

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORLARINDA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ STRATEJİK PLANLARININ KRİTİĞİ: MANİSA
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Rasim Akpınar

Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü
Doçent
rasimakpınar@gmail.com

Türkçe Özet

Yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde işletme disiplininin kamu yönetimi sahasına birçok yönetim tekniklerinin transfer edildiğini biliyoruz. Dünyadaki bu gelişmeye paralel olarak ülkemizde de kamu yönetimi alanında yeni kamu yönetimi paradigması çerçevesinde birçok idari reform olmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetimi sahasına giren stratejik planlama uygulaması yerel yönetimler için de bir yönetim aracı olmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Belediyelerin hazırladıkları stratejik planlara bakıldığında stratejik yönetim kültürü bu belediyelerde çok yeni olduğundan bazı noksanlıklar da tespit edilmektedir. Bu bahse konu noksanlıkların en iyi görüleceği birincil kaynaklar Sayıştay denetim raporlarıdır. Bu çalışmamızda Sayıştay Denetim Raporu ışığında Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planı incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: yerel yönetimler, stratejik planlama, Sayıştay denetim raporları, Manisa Büyükşehir Belediyesi

Alan Tanımı: Kamu Yönetimi (Stratejik Planlama, Kalite Çalışmaları)

THE CRITICALITY OF STRATEGIC PLANS OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN THE MONITORING AUDIT REPORTS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS: MANİSA METROPOLITAN MUNICIPALITY SAMPLE

We understand that many management techniques have been transferred from the business discipline to the public administration field within the new public management understanding. Parallel to this development in the world, there have been many administrative reforms within the framework of the new public administration paradigm in the field of public administration in our country. With the Public Financial Management and Control Law numbered 5018, the strategic planning application that entered the public administration area became a management tool for the local administrations. According to the Metropolitan Municipality Law No. 5216 and Municipality Law No. 5393, the obligation to prepare strategic plans for municipalities with a population of over 50.000. Considering the strategic plans prepared by the municipalities, the culture of strategic management is very new in these municipalities and some deficiencies are also detected. The main sources of these deficiencies are the audit reports of the Court of Accounts. In this work, the Strategic Plan of the Manisa Metropolitan Municipality will be examined in the light of the Court of Accounts Audit Report.

Keywords:

local administrations, strategic planning, Court of Accounts audit reports, Manisa Metropolitan Municipality

JELCode: H11

1. GİRİŞ

Özellikle 1990'lı yılların başından itibaren halkın parasının karşılığı, toplanan kamusal gelirlerinin nasıl ve hangi amaçlarla harcandığı daha fazla önem kazanmıştır. Özellikle vatandaşların ve seçilmiş yöneticilerin hesap verebilirliğe yönelik taleplerinin artmasına bağlı olarak, yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu kesiminin her kademesinde performans odaklılık artış eğilimi göstermiştir (Skogan, 2001: 95). Performans odaklılık anlayışı kamuda stratejik yönetim, stratejik planlama kavramlarını da beraberinde getirmiştir. Strateji kavramı esasında köken itibarıyla askeri kurumlardaki harekât ve operasyonların

tasarlanması anlamına gelmektedir. İşletme ve kamu yönetimi sahasında ise strateji kavramı, örgütün kendi kapasitesi ve dış çevresiyle ilgili analiz ve öngörülere dayanılarak hedef ve önceliklerinin belirlenmesi, bunların başarılması için planların tasarlanması ve uygulanması, gerekli yöntemlerin kullanılması, insan ve insan dışı tüm araçların kullanılması sürecidir. Türkiye'nin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında birçok önemli reform tecrübesi bulunmaktadır. Bu çerçevede yakın dönemde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile tüm büyükşehir belediyeleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile tüm il özel idareleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de nüfusu 50.000'nin üzerinde olan tüm belediyeler stratejik plan yapmakla yükümlü ve sorumlu kılınmışlardır. Bu çalışmada Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" ve "Sayıştay Denetim Raporu" temel alınmak suretiyle Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 dönemine ait stratejik planı incelenmiştir.

2. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ NEDENLERİ

Türkiye'deki mevcut kamu yönetiminin yapısı ve bürokratik örgütlenmenin temelleri Tanzimat reformlarıyla atılmıştır. Osmanlı idaresinin son dönemindeki kamu yönetimine dair yenilikler ve reformlar çerçevesinde kazandığı bu nitelikler Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Türkiye'de kamu yönetiminin sorunları şu şekilde sıralanabilir:

- **Merkeziyetçi Bürokratik Yapı:** Türkiye'nin Tanzimat'tan beri en önemli sorunu yönetimde merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılmasıdır.
- **Örgütsel Büyüme:** Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç gereç ve hizmet üniteleri açısından kantitatif olarak gelişmesidir. Türk kamu yönetimi örgütsel olarak sürekli bir genişleme eğilimi içindedir.
- **Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık:** Gizlilik, yönetimdeki, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder(Eken,1994:26).
- **Kuralcılık:** Ülkemizde kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır.
- **Yönetimde Siyasallaşma ve Kayırmacılık:** Siyasallaşma, yönetimde yozlaşmanın önemli göstergelerinden biridir ve bu olgu daha çok gelişmekte olan

ülkelerde yaygın olarak yaşanmaktadır. Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır. Yönetimde yozlaşmanın bir başka türü de kayırmacılıktır.

Sonuç olarak; kamu yönetiminde baş gösteren aşırı kuralcılık, liyakat ilkesini erezyona uğratan siyasallaşma ve kayırmacılık, aşırı merkezîyetçilik, örgütsel büyüme, gizlilik ve dışa kapalılık gibi nedenlerden dolayı kamu yönetiminin çözüldüğünü dolayısıyla bu sorunlara yönelik eylem alanlarını içeren reformlara ihtiyaç doğduğunu iddia edebiliriz.

3.1. Stratejik Planlamaya Geçişte Dış Çevre Faktörleri

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır(Dinçer ve Yılmaz, 2003:7). Yönetim sisteminin, örgüt yapısı, personelin nitelikleri, kullandığı araç ve yöntemleri ile kuruluş sırasındaki koşullara uygun olması ve o günün ihtiyaçlarını karşılamış olması mümkündür. Ancak örgüt, mevzuat, araç gereç, yöntemler değişen koşullar içerisinde zamanla etkililiğini kaybeder, yıllar geçtikçe ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşırlar. Yöneticilerin kendi kendine yaptığı değişiklikler, yönetimi iç ve dış ilişki ve koşullarda meydana gelen değişikliklere uydurmaya yetmeyebilir. Bazen iç ve dış etkenler, bazen de siyasal ve hukuki güçler dıştan gelen değişiklik ihtiyacına hızla uymayı güçleştirebilir. Ancak bunun bu biçimde sürdürülmesi de imkansızdır. Bu durumda yönetimin yeniden düzenlenmesi zorunludur (Akın,1998:91).

Türk kamu yönetiminde değişim zorunluluğunun ortaya çıkmasında kendi iç dinamiklerinin yanında, belki onlardan çok IMF ve Avrupa Birliği ile kurulan ilişkilerin devletin ekonomik hayattaki rolünün sınırlandırılması, bürokrasinin getirdiği yükün azaltılması, hukuk sisteminin insan hakları normlarına uygun şekilde yeniden düzenlenmesi doğrultusunda getirdiği yükümlülükler etkili olmuştur(Saran,2004:211). Yine Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlar ağır borç yükü altında kalan ülkemize sağladıkları mali destek karşılığında çeşitli yapısal değişim projelerini benimseme koşulu getirmiş, bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına ilişkin hususlar da gündeme gelmiştir. 2001 krizi sonrası yaşananlar ve bugün yürütülmekte olan birçok reform bu etkinin açık bir göstergesidir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerçekleştiren OECD ülkelerinin hemen hepsinde, değişimi gerekli kılan faktörlerin benzer olduğu

görülmektedir(Dinçer ve Yılmaz,2003:26). Özetle küreselleşme olgusu birçok açıdan kamu yönetiminin dönüşümünü zorlamıştır.

Bilgi teknolojileri, kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Söz konusu teknolojiler üretim ilişkilerinden organizasyonların yapılarına, meslek bilgisinden sorumluluk anlayışına kadar birçok şeyi etkilemektedir. İletişim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler kamu yönetimini yeniden yapılanma ihtiyacı içine itmiş, hatta zorlamıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları ile amaçlanan, kamu hizmetlerinin daha iyi ve daha az maliyetle yapılabilmesinin yollarını aramak ve açıklamaktır(Çelik, 2003:155). Bu noktada karşımıza elektronik devlet (*e-devlet*) terimi çıkmaktadır. Elektronik devlet (*e-devlet*), kısaca kamu hizmetlerinin yapılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması şeklinde tanımlanabilir(Balcı, 2003:266). Sonuç olarak bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişmeler neticesinde kamu yönetiminin de değişmesini sağlamıştır. E-devlet uygulamaları ile kamu yönetiminde önemli reformlar gerçekleşmiştir.

Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, yönetişim kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; insanları idare etme anlayışı yerine, ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır(Dinçer ve Yılmaz,2003:8). Yeni yönetim anlayışının ifade eden tek bir kavram yoktur. Bu yaklaşımı anlatmak için “işletmecilik” (*managerialism*), “yeni kamu yönetimi” (*new public management*), “piyasa temelli kamu yönetimi” (*market-based public administration*) ya da “girişimci idare” (*entrepreneurial government*) gibi kavramlar kullanılmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin faaliyet alanının daraltılmasını ve daraltılan bu faaliyet alanı içinde kamu kurumlarının işletmecilik anlayışı etrafında yeniden yapılandırılmasını ve yönetilmesini önermektedir(Eryılmaz,2004c:235).

Kısaca kamu yönetimi piyasa temelli birçok iyi uygulama örneklerini kendi alanına doğru kaydırmış ve kamu yönetimi reformlarının temel ilkeleri özel sektör mantığında verimlilik, etkinlik, performans ve etkililik kavramları olmuştur.

3.2. Stratejik Planlamaya Geçişte İç Çevre Faktörleri

Merkezi yönetimlerin yetki, kaynak ve sorumluluk devri konusuyla birlikte, küreselleşmenin yarattığı tekdüzelik ve standardizasyona karşı da yerel halkın ve özelliklerinin korunması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla bu süreç, küreselleşmeye karşı bir güvence olarak sosyo-kültürel ve siyasal alanda

çoğulcu, çok sesli ve renkli, toplum içindeki her kesimin hakkını ayrı ayrı koruyan ve onların yönetime katılmasını öngören bir yapılanma eğilimini de ortaya çıkarmıştır.

Demokratik yönetim için yerel özerklik ve güçlü yerel yönetimler öngörülmektedir. Kamu yönetiminde yerelleşmeye gidilmesinin bir nedeni de günümüzün hakim örgütsel anlayışını yansıtan esnekliğe, yerel yönetimlerin daha iyi adapte olacağı düşüncesidir. Demokrasi anlayışı, yerelleşmeyi zorunlu hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin güçlü olmadığı durumlarda demokrasinin işlenmesi oldukça zordur. Güçlü merkezi yapılanmaların demokrasi için bir tehdit olduğu görüşü yaygındır. Yerelleşme ile ilgili kullanılan kavramlardan bir tanesi de “subsidiarite”dir. Buna göre kamu yükümlülükleri genellikle ve tercihen bireye en yakın olan yönetim tarafından yerine getirilmelidir. Büyük birimler küçük birimlerin üstesinden gelemediği durumlarda etkinlikte bulunmalıdır. Bu ilke, yetkilerin ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden yerel yönetimlere ve yurttaşa doğru aktarılmasını içerir(A1,2002:189-192).Kısaca yerelleşmenin önem kazanmasıyla birlikte kamu yönetimi de bu gelişmeye paralel olarak aşırı merkeziyetçi bir yönetim anlayışından uzaklaştığı görülmektedir. İş basitleştirme organizasyonun mal veya hizmet üretim sürecinde kullanılan metotların daha basit hale getirilmesiyle iş yapma performansının yükseltilmesi diğer bir ifade ile verimliliğin artırılmasına denir. İş basitleştirmesi organizasyondaki bütün iş görenlerin katılımıyla üretim sürecinde uygulanarak organizasyondaki toplam maliyetlerin azalmasını sağlar. İş basitleştirilmesiyle üretim sürecinde yapılmakta olan gereksiz işlemler ortadan kaldırılarak, benzer işlemler birleştirilir. İş basitleştirilmesi yapılırken işlerin kapsamının azalması sonucu iş görenlerin sürekli aynı işi yapmasıyla ortaya çıkan monotonluk ve bıkkınlık durumu da dikkate alınmalıdır. Monotonluk ve bıkkınlık durumunu ortadan kaldırabilmek amacıyla iş çeşitlendirmesi yapılarak iş zenginliği sağlanmalıdır. Böylece iş basitleştirme sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar ortadan kaldırılarak işgücünün etkinliği ve verimliliği yükseltilir. 2009 yılında Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi isimli proje kapsamında “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” yayımlanmış ve kamu hizmetlerinin sunumunda idari basitleştirmeyi sağlayıcı ve bürokrasiyi azaltıcı hükümler yürürlüğe konmuştur. Proje kapsamında kamu kurum ve kuruluşları ile yapılan görüşmeler sonucunda 50 adet yönetmelik değişikliği Resmi Gazete’de yayınlanmış olup 136 adet belge yürürlükten kaldırılmıştır. Geleneksel kamu yönetiminde stratejik planlama ve yönetimin rolü çok sınırlıdır. Burada daha çok stratejik planlar şeklinde kendini gösterir. Kural ve prosedür odaklı bir işleyiş sergileyen geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine, hedef belirleme ve bunları

gerçekleştirmeye yönelen yeni kamu yönetiminde stratejik planlama ve yönetim merkezi bir konuma gelmiştir. Geleneksel kamu yönetimi dışı kapalı, içe dönük ve kısa vadeli bir bakışa sahip olduğu noktasında eleştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi ise dışı dönüktür ve çevredeki değişimlerden kamu örgütlerinin etkileneceğini kabul eder. Bu nedenle çevresinde yaşanan gelişmeleri dikkate alması gerekir. Çünkü piyasa mekanizmalarıyla rekabetçi bir ortamın yaratılması, müşteri memnuniyeti, sonuç odaklılık gibi uygulamalar kamu yöneticilerinin örgütlerini çevreye göre konumlandırılmalarını zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla, işletme yönetimde yaygın bir şekilde kullanılan stratejik yönetim yaklaşımı kamu yönetiminde de giderek yaygınlaşmaktadır(Sözen,2005:83-85).

Özetle küreselleşmeyle birlikte gelişmeler çok hızlı yaşanmakta ve bu gelişmelere ayak uydurmak için örgütler belirsizlikleri en aza indirmek amacıyla stratejik yönetim anlayışına geçmiştir.

3. MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANININ KRİTİĞİ

Yerel yönetim, kendi kendini yöneten topluluk olarak nitelendirilebilir. Diğer bir ifade ile, belirli bir alanda yasayan topluluğun, yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını görmesidir. Ruşen Keleş'e göre yerel yönetim, yönetim biliminde "adem-i merkeziyet"(decentralization) olarak bilinen bir kavramdır(Keleş,2000:19). Ayrıca yerel yönetimler, yerel nitelikli birçok hizmetin görülmesini sağlayan, halkın katılımı esasına dayandığı için demokrasinin temeli ve beşiği olarak kabul edilen, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla var olan, vatandaşlara en yakın ve yönetilenlerle aralarında yakın ilişkilerin doğmasına, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde oynadıkları roller sebebiyle halkın yönetime katılımında ilk basamağı oluşturan halkta siyasal sorumluluk duygusunun gelişmesine yol açan kuruluşlardır(Doğan,1998:4). Yerinden yönetim ilkesinin açıklanması, yerel yönetim kavramının tanımlanmasına ve daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Yerinden yönetim ya da adem-i merkeziyet ilkesi, merkezi yönetime ait bazı görev ve yetkilerin, devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan ayrı tüzel kişiliğe sahip birimlere devredilmesi anlamına gelir. Bu şekilde oluşturulan yerinden yönetim birimleri, devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip bulunmakla beraber, yasama ve yargı yetkilerinin olmaması nedeniyle federalizmden ayrılır. Bu tür yapılarda yerel yönetimler idari niteliktedir(TOBB,1997:7).

Buraya kadar verilen yerel yönetim tanımlarına evrensel tanımlamasını da eklemek gerekmektedir. Buna göre "yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda

yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir" tanımlaması yapılmaktadır(Tüsiad,1992:21).

Stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plana verilen isimdir (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2006: md. 4/d; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 3/n).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu çalışmada Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planı Sayıştay Denetim Raporu dikkate alınarak incelenmiştir.

Stratejik plana bakıldığında ilk olarak dikkat çeken husus, **plandaki göstergelerin nesnel, somut verilerle desteklenmemesi olmuştur. Stratejik planların sayısal olarak ifade edilebilir nitelikte olması stratejik planların başarıya ulaşmasında en önemli faktördür.** Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planında, vizyon ve misyon çerçevesinde tayin edilmiş amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinin hangi yolla olacağını ve ne ölçüde başarılı olacağını göstermek için kullanılan göstergelerin sayısal olarak ölçülebilir nitelikte olmadığı görülmektedir. Oysa ki etkin bir stratejik planda performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için göstergelerin betimsel değil sayısal olarak ölçülebilir nitelikte olması gerekmektedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun Geleceğe Bakış başlıklı 5'inci kısmının Hedefler başlıklı (E) bölümünde hedeflerin; amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaç olarak tanımlandığı ve hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği belirtilmiştir.

Yine aynı kılavuzun Performans Göstergeleri başlıklı F bölümünde; hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği ve performans

göstergelerinin de ölçülebilirliğinin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Örneğin Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planında geçen aşağıdaki stratejik hedefler ve göstergeler incelendiğinde; bu göstergelerin, performans hedefine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan sayısal ifadeler içermediği anlaşılmaktadır.

Stratejik Hedefler	Göstergeler
Belediyenin mali yapısının güçlendirilmesi	Tahsilatın tahakkuk eden gelirlerinin içerisindeki payı
	Belediye öz gelirlerinde sağlanan artış düzeyi
	Sermaye giderlerinin bütçedeki payı

Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik planına bakıldığında dikkat çeken bir diğer husus, **stratejik plana ilişkin eylem planının hazırlanmamasıdır**. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun 7'nci bölümünde İzleme ve Değerlendirme tanımlandıktan sonra bu faaliyetlerin nasıl yapılması gerektiği anlatılmaktadır. İzleme; stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması, değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizi olarak tanımlanmıştır. Stratejik planda yer alan amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye dönük proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için; amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu, ne zaman gerçekleştirileceği, hangi kaynakların kullanılacağı gibi hususların yer aldığı bir eylem planının hazırlanmasının yararlı olacağı belirtilmiş ve eylem planının izleme ve değerlendirmeyi kolaylaştıracağı üzerinde durulmuştur. Manisa Büyükşehir Belediyesinin izleme ve değerlendirme faaliyetlerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için Stratejik Plan Eylem Planının hazırlanması gerekmektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik planına bakıldığında dikkat çeken diğer bir husus, **stratejik planda maliyet tablosunun ve kaynak tablosunun bulunmamasıdır**. Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planının incelenmesi neticesinde maliyet tablosu ve kaynak tablosunun bulunmadığı görülmüştür. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun Maliyetlendirme başlıklı 6'ncı kısmında; "Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya

konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Stratejik planda, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan Tablo-4 ve Tablo-5'e uygun olarak Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosu hazırlanması gerekmektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik planına bakıldığında dikkat çeken diğer bir husus, **stratejik planın hazırlanması ve kabul edilmesi sürecinde mevzuatta belirtilen süreye uyulmamasıdır**. Yapılan incelemede Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planının mahalli idareler genel seçiminden itibaren 6 ay içinde belediye meclisine sunulmadığı görülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanununun “Stratejik plân ve performans programı” başlıklı 41’inci maddesinde; “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” denilmek suretiyle stratejik planın ne kadar süre içerisinde belediye meclisinde görüşülerek kabul edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. 2014 yılı mahalli idareler genel seçimi 30 Mart 2014 tarihinde yapılmış olup, 30 Eylül 2014 tarihine kadar stratejik planın mecliste görüşülmesi gerektiği halde 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planı 01.10.2014 tarihinde meclise sunulmuş 11.11.2014 tarih ve 374 Sayılı Meclis kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin faaliyet raporuna bakıldığında dikkat çeken diğer bir husus, **faaliyet raporunda yer alan sapmalar için açıklama yapılmamasıdır**. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda idarelerin, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirmesi gerekmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinde; “idare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde

düzenlenir.” hükümleri yer almaktadır. Ayrıca Kamu idarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18’inci maddesinin 1 ve 2 numaralı bentlerinde ise; “Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır. Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” denilmektedir.

5. SONUÇ

Stratejik planlama uygulamalarında bilhassa plan hazırlanmasının her aşamasında gerek alt kademe çalışanlarının, gerekse sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların etkin, yaygın ve yoğun katılımının sağlanması aktif yurttaşlık, özgürlüklerin ve demokrasinin gelişmesi adına sevindiricidir. Stratejik planlama uygulamalarının bir diğer önemli katkısı yöneticilerin, güç sahiplerinin denetlenmesine ve iktidarın sınırlandırılmasına olanak vermesidir. Yine stratejik planlama uygulamalarının şeffaflık ve etik kuralların kamu yönetiminde yaygınlaşmasına ve derinleşmesine katkı sağlaması da beklenebilir. Bununla birlikte stratejik planda kuruluşun belirlenen amaçlarını gerçekleştirmesinde önemli yere sahip olan stratejik hedeflerin ölçülebilir, spesifik ve yerine getirilme süresi açık, sarıh olması gerekmektedir. Stratejik planlarda yer alan Hedeflerin, zaman ve ölçülebilirlik bakımından kesin olmayan, genellemelere dayanan tanımlamalar yer almamalıdır.

Aşağıdaki tabloda sunulan siyaset bilimci Arnstein’in “Katılımcılık Merdiveni” isimli metaforunda yurttaş denetimi, katılımcılığın en üst seviyesinde yer almaktadır.

Yurttaş Denetimi	İktidarın Yurttaşa Olması
Devredilmiş Yetkiler	
Ortaklık	
Yatıştırma	Göstermelik Katılım (Tokenizm)
Danışma	
Bilgilendirme	
Terapi	Katılımın Olmaması
Manipülasyon	

Türkiye’de stratejik planlama uygulamaları eğer teknik noksanlıklarını tamamlar ve olgunlaşır ise Arstein’in ifadesiyle yönetilenlerin, katılımcılık merdiveninin en üst basamaklarına çıkması beklenebilir bir gelişme olacaktır.

KAYNAKLAR

Akın, Cengiz “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, Sayı:419, Haziran 1998.

Al, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, 2002.

Balcı, Asım, **E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar**, (Der.)Balcı, Asım, A.Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Seçkin Yayınevi, Ankara,2003.

Çelik, Kemal, “E-Devlet ve Yeniden Yapılanma”, **Türk idare Dergisi**, Yıl:75,Sayı:440, Eylül, 2003.

Dinçer Ömer ve Yılmaz Cevdet, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ekim 2003, Ankara.

Doğan, Mahmut, **Yerel Yönetimlerde Halkın Yönetime Katılımı**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, 1998.

Eken, Musa “Kamu Yönetiminde Gizlilik Gelenegi ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran 1994.

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 2004c.

Kalkınma Bakanlığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 2000.

Saran, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayıncılık, Ankara,2004.

Sayıştay, Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı denetim raporu.

Sözen, Süleyman, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Raporu, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, (Yerel Yönetim Reformu), Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Şubat – 1997.

Tüsiad, **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler**, Tüsiad Yayını, İstanbul, 1992.