıca öncelik kararlarına müdahil olmadıklarını, bu kararları günlük/rutin işlerde bazen birim müdürlerinin bazen de başkan yardımcılarının büyük/vizyon projelerinde ise belediye başkanının verdiğini söylemişlerdir. Katılımcılar önceliklendirme kararlarını verirken SWOT analizi kodunu en düşük frekansta kullanmışlardır. Bu durum belediyelerde hedef ve projelere yönelik sistematik bir öncelik belirleme sisteminin olmadığını düşündürmektedir. Katılımcıların strateji oluşturma, planlama aşamasında proje kodunu en yüksek frekansta kullandıkları görülmektedir.

### **4.3. Strateji Uygulama**

Strateji uygulama temasında katılımcılar verdikleri yanıtlarda; performans programı, prosedür, insan kaynakları, yönetici atamaları, organizasyon yapısı, kurum kültürü ve bütçe konularında çalışma yaptıklarını söylemişlerdir. Katılımcıların tamamı yanıtlarında stratejik amaçları ve stratejik hedefleri gerçekleştirmek için stratejik planın ilk yılına ait; performans hedeflerini, projeleri, performans göstergelerini, ölçü birimlerini ( kg, ton,m2,adet,% ,iş günü vb.) ve göstergelere göre yıllık hedefleri belirlediklerini vurgulamışlardır. Katılımcılar bu çalışmayı stratejik plan çalışma grubu ve ilgili müdürlük uzmanlarıyla birlikte toplantılar, çalıştaylar, yüz yüze görüşmeler gibi etkinlikler yaparak belirlediklerini ve bunlara uygun olarak performans programı hazırladıklarını ifade etmektedir. Bu konuyla ilgili olarak, paydaş analizini, SWOT analizini, müdürlüklerin faaliyet/proje taleplerini, belediye başkanının seçim beyannamesini, geçmiş yılın performans programını, önceki yıllardan kalan işlerle birlikte incelediklerini belirtmiştir. Ayrıca bazı katılımcılar performans göstergelerini, sonuç, çıktı, etkinlik, verimlilik, kalite biçimde sınıfladıklarını belirtirken tüm katılımcılar belirlenen projelerin maliyetlerini ve kaynak ihtiyaçlarını hesapladıklarını vurgulamışlardır. Katılımcıların

tamamı bu dönemde mali hizmetler müdürlüğünün de gelir bütçesi hazırladığını, buna göre birim müdürleri, başkan yardımcıları ve belediye başkanı ile görüşerek müdürlüklere tahsis edilen bütçe miktarlarını belirlediklerini ve performans programını buna göre revize ederek kesinleştirdiklerini vurgulamışlardır. Katılımcıla uygulama yılındaki tüm çalışmalarını bu performans programı ve bütçeye göre yürüttüklerini ayrıca stratejik plan, performans programı, proje, maliyet, kaynak ihtiyacı, bütçe gibi konularda yaptıkları tüm çalışmaların hem birbiriyle hem de müdürlüklerle ilişkisini tablo ve kodlama gibi şekillerde gösterdiklerini belirtmişlerdir. Katılımcıların bu ifadelerine göre stratejik plan, performans programı, (proje, maliyet, kaynak ihtiyacı), bütçe ve müdürlük ilişkisinin kurulduğu kanısına varılmıştır. Maliyet ve kaynak ihtiyacının hesaplanması konusunda; bazı katılımcılar (K3, K6, K7) insan kaynakları ve sosyal güvenlik giderlerinin tümünü proje maliyetlerine yansıtıklarını, (K1) personel ve sosyal güvenlik devlet primi giderlerinin büyük bir kısmını proje maliyetlerine yansıtıklarını sadece destek hizmeti maliyetlerini genel yönetim giderlerinde gösterdiklerini vurgulamıştır. Diğer katılımcılar ise bu giderlerin hepsini genel yönetim giderlerinde gösterdiklerini belirtmişlerdir. Katılımcıların bazıları ayrıca tahakkuk ve tahsilat işlemleri takibi, çeşitli toplantılar, kültürel etkinlikler gibi destek faaliyetlerinin maliyetlerini sıfır kabul ettiklerini belirtirken bazıları ise personel giderlerini mevcut organizasyon yapısına, elektrik, su, doğalgaz, araç ve bakım gibi genel yönetim giderlerini ise yıllardaki gerçekleştirmeleri belli oranlarda artırarak belirlediklerini vurgulamışlardır. Dolayısıyla maliyet ve kaynak ihtiyacı hesaplamalarında belediyeler arasında büyük benzerliklerin ve bazı farklılıkların olduğunun görülmektedir. Bunun yanında maliyetlerin ve kaynak ihtiyacının bu şekilde hesaplanmasının gerçekçi olmadığı, bunların projeler özelinde hesaplanması gerektiğini ve bu nedenle proje maliyetleri ve kaynak ihtiyacı belirlenmesinde sorunlar olduğu söylenebilir. Tüm katılımcılar; performans programının uygulamasını prosedür ve yönetmeliklere göre yürüttüklerini ifade ederken, prosedür ve yönetmeliklerle ilgili olarak; güncel tutmaya çalıştıklarını, kısmen güncel olduğunu, bazen güncellemeyi unuttuklarını vurgulamışlardır. Bu ifadelerden hareketle prosedür ve yönetmeliklerle ilgili olarak güncellenmenin yetersiz olduğu kanısına varılmıştır. Katılımcılar; belediyede insan kaynakları, yönetici, kurum kültürü, organizasyon yapısı gibi unsurlarda zaman zaman değişiklikler yapıldığını dile getirirken, bu değişikliklerin belediye başkanının istekleri, stratejileri ve düşüncelerine göre yapıldığını bu değişikliklerin stratejik plan ve stratejilerle ilişkili yapılmadığını vurgulamışlardır. Bu ifadelerden hareketle strateji/stratejik plan uyumlandırmasının yapılmadığı kanısına varılmıştır.

Katılımcıların tamamı performans programını uygulayabilmek için aynı dönemde mali hizmetler müdürlüğünün gelir bütçesi hazırlanmasına yönelik olarak başlangıçta içinde bulunulan yılın o anına kadar ve/veya önceki iki yıldaki bütçelerin gelir türleri/kalemlerine göre gerçekleşme durumlarını



inceleyip analiz ettiklerini, tahakkuk ve tahsilatların gerçekleşme durumları gibi bilgileri belirlediklerini vurgulamışlardır. Daha sonra ise enflasyon, TEFE, TÜFE durumlarını analiz edip değerlendirerek yıllık artış oranlarını tespit ettiklerini, analiz sonucunda gelir türleri/kalemlerine göre gelir miktarlarını belirlediklerini ve bunları yıllık artış oranlarına göre artırarak varsa yeni gelir kaynaklarını da ekleyerek mali yılın gelir bütçesi taslağını oluşturduklarını ifade etmişlerdir. Katılımcılar hazırladıkları gelir bütçe taslağını müdürler, başkan yardımcıları ve belediye başkanı ile görüşerek kesinleştirdiklerini ve müdürlüklere tahsis edilecek bütçe miktarlarını belirlediklerini söylemişlerdir. Müdürlüklere tahsis edilen bütçelere uygun olarak performans programını revize ettiklerini ve bu bilgilere göre performans programını gerçekleştirmek için; mali yıla ait gelir ve gider bütçesinin tüm detaylarının yer aldığı belediye bütçesini ve bunu kararlaştırılan artış oranlarını artırarak ikinci ve üçüncü yıl bütçelerini belirleyerek üç yıllık belediye bütçesini hazırladıklarını vurgulamışlardır. Katılımcıların hepsi bütçesinin üçer aylık her bir döneminde %25'inin harcanacağını düşünerek yıllık harcama programı düzenlediklerini ifade etmiştir. Ancak bu şekilde hazırlanan harcama programının çok da gerçekçi olmadığı söylenebilir. Tüm katılımcılar bütçe ile performans programında yer alan projeler, araç, gereç, iş makinası ve insan kaynakları gibi harcamalar için müdürlüklere ödenek tahsisinin yapıldığını, müdürlüklerin harcama yapabilmesi için mali hizmetler müdürlüğünden ödenek alınması gerektiğini belirtmişlerdir. Ayrıca katılımcıların çoğunluğu ödeneğin yeterli olmadığı durumlarda başka bir ödenekten veya yedek ödenekten aktarma yapılabileceğini, onların yeterli olmaması halinde ek bütçe yapılarak ödenek alınabileceğini belirtmiştir. Katılımcılar belediyelerin denk bütçe uyguladıklarını bu yüzden üçer aylık dönemlerdeki raporlarda gelir gider arasında fark olsa da yıl sonundaki raporda bunların birbirine eşit yâda yakın olarak gerçekleştiğini, borçlarının olmadığını, zaten yasal olarak da böyle olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Ancak bazı katılımcıların bunu gerçekçi bulmadığını söylemesi, seçim sonrası medyadaki belediyelerin borçları ile ilgili çıkan haberler ve bazı katılımcıların yazılmamak kaydıyla verdiği bilgiler bütçe gerçekleşme sonuçlarına ait bilgilerin çok da güvenilir olmadığı izlenimi yaratmıştır. Katılımcılar strateji uygulama evresinde kaynak kodunu en yüksek, proje kodunu ise ikinci derece yüksek frekansta kullanmışlardır.

#### **4.4. Değerlendirme ve Kontrol**

Değerlendirme ve kontrol temasında verdikleri yanıtlarda katılımcıların tamamı bütçe ve faaliyet/proje hedefleri gerçekleşme verilerinin ilgili müdürlükler tarafından belediyede kullanılan yazılım üzerinden sisteme girildiğini belirtmişlerdir. Katılımcılar; strateji geliştirme müdürlüğü çalışanlarının bu verilerden hareketle faaliyet/proje hedef gerçekleşme sonuçlarına ve gerçekleşme oranlarına göre başarı/performans bilgilerine yer verdiklerini, üçer aylık ve yıllık faaliyet raporu hazırladıklarını ve bu raporu, ilgili müdürlere ve başkan yardımcılara sunduklarını ifade etmişlerdir. Bazı katılımcılar;

müdürlüklerin verileri dahi sisteme zamanında girmediğini, kendilerinin bunları takip etmek zorunda kaldıklarını, müdürlükleri zaman zaman uyarmak zorunda kaldıklarını, verisi olmayan hedefleri değerlendiremediklerini dile getirmişlerdir. Faaliyet raporu ile ilgili katılımcıların benzer konulara değindikleri ancak bazı katılımcılar ayrıca diğerlerinden farklı olarak faaliyet raporunun halka, kamuoyuna ve diğer ilgili birimlere hesap verme ve denetim aracı olarak düzenlenmesi gerektiğini ancak gerçeğin böyle olmadığını belirtmişlerdir. Bu durumda faaliyet raporunun, kamuoyu ve diğer birimleri aydınlatma, hesap verme, denetim aracı olma özelliği taşımadığı, dolayısıyla başarı/performans ölçme ve değerlendirme konusuyla ilgili asıl amacına ulaşmadığı söylenebilir. Diğer taraftan katılımcıların tamamı tüm müdürlüklerin projelerin performans hedeflerinin her bir performans göstergesine göre üçer aylık dönemsel hedef gerçekleştirme değerlerini ve hedef gerçekleştirme oranını/performans puanlarını hesaplayarak hazırladıkları üçer aylık (dönemsel) faaliyet raporları ile başarı/performans takibi yaptıklarını söylemişlerdir. Katılımcılardan bazıları (K4,K5,K7) ise diğerlerinden farklı olarak bunların dışında ayrıca ilgili performans gösterge hedeflerinin gerçekleştirme oranlarının aritmetik ortalamalarına göre, stratejik hedeflerin, stratejik amaçların, odak/hizmet/stratejik alanlarının ve performans programının üç aylık dönemsel gerçekleştirme oranlarını/başarı/performanslarını izlediklerini ifade etmiştir. Ayrıca katılımcıların hepsi performans izlemedeki gibi aynı çalışmaları projelerin yıllık gerçekleşen verileri üzerinden yaparak yıl sonunda da yıllık performans ölçümü yaptıklarını vurgulamışlardır. Katılımcılar hedef kodunu en yüksek, proje kodunu ise ikinci derece yüksek frekansta kullanmışlardır.

Bütçe performansı konusunda ise katılımcılar mali hizmetler müdürlüğünün belediye bütçesini diğer müdürlerin kendi bütçelerinin gelir ve gider performans gösterge hedeflerine göre, bütçe dönemsel (üçer aylık) gerçekleştirmelerini ve gerçekleştirme oranlarını belirleyerek bütçe performansını izlediklerini ifade etmektedir. Bu konuda bazı katılımcılar (K9, K8, K7,K3) ayrıca faaliyet/ projelerin bütçe gerçekleştirmeleri ve gerçekleştirme oranlarını belirleyerek projelerin bütçe başarısını/ performansını da izlediklerini, yılsonunda ise izlemedeki çalışmanın aynısını yıllık veriler üzerinden yaparak yıllık bütçe ve proje bütçe performans puanlarını hesapladıklarını belirtmişlerdir. Katılımcılardan sadece birisi (K5) diğerlerinden farklı olarak projelerin performans gösterge hedeflerini günlük, haftalık, aylık ve yıllık olarak gösteren detaylı iş planı hazırladıklarını ve performans izleme, ölçme ve değerlendirmeyi buna uygun olarak yaptıklarını söylemiştir. Diğer katılımcılar ise bu konuda faaliyet/projelerin performans göstergelerinin yıllık hedeflerini dört eşit parçaya bölerek üçer aylık dönemsel hedefler belirlediklerini ve performans izleme, ölçme ve değerlendirmeyi bunlara göre yaptıklarını birbirine benzer ifadelerle vurgulamışlardır. Katılımcıların hepsi ifadelerinde bütçe gerçekleştirmelerini takip ettiklerinden bahsederken hiçbirisinin bütçe sapmalarına değinmemiş olmaları

bu çalışmayı yapmadıklarını düşündürmektedir. Oysa kaynakların etkin ve verimli kullanılması için bütçe sapmalarının detaylı analizlerinin yapılarak, nedenlerinin belirlenmesi ve tekrarlamasını önleyecek sistemin kurulmasının gerekli olduğunu söylenebilir. Ayrıca K9, K8, K7 ve K3'ün görev yaptığı belediyelerin dışındakilerde proje bütçelerinin performans izleme, ölçme ve değerlendirilmesinin yapılmadığı, bunun yanında hiçbirisinde proje hedefleri ve proje bütçesinin ilişkili olarak değerlendirilmediği kanısına varılmıştır.

Katılımcıların tamamı projelerin performans göstergelerinde hedeflerdeki sapmaları dönemsel ve yıllık olarak belirlediklerini, bunları analiz ettiklerini ve varsa sapma nedenlerini açıkladıklarını vurgulamıştır. Katılımcıların çoğunluğu (K3,K4,K5,K6,K7,K9) sapmaları %20,%25 gibi kontrol standartlarına göre belirlediklerini söylerken, diğer katılımcılar (K1,K2;K8) bu konuda herhangi bir ölçüye değinmemişlerdir. Bu durumda standart konusuna değinmeden hedef sapmalarıyla ilgili değerlendirme yapan katılımcıların görev yaptığı belediyelerde de bu konuda bazı ölçülerin, standartların olduğunu ancak çok da farkında olmadıklarını düşündürmektedir. Sapma nedenleri açıklamalarının ise genellikle durum tespiti niteliği taşıdığı ve planlama sorunundan kaynaklandığını görülmüştür. Ayrıca katılımcıların çoğunluğu (K3,K4,K5,K6,K7,K9) yıl sonunda proje performans gösterge hedefinin % gerçekleşme oranı/performans puanının belediyenin değerlendirme standartlarına göre kaldığı aralığı göz önüne alarak gerçekleşme durumunu çok iyi, iyi, yetersiz, orta, zayıf, yetersiz diye belirleyerek performans değerlendirme yaptıklarını ifade etmiştir. Ancak katılımcıların bu değerlendirmelere göre alınması gereken tedbirlere, düzeltici/önleyici faaliyetlere, eylem planlarına konulara değinmemiş olmaları bu çalışmaların rapor düzeyinde kaldığını göstermektedir. Diğer katılımcılar (K1,K2,K8) ise yıllık değerlendirme toplantıları düzenlediklerini ancak buna performans değerlendirmesi denilemeyeceğini söylemişlerdir.

Katılımcıların bazıları (K8,K5,K4,K2) altı ayda bir olmak üzere yılda iki kez, çoğunluğu (K1,K3,K6,K7,K9) ise yılda bir kez birim müdürleri, başkan yardımcıları ve belediye başkanının katılımıyla performans değerlendirme toplantısı yaptıklarını ifade etmektedir. Katılımcılar; bu toplantılarda altı aylık faaliyet raporunun görüşüldüğünü, her müdürün kendi müdürlüğüne ait faaliyet/projelerin performans göstergelerine göre hedeflerinin altı aylık başarı/performans ve/veya sapma durumları hakkında bilgi verdiğini ifade etmektedir. Ayrıca müdürlerin kendi müdürlük bütçelerinin mali hizmetler müdürünün ise belediye bütçesinin altı aylık başarı/performans durumu ile ilgili bilgi verdiğini vurgulamaktadır. Yine katılımcılar hedeflerdeki sapmalarla ilgili olarak; sapma analizlerini yeterince yapmadıklarını bunu yanında sapmalarla ilgili eylem planlarını da yapmadıklarını, aslında yapmayı istediklerini ancak üst yönetimin bu konunun önünü açmadığını, yapılmasını istemediğini belirtmiştir. Diğer yandan kendilerinin bunu yapmayı zorladıklarını ama

güçlerinin yetmediğini, sapmaların da yer aldığı performans izleme raporunu hazırlayıp müdürlüklere ilettiklerini, ancak müdürlüklerin çok da ilgilenmediğini dile getirmişlerdir

Katılımcıların çoğunluğu (K9,K8,K6,K4,K2,K1) insan kaynakları performans ölçme ve değerlendirme çalışmasının önemine işaret ederken bunlardan K9,K6 ve K2 bu konuda çalışma yapmadıklarını söylemişlerdir. Bazı katılımcılar (K8,K4,K1) ise insan kaynakları performans ölçme çalışması yaptıklarını ancak yaptıkları çalışmaları performans ölçme değerlendirme açısından çok da anlamlı bulmadıklarını bunun daha çok personele ek ödeme yapmak için kullanıldığını belirtmişlerdir. Ayrıca K4, personel hedeflerinin stratejik hedeflerle ilgisi olmadığını, sonuçların sadece belediye başkanıyla paylaşıldığını, K1, yaptıklarını anlamlı bulmadıkları için uygulamadan vazgeçtiklerini vurgulamıştır. Bu durumda katılımcı belediyelerin hiç birisinde insan kaynakları performans ölçme ve değerlendirme yapılmadığı kanısına varılmıştır. Katılımcıların hepsi beş yıllık dönem için stratejik plan hazırlarken önceki dönem stratejik planında gerçekleşen/gerçekleşmeyen faaliyet/proje ve hedefleri belirlediklerini, gerçekleşmeyenleri müdürlüklerle birlikte değerlendirdikten sonra uygun görülenleri yeni stratejik plan çalışmasına aldıklarını vurgulamışlardır. Uygun görülmeyenleri ise iptal ettiklerini, yani mevcut stratejik planda olup da beş yıl içinde gerçekleşmeyen faaliyet/proje ve hedeflerden hangilerinin gelecek beş yıl için hazırlanacak stratejik plana dahil edilip edilmeyeceğini değerlendirerek karar verdiklerini belirtmişlerdir. Bu konuda bazı katılımcılar ayrıca (K7,K5,K2,K1) stratejik planla ilgili olarak bir kez performans ölçme çalışması yaparak rapor hazırladıklarını, ancak üst yönetimin çok da anlamadığı, ilgilenmediği ve önemsenmediği için bir daha hazırlamadıklarını ve bu raporu kamuoyu ile paylaşmadıklarını ifade etmiştir. Yapılan stratejik plan performans ölçme ve değerlendirme çalışmanın beş yıl sonunda mevcut stratejik plandaki gerçekleşen/gerçekleşmeyen projelerin tespit edilmesi ve yeni yapılacak stratejik plana hangilerinin alınıp alınmayacağına karar verilmesinden ibaret olduğu görülmektedir. Bu durumda stratejik planın performans ölçme ve değerlendirilmesinin yapılmadığı söylenebilir.

Değerlendirme kontrol aşamasında; bütçe ve projelerin performans göstergesi hedeflerin her birinin ayrı ayrı gerçekleşme oranlarının belirlenerek ve/veya ilgili gerçekleşme oranlarının toplamlarının aritmetik ortalaması alınarak performans programı, hizmet/odak/stratejik alanlar gibi düzeylerde yapılmaktadır. Ancak kapsam, maliyet, süre, kalite, üretim miktarı gibi etkenler birbiriyle ilişkili olarak göz önüne alınmadan yapılan başarı/performans izleme, ölçme ve değerlendirme çalışması çok da anlamlı görülmemektedir. Dolayısıyla katılımcı belediyelerde bu konuda yetersiz olmakla birlikte operasyonel düzeyde bazı çalışmalar yapıldığı ancak bu şekliyle başarı/performans izleme, ölçme ve değerlendirme sisteminin strateji odaklı olmaktan uzak olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca katılımcılar başarı/performans izleme, ölçme ve değerlendirme aşamalarında tespit edilen sapmalara göre

amaçlarda, hedeflerde, performans göstergelerinde, stratejilerde, stratejik planda, kaynak kullanımında herhangi bir değişikliğe gidildiğine ve/veya sapmalarla ilgili düzeltici faaliyet başlatıldığına yönelik herhangi bir konuyu dile getirmezken aksine sapmaları takip edemediklerini ifade etmişlerdir Bu durumlar göz önüne alındığında, strateji/başarı gözden geçirme sisteminin yetersiz olduğu hatta olmadığı, değerlendirme ve kontrol faaliyetinin gerektiği gibi yapılmadığı dolayısıyla bu faaliyetin amacına ulaşmadığı kanısına varılmıştır. Katılımcılar değerlendirme ve kontrol evresinde hedef kodunu en yüksek, proje kodunu ise ikinci derece yüksek frekansta kullanmışlardır.

#### **4.5. Sürecin Değerlendirilmesi**

Sürecin değerlendirilmesi temasında tüm katılımcılar belediyelerde stratejik yönetim uygulama sürecini etkileyen olumsuz durumlarla ilgili kurumsal yetersizlikler konusunda belediye başkanının çalışmalarına yeterince liderlik edemediğini vurgulamıştır. Katılımcılar bu konuda belediye başkanının, her türlü rutin işlerle ilgilenmesi nedeniyle çok yoğun olduğunu ve stratejik yönetim çalışmalarına yeterli zaman ayıramadığını ve liderlik yapamadığını, bu durumda çalışmanın liderliğini strateji geliştirme müdürlerinin üstlendiğini vurgulamaktadır. Ancak katılımcılar mevcut uygulamada diğer müdürlerle aynı yetki düzeyinde olan strateji geliştirme müdürünün liderliğinin stratejik yönetim uygulamasının başarısı için yeterli olmadığını belirtmişlerdir. Katılımın ve sahiplenmenin eksikliği tüm katılımcılar tarafından dile getirilirken, katılımcılar belediye başkanı, başkan yardımcıları ve birim müdürlerinin çalışmalarına yeterince katılmadığını, her müdürlükten 1-3 kişinin katılımıyla çalışmaların yürütüldüğünü dolayısıyla katılımın yetersiz olduğunu ve bu konuda farkındalık eksikliği olduğunu vurgulamışlardır. Farkındalık katılımcıların çoğunluğu tarafından dile getirilirken katılımcılar liderlik, katılım ve sahiplenme konularındaki eksikliklerden dolayı belediyede stratejik yönetim konusunda yeterli düzeyde farkındalık oluşmadığını belirtmişlerdir.

Katılımcıların çoğunluğu bilgi, bilinç ve liyakat konusundaki eksiklikleri dile getirirken konuyla ilgili olarak; ilçe belediyeleri ile İBB'nin ve/veya diğer kamu kurumları arasında yetki karmaşası olduğunu, belediyelerde liyakat sisteminin olmadığını belirtmişlerdir. Öncelikle üst yönetim olmak üzere belediyede görev yapanlar ve diğer paydaşların stratejik yönetim konusuyla ilgili yeterli bilgiye ve bilince sahip olmadıklarını, ancak mevzuatın mecbur ettiği ve zorunlu oldukları düzeyde bilgi sahibi olduklarını ifade etmişlerdir. Diğer taraftan katılımcıların yarısından fazlasının kurumsallaşmaya vurgu yaparken diğer konulara nazaran bunların üzerinde daha az durdukları görülmüştür. Katılımcılar; beş yılda bir belediye seçimlerinin yapılması, her yeni belediye başkanı geldiğinde vizyon, misyon ve değerler konularında değişiklik yapılması, belediye başkan yardımcıları, birim müdürleri ve personelin plansız olarak görev ve/veya birim değişikliğinin olması vb.gibi olumsuzlukları vurgulamaktadır. Ayrıca yukarıda belirtilen vb. olumsuz durumlar olması nedeniyle

stratejik yönetim sisteminin belediye genelinde kurum kültürü haline gelmediğini ve bu durumun kurumsallaşmayı olumsuz etkilediğini belirtmektedir.

Öte yandan belediyelerde stratejik yönetim sürecinin etkinliğini artırmak için yapılması gerekli çalışmalarla ilgili olarak katılımcılar; liderlik, stratejik plan, eğitim, performans programı, performans ölçme ve performans değerlendirme, denetim, ödül, standart, kurum kültürü, yönetim kültürü, yazılım, performans raporu ve yasal düzenleme konularına değinmişlerdir. Katılımcılar liderlik hakkında, özellikle belediye başkanının çalışmalara liderlik etmesinin ve çalışanlara hissettirecek düzeyde stratejik plan çalışmalarına katılmasının önemli olduğunu vurgularken, bu durumun başkan yardımcıları, birim müdürleri, çalışanlar ve diğer paydaşlar düzeyinde katılımı artıracaklarını, dolayısıyla stratejik yönetim çalışmasının kurum içinde yayılmasını, algılanmasını, benimsenmesini ve sahiplenilmesini artıracaklarını belirtmiştir. Katılımcılar ayrıca organizasyon yapısında değişikliğe gidilmesi ve strateji geliştirme müdürlüğünün doğrudan belediye başkanına bağlanması bu olmaz ise stratejik yönetim çalışmalarının bir başkan yardımcısının liderliğinde yürütülmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Eğitim konusunda da katılımcılar başta belediye başkanı olmak üzere, başkan yardımcıları, meclis üyeleri, tüm çalışanlar, yöneticiler, vatandaşlar ve STK'lerin stratejik yönetim süreci ve bu süreçteki görevleri, yetkileri, sorumlulukları, rolleri gibi konular hakkında bilgilenmeleri için stratejik plan, performans programı, bütçe gibi konularda eğitim almalarının gerektiğini vurgulamışlardır.

Katılımcılar süreci olumsuz olarak etkileyen durumlarla ilgili sırasıyla liderlik sahiplenme, içselleştirme ve katılım kod/sözcüklerini en yüksek frekansta kullanarak konumuz için yüksek önemde olduklarına işaret etmişlerdir. Kurumsallaşma ve etkinlik/verimlilik kod/sözcüklerini ise en düşük frekansta kullanarak sürece olumsuz etkilerinin çok da önemli olmadığına işaret etmişlerdir. Sürecin etkinliğini artırmak için ise sırasıyla liderlik, stratejik plan, eğitim kod/sözcüklerini en yüksek frekansta kullanarak bu alanlarda önerdikleri çalışmaların yapılması, sürecin etkinliğinin artırılmasında çok önemli olduğuna işaret etmişlerdir. Kurum kültürü, yönetim kültürü ve iletişim kod/sözcüklerini en düşük frekansta kullanarak sürecin etkinliğinin artırılmasındaki önemlerinin düşük olduğuna işaret etmişlerdir. Katılımcıların da belirttiği gibi liderlik konusu en temel konudur. Belediye başkanı bu çalışmalara yeterince vakit ayırıp liderlik etmediği sürece sahiplenme, katılım, içselleştirme, kurumsallaşma, liyakat, bilinç, denetim, farkındalık, etkinlik/verimlilik konularında yeterli seviyeye gelineceğini söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla bu konuda başarılı olmak için öncelikle belediye başkanı olmazsa bir başkan yardımcısı bu çalışmalara yeterli düzeyde katılarak liderlik etmeli ve sahiplenmelidir. Stratejik yönetimin belediye başkanı, başkan yardımcıları, birim müdürleri ve belediye dışından üniversite, sivil toplum kuruluşu, iş dünyasından uzman veya akademisyenden oluşan bir kurul tarafından yürütülmesi faydalı olabilir. Ayrıca strateji geliştirme

müdürlüğü ya da ofisinin bu kurulun/ komitenin sekreteryasını yapması, stratejik hedeflerin belediye içinde her seviyede yayılması için iletişim süreçlerinin ve etkinliklerinin geliştirilmesine büyük önem verilmesi gerektiği söylenebilir. Etkinlik/verimlilik konusunun katılımcılar tarafından çok da önemsenmediği, ancak stratejik yönetimin asıl amacının kaynakların etkin/verimli kullanılmasını sağlamak olduğu göz önüne alındığında bu konuların daha çok önemsenmesi gerektiği düşünülebilir. Yine olumsuz durumlarla ilgili kurumsallaşma konusundaki eksikliklerin ve sürecin etkinliğinin artırılması için kurum kültürü, yönetim kültürü ve iletişim konularının katılımcıların verdiklerinden daha fazla öneme sahip olmaları gerektiği söylenebilir. Katılımcılarında ifadelerinden, stratejik yönetim uygulamasıyla ilgili olarak başlangıca göre önemli yol kat ettikleri ancak yukarıda belirttikleri konulardaki önemli eksikliklerin halen devam ettiği ve bu durumun da stratejik yönetim sürecinin etkinliğini olumsuz olarak etkilediği anlaşılmaktadır.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Bu çalışmada İstanbul'daki ilçe belediyelerindeki stratejik yönetim uygulamaları bir bütün olarak ele alınmış ve bu uygulamaların etkin olarak yapılıp yapılmadığı analiz edilmiştir. Bu kapsamda katılımcıların mülakat sorularına verdikleri cevaplar içerik analizine tabi tutulmuştur. Elde edilen çıkarımlar değerlendirilerek ulaşılan sonuçlara yönelik açıklamalar; çevresel analiz, strateji oluşturma planlama, strateji uygulama, değerlendirme- kontrol ve sürecin değerlendirilmesi ana temaları altında aşağıda sunulmuştur.

Stratejik yönetim sürecinin birinci aşaması çevresel analiz aşamasıdır. Çevresel analiz süreci stratejik yönetim sürecinin en önemli aşamalarından birisidir (Eren ve Özdemirci, 2018:213). Kurumlar bu aşamada dış ve iç çevre analizi yapmaktadır. Bu doğrultuda kurumlar faaliyet gösterdikleri dış çevreyi analiz ederken fırsat ve tehditleri, iç çevreyi analiz ederken ise SWOT/FÜTZ ve PESTEL analizleri ile rakiplere göre üstünlüklerini ve zayıflıklarını belirler (Ülgen ve Mirze, 2014: 64-67). Araştırmanın çevresel analiz temasında elde edilen sonuçlarda ise belediyeler tarafından yapılan dış çevre ve içyapı analizlerinin gerekli detayları içermediği dolayısıyla çevre analizin yüzeysel bilgilere dayandığı ve yeterli düzeyde olmadığı belirlenmiştir. İçyapı analizi sonucunda belediyelerin mevcut durumuna göre güçlü ve zayıf yönlerini belirlediklerini ancak üst yönetimin çeşitli siyasi kaygılarla analiz sonucunda belirlenen bazı zayıf yönleri değiştirttiği hatta yazdırmadığını görülmüştür. Ayrıca araştırmaya katılan belediyelerde yapılan uzak çevre analizinin uluslararası belediyecilik projeleriyle ilgilenmekle sınırlı kaldığı ve hiçbirisinde “PESTEL” analizi yapılmadığı belirlenmiştir. Dolayısıyla belediyelerin güçlü ve zayıf yönlerine karar verirken rakip ya da herhangi belediyeye kıyaslama yapmadıkları, içyapı ve dış yapı analizlerinin çevredeki olası değişiklikler ve etkiler göz önüne alınmadan yalnızca mevcut varlıklar ve üst yönetim değerlendirmesine göre yapıldığı belirlenmiştir. Belediyelerin dış çevrede

gelecekte olası değişikliklerin ve bunların ilçe belediyeleri ve kentin gelişimi üzerinde oluşturabileceği olumlu/olumsuz etkileri değerlendirmeden sadece mevcut durum bilgilerine göre yapılan SWOT analizini baz aldıkları görülmüştür. Ancak PESTEL analizi olmadan yapılan SWOT analizinin kesin güvenilir sonuçlar vereceği söylenemez. Bu durumda belediyelerin dış çevre analizinde uzak çevre ile yeterli bağın kurulamadığı söylenebilir. Bu durum belediyeler arasındaki rekabet ortamının oluşmasını engellemesinin yanında belediyelerin dünyadaki gelişim ve dönüşümlere entegre olamamasına yol açması muhtemeldir. Çünkü dış çevre ile yeterli bağın kurulamadığı ve gelecekte olası değişikliklerin göz önünde bulundurulmadığı, değerlendirmelerin nesnel gerçeklere göre değil de üst yönetimin bakış açısında göre yapıldığı bir çevre analizinin belediyeleri çağın gerisinde bırakacağı düşünölmektedir.

Stratejik yönetim sürecinin ikinci aşaması strateji oluşturma ve planlama aşamasıdır. Bu aşama vizyonun belirlenmesi ile başlar ve rekabetçi üstünlükler sağlayan temel yeteneklerin tesbit edilmesi, misyonun belirlenmesi, strateji geliştirme ve önceliklendirme ile devam eder. Dolayısıyla strateji oluşturma/planlama denildiğinde vizyondan başlayan devamında, stratejilere, stratejik amaçlara, stratejik hedeflere, bölüm hedeflerine ve en alt basamak olan kişisel hedeflere kadar inen amaçlar hiyerarşi anlaşılmaktadır (Dinçer,2013: 163,164). Araştırmanın strateji oluşturma ve planlama temasında elde edilen sonuçlarda ise tüm belediyelerin misyon, vizyon ve değerlerin belirlenmesini benzer şekilde yaptıkları, uyguladıkları metodun ve katılımın yeterli olduğu ancak katılımcıların vizyonla ilgili ifadelerine göre belediyelerin vizyonlarının ilçenin beş yıl sonraki fotoğrafını yansıtmadığı düşüncesinin ağırlık kazandığı belirlenmiştir. Belediyelerin vizyon, misyon ve değerlerle ilgili ifadelerini her beş yılda değiştirdiğı ve bu değişiklikler yapılırken misyon, vizyon ve değerlerle ilgili geçmişe yönelik olarak bir değerlendirmeye yer vermedikleri görülmüştür. Ayrıca belediyelerin vizyon, misyon ve değerlerle ilgili ifadelerinde birbirlerine yakın kavramlar kullandığı görülmüştür. Bu durum belediyelerin misyon, vizyon ve değerlerinin özgünlüğünü tartışmalı hale getirmektedir. Bunun yanında belediyelerin belirlenen misyon, vizyon ve değerlerinin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmeye yönelik herhangi bir ölçüm ve değerlendirme yapmadıkları belirlenmiştir. Bu durumun stratejik yönetim yaklaşımına uygun olmadığı söylenebilir. Belediyelerin hedef ve proje önceliklerine karar verirken kaynaklar, maliyetler, yatırım planları, Paydaş seçim beyannamesini, ve SWOT analizi gibi alanlarda çalışmalar yaptıkları bu çalışmalar neticesinde proje ve hedeflerin durumlarını ortaya koydukları ancak nihai kararın günlük/rutin işlerde bazen birim müdürlerinin bazen de başkan yardımcılarının büyük/vizyon projelerinde ise belediye başkanının verdiği belirlenmiştir. Bu durumda belediyelerin stratejik hedef, faaliyet/proje önceliklerine karar verme ile ilgili sistemlerinin yetersiz olduğu söylenebilir. Ayrı katılımcıların önceliklendirme kararında SWOT analizi kodunu düşük frekansta kullanmaları öncelik kararları verilirken SWOT analizine yeterince önem verilmediğini



ortaya koymaktadır. SWOT analizine yeterince önem verilmesi belediyeleri çevresindeki fırsat ve tehditler ile sahip olduğu üstünlük ve zayıflıkları bir arada değerlendirerek, kısa, orta ve uzun dönemde izlenebilecek muhtemel stratejileri belirlemeye yönelik kararlarında deazvatajlı konuma getirecektir.

Stratejik yönetim sürecinin üçüncü aşaması strateji uygulama aşamasıdır. Uygulama aşamasında, stratejilere uygun olarak her birimin ölçülebilir amaçları belirlenir, ihtiyaç varsa yeni örgüt yapısı düzenlenir, buna uygun olarak kadrolar oluşturulur, iş yapma yöntemleri ve usulleri düzenlenir, yetki devirleri yapılır, birimlere kaynak tahsisi yapılır, işletme ve birim politikaları oluşturulur, sonuçlar ölçülerek planlanan ve gerçekleşen durumlar arasındaki fark belirlenir ve buna yönelik düzeltici önlemler alınır (Dinçer,2013: 349,350). Strateji uygulama süreci belirlenen stratejilerin eyleme dönüştürmek ve istenen sonuçlara ulaşabilmek için atılması gerekli somut adımlardan oluşmaktadır.Eğer etkili bir uygulama yapılamıyorsa iyi bir strateji belirlemiş olmanın çok da anlamı yoktur. Araştırmanın strateji uygulama temasında elde edilen sonuçlarda belediyelerin performans programı, prosedür, insan kaynakları, yönetici atamaları, organizasyon yapısı, kurum kültürü ve bütçe konularında çalışmalar yaptıkları belirlenmiştir. Buna göre belediyelerin stratejik plan çalışma grubu ve ilgili müdürlük uzmanlarıyla birlikte yapılan toplantılar, çalıştaylar ve yüz yüze görüşmeler gibi etkinliklerle stratejik amaçları ve stratejik hedefleri gerçekleştirmek için stratejik planın ilk yılına ait performans hedeflerini, projeleri, performans göstergelerini, ölçü birimlerini ve göstergelere göre yıllık hedefleri belirledikleri görülmüştür. Bu durumda stratejik plan, performans programı, bütçe ve müdürlük ilişkisinin kurulduğu söylenebilir. Ayrıca maliyet ve kaynak ihtiyacı hesaplamalarında belediyeler arasında farklılıklar olduğu belediyelerin projeler özelinde maliyet hesaplaması yapmadığı bu nedenle proje maliyetleri ve kaynak ihtiyacı belirlenmesinde sorunlar olduğu belirlenmiştir. Belediyeler her ne kadar performans programının uygulamasını prosedür ve yönetmeliklere göre yürütseler de prosedür ve yönetmeliklerin güncellenmesi ile ilgili sistemde sıkıntılar yaşadıkları görülmüştür. Bunun yanında belediyede insan kaynakları, yönetici, kurum kültürü, organizasyon yapısı gibi unsurlarda zaman zaman değişiklikler yapıldığını fakat bu değişikliklerin belediye başkanının istekleri, stratejileri ve düşüncelerine göre yapıldığı dolayısıyla bu değişikliklerin stratejik plan ve stratejilerle ilişkili yapılmadığını görülmüştür. Bu durumda belediyeler tarafından strateji/stratejik plan uyumlandırmasının yapılmadığı uygulamanın stratejik hedefler ve stratejilerden ziyade faaliyet/projelere göre yürütüldüğü söylenebilir.

Stratejik yönetim sürecinin dördüncü aşaması değerlendirme ve kontrol aşamasıdır. Bu aşamada stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleşme durumları belirlenerek mevcut yöntemlere planlanan duruma ulaşıp ulaşılamayacağı analiz edilir. Analiz sonuçlarına göre değiştirilmesi gereken kararların, faaliyetlerin, amaçların, hedeflerin, stratejiler belirlenmektedir (Akgemici,

2013:45,46). Araştırmanın değerlendirme ve kontrol temasında elde edilen sonuçlarda bütçe ve faaliyet/proje hedefleri gerçekleşme verilerinin ilgili müdürlükler tarafından belediyede kullanılan yazılım üzerinden sisteme girildiği ve strateji geliştirme müdürlüğü çalışanları tarafından bu verilerin incelendiği bu incelemelerde faaliyet/proje hedef gerçekleşme sonuçlarına ve gerçekleşme oranlarına göre başarı/performans bilgilerine yer verildiği, üçer aylık ve yıllık faaliyet raporu hazırlandığı ve bu raporun ilgili müdürlere ve başkan yardımcılara sunulduğu belirlenmiştir. Ancak belediyelerin zaman zaman birim müdürlükleri tarafından verilerin zamanında girilmemesinden kaynaklı olarak zoruluklarla karşılaştıkları belirlenmiştir. Diğer taraftan hazırlanan faaliyet raporlarının halka, kamuoyuna ve diğer ilgili birimlere hesap verme ve denetim aracı olarak kullanılmaktan uzak olduğu görülmüştür. Bu durumda faaliyet raporunun, kamuoyu ve diğer birimleri aydınlatma, hesap verme, denetim aracı olma özelliği taşımadığı, dolayısıyla başarı/performans ölçme ve değerlendirme konusuyla ilgili asıl amacına ulaşmadığı söylenebilir. Öte yandan belediyeler tarafından bütçe gerçekleştirmelerinin takip edildiği ancak bütçe sapmalarının takibine yönelik bir sürecin yürütülmediği görülmüştür. Ancak unutulmamalıdır ki kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması için bütçe sapmalarının detaylı analizinin yapılması sapma nedenlerinin belirlenmesi ve tekrarlamasını önleyecek sistemin kurulmasının gereklidir. Bunun yanında üçer aylık dönemsel izleme raporlarda proje/faaliyetlerin performans göstergelerine göre hedef gerçekleştirmelerinde belirlenen sapma nedenleri açıklamalarının yetersiz olduğu ve sapmalara yönelik iyileştirme ve önleme çalışmalarının yapılmadığı, böyle bir iyileştirme sisteminin olmadığı belirlenmiştir. Bu durumda belediyelerde değerlendirme ve kontrol faaliyetinin genel olarak projeler/faaliyetler yani operasyonel düzeyde yapıldığı stratejik düzeyde ise yapılmadığını söylemek mümkündür.

Stratejik yönetim sürecinin beşinci ve son aşaması sürecin değerlendirilmesi aşamasıdır. Kurumlar belirlemiş oldukları stratejilerin uygulamalarını sürekli olarak kontrol ederek beklenen sonuçlara ulaşmayanları gözden geçirmekte gerekli düzenlemeleri yaparak amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Araştırmanın sürecin değerlendirilmesi temasında elde edilen sonuçlarda katılımın ve sahiplenmenin eksikliği tüm katılımcılar tarafından dile getirilmiştir. Buna göre belediyelerde stratejik yönetim uygulama sürecini etkileyen olumsuz durumlarla ilgili kurumsal yetersizlikler konusunda belediye başkanının çalışmalara yeterince liderlik edemediğini bu görevin strateji geliştirme müdürlerine düştüğü ancak strateji geliştirme müdürünün liderliğinin stratejik yönetim uygulamasının başarısı için yeterli olmadığı, yeterli sahiplenmenin olmamasının belediyede stratejik yönetim konusunda yeterli düzeyde farkındalık oluşmasını engellediği görülmüştür. Ayrıca her beş yılda bir seçimlerin yapılması ve seçimlerden sonra vizyon, misyon ve değerler konularında değişiklik

yapılması, yersiz görev değişiklikleri nedeniyle stratejik yönetim sisteminin belediye genelinde kurum kültürü haline gelmediğini ve bu durumun kurumsallaşmayı olumsuz etkilediğini belirlenmiştir.

Araştırma neticesinde ulaşılan bulguların analizi, değerlendirilmesi ve yorumlanması sonucunda elde edilen çıkarımlara göre; belediye başkanları, meclis üyeleri, başkan yardımcıları, müdürler, diğer çalışanlar ve ilçe sınırlarındaki paydaşların stratejik yönetim sürecini nasıl algıladıkları doğrudan zihniyet ile ilgili bir durumdur. Yöneticilerin stratejik yönetim anlayışını içselleştirmesinin önemini koruduğu, yasal düzenlemelerle getirilen plan ve programların bire araç olmaktan ziyade amaç olarak algılandığı, bu algı sonucu hazırlanan plan ve programların belediyenin zaten yapmakta olduğu rutin işleri kapsayan dokümanlara dönüşmekten öteye geçemediği anlaşılmaktadır. Bu eksikliklerden dolayı ilçe belediyelerinde stratejik yönetim uygulamalarının “etkin” olarak yapılmadığını, bunun başarılabilmesi içinde en başta düşünce biçimini ve yönetim kültürünün dönüşmesine ihtiyaç olduğunu, bununda kısa sürede gerçekleşmeyeceğini söylemek mümkündür.

Bu sonuçlardan hareketle belediyelerde, görev tanımlarının netleştirilmesi, personelin yetiştirilmesi, eğitimi, gelişimi ve liyakati konularına önem verilmesi önerilmektedir. Vizyon ve misyon tanımlamaları stratejik planlama mantığına uygun bir biçimde kurumsal değerlerle uyumlu, kapsamlı ve uzun vadeli bir şekilde yapılmalıdır. SWOT analizine ek olarak, büyük resmi görmek için makro ölçekli bir araç olan PESTLE analizi kullanılmalıdır. Çevre analizi yapılırken, ileriki dönemlerde kurumun yapısında, kapsamında, fiziki koşullarında ve mali durumunda meydana gelebilecek değişiklikler öngörülmelidir. Öte yandan stratejik planlama ve stratejik yönetimin başarılı bir şekilde yürütülmesi için yöneticilerin bilgi eksikliği yaşadıkları görülen ilgili mevzuat, üst politika belgeleri, kurum bilgileri, kurumların güçlü ve zayıf yönleri, stratejik planlama çalışmalarının anlamı, önemi ve nasıl yapılacağı konusunda geniş kapsamlı bir eğitimin verilmesi ihtiyacı görülmüştür. Bu anlamda yöneticilere gerekli eğitimlerin verilmesi ve kurumlara bilgi ve veriye erişim olanağı sağlanmalıdır. Bunun yanında üst yöneticilerin stratejik yönetim çalışmalarını bizzat takip etmeleri ve bu çalışmalarını sahiplenmeleri de yöneticiler ve çalışanlar açısından teşvik edici bir ortamın oluşturulmasına stratejik yönetim ve planlamanın bir kurum kültürü haline gelmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca belediye başkanlarının stratejik planlama sürecine katılımını sağlayacak yasal düzenlemeler hayata geçirilmeli, Stratejik amaç ve projelerin sorumluları belirlenmeli, stratejik plan çok fazla gündelik konu içermemeli, stratejik plan, program, bütçe, faaliyet raporu, performans raporu dokümanlarının yönetilebilir ve izlenebilir olması sağlanmalıdır. Belediyeler arası bilgi ve deneyim paylaşımı için bir ağ kurulmalıdır. Bu ağ sayesinde başarılı uygulamalardan diğer belediyelerin faydalanabilmesi ve süreçlerin kıyaslanabilmesi için uygun bir zemin oluşturulmalıdır.

Araştırma sonuçlarının genelleştirilebilir olması adına sonraki araştırmacılar tarafından daha çok sayıda ve farklı belediyelerde stratejik yönetim uygulamasının; çevresel analiz, strateji oluşturma, strateji uygulama, değerlendirme ve kontrol aşamalarında görev alan teknik ve idari personelin katılımı ile doküman analizi ve anket gibi yöntemlerin kullanıldığı yeni araştırmalar yapılması önerilmektedir.

## **A Research on Strategic Management Practices in Municipalities**

### **EXTENDED SUMMARY**

Considering the financial and administrative problems in public administration in recent years, it has become increasingly important for public administrations to carry out their activities in a planned manner. It is known by everyone that there are problems in public institutions such as the inadequacy of the planning understanding, the inefficient use of resources, and the lack of fiscal discipline. In addition, there are constant criticisms that institutions do not share these with citizens sufficiently, are not transparent, and do not fulfill their accountability responsibilities. From this point of view, strategic management practice has been adopted by arguing that they will enable planned service delivery, policy development, basing the determined policies on concrete work programs and budgets, and effectively monitoring and evaluating the implementation by switching to strategic management practice in public institutions and therefore municipalities. It is thought that strategic management will contribute to the development and strengthening of corporate culture and identity, while adding efficiency to public financial management. In addition, it is expected that the results of the Implementation will be published publicly, thus fulfilling the responsibility of accountability, thus ensuring transparency. Based on these considerations, "Strategic Management" has been legally required to be applied to all municipalities with a population of more than 50,000 since 2005. It is assumed that after the municipalities declare their strategic plans, vision, mission and values by themselves and undertake to comply, they will act harmoniously and responsibly towards all their stakeholders depending on their vision, mission and values. In addition, it is thought that the municipality's promise to stick to these documents, which they have announced as the strategic plan, performance program, budget and activity report, can bring trust and reputation to the municipality.

In this study, it is aimed to investigate whether the strategic management approach is applied effectively in municipalities. For this purpose, the practices of nine district municipalities among the district municipalities of Istanbul, which agreed to participate in the study, for the entire strategic management process were examined. In addition to the importance of the study primarily because it has the potential to contribute to this field, it is thought that the perceptions, thoughts, experiences and perspectives of the participants will also contribute to the practice. It can be said that as a result of the analysis, interpretation and evaluation of the data obtained from the strategic management applications in Istanbul district municipalities, how the application is done will create awareness about the current situation. In addition to these, it is expected that it will shed light on municipalities by developing suggestions on how the implementation should be done, increase the capacity of strategic management

system implementation in municipalities in general, and Istanbul district municipalities in particular, and contribute to its better implementation.

The study was carried out with the qualitative research method in order to have in-depth information about the research subject. The target group to be addressed in the research is strategy development managers or their proxies, whose knowledge and perceptions of the work they have done during the strategic management process in Istanbul district municipalities are consulted. For this reason, the research universe is the district municipalities in Istanbul with a population of 50,000 and above, which are legally required to implement strategic management. At the time of the study (2016/4-2017/1), strategic management was implemented in all 39 district municipalities in Istanbul. Therefore, 39 district municipalities in Istanbul constitute the main mass that is the subject of the study. The study group of the research consists of the strategy development managers or deputies of 9 district municipalities that agreed to be interviewed among these 39 district municipalities. The data in the study were conducted through interviews using open-ended questions. Content analysis method was used to analyze the obtained data. The data collected with this method, which is frequently used in scientific research in the field of social sciences, is evaluated in a systematic and planned manner. In this direction, for each question; Code/keywords were determined by determining the important dimensions separately. Then, the related codes belonging to each research question were grouped and themes were formed. In the next stage, the answers given by the participants to the same research question were analyzed together and the frequency analysis technique, which is one of the content analysis method techniques, was applied to the code/keywords determined for each question, and it was determined as number and percentage according to the repetition and frequency in the interview data and ranked according to their importance.

According to the inferences obtained as a result of the analysis, evaluation and interpretation of the findings we have reached as a result of the research; How mayors, council members, vice presidents, directors, other employees and stakeholders in the district borders perceive the strategic management process is directly related to the mentality, it is important for the managers to internalize the strategic management approach, the plans and programs brought by legal regulations are perceived as an aim rather than a tool, The plans and programs prepared as a result of this perception cannot go beyond turning into documents covering the routine works that the municipality is already doing, therefore, strategic management practices in district municipalities are not carried out "effectively". We can say that it will take a long time.

## KAYNAKÇA

- Akgemci, T. ve Güleş, H.K. (2010). İşletmelerde Stratejik Yönetim, 2. Baskı, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Aktan, C. C. (2005). Değişim çağında yönetim, 2. Baskı, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Aşgın, S. (2008). Stratejik yönetim, İçişleri Bakanlığı, Yayın No: 649, SGB: 7, Ankara.
- Aşgın, S. ve Yaman, K. (2018). Türkiye’de bakanlıkların stratejik plan uygulamalarında mevcut yapı ve sürecin değerlendirilmesi, *International Journal of Academic Value Studies*, 4(19), 449-466.
- Aydın, M., Akgül Açıkmeşe, S., Ereker, F., & Dizdaroğlu, C. (2012) Strateji ve Güvenlik. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Barca, M. (2002a). Stratejik açı: Stratejik düşünme düzeyi, tarzı ve gerekliliği. Stratejik boyutuyla modern yönetim yaklaşımları, 9-26.
- Barca, M. (2002b). Stratejik Yönetim Yaklaşımları: Rekabet Avantajı Yaratmada Sinerjik Etki. Stratejik boyutuyla modern yönetim yaklaşımları, 27-45.
- Bayraktar, E., Turan, E., & Çetin, S. (2020). Stratejik Yönetim Kültürü ve Belediyeler: TR82 Bölgesi Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(1), 56-90.
- Bozlağan, R., & Akçakaya, O. (2016). Stratejik Yönetim Yaklaşımı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir İnceleme. *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(3), 99-119.
- Bryson, J. M. (2018). Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. John Wiley & Sons.
- Chandler, A. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, Cambridge: MIT Press.
- Demir, C., & Yılmaz, M. K. (2010). Stratejik planlama süreci ve örgütler açısından önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), 69-88.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2018). Kamu kuruluşları için stratejik planlama kılavuzu (3.sürüm), DPT: Ankara.
- Dinçer, Ö. (2007). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 8.Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eren, E. (2005). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Basım Yayım A.Ş. Yedinci Baskı, İstanbul.
- Eren, E. (2013). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 9.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. , İstanbul.

- Eren, E., & Özdemirci, A.(2018). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 10.Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş. , İstanbul.
- Ereş, F. (2004). Eğitim yönetiminde stratejik planlama. Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi, 15(1), 21-29.
- Erkan, V. (2008). Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler. Ankara: DPT Yayınları, Yayın No: 2759.
- Erözbağ, Ş. (2021). Kurumsallaşma ve belediyelerde stratejik yönetim anlayışının gerekliliği. <https://www.ebelediye.info/makale/kurumsallasma-ve-belediyelerde-stratejik-yonetim-anlayisinin-gerekliligi>, (Erişim Tarihi: 22.05.2022).
- Gözübüyük, A., Ş. (1998). Yönetim Hukuku, Ankara: S Yayınları.
- Gültekin, M. C., & Mazı, F. (2016). Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Uygulamalarının Meslek Yüksekokulları Açısından Önemi. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (55), 450-464.
- Hatiboğlu, Z. (1986). İşletmelerde stratejik yönetim, İrfan Yayıncılık, İstanbul.
- Karaoğlu, B. (2010). Stratejik yönetim, Etap Yayınları, İstanbul.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., & Öztop, S. (2012). Belediyelerde stratejik planlama: Ege bölgesi il belediyeleri örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(2), 1-15.
- Kırılmaz, M. (2013). Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği. Türk İdare Dergisi, 477, 145-180.
- Kuyaksil, A. (1994). Türkiye'de yönetimi yeniden düzenleme çalışmaları: çok partili dönem, 1945-1963. İstanbul: Yıldızlar Basın ve Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.
- Otlu, F., & Demir, Ö. (2005). Stratejik karar verme açısından maliyet sistemleri. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 15(1), 155-170.
- Parnell, J., A. (2014). Strategic Management; Theory and Practice. SAGE Publications Inc., California.
- Porter, M. (1996). What is Strategy, Harvard Business Review, November-December.
- Saruhan, Ş. C., & Yıldız, M .L. (2013).Çağdaş Yönetim Bilimi,(2.Baskı),İstanbul:Beta Basım A.Ş.
- Snell, B. (2002). Management: Competing in the New Era. (5.Baskı). New York: Von Hoffman Press, Inc.
- Tekin, H. (2017). Eğitimde Ölçme ve Değerlendirme, Yargı Yayınevi, Ankara.



- Ülgen, H., & Mirze, S. K. (2014). İşletmelerde Stratejik Yönetim, 7. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. , İstanbul.
- Ünal, M. C. (2013). Kamu Örgütleri Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler. Amme İdaresi Dergisi, 46(2), 25-43.
- Wheelen, T. L., & Hunger, D. J., (2004). Strategic Management and Business Policy, New Jersey: Prentice Hall.
- Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2013). Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yılmaz, H. H. & Volkan, E. (2014). Belediyelerde Stratejik Planlama: Yaşanan Deneyimin Belirleyiciliğinde Önümüzdeki Döneme İlişkin Öneriler. Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, 58-69.

<b>KATKI ORANI / CONTRIBUTION RATE</b>	<b>AÇIKLAMA / EXPLANATION</b>	<b>KATKIDA BULUNANLAR / CONTRIBUTORS</b>
<b>Fikir veya Kavram / Idea or Notion</b>  %100	<b>Araştırma hipotezini veya fikrini oluşturmak / Form the research hypothesis or idea</b>	Hasan ÖNCÜ  İbrahim ANIL
<b>Tasarım / Design</b>  %100	<b>Yöntemi, ölçeği ve deseni tasarlamak / Designing method, scale and pattern</b>	Hasan ÖNCÜ  İbrahim ANIL
<b>Veri Toplama ve İşleme / Data Collecting and Processing</b>  %100	<b>Verileri toplamak, düzenlemek ve raporlamak / Collecting, organizing and reporting data</b>	Hasan ÖNCÜ  İbrahim ANIL
<b>Tartışma ve Yorum / Discussion and Interpretation</b>  %100	<b>Bulguların değerlendirilmesinde ve sonuçlandırılmasında sorumluluk almak / Taking responsibility in evaluating and finalizing the findings</b>	Hasan ÖNCÜ  İbrahim ANIL
<b>Literatür Taraması / Literature Review</b>  %100	<b>Çalışma için gerekli literatürü taramak / Review the literature required for the study</b>	Hasan ÖNCÜ  İbrahim ANIL