

Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma

*Neşe Songür**

Giriş

Dünyada son yirmi beş yılda, başta bilgi ve iletişim teknolojileri olmak üzere, her alanda yaşanan hızlı değişim, vatandaşların kamu kurumlarının hizmet performansını yetersiz bulması ve kamu harcamalarının ülkelerin mali sistemleri üzerinde yarattığı baskı gibi çeşitli nedenlerle, pek çok ülkede kamu yönetimi reformları uygulamaya konmuştur. Bu reformların kapsamı ve yaklaşımları ile izlenen stratejiler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ancak, kamu yönetimi üzerine yapılan araştırmalar, reformlar kapsamında en yoğun olarak benimsenen aracın stratejik planlama olduğunu göstermektedir (Berry, 2007: 342). Pek çok yazar, özel sektörde elli yıldır kullanılan stratejik planlamanın kamuya uyarlanması, rasyonel ve gelecek odaklı bir yönetim tekniği olarak kamu kurumlarını geliştireceğini ileri sürmektedir (Kissler vd., 1998: 354). Kamu kurumları üzerine yapılan bir araştırmada, yöneticiler stratejik planlamayı kamu sektörü için başarılı bir yönetim yeniliği olarak tanımlamaktadırlar (Berry - Wechsler, 1995: 159).

Ülkemizde de son beş yıldır gerçekleştirilen kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik temel bir araç olarak “stratejik planlama” tekniği benimsenmiştir. Stratejik planlama, kamu kurumlarının kullandıkları beşeri, mali ve fiziki kaynaklar ile gerçekleştirdikleri faaliyetler ve elde edilen çıktı ile hizmetlerin sonucunda ne olacağının belirlendiği bir süreçtir. Kamu mali yönetimi açısından stratejik planlama, hesap verme sorumluluğu üst siyasi makam tarafından üstlenilen siyasi tercih ve seçimlerin idareler tarafından uygulanacak siyasalara dönüştürüldüğü, başka bir deyişle, teknokratik ve

* Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

bürokratik işleme tabi tutularak plan biçiminde ifade edildiği ve maliyetlendirildiği bir egzersiz niteliğindedir (Bingöl, 2006: 199).

24.12.2003 tarihinde yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile, stratejik planlama, kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Bu Kanunla, stratejik planlama yasal bir temele de kavuşmuştur. Daha sonra yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. 2000 yılı nüfus sayımına göre, bu nitelikteki 205 belediyeye hazırlık çalışmaları için 13 Temmuz 2006'ya kadar süre verilmiştir. Bu makale çerçevesinde; belediyelerin, stratejik planlama süreçlerinde uymaları beklenen gereklilikler incelenecektir.

Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Belediyelerin ilk stratejik planlarını hazırlamalarının üzerinden iki yıl geçmesine karşın, bu konuda yeterli sayıda alan araştırması yapılmamış olduğu gözlenmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerde stratejik planlama uygulamalarının değerlendirilememesine neden olmaktadır. 2009 yılında yerel yönetim seçimlerinin yapılacak olması ve bu nedenle stratejik planların yenilenmesi zorunluluğu göz önüne alındığında, uygulamaların farklı açılardan değerlendirilmesinin, bundan sonraki stratejik planlama çalışmalarının başarısına katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Belediyelerin stratejik planlarını hazırlarken bazı gerekliliklere uymaları beklenmektedir. Söz konusu gereklilikler; KMYKK, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzu ile Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirtilmiştir. Bu noktadan hareketle araştırmanın amacını; belediyelerin, stratejik planlama sürecindeki gereklilikleri yerine getirme durumlarını ortaya koymak oluşturmaktadır. Bu bağlamda, aşağıdaki yasal yükümlülükler sorgulanmıştır:

- Belediyelerin stratejik plan hazırlama durumları, planların kapsadığı zaman dilimi ve belediye meclislerinde onaylanma tarihi,
- Planların, İçişleri Bakanlığı ve DPT'ye gönderme durumları ve tarihleri,
- Stratejik planlarda yer alan unsurlar,
- Stratejik planlama ekibi kurulma durumu ve ekipteki kişi sayısı,
- Stratejik planlama çalışmalarının başladığının başkan tarafından duyurulma durumu,
- Planların internet sayfasında yayınlanma durumu,

- Stratejik plan ekibinin oluşumu, çalışmalara yeterli zaman ayrılma durumu, üst yöneticinin desteği, çalışanların katılımı, çalışmalara gönüllü katılım, çalışanların ve vatandaşların görüşlerinin plana yansıtılması ile iç analiz ve çevre analizi yapılma durumları,
- Stratejik planların bütçeyle ilişkisinin kurulma durumu ile performans programı ve faaliyet raporunun hazırlanma durumları.

Araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Anket soruları hazırlanırken, ilgili yasal düzenlemeler incelenerek, belediyelerin stratejik planlama konusundaki yükümlülükleri anket formuna soru olarak yansıtılmıştır.

Araştırmanın evrenini nüfusu 50.000'in üzerinde olan, stratejik plan hazırlamakla yükümlü 205 belediye oluşturmaktadır. Hazırlanan anket formları evrenin tümüne posta ile gönderilmiştir. Ayrıca formlara elektronik ortamdan da ulaşılması sağlanmıştır. 110 belediye anketi doldurarak posta veya elektronik ortamdan araştırmacıya iletmışlerdir. 4 adet anket formu eksik veya tutarsız bilgi nedeniyle değerlendirmeye uygun bulunmamıştır. 106 adet anket analiz kapsamına alınmıştır. Sonuç olarak, araştırmada hedeflenen evrenin %51,7'sine ulaşılmıştır. Anket formuyla toplanan veriler, SPSS 16.0 versiyonlu istatistik programından yararlanılarak analiz edilmiştir. Verilerin analizinde frekans, yüzde dağılım ve ki-kare test teknikleri kullanılmıştır.

Araştırmanın Bulguları ve Değerlendirilmesi

Araştırmanın bulguları; ankete katılan belediyelere ve stratejik planlarına, stratejik planlarda bulunması gereken unsurlara, hazırlık çalışmalarındaki ve hazırlık sonrasındaki gerekliliklere ilişkin bulgular başlıkları altında incelenecektir.

Ankete Katılan Belediyelere ve Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

Ankete katılan belediyelerin %26,4'ünün Marmara, %15,1'inin İç Anadolu, %13,2'sinin Akdeniz, Ege ve Güney Doğu Anadolu, %10,4'ünün Karadeniz ve %8,5'inin Doğu Anadolu Bölgesinde yer aldığı Çizelge 1'den görülmektedir. Yine Çizelge 1'den görüleceği üzere, ankete katılan belediyelerin %53,8'inin nüfusu 100.000–499.999; %36,8'inin nüfusu 50.000–99.999 ve %9,4'ünün nüfusu da 500.000 ve üzeri kişi arasındadır. Belediyelerin bölgelere ve nüfusa göre ankete cevap verme oranları aynı çizelgeden incelenebilir. Görüleceği üzere belediyelerin bölgelere göre ankete cevap verme oranları, bir bölgede %50'ye yakın, diğer bölgelerde ise %50'nin üzerindedir. Nüfusa göre cevap verme oranları ise, %47 ile %51,4 arasında değişmektedir.

Çizelge 1. Ankete Katılan Belediyelerin Bölgelere ve Nüfusa Göre Dağılımı

BÖLGE	Evren	Cevaplayan	Geri dönüş oranı (%)	Cevaplayan belediyelerin dağılımı (%)
Marmara	55	28	50,9	26,4
İç Anadolu	31	16	51,6	15,1
Akdeniz	27	14	51,8	13,2
Ege	25	14	56,0	13,2
Güney Doğu Anadolu	26	14	53,8	13,2
Karadeniz	22	11	50,0	10,4
Doğu Anadolu	19	9	47,4	8,5
TOPLAM	205	106	51,7	100,0
NÜFUS				
50.000–99.999 kişi	83	39	47,0	36,8
100.000–499.999 kişi	101	57	56,4	53,8
500.000 ve üzeri kişi	21	10	47,6	9,4
TOPLAM	205	106	51,7	100,0

Ankete katılan belediyelerin tamamı stratejik plan hazırladıklarını belirtmişlerdir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile DPT'nin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre planların beş yıllık olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu nedenle, belediyelerin stratejik planlarının kapsadığı zaman dilimleri sorgulanmış ve planların %52,8'inin üç yıllık, %33,1'inin ise dört yıllık olarak hazırlandığı belirlenmiştir. Beş yıllık hazırlanan stratejik planların oranı ise yalnızca %13,2'dir (Çizelge 2). Bu durumun; stratejik planların 13 Temmuz 2006'ya kadar hazırlanması zorunluluğu nedeniyle, belediyelerin planın başlangıç yılı olarak 2006 ya da 2007'yi almış olmaları ve planın bitiş tarihi olarak da yerel seçimlerin yapılacağı 2009 yılını belirlemiş olmalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Çizelge 2. Stratejik Planların Kapsadığı Zaman Dilimine Göre Dağılımı

ZAMAN DİLİMİ	n	%
Üç yıl	56	52,8
Dört yıl	35	33,1
Beş yıl	14	13,2
Yıl belirtilmeyen	1	0,9
TOPLAM	106	100,0

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesine göre, stratejik planlar belediye meclislerinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Anket verilerine göre, planlar; belediyelerin %84,9'u tarafından 2006 yılında, %12,3'ü

tarafından 2007’de, %2,8’i tarafından ise 2005 yılında meclislerince onaylanmıştır. Bu verilere göre, 3.7.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun geçici 4. maddesiyle, belediyelere stratejik planların hazırlanması için kanunun yürürlüğe giriş tarihi olan 13.7.2005 tarihinden itibaren bir yıl süre verildiği dikkate alındığında, ankete katılan belediyelerin %87,7 gibi büyük çoğunluğunun bu süre içerisinde planlarını hazırlayarak meclislerinden onay aldıkları söylenebilir. %12,3’ü ise bu gerekliliği, 2007 yılında gerçekleştirdiklerini belirtmişlerdir (Çizelge 3).

Çizelge 3. Stratejik Planların Belediye Meclislerinde Onaylanma Tarihine Göre Dağılımı

ONAY YILI	n	%
2005	3	2,8
2006	90	84,9
2007	13	12,3
TOPLAM	106	100,0

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinin 3. fıkrasına göre, belediyeler stratejik planlarını, meclisleri tarafından kabulünden sonra İçişleri Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına göndermek zorundadırlar. Bu nedenle, araştırmada belediyelerin bu yükümlülükleri yerine getirme durumları da incelenerek elde edilen veriler, Çizelge 4’te özetlenmiştir.

Çizelge 4. Planların İçişleri Bakanlığı ve DPT’ye Gönderilme Durumu ile Yılı

PLANLARIN BAKANLIĞA GÖNDERİLME DURUMU	n	%	PLANLARIN DPT’YE GÖNDERİLME DURUMU	n	%
Gönderen belediyeler	82	77,4	Gönderen belediyeler	81	76,4
Göndermeyen belediyeler	24	22,6	Göndermeyen belediyeler	25	23,6
TOPLAM	106	100,0	TOPLAM	106	100,0
PLANLARIN BAKANLIĞA GÖNDERİLME YILI	n	%	PLANLARIN DPT’YE GÖNDERİLME YILI	n	%
2006	70	85,4	2006	62	76,5
2007	12	14,6	2007	19	23,5
TOPLAM	82	100,0	TOPLAM	81	100,0

Hazırladıkları stratejik planları İçişleri Bakanlığı ve DPT’ye gönderen belediyelerin oranının birbirine çok yakın olduğu ve dörtte üçünden fazlası bu yükümlülüklerini yerine getirirken, yaklaşık dörtte birinin planlarını İçişleri Bakanlığı ve DPT’ye göndermedikleri görülmektedir. Stratejik planlamaya ilişkin yasal mevzuatta bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen yerel

yönetimlere uygulanacak herhangi bir yaptırımın bulunmadığı dikkate alındığında bu oranın normal karşılanması gerektiği söylenebilir.

Belediyelerin %85,4'ü stratejik planlarını İçişleri Bakanlığı'na 2006'da, %14,6'sı da 2007 yılında göndermişlerdir. Bu veri Çizelge 3 ile birlikte değerlendirildiğinde; stratejik planlarını İçişleri Bakanlığı'na gönderen belediyelerin bu işlemi, planlarının onaylandığı yıl içinde gerçekleştirdikleri söylenebilir. Stratejik planlarını DPT'ye gönderdiklerini belirten 81 belediyenin %76,5'i 2006 yılında, %23,5'i ise 2007 yılında bu yükümlülüklerini yerine getirmişlerdir.

Stratejik Planlarda Bulunması Gereken Unsurlara İlişkin Bulgular

DPT'nin ilk olarak Mayıs 2003'de hazırladığı ve Haziran 2006'da güncellediği Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar belirtilmiştir. Bunlar; durum analizi, katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama, misyon, vizyon, temel değerler, amaç, hedef, hedef ölçülebilir biçimde ifade edilememişse ölçüm kriterleri (performans göstergeleri), stratejiler, faaliyet/projeler ve tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosudur (DPT, 2006: 13). Araştırmada, stratejik planlarda yer alması gereken bu unsurlar da sorgulanmıştır. Çizelge 5'de ankete katılan belediyelerin stratejik planlarında yer aldığını ve almadığını ifade ettikleri unsurlar verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere, belediyelerin tamamı veya tamamına yakını stratejik planlarında misyon, vizyon, amaç, hedef, durum analizi ile faaliyet ve projelerin yer aldığını belirtmişlerdir. Stratejik planlarda yer almayan unsurların başında ise, tahmini maliyet tablosu, performans göstergeleri, iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama ile stratejiler yer almaktadır.

**Çizelge 5. Belediyelerin Stratejik Planlarında
Yer Alan ve Almayan Unsurlar**

UNSURLAR	VAR		YOK	
	n	%	n	%
Durum analizi	100	94,3	6	5,7
İç ve dış katılımcılığın sağlanması	72	67,9	34	32,1
Misyon	106	100,0	-	-
Vizyon	106	100,0	-	-
Temel değerler	96	90,6	10	9,4
Amaç / Amaçlar	101	95,3	5	4,7
Hedef / Hedefler	103	97,2	3	2,8
Faaliyet / Projeler	98	92,5	8	7,5
Performans göstergeleri	69	65,1	37	34,9
Stratejiler	83	78,3	23	21,7
Tahmini maliyet tablosu	31	29,2	75	70,8

Belediyelerin %70,8'i stratejik planlarında tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosunun bulunmadığını ifade etmişlerdir. Stratejik planlarda belirlenen amaçlar, hedefler ve faaliyet/projelerin gerektirdiği maliyetlerin ayrı ayrı ortaya konulması gerektiği hem KMYKK, hem de kılavuzda yer almaktadır. Maliyetlendirme stratejik planlama sürecinin bütçe ile bağlantısının kurulmasını sağlayacak en temel faaliyettir. Plan-bütçe ilişkisi, kurumların stratejik planlama ve bütçe sisteminin başarısında hayati öneme sahip olduğundan (Abels, 1989: 295) stratejik plan ve bütçe arasında kesinlikle yakın bir bağlantı kurulmalıdır (Plant, 2006: 6). Belediyelerin %71,7'si bu ilişkiyi kurduklarını belirtmişlerdir. Öte yandan, %36,8 oranı ile stratejik planlarında maliyet tablosu bulunan belediyelerin %90,3'ü, planlarının bütçe ile ilişkisini kurduklarını açıklamışlardır (Çizelge 6). “*Stratejik planın bütçe ile ilişkisini kurduk*” ifadesine kısmen katılan belediyelerin ise, ancak %21,4'ünün planlarında maliyet tablosu bulunduğu, yine Çizelge 6'dan izlenmektedir. Yapılan ki-kare analizine göre Çizelge 6'daki ilişkinin istatistiksel olarak da anlamlı olduğu saptanmıştır ($X^2=9.146$; $SD=2$). Çizelge 6'nın en önemli bulgusu, stratejik planlarının bütçe ile ilişkisini kurduklarını belirten belediyelerin %63,2'sinin planlarında maliyet tablosu bulunmadığını ifade etmiş olmalarıdır. Bu bulgu belediyelerin çoğunun, Belediye Yasası'nın 31. maddesindeki “*stratejik plan, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder*” hükmü uyarınca planlarının bütçe ile ilişkisini kurdukları, ancak maliyet tablolarını planlarına yansıtmadıkları biçiminde yorumlanabilir.

Çizelge 6. Belediyelerin Planlarında Maliyet Tablosu Bulunmasının Bütçe ile İlişki Kurma Durumlarına Göre Dağılımı

PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ MALİYET TABLOSU	Stratejik planın bütçe ile ilişkisini kurduk			TOPLAM
	Katılanlar	Kısmen katılanlar	Katılmayanlar	
Planlarında maliyet tablosu bulunanlar	28 90,3 36,8	3 9,7 21,4		31 100,0 29,2
Planlarında maliyet tablosu bulunmayanlar	48 64,0 63,2	11 14,7 78,6	16 21,3 100,0	75 100,0 70,8
TOPLAM	76 71,7 100,0	14 13,2 100,0	16 15,1 100,0	106 100,0 100,0

* Her kutudaki 1.sayı frekans, 2. sayı satır yüzdesi 3.sayı sütun yüzdesidir.

** $SD:2$; $X^2:9.146$; Asymp. Sig (2-sided):0.010

Performans göstergeleri, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını belirleyen en önemli unsurlardır. Başta 5018 sayılı KMYKK olmak üzere stratejik planlamayla ilgili tüm düzenlemelerde belirlenmesi

gerektiğine vurgu yapılan performans göstergeleri, ankete katılan belediyelerin %34,9'unun stratejik planlarında yer almamaktadır (Çizelge 5). Performans göstergeleri bulunmayan bir plan ile önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığı ortaya konulamaz ve kurumun performansı değerlendirilemez. Stratejik planlamanın belediye uygulamalarına yönelik olarak ABD'de yapılan bir araştırmada (Poister - Straib, 1999: 330) yöneticilerin üçte ikisinin stratejik planların amaçlarına ulaşmada performans ölçümünü önemli veya çok önemli olarak değerlendirdikleri dikkate alındığında, belediyelerin üçte birinden fazlasının stratejik planlarındaki amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığını belirleyemeyeceği; kısaca, plandan beklenen yararı sağlayamayacağı düşünülmektedir. Yine aynı yazarlar tarafından gerçekleştirilen bir başka araştırmada (Poister - Straib, 2005: 54), belediye yöneticilerinin çoğunluğu, stratejik planlamanın etkili olarak uygulanabilmesi için planların bütçe ile ilişkisinin kurulması, performans ölçümünün yapılması ve performans yönetim sisteminin kurulması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu nedenle, belediyelerin plandan sağlayacakları yararı artırmak için yeni hazırlayacakları planlarda, sürecin en önemli aşamasını oluşturan performans göstergelerinin belirlenmesine gereken önemi vermeleri, hatta performans ölçüm sistemi oluşturmaları önerilebilir.

5018 sayılı KMYKK'un 9. maddesinde stratejik planların katılımcı yöntemlerle hazırlanması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte de iç ve dış katılımcılığın sağlanmasıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. Yönetmeliğin genel ilkeler başlığını taşıyan 5. maddesinin a fıkrası uyarınca "*Stratejik planlama sürecinde kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.*" Aynı maddenin b fıkrasına göre ise; "*Çalışmalar strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür.*" DPT'nin hazırladığı Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda ise, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcıların stratejik planlama sürecine katılımının stratejik planlamanın temel unsurlarından olduğuna dikkat çekilmektedir. Tüm yasal mevzuatta önemine bu kadar vurgu yapılmasına karşın, belediyelerin yaklaşık üçte biri (%32,1) stratejik planlarında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmadığını belirtmişlerdir (Çizelge 5). Stratejik planlarda iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunması ile "*belediyenin hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşleri alınarak plana yansıtılmıştır*" ifadesine katılım durumu arasındaki ilişki ki-kare analizi ile test edilmiş (Çizelge 7) ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır ($X^2=10.037$; $SD=2$). Stratejik planlarında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunduğunu ifade eden belediyelerin %83,4'ü,

hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşlerini alarak plana yansıttıklarını belirtmişlerdir. Bir başka bulgu, tüm tarafların görüşünü plana yansıtmayan belediyelerin %62,5'inin, stratejik planlarında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmadığını belirtmiş olmalarıdır. Çizelge 7'deki en dikkat çeken bulgu, stratejik planlarında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmadığını ifade eden belediyelerin %55,9'unun, hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşlerinin plana yansıtıldığını belirten belediyeler olmasıdır. Dolayısıyla, Çizelge 6'daki bulgularla birlikte değerlendirildiğinde, stratejik planlarında maliyet tablosu ile iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmayan belediyelerin yarısından fazlasında bu faaliyetlerin yerine getirildiği, ancak stratejik planlarına yansıtılmadığı yorumu yapılabilir. Ancak, %55,9 oranı yine de belediyelerin katılımcılığı sağlama konusundaki çalışmalarının yeterli olmadığını göstermektedir. İl Özel İdarelerinde yapılan bir araştırmada da, il özel idarelerinin stratejik planlama çalışmalarında kendi paydaşlarıyla yeteri derecede ilişki kurmadıkları belirlenmiştir (Çetin, 2007: 192). Türk kamu yönetiminde katılımcılık kültürünün olmadığı dikkate alındığında (Songür, 2007: 44), belediyelerin yeni hazırlayacakları planlarda iç ve dış katılımcılığa daha fazla önem vermeleri gerektiği önerisiyle birlikte, yöneticilerin de kurumlarında katılımcılık kültürünü yerleştirmek için çalışmalar yapmaları gerektiği söylenebilir.

Çizelge 7. Belediyelerin Planlarında Katılımcılığa İlişkin Açıklama Bulunmasının Tarafların Görüşlerinin Alınması Durumuna Göre Dağılımı

TARAFLARIN GÖRÜŞÜ KATILIMCILIK İLİŞKİN AÇIKLAMA		Belediyenin hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşleri alınarak plana yansıtılmıştır			TOPLAM
		Katılanlar	Kısmen katılanlar	Katılmayanlar	
Stratejik planlarda iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama	Bulunanlar	60 83,4 76,0	6 8,3 54,5	6 8,3 37,5	72 100,0 67,9
	Bulunmayanlar	19 55,9 24,0	5 14,7 45,5	10 29,4 62,5	34 100,0 32,1
TOPLAM		79 74,5 100,0	11 10,4 100,0	16 15,1 100,0	106 100,0 100,0

SD:2; X²:10.037; Asymp. Sig (2-sided):0.007

Belediyelerin stratejik planlarında yer almayan bir başka unsurun “stratejiler” olduğu Çizelge 5’te belirtilmişti. Çizelgeden hatırlanacağı üzere, belediyelerin %21,7’si planlarında stratejilerin yer almadığını ifade etmişlerdir. Stratejiler,

amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren faaliyetlerdir (Pindur, 1992: 115). “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunun da cevabını oluşturan stratejiler, Stratejik Planlama Kılavuzunun ilk sürümünde yer almayan, ikinci sürümüne eklenen bir unsurdur. Kılavuzun ikinci sürümü Haziran 2006’da yayınlandıktan bir ay sonra belediyelerin stratejik planlarını teslim etmek zorunda oldukları, bu nedenle stratejik planlarında stratejilerin yer almamasının olağan karşılanması gerektiği düşünülmektedir. Ancak, stratejik plan ile uygulama stratejileri arasında doğrudan bağlantı kurmanın zaman içinde geliştiği (Gordon, 2005: 28) ve sürecin önemli bir parçası olduğu dikkate alınarak, belediyelerce yeni hazırlanacak planlarda, uygulama boyutunu oluşturan stratejilere gereken önem verilmelidir.

Hazırlık Çalışmalarındaki Gerekliliklere İlişkin Bulgular

Çalışmada; belediyelerin stratejik planlama sürecinin hazırlık çalışmaları kapsamında, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Hazırlık dönemi ve programı” başlığını taşıyan 8. maddesinin 2. fıkrasındaki “*Çalışmaların sevk ve idaresini yürütmek üzere strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde bir stratejik planlama ekibi kurulur*” hükmü uyarınca oluşturmaları gereken “*stratejik planlama ekibi kurma*” durumları da sorgulanmıştır. Belediyelerin yaklaşık %91’i stratejik planlama ekibi kurduklarını %9’u ise kurmadıklarını belirtmişlerdir (Çizelge 8). Bir başka ifadeyle, belediyelerin %9,4’ü stratejik planlama ekibi kurmadan stratejik planlarını hazırlamışlardır. Bu belediyeler hem Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, hem de Stratejik Planlama Kılavuzunun bu konudaki gerekliliklerini yerine getirmemişlerdir. Konuyla ilgili bir araştırmada (Songür, 2008: 77) sorgulanan ve planlarını danışman kuruluşun hazırladığını söyleyen 19 belediyenin bulunması, stratejik plan ekibi kurmayan belediyelerin stratejik planlarını danışman kuruluşlara mı hazırlattıkları sorusunu akla getirmektedir. Veriler incelendiğinde stratejik planlama ekibi kurmadan stratejik planlarını hazırladıklarını söyleyen 10 belediyenin 4 tanesinin, stratejik planını danışmanlık aldıkları kurumların hazırladıklarını belirttikleri görülmüştür. Yönetmeliğin genel ilkeler başlığını taşıyan 5. maddesinin c fıkrasına göre; “*Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. İhtiyaç duyulması hâlinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlıdır*”. Az sayıdaki belediyenin bu maddeye uymadığı görülmektedir.

Stratejik planlama ekibi kurma durumunun belediyelerin nüfusuna göre dağılımı incelendiğinde, nüfusu 500.000’in üzerinde olan belediyelerin tamamının, 100.000–499.999 kişi arasında olan belediyelerin %93’ünün,

50.000–99.999 kişi arasında olan belediyelerin ise %84,6'sının stratejik planlama ekibi kurdukları görülmektedir (Çizelge 8). Bu bulgulara dayanarak, belediyelerin nüfusu arttıkça plan ekibi kurma oranının da arttığı söylenebilir.

Çizelge 8. Stratejik Planlama Ekibi Kurma Durumunun Belediyelerin Nüfusuna Göre Dağılımı

NÜFUS \ EKİP	Ekip kuran belediyeler	Ekip kurmayan belediyeler	TOPLAM
50.000–99.999 kişi	33 84,6 34,4	6 15,4 0,60	39 100,0 36,8
100.000–499.999 kişi	53 93,0 55,2	4 7,0 0,40	57 100,0 53,8
500.000 ve üzeri kişi	10 100,0 10,4	0	10 100,0 9,4
TOPLAM	96 90,6 100,0	10 9,4 100,0	106 100,0 100,0

Stratejik planlama ekibi kuran 96 belediyenin %33,3'ünün ekipleri 6-10 kişiden, %28,1'inin 1-5 kişiden, %21,9'unun 16 kişi ve daha fazlasından, %16,7'sinin ise, 11-15 kişiden oluşmaktadır (Çizelge 9). Stratejik planlama ekibinin üye sayısı kurumdan kuruma farklılık gösterebilmekle beraber, DPT hazırladığı kılavuzda 8-16 kişi arasında olmasına vurgu yapmaktadır. Belediyelerin yaklaşık %80'inin ekiplerinde yer alan üye sayısı 16 kişinin altında olduğu için ekip oluşturmada üst sınıra uyulduğu, ancak alt sınırın aynı oranda dikkate alınmadığı söylenebilir.

Çizelge 9. Stratejik Planlama Ekibini Oluşturan Kişi Sayısı

EKİPTEKİ KİŞİ SAYISI	n	%
1–5 kişi	27	28,1
6–10 kişi	32	33,3
11–15 kişi	16	16,7
16 kişi ve yukarısı	21	21,9
TOPLAM	96	100,0

Belediyelerin stratejik planlama ekiplerindeki kişi sayısı ile nüfusları arasındaki ilişki ki-kare analizi ile test edilmiş ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı saptanmıştır. Başka bir deyişle, belediyelerin nüfusları ile

stratejik planlama ekiplerindeki kişi sayısı birbirinden bağımsızdır. Nüfusu 500.000'in üzerinde olan belediyelerin %50'sinin stratejik planlama ekipleri 1–5 kişiden oluşurken, stratejik planlama ekipleri 16 kişiden fazla olan belediyelerin %71,4'ünün nüfusunun 100.000-499.999 arasında olması dikkati çeken verilerdir (Çizelge 10).

Çizelge 10. Ekipteki Kişi Sayısının Belediyelerin Nüfuslarına Göre Dağılımı

KİŞİ SAYISI NÜFUS	1–5 kişi	6–10 kişi	11–15 kişi	16 kişi ve yukarısı	TOPLAM
50.000–99.999 kişi	11 33,3 40,7	12 36,3 37,5	5 15,2 31,3	5 15,2 23,8	33 100,0 34,4
100.000–499.999 kişi	11 20,8 40,7	19 35,8 59,4	8 15,1 50,0	15 28,3 71,4	53 100,0 55,2
500.000 ve üzeri kişi	5 50,0 18,6	1 10,0 3,1	3 30,0 18,7	1 10,0 4,8	10 100,0 10,4
TOPLAM	27 28,1 100,0	32 33,3 100,0	16 16,7 100,0	21 21,9 100,0	96 100,0 100,0

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “*Hazırlık dönemi ve programı*” başlığını taşıyan 8. maddesinin 1. fıkrasına göre, “*Üst yönetici tarafından bir iç genelge ile çalışmaların başlatıldığı duyurulur*”. Elde edilen verilere göre, başkanların %90,6'sı belediyelerinde stratejik planlama çalışmalarının başlatıldığını bir yazı ile duyurmuşlardır. Duyurmayanların oranı ise %9,4'dür (Çizelge 11). Duyurmayan 10 belediyeden beşinin nüfusu 50.000-99.999 kişi arasında diğer beşinin ise 100.000-499.999 kişi arasındadır. Bu verilere göre, belediye başkanlarının bu zorunluluğa büyük oranda uygun davrandıkları söylenebilir.

Çizelge 11. Stratejik Planlama Çalışmalarına Başlandığının Duyurulma Durumu

DUYURMA DURUMU	n	%
Duyuranlar	96	90,6
Duyurmayanlar	10	9,4
TOPLAM	106	100,0

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “*Stratejik planların sunulması*” başlığını taşıyan 15. maddesinin 4. fıkrasında “*Stratejik planlar kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin*

internet sitelerinde yayınlanır” hükmü uyarınca belediyelerin bu yükümlülüğü yerine getirme durumları da araştırılmıştır. Elde edilen verilerden görüleceği üzere belediyelerin dörtte üçünden fazlası (%77,4), stratejik yönetim yazınında da stratejik planlamanın aşamaları arasında yer alan planların duyurulması faaliyetini (Pindur, 1992: 106), stratejik planlarını internet sitelerinde yayınlamaya yerine getirdiklerini belirtmişlerdir (Çizelge 12). Bu zorunluluğa uymayan belediyelerin oranı ise % 22,6’dır.

Çizelge 12. Stratejik Planın Belediyenin İnternet Sayfasında Yayınlanma Durumu

İNTERNET SAYFASI	n	%
İnternet sayfasında yayınlayanlar	82	77,4
İnternet sayfasında yayınlamayanlar	24	22,6
TOPLAM	106	100.0

Belediyelerin stratejik planlarını hazırlarken; stratejik plan ekibinin oluşumu, üst yöneticinin desteği, çalışanların katılımı, ekip üyelerinin çalışmalara yeterli zaman ayırma durumu, çalışmalara gönüllü katılım, çalışanların ve vatandaşların görüşlerinin plana yansıtılması, iç analiz ve çevre analizi yapılması, performans programı ile faaliyet raporu hazırlanması gibi ilgili yönetmelik ve kılavuzda yer alan stratejik yönetimin temel faktörleri olarak değerlendirilebilecek diğer bazı zorunluluklara uyma durumları Likert ölçeği ile hazırlanmış ifadeler yardımıyla sorgulanmış; elde edilen veriler Çizelge 13’te sunulmuştur. Çizelgenin temel bulguları incelendiğinde belediyelerin;

- %98,1’inde belediyenin güçlü yanlarının belirlendiği,
- %96,2’sinde faaliyet raporunun hazırlandığı,
- %95,3’ünde belediyenin zayıf yanlarının belirlendiği,
- %94,3’ünde çevre analizi yapılarak belediyenin önündeki fırsat ve tehditlerin belirlendiği,
- %87,7’sinde çalışmalardan sorumlu bir üst düzey yöneticinin belirlendiği,
- %85,9’unun stratejik planlama çalışmalarının üst yönetici tarafından desteklendiği,
- %79,2’sinde performans programının hazırlandığı,
- %74,5’inin stratejik planlama ekiplerinde tüm ana hizmet birimlerinden çalışanların yer aldığı,
- %74,5’inde belediyelerin hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşlerinin alınarak plana yansıtıldığı,
- %64,2’sinde çalışanların çoğunun görüşlerinin alınarak plana yansıtıldığı,
- %61,3’ünde vatandaşların görüşlerinin alınarak plana yansıtıldığı,

- %60,4’ünde stratejik plan ekip üyelerinin çalışmalar için yeterli zaman ayırabildikleri,
 - %58,5’inde stratejik plan ekip üyelerinin ekibe gönüllü olarak katıldıkları,
 - %47,2’sinde stratejik planlama çalışmalarına her düzeyden katılımın sağlandığı,
- görülmektedir.

Çizelge 13. Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Bazı Gereklilikleri Gerçekleştirme Durumları

STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNDEKİ BAZI GEREKLİLİK İFADELERİ	Katılıyor		Kısmen Katılıyor		Katılmıyor	
	n	%	n	%	n	%
1. Belediyenin tüm ana hizmet birimleri stratejik planlama ekibinde yer almıştır.	79	74,5	2	1,9	25	23,6
2. Stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından desteklenmiştir.	91	85,9	8	7,5	7	6,6
3. Stratejik planlama çalışmalarına her düzeyde çalışanın katılımı sağlanmıştır.	50	47,2	21	19,8	35	33,0
4. Stratejik planlama çalışmalarından sorumlu bir üst düzey yönetici belirlenmiştir.	93	87,7	2	1,9	11	10,4
5. Stratejik plan ekip üyeleri, çalışmalar için yeterli zaman ayırabilmiştir.	64	60,4	22	20,7	20	18,9
6. Stratejik planlama ekip üyeleri, ekibe gönüllü olarak katılmışlardır.	62	58,5	23	21,7	21	19,8
7. Çalışanların çoğunun görüşleri alınarak plana yansıtılmıştır.	68	64,2	24	22,6	14	13,2
8. Belediyemiz hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşleri alınarak plana yansıtılmıştır.	79	74,5	11	10,4	16	15,1
9. Vatandaşların görüşleri alınarak plana yansıtılmıştır.	65	61,3	23	21,7	18	17,0
10. Belediyenin güçlü olduğu yanlar belirlenmiştir.	104	98,1	2	1,9	-	-
11. Belediyenin zayıf olduğu yanlar belirlenmiştir.	101	95,3	5	4,7	-	-
12. Çevre analizi yapılarak belediyenin önündeki fırsat ve tehditler belirlenmiştir.	100	94,3	4	3,8	2	1,9
13. Stratejik planımızın bütçe ile ilişkisini kurduk.	76	71,7	14	13,2	16	15,1
14. Belediyenin performans programını hazırladık.	84	79,2	-	-	22	20,8

15. Belediyenin faaliyet raporunu hazırladık.	102	96,2	-	-	4	3,8
---	-----	------	---	---	---	-----

Bu bulgulara göre; belediyelerin stratejik planlama çalışmalarına her düzeyde katılımı sağlama, ekip üyelerinin ekibe gönüllü katılımı ve çalışmalar için zaman ayırmaları, çalışanların ve vatandaşların görüşlerinin alınarak plana yansıtılması faaliyetlerini istenen oranda gerçekleştiremedikleri ve kısaca stratejik planlamanın en temel unsuru olan iç ve dış katılımcılığı stratejik planlama kültürünün gerektirdiği biçimde yerine getiremedikleri söylenebilir. Katılımcılık istenen oranda sağlanamadığı için planın tam olarak sahiplenilmediği de verilerden görülmektedir. Elde edilen sonuçlar Çizelge 5 ve 7’de yer alan iç ve dış katılımcılığın sağlanmasına ilişkin bulguları da desteklemektedir.

Kamu sektöründe stratejik yönetim yaklaşımından istenen sonuçları elde edebilmek için kesinlikle dikkat edilmesi gereken bazı temel zorunluluklar bulunmaktadır. En önemli zorunluluklardan birisi; “*üst yönetimin desteği*” diğeri de “*sahiplenme ve katılımcılık*”tır. Stratejik yönetim sürecini destekleyecek güçlü bir lider ya da yönetici başarıya ulaşmada vazgeçilmez koşuldur ve ikamesi yoktur. Kurumun geleceğini ilgilendiren planların yapılması ve uygulanması üst yöneticinin temel görevidir. Araştırmanın bulgularına göre %85’den az olmayan bir oranda üst yönetici desteği sağlanabilmiştir. Ancak, başarı için anahtar faktör, örgütün tüm çalışanlarının sürece katılımı ve planı sahiplenmesidir. Plan tüm birimlerin katılımı, işbirliği ve desteği ile hazırlanırsa, sahiplenme ve başarı da oluşacaktır. Bu ortamı sağlayacak olan kişinin de yönetici olduğu unutulmamalıdır. Kısaca üst düzey yöneticinin stratejik yönetime bakış açısı ve yaklaşımı başarıda hayati öneme sahiptir (Songür, 2007: 45). Bu bağlamda, stratejik planlama çalışmalarına üst yönetici desteği ile, belediyelerin en düşük oranda yerine getirdikleri belirlenen gereklilikler (tüm ana hizmet birimlerinin stratejik planlama ekibinde yer alması, stratejik planlamaya her düzeyde çalışanın katılımının sağlanması ve stratejik planlama ekibine gönüllü katılım) arasındaki ilişki araştırılmıştır.

Öncelikle, üst yönetici desteği ile tüm ana hizmet birimlerinin planlama ekibinde yer alma durumu arasındaki ilişki ki-kare analizi ile test edilmiş ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır ($X^2=14.654$; $SD=4$). “*Belediyenin tüm ana hizmet birimleri stratejik planlama ekibinde yer almıştır*” ifadesini doğrulayan belediyelerin %92,4’ü, “*stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından desteklenmiştir*” ifadesine de katılan belediyelerdir. Tüm ana hizmet birimlerinin stratejik planlama ekibinde yer almadığını belirten belediyelerin %68’inde stratejik planlama çalışmalarının üst yönetici tarafından desteklenmiş olması önemli bir bulgudur (Çizelge 14). Bu bulgu, yöneticilerin çalışmaları stratejik planın gerekliliklerini tam olarak bilmeden destekledikleri

biçiminde değerlendirilebilir. Gerçekten de stratejik planlamayı önce yöneticiler öğrenmelidir. Makalelerinde yerel yönetimlerde stratejist ihtiyacına dikkat çeken Flynn ve Talbot (1996: 36) bu ihtiyacı gidermek için yerel yöneticilerin stratejik planlama sürecine katılarak kendilerini geliştirebileceklerine vurgu yapmaktadırlar. Yöneticilerin bunu gerçekleştirmeleri durumunda, çalışanlar ve ekip üyeleri üst yönetimin desteğini daha yoğun olarak hissedecekleri için katılım ve sahiplenmede yaşanan sorunlar da ortadan kalkacaktır.

Çizelge 14. Çalışmaların Üst Yönetici Tarafından Desteklenmesinin Tüm Ana Hizmet Birimlerinin Ekipte Yer Alma Durumuna Göre Dağılımı

EKİBİN OLUŞUMU YÖNETİMİN DESTEĞİ		Belediyenin tüm ana hizmet birimleri stratejik planlama ekibinde yer almıştır			TOPLAM
		Katılanlar	Kısmen katılanlar	Katılmayanlar	
Stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından desteklenmiştir.	Katılanlar	73 80,2 92,4	1 1,1 50,0	17 18,7 68,0	91 100,0 85,9
	Kısmen katılanlar	3 37,5 3,8	1 12,5 50,0	4 50,0 16,0	8 100,0 7,5
	Katılmayanlar	3 42,9 3,8		4 57,1 16,0	7 100,0 6,6
TOPLAM		79 74,5 100,0	2 1,9 100,0	25 23,6 100,0	106 100,0 100,0

SD:4; X^2 :14.654; Asymp. Sig (2-sided):0.005

İkinci olarak, üst yönetici desteği ile stratejik planlamaya her düzeyde çalışanın katılımının sağlanması arasında ilişki incelenmiş; ki-kare analizi ile aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır ($X^2=10.545$; SD=4). Her düzeyde katılımın sağlandığını ifade eden belediyelerin %94'ü, kısmen sağlandığını ifade eden belediyelerin ise %85,7'si, stratejik planlama çalışmalarının üst yönetici tarafından desteklendiğini belirtmişlerdir (Çizelge 15). Önemli bir bulgu, stratejik planlama çalışmalarına her düzeyde katılımın sağlanmadığını açıklayan belediyelerin %74,3'ünün stratejik planlama çalışmalarının üst yönetici tarafından desteklendiğini belirtmeleridir. Bu durum, yönetici desteğinin belediyelerde katılımı sağlamada yetersiz kaldığı, kurumsal sahiplenmenin gerçekleştirilemediği şeklinde yorumlanabilir. Erkan'ın (2008: 81) da belirttiği gibi çalışanlar tarafından sahiplenilmeyen stratejik planlama bir başka önemli sorun olan kurumsal direnci de ortaya çıkarmaktadır. Çalışanların yeterli katılımının sağlanamaması ve planın sahiplenilmemesi uygulamada karşılaşılan genel sorunlardandır (Pindur, 1992: 107). Stratejik planı uygulama, sürecin değişimini

gerçekleştirecek olması nedeniyle, hazırlamaktan daha zordur (Bryson-Roering, 1988: 1001). Üst yöneticinin sürece liderlik yapması hem hazırlık, hem de uygulama aşamalarında direnci yok ederek, katılımcılık ve sahiplenmeyi sağlayacak kısaca, başta planın uygulanabilirliği olmak üzere, oluşacak önemli sorunları çözebilecektir. Unutulmamalıdır ki, stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarında yöneticinin kilit rolünün büyük önemi vardır ve kamu kurumlarının stratejik planlama çalışmaları yöneticinin liderliğine göre biçimlenir.

Çizelge 15. Çalışmaların Üst Yönetici Tarafından Desteklenmesinin Çalışanların Katılımının Sağlanma Durumuna Göre Dağılımı

YÖNETİMİN DESTEĞİ		Stratejik planlama çalışmalarına her düzeyde çalışanın katılımı sağlanmıştır			TOPLAM
		Katılanlar	Kısmen katılanlar	Katılmayanlar	
Stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından desteklenmiştir.	Katılanlar	47 51,6 94,0	18 19,8 85,7	26 28,6 74,3	91 100,0 85,9
	Kısmen katılanlar	3 37,5 6,0	2 25,0 9,5	3 37,5 8,6	8 100,0 7,5
	Katılmayanlar		1 14,3 4,8	6 85,7 17,1	7 100,0 6,6
TOPLAM		50 47,2 100,0	21 19,8 100,0	35 33,0 100,0	106 100,0 100,0

SD:4; X^2 :10.545; Asymp. Sig (2-sided):0.032

Son olarak, üst yönetici desteğinin planlama ekibi üyelerinin gönüllü katılımları üzerinde olumlu etki yarattığı uygulamalardan gözlemlendiği için, aralarındaki ilişki test edilmiştir. Üst yönetici desteği ile ekip üyelerinin gönüllü katılımları arasında ki-kare analizine göre istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır ($X^2=15.274$; $SD=4$). Stratejik planlama ekip üyelerinin gönüllü katıldıklarını açıklayan belediyelerin %92'si, üst yönetici tarafından destek sağlandığını belirtmişlerdir. Planlama çalışmaları üst yönetici tarafından desteklenmeyen belediyelerin %71,4'ünde ise ekip üyelerinin gönüllü katılımı gerçekleşmemiştir (Çizelge 16). Başka bir deyişle, bu belediyeler stratejik planlama sürecinin en önemli iki gerekliliğini yerine getirmeden plan hazırlamışlardır. Üst yönetimin destek vermediği ve çalışanların gönüllü olarak yer almadıkları bir ekiple hazırlanan planların amacına ulaşması da beklenmemelidir. Bu nedenle, üst yöneticilerin sürecin başarısındaki kritik rolün kendilerinin desteği ve kararlılığı olduğunu (Fernandez - Rainey, 2006: 171) dikkate almaları, hazırlanacak planları zorunluluk olarak görmeyip kaynakların etkili kullanımını, doğru kararlar

verilmesini ve kaliteli hizmet sunumunu sağlayan bir değişim aracı olarak değerlendirmeleri gerekmektedir.

Kılavuza göre ekip üyeleri stratejik planlama çalışmalarına yeterli zaman ayırabilmelidir (DPT, 2007: 12). Uygulamalar dikkate alındığında bu gerekliliğin, ekipte yer alan kişi sayısı ve ekibe gönüllü katılım gibi pek çok faktörden etkilendiği söylenebilir. Dolayısıyla, ekip üyelerinin çalışmalar için yeterli zaman

Çizelge 16. Çalışmaların Üst Yönetici Tarafından Desteklenmesinin Ekip Üyelerinin Gönüllü Katılım Durumlarına Göre Dağılımı

YÖNETİMİN DESTEĞİ		GÖNÜLLÜLÜK			Stratejik planlama ekip üyeleri ekibe gönüllü olarak katılmışlardır.			TOPLAM
		Katılanlar	Kısmen katılanlar	Katılmayanlar				
Stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından desteklenmiştir.	Katılanlar	57 62,6 92,0	20 22,0 87,0	14 15,4 66,7	91 100,0 85,9			
	Kısmen katılanlar	5 62,5 8,0	1 12,5 4,3	2 25,0 9,5	8 100,0 7,5			
	Katılmayanlar		2 28,6 8,7	5 71,4 23,8	7 100,0 6,6			
TOPLAM		62 58,5 100,0	23 21,7 100,0	21 19,8 100,0	106 100,0 100,0			

SD:4; χ^2 :15.274; Asymp. Sig (2-sided):0.004

ayırabilme durumları ile ekipteki kişi sayısı arasındaki ilişki ki-kare analizi ile test edilmiş ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır (χ^2 =15.933; SD=6). En dikkat çeken bulgu, stratejik planlama ekipleri 16 kişiden fazla olan belediyelerin %95,2'sinde ekip üyelerinin çalışmalar için yeterli zaman ayırmış olmasıdır (Çizelge 17). “Ekip üyeleri çalışmalar için yeterli zaman ayırmıştır” ifadesine katılan belediyelerin oranının %34,4, kısmen katılanların oranının ise %55,2 olması, üst yönetimin desteği ve katılımcılıkla ilgili anket bulgularıyla da paralellik göstermektedir.

Çizelge 17. Ekip Üyelerinin Çalışmalara Yeterli Zaman Ayırmalarının Ekipteki Kişi Sayısına Göre Dağılımı

ZAMAN		Kişi	1–5 kişi	6–10 kişi	11–15 kişi	16 kişi ve yukarısı	TOPLAM
Stratejik planlama ekip üyeleri çalışmalar için yeterli zaman ayırmıştır.	Katılanlar	15 25,0 55,6	14 23,3 43,8	11 18,3 68,8	20 33,4 95,2	60 100,0 34,4	
	Kısmen katılanlar	6 30,0 22,2	11 55,0 34,4	3 15,0 18,7		20 100,0 55,2	
	Katılmayanlar	6 37,5 22,2	7 43,8 21,8	2 12,5 12,5	1 6,2 4,8	16 100,0 10,4	
TOPLAM		27 28,1 100,0	32 33,3 100,0	16 16,7 100,0	21 21,9 100,0	96 100,0 100,0	

SD:6; χ^2 :15.933; Asymp. Sig (2-sided):0.014

Ekip üyelerinin çalışmalar için yeterli zaman ayırabilmeleri ile ekibe gönüllü olarak katılmaları arasındaki ilişki ki-kare analizi ile test edilmiş ve aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır ($X^2=19.522$; $SD=4$). Ekip üyelerinin gönüllü olarak katıldıklarını belirten belediyelerin %75,8’inde üyelerin çalışmalar için yeterli zaman ayırdıkları görülmektedir (Çizelge 18). Bu verilere dayanarak belediyelere, stratejik planlama ekibi oluştururken bu ilişkinin önemini dikkate almaları ve bu iki temel gerekliliğin birbiri üzerindeki sinerjik etkisinden yararlanmaları önerilebilir.

Çizelge 18. Ekip Üyelerinin Çalışmalar İçin Yeterli Zaman Ayırmalarının Ekibe Gönüllü Katılmalarına Göre Dağılımı

GÖNÜLLÜLÜK ZAMAN AYIRMA		Stratejik planlama ekip üyeleri ekibe gönüllü olarak katılmışlardır.			TOPLAM
		Katılanlar	Kısmen katılanlar	Katılmayanlar	
Stratejik planlama ekip üyeleri çalışmalar için yeterli zaman ayırmıştır.	Katılanlar	47 73,4 75,8	11 17,2 47,8	6 9,4 28,6	64 100,0 60,4
	Kısmen katılanlar	8 36,4 12,9	8 36,4 34,8	6 27,2 28,6	22 100,0 20,7
	Katılmayanlar	7 35,0 11,3	4 20,0 17,4	9 45,0 42,8	20 100,0 18,9
TOPLAM		62 58,5 100,0	23 21,7 100,0	21 19,8 100,0	106 100,0 100,0

SD:4; X^2 :19.522; Asymp. Sig (2-sided):0.001

Hazırlık Sonrasındaki Gerekliliklere İlişkin Bulgular

Hatırlanacağı üzere Çizelge 13’te, ilgili mevzuatta belediyelerce yerine getirilmesi beklenen gereklilikler bağlamında, plan-bütçe ilişkisi ile performans programı ve faaliyet raporu hazırlama durumları da incelenmiş ve

- %71,7’sinde planların bütçe ile ilişkisinin kurulduğu,
- %79,2’sinde performans programının hazırlandığı,
- %96,2’sinde faaliyet raporunun hazırlandığı

belirlenmiştir.

Bu veriler, belediyelerin dörtte birinden fazlasının plan-bütçe ilişkisini kurmadıklarını ve planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programlarını hazırlamadıklarını kısaca, stratejik plan hazırlama sürecinin son aşamasındaki yükümlülükleri yerine getirmediğini açıklamaktadır. Buna

karşın belediyelerin tamamına yakını faaliyet raporu hazırladıklarını belirtmişlerdir.

KMYKK, Belediye Kanunu ve Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programının stratejik planlara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu noktada, stratejik plan-bütçe ilişkisinin kurulmuş olması önemlidir. Buna dayanarak, planın bütçeyle ilişkisinin kurulma durumu ile performans programı hazırlama arasındaki ilişki araştırılmıştır. Yapılan ki-kare analizine göre aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmıştır ($X^2=9.553$; $SD=2$). Stratejik plan-bütçe ilişkisini kurduklarını belirten belediyelerin %86,8'inin performans programı hazırlayan belediyeler olduğu görülmektedir (Çizelge 19).

Çizelge 19. Stratejik Planın Bütçeyle İlişkisinin Kurulmasının Performans Programı Hazırlanma Durumuna Göre Dağılımı

PERFORMANS PROGRAMI BÜTÇE PLAN İLİŞKİSİ		Belediyenin performans programını hazırladık		TOPLAM
		Katılanlar	Katılmayanlar	
Stratejik planımızın bütçe ile ilişkisini kurduk	Katılanlar	66 86,8 78,6	10 13,2 45,4	76 100,0 71,7
	Kısmen katılanlar	8 57,1 9,5	6 42,9 27,3	14 100,0 13,2
	Katılmayanlar	10 62,5 11,9	6 37,5 27,3	16 100,0 15,1
TOPLAM		84 79,2 100,0	22 20,8 100,0	106 100,0 100,0

SD:2; $X^2:9.553$; Asymp. Sig (2-sided):0.008

KMYKK'nın 41. maddesine göre, üst yöneticilerin her yıl faaliyet raporu hazırlaması ve idare faaliyet raporunu kamuoyuna açıklaması gerekmektedir. Çizelge 13'den hatırlanacağı üzere, belediyelerin %96,2'si faaliyet raporu hazırladıklarını belirtmişlerdir. Araştırmanın bu bulgusu, DPT'nin (2006: 19) stratejik plan hazırlama zorunluluğunda olan kamu kurumları üzerinde gerçekleştirdiği Stratejik Yönetim Araştırmasında belirlediği “kurumların %86,2'si faaliyet raporu hazırlamaktadırlar” bulgusu ile paralellik göstermektedir. Faaliyet raporlarının hazırlanmasında o yıla ait performans programı temel alınmaktadır. Bu nedenle, faaliyet raporu hazırlama ile performans programı hazırlama arasındaki ilişki araştırılmış ve elde edilen bulgular Çizelge 20'de özetlenmiştir. Çizelgenin en önemli bulgusu, performans programı hazırlayan belediyelerin % 98,8'inin, faaliyet raporu hazırlayan

belediyeler olmasıdır. Aralarındaki ilişki ki-kare analizine göre istatistiksel olarak da anlamlı bulunmuştur ($X^2=7.437$; $SD=1$).

Çizelge 20. Faaliyet Raporu Hazırlanmasının Performans Programı Hazırlanma Durumuna Göre Dağılımı

PERFORMANS PROGRAMI FAALİYET RAPORU		Belediyenin performans programını hazırladık		TOPLAM
		Katılanlar	Katılmayanlar	
Belediyenin faaliyet raporunu hazırladık	Katılanlar	83 81,4 98,8	19 18,6 86,4	102 100,0 96,2
	Katılmayanlar	1 25,0 1,2	3 75,0 13,6	4 100,0 3,8
TOPLAM		84 79,2 100,0	22 20,8 100,0	106 100,0 100,0

SD:1; $X^2:7.437$; Asymp. Sig (2-sided):0.006

Sonuç

Nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerin stratejik planlarını hazırlarken uymaları gereken hususlar; KMYKK, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, DPT'nin hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzu ile Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte yer almaktadır. Söz konusu zorunluluklara ne derece uyulduğunu ortaya koymak amacıyla yapılan bu araştırmadan, aşağıda özetlenen önemli bulgular elde edilmiştir.

1. Ankete katılan belediyelerin tamamı, stratejik plan hazırladıklarını belirtmişlerdir. Stratejik planların %52,8'i üç yıllık, %33,1'i dört yıllık, %13,2'si ise beş yıllık olarak hazırlanmıştır. Stratejik planlar belediyelerin %84,9'unda 2006 yılında, %12,3'ünde 2007'de, %2,8'inde ise 2005 yılında meclisleri tarafından onaylanmıştır. Belediyelerin dörtte üçünden fazlası planlarını İçişleri Bakanlığı ve DPT'ye göndermişlerdir.
2. Belediyelerin tamamı veya tamamına yakınının stratejik planları; misyon, vizyon, amaç, hedef, durum analizi ile faaliyet ve projeleri içermektedir. Stratejik planlarda yer almayan unsurların başında ise, tahmini maliyet tablosu (%70,8), performans göstergeleri (%34,9), iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama (%32,1) ile stratejiler (%21,7) gelmektedir. Stratejik planlamanın etkili olarak uygulanabilmesi için planların bütçe ile ilişkisinin kurulması ve performans ölçümünün yapılması gerekmektedir. Bu noktada, belediyelerin plandan

sağlayacakları yararı artırmak için yeni hazırlayacakları planlarda sürecin en önemli aşamalarını oluşturan maliyetlendirme ile performans göstergelerinin belirlenmesine gereken önemi vermeleri, hatta performans ölçüm sistemi oluşturmaları önerilebilir. Belediyelerin üçte birinin stratejik planında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmaması dikkate alınarak, belediyelerin iç ve dış katılımcılığı sağlamak için çaba göstermeleri ve belediye yöneticilerinin kurumlarında katılımcılık kültürünü yerleştirmek için çalışmalar yapmaları gerektiği söylenebilir. Belediyelerin beşte birinin, planların uygulama boyutunu oluşturan stratejileri şimdiye kadar belirlemediklerini açıklamış olmaları önemli bir eksikliği yansıtmaktadır. Dolayısıyla, belediyeler yeni hazırlayacakları planlarda amaçlara ulaşmayı sağlayacak olan ve sürecin en önemli parçasını oluşturan stratejilere kesinlikle yer vermelidirler.

3. Maliyet tablosunun planlarda yer alması ile bütçe-plan ilişkisinin kurulması; iç ve dış katılımcılığın sağlanması ile belediye hizmetlerinden etkilenen tüm tarafların görüşlerinin plana yansıtılması; üst yöneticinin stratejik planlama çalışmalarını desteklemesi ile 1) tüm ana hizmet birimlerinin planlama ekibinde yer alması, 2) her düzeyde çalışanın katılımının sağlanması ve 3) ekip üyelerinin gönüllü katılımları; ekip üyelerinin çalışmalara yeterli zaman ayırmaları ile 1) ekipteki kişi sayısı ve 2) ekibe gönüllü katılım; plan-bütçe ilişkisinin kurulması ile 1) performans programı ve 2) faaliyet raporu hazırlanması arasındaki ilişki ki-kare analizi ile test edilmiş ve istatistiksel olarak anlamlı bir bağlantının olduğu saptanmıştır.
4. Araştırmanın bulguları; belediyelerin tümünün, stratejik planın temel unsurlarının pek çoğunu içeren bir belge hazırlamış olduklarını, hazırlık aşaması ve sonrasındaki gerekliliklere çoğunlukla uyduklarını ve bu süreçte kendilerini pek çok konuda yeterli bulduklarını ifade ettiklerini göstermektedir. Belediyelerin, Türk kamu yönetiminde ilk kez uygulanan bir yönetim tekniği olması nedeniyle başta stratejik planlama ve stratejik yönetim sürecinin temel kavramları ve mantığı olmak üzere planın nasıl hazırlanacağını, ne amaçla yapılacağını, belediyelere ne sağlayacağını bilmeden, yeterli hazırlıkları olmadan, bir geçiş planı yapılmadan, pilot belediyenin çalışmaları bitmeden ve kısa bir süre içinde stratejik plan hazırlamak zorunda kaldıkları dikkate alındığında, gerçekleştirdikleri çalışmalar başlangıç için olumlu sayılabilir. Ancak, sürecin örgütsel yapı ve örgütsel kültürün değişimiyle ilgili boyutlarında, başta her düzeyden çalışanın katılımı, gönüllülük, çalışmaları ve planı sahiplenme ile yöneticilerin süreci stratejik planlama yazınında belirtilen kapsam ve

nitelikte sahiplenmeleri ve sürece liderlik yapmaları olmak üzere bazı önemli eksiklikler vardır. Esasen bunlar stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulandığı başka ülkelerde de yaşanan temel sorunlardır.

5. Türkiye stratejik planlama uygulamalarının henüz başlangıç aşamasındadır. Kamu yönetiminde konu hakkında farkındalık oluşmuş; ancak, bu yönetim anlayışı bugüne kadar yeterli düzeyde yerleşmemiştir. Bundan sonra hazırlanacak planlarda, ilk planlarda yaşanan olumsuzluklar ve yetersizliklerden ders çıkarılabilmeli ve stratejik planın yalnızca yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi için hazırlanan bir belge olmadığı bilinmelidir. Stratejik planlamayı esas itibarıyla kurumsal değişim için yararlanılabilecek bir yönetim tekniği olarak kabul eden ve sürece liderlik yapan yöneticilerle daha başarılı olunabileceği düşünülmektedir. Stratejik planlamanın uzun vadeli bir süreç olduğu ve kamu yönetimi kültüründe değişimi gerektirdiği göz önüne alınırsa, sürecin her aşamada başarılı bir liderlik anlayışıyla ve kararlılıkla yönetilmesi durumunda kurumsal katılım, ilgi ve sahiplenmenin de zaman içerisinde artacağı beklenebilir.

Kaynakça

- Abels, Michael (1989), "Strategic Planning", *Public Administration Review*, Vol. 49, No:3, May/June, s. 294-295.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı), RG: 23.07.2004, 25531.
- Belediye Kanunu (5393 sayılı), RG: 13.07.2005, 25874.
- Berry, Frances S. (2007), "Strategic Planning as a Tool for Managing Organizational Change", *International Journal of Public Administration*, Vol. 30, s. 331-346.
- Berry, Frances S. - Wechsler, Barton (1995), "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey", *Public Administration Review*, Vol. 55, No 2, March/April, s. 159-168.
- Bingöl, Nahit (2006), "Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama", Aktan, Coşkun Can (Ed), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 193-204.
- Bryson, John.M. – Roering, William D. (1988), "Initiation of Strategic Planning by Governments", *Public Administration Review*, Vol. 48, No 6 , s. 995-1004.
- Çetin, Sefa (2007), "Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye'deki İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi, Adana.
- DPT (2003), *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT Yayınları, Ankara
- DPT (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT Yayınları, Ankara
- DPT (2006), *Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu*, DPT, Ankara

- Erkan, Volkan (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT Yayınları, Ankara.
- Fernandez, Sergio - Rainey, Hall G (2006), "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, March/April, s. 168-176.
- Flynn, Norman - Talbot, Colin (1996), "Strategy and Strategists in UK Local Governments", *Journal of Management Development*, Vol. 15, No 2, s. 24-37.
- Gordon, Gerald (2005), "From Vision to Implementation and Evaluation: The Changing State of Strategic Planning", *Public Management*, September, s. 26-28.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24.12.2003, 25326.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG: 26.05.2006, 26179.
- Kissler, Gerald R. - Fore, Karmen N. - Jacobson, Willow S.- Kittredge, William P.- Steward, Scott L. (1998), "State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience", *Public Administration Review*, Vol. 58, No 4, July/August, s. 353-359.
- Pindur, Wolfgang (1992), "Public Sector Strategic Planning for the year 2000", *Journal of Strategic Change*, Vol. 1, April, s. 101-117.
- Plant, Thomas (2006), "Public Sector Strategic Planning: An Emergent Approach" *Performance Improvement*, Vol. 45, No 5, May/June, s. 5-6.
- Poister, Theodore H. - Streib, Gregory (1999), "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice", *Public Administration Review*, Vol. 59, No 4, July/August, s. 325-335.
- Poister, Theodore H. - Streib, Gregory (2005), "Elements of Strategic Planning in Municipal Government: Status After Two Decades", *Public Administration Review*, Vol. 65, No 1, January/February, s. 45-56.
- Songür, Neşe (2007), "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", *Yerel Yönetimlerde Yatırım Planlaması ve Hizmet Sunumu* içinde, TODAİE Yayın no: 338, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın no: 23, Ankara.
- Songür, Neşe (2008), "Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma", *1.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya.