



Bingöl Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Bingöl University
Journal of Economics and Administrative Sciences

Cilt/Volume: 9, Sayı/Issue: 1
Yıl/Year: 2025, s. 11-29
DOI: 10.33399/biibfad.1518864
ISSN: 2651-3234/E-ISSN: 2651-3307
Bingöl/Türkiye

Makale Bilgisi /Article Info
Geliş/Received: 19/07/2024 **Kabul/ Accepted:** 23/12/2024
Makale Türü: Araştırma Makalesi



Stratejik Plan Bağlamında Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik: İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri Örneği

Transparency and Accountability in the Context of Strategic Planning: The Case of İstanbul, Ankara and İzmir Metropolitan Municipalities

İbrahim Halil GÜZEL*
Mesut SOYALIN**

Öz

Yönetim alanında yaşanan değişim ve gelişim süreci sadece özel sektörle sınırlı kalmayıp kamu sektöründe de geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile birlikte önceleri özel sektörde uygulama alanı bulan çok sayıda yönetim şekli kamu kurumlarında da uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni yönetim biçimlerinden birisi de stratejik yönetimdir. Stratejik yönetim, stratejik plan, misyon ifadeleri, vizyon beyanı ve temel değerler gibi kamu kurumları açısından yeni sayılabilecek uygulamaları içermektedir. Bu çalışma İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarının şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde incelemeyi amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda nitel araştırma yöntemi ile üç büyükşehir belediyesinin (İstanbul, İzmir and Ankara) stratejik plan ve faaliyet raporları doküman analizi tekniğiyle incelenmiştir. Stratejik planlarda yer alan performans göstergelerinden hareket edilerek, yıllık faaliyet raporları karşılaştırmalı bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Yapılan analizler sonucunda şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında belediyelerin hazırladıkları stratejik planlarda yer alan göstergelerin takip edilmesinde ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde önemli eksiklikler tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yeni kamu işletmeciliği, stratejik plan, performans göstergeleri

JEL Kodları: R5

Abstract

The change and development process in the field of management is not limited only to the private sector, but has also found a wide application area in the public sector. With the new public management approach, many management styles that were previously applied in the private sector have begun to be applied in public institutions. One of these new management forms is strategic management. Strategic management includes practices that can be considered new within the scope of public rules such as strategic plan, mission statements, vision declarations and core values. This study aims to analyze the strategic plans of İstanbul, Ankara and İzmir Metropolitan Municipalities within the framework of transparency and accountability principles. For this purpose, the strategic plans and annual reports of three metropolitan municipalities (İstanbul, İzmir and Ankara) were evaluation with the document analysis technique. Performance indicators included in strategic plans are moved and annual activity reports are subjected to comparative analysis. As a result of the analysis, significant deficiencies were identified in the monitoring of the indicators included in the strategic plans prepared by the municipalities in the context of transparency and accountability and in informing the public.

* Dr. Öğr. Üyesi, Siirt Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ibrahimguzel44@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2671-7635>

** Dr. Öğr. Üyesi, Siirt Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, mesut.soyalin@siirt.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1475-0905>

Keywords: New public management, strategic plan, performance indicators

JEL Codes: R5

1. GİRİŞ

Stratejik yönetim yaklaşımı, ilk olarak özel sektörde uygulanmaya başlanmış ve başarılı sonuçlar vermesi neticesinde kamu sektöründe de kabul görmüştür. Özellikle 1980'lerden itibaren kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecinde, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş süreci ile birlikte, stratejik yönetim kamu sektöründe önemli bir unsur haline gelmiştir. Kamu kurumları açısından stratejik yönetimin önem taşımasının birçok nedeni bulunmaktadır. Kamu kurumlarının etkin ve verimli yönetilmek istenmesi, kaynakların düzgün kullanımı ve kurumların kapasitelerini artırmak istemeleri bu nedenlerden öne çıkanlarıdır. Uluslararası alanda kamu yönetimi bağlamında yaşanan gelişmeler, Türkiye'yi de yakından etkilemiş ve yeni kamu yönetimi yaklaşımını hayata geçirecek düzenlemelere, hazırlanan programlarda ve yasal düzenlemelerde yer vermeye başlanmıştır. Stratejik yönetim yaklaşımının önemli araçlarından biri olan stratejik plan ile kurumlar, geleceğe yönelik hedefler koyabilmekte, bu hedefler doğrultusunda politikalarını belirleyebilmektedirler. Kamu kurumları açısından stratejik planın ne derece önem taşıdığı, yapılan yasal düzenlemelerden anlaşılmaktadır. Bununla birlikte stratejik planların hazırlanması, hedeflerin ve göstergelerin belirlenmesi yeterli olmamakta, bu hedeflerin gerçekleşmesi ve paylaşılması da aynı derecede önem taşımaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile birlikte kamu kurumlarının politikalarını planlı bir şekilde yapmaları gerektiği genel kabul görmektedir. Plan kapsamında, konulan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının, kamuoyu ile paylaşılması, hesap verebilirlik, şeffaflık kapsamında önem taşımaktadır. Stratejik yönetim yaklaşımı ile hazırlanan stratejik planlarda, hedeflerin ve gerçekleştirmelerin açık bir şekilde belirlenmesi ve paylaşılması, hesap verme ve şeffaflığının sağlanmasında kamu kurumlarına yardımcı olacaktır. Belediye kanununun yürürlüğe girmesiyle nüfusu 50.000'i aşan yerlerde belediyelerin stratejik plan hazırlaması zorunlu hale getirilmiştir. Çalışma kapsamında, İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planları incelenmiş ve stratejik planda yer alan performans göstergelerinin, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun bir şekilde kamuoyu ile paylaşılıp paylaşılmadığı araştırılmıştır.

2. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ BAĞLAMINDA ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Yeni kamu işletmeciliği konusunu ele alan araştırmalarda en çok vurgulanan kavramların şeffaflık ve hesap verebilirlik olduğu ifade edilebilir. Hesap verebilirlik; bir kişi veya grubun yapmış olduğu eylem veya faaliyetlerle ilgili başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması şeklinde tanımlanmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011; Kesim, 2013). Hesap verebilirlik, hesap soranın hakları ile hesap verenin zorunlulukları arasındaki ilişkidir. Hesap verenler için açıklama yapmak ve bilgi vermek bir zorunluluktur (Gülener ve Biricikoğlu, 2016). Hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını, yolsuzlukların azaltılmasını ve kamu yönetimine güvenin artmasını sağlamaktadır. Yeni kamu işletmeciliğinde hesap verebilirlik ve şeffaflık anlayışının gelişmesi yönetimin temel unsuru olarak kabul edilmeye başlanmıştır. 1980'lerden sonra hesap verebilirlik alanında yaşanan gelişmeler sadece vatandaşların devlete değil devletin de vatandaşlara hesap vermesini gündeme getirmiştir (Tutar ve Altonöz, 2017). Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin üç temel işlevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, ikincisi suiistimalin önlenmesi ve son olarak da etkinliğin artırılmasıdır (Bovens, 2007).

Şeffaflık ise kararların kurallar ve düzenlemelere uygun olarak alınması ve uygulanması, alınan kararlardan etkilenecek bireylerin bilgiye erişimine olanak sağlanması ve bu bilgilerin anlamlı ve somut olması şeklinde tanımlanmaktadır (Özakıncı ve Sadioğlu, 2022; Taş vd., 2024). Şeffaflık, yönetimin yapı ve işleyişinin düzenlenmesinde çeşitli fırsatlar sunmaktadır. Sürekli izlendiğinin farkında olan bir yönetim, mevcut işleyişini iyileştirmeye çalışacaktır. Ayrıca şeffaf bir yönetim anlayışıyla toplum ve yönetim arasındaki mesafeyi azaltacak ilişkilerin geliştirilmesine katkı sağlanacaktır. Şeffaflık ayrıca kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde vatandaş aktif hale getirerek güçlü bir demokrasinin oluşumuna katkı sağlayacaktır (Eken, 2005). Şeffaflık, demokratik yönetim anlayışının egemen kılınması ve devlet ile vatandaş arasındaki güvenin kurulmasını sağlamakla birlikte kamu yönetiminin verimliliğini olumsuz yönde etkileyen yolsuzluk, yozlaşmaya da engel olmaktadır. Şeffaflık devletin hesap vermesini sağlayan hatta devleti hesap vermeye zorlayan mekanizmalardan birisidir. Şeffaflık ilkesi, devletin amaçlarının açıklanması, bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak politikaların belirlenmesini gerektirmektedir. Şeffaf bir yönetim için kamuoyuna, objektif, açık ve güvenilir bilgilerin sunulması önem taşımaktadır (Akpınar, 2011). Kamu yönetiminde şeffaflık, devletlerin hedefleri ile bu hedeflere ulaşmak için izledikleri politikaların çıktılarının kamuoyunun erişimine açık olmasını ifade etmektedir. Devletlerin faaliyetleri ile ilgili bilgilerin işlenmesi ve analiz yapılmaya uygun hale getirilmesi şeffaflığın önemli bir unsurudur (Karakaş, 2005). Şeffaflık, idarenin politika oluşturma süreci hakkında kamuoyuna bilgilerin açık bir şekilde açıklanmasıdır. Bu bilgiler sağlanırken bazı unsurları taşıması gerekmektedir. Bu unsurlar; netlik, güvenilirlik, dönersellik, zamanında açıklanması, alaka düzeyi (raporların, vatandaş veya yasama organın ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde olması) ve açıklıktır (IMF, 2018). Hesap verebilirlik ve şeffaflığın genel olarak birbirlerini tamamlayan kavramlar oldukları ifade edilebilir. Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği, kurum ve kuruluşlara stratejik amaç ve hedefleri belirleme sürecinde ve bu amaç ve hedeflere ulaştıracak faaliyetleri gerçekleştirirken şeffaflığın sağlanmasını ve hesap verebilirliği zemin hazırlamasını zorunlu kılmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliğinin temel amaç ve özellikleri literatürdeki tartışmalar dikkate alındığında şu şekilde özetlenebilir;

- Üst düzey bürokratların rollerini, sorumluluklarını, hizmet kültürünü, onları hükümet politikalarına karşı daha duyarlı olacak şekilde değiştirmek (siyaset-yönetim kaynaşması)
- Piyasa benzeri mekanizmalar kullanılarak, kamu kesiminde rekabeti özendirmek ve kamusal işlemlere işletme mantığını kazandırmak, devletin küçültülmesi ve piyasanın egemen kılınması politikasına uygun olarak hizmet sunma şeklini iç ve dış rekabete açmak
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsemek, amaçların belirlenerek kurala yönelik bir yönetim tarzından amaca yönelik bir yönetim tarzına geçmek
- Önceden belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmak ve kamu örgütlerindeki hiyerarşiyi azaltmak
- Kamu kuruluşlarının yapılarını daha esnek ve işleyişlerini daha şeffaf hale getirmek daha sorumlu ve hesap verebilir kılmak (Ömürgönülşen, 2014).

1980'li ve 1990'lı yıllarda, gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğu kamu yönetimi açısından önemli değişim ve dönüşüm süreçlerine tanıklık etmiştir. Bürokratik, katı ve hiyerarşik kamu yönetimi, esnek, piyasa temelli kamu yönetimine dönüşmeye başlamıştır. Bu gelişme, yönetim şeklinde basit bir gelişme olarak kalmayarak klasik kamu yönetiminde önemli bir paradigma

değişimi olarak kabul edilmiştir. Yeni yönetim yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi anlayışı arasında önemli bir yer tutmaktadır. Bu yeni yaklaşım; değerleri, normları, teknikleri ve kamu sektörü yönetimine yönelik yönetim uygulamalarını içermektedir (Ömürgönülşen, 1997). Bu yönetim uygulamalarından biri de stratejik yönetimdir. Stratejik yönetim, bir şirketin veya kuruluşun üst yönetimi tarafından sahip olunan kaynaklar göz önünde bulundurularak iç ve dış çevrenin değerlendirildiği, bu değerlendirmeler doğrultusunda uzun dönemli strateji ve politikaların belirlendiği bir süreç olarak tanımlanmaktadır (David vd., 2020). Bu bağlamda stratejik yönetim kuruluşların rekabet ettiği çevrede başarılı olabilmelerini sağlayacak uzun dönemli amaç, hedef ve stratejileri tanımlamasını ve izlemesini ifade etmektedir. Stratejik planlama, stratejik yönetim içinde yer alan araçlardan biridir. Stratejik yönetim kavramı henüz ortaya çıkmadan bile stratejik planlama kurumlar için önem taşımaktaydı (Ülgen ve Mirze, 2020:13). Strateji esasında, hedeflenen, arzulanan neticeye varmayı amaçladığından dolayı “plan” olarak da kabul görmektedir. Ancak plandan farklılıkları bulunmaktadır. Plana göre daha dinamik ve hareketli olan strateji, kurumların ulaşmak istedikleri amaçları etkilemekle kalmayıp aynı zamanda rakiplerin yaptıklarını da dikkatle izlenmesini gerektirmektedir (Ülgen ve Mirze, 2020).

3. STRATEJİK PLAN

Stratejik planlama, bir bütün olarak kuruluşların uzun vadeli bakış açısını ele alarak belirli bir amaç veya hedefe etkili bir şekilde ulaşmak için yapılandırılmış bir plan geliştirmeyi ifade etmektedir (Kumpf, 2004). Stratejik plan aynı zamanda kuruluşların güçlü yönleri ve fırsatları değerlendirerek maksimum performansa ulaştıracak kurumsal karar alma süreçlerine rehberlik etmektedir (Keller, 1990). Welsh (2005), stratejik planlamanın organizasyonların örgütsel hedefler ile sürekli değişen çevre arasında uyum yaratmasına yardımcı olan en yaygın ve önemli yönetim faaliyetlerinden biri olduğunu ifade etmiştir. Bu yönüyle stratejik planlama süreci, kuruluşların başarıya ulaşmak için kuruluş ile çevresi arasındaki en uygun bağlantıyı belirlemelerine yardımcı olmaktadır. Keller (1990) ise stratejik planlamanın, örgütleri mevcut durumdan gelecekteki bir yöne taşıyan süreç olduğunu ifade etmiştir. Stratejik planın temel amacı, kurumun yönetim faaliyetlerine yön vermek ve aynı zamanda kurum içindeki ve dışındaki insanlarla iletişim kurmanın bir yolunu sunmaktır. Bu bağlamda stratejik plan, açıkça belirlenmiş hedeflerle çalışanlara ortak bir amaç ve motivasyon duygusu vermektedir. Çalışanlar bu sayede yapmış oldukları eylem ve çalışmaların kurum başarısına ne derecede katkı sağladıklarını görebilmektedirler.

Moyer (1982) stratejik planlamayı, kuruluşlar tarafından ele alınması gereken temel değerleri ve ihtiyaçları belirleyen, ulaşılacak amaç ve hedeflerin kalıplarını belirleyen ve bunlara ulaşmak için önemli yönergeler ve prosedürler belirleyen karar verme süreci olarak tanımlamıştır. Stratejik plan misyon, vizyon ve temel değerler gibi önemli bileşenlere sahiptir. Stratejik planın temel bir unsuru olan misyon ifadesi kurumun ne yaptığının ve kurum faaliyetlerinden kimlerin yararlanması gerektiğinin bir tanımını da içerecek şekilde kuruluşun amacını ortaya koyar. Bir kuruluşun gelecekte nerede olmak istediği sorusuna yanıt veren vizyon ise kurumun uzun dönemde neler yapacağını gösteren güçlü bir ifadedir (Allison ve Kaye, 2005). Vizyon ve misyon birlikte stratejik planın temelini oluşturmaktadır. Bütün plan, bu iki kavram üzerine inşa edilmektedir. Stratejik planda önemli bir diğer kısım, temel değerlerdir. Temel değerler, kurumun sahip olduğu ilkeleri, yönetim şeklini, davranış biçimlerini ifade etmektedir. Kurumun alacağı kararlarda, stratejilerini belirlerken temel değerler de önem taşımaktadır (Güler, 2023).

3.1. Hukuki Düzenlemelerde Stratejik Plan

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu yönetiminde yeni bir dönem başlamıştır. Kanunun yürürlüğe girmesi sadece mali yönetim alanında köklü değişiklikler getirmemiş aynı zamanda kamu kurumlarına stratejik plan yapma zorunluluğu da getirmiştir. Kanunun farklı maddelerinde stratejik plan ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bunlardan bazıları;

“Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması” (5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m7).

“Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar” (5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m9).

5018 Sayılı kanun dışında, 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunlarında da stratejik planlama ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

“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 yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.” (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m41).

“İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.” (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, m7).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları İle Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, belediyeler tarafından hazırlanacak stratejik plan ve performans programlarının hazırlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi, hangi zaman dilimlerinde meclise sunulacağı, kesinleştikten sonra hangi kurumlarda paylaşılacağına yönelik düzenlemelere yer verilmektedir.

“Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından il özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine, mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayında birlik başkanı tarafından birlik meclisine sunulur. İl özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı sonuna, belediyeler ile mahallî idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır ve ilgili idarenin internet sitesinde yayımlanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içerisinde elektronik ortamda Başkanlığa, Sayıştaya ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.” (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları İle Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.25).

Stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bütün belediyeler için değil, nüfusu 50.000'i aşan belediyeler açısından zorunlu tutulmuştur. Yapılan düzenlemeler incelendiği zaman, stratejik planın belediyeler için önemli birer belge haline geldiği görülmektedir. Özellikle seçimden sonraki altı ay içinde hazırlanıp, meclisten onay alma zorunluluğu kanunun stratejik plana

verdiği önemi göstermektedir. Belediyelerden politikalarını, hedeflerini, önceliklerini, stratejik plan ile kamuoyuyla şeffaf bir şekilde paylaşmaları beklenmektedir.

3.2. Belediyelerde Stratejik Plan

Yönetim alanında yaşanan değişim ve gelişim süreci sadece kar amaçlı kuruluşları değil aynı zamanda kamu sektörünü de önemli ölçüde etkilemiştir. Özel sektörde uygulanıp başarılı sonuçlar alınan birçok yönetim tekniği, ilerleyen yıllarda kamu sektörünün de ilgisini çekmiş ve kamu sektöründe uygulanmaya çalışılmıştır. Stratejik yönetim kapsamında önemli araçlardan biri olan stratejik planlama, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır. Stratejik planın gerekliliği ve önemi yasal düzenlemelerde sıklıkla kendine yer bulmuştur. Stratejik plan sadece merkezi yönetimin değil, yerel yönetimlerin de hedeflerine ulaşması için önemli bir araç haline gelmiştir. Belediyelerin görev ve yetkilerine bakıldığında alt yapı, üst yapı, ulaşım, sağlık, çevre hizmetleri, kültürel mirasın korunması ve kültürel etkinlikler, sosyal destek hizmetleri, kentin imar planlaması gibi kent yaşamında birçok alanda sorumluluk sahibi olduğu görülmektedir. Bu derece geniş bir alanda hizmet sunan bir kurum olan belediyelerin, sorunların belirlenmesinde ve politika oluşturmada modern yönetim tekniklerini kullanmaları kaçınılmaz olmuştur.

Stratejik yönetim yaklaşımının ve buna bağlı olarak stratejik planlamanın, kamu kurumlarına doğru karar verme, kurumsal etkinliklerinin artması, halkın ihtiyaçlarına ve beklentilerine daha iyi cevap verme, olumsuz durumlar karşısında daha dayanıklı olmak gibi önemli katkıları bulunmaktadır (Mitchell vd., 2018). Belediyeler açısından stratejik plan, kurumun gelecekte nerede olacağını, nerede olmak istediğini, gelecekte olmak istediği yere nasıl ulaşacağını, çevresel sürdürülebilirliği nasıl sağlayacağını ve halkın yaşam kalitesini, refahını nasıl yükselteceğini gösteren bir belge niteliğindedir (Council of Europe, 2011).

Kamu mali yönetiminde ve kamu yönetiminde yaşanan değişimler belediyelerde stratejik planlama sürecini önemli bir unsur haline getirmiştir. Stratejik planlamanın merkezi yönetimi etkilediği gibi yerel yönetimler üzerinde de etkileri bulunmaktadır.

Stratejik plan belediyelerin kısa, orta ve uzun dönemli önceliklerinin ve hedeflerinin belirlenmesinde, belediye kaynaklarının stratejilere göre öncelik sıralaması yapılarak etkin kullanılmasında, hesap verme ve şeffaflık ilkelerinin uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Hedeflerin ve politikaların bütçe ile ilişkisinin güçlenmesinde önemli bir paya sahip olan stratejik planlar, belediyelerin somut amaçlara dayalı, ölçülebilir göstergeler koymalarını sağlayarak kurum kültürünün oluşmasına, gelişmesine ve sürekliliğine katkı sağlamaktadır. Ayrıca katılımcı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, kentte yaşayanların, taleplerini, beklentilerini, isteklerini dikkate alarak, şehrin gelecek planlaması yapılırken bütün paydaşların görüşleri dikkate alınabilecektir.

4. YÖNTEM

4.1. Araştırma Süreci

Nitel araştırma yöntemi ile yürütülen bu çalışmada İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik plan ve faaliyet raporları doküman analizi tekniğiyle analiz edilmiştir. Araştırmada bu üç büyükşehir belediyesi kurumsal ve tarihsel birikime sahip olmaları nedeniyle seçilmiştir. Araştırma kapsamında 33 adet belge (stratejik planlar ve faaliyet raporları) incelenmiş ve tasnif edilmiştir. İncelenen belgelere Tablo 1’de yer verilmiştir. Doküman analizi sonucunda elde edilen verilerin içerikleri incelenerek yorumlanmıştır.

Tablo 1: Araştırma Kapsamında İncelenen Belgeler¹

Doküman adı	Yayın Tarihleri
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik planı (2015-2019; 2020-2024)	2014-2019
İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik planı (2015-2019; 2020-2024)	2014-2019
Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik planı (2015-2019; 2020-2024)	2014 -2019
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları	2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları	2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
Ankara Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları	2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023

4.2. Araştırma Etiği

Araştırmamızda yayın etiğine uygun hareket edilmiş olup, kişilere ait herhangi özel veriye yer verilmemiştir.

5. BULGULAR

5.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesine İlişkin Bulgular

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 ve 2020-2024 stratejik planları incelendiğinde, misyon kısmında yeni yönetim anlayışının benimsendiği, kentin bütün değerlerini, sosyal ve kültürel yaşamın dikkate alınarak hizmetlerin erişilebilirliği vurgusu yapılırken, vizyon kısmında ise sürdürülebilir, adil, yeşil ve insanların yaşamaktan mutlu oldukları bir şehir vurgusu yapılmıştır. Her iki stratejik planda da temel değerlerde adalet, güven, saydamlık, çevreye duyarlılık, liyakat, katılımcılık, insan odaklılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ön plana çıkmaktadır.

Stratejik planda yer alan misyon, vizyon ve temel değerler göz önünde bulundurularak, kurumun beş yıllık süre zarfında yapacakları, öncelikleri, hedefleri, politikaları belirlenmektedir. Belediyeler oldukça geniş bir alanda hizmet sundukları için her bir alana yönelik politikalar ve hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenen hedeflerin ölçülebilir olması, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının veya ne kadar sapma olduğunun takibi açısından önemlidir. Bunun için stratejik planda hizmet alanlarına göre, her bir birim, kendi faaliyet alanıyla ilgili performans göstergeleri belirlemektedir. Performans göstergelerinin, gerçekleşmesi, takibi, kamuoyu ile paylaşımı kurum için önem taşımaktadır. Çalışma kapsamında İBB 2015-2019 ve 2020-2024 Stratejik planındaki göstergeler, stratejik amaçlarına göre tasnif edilmiş ve yıllara göre bu göstergelerin kaç tanesine yer verildiği incelenmiştir.

¹ 2024 yılı Faaliyet Raporu 2025 yılında yayınlanacağından dolayı çalışma kapsamına dâhil edilmemiştir.

Tablo 2: 2015-2019 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporu Göstergelerin Karşılaştırılması

Stratejik Amaç	Stratejik Planda Yer Alan Gösterge Sayısı	Yıllara Göre Faaliyet Raporunda Yer Verilen Gösterge Sayısı					Son Yıla Göre Takip Edilen Gösterge Sayısı Farkı
		2015	2016	2017	2018	2019	
SA01	47	29	29	15	14	30	17
SA02	112	60	53	32	30	28	84
SA03	58	41	35	29	26	25	33
SA04	62	34	34	24	23	23	39
SA05	49	26	25	19	18	14	35
SA06	43	40	34	13	13	13	30
SA07	15	14	12	9	9	9	6
SA08	62	33	33	23	21	20	42
SA09	25	15	17	15	14	13	12
SA10	8	4	5	4	4	4	4
SA11	3	2	2	1	1	1	2
SA12	16	8	10	8	8	8	8
SA13	13	4	6	6	3	3	10
SA14	19	8	8	8	6	6	13
SA15	18	8	8	9	9	8	10
SA16	81	30	37	22	18	19	62
SA17	11	4	4	2	2	2	9
Genel Toplam	642	360	352	239	219	226	416

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015-2016-2017-2018-2019 Yılı Faaliyet Raporlarından faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3: 2020-2024 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporu Göstergelerin Karşılaştırılması

Stratejik Amaç	Stratejik Planda Yer Alan Gösterge Sayısı	Yıllara Göre Faaliyet Raporunda Yer Verilen Gösterge Sayısı				Son Yıla Göre Takip Edilen Gösterge Sayısı Farkı
		2020	2021	2022	2023	
SA01	36	34	40	36	34	2
SA02	28	27	37	36	29	-1
SA03	18	18	22	24	25	-7
SA04	14	14	18	17	18	-4
SA05	13	13	17	17	13	0
SA06	42	42	47	46	40	2
SA07	21	20	20	19	18	3
SA08	13	13	14	14	12	1
SA09	39	37	48	48	42	-3
Genel Toplam	224	218	263	257	231	-7

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020-2021-2022-2023 Yılı Faaliyet Raporlarından faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 2’de yer verilen İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik planı incelendiği zaman toplam 17 Stratejik Amaç içinde 642 performans göstergesi yer almaktadır. 2015 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde 360 performans göstergesi ile ilgili bilgi verildiği görülmektedir. İzleyen yılların faaliyet raporlarına baktığımız zaman takip edilen gösterge sayılarındaki düşüşün devam ettiği görülmektedir. 2019 yılı Faaliyet Raporu incelendiği zaman 226 gösterge ile ilgili bilgilendirmeye yer verildiği görülmektedir. Ancak stratejik planda yer alan 642 performans göstergesinden, 416 tanesine faaliyet raporunda yer verilmemiştir. Bu göstergelere neden yer verilmediği, takipten mi vazgeçildiği, hedefler gerçekleştirildiği için mi yer verilmediği belirsizdir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, stratejik planında belirttiği temel değerlerden, saydamlık, güven gibi değerlere uygun bir şekilde bilgi

paylaşımı önem taşımaktadır. Stratejik planda yer alan performans göstergelerinin yarısından fazlasının faaliyet raporunda yer verilmemiş olması önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Tablo 3'te yer verilen İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 Stratejik planında bir önceki plana göre stratejik amaçlarda ve performans göstergelerinde azalma görülmektedir. Bir önceki stratejik planda 17 stratejik amaç 642 performans göstergesi bulunurken, 2020-2024 stratejik planında stratejik amaç sayısı 9, performans göstergesi sayısı 224 olarak belirlenmiştir. Ayrıca yıllara göre faaliyet raporları incelendiği zaman, stratejik plan ile daha uyumlu takip yapıldığı bir önceki stratejik plandaki göstergeler ile faaliyet raporlarında yer alan performans göstergeleri farkının ortadan kalktığı ve az sayıda yeni gösterge eklendiği görülmektedir. Son hazırlanan stratejik plandaki performans göstergelerinin neredeyse tamamına yakınının (sadece 8 göstergenin takip edilmediği ancak yeni 7 göstergenin eklendiğini göz önüne aldığımızda) faaliyet raporunda yer verilmesi şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun hareket edildiğini göstermektedir.

5.2. İzmir Büyükşehir Belediyesine İlişkin Bulgular

İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 ve 2020-2024 stratejik planları incelendiğinde misyon bölümünde halktan aldığı gücü eşitlik ve güvenle birleştiren belediyeçilik hizmetleri vurgulanmıştır. Vizyon bölümünde ise uygarlıkların mirasını geleceğe taşıyan, Akdeniz'in zenginliklerini kentlisine ve dünyaya sunan, hizmet felsefesiyle akıllarda iz bırakan gözde belediye olmak ifadelerine yer verilmiştir. Her iki stratejik planda da temel değerler arasında dürüst, güvenilir, adil ve tarafsız olmak, kamu ve genelin yararını gözetmek, hesap verebilirlik ve şeffaflık, demokratik ve sosyal belediyeçilik, katılımcı ve paylaşımcı yönetim kavramları ön plana çıkmaktadır.

Tablo 4: Stratejik Plan ve Faaliyet Raporu Göstergelerin Karşılaştırılması

Stratejik Amaç	Stratejik Planda Yer Alan Gösterge Sayısı	Yıllara Göre Faaliyet Raporunda Yer Verilen Gösterge Sayısı					Son Yıla Göre Takip Edilen Gösterge Sayısı Farkı
		2015	2016	2017	2018	2019	
SA01	44	29	27	27	37	29	15
SA02	52	42	42	41	58	34	18
SA03	44	36	36	30	53	29	15
SA04	12	19	18	15	20	15	-3
SA05	19	21	22	23	29	22	-3
SA06	24	4	4	4	10	4	20
SA07	48	25	23	24	59	20	28
SA08	35	36	37	39	33	27	8
SA09	16	13	14	14	24	14	2
SA10	48	13	13	15	36	18	30
SA11	30	13	13	14	21	12	18
Genel Toplam	362	251	249	246	380	224	138

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı ve İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015-2016-2017-2018-2019 Yılı Faaliyet Raporlarından faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 5: 2020-2024 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporu Göstergelerin Karşılaştırılması

Stratejik Amaç	Stratejik Planda Yer Alan Gösterge Sayısı	Yıllara Göre Faaliyet Raporunda Yer Verilen Gösterge Sayısı				Son Yıla Göre Takip Edilen Gösterge Sayısı Farkı
		2020	2021	2022	2023	
SA01	11	15	17	19	19	-8
SA02	5	24	25	32	32	-27
SA03	5	10	10	13	16	-11
SA04	5	14	11	11	11	-6
SA05	5	14	14	14	17	-12
SA06	11	24	24	25	25	-14
SA07	3	4	3	2	2	1
SA08	7	6	7	9	8	-1
SA09	5	7	7	5	5	0
SA10	14	8	7	9	8	6
SA11	8	11	12	12	11	-3
SA12	8	8	8	9	9	-1
SA13	4	8	6	7	5	-1
SA14	11	14	15	15	17	-6
SA15	8	4	4	6	7	1
SA16	8	15	16	18	18	-10
SA17	8	17	17	17	17	-9
SA18	3	6	6	7	5	-2
SA19	3	4	4	4	3	0
SA20	5	3	4	4	4	1
SA21	5	9	9	8	6	-1
SA22	7	6	6	8	5	2
SA23	9	15	15	17	19	-10
SA24	8	14	15	14	12	-4
SA25	6	6	9	9	12	-6
SA26	6	9	9	10	11	-5
Genel Toplam	178	275	280	304	304	-126

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı ve İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2020-2021-2022-2023 Yılı Faaliyet Raporlarından faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4'te yer verilen İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik planı incelendiğinde toplam 11 Stratejik Amaç içinde 362 performans göstergesi yer almaktadır. Yıllara göre faaliyet raporlarına baktığımızda 2018 yılında faaliyet raporunda yer alan performans göstergelerinden daha yüksek gösterge sayısına ulaşılmıştır. Takip eden yılda ise gösterge sayılarında düşüş meydana gelmiştir.

Tablo 5'te izlenebileceği gibi İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 Stratejik planında bir önceki plana göre stratejik amaçlarda artış, performans göstergelerinde ise azalma görülmektedir. Bir önceki stratejik planda 11 stratejik amaç 362 performans göstergesi bulunurken, 2020-2024 stratejik planında stratejik amaç sayısı 26, performans göstergesi sayısı 178 olarak belirlenmiştir. Ayrıca yıllara göre faaliyet raporları incelendiği zaman, stratejik plana kıyasla performans gösterge sayılarının fazla olduğu görülmektedir. Bu durum şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından olumsuz bir görüntü çizmektedir.

5.3. Ankara Büyükşehir Belediyesine İlişkin Bulgular

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 ve 2020-2024 stratejik planları incelendiğinde misyon kısmında; sosyal, kültürel, ekonomik yönden şehirleşme, zihinsel, fiziksel, psiko-sosyal açıdan yurttaşların yetkinleşmesine katkı sağlayacak ve yaşam kalitesini yükseltecek tüm hizmetleri sunmak ifadelerine yer verildiği görülmektedir. Vizyon kısmında ise yurt içi ve yurt dışında yer alan tüm belediyelere hizmet anlayışı ve sunumunda esin

kaynağı olmak ifadesi vurgulanmıştır. Her iki stratejik planda da temel değerler arasında insana saygı, Ankaralıların haklarına saygı, şeffaflık ve hesap verebilirlik, tarafsızlık, kararlılık ve süreklilik kavramları ön plana çıkmaktadır.

Tablo 6: Stratejik Plan ve Faaliyet Raporu Göstergelerin Karşılaştırılması

Stratejik Amaç	Stratejik Planda Yer Alan Gösterge Sayısı	Yıllara Göre Faaliyet Raporunda Yer Verilen Gösterge Sayısı					Son Yıla Göre Takip Edilen Gösterge Sayısı Farkı
		2015	2016	2017	2018	2019	
SA01	3	-	-	3	3	2	1
SA02	3	-	-	1	1	3	-
SA03	4	-	-	2	2	1	3
SA04	3	2	-	1	-		3
SA05	1	1	-	1	1	1	-
SA06	1	2	2	15	16	3	-2
SA07	1	3	6	-			
SA08	5	13	13	11	9	17	-12
SA09	1	4	1	2	1	1	-
SA10	6	44	52	54	48	55	-49
SA11	1	9	7	7	9	9	-8
SA12	1	1	-	1	1	1	-
SA13	2	3	-	4	4	5	-3
SA14	2	6	5	6	6	5	-3
SA15	2	1	-	3	1	1	1
SA16	1	-	3	3	-	3	-2
SA17	2	3	4	4	2	4	-2
SA18	1	-	7	7	7	6	-5
SA19	4	-	7	6	1	7	-3
SA20	4	10	7	7	-	8	-4
SA21	2	-	3	9	4	5	-3
SA22	4	9	7	8	8	8	-4
SA23	4	4	3	4	4	4	-
SA24	9	6	5	4	3	3	6
SA25	8	15	17	19	19	19	-11
SA26	2	1	2	1	2	2	-
SA27	17	15	15	15	16	13	4
SA28	12	15	11	10	10	10	2
SA29	9	6	4	4	6	3	6
SA30	8	8	10	10	14	14	-6
SA31	8	5	5	5	5	5	3
SA32	31	11	16	13	12	11	20
SA33	2	2	3	3	2	1	1
SA34	1	-	-	-	-	-	1
SA35	1	5	5	1	-	-	1
SA36	4	5	-	-	3	1	3
SA37	1	-	-	-	-	-	1
SA38	1	2	2	4	2	2	-1
SA39	2	4	1	4	4	4	-2
SA40	7	9	7	9	10	7	-
SA41	6	19	15	27	26	26	-20
SA42	1	2	-	-	-	-	-
SA43	6	1	2	2	2	1	5
SA44	3	20	20	16	16	16	-13
SA45	3	-	2	2	2	2	1
SA46	9	8	14	12	12	12	-3
SA47	2	1	1	1	3	3	-1
SA48	2	3	5	5	5	5	-3
SA49	3	-	1	1	1	1	2

Tablo 6'nın Devamı

SA50	1	-	1	-	-	-	1
SA51	8	-	-	-	-	-	8
SA52	6	-	-	16	9	14	-8
SA53	2	-	1	2	1	4	-2
SA54	5	11	15	16	21	33	-27
SA55	8	19	21	14	16	16	-8
SA56	4	-	2	5	6	6	-2
SA57	1	7	-	5	5	5	-4
SA58	3	5	5	3	3	3	-
SA59	4	2	2	2	2	2	2
SA60	4	2	6	4	4	4	-
SA61	2	5	7	4	4	4	-2
SA62	3	9	4	4	5	5	-2
SA63	1	-	1	12	12	9	-8
SA64	2	3	3	5	4	4	-2
SA65	1	3	2	3	2	2	-1
SA66	1	2	-	1	1	1	-
SA67	2	5	5	4	5	5	-3
SA68	3	7	2	3	3	5	-2
SA69	2	-	-	-	-	-	2
SA70	3	6	8	13	13	11	-8
SA71	2	3	4	-	-	-	2
SA72	1	2	2	2	2	2	-1
SA73	4	4	5	5	4	4	-
SA74	6	1	1	1	-	1	5
SA75	4	4	12	13	12	10	-6
Genel Toplam	299	251	249	246	380	460	-161

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı ve Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2015-2016-2017-2018-2019 Yılı Faaliyet Raporlarından faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7: 2020-2024 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporu Göstergelerin Karşılaştırılması

Stratejik Amaç	Stratejik Planda Yer Alan Gösterge Sayısı	Yıllara Göre Faaliyet Raporunda Yer Verilen Gösterge Sayısı				Son Yıla Göre Takip Edilen Gösterge Sayısı Farkı
		2020	2021	2022	2023	
SA01	16	50	50	20	16	-
SA02	21	32	27	21	21	-
SA03	25	52	61	31	25	-
SA04	19	32	47	20	19	-
SA05	29	69	62	33	29	-
SA06	25	118	135	23	25	-
SA07	31	88	87	32	31	-
SA08	48	85	73	49	48	-
Genel Toplam	214	526	542	229	214	-

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı ve Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2020-2021-2022-2023 Yılı Faaliyet Raporlarından faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6'da yer verilen Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik planı incelendiğinde toplam 75 Stratejik Amaç içinde 299 performans göstergesi yer almaktadır. 2015 yılı Faaliyet Raporunu incelediğimiz zaman 251 performans göstergesi ile ilgili bilgi verildiği görülmektedir. İzleyen yılların faaliyet raporlarına baktığımız zaman takip edilen gösterge sayılarındaki düşüşün 2018 yılına kadar devam ettiği görülmektedir.

Stratejik planda 299 performans göstergesi yer almasına rağmen 2019 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde 460 gösterge ile ilgili bilgilendirmeye yer verildiği görülmektedir. Bu göstergelere neden yer verilmediği, takipten mi vazgeçildiği, hedefler gerçekleştiği için mi yer

verilmediği belirsizdir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin, stratejik planında belirttiği temel değerlerden, saydamlık, güven gibi değerlere uygun bir şekilde bilgi paylaşımı önem taşımaktadır. Stratejik planda yer almayan 161 yeni performans göstergesinin neden eklendiği, bu göstergelere stratejik planda neden yer verilmediği, bir planlama hatası mı yapıldığı incelenen belgelerden anlaşılmamaktadır.

Tablo 7’de yer verilen Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 Stratejik planında bir önceki plana göre stratejik amaçlarda ve performans göstergelerinde azalma görülmektedir. Bir önceki stratejik planda 75 stratejik amaç 299 performans göstergesi bulunurken, 2020-2024 stratejik planında stratejik amaç sayısı 8, performans göstergesi sayısı 214 olarak belirlenmiştir. Ayrıca yıllara göre faaliyet raporları incelendiği zaman, stratejik plan ile daha uyumlu takip yapıldığı bir önceki stratejik plandaki göstergeler ile faaliyet raporlarında yer alan performans göstergeleri farkının ortadan kalktığı ve bazı yıllarda az sayıda yeni gösterge eklendiği görülmektedir. Son hazırlanan stratejik plandaki performans göstergelerinin tamamına faaliyet raporunda yer verilmesi şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun hareket edildiğini göstermektedir.

6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Stratejik plan içerisinde yer verilen performans göstergelerinin yıllara göre gerçekleşme düzeylerinin incelendiği bu çalışmada üç büyükşehir belediyesi özelinde stratejik plan ve faaliyet raporları şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından değerlendirilmiştir. Belediyelerin sorumlu oldukları sınırlar içerisinde, gerçekleştirmeleri gereken yasal yükümlülükleri bulunmaktadır. Stratejik plan içerisinde bu yükümlülükler, stratejik amaçlar şeklinde tanımlanmakta ve yıllık faaliyet raporları aracılığıyla bu amaçların gerçekleşme düzeyleri kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Üç büyük şehrin stratejik planları ve faaliyet raporları incelendiğinde;

İstanbul büyükşehir belediyesinin 2015-2019 stratejik planına göre performans göstergelerinin gerçekleşme düzeyleri incelendiğinde düşüş trendinin olduğu göze çarpmakta ve stratejik planda hedeflenen performans gösterge sayısı ile son yılın gerçekleşen performans gösterge sayısı arasında önemli bir fark (416) olduğu tespit edilmiştir. İstanbul büyükşehir belediyesinin 2020-2024 stratejik planı incelendiğinde ise stratejik amaç ve performans gösterge sayılarının azaldığı gözlemlenmiştir. Ayrıca bir önceki stratejik plandaki performans göstergeleri ile yıllık faaliyet raporlarında yer verilen performans göstergeleri arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Ancak 2020-2024 stratejik planında yer alan göstergeler ile yıllık faaliyet raporlarında yer alan göstergeler arasında fark olmadığı ve yeni performans göstergeleri (7) eklendiği görülmektedir. Stratejik planda yer alan performans göstergeleri ile yıllık faaliyet raporlarında yer alan performans göstergelerinin birbirleriyle uyumlu olması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde önem taşımaktadır. İzmir büyükşehir belediyesinin 2015-2019 stratejik planına göre performans göstergelerinin gerçekleşme düzeylerinde 2018 yılına kadar bir azalış trendinin de olduğu ve stratejik planda yer alan gösterge sayısından daha fazla performans göstergesinin gerçekleştiği görülmüştür. Bu durum stratejik planda yer alan performans gösterge sayısının yukarı yönlü olarak revize edildiğini göstermektedir. İzmir büyükşehir belediyesinin 2015-2019 stratejik planında yer alan gösterge sayısı ile son yıla ait faaliyet raporunda yer alan gösterge sayısı arasında önemli bir fark (138) bulunmuştur. Bu bulgu bahsi geçen büyükşehir belediyesinin stratejik planda yer verdiği göstergelerin yaklaşık olarak yarısının gerçekleşmediğini göstermektedir. İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 Stratejik planında ise bir önceki stratejik plana göre stratejik amaçlarda artış, performans göstergelerinde ise azalış görülmektedir. Ayrıca yıllara

göre faaliyet raporları incelendiğinde, stratejik plana kıyasla performans gösterge sayılarının fazla olduğu görülmektedir. Bu durum şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından olumsuz bir tablo çizmektedir. Son olarak Ankara büyükşehir belediyesinin 2015-2019 stratejik planına göre performans göstergelerinin gerçekleşme düzeyleri incelendiğinde 2018 yılına kadar bir azalış eğilimi olduğu ancak 2018 yılında bu eğilimin tersine dönerek artış gösterdiği görülmüştür. Stratejik planda yer verilen performans gösterge sayısı ile son yıla ait faaliyet raporunda gerçekleştiği bildirilen gösterge sayısı arasında önemli bir farklılık (161) göze çarpmaktadır. Bu bağlamda Ankara büyükşehir belediyesinin stratejik planda yer verdiği gösterge sayısından daha fazla performans göstergesi eklediği ifade görülmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 Stratejik planında ise bir önceki plana göre stratejik amaçlarda ve performans göstergelerinde azalma görülmektedir. Ayrıca yıllara göre faaliyet raporları incelendiğinde, stratejik plan ile daha uyumlu gösterge takibi yapıldığı bir önceki stratejik plandaki göstergeler ile faaliyet raporlarında yer alan performans göstergeleri farkının ortadan kalktığı ve az sayıda yeni gösterge eklendiği görülmektedir.

İstanbul, İzmir ve Ankara büyükşehir belediyelerinin 2015-2019 stratejik planları ile yıllık faaliyet raporları karşılaştırıldığında performans gösterge sayılarında önemli farklılıklar dikkati çekmektedir. Bu farklılıkların nedenleri ile ilgili bir açıklamaya yer verilmemiş olması hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleriyle uyumadığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyelerinin 2020-2024 stratejik planları ile yıllık faaliyet raporları incelendiğinde; stratejik plandaki performans göstergelerinin önemli bir kısmının faaliyet raporlarında yer verildiği görülmüştür. Bu durum şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun hareket edildiğini göstermektedir. Ancak İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2020-2024 stratejik planı ile faaliyet raporları incelendiğinde performans göstergelerinde bir önceki stratejik plandaki uyumsuzluğun devam ettiği tespit edilmiştir. Sonuç olarak incelenen belediyelerde stratejik plan hazırlık sürecine özen gösterildiği ancak planda yer alan amaç ve bunlara bağlı performans göstergelerinin takibinde sorunlar tespit edilmiştir. Bu durum yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel unsurlarından olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun değildir. Çünkü şeffaflık ve hesap verebilirlik paylaşılan bilgilerin, açık, net ve anlaşılabilir olmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, kurumlar yayınladıkları raporlarda kamuyunun bilgilendirirken, stratejik planda yer alan performans göstergelerinin tamamına yer vermeleri beklenmektedir. Stratejik plan ile faaliyet raporlarındaki uyumsuzluk, idarelerin gidermeleri gereken bir sorun olarak görülmektedir. Stratejik planda yer alan performans gösterge sayılarının, faaliyet raporundakilerle uyumlu olmaması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin açıklık ve netlik unsurlarıyla bağdaşmamaktadır. Bu bağlamda belediyeler stratejik planlarını hazırlarken, takip edebilecekleri sayıda stratejik amaç ve performans göstergelerine yer vermeleri önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Akpınar, M. (2011). Gün ışığında yönetim açısından Türk kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 235-261.
- Allison, M., & Kaye, J. (2005). *Strategic planning for nonprofit organizations: A practical guide and workbook*. (2nd Ed.) New Jersey, NJ: John Wiley & Sons.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2014). 2015-2019 Stratejik plan, Ankara. <https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/stratejik-planlar>, (Erişim Tarihi: 20.05.2024).

- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2019). 2020-2024 Stratejik plan, Ankara. <https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/stratejik-planlar>, (Erişim Tarihi: 09.11.2024).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2024). 2015-2023 Faaliyet raporları. İstanbul. <https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/faaliyet-raporlari>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Council of Europe (2011). Toolkit IV on strategic municipal planning and performance management at local level. <https://rm.coe.int/smp-strategic-municipal-planning/16807470ea>, (Erişim Tarihi: 15.05.2024).
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). Kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planlar ve performans programları ile faaliyet raporlarına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210422-39.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.11.2024).
- David, F. R., David, F. R., & David, M. E. (2020). Strategic management: a competitive advantage approach, Concepts (17th ed.). Pearson.
- Eken, M. (2005). Gizlilik geleneğinden şeffaf yönetime doğru. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(1), 113-130.
- Eryılmaz, B. & Biricikoğlu, H., (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *İş Ahlakı Dergisi*. 4(1), 19-45.
- Gülener, S. & Biricikoğlu, H. (2016). Türkiye’de bürokrasinin hesap verebilirlik açığı ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin hesap verebilirliği. *Ombudsman Akademik*, 3(5), 69-89.
- Güler, H. N. (2023). Stratejik planlamada temel değerlerin analizi. *Journal of Public Economy and Public Financial Management*, 3(2), 55-62.
- International Monetary Fund (2018). Fiscal transparency handbook. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484331859/ch01.xml> (Erişim Tarihi: 12.12.2024).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2014). 2015-2019 Stratejik plan, İstanbul. <https://finansman.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2022/08/2015-2019-STRATEJIK-PLAN.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.05.2024).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2019). 2020-2024 Stratejik plan, İstanbul. https://uploads.ibb.istanbul/uploads/ibb_stratejik_plan_2020_2024_17fb807616.pdf, (Erişim Tarihi: 09.11.2024).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2024). 2015-2023 Faaliyet raporları. İstanbul. <https://ibb.istanbul/ibb/faaliyet-raporlari>, (Erişim Tarihi: 09.11.2024).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2014). 2015-2019 Stratejik plan, İzmir. <https://www.izmir.bel.tr/tr/StratejikPlanlar/123/44>, (Erişim Tarihi: 20.05.2024).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2019). 2020-2024 Stratejik plan, İzmir. <https://www.izmir.bel.tr/tr/StratejikPlanlar/123/44>, (Erişim Tarihi: 09.11.2024).

- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2024). 2015-2023 Faaliyet raporları. İzmir. <https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43>, (Erişim Tarihi: 09.11.2024).
- Karakaş, M. (2005). Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma aracı olarak hesap verme sorumluluğu ve saydamlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 10(2), 291-305.
- Keller, B. S. (1990). Using strategic planning in economic development. *Economic Development Review*, 8(2), 20-25.
- Kesim, E. (2013). Bir etik davranış ilkesi olarak hesap verebilirlik (hesap verme sorumluluğu). 269-281, <http://etik.gov.tr/Portals/0/makaleler/Erdogan%20Kesim.pdf> (Erişim Tarihi: 07.08.2018).
- Kumpf, V. A. (2004). Strategic planning. *Business Management*, 46(8), 70-71.
- Mitchell, D., Larson, S. E., Colantonio, C. & Nguyen, C. (2018). Planning for change: incorporating contextual implementation design into strategic planning. *State and Local Government Review*, 50(2), 110-118.
- Moyer, R. (1982). Strategic planning for the small firm. *Journal of Small Business Management*, 20, 8.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The emergence of a new approach to the public sector: the new public management. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52 (1), 517-566.
- Ömürgönülşen, U. (2014). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: yeni kamu işletmeciliği. Acar, M, Özgür, H.(Ed). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Nobel Yayın
- Özakıncı T. & Sadioğlu U., (2022). Şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından stratejik planlar: Türkiye'deki devlet üniversitelerinin stratejik planlarının incelenmesi. *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi/Journal of Higher Education and Science*, 12(2), 380-390. <https://doi.org/10.5961/higheredusci.1069518>.
- Taş, İ. E., Durgun, S. & Avşar, Y. (2024). Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında şeffaflık arayışı. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 67, 167-176, doi: 10.18070/erciyesiibd.1424386.
- Tutar, H. & Altınöz, M. (2017). Hesap verebilirlik bağlamında iç denetim ve sorun alanları: Eleştirel bir analiz. *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(15), 225-248.
- Ülgen, H. & Mirze, M. (2020). İşletmelerde stratejik yönetim. Beta Yayınevi.
- Welsh, J. F. (2005). Faculty and administrative support for strategic planning: A comparison of two- and four-year institutions. *Community College Review*, 32(4), 20-39.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5216.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024)

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde BİİBFAD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: İbrahim Halil GÜZEL, çalışmada konunun belirlenmesi ve raporlama bölümlerinde katkı sağlamıştır. Mesut SOYALIN, literatür ve bulguların elde edilmesi aşamalarında katkı sağlamıştır. 1. yazarın katkı oranı yaklaşık olarak %50, 2. yazarın katkı oranı ise %50'dir.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Teşekkür: Gösterdikleri yoğun ilgi ve emeklerinde dolayı BİİBFAD Dergisi Editör Kurulu'na ve sağladıkları katkılarında dolayı hakemlere teşekkür ederiz.

Transparency and Accountability in the Context of Strategic Planning: The Case of İstanbul, Ankara and İzmir Metropolitan Municipalities

Extended Abstract

Aim: The purpose of the study is to examine the strategic plans of İstanbul, Ankara and İzmir Metropolitan Municipalities and to investigate whether the performance indicators in the strategic plans are shared with the public in accordance with the principles of transparency and accountability.

Method(s): In this qualitative study, the strategic plans and annual reports of three metropolitan municipalities are analyzed using document analysis technique. In the scope of the research, 33 documents were analyzed and categorized.

Findings: According to the research findings, when the 2015-2019 Strategic Plan of İstanbul Metropolitan Municipality is examined, it is observed that 642 performance indicators are included in 17 Strategic Objectives. Looking at the activity reports of the following years, we see that the decline in the number of indicators monitored continues. In 2019 Annual Report, it is seen that information on 226 indicators is included. İstanbul Metropolitan Municipality 2020-2024 Strategic Plan also indicates a decrease in strategic targets and performance indicators compared to the previous plan. In addition, when the annual activity reports are examined on a year-by-year basis, it is seen that the difference between the indicators included in the previous strategic plan and the performance indicators included in the activity reports has disappeared and few new indicators have been added. When the 2015-2019 Strategic Plan of İzmir Metropolitan Municipality is evaluated, it is seen that 362 performance indicators are included under 11 Strategic Objectives. Looking at the annual reports by year, in 2018, the number of indicators was higher than the performance indicators included in the annual report. In the following year, the number of indicators has decreased. İzmir Metropolitan Municipality 2020-2024 Strategic Plan shows an increase in strategic objectives and a decrease in performance indicators compared to the previous plan. In addition, when the annual activity reports are analyzed, it is seen that the number of performance indicators is higher than in the strategic plan. When the 2015-2019 Strategic Plan of Ankara Metropolitan Municipality is analyzed, 299 performance indicators are included in 75 Strategic Goals. Looking at the annual activity reports by year, it is seen that the decrease in the number of indicators continued until 2018. In the 2020-2024 Strategic Plan of Ankara Metropolitan Municipality, there is a decrease in strategic objectives and performance indicators compared to the previous plan. In addition, when the annual activity reports are analyzed by years, it is seen that the difference between the indicators in the previous strategic plan and the performance indicators in the activity reports has disappeared and a small number of new indicators have been added in some years.

Conclusion and Discussion: A comparison of the 2015–2019 strategic plans and annual activity reports of the İstanbul, İzmir, and Ankara Metropolitan Municipalities reveals significant disparities in the number of performance indicators. The absence of an explanation for these differences appears inconsistent with the principles of transparency and accountability.

In contrast, an analysis of the 2020–2024 strategic plans and annual reports of the İstanbul and Ankara Metropolitan Municipalities indicates that a substantial portion of the performance indicators outlined in the strategic plans were reflected in the activity reports. This alignment suggests improved compliance with transparency and accountability principles.

However, in the case of the İzmir Metropolitan Municipality, the analysis of its 2020–2024 strategic plan and annual reports reveals a continued inconsistency in performance indicators, similar to the previous planning period. It is essential that strategic plans prepared by municipalities include measurable strategic objectives and performance indicators that can be systematically monitored. The inclusion of these indicators in both the strategic plans and the annual activity reports – and their public disclosure – serves as a key marker of adherence to the principles of transparency and accountability.