



T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
MÜSTEŞARLIĞI

Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi (Uzmanlık Tezleri)

M. Fatih YILDIRIM

EKONOMİK MODELLER VE STRATEJİK ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Ankara 2011





Yayın No: 2815

Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi (Uzmanlık Tezleri)

M. Fatih YILDIRIM

EKONOMİK MODELLER VE STRATEJİK ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Ankara 2011

ISBN 978-975-19-4875-5

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz.
Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması
Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

**T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
EKONOMİK MODELLER VE STRATEJİK ARAŞTIRMALAR
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**MAHALLİ İDARELERDE YÖNETİŞİM VE
BELEDİYE STRATEJİK PLANLARININ İYİ
YÖNETİŞİM İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Planlama Uzmanlığı Tezi

Muhammet Fatih YILDIRIM

**Ocak 2011
Ankara**

TEŞEKKÜR

Tez konusunun belirlenmesinden başlayarak çalışmanın her aşamasında değerli katkıları ile bana yol gösteren ve danışmanlığımı yapan Planlama Uzmanı Sn. Dr. Volkan ERKAN'A, çalışmama değerli fikirleri ile katkı sağlayan Planlama Uzmanı Sn. Osman YILMAZ'a, düzeltmeleri ve katkıları ile yardımını fazlası ile gördüğüm mesai arkadaşım Planlama Uzmanı Sn. Ercan DANSUK'a, çalışmanın araştırma bölümüne çok önemli katkılar sağlayan Planlama Uzmanı Sn. Serdar POLAT ve Planlama Uzman Yardımcısı Sn. Muhammet HARTAVI'ye teőekkürü bir borç bilirim.

Teőekkürlerin en büyüğü ise çalışmam süresince bana sabırların en büyüğünü gösteren sevgili eşimedir.

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

MAHALLİ İDARELERDE YÖNETİŞİM VE BELEDİYE STRATEJİK PLANLARININ İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Muhammet Fatih YILDIRIM

1980'lerden sonra dünyada gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte birçok ülke kamu yönetimlerinde reform çalışmalarına başlamış ve bu çerçevede bir takım yasal düzenlemeler yapmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli kavramlarından bir tanesi de yönetişim kavramıdır.

Türkiye'de de giderek önem kazanan yönetişim kavramına paralel olarak planlı hizmet sunumu, politika oluşturma, belirlenen politikalara uygun olarak yararlanıcı talepleri doğrultusunda katılımcı yöntemlerle amaç ve hedefler belirleme, uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmeleri ile hesap verebilirliği sağlamaya yönelik olarak stratejik planlama Türk kamu yönetiminde temel bir araç olarak benimsenmiştir.

Bu kapsamda çalışmanın amacı; sistematik bir değerlendirme sürecine sahip olmayan belediye stratejik planlarının iyi yönetişim ilkelerinden katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesi yoluyla belediyelere geri bildirim sağlayarak önerilerde bulunmak ve bir sonraki dönem için hazırlanacak olan stratejik planların kalitesinin artırılmasına yardımcı olmaktır.

Çalışmada literatür taraması, stratejik planlama ve yönetişim çerçevesinde yerel yönetim kanunları ile stratejik planlamaya ilişkin mevzuatın incelenmesi ve belediye stratejik planlarının araştırılması yöntem olarak belirlenmiştir. Stratejik planların araştırılması kapsamında büyükşehir, il, büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve büyükşehir olmayan illerdeki ilçe belediyeleri olmak üzere dört belediye grubundan toplam 40 belediye stratejik planı incelenmiştir.

Yönetişim çerçevesinde belediye stratejik planları üzerine yapılan inceleme sonucunda halka en yakın hizmet birimi olan ve yönetişimin en iyi uygulanabileceği yerlerden biri olan belediyelerde, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilkeleri temelinde eksiklikler tespit edilmiştir. Belediyelerin açıklık ilkesi kapsamında ise diğer ilkelere görece daha iyi durumda olduğu tespit edilmekle birlikte bu ilke çerçevesinde belediye stratejik planlarının vasat düzeyde olduğu görülmüştür.

Belediye stratejik planlarının yönetişim çerçevesinde kalitesinin artırılabilmesi için belediyelere yönelik olarak eğitim programlarının hazırlanması, ulusal ölçekte uygulanabilir bir katılımcılık stratejisi ve hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaların belirlenmesi ile belediye stratejik planlarının sistematik olarak değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, stratejik plan, yeni kamu yönetimi, belediyeler.

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

GOVERNANCE IN LOCAL ADMINISTRATIONS AND ASSESSMENT OF MUNICIPALITIES' STRATEGIC PLANS IN THE CONTEXT OF PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE

Muhammet Fatih YILDIRIM

After the 1980s, with the emergence of the new public management understanding, many countries have started to realise reforms in public managements and adopted pieces of legislation in that framework. One of the most important concepts of the new public management understanding relates obviously to the governance concept.

In Turkey, in parallel with the increasing importance of the governance concept, strategic planning in public management has been adopted with the aim of providing services in a planned way, of determining goals and objectives in a participatory way in conformity with the policies adopted and in line with users' demands, of monitoring and evaluating implementation effectively and of ensuring accountability.

In this context, the aim of the study is to provide feedback and proposals to the municipal strategic plans lacking a systematic evaluation process through the good governance principles of participation, accountability and transparency so as to contribute to the increase in quality of the strategic plans to be prepared for the following terms.

Methodologically, this study comprises a literature review, the examination of legislation on local government relating to strategic planning and governance and research on municipality strategic plans. In the framework of the latter, a total of 40 municipal strategic plans have been researched, including for metropolitan municipalities, for municipalities of cities, for towns within metropolitan areas and for towns outside metropolitan areas.

As the result of the research on the municipal strategic plans in a governance the framework, shortcomings related to the area of the participation and accountability principles have been detected in the municipality which in fact is the closest service unit to the citizens and one of the places most suitable in terms of governance. It has been observed that in terms of openness municipalities are in a better position compared to the other principles but also that the quality of municipal strategic plans remains average with respect to this principle.

It is important to prepare training programs for municipalities, to determine a strategy for participation applicable at the national level and mechanisms which will ensure transparency and to make a systematic assessment of municipality strategic plans so as to be able to increase the quality of the latter in terms of governance.

Key Words: Governance, strategic plan, new public management, municipalities.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar	vii
ŞEKİLLER.....	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1
1. KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM.....	4
1.1. Yönetişim Kavramı	4
1.2. Yönetişimin Kullanım Alanları	10
1.2.1. En Küçük Devlet Olarak Yönetişim.....	10
1.2.2. Kurumsal Yönetişim.....	11
1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Olarak Yönetişim.....	14
1.2.4. “İyi Yönetişim” Olarak Yönetişim.....	15
1.2.5. İlişki Ağı Olarak Yönetişim	16
1.3. Yönetim ve Yönetişim.....	17
1.4. Yönetişim ve Demokrasi	19
1.5. Yönetişim ve e-Devlet.....	21
1.6. İyi Yönetişim İlkeleri	22
1.6.1. Katılımcılık.....	22
1.6.2. Açıklık	23
1.6.3. Hesap Verebilirlik	24
1.6.4. Cevap Verebilirlik	25
1.6.5. Hukukun Üstünlüğü.....	26
1.6.6. Etkililik	26
1.6.7. Eşitlik	27
1.6.8. Stratejik Vizyon.....	27
1.6.9. Yerindenlik.....	27
1.7. Yerel Yönetişim	29

1.8. Yönetişime Yöneltilen Eleştiriler	31
1.9. Bölümün Genel Değerlendirmesi	32
2. YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE MAHALLİ İDARELER REFORMU, KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU VE STRATEJİK PLANLAMA	34
2.1. Yönetişim Çerçevesinde Yapılan Çalışmalar	34
2.2. Yerel Gündem 21	40
2.3. Mahalli İdareler Reformu	43
2.3.1. Belediye Kanunu ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu	44
2.3.2. İl Özel İdaresi Kanunu.....	52
2.4. Kamu Mali Yönetimi Reformu	53
2.5. Stratejik Planlama.....	61
2.5.1. Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimi Gündemine Gelişi.....	63
2.5.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ile İlgili Mevzuat	64
2.5.2.1. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	66
2.5.3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Süreci ve Kılavuz.....	69
2.5.4. Stratejik Planlamanın Unsurları	71
2.5.4.1. Durum Analizi	72
2.5.4.2. Misyon, Vizyon ve Temel Değerler	75
2.5.4.3. Amaçlar ve Hedefler.....	76
2.5.4.4. Performans Göstergeleri.....	76
2.5.4.5. Stratejiler	78
2.5.4.6. Maliyetlendirme	78
2.5.4.7. İzleme ve Değerlendirme	79
2.5.5. Stratejik Planlama ve Yönetişim	80
2.6. Bölümün Genel Değerlendirmesi	81
3. BELEDİYE STRATEJİK PLANLARININ İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	83
3.1. Amaç ve Kapsam.....	84
3.2. Yöntem	85
3.2.1. Katılımcılığın Ölçülmesi	86
3.2.2. Hesap Verebilirliğin Ölçülmesi.....	87
3.2.3. Açıklığın Ölçülmesi.....	88
3.3. Araştırmanın Sonuçları.....	90

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	117
KAYNAKÇA	123
EK: ÇALIŞMANIN YAPILDIĞI BELEDİYELERİN LİSTESİ	131

TABLULAR

Tablo 2.1: Stratejik Yönetim Süreci	70
Tablo 2.2: Stratejik Plan Unsurları ile Yönetişim İlişkisi	81
Tablo 3.1: Çalışmanın Yapıldığı Belediyelerin Toplam Belediye Sayısı İçindeki Yeri	84
Tablo 3.2: Genel Tanımlayıcı İstatistikler	90
Tablo 3.3: Kurum Dışı Katılımcılık	91
Tablo 3.4: İç Paydaşların Katılımı	91
Tablo 3.5: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği	92
Tablo 3.6: Hedeflerin Ölçülebilirliği	93
Tablo 3.7: Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği	93
Tablo 3.8: Mali Bilgilerin Varlığı	94
Tablo 3.9: Durum Analizinin Niteliği	95
Tablo 3.10: GZFT Analizinin Niteliği	95
Tablo 3.11: Misyonun Belirginliği	96
Tablo 3.12: Vizyonun Belirginliği	96
Tablo 3.13: Kuruluş Türü Bazında Değişkenlere İlişkin Genel Tanımlayıcı İstatistikler	98
Tablo 3.14: Değişkenler Arası Korelasyon	100
Tablo 3.15: İç Paydaşların Katılımı ve Mali Bilgilerin Varlığına İlişkin ANOVA ^b	101
Tablo 3.16: İç Paydaş Katılımı ve Mali Bilgilerin Varlığı Özet Tablo	101
Tablo 3.17: İç Paydaş Katılımı ve Durum Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA ^b	102
Tablo 3.18: İç Paydaş Katılımı ve Durum Analizinin Niteliği Özet Tablo	102
Tablo 3.19: İç Paydaş Katılımı ve GZFT Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA ^b	102
Tablo 3.20: İç Paydaş Katılımı ve GZFT Analizinin Niteliği Özet Tablo	102
Tablo 3.21: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Durum Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA ^b	103
Tablo 3.22: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Durum Analizinin Niteliği Özet Tablo	103
Tablo 3.23: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ile Yetki ve Sorumlulukların Belirginliğine İlişkin ANOVA ^b	104
Tablo 3.24: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ile Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği Özet Tablo	104
Tablo 3.25: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Misyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA ^b	105
Tablo 3.26: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Misyonun Belirginliği Özet Tablo	105

Tablo 3.27: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA ^b	105
Tablo 3.28: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliği Özet Tablo	105
Tablo 3.29: Durum Analizinin Niteliği ve GZFT Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA ^b	106
Tablo 3.30: Durum Analizinin Niteliği ve GZFT Analizinin Niteliği Özet Tablo	106
Tablo 3.31: Durum Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA ^b	107
Tablo 3.32: Durum Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliği Özet Tablo	107
Tablo 3.33: GZFT Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA ^b	108
Tablo 3.34: GZFT Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliği Özet Tablo	108
Tablo 3.35: Misyonun Belirginliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA ^b	108
Tablo 3.36: Misyonun Belirginliği ile Vizyonun Belirginliği Özet Tablo	109
Tablo 3.37: Belediye Türü Bazında Yönetişim İlkeleri ile Yönetişim Endeks Değerleri ..	109

ŞEKİLLER

Şekil 1.1: Yönetim-Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması.....	18
Şekil 3.1: Belediyelerde Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Açıklık ve Yönetişim...	112
Şekil 3.2: Belediyelerde Katılımcılık ve Bileşenleri.....	113
Şekil 3.3: Belediyelerde Kurum İçi Katılım ve Bileşenleri	114
Şekil 3.4: Belediyelerde Hesap Verebilirlik ve Bileşenleri	114
Şekil 3.5: Belediyelerde Açıklık ve Bileşenleri	115

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BM	Birleşmiş Milletler
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ed.	Editör
ESK	Ekonomik ve Sosyal Konsey
GZFT	Güçlü ve Zayıf Yönler ile Fırsatlar ve Tehditler
Kılavuz	Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OVP	Orta Vadeli Program
PFPSAL	Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması)
s.	Sayfa
ss.	Sayfadan Sayfaya
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
t.y.	Tarih Yok
UNDP	United Nations Development Program (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
vb.	Ve Benzeri
WB	World Bank (Dünya Bankası)
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Kamu kurumları, topluma hizmet sunmak amacıyla, toplumun verdiği yetkiyle kurulan ve çalışmalarını toplumun kaynaklarını kullanarak gerçekleştiren organizasyonlardır. Uzun yıllar devletten dolayısıyla kamudan bekleyen, devlet karşısında kendisini hesap verme konumunda gören birey ve toplum, demokrasi kültürünün ve özgürlüklerinin gelişmesi ile etkilenen olmaktan çıkarak etkileyen olma aşamasına girmiştir. Artık, kamu yönetiminin kendisine hizmet amacıyla kurulduğu ve dolayısıyla asıl patronun kendisi olduğu bilincine ulaşan toplum, kendisine sunulanla yetinmemektedir. Vatandaşlar kendisine hizmet için oluşturulan ve kendi kaynaklarını kullanan kurumların etkin ve verimli çalışmalarının yanı sıra kararların alınma ve politikaların oluşturulması aşamasına da dahil olmak istemektedir. Temsili demokrasinin katılımcı demokrasi yönünde gelişim göstermesine paralel olarak bu talepler de artmaktadır.

Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçerken vatandaşlar yönetimde daha çok söz hakkı ister duruma gelmiştir. Vatandaşların yönetime kararları ile ortak olması, yeni bir kavram ile ifade edilmektedir. Yönetişim adı verilen bu kavram ile birlikte toplum gerek bireysel gerek de örgütsel olarak yönetime dahil olmuş ve böylelikle kamu idareleri yönetme erkini diğer paydaşlarla paylaşmaya başlamıştır.

Türkiye’de de son dönemde kamu yönetiminde yaşanan reform süreci katılım mekanizmalarını güçlendirmekte, şeffaflığı artırmakta ve bir yönüyle de yönetim uygulamalarına zemin hazırlamaktadır. Yerel Gündem 21 uygulamaları, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), Kamu Görevlileri Etik Kanunu, Mahalli İdareler Reformu, Kamu Görevlileri Etik Kanunu, e-devlet çalışmaları ve stratejik planlama yönetim çerçevesinde değerlendirilebilecek çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda bahsedilen kanunlardan 5018 sayılı KMYKK ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelere, mahalli idareler reformu kapsamındaki kanunlardan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50000 ve üzeri olan belediyelere ve 5393 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de il özel idarelerine stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik planlama ile kamu idarelerinin

politika oluşturma kapasitelerinin artırılması, yararlanıcı taleplerine duyarlı olarak katılımcı yöntemlerle amaç ve hedefler belirlemeleri, belirlenen amaç ve hedefler ile faaliyet ve projelerini yönetişimin açıklık ilkesi çerçevesinde kamuoyuna açıklayarak hesap verebilirliğe zemin hazırlamaları amaçlanmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı 5018 sayılı KMYKK'nın vermiş olduğu yetkiyle genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareleri büyüklük, stratejik planlama kapasitesi ve istekliliklerine göre gruplandırarak bir yaygınlaştırma programı çerçevesinde söz konusu idarelerin stratejik plan hazırlamalarını sağlamıştır. Ayrıca DPT Müsteşarlığınca, bu kuruluşların hazırladıkları stratejik planlar hakkında değerlendirme raporu hazırlanmakta, söz konusu idarelere bu rapor gönderilmekte ve böylelikle bu kuruluşlara geri bildirimde bulunularak daha kaliteli planların hazırlanmasına katkı sağlanmaktadır. Ancak ilgili mevzuatları gereği kapsamdaki mahalli idarelerde bir yaygınlaştırma programı yapılmadan stratejik planlamaya geçilmiştir. Ayrıca diğer kamu idarelerinde uygulanan değerlendirme ve geri bildirim süreci, mahalli idareler tarafından hazırlanan stratejik planlar için uygulanmamaktadır. Bütün bunlar birlikte düşünöldüğünde birer mahalli idare sayılan belediyeler tarafından hazırlanan stratejik planların kalitesinin artırılabilmesi için bir değerlendirme ve geri bildirim sürecine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çalışma, bahsi geçen ihtiyacı bir ölçüde karşılayabilmek ve stratejik planların iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde geliştirilmesi gereken yönlerini tespit ederek bunlara ilişkin önerilerde bulunmak amacıyla yapılmıştır. Türkiye'de belediye stratejik planlarının mevzuata uygun olması ve Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzundaki yükümlölükleri taşıması konusunda bir çalışma olmakla birlikte, stratejik planların kalitesini sorgulayan ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde inceleyen bir çalışma bulunmamaktadır.

Bu kapsamda çalışmada yönetim konusundaki literatür taranmış; kavram çeşitli boyutları ve uygulama alanları ile ele alınmıştır. Yönetişimin yerelleşme başta olmak üzere çeşitli kavramlar ile olan ilişkisi incelenmiştir. Yerel yönetimlerde yönetim çerçevesinde incelenebilecek olan Yerel Gündem 21 ile mahalli idare kanunları ele alınmış ve bu alandaki eksiklikler değerlendirilerek öneriler ortaya konulmuştur. Bunlarla birlikte kamu mali yönetim reformu ile Türkiye'de kamu

idarelerindeki stratejik planlama süreci yönetim çerçevesinde incelenmiş, örnekleme alınan belediyeler tarafından hazırlanan stratejik planlar iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmiş ve özellikle katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çerçevesinde stratejik planlardaki sorunlar tespit edilmiştir. Stratejik planlama sürecinde ortaya çıkan sorunları giderecek düzenlemelerin yapılması ile belediyelere yönelik olarak stratejik planlama konusunda sistematik bir eğitim programı hazırlanmasında, bu çalışmanın yararlı olabileceği düşünülmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde yönetim kavramı, kavramın ortaya çıkış nedenleri ile gelişim süreci ve kavramın kullanım alanları incelenmiştir. Yönetim kavramının çeşitli kavramlar ile olan ilişkisi ele alınmış ve yönetimin kullanım alanlarından biri olan iyi yönetimin ilkeleri ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye’de yönetim çerçevesinde yapılan düzenlemelerden kısaca bahsedilmiş ve çalışmanın odak noktası olan mahalli idareler reformu ile stratejik planlama ve stratejik planlama çalışmalarının yasal dayanağı olan kamu mali yönetimi reformu yönetim çerçevesinde incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan belediyeler arasından bir örneklem dahilinde seçilen onar adet büyükşehir, il, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ile büyükşehir dışındaki illerde bulunan ilçe belediyelerince hazırlanan stratejik planlar iyi yönetim ilkelerinden olan katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Son bölümde ise mahalli idareler reformu ve stratejik planlamanın yasal temelini oluşturan kamu mali yönetimi reformuna ilişkin tespit ve öneriler ile yapılan araştırmanın sonuçlarına ilişkin değerlendirme ve önerilere yer verilerek çalışma tamamlanmıştır.

1. KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM

Belediyelerce hazırlanan stratejik planların iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirileceği bu tez çalışmasında ilk olarak yönetim kavramına değinilmesinde fayda görülmektedir. Bu çerçevede bu bölümde yönetim kavramına, kavramın ortaya çıkışına, kavramın kullanım alanlarına, diğer bazı kavramlarla olan ilişkilerine ve iyi yönetim ilkeleri ile kavrama yöneltilen eleştirilere yer verilecektir.

1.1. Yönetişim Kavramı

Yönetişim, son yıllarda kamu yönetimi alanında sıkça rastlanılan bir kavram haline gelmiştir. Kavramın ortaya çıkışı bizleri 13. yüzyıla kadar götürmektedir. Yönetişim kelimesinin kökeni, 13. yüzyıl Fransa'sında yönetme biçimini ve sanatını ifade etmek için kullanılan "gouvarnance" kelimesine dayanmaktadır (İnsel, 2004:128). Kavram daha sonra İngilizce "governance" olarak ilk kez Harlan Cleveland tarafından 1972 yılında kullanılmıştır (Frederickson, 2005:283).

Türkçe'de kelime itibariyle yönetim ve iletişim kavramlarının birleşmesinden oluşan, yönetenler ile yönetilenler arasında yönetim sürecinde çift taraflı bir iletişimin olması gerektiğini ve yönetilenlerin karar alma süreçlerine katılımlarını ifade eden kavram, Dünya Bankası (WB) tarafından 1989 yılında yayımlanan "Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye"¹ isimli raporda "good governance" olarak kullanılmış ancak, kavram üzerine ayrıntılı ve açık bir tanım yapılmamıştır (WB, 1989). Daha sonraki dönemlerde ise kelimenin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi diğer uluslararası kuruluşlarca da kullanımı artmış, özellikle Habitat toplantıları çerçevesinde yönetim kavramı etrafında katılımcı devlet modeli geliştirilmiştir.

Türkçe'de ise yönetim kavramı ilk defa İlhan Tekeli'nin "Modernite Aşılırken Siyaset" isimli kitabında "governance" kavramına karşılık olarak kullanılmıştır (Tekeli, 1999:209). Kavram, bu isimle kabul görmüş ve yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

¹ Orjinal ismi "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" olan raporda yönetim, bahsi geçen bölgede ekonomik krizden çıkışın bir yolu olarak görülmektedir. Raporla birlikte Dünya

Kavramın Türkiye gündemine kazandırılması ise 2000 yılında Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), OECD, WB ve Avrupa Birliği (AB) tarafından ortaklaşa düzenlenen “AB Yolunda İyi Yönetişim” adlı toplantıyla olmuş ve aynı zamanda kavram, 2001 yılında yayınlanan “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda da yer almıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2001:18).

Yönetenler ile yönetilenler arasındaki karşılıklı etkileşimi ve çoklu aktörlerin beraberce iş yapabilmelerini ifade eden yönetim kavramının literatürde çok çeşitli tanımları bulunmaktadır.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan “Kamu Yönetimi Sözlüğü”nde yönetim, “bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin oluşturduğu yapı ya da düzendir”, şeklinde tanımlanmıştır (TODAİE, 1998:274).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’na göre yönetim, bir ülkedeki ekonomik, siyasi ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. UNDP’ye göre iyi yönetim, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirmektedir (UNDP, t.y.).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) yönetimi, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımı şeklinde ifade etmektedir (OECD, 2002:4).

Dünya Bankası ise yönetimi, “bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılması biçimi” olarak tanımlamaktadır (WB, t.y.). Dünya Bankasının yönetsel içeriğiyle tanımladığı yönetim esas olarak özel sektörün öncülüğünde büyüme için uygun koşulları hazırlayacak, hesap veren, saydam bir kamu yönetimini tarif etmektedir (Güzelsarı, 2004:15). Başka bir deyişle, Dünya Bankası kalkınma yönetimi ile yönetimi eş anlamlı görmekte ve bunun için dört temel ilkeyi öne çıkarmaktadır (WB, 1992):

- i. “Hesap verebilirlik”, kamu görevlilerinin eylemlerinden sorumlu olması anlamında kullanılmaktadır. Kamu görevlilerinin eylemlerinin denetimi için rekabet ilkesinin yaygınlaştırılması ve denetim mekanizmalarına özel sektör

ile sivil toplum kuruluşları (STK)'nın katılımının sağlanması desteklenmektedir.

- ii. “Kalkınma yasal çerçevesi”nde, girişimciler için açık, öngörülebilir ve yansız bir kurallar bütünü oluşturulmaya dönük olarak bağımsız bir yargı sistemi var olmalıdır. Bu ilke ile aslında piyasanın işleyişinin hukuki olarak güvenceye alınması amaçlanmaktadır.
- iii. “Bilgilendirme” ilkesi, özel sektör için önemli görülen ekonomik koşullar, hükümet tasarıları, bütçe ve piyasalar hakkında güvenilir ve ulaşılabilir bilgiyi tanımlamaktadır.
- iv. “Saydamlık”, açık yönetim ve hesap verebilirliğin genişletilmesi ile yolsuzlukların önlenmesini, politika oluşturma sürecinde kamu ve özel sektör arasında danışma sürecinin desteklenmesini öngörmektedir.

Yukarıda ifade edilen saydamlık ve bilgilendirme ilkelerinden kasıt, büyük ölçüde yerel mevzuat ve kuralların uluslararası sermaye kesimleri için açık ve anlaşılır kılınmasını sağlamaktır. Dünya Bankasına göre yönetim modelinin önemli bir ilkesi de “katılımcılık”tır. Katılımcılık, siyasal sorumluluk taşımayan piyasa güçlerinin siyaset yapma sürecine dahil olmalarının ve müdahalede bulunmalarının yolunu açan bir ilkedir (Güzelsarı, 2004:15).

Tüm bu ilkelerle birlikte yönetişimin evrensel ilkeleri ilerleyen bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Dünya Bankası Gençliğin Sesi Grubu Gençlik ve Yönetişim Çalışma Grubu raporuna göre yönetim, “bir ülkedeki karar alma süreçlerinde ve alınan kararların uygulanmasında ilgili tüm paydaşların etkin rol oynamasıdır” (Dünya Bankası Gençliğin Sesi Grubu, 2007).

Aynı rapora göre yönetişimin amaçları;

- Ülkedeki refah düzeyini yükseltmek,
- Yurttaş odaklı yönetim anlayışını yerleştirmek,
- Demokrasi ve insan hakları olgularını geliştirmek,
- Sosyal çatışmaları azaltmak,
- Devletle halk arasındaki güveni artırmak ve derinleştirmek,

şeklinde sıralanmaktadır.

Yukarıda yer alan tanımlardan farklı olarak yönetişim, farklı fakat iç içe girmiş politika düzlemlerinden oluşan ve karşılıklı etkileşim halindeki kamusal ve özel aktörlerin hiyerarşik olmayan ağları ile yönetilen bir siyasi sistem olarak da ifade edilmektedir (Bursens ve Helsen, 2001; Kesim ve Petek, 2005:42).

Bu tanımlardan sonra yönetim teorisini ve devlet yönetimindeki çeşitli yaklaşımları, geleneksel yönetim anlayışından çağdaş yönetim teorisine doğru taşıyan bazı önemli çağdaş yönetim düşünürlerine ve onların yaklaşımları ile yönetişime kadar giden sürece değinmek faydalı olacaktır.

Henri Fayol yönetimi tarif ederken beş temel kavrama değinmiş; planlama, organize etme, yürütme, koordine etme ve denetleme olarak ifade edilen bu kavramlarla yönetimin, karar alma ve planlama eylemlerini organize etmesinde koordinasyonun ve kontrolün önemini vurgulamış, özellikle bir işten sorumlu olan kişinin aynı zamanda o iş ile ilgili yetkili kişi olmasının gerekliliğini ifade etmiştir (Fayol ve Gray, 1984:12-34). Fayol, ayrıca devlet örgütü ve özel girişim örgütü arasında fazla fark olmadığını belirterek yönetim ilkelerinin her iki kesim için geçerli olduğunu ileri sürmüştür (Fayol ve Gray, 1984:7).

Max Weber'in 1900'lü yılların başında geliştirdiği bürokrasi kuramına göre bürokratik bir yapı, günlük dilde kullandığımız işlerin geciktirilmesi, yokuşa sürülmesi anlamının tersine, etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısıdır. Weber'e göre bürokrasiden azami şekilde yarar sağlanabilmesi için organizasyonların bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Buna göre; (Weber, 1995:14-17)

- Amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli işler ileri derecede uzmanlaşmaya dayanmalı,
- İşle ilgili kararlar ilke ve yöntemlerle sürdürülmeli,
- Yönetimle ilgili kararlar yazılı hale getirilmeli,
- Personel görevini biçimsel olarak ve gayri şahsi bir şekilde yapmalı,
- Çalışanlar teknik yeteneklerine göre çalıştırılmalı,
- Yükselmeler performansa göre olmalı,

- Personel işin gerektirdiği teknik bilgi ve yeteneği ölçen sınav sonuçlarına göre seçilmeli ve terfi ettirilmelidir.

Bürokrasi kuramında merkeziyetçi, hiyerarşik ve yasal kuralları olan bir modele vurgu yapılmıştır. Süreç odaklı ve kurallara bağlı bir yönetim ile amirlere yönelik hesap verme bu modelin özelliklerini oluşturmaktadır. Bu kuram geniş kesimlerde yankı bulmuş ve devlet yönetimleri bürokratik yapılara dönüşmüştür.

Hayek ise devletin temel görevlerinin toplumsal ihtiyaçların karşılanacağı platformlar oluşturmak ve piyasanın arz edemediği hizmetleri üretmek olduğunu belirtmiş; bunları yaparken de devletin kanunlara ve kurallara bağlı olarak hareket etmesi gerektiğini vurgulamıştır (Yayla, 1993:189). Hayek'e göre kanunların ve kuralların nedeni bireyi özgür kılmaktır. Hayek, kanun önünde eşitliği ve özgürlüğü savunmaktadır. Ona göre kanun yalnızca özgürlüğü koruma amacına hizmet eden bir araçtır (Hayek, 1994).

1980'li yıllara gelindiğinde ise yasal-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:22). Bu çerçevede başta İngiltere olmak üzere çeşitli ülkelerde devleti küçültme çalışmaları başlamış ve 1980'ler dünyada özelleştirmelerle anılan bir dönem olmuştur. Bu dönemle birlikte, devletlerin daha küçük ama etkin ve verimli hizmet sunacakları bir yapıya evrilmeleri başlamıştır.

Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle yönetim anlayışında güçlü, merkeziyetçi yapıdan daha ademi merkeziyetçi ve esnek yönetime, dışa kapalıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, çalışanı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden tüm paydaşları sürece dahil eden katılımcı uygulamalara ve müşteri/vatandaş odaklı hizmet üretimine doğru büyük bir değişim başlamıştır (Karaman, 2000:42).

Bu çerçevede kamuda yönetişim, oldukça yeni bir kavram olarak klasik, hiyerarşik, bürokratik ve 1970'li yıllardan sonra iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine STK'lara önem veren, STK'ların gelişmelerinin önünü açan,

katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayışı içermektedir (Haktankaçmaz, 2004:48).

Mevcut kamu yönetimi sisteminin başarısızlığının temel nedenlerinden biri olarak yönetilenleri dışarıda bırakması gösterilmektedir. Yönetilenler, yani vatandaşlar sadece seçim dönemlerinde tercihlerini sandığa yansıtmaktadır. Yeni modelde ise devlet yönetsel sorumluluğunu toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlerle paylaşmakta, tüm kesimleri yönetme fiilini icra etmeye davet etmektedir. Yönetişim denilen bu kavram, çok aktörlü/katılımcı bir yönetim anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni yönetim anlayışı olarak yönetişimde katılımcılığı sağlamanın en etkili aracı olarak gelişmiş ve uzmanlaşmış STK'lar gösterilmektedir. Bu bağlamda STK'lar, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişte kitlelerin ülkenin yönetimine katılımını sağlamaktadır (Argüden, 2002). Bu çerçevede, klasik devlet güç ve yetkiyi kendinde toplarken yönetişim kavramı bu güç ve yetkiyi yeni aktörler olan özel sektör ve sivil topluma dağıtmayı önermektedir. Bu önermeye paralel olarak yönetişimi benimseyen ve iyi uygulama sağlayan ülkelerde kamusal hizmetler kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör (gönüllü sektör, kar amaçsız sektör, hükümet dışı organizasyon) olmak üzere üçlü bir yapı tarafından yürütülmektedir.

Bunların yanı sıra, yönetişim kavramı çerçevesinde STK'ların öneminin artması ile birlikte yeni bir vatandaşlık bilinci ortaya çıkmaktadır. Bu vatandaşlık bilinci, kendi sorunlarına sahip çıkan, yüksek standartlar talep ederken bu standartların oluşumunda ve hayata geçirilmesinde de aktif rol alan, bunun için kendi içinden çözümler çıkaran ve yapılanmalar oluşturan yeni bir kimliği simgelemektedir (Argüden, 2007:23).

Vatandaşın sadece “yönetilen” olarak görülmediği, yönetsel ve siyasal sorunlardan etkilendiklerine göre, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandıkları bir ortamda iyi yönetişim gerçekleşecektir. Bu bağlamda yönetişim, yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen

bir “aktif vatandaşlık” kavramına vurgu yapmaktadır (Yüksel, 2001:854). Bu anlayışta vatandaş yönetilen değil, temel karar alıcı konumundadır.

Tüm bu yukarıda anlatılanlar çerçevesinde çoğu toplumda, önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan kamu yönetiminden insan haklarına saygılı, çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir (Palabıyık, 2004:64; Göymen, 2000:5).

1.2. Yönetişimin Kullanım Alanları

Yukarıda tanımı ve kavramsal çerçevesi verilen yönetişimin beş ayrı kullanımını bulunmaktadır (Rhodes, 1996:652; Kersbergen ve Waarden, 2004:145; Hirst, 2000:14; Kooiman, 2003:9-10):

- en küçük devlet olarak,
- kurumsal yönetim olarak,
- yeni kamu yönetimi olarak,
- “iyi yönetim” olarak,
- ilişki ağı olarak.

1.2.1. En Küçük Devlet Olarak Yönetişim

İkinci Dünya Savaşı sonrası dünyada sosyal refah devleti kavramı egemen olmuş, bu çerçevede devletler mevcut görevlerine ilaveten yeni alanlarda faaliyet göstermeye başlamış ve buna paralel olarak kamu harcamaları sürekli artmıştır. Bu artış bütçe açıklarına sebep olmuş, bütçe açıkları ise borçlanmalar yoluyla finanse edilmeye başlanmıştır. Dünyada 1970 yıllarda meydana gelen krizler neticesinde kamu yönetimlerinde reform söylemleri artmıştır. Krizlerin sebebi olarak ise sürekli büyüyerek piyasanın alanını daraltan ve hantallaşan devlet yapıları gösterilmiş; devletin etkin olmayan hizmetlerinin özelleştirilerek bu hizmetlerin piyasa mekanizması çerçevesinde sürdürülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu kapsamda yönetim kavramının en küçük devlet olarak kullanımı, devlet müdahalesinin boyutu ve biçimi ile kamu hizmetleri sunmak için piyasa mekanizmasının kullanımını yeniden tanımlayan sınırsız bir terimdir.

Yeni dünya düzeninin önde gelen önermelerinden biri olan “minimal devlet”, refah devletinin ciddi ölçüde daraltılmasını ifade etmektedir. Devletin, özelleştirmeler ve devlet hizmetlerinde kısıtlamalarla küçülmesi ile birlikte hem dünya zenginliklerinden daha fazla yararlanılacağı hem de baskıcı-otoriter-bürokratik iktidarlar çağıının kapanacağı ileri sürülmektedir. Devlet eliyle kullanılan kamu gücünün topluma devredilmesinin “yönetme-yönetilme” ilişkisini tarihe mal edecek olan “yönetişim ilkesi” ile sağlanacağı, karar verme ve uygulama gücünün seçilmiş ve atanmışlar yerine hizmeti alanlar tarafından kullanılacağı, sistemin kurucu unsurlarının STK’lar olacağı savunulmuştur (DPT, 2000:29).

1.2.2. Kurumsal Yönetişim

Şirket yönetimi olarak yönetim, kuruluşların idare ve kontrol edildikleri sisteme değinmekte; şirket yönetimi ile hissedarlar arasındaki gücün paylaşımı ve kontrolü konularını düzenlemektedir.

Şirketin üst yönetiminin yönetilmesi şeklinde de ifade edilen kurumsal yönetim, işletmelerin stratejik düzeyde yönetiminden sorumlu üst düzey yöneticilerin, bu görevlerini yerine getirirken işletme üzerinde kendilerini belirli nedenlerle hak sahibi gören pay sahipleri, çalışanları, tedarikçi müşteri ve diğer toplumsal kurumlarla olan ilişkilerini kapsamaktadır. Şirketin yönetilmesinin işletmenin hak sahiplerinin çıkarları ve amaçları dahilinde yapılıp yapılmadığının, hazırlanan stratejilerin işletmenin misyonu ile örtüşüp örtüşmediğinin, uygulamaların doğru yönde yapılıp yapılmadığının izlenmesi ve kontrol edilmesi, kurumsal yönetim kavramının konusu içinde yer almaktadır (Ülgen ve Mirze, 2004:422).

Şirketlerin halka açılması, mülkiyetin tabana yayılmasıyla ve şirketlerin profesyonel yöneticiler tarafında yönetilmeleriyle birlikte, sermayedarların şirket yönetimi üzerindeki kontrolü azalmış ve hissedarlar ile yöneticiler arasında çatışmalar baş göstermeye başlamıştır. Bu durum özellikle küçük sermayedarların

korunması hususunu gündeme getirmiş ve OECD tarafından kurumsal yönetim ilkeleri belirlenmiştir.

Şirketler içindeki yönetim kurulu, idareciler, pay sahipleri ve diğer paydaşlar şeklinde ayrılan farklı gruplar arasındaki haklar ile görev ve sorumlulukların dağılımını ortaya koyan ve OECD tarafından belirlenen kurumsal yönetim ilkeleri şu şekilde sıralanmaktadır (OECD, 2004:17-25):

- i. Etkin bir kurumsal yönetim çerçevesinin temellerini oluşturmak: Kurumsal yönetim çerçevesi, şeffaf ve etkin piyasaları teşvik etmeli, hukukun üstünlüğü ilkesi ile uyumlu olmalı, denetleyici, düzenleyici ve uygulayıcı otoriteler arasındaki sorumlulukların paylaşılmasını açık olarak ortaya koymalıdır.
- ii. Hissedarların hakları ve temel mülkiyet fonksiyonları: Kurumsal yönetim çerçevesi, hissedarların haklarını korumalı ve bu hakların uygulanmasını kolaylaştırmalıdır.
- iii. Hissedarların adil muamele görmesi: Kurumsal yönetim çerçevesi, azınlıklara mensup hissedarlar ile yabancılar dahil olmak üzere, bütün hissedarlara eşit muamele yapılmasını güvence altına almalıdır. Bütün hissedarlar, haklarının ihlali karşısında yeterli bir telafi ya da tazminat elde etme fırsatına sahip olmalıdır.
- iv. Kurumsal yönetimde paydaşların rolü: Kurumsal yönetim çerçevesi, paydaşların, yasalar ya da karşılıklı anlaşmalarla belirlenen haklarını tanımalı, zenginlik ve iş yaratmada şirketler ile paydaşlar arasında aktif bir işbirliğini ve mali açıdan güçlü olan girişimlerin sürdürülebilirliğini teşvik etmelidir.
- v. Kamuoyuna açıklama yapma ve şeffaflık: Kurumsal yönetim çerçevesi, mali durum, performans, mülkiyet ve şirketin idaresi dahil, şirketle ilgili bütün önemli konularda doğru ve zamanında açıklama yapılmasını güvence altına almalıdır.
- vi. Yönetim kurulunun sorumlulukları: Kurumsal yönetim çerçevesi, şirketin stratejik rehberliğini, yönetim kurulu tarafından yönetimin etkin denetimini, yönetim kurulunun şirkete ve hissedarlara karşı hesap verme sorumluluğunu teminat altına almalıdır.

OECD yukarıda bahsi geçen kurumsal yönetim ilkelerine paralel olarak kamu işletmeleri için de aşağıda yer alan ilkeleri belirlemiştir (OECD, 2005: 12-17):

- i. Kamu işletmeleri için etkin hukuki ve düzenleyici çerçevenin sağlanması: Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuki ve düzenleyici çerçeve, kamu işletmelerinin ve özel sektör şirketlerinin rekabet ettiği pazarlarda yapısal çarpıklıkları engellemek için eşit rekabet koşulları sağlamalıdır. Çerçeve, “OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri”ni temel almalı ve bu ilkelerle tamamen uyumlu olmalıdır.
- ii. İşletme sahibi olarak devlet: Devlet, bilgili ve aktif bir işletme sahibi olarak hareket etmeli, yeterli profesyonellik ve etkinlik düzeyini sağlayarak ve kamu işletmelerini şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yöneterek, açık ve tutarlı bir işletme sahipliği politikası benimsemelidir.
- iii. Hissedarların adil muamele görmesi: Devlet ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların haklarını tanımalı ve “OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri”ne uygun olarak onlara adil muamele yapılmasını ve kurumsal bilgilere ulaşımında eşit olanaklar tanınmasını güvence altına almalıdır.
- iv. Paydaşlarla ilişkiler: Devletin sahiplik politikası, kamu işletmelerinin paydaşlarına karşı sorumluluklarını tam anlamıyla tanımalı ve devlet, kamu işletmelerinden paydaşlarıyla ilişkileri hakkında rapor vermelerini talep etmelidir.
- v. Şeffaflık ve kamuoyuna açıklama yapma: Kamu işletmeleri, “OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri”ne uygun yüksek şeffaflık standartlarına sahip olmalıdır.
- vi. Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumlulukları: Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, şirket yönetimine stratejik konularda yol gösterme ve şirket yönetimini izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli yetkiye, uzmanlığa ve objektifliğe sahip olmalıdır. Yönetim kurulları dürüstlük içerisinde hareket etmeli ve davranışlarına ilişkin hesap verebilir olmalıdır.

Yukarıda da görüldüğü üzere kurumsal yönetim, özel sektör ve kamu işletmeleri için ortak sayılabilecek bazı noktaları ifade etmektedir. Bunlar, bilginin açıklanması, çalışmalarda bütünlük ve doğruluk, paydaşların haklarının tanınması ile yapılan işlemlerden ötürü hesap verilebilirliğin sağlanması olarak ifade edilebilir.

1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Olarak Yönetişim

Thatcherizm ve Reaganizm olarak adlandırılan İngiltere ve ABD kökenli iktisadi politikalar, bir bütün olarak devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi bu dönemde, sınırlı işletmecilik bakışını, iktisat biliminden aldığı bir destek ile genişletmeye girişmiştir. Yeni kurumsal iktisat olarak adlandırılan bu yaklaşım, kamu yönetimine kamu kuruluşlarında politika üretme ile hizmet sunma işlevlerinin ayrıştırılması, kamu ihale sistemi eliyle daha geniş rekabet ve piyasa ortamının sağlanması, tüketici tercihlerinin dikkate alınması gibi yapıların yerleştirilmesi yoluyla yapısal değişiklikler yapılmasını önermiştir. Kamu yönetimi disiplininde “işletmecilik” bakışı bu kavramsal girdi ile bir birleşim oluşturmuş, buna “yeni kamu yönetimi” (new public management) adı verilmiştir (Hood, 1995:107).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı uygulamada yönetimselcilik ve yeni kurumsal iktisat olmak üzere, iki anlamda kullanılmaktadır.

Yönetimselcilik, kamu sektörüne özel sektör yönetim tekniklerinin sunulmasıdır. Kamu sektöründe, özel sektör uygulamalarına benzer şekilde profesyonel yönetime geçişle birlikte, amaçlara ve sonuçlara göre yönetim, performans yönetimi ve müşteri (vatandaş) odaklılık gibi kavramlar üzerine odaklanılmasına vurgu yapmaktadır.

Yeni kurumsal iktisat ise, kamu hizmetlerinin tedarikinde ve sunulmasında pazar rekabeti gibi teşvik edici yapıların oluşturulmasına işaret etmektedir. Bu çerçevede, bürokrasilerin bölünmesini, sözleşmeler ve pazarlar aracılığı ile daha fazla rekabet ve tüketici tercihinin vurgulanmaktadır (Rhodes, 1996:656).

Yeni kamu yönetimi anlayışında, bürokrasi hizmet sunumu açısından iflas etmiş olduğundan politika kararları (steering-yönlendirme) ve hizmet sunumu (rowing) faaliyetleri birbirinden ayrılmalı ve girişimci devlet modeli oluşturulmalıdır (Osborne ve Gaebler, 1993:19-20).

Girişimci devlet anlayışında devlet, hizmet sağlayıcılar arasında rekabet ortamı oluşturarak hizmetlerin vatandaş beklentilerini karşılamadaki kalitesini artırmaya çalışmaktadır. Denetim mekanizmalarına toplumu da dahil ederek

vatandaşları, bürokrasi ile birlikte denetim konusunda yetkilendirmektedir. Sonuç odaklılık, politikaların belirlenmesinde ve performansların ölçülmesinde oldukça önem verilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Girişimci devletlerde mevzuat kısıtlayıcı değil yol gösterici görülmekte ve kuruluşları mevzuat değil amaçlar güdülemektedir. Vatandaşlar, müşteri ya da hizmetlerden yararlananlar olarak yeniden tanımlanmaktadır. Aynı zamanda amaçların belirlenmesinde vatandaş odaklılık esas alınmakta, karar alma ve uygulama süreçlerinin her aşamasında katılımcılık ön planda yer almaktadır. Ayrıca, girişimci devletler sadece kamu hizmetlerini sağlamaya değil, toplumlarının problemlerini çözmek için tüm sektörleri –kamu, özel ve gönüllü kuruluşları– eyleme yönlendirmeye odaklanmaktadır.

Yeni kamu yönetimi ve girişimci devlet rekabet, piyasalar, müşteriler ve sonuçlarla ilgili ortak bir kaygıya sahiptir. Kamu sektörünün bu değişimi, “daha az devlet ama daha çok yönetim” gerektirmektedir (Frederickson, 2005:283).

1.2.4. “İyi Yönetişim” Olarak Yönetişim

Yönetişimin “iyi yönetim” kavramı olarak kullanılması ise Dünya Bankası sayesinde olmuştur. İyi yönetim uygulamaları, borç verme ve kredi anlaşmaları sayesinde az gelişmiş ülkelere, ekonominin rasyonel biçimde yönetilmesinin sağlanması amacıyla tavsiye edilmiştir. Dünya Bankasına göre iyi yönetim, açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin, kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplumun ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade etmektedir.

Dünya Bankasına göre iyi yönetim için şu faktörler önem taşımaktadır (WB, 2000:24):

- Kurallar ve sınırlamalar: Yasama, yürütme ve yargı organlarının işleyişi ile ilgili kurallar ve sınırlamalar önem taşımaktadır. Bütçenin hazırlanması, onaylanması ve denetimi ile ilgili kurallar, merkez bankası özerkliği, yargı bağımsızlığı, ombudsman, muhasebe ve denetim standartları iyi yönetim için gerekli temel unsurlardır.

- Halkın sesi ve katılım mekanizmaları: Vatandaşların kamusal hizmetlere ilişkin görüşlerini tespit etmek için düzenli anketler yapılması ve bunların kamuoyuna açıklanması, halkın siyasal kararlara katılımını sağlayacak mekanizmaların uygulanması vb. gereklidir.
- Rekabet: Alternatif hizmet sunum yöntemlerine başvurulması, devlet ile özel kesim arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde tahkim benzeri yöntemlerden yararlanılması, kamusal hizmet alanlarında deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarının yapılması vb. iyi yönetişimin tesis edilmesi için önem taşımaktadır.

Bu kavramın içeriği incelendiğinde Dünya Bankasının, ekonomik istikrarın ve kalkınmanın sağlanabilmesi için ilk defa ekonomi politikaları dışına çıkarak yönetimsel bir çözüm önerisi sunduğu görülmektedir.

Son olara iyi yönetim kapsamında hesap verebilirlik, açıklık, katılımcılık vb. ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkelerle ilgili ayrıntılı bilgiye ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

1.2.5. İlişki Ağı Olarak Yönetişim

Örgütler arası ağların (network) dayandığı temel nokta, farklı sektörlerden aktörler arasında artan karşılıklı bağımlılık ve sınırlardaki geçirgenlik sonucu, karar verme ve kamusal hizmetlerin sunumu sürecine özel sektör ve sivil toplumun da aktif olarak katılmaya başlamasıdır. Yönetişimle ilgili kimi çalışmalarda aktörler arasında oluşan ağlar, bu ağların niteliği ve işleyişi ele alınmaktadır.

Bu çerçevede yönetim, “kendi kendini organize eden ağlar” olarak nitelendirilmiştir (Rhodes, 1996:661). Bu ağlar, hizmet sunumuna dahil olan aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılığa vurgu yapmakta ve karşılıklı bağımlılık nedeniyle oluşmaktadır.

Yönetişim modelinin hiyerarşik ilişki yerine heterarşik (eşitler arası) bir ilişkiyi esas aldığı, bunun ise hem örgütsel hem de yönetsel demokrasinin ifadesi olduğu ileri sürülmektedir (Salamon, 2002:11-15). Heterarşik özelliği ile yönetim anlayışında emir komuta zincirinden, müzakere ve ikna etmeye yönelik bir değişim

görülmektedir. Bu özellikleri ile ilişki ağı tipi yönetişimin bir yatay örgütlenme modeli olduğu vurgulanmaktadır. İlişki ağı; piyasa gibi çok-merkezli, devlet ve şirket gibi tek-merkezli ya da hiyerarşik biçimlere karşın, çoğulcu yönetişim biçimi olarak kavramlaştırılmaktadır (Kersbergen ve Waarden, 2004:148).

1.3. Yönetim ve Yönetişim

Yönetim ile yönetişim kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da bu iki kavramın içerdiği süreçlerde farklılık bulunmaktadır. Hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, bünyesinde üç farklı unsur bulundurmaktadır. Yönetim faaliyetinin gerçekleşebilmesi için öncelikle yönetilecek bir kişi ya da topluluk gerekmektedir. Yönetilmesi söz konusu olanlar bu topluluktaki bireylerdir. Daha sonra ise bu topluluğu yönetecek, meşruiyetinin kaynağı yasal ya da yasal olmayan bir güç olması gerekmektedir. En nihayetinde ise yönetilecek topluluğun ulaşmaya çalıştığı ortak bir amaç bulunmalıdır. Yönetenler meşruiyetlerini böyle bir amacın varlığına dayandıracaklardır.

Yönetişim kavramı içinde de yukarıda bahsedilen üç farklı unsur bulunmakla birlikte süreçlerde farklılıklar görülmektedir. Yönetimde yöneten ile yönetilen kesin çizgilerle ayrılmışken; yönetişimde, yönetilenler de çeşitli mekanizmalar vasıtasıyla yönetime katılmakta, bir çeşit “kendini-yönetim” sergilemektedir. Kısaca yönetişimde iktidar yönetilenlerle paylaşılmaktadır. Bir başka ifade ile geleneksel kamu yönetimi hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; içeriğine yönetişim kavramının da dahil olduğu yeni kamu yönetiminde kavram, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle örgütler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000:145).

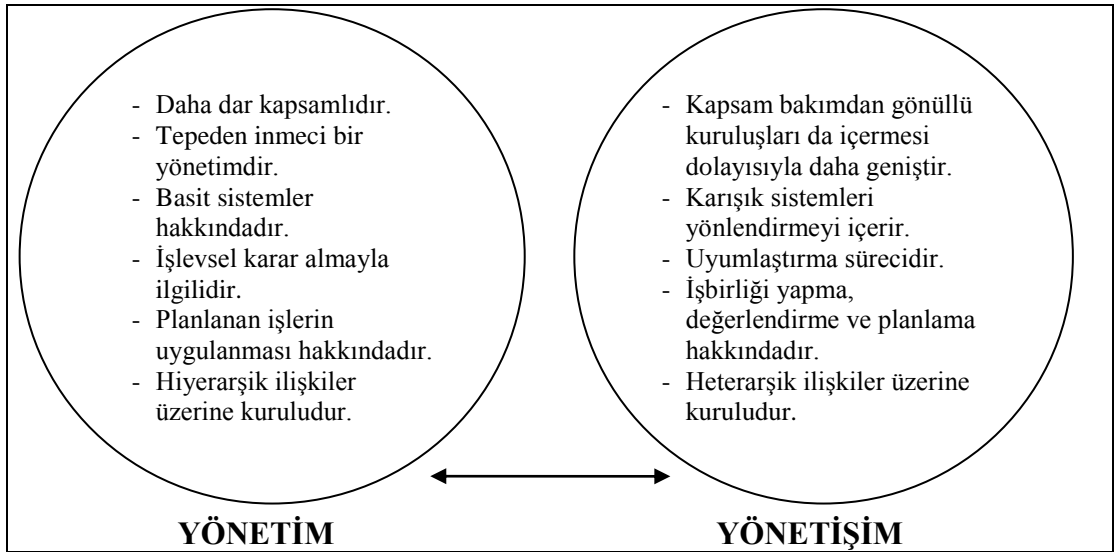
Ayrıca, yönetişim kavramında yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi, karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler

arası ağırları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir (Özer, 2006:62).

Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde kamu yönetiminde yönetim ve yönetişim arasındaki farklar aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir:

- Geleneksel kamu yönetimi anlayışında vatandaşlık, vatandaşlara kamu hizmetlerinin eşit bir şekilde sunulması gibi değerlere öncelik verilirken, yönetişimde vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyeti üzerine odaklanılmakta, özellikle hizmet sunumunda kalitenin artırılmasına ve yeterli tercih alternatiflerinin sunulmasına büyük önem verilmektedir (Haque, 2004:445).
- Yönetim kavramı, devletin resmi kurumları ve sadece bu kurumların sahip oldukları meşru bir zorlayıcı güç olarak algılanmaktayken, yönetişim kavramı, yeni bir yönetim sürecine ya da toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir yönetime atıfta bulunarak “yönetim”in anlamındaki değişmeye işaret etmektedir (Kesim ve Petek, 2005:41).
- Geleneksel yönetim anlayışında yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişki tek yönlü, monolitik ve hiyerarşik bir yapıda iken yönetişimde daha katılımcı ve çok yönlü bir iletişim tarzı geçerlidir (Gündoğan, 2004:10).

Şekil 1.1: Yönetim-Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması



Kaynak: Sanal, 2002:48-49.

Bu değerlendirmeler ışığında yönetişim kavramı, yukarıdan aşağı tek yönlü bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önermektedir. Katılımcılık dolayısıyla STK'ların ve özel kesimin yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması, kavramın temelini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2001:7).

1.4. Yönetişim ve Demokrasi

Abraham Lincoln demokrasiyi "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" olarak tarif etmektedir. Bu ideal tanımın dışında demokrasinin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar temsil, katılım ve denetimdir. Halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen ancak demokrasi olarak adlandırılabilir.

Toplumun güven ve desteği için siyasal sorumluluk mekanizmalarını oluşturmak önem taşımaktadır. Bu ise demokratik seçimleri veya yöneten ile yönetilenler arasında diğer doğrudan bağlantıları gerektirmektedir (Öztürk, 2002:28). Bu da bizi temsili demokrasi kavramına götürmektedir. Temsili demokrasilerde hükümetin (devletin) vatandaşlara (seçmenlere) gösterdiği duyarlılık, otoritelerin hayırseverlik ve iyi kalpliliğinden dolayı bahşedilen birşey olmayıp, hükümetlerin halkın rızasına ve ona hesap verme zorunluluklarına dayanmaktadır. Halkın taleplerine duyarlı bir hükümet ise ancak etkin ve faal bir sivil toplumun olduğu yerde ortaya çıkmaktadır.

Temsili demokraside temsilci çıkarları ile toplumsal çıkarların zaman zaman ters düşmesi, eğitim ve iletişim alanındaki gelişmelerle bilinçlenen toplum kesimlerinin karar alma süreçlerine katılımı talep etmesi, temsili demokrasiden çoğulcu ya da katılımcı demokrasiye doğru geçişi hızlandırmaktadır.

Çoğulcu demokrasi, toplumda devletle bireyleri kaynaştıracak gönüllü örgütler ağı kurulmasını vurgulamaktadır. Katılımcı demokrasi ise, ortak karar almada katılımı ve bunun sonuçlarını en üst düzeye çıkarmak için bireylerin siyasi faaliyetlerini oy vermenin ötesine taşıyarak, demokrasinin tabandan uygulanması amacını gütmekte ve karar alma işlemlerini tüm paydaşların katılımı ile

gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda, katılımcı demokrasinin beş temel özelliği ortaya çıkmaktadır (Olsen, 1991:23):

- Bütün bireyler kendilerini etkileyen konularda ortak karar alımına istedikleri kadar katılma olanağına sahip olmalıdır.
- Ortak karar almaya katılım yalnızca oylama ile sınırlı olmamalı, değişen derecelerde katılım ve bağlılık gerektiren faaliyetleri de içermelidir.
- Ortak kararlardaki sorumluluk sadece görevlilerle ve/veya uzmanlarla sınırlı olmamalı, mümkün olduğunca yaygın olmalı ve paylaşılmalıdır.
- Ortak kararlar almaya yönelik katılım, sadece siyasi sistem ile sınırlı olmamalı, toplumsal hayatın bütün evrelerini kapsamalıdır.
- Siyasi olmayan karar alma işlemine katılım bireylere, daha önemli siyasi kararlara katılabilmek için gerekli siyasi beceri ve normları öğretmelidir.

Bunlara ek olarak Karl Popper'in terminolojisi ile ifade edecek olursak, demokrasi bir "açık toplum" düzeni olmalıdır (Stokes, 2002). Şeffaflık (açıklık), demokrasinin gereğidir. Yönetilenler (halk) ile yöneticiler arasında yakın bir iletişimin daima mevcut olması gerekmektedir.

Thomas Jefferson'ın "devlet meşru gücünü, yönetilenlerin yönetenler hakkındaki mutabakatından alır" sözü devlet yönetiminde "yönetişim" kavramının çok büyük önem taşıdığını vurgulamaktadır. Yönetişim kavramının içinde diyalog ve uzlaşma yer almaktadır. Halk, önce hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli (temsili vekalet), yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli (yönetime katılma) ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol (denetim) edebilmelidir. Demokrasi, ideal devlet ve yönetim için bu anahtar kavramların varlığı ve işbirliği gerekli görülmektedir.

Görüldüğü üzere yönetim ile demokrasi benzer özellikler taşımakta ve belirli durumlarda iç içe geçmiş kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede tam manasıyla demokrasinin işlemeden söz edilebilmesi için mutabakata, diyaloga, uzlaşmaya, katılım ve iletişime, yani yönetime önem verilmesi gerekmektedir.

1.5. Yönetişim ve e-Devlet

Gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri ile bilgisayarın ve internetin giderek ekonomik ve sosyal hayatın vazgeçilmez bir parçası olmasıyla birlikte vatandaşlar, kendilerine hizmet veren kamu kuruluşlarının daha hızlı, daha açık ve daha az maliyetle çalışmalarını istemektedir. Vatandaşların bu beklenti ve isteğine devletin cevap vererek bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere ayak uydurmasıyla birlikte elektronik devlet anlamına gelen “e-devlet” kavramı ortaya çıkmıştır.

“Geleceğin devleti” olarak da tanımlanan e-devlet; temel olarak kamunun hizmet verdiği alanlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha şeffaf, vatandaşa daha yakın, daha ucuz ve daha iyi çalışan bir idari yapı olarak tanımlanabilmektedir (İnce, 2001:21).

e-Devlet modeli, birer müşteri olarak görülen vatandaşlara, “sıraya değil, internete giriniz” sloganı çerçevesinde etkili, verimli ve düşük maliyetli süreçlerle “kaliteli hizmet” sunmak olarak algılanmanın ötesinde, etkin bir yönetim süreci olarak görülmektedir. Bu çerçevede bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte vatandaşların politika oluşturma süreçlerine katılımı anlamına gelen “e-yönetişim” kavramı gelişmeye başlamıştır (Henden, 2005:12; Kim, 2005:23). Buna ek olarak, “e-demokrasi” perspektifiyle donatılmış bir e-devlet anlayışı, her bir vatandaşa demokratik sürece katılmak için güçlendirilmiş fırsatlar sunmak ve hükümetin, temsil ettiği halkın görüş, bilgi ve deneyimlerine ulaşması için en iyi yol olarak sunulmaktadır.

Ayrıca, kamu yönetiminde bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yönetim açısından daha düşük bir maliyet ve yurttaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimini sağlarken, yurttaşlar açısından ise daha az “yurttaşlık maliyeti” (zaman, emek, para), daha yüksek memnuniyet, daha etkin katılım ve daha fazla güven anlamına gelmektedir (Uçakan, 2003).

Bunlara ek olarak bilgisayar çağının getirdiği iletişim imkanları vatandaş katılımını sağlaması bakımından da iki önemli fırsat sunmaktadır. Bunlar:

- kamu bilgilerine ve hükümet belgelerine kolay ve sürekli erişimin sağlanması,

- seçmen kitlelerinin seçilmiş temsilciler ve diğer kamu görevlileri ile daha kolay etkileşime girebilmeleridir.

1.6. İyi Yönetişim İlkeleri

İyi yönetişimin birbirini tamamlayan sekiz temel ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler katılımcılık, açıklık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkililik, eşitlik ve stratejik vizyon olarak sıralanmaktadır (DPT, 2007a:6-16). Bu ilkelerin yanına yerindenlik, yerellik, toplam kalite, toplumu güçlendirme gibi bir takım ilkelerin de eklendiği görülmektedir (DPT, 2007a:16; Paquet, Roy, Rudolf, 2000).

1.6.1. Katılımcılık

Katılımcılık devletin politika oluşturma, uygulama ve denetleme süreçlerine başta vatandaşlar ve STK'lar olmak üzere çeşitli kesimlerin dahil olmasını anlatan bir kavramdır (DPT, 2007a:14). Politika oluşturma ve uygulama süreçlerinin her aşamasında devlet ile vatandaş çeşitli ilişkiler içinde karşı karşıya gelmektedir. Bu ilişkiler, devletten vatandaşa doğru olan ve tek taraflı bir iletişimi anlatan “bilgi aktarma” şeklinde olabildiği gibi “danışma” gibi iki taraflı bir ilişki içinde de gerçekleşebilmektedir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:52). Bunlarla birlikte söz konusu ilişki, vatandaşın politika oluşturma süreçlerine aktif bir biçimde katılımını belirten, vatandaş ile devletin karşılıklı ilişkide olduğu ve nihai karar aşamasında sorumluluğun devlette olmasına karşın vatandaşın politikaların şekillendirilmesinde aktif olarak rol aldığı “aktif katılım” şeklinde de olabilmektedir (Kösekahya, 2003:35). Katılımcılık ilkesi, halkın siyasete aktif katılımının ve bu yöndeki çabaların en gelişmiş şekli olan etkin bir sivil toplumun varlığı anlamına gelmektedir. Bu çabalarla ilgili olarak temelde hedeflenen, vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlendirilerek “aktif vatandaşlık” kavramının geliştirilmesidir. Vatandaşların yönetime aktif bir şekilde katılımları sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde, ortak bir amaç için hareket edebilmektedir (Özer, 2006:80).

Yönetime bireysel katılım önemli olmakla birlikte, katılım ilkesinin hayata geçirilmesi aslında büyük ölçüde STK'ların varlığına ve işlevselliğine bağlı

olmaktadır. Zira katılımın örgütlü olması daha etkin sonuçların doğmasını sağlayabilmektedir.

Yönetişimde vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı kadar kamu kuruluşlarında çalışanların da katılımı esastır. İç paydaş denilen çalışanlar, kararlara katılmakla kuruluştaki belirlenen amaç ve hedefleri sahiplenmektedir. Ayrıca, bu sahiplik ve önemsenme duygusu çalışanların motivasyonunda artışa yol açmaktadır. Unutulmamalıdır ki uygulanmayan kararlar değer yaratmaz, sahiplenilmeyen kararlar ise iyi uygulanamaz (Aktan, 2000). Yönetişimin en önemli faydalarından birisi de kararların katılımcı anlayışla alınmasını ve dolayısıyla iyi uygulanabilmesini sağlamaktır.

1.6.2. Açıklık

İyi yönetişimin kilit unsuru olan ve şeffaflık, saydamlık gibi kavramlarla da ifade edilen açıklık, devlet yönetiminde kamusal alan ile ilgili bilgilerin vatandaşlara ve STK'lara açık olması anlamına gelmektedir. Siyasi ve idari açıklık, kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayarak yolsuzlukların azaltılmasına yardımcı olacaktır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:51). Aynı zamanda siyasi ya da idari otoritenin alacağı kararlarda açıklık ilkesi ile paralel olarak şeffaf davranması, bireyler ile özel sektör başta olmak üzere sivil toplumun da doğru kararlar almasına yardımcı olacaktır. Ek olarak ekonomi politikalarında sağlanan açıklık ile birlikte ekonomik etkinliğin de sağlanacağı düşünülmektedir.

Açıklık ilkesi "bilgi" kavramı ile anlam kazanmaktadır. Yukarıda sayılan faydaların oluşabilmesi için açıklık ilkesinin en önemli kavramını oluşturan bilginin bir takım niteliklere sahip olması gerekmektedir. Kamu yönetimi tarafından oluşturulan bilgi, öncelikle tutarlı ve sürekli olmalıdır. Aynı zamanda bilginin açık ve anlaşılabilir olması ile kullanılabilir ve kolay erişilebilir olması da açıklığın sağlanabilmesi için önem taşımaktadır.

Açıklık ilkesi, kamunun bilgiye ulaşım hakkıyla yakından ilgili görülmektedir. Bu çerçevede hükümetler, bilgi edinme yasaları ile talep edilen bilgileri kamuoyuyla paylaşmaktadır.

Açıklık ilkesi hesap verebilirlikle de yakın ilişki içerisindedir. Kamu otoritesinin alacağı kararlarda açık olması, yani uygulanacak olan politikaların şeffaf bir biçimde belirlenerek ulaşılacak hedeflerin net olarak ortaya konulması, yürütme makamında bulunan kişilerin izledikleri politikalar ile sergiledikleri performansların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yardımcı olacaktır (Florini, 1999:2).

1.6.3. Hesap Verebilirlik

Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır. Ayrıca, hesap verme sorumluluğu, üzerinde anlaşmaya varılmış beklentilerin ışığında, performansa yönelik sorumluluk üstlenme ve bunu açıklama yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir (Özbaran, 2001:3). Bu ilke, bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Hesap verme sorumluluğunda eşit durumda olmayan iki taraftan biri diğerine görev tevdi etmekte, diğeri de bu görevin yapılıp yapılmadığı, yapılamadıysa niçin yapılamadığı, verilen paranın nasıl harcandığı, tamamının harcanıp harcanmadığı, görevin gerektirdiği amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı, hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan herşeyin yapılıp yapılmadığı ve geçmiş deneyimler ışığında nelerin iyi gittiği, nelerin iyi gitmediği hususlarında cevap vermekte, durumunu açıklamakta ve ilgili makamlara rapor etmektedir (Baş, 2005).

Kamu yönetiminde iki çeşit hesap verme sorumluluğundan söz edilmektedir. Devlet mekanizmasında vatandaşlar politikacılara, belirli bir süre için politika

üretmek amacıyla yetkisini devretmekte ve sorumluluk yüklemektedir. Politikacılar ise aldıkları yetki ile bürokratlara, belirlenen politikaların uygulanabilmesi amacıyla yetki ve sorumluluk vermektedir. Her iki sorumluluk hesap verebilirlik kapsamında siyasi ve idari hesap verme sorumluluğu şeklinde tanımlanmaktadır.

Başarılı bir hesap verme sorumluluğunun temel öğelerini şunlar oluşturmaktadır (Yörüker, 2001:2):

- ölçülebilir hedefler belirlenmesi,
- yasama ve yürütme süreçlerinde rollerin ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi (Commission of the European Communities, 2001a:10),
- hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması,
- işin yapılması ve gelişmenin izlenmesi,
- sonuçların raporlanması, değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması.

1.6.4. Cevap Verebilirlik

Bu ilke, vatandaşların hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelmektedir. Yönetimin cevap verebilmesi, yeni görüş, öneri, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtmektedir (DPT, 2007a:6).

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler vatandaş politikası üretme mekanizmalarının ve hizmet sunumunun odağına taşımaktadır. Vatandaş odaklı yaklaşımla politikalar yararlanıcı (vatandaş) talepleri doğrultusunda şekillendirilmekte; kamu yönetiminin müşterisi olarak görülen vatandaşların, belirlenen politikalar ile hizmetlerden duydukları memnuniyetin üst düzeye çıkarılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek ile bu tercihlere cevap verebilmek, bu ilkenin hayata geçirilebilmesi ile orantılı görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerinden birisi olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı cevap verebilirliği sağlamada kurumlara önemli görevler yüklemektedir. Kamu hizmetlerinin, planlama aşamasında vatandaşın görüşlerine

paralel olarak hazırlanması, cevap verebilirliğin ilk ve en önemli basamağını oluşturmaktadır. Bununla beraber hizmetlerin istenilen hedeflere ulaşma konusunda yetersiz kaldığı durumlarda ise tekrar vatandaşa dönüp talepleri toplayabilmek ve buna göre hizmetleri yeniden şekillendirmek, cevap verebilirliğin karşılanmasına önemli bir katkı sağlamaktadır.

1.6.5. Hukukun Üstünlüğü

Hukukun üstünlüğü ilkesi, kurumların oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmesini, yönetimde keyfiliğin yerine kuralların egemen olmasını ve hukukun herkese aynı şekilde uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

Hukuk devletinde hızlı, etkin ve adil işleyen bir yargı sistemi, demokratik toplumun ve modern ekonominin temel yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Hukukun üstünlüğünün olmadığı, yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanamadığı bir toplumda yönetişimin hayata geçirilmesi mümkün olmamaktadır.

Adil işleyen bağımsız ve tarafsız bir yargının varlığı, bireyler başta olmak üzere özel sektör için bir güven ortamı sağlayacaktır. Özellikle yabancı sermayenin önem kazandığı günümüzde hukukun üstünlüğü ilkesi, yatırım ortamının iyileştirilmesi hususunda önem kazanmaktadır.

1.6.6. Etkililik

Yönetişim anlayışı içinde etkililik, karar alma sisteminin problem çözme gücü olarak tanımlanmaktadır. AB ise yönetim çerçevesinde etkililiği, gereksinim duyulan hususların gerçekleştirilmesinde politikaların, geçmiş deneyimleri de dikkate alarak amaca uygun bir şekilde belirlenmesi kapsamında ele almaktadır (Commission of the European Communities, 2001a:10).

Bu çerçevede etkili bir yönetim, küreselleşmenin gerektirdiği çağa ayak uymaya yönelik politikaların belirlenmesinde, gerek devlet gerekse özel sektör ve STK'ların birlikte etkin bir biçimde rol almalarını gerektirmektedir (Soylu, 2003:78).

1.6.7. Eşitlik

Bu ilke, tüm vatandaşların kendi refah seviyelerini korumak ya da geliştirebilmek için aynı fırsatlara sahip olması anlamına gelmektedir. Eşitlik, günlük hayatta ekonomik, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği göz önünde tutularak en geniş anlamıyla, benzer olayların benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir. Daha kapsamlı olarak eşitlik, herkesin sınıf, kast, ırk, din, dil, cinsiyet vb. özelliklerle ayırım gözetilmeksizin adil ve tarafsız muamele görmesi ve fırsat eşitliğine sahip olmasıdır.

1.6.8. Stratejik Vizyon

Stratejik vizyon kavramı, liderlerde ve halkta iyi yönetim ve insani gelişim konusunda tarihi, kültürel ve sosyal tabana dayanan uzun dönemli, geniş açılı bir anlayışın olmasını anlatmaktadır. Yönetişim hesap verebilirlik, açıklık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi temel unsurların yanında, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerine inşa edilmelidir.

Kamu yönetiminde, yöneticiler ve çalışanlarca ortaklaşa, herkesin benimseyeceği, iddialı fakat ulaşılabilir vizyonlar belirlenmeli; kuruluşları bu vizyona taşıyacak amaç ve hedefler oluşturulmalıdır.

Herkesin katkı ve katılımıyla oluşturulan vizyon, tüm çalışanlarca benimsenecek ve katılımcı yöntemlerle belirlenen bu vizyonun gerçekleştirilebilmesi için herkesin elinden geldiğince çalışması sağlanacaktır.

1.6.9. Yerindenlik

Yukarıda sayılan sekiz temel ilke arasında yer almamasına karşın, bazı yazarlar tarafından yönetim ilkeleri içerisinde sayılan, yönetim ve bu çalışmanın odak noktalarından biri olan belediye stratejik planlarına geçişte önemli sayılabilecek bir diğer kavram da yerindenlik (subsidiarity)'tir (Koçdemir, 2002:2).

Yeni bir yönetim felsefesini niteleyen yönetim yaklaşımı, yerinden yönetimi öne çıkaran bir anlam içermektedir. Halkı yönetimde aktif ve etkin hale getirmeyi amaçlayan yönetim yaklaşımında, yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımıyla kullanılması öngörülmektedir (Öner, 2001:60).

Günümüzde küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, bir yandan kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince yürütülmesini ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini desteklerken; diğer yandan da çağdaş yönetim anlayışının ve demokratik düşünce yapısının gelişmesi karşısında kentsel hizmetlerin daha verimli ve etkin yöntemlerle, daha esnek, sürekli değişime açık ve dinamik yapılar aracılığıyla sunulmasını gündeme getirmektedir.

Yerindenlik, vatandaşlara sunulacak kamusal hizmetlerin, kaynağa en yakın yerde kararlaştırılarak yürütülmesini ifade etmektedir. Yerindenlik ilkesi, bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir.

Kavram, halka yakın birimler olarak yerel yönetimleri vurgulaması açısından önemlidir. Bu ise merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki, sorumluluk ve bunlara paralel olarak kaynakların dengeli dağıtılarak kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesine ortam hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu ilke ile irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerinin katılım, sürat ve kararların isabeti bakımından en uygun hale gelmesi amaçlanmaktadır. Hizmetlerde kalite, etkinlik ve hızı gerçekleştirebilmek, vatandaş memnuniyeti ile vatandaşların karar alma mekanizmalarında etkinliğini sağlamak, merkezi yönetimdeki bürokrasiyi azaltmak ve ekonomik verimlilik ile hesap verebilirliği güçlendirmek bu ilke sayesinde büyük ölçüde mümkün olmaktadır (Sezer, t.y.). Bu kapsamda, imkanlar ile ihtiyaçlar en iyi biçimde bağdaştırılmakta, mahalli özellik, gelenek ve görenekler en üst seviyede dikkate alınmaktadır.

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinimlerin yerinde karşılanmasını öngören yerindenlik ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından ve yerel demokrasinin gerçekleşmesi bakımından giderek artan bir önem kazanmaktadır (Köse, 2004:5).

Kararların kendilerine en yakın organlar tarafından alınmış olması, bu organların denetlenmesi olanağını da vermektedir. Ancak bunun hayata geçirilmesi, halkın yönetime doğrudan katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulmasını gerektirmektedir (Üskül, 1995:24).

Yerindenlik ilkesi, gerek Maastricht Antlaşmasına gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası antlaşmalara da bağlayıcı norm olarak girmiştir. Maastricht Antlaşmasınının 3. maddesinde “Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, birlik yalnız yerellik ilkesine göre hareket eder.”, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartınının 3. maddesinde ise “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” ifadelerine yer verilmektedir.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde yerleşmenin ve yerindenlik ilkesinin tam anlamıyla hayat bulabilmesi, yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yerel yönetimlerin “görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmaları” hususu şart koşulmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin merkezi idare baskısı altında özerkliklerini kaybetmemeleri için kendilerine verilen mali kaynakların, siyasi girişimlerle değiştirilmesinin önlenmesi gerekmektedir.

1.7. Yerel Yönetişim

Yönetişim ile ilgili önceki bölümlerde bahsedilen hususlardan sonra bu çalışmanın da ana konusu olan belediye stratejik planları bağlamında belediye stratejik planlarının iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde incelenmesinden önce, yerel yönetim kavramına da değinmek faydalı olacaktır.

İkinci Dünya Savaşından sonra dünyada hakim olan sosyal refah devleti anlayışı nedeniyle kamu yeni alanlarda faaliyet göstermek zorunda kaldığı önceki bölümlerde belirtilmişti. Sosyal refah devleti, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanısıra tam istihdamın sağlanmasından, özel kişi ve kuruluşların

faaliyetlerinin bireyin yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasına kadar çok değişik görevler üstlenmiştir.

Devletlerin sürekli genişleyen yapısı ve artan kamu harcamaları mevcut bütçe olanaklarıyla karşılanamamış, bu ise harcamaların borçlanmalarla finanse edilmesine yol açmıştır. Bu süreçte bütçe açıkları ve kamu borçları hızla artarken, kamu kaynaklarında kısıntılara gidilmek zorunda kalınmış; 1970'li yıllara gelindiğinde ekonomik krizler ortaya çıkmıştır. Bu dönemde krizlerin nedenleri arasında ilk sırada kamu idareleri gösterilmiş, kamu politikalarına olan güven azalmış ve bu çerçevede çeşitli çevrelerce hem refah devleti kavramı, hem de hemen hemen her alandaki kamu politikaları sorgulanmaya başlanmıştır (Larbi, 1999:2). Tartışmaların odak noktasını ise devletin ekonomideki ve kamu politikalarındaki rolü oluşturmuştur. Bunun yanı sıra, kamuda verimliliğin ve performansın düşük olduğu kanısı, kamuda yapılanma ve işleyiş konusunda sorunlar olduğu ve bu sorunların yeniden yapılanma ile düzeltilebileceği fikrinin benimsenmesine yol açmıştır (Erkan, 2008:35). Krizden çıkış için devleti küçültme ve görevlerini yeniden tanımlama, özelleştirme, ekonomik etkinliği düzenleyen birçok mevzuatı toptan kaldırma gibi kamu idaresinin hegemonyasını kırarak ve toplumları bütünüyle pazar koşullarına terk edecek liberal politikalar önerilmiştir (TESEV, t.y.). Bu politikalarla beraber merkezi idarenin asli görevleri ile daha yakından ilgilenebilmesi amacıyla yetki devirlerine gidilmesi önerilmiş ve yerel yönetimlerin önemini artıran yerindenlik kavramı çerçevesinde çalışmalar başlatılmıştır (Es, t.y.).

Yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel yönetime transferi anlamına gelen yerindenlik, yönetişimin merkezle yerel arasında bir hiyerarşi öngörmemesi açısından yerel düzeyde de benzer bir yönetim ile çoklu aktör modeline kayılması bakımından önemli görülmektedir. Yönetişim ile demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan halkın katılımı, çoğulculuk ilkesi ve liderlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu hissetmeleri yerel ölçekte de geçerli değerlerdir (Toprak, 2001:9).

Günümüzde halkın yönetime daha çok ve daha aktif olarak katılmak istemesi, yerel politikaların önemini arttırmış, yerel düzeyde oluşturulan politikalar, ülke çapındaki politikaları daha çok etkilemeye başlamıştır. Bu bağlamda demokrasinin

güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda yerel yönetimlere daha çok rol düşmeye başlamıştır.

Gelişmiş ülkelerde kalkınma önemli ölçüde, halkın yönetime etkin katılımı ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi ile gerçekleşmiştir. Merkezi ve yerel düzeyde katılımcılığın sağlanması ve yönetim sürecini değerlendirdiğimizde; katılımın gerçekleşmesi için en uygun düzey olarak yerel yönetimler karşımıza çıkmaktadır (Çitçi, 1996:10).

Sonuç olarak kentsel mekanlarda etkili ve karar alma konumunda olan genelde yerel yönetimler özelde belediyeler siyasal katılımın, doğrudan demokrasi avantajlarının ve yönetişimin sergilenebileceği yönetimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Çağımızın yönetsel gerçekleri ve işleyiş biçimleri açısından bakıldığında, yerel yönetimler ile demokrasi, özerklik, katılım ve yönetişim kavramları birbirini tamamlamaktadır. Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi için öncelikle yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın yönetim kararlarına etkin bir biçimde katılması, gerek karar alma sürecine gerekse kararların uygulanmasına yönelik denetimin yerel halkın katılımıyla yapılması ve yerel yönetişimin gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır (Öner, 2001:54).

Yerel demokrasinin tüm kurum ve kurallarının geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesinde, vazgeçilmez bir yaşam tarzı olarak algılanmasında, korunmasında ve yaygınlaşmasında yerel yönetişimin yeri ve önemi büyüktür. Yerel halkın gerçek bir yönetişim anlayışı içinde katılımcılık etrafında toplanması ve harekete geçirilmesi için “yerel sorumluluk” ve “hemşehrilik” bilinçlerinin geliştirilmesi gerekmektedir (Başaran, t.y.).

1.8. Yönetişime Yöneltilen Eleştiriler

Yönetişimle ilgili tartışmalar küreselleşme, yapısal uyum programları, devletin küçülmesi, özelleştirmeler ve STK kavramlarını içine alan geniş bir çerçevede yürütülmekte ve tartışmacıların bir bölümünün, konuya büyük bir kuşkuyla baktıkları gözlemlenmektedir.

Özellikle kavramın ortaya çıkışında uluslararası kuruluşların önemi göz önüne alındığında, yönetişimin gelişmekte olan ülkelerde uygulanma sebebi,

uluslararası sermayenin akışını güvence altına alacak koşulları yaratmak olduğu söylenmektedir (Zabcı, 2002:152).

Ayrıca, uluslararası yapılanmaların aldıkları karar ve benimsetmeye çalıştıkları ilkelerin dünyanın hemen hemen tamamında evrensel birer norm hükmü kazanmaya başlamaları, yöneten-yönetilen ilişkilerinin seyrini önemli ölçüde değiştirmiştir. Yönetişim kavramının içeriğinde; yönetenler ve yönetilenler arasındaki edilgen ilişkinin ortadan kaldırılması yönünde, demokratik, katılımcı bir vurgu söz konusuysen, yerel bazdaki bu büyüleyiciliği, aslında uluslararası eşitsiz ilişki biçiminde cereyan eden, büyük gücün ya da güçlerin daha küçük ulusal birimler üzerindeki yeni tahakkümcülüklerine sağlanan meşruiyet alanı olduğu konusunda yoğun eleştiriler de söz konusudur (Sunay, t.y.).

Kısaca yönetim kavramına yöneltilen eleştiriler, başta katılımcılık olmak üzere yönetişimin ön plana çıkardığı, birlikte yönetme, saydamlık, etkililik ve etkinlik gibi kutsadığı tüm değerlerin içini boşalttığı yönündedir. Bir başka ifade ile yönetişimin çözmek istediği sorunlara çare olamadığı ve derinleşen temsil krizini önleyemediği belirtilmiş ve bunun temel nedeni olarak da yönetim yaklaşımının katılımcılık anlayışının toplumsal açıdan güçlü olanların katılımı ile sınırlı olması gösterilmiştir (Aygül, 1998:251).

1.9. Bölümün Genel Değerlendirmesi

Yönetişim ile ilgili olarak tüm yazılanları değerlendirecek olursak, yönetim, siyasi ve sosyoekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir biçimde yönlendiren süreç ve yapılar anlamına gelmektedir.

Yönetişim kavramı, devletin kurumsal yapılanmasını güçlendirmenin bir yoludur. Devletler bakımından daha fazla şeffaflığın sağlanması, siyasi ve idari sorumluluk, etkinlik, tarafsızlık ve katılım gibi konulara vurgu yapmaktadır. Bunlarla birlikte, etkin işleyen bir hukuk düzeninin geliştirilmesi ve yargı bağımsızlığının sağlanması da yönetişimin ilgi alanı içerisindedir. Ayrıca, yönetim yolsuzlukla mücadelede özellikle bilgi akışı ve şeffaflığın sağlanması ile kurumsal yapılanmanın geliştirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır. Bunların yanı sıra, kamu kaynaklarının yönetiminin vatandaşın gözetim ve denetiminde olmasını sağlayacak

kurumsal yapılara da ihtiyaç bulunmaktadır. Mali şeffaflık olarak ifade edilebilecek bu düzenlemeler kapsamında, hükümetlerin mali politika amaçlarının ve kamu sektörü hesaplarının halka açık olması ile kamu harcamalarının uluslararası karşılaştırmalar yapmaya uygun şekilde açıklanması yer almaktadır. Bu bakımdan yönetim, toplumun güven ve desteğini sağlayan etkin ve sorumlu bir devletin oluşturulması şeklinde algılanabilmektedir.

Yönetişim ve etkin bir kamu sektörü yönetimi, sosyal değişimin ve başarılı bir ekonominin temel ayağını oluşturmaktadır. Özel sektör ve STK'lar yönetişimin önemli bir yönünü oluştursa da aslında bu kavram devletin kurumlarını ifade etmektedir. Bu anlamda yönetim bir ülkenin sorunlarının kapsamlı yönetimi bakımından gerekli siyasal ve yönetsel kuralları anlatmaktadır.

Yönetişim, politika oluşturmada öngörülebilirlik, açıklık ve açık fikirlilik, kamu yararına öncelik veren profesyonel bir anlayışı içselleştirmiş, vatandaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla vatandaşları birer paydaş olarak görerek karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır ve etkin işleyen bir hükümet ve bürokrasi; hukukun üstünlüğü, saydam süreçler ve kamu yaşamına katılan güçlü bir sivil toplum olarak özetlenebilir. Bu açıdan yönetim, sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal kalkınmayı ve kurumsal gelişmeyi sağlamaya yeterliliği olan güçlü bir devletin oluşmasında yardımcı olacaktır.

Yönetişim kavramına bir takım eleştiriler yöneltirse de bu eleştirilerin temelinde uluslararası örgütlerin dayatmacı politikalarına karşı oluşmuş bir birikimin olduğu görülmektedir. Oysaki yönetişimde amaç; bireyleri, STK'ları, iş dünyasını, diğer bir ifade ile toplumun tamamını yönetimle bütünleştirmek, toplumu politikaların belirlenmesinden uygulanmasına kadar yönetimin her aşamasına önemli bir aktör olarak devreye sokmak ve demokratik değerleri güçlendirmektir.

2. YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE MAHALLİ İDARELER REFORMU, KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU VE STRATEJİK PLANLAMA

Bu bölümde öncelikle Türkiye’de reform ihtiyacını doğuran sebeplere kısaca göz atılacak ve akabinde yönetim çerçevesinde yapılan reformlardan kısaca bahsedilecektir.

Bu bölümün odak noktasını ise reform çalışmalarının bir parçasını oluşturan mahalli idarelere ilişkin yapılan yasal düzenlemeler ve diğer çalışmalar ile Türkiye’de uygulanan stratejik planlama yaklaşımının yasal dayanağını oluşturan 5018 sayılı KMYKK’nın yönetim çerçevesinde incelenmesi oluşturacaktır.

Bölümün son kısmında ise mali ve yönetsel reformların önemli bir unsuru olan stratejik planlama ile Türkiye’de kamu idarelerindeki stratejik planlama yaklaşımı incelenecektir.

2.1. Yönetişim Çerçevesinde Yapılan Çalışmalar

Kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında reform hareketleri her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de ülke gündemini uzun yıllardan beri meşgul etmektedir. Türk kamu yönetimindeki merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma gibi sorunlar kamu yönetiminde reform ihtiyacını doğuran başlıca sebepler olarak karşımıza çıkmaktadır. 2002 yılında gerçekleştirilen bir araştırmanın sonuçları da bunu doğrular niteliktedir.

2002 yılında gerçekleştirilmiş olan “Kamu Reformu Araştırması”nda vatandaşın algısının ölçülmeye çalışıldığı bir alan da yönetim olmuştur. Bu araştırmaya göre, vatandaşlar ülkedeki yönetim kalitesi bakımından olumsuz bir algılamaya sahiptir. Sorgulanan toplam dokuz iyi yönetim göstergesi, en olumsuz algılamadan görece daha olumlu algılamaya doğru şöyle sıralanmaktadır (TÜSİAD, 2002:13-14):

- Kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması,
- Hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması,

- Kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi,
- Kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması,
- Kanun ve kuralların herkese eşit biçimde uygulanması,
- Kamu kurumlarının siyasi baskıdan bağımsız çalışması,
- Devletin vatandaşa, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi,
- Kamu kurumlarının hukuka uygun davranmaya özen göstermesi,
- Hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağını belli olması.

Araştırma sonuçlarına göre görüşülen kişilerin yarıdan fazlası kamu kurumlarına işi düşen vatandaşlara kötü ya da çok kötü davranıldığı kanısında olduğunu, üçte ikisi vatandaş olarak hakları bir kamu kurumu tarafından ihlal edildiğinde haklarını arayarak sonuç alabileceklerini düşünmediğini ya da zayıf bir ihtimal olarak gördüğünü, %14'ü hak aramak için mahkemeye başvurduğunda kesinlikle ya da büyük olasılıkla adil sonuç alabileceğine inanmadığını ve yarıdan fazlası da kamu kurumlarına orta derecede de olsa güven duymadığını belirtmiştir (TÜSİAD, 2002:14-56).

Söz konusu araştırmada vatandaşların yarıdan fazlasının kamu kuruluşlarının işleyişinde köklü bir yeniden düzenleme yapılmasını istediği belirtilmekte ve adalet/yargı sisteminden memnuniyetsizliğinin ise kamu reformu talebinde birinci derecede etkili olduğu ifade edilmektedir.

Araştırmanın sonuçları dikkatlice incelendiğinde vatandaşların taleplerinin başta ekonomi olmak üzere eğitim, sağlık ve adalet gibi belli alanlarda yoğunlaştığı görülmektedir. Bu ise reform çalışmalarında hangi alanlara öncelik verilmesi gerektiği konusunda karar vericilere yol göstermektedir.

Halkın kamu yönetiminden talep ve beklentilerinin belli olmasına rağmen bu istekler çerçevesinde bir reformun gerçekleştirilmesi uzun yıllar almıştır. Bunun en önemli sebebi olarak siyasi istikrar gösterilebilir. Gerçekten de Türkiye'de uygulamaya konulan reformların zamanlamasına bakıldığında genellikle siyasi istikrarın olduğu tek parti hükümetleri dönemine denk geldiği görülmektedir. 1980

sonrası dönemdeki tek parti iktidarında, özellikle ekonomide dışa açılımın sağlandığı liberalizasyon politikaları çerçevesinde yapılan reformlar ile 58. Cumhuriyet Hükümetiyle başlayan 59. ve 60. Hükümetler ile devam eden reform süreçleri bunlara örnek olarak verilebilir. Nitekim 58. Hükümet ile birlikte koalisyon dönemleri son bulmuş ve arkasındaki Meclis desteği ile birlikte Hükümet, başta merkezi idare ile mahalli idareler reformları olmak üzere çeşitli alanlarda yapmak istediği reformlara “Acil Eylem Planı”nda yer vermiştir (Başbakanlık, 2003:1-2). Bu reformlarla Türk kamu yönetimi bir değişim süreci içinde bulunmaktadır.

Son dönemde yapılan reformların felsefesinin anlatıldığı “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışmada kamu yönetiminde reform çalışmalarında aşağıda yer alan hususlar reformun temel ilkeleri olarak belirlenmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:127-135):

- İhtiyaçlara uygunluk,
- Katılımcılık ve çok ortaklılık: yönetim,
- Halk odaklılık,
- Stratejik yönetime geçiş,
- Performansa dayalı oluş,
- Denetimde etkililik,
- Etik kurallar ve insana güven,
- Hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik.

Mahalli idarelerde yönetim ile ilgili olan çalışmalar ile KMYKK’yı incelemeden önce, yukarıda bahsedilen temel ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilen ve yönetimle ilgili olan reform çalışmalarına kısaca değinmek faydalı olacaktır.

Türkiye’de yönetime temel teşkil edecek çalışmaların miladını Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) olarak belirtmek mümkündür. Dünyada esen “yeni kamu yönetimi” rüzgarından önemli ölçüde etkilendiği görülen Yedinci BYKP ile sonraki kalkınma planlarında yönetim ile ilgili olarak çok sayıda tedbir ve politika önerileri yer almaktadır.

Bu kapsamda Türkiye’de yönetim çerçevesinde yapılan çalışmalar ile yasal düzenlemeler Yerel Gündem 21, Ekonomik ve Sosyal Konsey Kanunu, Bilgi Edinme

Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kanunu, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Mahalli İdareler Reformu, Kalkınma Ajanslarının Kurulması Hakkında Kanun, Düzenleyici Etki Analizi, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, e-devlet çalışmaları olarak sıralanabilmektedir.

Yedinci BYKP'nda, sosyo-ekonomik istikrar ve çalışma barışı ile çeşitli çevreler arasında uzlaşma oluşturmaya katkı sağlanması amacıyla taraflarını iş, işveren ve hükümetin eşit temsil esasına göre oluşturduğu, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK)'in, yasal dayanağa kavuşturulacağı belirtilmektedir (DPT, 1995:118). Bu, yönetişimin içeriğinde yer alan eşit seviyedeki çeşitli aktörlerin yer aldığı ve beraberce karar aldığı sistem ifadesiyle birlikte düşünüldüğünde oldukça anlam kazanmaktadır. Ancak uygulama incelendiğinde, ESK'da eşit temsilden ziyade hükümetin ağırlığının bulunduğu görülmekte ve bu uygulama sosyal kesimlerce eleştirilmektedir. Söz konusu husus aynı zamanda AB İlerleme Raporlarında da olumsuz bir durum olarak yer almıştır (Commission of the European Communities, 2001b:67).

Yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek reformlardan birisi de demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen ve 09.10.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4983 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunudur.

25.05.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun da kamu hizmetinde bulunan görevlilerin iş ve işlemlerinin etik kurallar çerçevesinde yürütülmesini sağlayabilmek amacıyla yönetişim kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak, bu sürece rehberlik etmek ve kamu reform çalışmalarına çerçeve oluşturmak üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyetinde,

yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören Kanun; merkezi idare ve mahalli idarelerde “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir. Ancak 15.07.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen Kanun, 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafında bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye iade edilmiştir.

Yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek diğer bir düzenleme de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanundur. Kalkınma ajanslarının kamu kesimi, özel kesim ve STK’lar arasındaki işbirliğini geliştirmek; kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak; yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak; sürdürülebilirliği sağlamak ve hem bölgeler arası hem de bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulduğu belirtilmektedir

Yönetişim çerçevesinde göze çarpan bir diğer düzenleme ise AB üyesi ülkelerin çoğunda mevcut olan kamu denetçiliği hakkındadır. Ancak, idare-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların çözümünde yargının katı işleyiş kurallarına bağlı olması ve geç işlemesi gerçeği karşısında, etkin ve hızlı bir çözüm üretilebilmesi amacıyla, 28.09.2006 tarihinde TBMM’de kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

Yukarıda bahsedilenler ile birlikte hukuk sisteminin etkinleştirilmesine yönelik çeşitli çalışmalar da sürdürülmektedir. Bu çerçevede Adalet Bakanlığınca “Yargı Reformu Stratejisi” ile “Yargı Reformu Stratejisi Eylem Planı” Ağustos 2009 tarihinde yayımlanmıştır.

Türkiye’nin AB ile entegrasyonu çerçevesinde başta Anayasa olmak üzere çeşitli yasalarda düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilki AB’ye uyum kapsamında yapılan Anayasa değişikliğidir. Değişikle Anayasa’nın “kanun önünde eşitlik” başlıklı 10. maddesine, “kadın ve erkek, eşit haklara sahiptir” ibaresi eklenmiştir. Böylelikle yönetişimin eşitlik ilkesine vurgu Anayasa ile güçlendirilmiştir.

Anayasa dışında AB'ye uyum amacıyla AB Uyum Paketleri olarak da nitelendirilen ve çeşitli kanunlarda değişiklik öngören düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede Dernekler Kanunu, Vakıflar Kanunu, İmar Kanunu ile Nüfus Kanunları'nda yapılan değişiklikler, dikkat çeken düzenlemelerden bazıları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dernekler Kanunu ile bazı kamu görevlilerinin dernek kurması ve bunlara üye olabilmesinin önündeki engeller kaldırılmış, bunun yanı sıra yükseköğretim kurumlarında öğrenim gören öğrencilerin de dernek kurabilmelerine imkan tanınmıştır. Böylelikle dernek kurma özgürlükleri genişletilmiştir. Ayrıca derneklere yurt dışında şube açma, yurt dışındaki kuruluşlara üye olabilmeye özgürlüğü sağlanmıştır.

Tüm bireylerin ayırım yapılmaksızın temel hak ve özgürlüklerden yararlandırılması amacıyla Vakıflar, İmar ve Nüfus Kanunlarında da yönetişimin eşitlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde değerlendirilebilecek bir takım değişikliklere gidilmiştir. Bu çerçevede kişilerin ibadet ile mülk edinme özgürlükleri genişletilmiştir.

Bu yasalara ek olarak ceza kanunlarında da hukukun üstünlüğü kapsamında tutukluluk halleri ile gözaltı sürelerine ilişkin olumlu düzenlemeler yapılmıştır.

Yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek düzenlemelerin en önemlilerinden bir tanesi ise düzenleyici ve denetleyici kurullar olarak da bilinen bağımsız idari otoritelerdir.

Kamu yönetiminde üst kurullar olarak adlandırılan bu kuruluşlar para, bankacılık, sermaye piyasası, iletişim, basın-yayın, rekabet ve tüketicilerin korunması gibi alanlarda düzenleyici, izleyici ve denetleyici görev ve yetkilerle donatılmış ve siyasi erkin yönetim yetkisini bu alanlarla sınırlı olmak üzere üzerlerine almıştır (Güler, 2003:95). Bu kurumların ortaya çıkışı, söz konusu alanların mümkün olduğunca şeffaf, tarafsız ve siyasetin etki alanından uzak tutmak ihtiyacından doğmuştur (Bilgiç ve Göksu, 2004:49-50).

Yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek bir diğer çalışma ise saydamlık ile ilgilidir. Saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi

amacıyla, Başbakanlık Makamı'nın 12.02.2001 ve 16.5.2001 tarihli onaylarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı temsilcilerinin bulunduğu bir Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Yönlendirme Komitesinin çalışmaları sonucunda ortaya konan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" Bakanlar Kurulunun 12.01.2002 tarihli Prensip Kararı ile kabul edilmiştir.

Yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi; kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi ile kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması söz konusu Eylem Planının amaçları arasında yer almaktadır.

Son olarak, Meclis TV'nin yayına geçmesi, Resmi Gazeteye ücretsiz erişim imkanının sağlanması ile kanun tasarı taslaklarının internet ortamında kamuoyunun görüş ve önerilerine açılması gibi çalışmalar ise yönetişimin saydamlık ilkesi çerçevesinde değerlendirilebilecek diğer düzenlemelerdir.

Türkiye'de yönetişim çerçevesinde yapılan çalışmaların kısaca değerlendirilmesinden sonra bu çalışmanın odak noktası olan mahalli idarelerde yönetişim çerçevesinde yapılan çalışmalardan olan Yerel Gündem 21 ve mahalli idare kanunları ile Türkiye'deki stratejik planlama çalışmalarının dayanağı olan 5018 sayılı KMYKK ve stratejik planlama yaklaşımına değinmek faydalı olacaktır.

2.2. Yerel Gündem 21

Yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek önemli uygulamalardan bir tanesi Yerel Gündem 21'dir.

Yerleşim birimlerinin yerel, bölgesel, ulusal planlar hiyerarşisi içinde denetlenebilmesi amacıyla 1976 yılında toplanan Habitat I Konferansında sunulan devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersiz kalmasıyla, 1992 yılında Rio'da

gerçekleştirilen BM Yeryüzü Zirvesinde, “sürdürülebilir kalkınma”, tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiş; 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan, sorumluluğu devletle birlikte toplumdaki kamusal, özel tüm aktörlere yükleyen ve Gündem 21 olarak adlandırılan eylem planı Zirve’nin temel çıktısı olarak BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir (Karaman, 1998:347-348).

Gündem 21’in 28. bölümünde yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer paydaşların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için “21. yüzyılın yerel gündemi”ni oluşturmaları karara bağlanmıştır (BM, 1992).

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21’in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir süreçtir (Emrealp, 2005:19).

Genel olarak toparlayacak olursak Yerel Gündem 21’i, kamu ve özel kuruluşlar ile sivil toplum ve bireylerin bir araya gelerek örgütlendiği, iletişim ve paylaşım içerisinde kaynaklarını ve güçlerini bir araya getirerek doğal çevreyi tahrip etmeden sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesine çalıştıkları bir oluşumdur şeklinde tanımlayabiliriz. Ayrıca, Yerel Gündem 21, kamu yönetimi açısından emret-yaptır yerine özendir-yapılsın tarzında bir davet de içermektedir (Karaman, 1998:348).

Türkiye’de ise 1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen Habitat II toplantıları ile Yerel Gündem 21 ülke gündemine girmiştir. Yerel Gündem 21’in tartışılmaya başlanmasıyla birlikte iki eylem planı ortaya çıkmıştır. Bunlar, 1996 yılında Habitat II kapsamında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik hazırlanan Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı ile 1998 yılında DPT tarafından yayımlanan, çevre konuları ve kalkınmanın bütünleştirilmesini sağlamaya yönelik hazırlanan Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı’dır.

Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Habitat II kapsamında, toplumun ve ilgili aktörlerin duyarlılığını artırmaya yardımcı olacak bir şekilde katılımcı

yöntemlerle hazırlanmıştır. Planda, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde “çok sayıda küçük, az sayıda büyük birimden” oluşan yerel yönetimler yerine, “yeterli sayıda ve güçlü” yerel yönetimler kurulmasını öngörmüştür (Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, 1996:141).

Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı’nda göze çarpan temel nokta ise, çevre politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında katılımcılık ilkesi ile yerel yönetimlere ve STK’lara önem verilmesidir (DPT, 1998:14-15).

Uygulanan Yerel Gündem 21 programlarıyla, şehirlerin doğası, tarihi, kültürel mirası ve potansiyelleri ön plana çıkarılmaktadır. Bunlar, şehirlerin sosyo-ekonomik yaşantısı ile bütünleştirilerek, kentsel stratejilere dönüştürülmekte ve bu sayede şehirlerin sürdürülebilir gelişimini sağlamak üzere öncelikli projeler ve eylem alanları tespit edilmektedir. Bu uygulamalar sonucunda yerel düzeyde maksimum demokratik katılım ve hemşehrlik bilinci geliştirilmeye çalışılmakta, halkın karar alma süreçlerine katılımı sağlanmaktadır (Narinoğlu, t.y.).

Bu kapsamda yapılan çalışmalara bakıldığında Bursa, İzmir, Nilüfer ve Diyarbakır Yerel Gündem 21 programları önde gelen başarılı uygulama örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bursa uygulaması hakkında kısaca bilgi verilecek olursa çalışmalar, Bursa’da Yerel Gündem 21 oluşturulmasından önce “Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyi” adı altında 1994 yılında kurulan bir platform çerçevesinde yürütülmüştür. Bu platformda kent yöneticileri ve STK temsilcileri bir araya gelerek kentin geleceğini tartışmış; üç ayda bir gerçekleştirdikleri toplantılar ile çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gereklerini yerine getirmişlerdir. Daha sonra çalışmalar, 1995 yılında kurulan Bursa Yerel Gündem 21 Genel Sekreterliği çatısı altında yürütülmeye başlanmıştır. Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi ile Uygulamaya Geçirilmesi Projesi, Türkiye’de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması Projesi ve Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi Projeleri, Genel Sekreterlik bünyesinde yürütülen başlıca çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır (www.bursa.la21turkey.net).

Yukarıda bahsedilenler çerçevesinde, yerel düzeyde “sürdürülebilir kalkınma”ya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki Yerel Gündem 21 kavramı, dünyada ve Türkiye’de sergilediği özellikleriyle 21. yüzyılın demokratik “yerel yönetim” anlayışına işaret etmektedir. Bu anlayış, siyasal sistemin idaresinde hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma, karar almada paydaş olma koşullarına dayanan; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi ölçütler temelinde, hukukun üstünlüğünü ön planda tutan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı bir yönetimi ifade etmektedir (Seçkin, t.y.).

Son olarak Yerel Gündem 21 programı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli ayağı olan yerel yönetim yasaları ve yönetmelikleri ile yerinden yönetim ve yönetim ilkelerinin yerel düzeyde uygulamaya geçirilmesine yönelik elverişli bir ortam yaratılması ve kapasite geliştirilmesi açılarından çok önemli bir işlev görmektedir. Bir öneri olarak 5393 sayılı Belediye Kanununda kurulması öngörülen kent konseyleri ile yerel gündemlerin işbirliği içerisinde çalışmasının, söz konusu yapıların etkinliğini artıracığı düşünülmektedir.

2.3. Mahalli İdareler Reformu

Demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun ve katılımın sağlanmasında, yerel ve ulusal menfaatlerin uzlaştırılmasında, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında, yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır (Şentürk, t.y.). Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkan ve yeteneklere sahip görülmektedir.

Demokrasi için adeta birer eğitim merkezi işlevi gören yerel yönetimler, vatandaşlara ilave seçme ve seçilme imkanı sağlamakta, STK’lar da dahil olmak üzere onlara daha fazla katılım imkanı vermektedir. Ayrıca, yerel siyasetçiler her gün birlikte oldukları belde halkına karşı daha fazla sorumluluk hissetmektedir.

Bununla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Kentli Hakları Sözleşmesi’nde de, kentlilerin saydam, demokratik, katılımcı, özerk bir kent yönetimi isteme, yönetime katılma, yönetimi denetleme gibi haklara sahip oldukları

belirtilmektedir. Sürdürülebilir ve insanca yaşanabilir bir kentin kurulması ve yönetilmesi orada yaşayan bireylerin örgütlü katılımı ile sağlanabileceğinden halkın yönetime katılmasında yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır.

Bunlara ek olarak günümüzde küreselleşmenin önem kazanması ile birlikte yerelleşme kavramının da önemi artmaktadır. Buna paralel olarak yerindenlik yani “hizmette vatandaşa yakınlık” ilkesinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde temel alınması anlayışı hakim olmaya başlamaktadır.

Bütün bunlar göz önünde bulundurulduğunda merkezi idarede başlayan reform sürecinin yerel düzeyde de yansımalarının olması kaçınılmazdır. Bu kapsamda, merkezi idarelerde yürütülen reform sürecine paralel olarak, yönetişimin en önemli uygulama alanı olan mahalli idarelerde de çeşitli mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile benzer dönemlerde TBMM'ye sevk edilen ve reform çalışmalarının yerel ayağını oluşturan mahalli idareler reformu çerçevesinde ele alınabilecek bu düzenlemeler 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur.

2.3.1. Belediye Kanunu ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Kamu reformu kapsamında belediyelere yönelik bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden en önemlileri 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yasal dayanağı Belediye Kanunu olan Kent Konseyi Yönetmeliğidir.

Günümüzde birçok kişi etkin ve verimli bir yönetim için iyi yönetişim anlayışına geçilmesinin gerekliliği hususunda hemfikir görülmektedir. İyi yönetişim, tüm paydaşların ortak karar ve uygulamalara katılımını gerektirmektedir. Bir başka ifade ile bir konu hakkında sorumluluk taşıyan ya da taşıması gereken kişilerin bu sorumluluğunu kuşanarak konuyu sahiplenmesi ve karar ile uygulamalara katılımı demektir (Çakır, t.y.). Kent özelinden hareket edilecek olursa; iyi yönetişimin sağlanabilmesi için, kenti etkileyen ve kentten etkilenen herkesin kent ile ilgili karar ve uygulamalara katılımının sağlanması gerekmektedir.

Bu süreçte 5393 sayılı Belediye Kanunu değerlendirildiğinde, yerel demokrasiyi ve yerel yönetimi güçlendirici unsurlar olarak katılım, yönetimde açıklık, denetim ve hesap verme öne çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerde katılım, bir toplulukta bireylerin yerel organları seçmeleri ve bu organlar tarafından alınan kararları doğrudan etkilemeleri süreci olarak tanımlanabilmektedir. Halkı doğrudan ilgilendiren konulardaki kararlara ve yerel hizmetlere halkın katılımı ile denetlemesi, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gereklerindedir. Yerel demokrasi ve katılımcı yerel demokrasinin olmazsa olmaz niteliği, halkın yönetime katılımının sadece oy verme işleviyle sınırlı kalmaması, aksine sürekli olarak katılımın canlı tutulması ve bununla ilgili kurumsal ve yasal altyapının oluşturulmasıdır (Öner, 1999:32).

5393 sayılı Belediye Kanununun genel gerekçesinde katılımıla ilgili şu ifadeler yer verilmektedir:

“Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında Tasarı ile getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. 1580 sayılı Kanun² da yer alan hemşehri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşehriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılım ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Kent konseyi kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır.”

Yukarıda açıklanan gerekçelerle yürürlüğe giren Belediye Kanunu geniş bir biçimde vatandaşların katılımına yer vermiş ve çeşitli hükümlerle bu konuyu düzenlemiştir.

Bu çerçevede, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun “hemşehri hukuku” başlıklı 13. maddesinde “Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin

² 5393 sayılı Belediye Kanunundan önce yürürlükte olan eski Belediye Kanunu.

yardımlarından yararlanma hakları vardır” ifadesine yer verilmektedir. Yine aynı maddede “Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır” denilerek katılıma ilişkin çeşitli hususlara değinilmiştir.

Bununla birlikte, 5393 sayılı Belediye Kanununun katılım açısından dikkat çeken en önemli hususu 76. maddesidir. Söz konusu maddede “kent konseyleri”nin kurulması öngörülmekte ve “belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan Kent Konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar” ifadesine yer verilerek belediyelere sorumluluk yüklenmektedir. Yine Belediye Kanununun 77. maddesi “belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” diyerek gönüllü katılımı düzenlemektedir. Bu maddelerde yer alan hükümlerle birlikte artık belediyeler özellikle kent konseyleri yolu ile vatandaşların karar mekanizmalarına katılımına imkan sağlayacak ve gönüllü katılımın yollarını açacaklardır.

Kent konseyleri; seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim biriminden (mahalle/köy) yukarıya doğru örgütlenerek demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımıyla oluşturulan meclislerdir. Kent konseyleri belediye karar ve hizmetlerine katılma yolunu açarak, iyi yönetim anlayışına dayalı modern kent yönetimini mümkün kılmaktadır.

Yeni yetkilere sahip hale gelen belediyelerin, yönetim ve karar alma süreçlerinde mali kaynaklar ve harcamalar noktasında hemşehrileri bilgilendirmelerine ve bu anlamda yönetim sürecine etkin bir biçimde katılmalarına

imkan hazırlayan bu kanuni düzenleme “yeni kamu yönetimi” anlayışı çerçevesinde katılımcılık başta olmak üzere şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi bir çok demokratik ilkenin hayata geçtiği bir organ olarak kent konseylerinin teşekkülüne zemin oluşturmuştur. Sivil toplumun ve bilgi üreten kaynaklar olarak üniversitelerin etkin hale geldiği Kent konseylerinin almış olduğu kararlar ve görüşler belediye meclisince öncelikli olarak değerlendirilerek ele alınmak durumundadır. Böylelikle Kent Konseyince alınacak kararların idari bir işleme ya da düzenlemeye dönüşmesine imkan sağlanmaktadır.

Kent konseylerinin iyi işlemesi ve Kanunda öngörülen amacın hasıl olması Kent Konseyi Yönetmeliğinin iyi uygulanabilmesine bağlıdır. Kent Konseyi Yönetmeliği, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamayı; yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasi ile uzlaşma kültürünü geliştirmeyi ve kent yönetiminde saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmayı Konseyin görevleri arasında saymaktadır. Söz konusu Yönetmelik Kent Konseyinin çalışma ilkeleri arasında Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmeyi; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme ile yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak ile katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almayı saymaktadır.

Ancak tüm bu bahsedilen olumlu taraflarına karşın, Konseyin oluşumunu düzenleyen Yönetmeliğin 8. maddesine bakıldığında Konsey üyelerinin çoğunluğunu il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile Vali tarafından belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturduğu ve Konseyin beldede yaşayanların doğrudan katılımına imkan vermediği görülmektedir. Bu durumun ise Kent Konseyinin oluşturulması gerekçeleri ile bağdaşmadığı düşünülmektedir. Bu çerçevede kent konseylerinin işlevini artırabilmek için Yönetmeliğin ilgili

maddesinin Konseye katılımın daha geniş çerçevede ele alınmasını sağlayacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir. Özellikle Konseye kamu kurum ve kuruluşlarını temsilen katılacakların sayısının, STK temsilcilerinin sayısını geçmemesinin sağlanmalıdır.

Ayrıca Yönetmeliğin Konseyin görevlerini düzenleyen 6. maddesi incelendiğinde Konseye daha çok kültürel ve sosyal işlerle ilgili görevler ile kentte katılımı artırmayı teşvik edici görevler verildiği ancak belediye hizmetleri ve yatırımları ile ilgili herhangi bir görevinin bulunmadığı görülmektedir. Bu çerçevede beldede yaşayan vatandaşların, kendilerini etkileyebilecek belediye hizmet ve yatırımlarına ilişkin görüşlerini açıklayacakları platformlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kent konseyleri bunu sağlamada önemli bir görev üstlenebilecekken bu tür bir yapılanmasının olmadığı görülmektedir. Özellikle belirli ölçeği aşan projeler ile yalnızca belirli bir mahalleyi ilgilendiren hizmetlere ilişkin kararların alınmasından önce, söz konusu hususların öncelikle kent konseyleri ile mahalle meclislerinde görüşülmesi sağlanmalıdır. Bu bakımdan Yönetmeliğin ilgili maddesinin hemşehrilerin kendilerini ilgilendiren kararlara katılımını sağlayacak şekilde değiştirilmesi yerel yönetişimin sağlanması açısından uygun olacaktır.

Kent konseyleri aslında ülkemizde yasal zorunluluk açısından yeni olsa da uygulamada daha önce Yerel Gündem 21 ya da kent meclisi ismi altında veya benzeri yapılanmalar yolu ile ama ihtiyari olarak uygulanmaktaydı. Mevcut düzenleme ile bu ihtiyari uygulama yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir. Ayrıca, kent konseyleri ile birlikte kent konseyinin bir alt yapılanması olarak kadınlar, yaşlılar, gençler ve çocuklar meclislerinin de bazı belediyelerce oluşturulduğu ve işler hale getirildiği görülmektedir.³ Bu somut gelişmelerin farklı toplum kesimlerinin yönetim sürecine katılımı anlamında Türkiye’de siyasi hayatın ve yerel yönetimlerin önemli ölçüde demokratikleşmesine ve Türk siyasi kültürünün demokratik bir geleneğe kavuşmasına yol açacağı düşünülmektedir (Bulut, t.y.).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen yeniliklerden bir tanesi de siyasi parti grupları ve bağımsız üyeler tarafından meclisteki üye sayısının dikkate

³ İstanbul Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Antalya, Aydın, Van, Bitlis, Muş belediyeleri bunlardan birkaçıdır.

alınmasıyla oluşturulan ihtisas komisyonlarına çeşitli kesimlerin katılımının sağlanmasıdır. Bu kapsamda Kanunun 24. maddesiyle birlikte mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve STK'ların temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmesi ve görüş bildirebilmesi imkanı sağlanmıştır.

Ayrıca, bahsi geçen maddede ihtisas komisyonu raporlarının aleni olduğu ve çeşitli yollarla halka duyurulacağı ile isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verileceği belirtilmiştir.

Kanunun 20, 21, 23 ve 24. maddelerinde yer alan belediye meclisi toplantılarının halkın katılımına açık olması, toplantının zamanının ve yerinin mutlak usullerle belde halkına duyurulması, belediye meclis gündeminin en az üç gün öncesinden halka çeşitli yollarla duyurulması, kesinleşen meclis kararları özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması ve belediye ihtisas komisyon raporlarının halka duyurulması hususları belediyelerde şeffaflığı sağlamak ve hesap verebilirliği tesis etmek bakımından öne çıkan düzenlemelerdir. Ancak, bu maddelerde belirtilen çeşitli yollarla ve uygun araçlarla ifadesi muğlak kalmaktadır. Burada halka duyurma yöntem ve araçlarının açıkça belirtilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Belediye Kanununda yönetim çerçevesinde ele alınması gereken bir diğer husus stratejik planlama konusudur. Son yıllarda kamu kurum ve kuruluşları, etkinlik, verimlilik ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak üzere özel sektör kaynaklı yönetim tekniklerinden faydalanma eğilimindedir. Bu gelişmenin bir uzantısı olarak 5393 sayılı Kanunun “stratejik plan ve performans programı” başlıklı 41. maddesi nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerdeki belediye başkanına, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ile ilgili olduğu yıl başından önce de performans programı hazırlama zorunluluğu getirmiştir. Stratejik planlar her ne kadar teknik bir süreç olarak gözükse de içinde demokratik unsurlar bulundurmaktadır. Kanunun 41. maddesine göre, stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması gerekmektedir. Beldenin geleceğiyle ilgili stratejilerin belirlendiği bir

belgenin hazırlanmasına kentteki temel aktörlerin dahil edilmesi, yönetim anlayışı bakımından olumlu bir gelişmedir.

Stratejik plan hazırlama konusu yönetim çerçevesinde değerlendirildiğinde katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ile doğrudan ilgilidir. Belediyeler katılımcı yöntemlerle hazırlanacak olan stratejik planlarını oluştururken paydaş analizi yapmak ve paydaşların görüşlerini almak durumundadır. Açıklıkla ilgili olarak belediyeler stratejik planlarında belirli bir dönem için gerçekleştirecekleri amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmalarını sağlayacak faaliyet ve projelerini belirleyerek kamuoyuna açıklamakta ve belirli bir taahhüt altına girmektedir. Kamuoyuna açıklanan stratejik planlar, belediyelerin başarısının izlenmesine ve hesap verebilirliğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

41. maddenin son fıkrasında stratejik plan ve performans programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği de ifade edilen diğer bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Stratejik plan ve performans programı ile ilişkilendirilen belediye bütçesi, sadece belediye gelirlerinin bir arada sunulduğu ve harcamalar konusunda öneride bulunulduğu teknik bir araçtan ibaret değildir. Belediyenin hem kendi geçmiş dönemleri ve hem de kendinden önceki diğer yöneticilerin dönemleri ile gelir ve giderlerinin performansını değerlendirme araçlarından da biri olan belediye bütçesi, belediyenin şeffaflığının, hesap verilebilirliğinin ve iyi yönetişiminin esas göstergelerinden biridir.

Belediyelerin yapacağı yatırım ve hizmetleri önceden kamuoyuna açıklayarak, çeşitli araçlarla ilgili tarafların bu hizmet ve yatırımlara ilişkin görüş ve önerilerini almaları, yerel yönetim anlayışının en üst düzeyde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Belediye projeleri ile yatırım ve hizmetlerinin yürütülmesinin her aşamasında halkın bilgilendirilmesi ve katkılarının alınmasıyla yönetişimin açıklık, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gereği yerine getirilmiş olacaktır.

Başarının izlenmesi ve hesap verebilirlik temelinde belediyelerde ayrıca iç ve dış denetimin hukuka uygunluk yanında performans çerçevesinde de yapılması öngörülmektedir. Her ne kadar denetimin teknik ve idari bir faaliyet olacağı

düşünülse de özellikle performans denetiminin hesap verme sorumluluğu bağlamında demokratik bir niteliği bulunmaktadır (Köseoğlu, t.y.). Nitekim performans denetimi belediye başkanı ile belediye meclisi arasında buna benzer bir sorumluluk çerçevesi önermektedir. Kanununun 56. maddesine göre, belediye başkanı her yıl stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu gösteren faaliyet raporunu Nisan ayı toplantısında belediye meclisine sunmaktadır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararı verilir. Danıştayın yetersizlik kararını uygun görmesi durumunda belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi gündeme gelmektedir. Belediye yönetiminin meclise karşı sorumluluğunun yanında, yerel halka karşı da sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk çerçevesinde iç ve dış denetim sonuçlarının her yıl belediye başkanı tarafından hazırlanan ve performans hedeflerinin yerine getirilme düzeyini de içeren faaliyet raporları vasıtasıyla kamuoyuna açıklanması gerekmektedir. Böylece belde sakinlerinin belediye yönetiminin başarısını objektif ölçütlere dayalı olarak değerlendirmesi beklenmektedir.

Belediyelerde stratejik planlar temelinde bütçelerin ve kesin hesapların etkin bir biçimde denetlenmesi, hesap verebilirlik açısından önem kazanmaktadır. Ancak yeni Belediye Kanunu bu çerçevede bir düzenleme öngörmemiştir. 5018 sayılı KMYKK ile tanımlanan bütçe sürecinin yeni unsurları olan stratejik planlama, iç kontrol, iç denetim, vb. hususların Meclis Denetim Komisyonu tarafından mutlak şekilde dikkate alınması gerekmektedir. Belediye meclislerinin ve meclislerdeki denetim komisyonlarının bu çerçevede çalışmalarını sağlayacak bir düzenlemenin yapılması, meclislerin ve denetim komisyonlarının etkinliğinin artmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu özelinde yukarıda bahsedilen tüm hususlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamındaki belediyeler için de geçerli durumda bulunmaktadır. Zira Belediye Kanununa göre bir özel düzenleme olan

Büyükşehir Belediyesi Kanununda yer almayan hususlar için büyükşehir belediyeleri Belediye Kanununu hükümlerine uymak durumundadır.

Belediye Kanunları ile ilgili son bir değerlendirme yapacak olursak, küreselleşme-yerelleşme dinamikleri açısından, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin yani yönetişimin öne çıktığı bir süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi, hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olarak giderek önem kazanmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme ile ortaya çıkan gelişmeler sonucunda yerel yönetimler, geleneksel kuruluşlar olmaktan kurtularak, karar alma süreçlerinde etkili, gerçek anlamda yerinden yönetim kuruluşları olmaya doğru gitmektedir.

2.3.2. İl Özel İdaresi Kanunu

Mahalli idareler reformu çerçevesinde çıkarılan bir diğer yasa da 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Kanunla il özel idaresi ile halk arasında sürekli işbirliği, dayanışma ve karşılıklı güvenin artması; il özel idarelerinin, idarenin bütünlüğüne uygun görev yapan, güvenilir ve öngörülebilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşmaları ile demokratik değerlerin yaygınlaşmasına ve refahın artmasına katkıda bulunmaları amaçlanmaktadır.

Yönetişim çerçevesinde değerlendirecek olursak Kanunla, sivil katılıma imkan verilmiş, şeffaf idari uygulamalar zorunlu hale getirilmiş, idarenin hesap verebilir şekilde dizaynı sağlanmış, özel idarenin demokratik yapısı güçlendirilmiş ve vatandaş odaklı bir idari yapılanma amaçlanmıştır.

Bu bağlamda Kanunun ihdas ettiği yeni sistemin ana hatları incelendiğinde Belediye Kanunu ile belediyelere getirilen düzenlemelerle benzer özellikler içerdiği görülecektir.

Bu çerçevede, il genel meclisinin toplantılarının, yeri ve zamanı ile gündemi önceden halka duyurulmak suretiyle kamuya açık olarak gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Belediye meclisi bünyesinde kurulan ihtisas komisyonlarına benzer şekilde çeşitli kesimlerin komisyon toplantılarına katılımlarına imkan sağlanmıştır.

Diğer kamu idarelerinde olduğu gibi il özel idarelerinde de yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi amaçlanmış, bu çerçevede il özel idarelerine katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir.

Ayrıca Vali, stratejik plan çerçevesinde yürütülen faaliyet ve projelerin gerçekleşme durumları ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporlarını hazırlamak zorundadır. Hazırlanan faaliyet raporları hesap verebilirlik ve açıklık ilkesi çerçevesinde kamuoyuna duyurulmaktadır.

5302 Sayılı yasa daha önceki yasaya göre il özel idarelerinin özerklik düzeyini artırmıştır. Valinin, il özel idaresinin icra organı olma sıfatı devam etse de il genel meclisi başkanı olma vasfı ortadan kaldırılmış, başkanın meclis üyeleri arasından seçimle belirlenmesi benimsenmiştir. Yasa, il genel meclisini güçlendirici hükümler içerdiğinden ve meclisin kararları üzerindeki valinin onay yetkisini kaldırdığından, önceki yasaya göre daha özerk bir yapı öngörmektedir. Bu çerçevede, il özel idareleri kendi görev ve faaliyet alanları içerisinde yasa ile daha önceden belirlenen her türlü yetkiye sahip olabilecektir. Yasanın AB'nin resmi politika olarak kabullendiği yerellik ilkesine daha uygun bir yerel yönetim anlayışı ve birimini ortaya çıkardığı söylenebilmektedir (Sezer, t.y.).

Özetleyecek olursak İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisinin özerkliği güçlendirilmiş, yönetim ilkelerinden olan katılımcılığın, hesap verebilirliğin ve açıklığın tesis edilmesine yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır.

2.4. Kamu Mali Yönetimi Reformu

Yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek bir diğer önemli reform 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran ve 10.12.2003 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yasalanan 5018 sayılı KMYKK'dır.

Kanunda yönetim çerçevesinde değerlendirilebilecek en önemli iki husus hesap verebilirlik ve stratejik planlamadır.

Bu çerçevede, Kanunun 4. maddesinin “b” bendi, “kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır” ifadesine yer vermekte; ayrıca hesap verme sorumluluğunu düzenleyen 8. maddesi de “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” ifadesini hükme bağlamaktadır.

Bunun yanı sıra bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu düzenleyen Kanunun 10. ve 11. maddeleri, bakanlar ile üst yöneticilerin tanımına yer vermekte ve bu kişilerin sorumluluklarını belirtmektedir.

Kanunda hesap verme sorumluluğu kapsamında ifade edilen hususlar birlikte düşünüldüğünde, hesap verme sorumluluğunun geniş tanımından hareketle, herkesin yaptığı işin sorumluluğunu yerine getirmesi anlayışının olduğu görülmektedir. Oysa etkili bir hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi için stratejik planlara, performans programlarına ve bütçe süreçlerine yansıyan, karşılıklı olarak üzerinde anlaşılmış beklentilerin raporlanması esasına dayanan bir sürecin yasada yer alması, bu tür bir mekanizmanın kurulmuş olması gerekmektedir (Baş, 2005).

Kanunda önemine vurgu yapılan bir diğer kavram, hesap verebilirlik ilkesi ile ilişkili olan mali saydamlık kavramıdır. Bu çerçevede, Kanunun 7. maddesinde “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir” ifadesine yer verilmiştir. Bu amaçla; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması; 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; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması açıklık ilkesi kapsamında zorunlu tutulmuştur.

Bu kapsamda, hesap verme sorumluluğu ile yakından ilişkili olan ve hesap verme mekanizmalarından biri olarak kabul gören faaliyet raporları Kanununun 41. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre kapsamına mahalli idarelerin de dahil olduğu kamu idarelerinin üst yöneticileri, her yıl idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklamak ve bir örneklerini Maliye Bakanlığı ve Sayıştay ile ilgisine göre İçişleri Bakanlığına göndermekle yükümlü kılınmışlardır.

Maliye Bakanlığı da idare faaliyet raporlarını kendi görüşlerini de ekleyerek konsolide etmekte ve genel faaliyet raporunu oluşturarak kamuoyuna açıklamakta, raporun bir örneğini de Sayıştaya göndermektedir.

Benzer şekilde İçişleri Bakanlığı da mahalli idareler faaliyet raporlarına ilişkin benzer süreçleri tamamlayarak mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlamakta; hazırlanan raporu kamuoyuna açıklayarak bir örneğini de Sayıştaya göndermektedir.

Kanuna göre, Sayıştay da idare faaliyet raporlarını, idare faaliyet raporları dikkate alınarak oluşturulan genel faaliyet raporunu ve mahalli idareler genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunmakta, TBMM ise bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşmektedir.

Ancak, Kanunda yer alan idare faaliyet raporlarının konsolide edilerek TBMM'ye sunulması uygun görülmemektedir. Zira, rapor bilgileri her bir kurumun kendine özel hedefleri ve performans bilgilerinden oluştuğu için konsolide edilmeye ve birlikte değerlendirmeye uygun olmayacaktır (Coşkun ve Karabeyli, 2007). Bunun yanı sıra hesap verme sorumluluğu zincirinde, faaliyet raporlarını TBMM'ye sunma görevi; yürütme organının yasamaya karşı olan sorumluluğu çerçevesinde, ilgili kurumların bağlı olduğu bakanlara ait olmalıdır.

Hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak 5018 sayılı Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi de kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması ve iç denetimin oluşturulmasıdır. Kanununun 55. maddesine göre “iç kontrol; idarenin

amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.” ve 63. maddesine göre de “iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Genel olarak değerlendirecek olursak, Kanunun 55. maddesinde iç kontrol tanımı yapılırken iç kontrol için “... mali kontrol ve diğer kontroller bütünüdür” denilmektedir. Ayrıca, 5018 sayılı KMYKK kapsamında hazırlanarak yürürlüğe konulan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak strateji geliştirme birimlerinin görevleri arasında sayılmaktadır. Oysa iç kontrol, sadece mali iş ve işlemlerle sınırlı değil, idarenin tüm faaliyetleri ile ilgili bulunmaktadır. İç kontrol belli noktalarda, belli alanlarda ve belli zamanlarda değil; tüm faaliyetleri kapsayan devamlılık esasına dayanan bir süreçtir. Ayrıca Kanunun 55. maddesinin sonunda yer alan “diğer kontroller” ifadesinin de belirsiz olduğu düşünülmektedir. Bu çerçevede yapılması muhtemel bir kanun değişikliğinde ilgili ifadenin hangi kontrolleri belirttiği ile bu kontrollerin hangi süreç ve mekanizmaları içerdiği açık olarak ifade edilmelidir.

Ek olarak yukarıda bahsi geçen Yönetmelikte, iç kontrol yalnızca bir birimin görevi olarak görülmektedir. İç kontrol en üst kademedен en alt kademeye tüm kurum çalışanlarının sorumluluğunda bulunmakla birlikte, iç kontrolün oluşturulması, işletilmesi, izlenmesi ve geliştirilmesinden yönetim sorumlu olmalıdır.

İç denetim faaliyetleri ise, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimini, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirmek

şeklinde tanımlanabilir. Kamu idarelerinin yurt dışı ve taşra dahil tüm birimlerinin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim (yönetişim) süreçleri iç denetimin kapsamı içinde bulunmaktadır.

Ancak, mevcut görev tanımları göz önünde bulundurulduğunda, kamu idarelerinde iç denetim ile teftiş sisteminin karşı karşıya geleceği, görev ve yetki yönünden çakışmalar doğacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede teftiş kurullarına yönelik bir düzenleme yapılarak iç denetim ile mevcut teftiş sisteminin görev, rol ve sorumlulukları net olarak belirlenmelidir.

Ayrıca Kanunun 66. ve 67. maddelerinde bahsi geçen “İç Denetim Koordinasyon Kurulu”nun, iç kontrol merkezi uyumlaştırma birimi olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunmasının uygun olmadığı düşünülmektedir. İç kontrolün sadece mali kontrolü kapsamadığı ve oldukça geniş bir çerçevede ele alınması gereken bir kavram olduğu düşünüldüğünde merkezi uyumlaştırma biriminin fonksiyonel bağımsızlığının sağlanarak tarafsızlığının güvence altına alınması uygun olacaktır. Bu çerçevede iç kontrolün sadece mali süreçleri içermediği, idarenin yönetim fonksiyonları da dahil olmak üzere tüm süreçlerini kapsadığı düşünüldüğünde, gerek iç denetim koordinasyon kurulunun gerekse bu kurulun fonksiyonlarından biri olan iç kontrol merkezi uyumlaştırma biriminin, Maliye Bakanlığı teşkilatından ayrılarak Başbakanlık teşkilatı bünyesinde görev yapması uygun olacaktır.

5018 sayılı Kanun ile tesis edilen iç kontrol sistemi ve iç denetim ile kamu idarelerinin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlayacak, idarelerin süreçlerini kontrol ederek karşılaşılan olumsuzlukları düzeltecek şekilde üst yönetime raporlayacak ve böylelikle hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek bir yapı kurulması amaçlanmıştır. Kamu kaynağının etkin kullanılmasını sağlayacak ve hesap verebilirliği artıracak bu düzenlemelerin yukarıda ifade edilen eksik yönlerinin tamamlanarak düzeltilmesinin yönetime sağlayacağı katkı önemli görülmektedir.

İç kontrol ve iç denetimin yanında 5018 sayılı Kanunda belirtilen bir diğer husus da dış denetimdir. KMYKK'ya göre dış denetimden sorumlu organ, denetimleri TBMM adına yapan Sayıştaydır. Bir önceki 1050 sayılı Kanundan farklı

olarak 5018 sayılı KMYKK ile Sayıştayın harcama öncesi vize uygulaması kaldırılmış, yerine harcama sonrası denetimi getirilmiştir. Kanunla, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. Burada göze çarpan husus dış denetimin sadece hukuka uygunlukla sınırlı olmadığı, aynı zamanda harcamaların kurumsal amaç ve hedeflere uygunluğunun yani kurumsal performansın da dış denetime konu olduğudur.

Ancak, 5018 sayılı KMYKK ile Sayıştaya verilen performans denetimi görevi mevcut Sayıştay Kanunu ile mümkün görülmemektedir. Bu çerçevede hazırlanan Sayıştay Kanunu 2005 yılından bu yana TBMM'de görüşülmeyi beklemektedir. AB İlerleme Raporlarında da sıklıkla vurgulanan bir husus olarak kanun teklifinin bir an önce yasalaşması, Sayıştayca yapılacak olan dış denetimin, 5018 sayılı Kanunda belirtilen amaca uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yardımcı olacak ve böylelikle kamu idarelerinin şeffaflaşması ile hesap verebilirliğinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Ayrıca performans temelinde yapılan dış denetimin, kamu idarelerinin performanslarını da olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir.

Kanunda belirtilen ve kamu yönetimine getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi stratejik planlamadır. Kanunun stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlıklı 9. maddesinde “kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar” ifadesine yer verilmektedir. Bu çerçevede, “kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır”.

Kanunda stratejik planlama ile birlikte performans programı kavramı da gündeme gelmiş bulunmaktadır. Performans programını kısaca stratejik planların yıllık uygulama planları olarak tanımlamak mümkündür. Kamu idareleri, performans programlarında stratejik planın bir mali yıl içinde gerçekleştirecekleri hedefleri ile bu hedefleri gerçekleştirirken yapacakları faaliyet ve projelere yer vermektedir.

5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesinin 4 ve 5. fıkralarında,

“Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

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

ifadelerine yer verilmektedir. Bu fıkralara dayanılarak Maliye Bakanlığınca “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır. Ancak ilgili fıkranın Maliye Bakanlığına verdiği yetki bütçelerin stratejik planlarda yer alan amaç, hedef ve göstergelere uygun olarak hazırlanması ile kısıtlı görülmektedir. Stratejik planlama ve performans programlarının etkinliğinin artırılması, bu süreçlerin koordinasyonunun tek elden sağlanması ile mümkün olacaktır. Bu kapsamda stratejik planlama ve performans programları ile ilgili tüm görevlerin DPT Müsteşarlığınca ya da Başbakanlık bünyesinde kurulacak ve kamuda etkin yönetimi sağlayacak her türlü görevin tevdi edileceği bir birim eliyle yürütülmesi uygun olacaktır.

Stratejik planlama ve ülkemizdeki stratejik planlama süreci hakkında detaylı bilgi ilerleyen bölümde verilecektir.

5018 sayılı KMYKK ile mali yönetim sürecine getirilen bir diğer yenilik ise DPT Müsteşarlığınca hazırlanması ve Bakanlar Kurulunca onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi öngörülen Orta Vadeli Program (OVP)'dir. Üç yıllık bir perspektifte her yıl hazırlanması öngörülen OVP'de de yönetim ile ilgili çeşitli

amaçlar belirlenmiştir. 2006-2008 ve 2007-2009 yıllarını kapsayan ilk iki OVP’de Kamuda İyi Yönetişim başlıkları altında çeşitli amaçlar yer almaktadır. Söz konusu iki OVP’de “ülkenin ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere; kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi çağdaş kavramları benimsemiş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması” temel amaç olarak belirlenmiştir (DPT, 2005:14). Ancak, 2008-2010 yılları ile 2009-2011 yıllarını kapsayan OVP’lerde, 9. Kalkınma Planı ile uyumlu olarak eksen yaklaşımı benimsenmiş ve bu çerçevede “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin ve Kalitenin Artırılması” eksenini altında “Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması”, “e-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi” ile “Adalet Sisteminin İyileştirilmesi” gibi çeşitli amaçlara yer verilmiştir (DPT, 2007b:48-52; DPT, 2008:60-63; DPT, 2009:62-66).

OVP hakkında bir değerlendirme yapılacak olursa, OVP ile birlikte yıllık programların da hazırlanmaya devam edilmesi belge enflasyonunu ortaya çıkarmakta ve süreçlerdeki etkinsizliğe neden olmaktadır. Bu çerçevede OVP’nin daha kapsamlı hazırlanarak yıllık programların hazırlanmasına son verilmesi bir öneri olarak düşünülmelidir.

Son olarak yönetim çerçevesinde KMYKK kısaca değerlendirilecek olursa Kanunda yer alan mali saydamlığı sağlayıcı hükümler ile siyasi ve idari hesap verebilirliğe ilişkin hususlar yönetişimin açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile bire bir örtüşmekte; aynı zamanda Kanunun 9. maddesi ile kapsamdaki kamu idarelerinde yararlanıcı talepleri dikkate alınarak, katılımcı yöntemlerle hazırlanması zorunlu hale getirilen stratejik planlar vasıtasıyla hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, Kanun ile kamu idarelerinde tesis edilen iç kontrol ve iç denetim vasıtasıyla idarelerin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışmaları sağlanacak ek olarak idarelerin hesap verebilirliği güçlenecektir. Ancak Kanunda belirtilen bu hususların etkin bir şekilde yapılabilmesi için önceki paragraflarda bahsedilen eksikliklerin giderilmesi önem arz etmektedir.

2.5. Stratejik Planlama

Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde kamu kuruluşlarının daha şeffaf, hesap verebilir, vatandaş odaklı ve uzun vadeli stratejik amaçlar ile hedefler belirleyerek çalışmalarını amacıyla kamu kuruluşlarında stratejik planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşım ile kamu kuruluşlarının politika geliştirme kapasitesinin artırılması, katılımcılığın sağlanması, politika hedeflerinin belirli önceliklere dayandırılarak maliyetlerinin ortaya konulması, etkin ve verimli kaynak kullanımının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde sağlanması amaçlanmaktadır.

Yönetişimin aracı olarak stratejik planlama kavramına geçmeden önce stratejik planlama kavramı ile ilişkili diğer kavramlara değinmek faydalı olacaktır. Bu kapsamda öncelikle plan ve planlama ile strateji kavramlarına değinilecek, sonrasında ise stratejik planlama hakkında bilgi verilecektir.

Planlama, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için yapılması gereken işlerin saptanması ve izlenecek yolların seçilmesidir. Bedeian'a göre planlama, gelecekteki faaliyetlerin bugünden belirlenmesine yönelik dinamik bir süreçtir (Bedeian, 1986:106). Planlama, geleceğe bakma ve olası seçenekleri saptama süreci, yani geleceği düşünmedir. Özetle planlama, bir eylemle ilgili tüm etkinliklerin önceden hazırlanması sürecidir.

Bu tanımlarda planlamayla ilgili olarak dikkat çeken ortak nokta, planlamanın geleceği bugünden görme ve kontrol etme aracı olmasıdır. Planlamayı ekonomik anlamda bir kaynak dağıtım mekanizması olarak da görmek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında, planlama sınırsız ihtiyaçlar ile sınırlı kaynaklar arasındaki dengeyi sağlama mekanizmasıdır.

Geleceği yönetme ve kaynakları dağıtma aracı olan planlama neyin, nasıl yapılacağına, ne zaman harekete geçileceğinin, bütün bu çalışmalardan kimlerin sorumlu olacağına belirlenmesi ve saptanması sürecidir.

Planlama, planı ortaya çıkarmak için sarfedilen gayretleri, plan ise bir karar veya kararlar toplamını ifade etmektedir. Diğer bir ifade ile planlama bir süreci, plan ise bir sonucu anlatmaktadır. Planları özelliklerine göre;

- Fonksiyonel bölümler itibariyle (imar planı, çevre düzeni planı, vb.),
- Kapsadığı zaman bakımından (kısa, orta ve uzun vadeli planlar),
- Kullanım biçimine göre (tek kullanımlık planlar, sürekli planlar),

planlar şeklinde sınıflandırmak mümkündür.

Temelde askeri bir terim olan strateji ise bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara en fazla desteği vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatıdır. Yönetim bilimi çerçevesinde Ansoff stratejiyi; işletmenin kar etmek ve büyümek amacına yönelik olarak faaliyet alanını ve büyüme yönünü saptaması sürecidir şeklinde tanımlamıştır (Ansoff, 2007:57). Özetle strateji, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün görülmemektedir.

Stratejinin düşünsel ve analitik süreçler sonucunda belirlenmesi, devamlılık arzemesi, farklılık yaratması ve belirli bir tercihi yansıtması gerekmektedir. Bunlara ek olarak stratejinin, ulaşılması arzu edilen vizyon ve bu vizyonu gerçekleştirme yolunda belirlenen amaç ve hedefler ile de tutarlı ve uyumlu bir bütünlük oluşturacak şekilde belirlenmesi, stratejinin başarısı için önem arz etmektedir.

Stratejik planlama ise bir kuruluşun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma olarak tanımlamak mümkündür (Bryson, 2004:6).

Kuruluş düzeyinde bir tanım yapılacak olursa stratejik planlama; kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler saptamaları, ölçülebilir göstergeler geliştirerek başarıyı izleme ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımıdır.

2.5.1. Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimi Gündemine Gelişi

5018 sayılı Kanun ile birlikte yasal temele kavuşmuş olmakla birlikte stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminin gündemine gelmesi daha eskidir.

Dünya Bankası ile Türkiye'nin ortaklaşa hazırladığı "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme" (PEIR) Raporunda, kamu kuruluşlarının kendi önceliklerini belirleyerek planlı iş yapabilme kapasitelerinin eksikliği vurgulanmış ve bu konuda bir takım tedbirler geliştirilmesi önerilmiştir. Bu çerçevede, stratejik planlama, mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PFPSAL-1) ile Türk kamu yönetimi gündemine gelmiştir. PFPSAL-1'in yükümlülüklerinden bir tanesinin kamu idareleri için yönlendirici olacak bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması olması bu yöndeki çalışmalarını artırıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anlaşma çerçevesinde kamu kuruluşları için rehber olmak üzere taslağı 2001 yılında hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" (Kılavuz), 2003 yılında DPT Müsteşarlığınca yayımlanmıştır. Stratejik planlamanın Türk mevzuatına ilk girişi ise 2002/39 sayılı YPK Kararı ile olmuştur. Bu Karar ile Sekizinci BYKP ve Yıllık Programlarda yer alan politika ve makro hedefler çerçevesinde kamu kuruluşlarının kendi stratejik planlarını hazırlayarak belirledikleri misyon, vizyon ve hedefleri doğrultusunda kontrol ettikleri kaynaklarını kullanmaları amacıyla, Kılavuz rehberliğinde pilot düzeyde çalışmalar başlatılması ve bu çalışmaların orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılması benimsenmiştir. Bu çerçevede, 04.07.2003 tarihli ve 2003/14 sayılı YPK Kararı ile sekiz adet kuruluş belirlenerek bu kuruluşlarda pilot çalışmalara başlanılmıştır.⁴ Daha sonra ise hazırlanan Kılavuz pilot çalışmalardan elde edilen deneyimler neticesinde 2006 yılında güncellenmiştir.

⁴ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

2.5.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ile İlgili Mevzuat

PEIR Raporu, YPK Kararları ve bu Kararlar çerçevesinde yürütülen pilot çalışmalar sonucunda stratejik planlamanın kamu kurumlarının yönetim kapasitesini artırıcı bir etki yaratacağına olan inançla birlikte, önceki bölümlerde belirtildiği üzere, 5018 sayılı KMYKK ile merkezi ve özel bütçeli kamu idarelerinin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarıyla da tüm il özel idareleri ile nüfusu 50000 ve üzeri olan belediyelerin ve son olarak 2008 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Programının kabulüne dair 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin de stratejik plan hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK'nın DPT Müsteşarlığına verdiği yetkiye istinaden DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", 26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda bahsedilen ilgili mevzuattan 5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesinde "Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir." ifadesine yer verilmektedir. Bu ifadeden de görüleceği üzere söz konusu Kanun stratejik planların hazırlanmasına ilişkin herhangi bir süre ve takvim öngörmemiş, bu hususu belirlemeye DPT Müsteşarlığının yetkili olduğunu belirtmiştir. DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Yönetmelikte ise bu takvimlendirme, kamu idarelerinin kapasiteleri ve büyüklüklerini dikkate alan, 4 yıllık bir süreci kapsayan ve 2009 yılında tamamlanan aşamalı bir geçiş takvimi çerçevesinde yapılmıştır.

Ancak mahalli idarelerdeki stratejik planlama sürecine yer veren 5302 sayılı Kanunun 31. maddesinde

"Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar.

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

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

ve geçici 3. maddesinde ise “Bu Kanunun 31 inci maddesinde öngörülen stratejik planların hazırlanmasına dair altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır.” ifadelerine yer verilmektedir. 5393 sayılı Kanunun 41. maddesi ile geçici 4. maddesi de belediyeler için benzer ifadelere yer vermektedir. 5393 sayılı Kanun, 5302 sayılı Kanundan farklı olarak “performans planı” yerine “performans programı” ifadesini kullanmış ve “Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir.” ifadesine ayrı bir paragraf olarak söz konusu maddede yer vermiştir.

Yukarıdaki ifadelere dikkat edildiğinde iki husus göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, Yönetmelikte genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareleri kapsayan aşamalı geçişin ilgili kanunlarında mahalli idareler için öngörülmemekle birlikte bir yıl ile sınırlandırılması ve sonraki süreçte de mahalli idareler genel seçimlerini takip eden altı ay içinde stratejik planların hazırlanmasını öngörmesidir.

Büyükşehir, il, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve diğer ilçeleri kapsayan belediyeler ile farklı ölçekteki il özel idarelerinin olduğu ve bunların kapasitelerinin de farklı farklı olduğu düşünüldüğünde, mahalli idarelerin genelini kapsayan bir eğitim yapılması gerekliliğini içeren bir geçiş sürecinin öngörülmemişinin, stratejik plan hazırlık süreçlerinin başarısını olumsuz etkileyecek bir unsur olduğu düşünülmektedir.

Diğer bir husus ise 5018 sayılı Kanunun 9. maddesi ile Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”te yer alan “performans programı” ifadesinden farklı olarak 5393 sayılı Kanunda “performans planı” ifadesine yer verilmesi ve

yukarıda yer verilen farklı mevzuatlar arasındaki kavramsal tutarlılığın sağlanamamasıdır.

2.5.2.1. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Önceki bölümde 5018 sayılı KMYKK'nın verdiği yetkiye istinaden DPT Müsteşarlığınca "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in (Yönetmelik) hazırlanarak yürürlüğe konulduğu belirtilmişti.

DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Yönetmelik esas olarak stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Yönetmeliğin stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ifade edildiği kapsam maddesine bakıldığında Milli Savunma Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının stratejik plan hazırlamasının zorunlu olmadığı görülmektedir. Kanımızca kapsamın bu şekilde daraltılması uygun görülmemektedir. Zira reformun temel amaçlarından en önemlileri kamu hizmetlerinde etkinlik ile hizmetlerde yararlanıcı taleplerine duyarlılığın sağlanabilmesidir. Bu çerçevede bazı kurumların stratejik plan hazırlama yükümlülüğünden istisna tutulması, reformun bahsedilen amaçları ile çelişmekte ve reformun bütünlüğünü bozmaktadır. Bu olumsuzluğun önüne geçebilmek için kapsama tüm kuruluşlar dahil edilmeli, ancak hizmetlerinin hassasiyeti sebebiyle yukarıda sayılan bazı kuruluşlar yalnızca Yönetmeliğin, planları kamuoyuna açıklama vb. gibi bazı hükümlerinden istisna tutulmalıdır.

Stratejik planlama sürecinin genel ilkelerinden bahseden Yönetmeliğin 5. maddesinin "c" bendi "Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. İhtiyaç duyulması halinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlıdır.", ifadelerine yer

vermektedir. Ancak, özellikle belediyeler ve il özel idarelerinin ilgili yerel yönetim kanunları gereği kısa bir sürede ve toplu halde stratejik plan yapmak zorunda kalmaları bu ilkenin uygulanabilmesini güçleştirmiştir. Bu çerçevede söz konusu kuruluşlara yeterli eğitim verilemediği gibi bu kuruluşlarla bilgi paylaşımı da eksik kalmış ve bunun sonucunda mahalli idareler dış danışmanlık hizmetine ihtiyaç duymuştur. Danışmanlık yoluyla alınan hizmetin kalitesi ise çoğunlukla düşük olmuştur. Sonuç olarak zaman kısalığı ve işi danışmanlara yaptırma, kurumsal öğrenme etkisinin yeterince gerçekleşmemesine yol açmıştır. Bu çerçevede Yönetmelikte, danışmanlık hizmetlerinde belirli bir standardın yakalanabilmesi için danışmanlık hizmeti veren firmaların sahip olması gereken niteliklere ilişkin hükümlerin yer alması faydalı olacaktır.

Yönetmeliğin 3. bölümü stratejik planlama sürecine ilişkin takvime ayrılmıştır. Söz konusu bölümde stratejik planların 5 yıllık bir dönemi kapsadığı belirtilmektedir. Ancak 5018 sayılı Kanunun özünde yer alan esnekliğin sağlanabilmesi ve kuruluşların belirli bir serbesti ile hareket edebilmelerine imkan tanınması amacıyla 5 yıl olarak belirlenen bu sürenin değiştirilerek 3 ila 5 yıl ya da 3 ila 6 yıl gibi bir aralık belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Yönetmeliğin 7. maddesinin 3. fıkrası, stratejik planların hangi hallerde yenilenebileceğine yer vermektedir. Söz konusu fıkranın ilk bendi kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması halinde, ilgili kamu idarelerinin stratejik planlarını yenileyebileceğini ifade etmektedir. Ancak bu ifade, mevzuattaki her değişikliğin stratejik planların yenilenebileceği sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca buna benzer bir ifade söz konusu fıkranın “d” bendinde yer almaktadır. Bu bende göre doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların meydana gelmesi hallerinde ilgili kamu idareleri, stratejik planlarını yenileyebilecektir. Kanaatimize göre mevzuattaki değişiklik ile fıkranın “d” bendinde sayılan durumların değerlendirmesini bir üst makamın yapması gerekmektedir. Bu çerçevede bu iki bende dayanılarak yapılacak olası değişikliklerden önce DPT Müsteşarlığının uygun görüşünün alınması gerektiği düşünülmektedir.

Hazırlık dönemi ve programı hakkında bilgiler içeren Yönetmeliğin 8. maddesi, 2. fıkrada stratejik planlama ekibinden, 3. fıkrada ise hazırlık programında yer verilecek hususlardan bahsetmektedir. Stratejik planlama sürecine idari sahipliğin artırılabilmesi için 2. fıkrada, stratejik planlama çalışmalarını sevk ve idare edecek olan stratejik planlama ekibinin başkanlığını üst yönetici ya da yardımcısının yapması gerektiği vurgulanmalıdır. Ayrıca stratejik planlama sürecinin gerektirdiği veri ihtiyacının tespiti de maddenin 3. fıkrasında yer verilen bentlere eklenmelidir.

Yönetmeliğin 10. maddesi bakanların sorumluluğundan bahsetmekte ve bu sorumluluğun mahalli idareler için İçişleri Bakanında olduğunu ifade etmektedir. Bu maddenin 5018 sayılı KMYKK'dan aynen alındığı görülmektedir. Ancak, bu sorumluluğu yerine getirecek herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu çerçevede DPT Müsteşarlığının genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerce hazırlanan stratejik planlar için hazırladığı değerlendirme raporlarının benzerinin, İçişleri Bakanlığı tarafından mahalli idare stratejik planları için yapılması uygun olacaktır.

Yönetmeliğin 4. bölümü stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesi hakkındadır. Bu çerçevede Yönetmelikte DPT Müsteşarlığının mahalli idareler hariç diğer idarelerin stratejik planlarını, stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara; Yönetmelikte, Kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluğu ile stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleriyle bağlantıları ve kavramsal tutarlılığı ile diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık hususları açısından inceleyeceği ve inceleme sonuçlarına ilişkin bir değerlendirme raporunu ilgili kamu idaresine göndereceği belirtilmektedir. Gönderilen değerlendirme raporu tavsiye niteliğinde olup herhangi bir onay mahiyeti taşımamaktadır. Bu çerçevede stratejik planlara onay verilmesinin 5018 sayılı KMYKK'nın kamu kuruluşlarına daha fazla esneklik ve buna uygun olarak hesap verebilirlik getiren temel felsefesine aykırı olduğundan söz konusu hususun yerinde olduğu düşünülmektedir. Zira planlara onay verilmesi, stratejik planların içeriğinin tümüyle DPT Müsteşarlığınca kabul edildiği ve hesap verme sorumluluğunun paylaşıldığı anlamı taşıyacaktır. DPT Müsteşarlığınca, kamu

idarelerine kurumsal karne verilerek, kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların yeterliliği ve kalitesi ile iyi uygulama örneklerine ilişkin kamuoyuna açıklama yapılması, değerlendirme raporlarının dikkate alınmasını artırıcı bir unsur olacaktır.

Yönetmelikte göze çarpan en büyük eksikliklerden biri, stratejik planlar temelinde bir izleme ve değerlendirme sistemi öngörmeyişi ve buna ilişkin hususlara yer vermeyiştir. Bu kapsamda Yönetmelikte, şablonu DPT Müsteşarlığınca belirlenecek bir rapor formatı çerçevesinde kamu idarelerinin, stratejik plan gerçekleştirmelerini yıllık olarak DPT Müsteşarlığına göndermesine ilişkin bir hususa yer verilmesi uygun olacaktır.

Ayrıca, Yönetmelikte performans göstergelerine ilişkin usul ve esasların DPT Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği belirtilmesine rağmen bu konuda bir gelişme sağlanamaması da bir eksiklik olarak görülmektedir.

2.5.3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Süreci ve Kılavuz

Stratejik planlama ile ilgili mevzuat, Kılavuz ve uygulamalar incelendiğinde stratejik planlama kavramının stratejik yönetim kavramı ile eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Kılavuza göre stratejik yönetim sürecinde cevaplanması gereken dört temel soru bulunmaktadır. Bunlar (DPT, 2006a:5);

- neredeyiz?
- nereye ulaşmak istiyoruz?
- gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
- başarılarımızı nasıl ölçer ve değerlendiririz?

soruları olup bu sorulara verilen cevaplar stratejik planlama sürecini oluşturmaktadır. Bu sorular ile stratejik planlama sürecinin aşamaları Tablo 2.1’de görülmektedir.

“Neredeyiz” sorusu, kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılmaktadır.

“Nereye ulaşmak istiyoruz” sorusunun cevabı ise kuruluşun varoluş nedeninin ifadesi olan misyon, ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve ideal bir ifadesi olan vizyon, kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler, ulaşılması

için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek amaçlar ve amaçların elde edilmesi için ulaşılmaması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilmektedir.

Amaç ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler ve faaliyetler, “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz” sorusunu cevaplandırmaktadır.

Tablo 2.1: Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve programlar • Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi • Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetler • İç ve dış çevre analizi • Paydaş analizi • GZFT analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun var oluş gerekçesi • Temel değerler 	MİSYON VE TEMEL DEĞERLER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> • Arzu edilen gelecek 	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> • Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler 	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri 	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> • Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme 	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none"> • Raporlama • Karşılaştırma 	İZLEME	
<ul style="list-style-type: none"> • Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ile sonuçların değerlendirilmesi 	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Kaynak: DPT, 2006a:5.

Amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ortaya koyacak olan performans göstergelerinin belirlenerek planın izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması ve bu sistemden elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden süreç, “başarımızı nasıl takip ederiz ve değerlendiririz” sorusuyla yanıt bulmaktadır.

DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Kılavuz da bu dört temel soruya cevap bulacak şekilde tasarlanmıştır. Kılavuz, stratejik planda yer alması gereken asgari unsurlar ile kamu kuruluşlarının stratejik plan hazırlarken nelere dikkat etmesi gerektiğini belirtmektedir.

Tüm bunlarla birlikte DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Kılavuzun bir değerlendirmesi yapılacak olursa Kılavuzda önerilen modelin genel olarak ihtiyaca cevap verecek nitelikte olduğu, bununla birlikte Kılavuzun kurumların yapısına göre bazı uyarlamalara ihtiyacı olduğu düşünülmektedir. Kılavuzun sadece genel çerçeveyi içerdiği düşünüldüğünde stratejik plan hazırlık süreçlerine yeterli ayrıntıda yer vermemektedir. Bu çerçevede bakanlıklar, diğer merkezi idareler, üniversiteler ve mahalli idareler için ayrı bölüm ve örneklerin olduğu daha detaylı bir kılavuzun hazırlanması ya da bu kuruluşlar için ayrı kılavuzlar hazırlanması bir öneri olarak düşünülebilir.

Türkiye’deki stratejik planlama sürecini de değerlendirecek olursak önceki bölümlerde bahsedildiği üzere özellikle mahalli idareler için İçişleri Bakanlığının sürece etkin olarak katılımı önem kazanmaktadır.

Ayrıca kaynak dağılımında etkinlik ile stratejik planların üst politika dokümanlarına uygunluğunun sağlanabilmesi, stratejik planlar ile performans programlarının bütçe süreçlerine entegrasyonunun tam olarak sağlanabilmesine bağlıdır. Bu çerçevede gerek yatırım görüşmelerinde gerekse bütçe görüşmelerinde, stratejik planlar DPT Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından temel alınmalıdır. Ek olarak hesap verebilirliğin tesis edilmesi amacıyla TBMM ile Plan ve Bütçe Komisyonunun da sürece etkin bir şekilde katkı sağlaması önem arz etmektedir.

2.5.4. Stratejik Planlamanın Unsurları

Türkiye uygulamasında kamu kuruluşları Kılavuza göre belirli bir esneklikleri olmakla birlikte stratejik planlarında bazı temel unsurları bulundurmak

durumundadır. Kılavuza göre kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planların içermesi gereken temel unsurlar (DPT, 2006a:9);

- durum analizi (özet),
- katılımıcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama,
- misyon, vizyon, temel değerler,
- en az bir amaç,
- her amacın altında en az bir hedef,
- hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriter(ler)i,
- stratejiler,
- tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu,

olarak sıralanmaktadır.

2.5.4.1. Durum Analizi

Stratejik planlama çalışmalarının başlangıç noktasını durum analizi oluşturmaktadır. Durum analizi ile kamu idarelerinin mevcut kaynakları ile ihtiyaç duydukları kaynakları tespit edilmekte; ayrıca idarelerin faaliyetlerini sürdürürken karşılaşılabilecekleri olası durumlar, senaryo analizi ile incelenmektedir. Bunlarla birlikte durum analizi, idarelerin hizmet sundukları kesimin idare ve faaliyetlerine ilişkin görüşlerinin de alındığı aşamayı oluşturmaktadır.

Kılavuza göre durum analizi kapsamında aşağıdaki bölümlere yer verilmesi gerekmektedir:

- Tarihi gelişim,
- Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi,
- Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin tespiti,
- Paydaş analizi,
- Kuruluş içi analiz,
- Çevre analizi,
- GZFT analizi.

Bu çerçevede kamu idareleri, durum analizinin başında ilgili kamu idaresinin tarihi gelişimine yer verir. Buradaki temel amaç ilgili kamu idaresinin hangi amaçla

ve toplumun hangi ihtiyacına binaen kurulduğunun analiz edilmesidir. Bunu yaparken de tespit edilen amacın devam edip etmediği, ediyorsa değişim gösterip göstermediği, değişim gösterdiyse kuruluşun bu doğrultuda yeniden yapılanmaya gidip gitmediğinin incelenmesi gerekmektedir.

Ancak mevcut stratejik planlar incelendiğinde bu beklentinin karşılanmadığı, bu bölümün yalnızca kuruluşun kurulduğu dönem ile günümüze kadar olan dönem içindeki tarihi gelişimini içerdiği görülmektedir. Bu çerçevede güncellenecek olan Kılavuzda bu beklentiyi karşılayacak şekilde ayrıntılı açıklamaların yer alması uygun olacaktır.

Tarihi gelişimden sonra yapılması gereken yasal yükümlülükler ve mevzuat analizinde mevzuatın ilgili kamu idaresine verdiği görevler ve kamu idaresinin çeşitli yükümlülükleri ortaya konulmaktadır. Ayrıca faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin tespiti ile de ilgili kamu idaresinin hangi alanlarda faaliyetlerini yürüttüğü ve bu kapsamda hangi hizmetleri sunduğu belirtilmektedir.

Bu bölümde ayrıca önem arzeden paydaş analizi ile kuruluş içi analiz ve çevre analizine aşağıda yer verilmektedir.

i) Paydaş analizi:

Üretilen ürün ve/veya hizmetlerin hedef kitle tarafından gerçekten ihtiyaç duyulan veya talep edilen ürün ve/veya hizmetler olup olmadığı konusundaki incelemeler, kuruluşun durum analizinde önemli bir yer tutar. Bu kapsamda paydaş ve müşteri kavramlarının kurum kültürüne yerleşmesi önem taşımaktadır. Paydaş yani ilgili taraflar bir kurumdan doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz etkilenen kişi, kurum veya gruplardır. Müşteri yani hedef kitle (yararlanıcılar) ise bir kurumun ürettiği ürün ve/veya hizmetleri alan, kullanan ve yararlanan kişi(ler) veya kurumlardır.

Paydaşları iç ve dış paydaşlar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bu çerçevede iç paydaş ilgili kamu idaresinde çalışanları, dış paydaş ise kamu idaresi dışında kalan paydaşları oluşturmaktadır.

Paydaş analizinde amaç hazırlanan stratejik planı ve hizmetleri yararlanıcıların beklentileri doğrultusunda şekillendirmek, stratejik plan

hazırlıklarında vatandaş odaklılığı sağlamak ve katılımcılık ile hesap verme sorumluluğunu tesis etmektir.

Paydaş analizine ilk olarak ilgili kamu idaresinin paydaşlarının tespit edilmesiyle başlanmakta, paydaşların iç ve dış paydaşlar ile müşteri/yararlanıcılar şeklinde ayrıştırılmasıyla devam edilmektedir.

Sonraki aşama ise paydaşların değerlendirilerek kuruluş için önem sırasına göre önceliklendirilmesi aşamasıdır. Paydaşlar değerlendirilirken paydaşların kuruluş ile ilgili olduğu alanlar, kuruluştan beklentileri, kuruluşa etkisi ve kuruluştan ne şekilde etkilendiği sorularına cevap aranmaktadır.

Sonrasında ise paydaşların kuruluş ve sunduğu hizmetler ile ilgili görüş ve önerileri anket, mülakat, mektup gibi çeşitli yöntemlerle toplanmaktadır.

ii) Kuruluş içi analiz ve çevre analizi:

Kuruluş içi analiz durum analizi bölümünün önemli aşamalarından birini oluşturmaktadır. Bu bölümde kuruluşun yapısı, sahip olduğu insan kaynakları ile fiziki kaynakları, örgüt felsefesi, mali yapısı ve teknolojik alt yapısı vb. hususlar değerlendirilerek analize tabi tutulmakta, kuruluşun mevcut yapısı ile ilgili çeşitli istatistikler ortaya konmakta ve veriler toplanmaktadır.

Kuruluş içi analizden sonra gelen aşama ise çevre analizinin yapılmasıdır. Bu bölümde kuruluşun faaliyet gösterdiği dış çevrenin analizi yapılmaktadır. Bu analiz aşağıda yer alan konu başlıkları çerçevesinde yapılabilir:

- Ekonomik,
- Sosyal,
- Politik,
- Demografik,
- Kültürel,
- Çevresel,
- Teknolojik,
- Rekabete yönelik etkenler.

iii)GZFT analizi:

Durum analizi çalışmalarının sonunda kuruluş içi analiz ile çevre analizinden elde edilen sonuçlar GZFT (güçlü, zayıf, fırsatlar ve tehditler) analizinde birleştirilmektedir.

Genel anlamda GZFT kuruluşun, çevresi ile etkileşim içinde sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. Bu kapsamda kuruluşun içsel olarak mevcut güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal etkenlerden kaynaklanan geleceğe yönelik fırsatları ve tehditleri belirlenmektedir (Bryson, 1995:83). Kuruluş içi değerlendirme ve çevre analizi yapılırken kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler tespit edilmekte ve burada ortaya çıkarılan bulguların, planın sonraki aşamalarından olan amaç ve hedeflerin oluşturulmasında ne şekilde kullanılacağı belirlenmektedir.

2.5.4.2. Misyon, Vizyon ve Temel Değerler

Durum analizinin ardından kamu idareleri stratejik planlama çalışmaları çerçevesinde kuruluşlarının varlık sebebi olan misyon ile ulaşmayı arzu ettiği geleceği ifade eden vizyonlarını belirlemektedir (Popovich, 1998:68-69).

Misyon; kuruluşun ne yapmak ve hangi amaçla yapmak üzere kurulduğunu, kendisini nasıl görmek istediğini ve kuruluşun varlık nedeninin ifade etmektedir. Misyon, uzun dönemde kuruluşun başarısını artırmanın ve stratejik yönetimin etkili olmasının başlangıç noktasını oluşturan en önemli kavramdır.

Misyon bildirimini ile birlikte kamu idareleri vizyon bildirimlerini de oluşturmaktadır. Vizyon, mevcut gerçekler ile gelecekte beklenen koşulları birleştirerek, kuruluş için arzu edilen bir gelecek imajı yaratmaktadır. Vizyon, bir kuruluşun gelecekte arzu ettiği durumu göstermekte, hayal edilen geleceği hedeflemektedir.

Temel değerler kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade etmektedir. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için önemlidir. Çünkü, kuruluşun misyon, vizyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunmaktadır. Temel değerler kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik etmektedir. Hayata

geçirilen değerler, kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlardır.

2.5.4.3. Amaçlar ve Hedefler

Kamu idareleri, kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eden “temel değerler”ini belirledikten sonra, kendilerini vizyona taşıyacak olan amaçlarını oluşturmaktadır.

Ulaşılması hedeflenen sonuçların kavramsal ifadesi olan amaçlar;

- Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalı,
- Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalı,
- İddialı ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalı,
- Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli,
- Hedefler için bir çerçeve çizmeli,
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalı,
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.

Hedefler ise amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik belirlenen spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin, eğer mümkünse miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.

Kısaca hedefler (Steiss, 2003:66; Koteen, 1997:240-241);

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalı,
- Ölçülebilir olmalı,
- İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalı,
- Sonuca odaklanmış olmalı,
- Belirli bir zaman dilimini ifade etmelidir.

2.5.4.4. Performans Göstergeleri

Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir. Performans

göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmaktadır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmektedir. Genel olarak kullanılan beş çeşit performans göstergesi bulunmaktadır. Bunlar (DPT, 2006a:36-38):

- Girdi (Kaynak)
- Çıktı (Sağlanan ürün/hizmet)
- Verimlilik (Birim çıktı başına maliyet veya girdi)
- Sonuç (Çıktıların hedefe ulaşım ulaşmadığı)
- Kalite (Yararlanıcıların beklentilerinin karşılanma düzeyi)

göstergeleridir.

- i. Girdi Göstergeleri:** Karayolu yapımında kullanılan asfalt, aşılama kampanyasında çalışan hemşire gibi ürün ve hizmet üretiminde kullanılan her türlü beşeri, mali ve fiziksel kaynaklar cinsinden ifade edilen göstergelerdir.
- ii. Çıktı Göstergeleri:** Mezun olan öğrenci sayısı, denetlenen iş yeri sayısı gibi üretilen ürün ve hizmet miktarı ile ifade edilen göstergelerdir.
- iii. Verimlilik Göstergeleri:** Birim çıktı başına girdi veya maliyet cinsinden ifade edilen göstergelerdir. Örnek olarak taburcu olan hasta başına tedavi süresi (zaman/çıktı) şeklinde ifade edilebilmektedir.
- iv. Sonuç Göstergeleri:** Hedeflere ulaşma düzeyi ile ifade edilen göstergelerdir. Bakım onarımı yapılan karayollarında ulaşım hizmetlerindeki iyileşme (zaman tasarrufu, kaza sayılarında azalma) ve aşıyla önlenabilir hastalıklarda yüzde veya miktar itibarıyla meydana gelen azalma sonuç göstergelerine örnek olarak verilebilir.
- v. Kalite Göstergeleri:** Beklentileri karşılama düzeyi ile ifade edilen göstergelerdir. Taburcu olan hastalardan tedavi hizmetlerinden memnun olanların oranı, bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre içinde tekrar bakım onarım ihtiyacı göstermeyenlerin oranı kalite göstergesi örneklerinden birkaçıdır.

2.5.4.5. Stratejiler

Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir.

Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.

GZFT analizi sonrasında ortaya çıkan veriler strateji üretimde kullanılabilir. Bu veriler kullanılarak aşağıda yer alan stratejiler geliştirilebilir (DPT, 2006a:39).

GF Stratejileri: Kuruluşun hem güçlü yönlerinden hem de dış çevrenin sunduğu fırsatlardan azami ölçüde yararlanmaya yönelik stratejilerdir.

GT Stratejileri: Kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak, dış çevrenin tehditlerini en aza indirmeye yönelik stratejilerdir.

ZF Stratejileri: Kuruluşun zayıf yönlerini en aza indirirken, fırsatlardan azami yararlanmaya yönelik stratejilerdir. Kuruluşun, fırsatları kullanarak zayıf yönlerini giderecek stratejiler üretmesini mümkün kılar.

ZT stratejileri: Zayıf yönler ile tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yönelik stratejilerdir.

2.5.4.6. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (DPT, 2006a:41).

Maliyetlendirme bölümünde stratejik planda belirlenen her bir hedefin maliyeti hesaplanmakta, hedeflerin maliyetleri toplamından ise o hedeflerle ilgili

amacın maliyeti ortaya konulmaktadır. Amaçların maliyetleri toplamından da stratejik planın tahmini maliyetine ulaşılmaktadır.

Kuruluşlar stratejik planda öngördükleri amaç ve hedefleri gerçekleştirebilmek için katlanacakları maliyetleri, elde edecekleri kaynaklar ile karşılaştırmak durumundadır. Belirlenen amaç ve hedeflerin maliyetlerinin kuruluşu beş yıl boyunca verilecek toplam kaynağı aşmaması esastır. Kuruluşlara ilk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından, geçmiş yıllardaki eğilim göz önünde bulundurularak tahmin edilmelidir.

2.5.4.7. İzleme ve Değerlendirme

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Bu çerçevede izleme ve değerlendirme:

- Stratejik planlamanın bütün aşamalarını kapsar.
- Hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı sorusuna sistematik olarak cevap verir.
- Geri besleme sağlar.
- Planın gözden geçirilmesine temel oluşturur.
- Kurumsal öğrenmeyi sağlar ve hesap verme sorumluluğu getirir.

Bütün bu unsurların yer aldığı kamu idarelerince hazırlanan stratejik planlar, önceki bölümlerde de belirtildiği üzere “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükmü uyarınca incelenip değerlendirilmek üzere DPT Müsteşarlığına gönderilmektedir. Stratejik planlar DPT Müsteşarlığınca,

- Kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk,
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, Kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk,

- Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık,
- Diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık,

hususları açısından incelenmekte ve bu inceleme sonucunda hazırlanan değerlendirme raporu ilgili kamu idaresine gönderilmektedir.

Kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları, stratejik planlama ekibi olarak adlandırılan ve çalışmaların yürütülmesini sağlayan ekibin oluşturulmasıyla başlamaktadır. Kamu idarelerinde stratejik planlama çalışmaları bu ekibin önderliğinde ve strateji geliştirme birimlerinin koordinatörlüğünde yürütülmektedir.

2.5.5. Stratejik Planlama ve Yönetişim

Yönetişim toplumsal yaşamda kamu düzeyinde, özel sektör düzeyinde, STK'lar düzeyinde ve kişisel düzeyde olmak üzere dört düzeyde gerçekleşebilmektedir.

Kamu yönetimi düzeyinde yönetim, devlet organlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların şeffaflığı ile başlamakta, hesap verebilirliği ile gelişmekte ve verimlilikleri ile sonuçlanmaktadır (Argüden, 2007:23).

Kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını şeffaf bir şekilde değerlendirerek katılımcı yöntemler ile amaç ve hedeflerini belirlemeleri, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşabilmek için etkin stratejiler oluşturmaları, performans göstergeleri ile başarılarını izleyerek değerlendirmeleri ve bu sayede hesap verme sorumluluğunu tesis etmede bir araç olarak kullandıkları stratejik planlar, aynı zamanda yönetişimin de hayata geçirilmesinde bir fırsat olarak görülmelidir.

Yönetsel kararların stratejik planlara bağlı olarak verilmesinin, bu planların katılımcı bir anlayışla gerçekleştirilmesi ile kararlardan etkilenen vatandaşlar tarafından gelişmelerin izlenebilmesinin, kamu yöneticilerinin karar kalitesini artıracığı düşünülmektedir (Argüden, 2007:24).

Bu çerçevede stratejik planın unsurları ile bir sonraki bölümde kullanılacak olan iyi yönetim ilkeleri arasındaki ilişki Tablo 2.2'de gösterilmektedir.

Tablo 2.2: Stratejik Plan Unsurları ile Yönetişim İlişkisi⁵

	Katılımcılık		Açıklık (Şeffaflık)	Hesap Verebilirlik
	İç katılım	Dış katılım		
Durum Analizi				
- İç çevre analizi	√		√	
- Dış çevre analizi	√		√	
- Paydaş analizi	√	√	√	
- GZFT analizi	√		√	
Misyon, Vizyon ve Temel Değerler	√		√	
Amaçlar ve Hedefler	√		√	√
Stratejiler	√		√	
Performans Göstergeleri	√		√	√
Maliyetlendirme	√		√ (Mali şeffaflık)	√

Sonuç olarak stratejik planlama Türkiye’de kamu mali yönetimi ve kamu yönetimi reformunun başvurduğu temel dönüşüm araçlarından birisi olarak gündeme gelmiş, sorunların çözümünde kullanılması gereken bir yöntem olarak ortaya konulmuştur. Stratejik planlamadan daha katılımcı süreçlere imkan vermek, kaynakları stratejik önceliklere dağıtmak, hesap verme sorumluluğunu yerleştirmek, kamu harcamalarında şeffaflığı sağlamak gibi faydalar da beklenmektedir. Erkan’a göre “stratejik planlamanın bahsedilen amaçlara istenilen katkıyı verebilmesi için, gerek sürecin tasarımında gerek uygulamasında ihtiyaç duyulan değişikliklerin sürekli olarak yapılması gerekmektedir. Stratejik planlamanın koşullara ve ihtiyaçlara göre şekillenmemesi durumunda, stratejik planların uygulamaya geçmemiş “iyi niyet” belgeleri olma riski bulunmaktadır” (Erkan, 2008:202).

2.6. Bölümün Genel Değerlendirmesi

Kamu yönetiminde yaşanan reform süreci katılım mekanizmalarını güçlendirmekte, şeffaflığı artırmakta ve bu yönüyle iyi yönetim uygulamalarına

⁵ Tablo, bir sonraki bölümde kullanılacak olan yönetim ilkeleri çerçevesinde hazırlanmıştır.

zemin hazırlamaktadır. Konu ile ilgili tarafların katılımına dayalı bir yönetimi öngören yönetişimde amaç; bireyleri, STK'ları, iş dünyasını, diğer bir ifade ile toplumu, yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulanmasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmak; demokratik değerleri güçlendirmek; yönetime karşı duyulan güvensizlik duygusunu azaltmaktır (Kar, t.y.).

Bu amaçlara ulaşabilmek için mahalli idarelerde ve kamu mali yönetiminde çeşitli reformlar yapılmıştır. Yönetişim çerçevesinde düşünüldüğünde kamu kuruluşlarında katılımcılık ile hesap verebilirliği tesis ederek etkin bir yönetimin sağlanması bu reformların amaçları arasında sayılmaktadır.

Bu kapsamda özellikle mahalli idare reformları ile vatandaşların politika oluşturma süreçlerine katılımı ve kamu kuruluşlarının vatandaşlara karşı olan hesap verebilirliğini sağlamaya yönelik düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Ancak bu yönde yapılan düzenlemelerde politika oluşturma süreçlerine katılım ile hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaların yeterince oluşturulmadığı göze çarpmaktadır. Bu çerçevede başta bireysel katılım olmak üzere çeşitli aktörlerin karar alma süreçlerine dolayısıyla yönetime katılımlarını sağlayacak mekanizmaların net bir şekilde ifade edilmesi, sürecin sağlıklı işlemesi bakımından yararlı olacaktır.

3. BELEDİYE STRATEJİK PLANLARININ İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın ikinci bölümünde, bahsedilen reformlardan 5018 sayılı KMYKK ile genel ve özel bütçeli kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına; 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de nüfusu 50.000 ve üzeri belediyelere stratejik planlama yükümlülüğü getirildiği ifade edilmişti.

5018 sayılı Kanununun 9. maddesinin stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi hususlarında DPT Müsteşarlığına verdiği yetkiye istinaden “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in DPT Müsteşarlığına yayımlandığı da belirtilen diğer hususlardandı.

Merkezi ve özel bütçeli kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının eş anlı olarak stratejik plan hazırlamaları yerine, uygulamanın aşamalı bir geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılması benimsenmiş; bu çerçevede kuruluşların stratejik planlarını hazırlamakla yükümlü olacakları takvim açısından bir farklılaştırmaya ve sıralama işlemine tabi tutulması gereği ortaya çıkmıştır. Farklılaştırma ve sıralamanın öznel değerlendirmeler ve yargılardan ziyade, nesnel verilere ve bilgiye dayalı bir temelde gerçekleştirilmesi amacına ek olarak, geçiş programının oluşturulmasına da esas olmak üzere kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite ile yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımı ve yönetsel etkinliğe ilişkin düşünce ve algılamalarının tespit edilmesi amacıyla 2005 yılında DPT Müsteşarlığı ve TÜİK ortaklığıyla “Stratejik Yönetim Araştırması” gerçekleştirilmiştir (DPT, 2006b). Araştırma sonuçlarına göre hazırlanan geçiş takvimine ise Yönetmelik ekinde yer verilmiştir.

Söz konusu geçiş takvimi ile kuruluşlara esneklik verilmiş ve sürecin daha kontrol edilebilir bir şekilde yürütülebilmesi amaçlanmıştır. Ancak, söz konusu geçiş takvimi mahalli idareler için öngörülmemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesi nüfusu 50.000 ve üzeri olan belediyeleri kapsama almış ve geçici 4.

maddesinde kapsamdaki belediyelerin tamamının, Kanunun yayımını müteakip bir sene içerisinde stratejik planlarını hazırlamaları gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Belediyelerde herhangi bir geçiş sürecine yer verilmemesi bir takım riskleri beraberinde getirmiştir. Kamu idarelerinin, oldukça yabancı oldukları bir planlama anlayışı hakkında yeterince bilgi sahibi olmadan uygulamaya geçecek olmaları sebebiyle niteliksiz stratejik planların hazırlanması, konu hakkında yeterince bilgi sahibi olamama nedeniyle stratejik plan hazırlama işinin tamamen bir firmaya ihale edilmesi ya da yetkin olmayan firmaların stratejik plan hazırlık sürecinde danışmanlık yapması gibi riskler ile stratejik planın sadece yasal bir zorunluluk olarak görülerek hazırlanması riski bunlardan birkaçı olarak sayılabilmektedir.

Tez çalışmasının bu bölümünde belediyelerce hazırlanan stratejik planların yukarıda zikredilen riskler de göz önünde bulundurularak, bu çalışmanın ilk bölümünde bahsedilen iyi yönetim ilkelerinden olan katılımçılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesi yapılacaktır.

3.1. Amaç ve Kapsam

Bu çalışmanın amacı belediyelerce hazırlanan stratejik planların iyi yönetim ilkelerinden olan katılımçılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çerçevesinde incelenerek eksikliklerini tespit etmek ve bu eksikliklerin giderilebilmesi yolunda önerilerde bulunmaktır.

Tablo 3.1: Çalışmanın Yapıldığı Belediyelerin Toplam Belediye Sayısı İçindeki Yeri

	Araştırmaya Dahil Edilen Belediye Sayısı	Stratejik Planlama Yükümlülüğü Bulunan Toplam Belediye Sayısı
Büyükşehir belediyeleri	10	16
Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulmuş ilçe belediyeleri	10	76
İl belediyeleri ⁶	10	55
Büyükşehir olmayan illerdeki ilçe belediyeleri	10	58
TOPLAM	40	205

⁶ İlk hazırlanan stratejik planlar için veri olan 2000 nüfus sayımına göre, nüfusu 50.000'in altında olan 10 ilin stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır.

Bu kapsamda çalışma, onar adet büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulmuş ilçe belediyesi, il belediyesi ve büyükşehir olmayan illerdeki ilçe belediyeleri olmak üzere toplam 40 belediye stratejik planı araştırılarak gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın yapıldığı belediyelerin listesi Ek'te yer almaktadır.

3.2. Yöntem

Yazın taraması sonucunda stratejik planların yönetim ilkeleri açısından değerlendirilmesine yönelik benzer bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Ancak, uluslararası ölçekte yönetim çerçevesinde ülkelerin karşılaştırıldığı bir takım çalışmalar mevcuttur (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2008). Kaufmann ve arkadaşlarının yaptıkları araştırma, 212 ülke ve bölgeyi kapsamakta; yönetişimin ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddet/terörizmin yokluğu, hükümetin etkililiği, düzenleme kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrol edilmesi boyutlarını ölçmekte ve aynı zamanda 1996 yılından beri her yıl tekrar edilmektedir. Araştırma, 32 farklı organizasyonun 35 farklı veri kaynağından elde edilen verilerinin, veri kaynağının güvenilirliğine göre ağırlıklandırılarak ortalamalarının hesaplanması ile yapılmıştır.

Buna ek olarak Neşe Songür'ün "belediyelerin stratejik planlama sürecindeki gereklilikleri yerine getirme durumları üzerine bir araştırma"sı bulunmaktadır. Araştırmada belediyelerin stratejik plan hazırlama durumları, planların kapsadığı zaman dilimi, belediye meclislerinde onaylanma tarihi, ilgili kurumlara gönderme durumları ve tarihleri, stratejik planlarda yer alan unsurlar, stratejik planlama ekibi kurulma durumu ve ekipteki kişi sayısı, planların internet sayfasında yayınlanma durumu ve bütçe ile ilişkisinin kurulma durumu gibi yükümlülükleri sorgulanmıştır (Songür, 2008:64-65).

Bu çalışma ise örnekleme alınan belediyelerin hazırlamış oldukları stratejik planların, seçilen iyi yönetim ilkelerine uygunluğunu sorgulamaktadır. Türk kamu yönetimi reformlarında sıklıkla vurgulanan yönetim ilkelerinden olan katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çalışma kapsamında kullanılacak ilkeler olarak belirlenmiştir. Stratejik planların bu ilkeler çerçevesinde değerlendirilebilmesi için stratejik planlar incelenmiş, stratejik planlarda yer alan hususların teyidi amacıyla

ilgili belediyelerdeki yetkililerle irtibata geçilmiş ve değerlendirmede kullanılacak göstergeler belirlenmiştir. Katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkelerini ölçmeye yarayacak değişkenleri değerlendirirken 5’li skala oluşturulmuştur.

Ana değişkenler olan katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklığın ölçülmesinde kurum içi ve kurum dışı katılımcılık, hedeflerin ölçülebilirliği, hedeflerden sorumlu kişi ya da birimlerin belirlenmesi, durum analizinin kalitesi gibi alt değişkenler belirlenmiştir. Alt değişkenlerin hemen hemen tamamı Kılavuzda stratejik planlarda bulunması gereken asgari unsurlar olarak belirtilmiştir.

Bu çerçevede seçilen belediyelerce hazırlanan stratejik planlarda yönetim ilkelerinden katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklığı ölçebilmek için kullanılan kriterler ile değerlendirme yöntemlerine aşağıda yer verilmektedir.

3.2.1. Katılımcılığın Ölçülmesi

i) Kriterler:

Katılımcılığı ölçebilmek için katılımcılığın kuruluş dışı katılım ve kuruluş içi katılım olmak üzere iki boyutu göz önünde bulundurulmuştur. Kuruluş içi katılımcılığın ölçülmesinde, oluşturulan stratejik planlama ekibinin niteliği ile iç paydaşların sürece ne ölçüde dahil edildiği sorgulanmıştır. Bu iki temel değişken, katılımcılığın ölçülmesinde eşit ağırlıkta düşünülmüştür.

ii) Değerlendirme yöntemi:

Gerek kurum dışı katılımcılığın gerekse iç paydaşların katılımının ölçülmesinde söz konusu belediyelerin stratejik plan hazırlıkları sırasında katkı aldıkları paydaş sayısı ile ana kütle oranlanmıştır. Buna göre dış paydaşlar ile yapılan anketler ilgili belediye sınırları içinde yaşayan nüfusla, iç paydaşlar ile yapılan anketler de belediyede çalışan toplam işçi ve memur sayısı ile oranlanmıştır. Çıkan sonuçlara göre kriterlere “1” ile “5” arasında puanlar verilmiştir.

Stratejik planlama ekibinin niteliği ise ekibin, ilgili olduğu kuruluşu temsil etme kabiliyeti ile kuruluşta yer alan ana hizmet birimlerini temsil etme gücüne ve

üst yönetimden en az bir kişi olmak üzere çeşitli seviyelerden çalışanların ekipte bulunup bulunmamasına göre puanlandırılmıştır.

İç paydaş katılımının aldığı puan ile stratejik planlama ekibinin niteliğinin aldığı puanın aritmetik ortalaması, kurum iç katılımcılığın puanını oluşturmaktadır. Kurum içi katılımcılık ile kurum dışı katılımcılığın aldığı puanların aritmetik ortalaması ise belediye stratejik plan hazırlama sürecinde katılımcılığa ilişkin değeri vermektedir.

3.2.2. Hesap Verebilirliğin Ölçülmesi

i) Kriterler:

Stratejik planlar temelinde belediyelerin hesap verebilirliğinin ölçülmesinde kuruluşça belirlenen hedeflerin ölçülebilirliği ile hedeflerden sorumlu olacak birimlerin stratejik plan metinlerinde yer alması iki alt değişken olarak belirlenmiştir.

Stratejik planlar vasıtası ile hesap verebilirliğin sağlanmasında hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmesi gerekmektedir. Zira hedeflerin ölçülebilir olması ya da hedefleri ölçebilecek nitelikte performans göstergeleri belirlenmesi, stratejik planların izlenebilmesi açısından önem arz etmektedir.

ii) Değerlendirme yöntemi:

Hedeflerin ölçülebilirliğini hesaplamada, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmiş olması ile birlikte eğer bu şekilde ifade edilmemiş ise performans göstergeleri vasıtasıyla ölçülebilirliğinin sağlanmış olmasına bakılmıştır.

Bu çerçevede hedeflerin ölçülebilirliğinde puanlandırma aşağıdaki gibi sağlanmıştır:

Ölçülebilir Hedef Sayısı/Toplam hedef Sayısı = n

$$0,75 \leq n \leq 1,00 = 5$$

$$0,60 \leq n < 0,75 = 4$$

$$0,45 \leq n < 0,60 = 3$$

$$0,30 \leq n < 0,45 = 2$$

$$0,00 \leq n < 0,30 = 1$$

Belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu birim ya da kişilerin belirlenmesi, hesap verebilirlik için dikkate alınması gereken diğer bir değişken olarak görülmektedir. Buna göre yukarıda verilen baremde ifade edilen dağılım, bu değişkenin de puanlanmasında kullanılmıştır.

Bahsi geçen iki alt değişkenin almış olduğu değerlerin aritmetik ortalaması, belediyelerin stratejik planlarının hesap verebilirliğinin değerini vermektedir.

3.2.3. Açıklığın Ölçülmesi

i) Kriterler:

Değerlendirme çerçevesinin son ilkesi olan açıklığın ölçülmesinde altı alt değişken göz önünde bulundurulmuştur. Bu çerçevede, “mali bilgilerin varlığı”, “durum analizinin kalitesi”, “GZFT analizinin kalitesi”, “yetki ve sorumlulukların belirginliği”, “misyonun belirginliği” ile “vizyonun belirginliği” belediyelerin stratejik planlar çerçevesinde açıklık ilkesine verdikleri önemin ölçülmesinde alt değişkenler olarak kullanılmıştır.

ii) Değerlendirme yöntemi:

Mali bilgilere ilişkin puanlama cari yılın gelir ve gider tablosu, beş yıllık gelir gider tabloları, borçlara ilişkin tablolar, var ise belediye şirketlerinin mali bilgilerine ilişkin tablolar ile stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin mali boyutuna ilişkin tabloların mevcudiyetine göre yapılmıştır. Bu beş farklı tablonun her biri “1” puan olarak belirlenmiş ve puanlamalar buna göre yapılmıştır.

Durum analizinin kalite göstergesi ise durum analizlerinin Kılavuzda belirtilen hususlara uygun olarak yapılıp yapılmadığını ölçmek amacıyla belirlenmiştir. Bu kapsamda Kılavuzda durum analizi altında yapılması gereken değerlendirmeler arasında sayılan tarihi gelişim, kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi, kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi, kuruluş içi analiz ve çevre analizi gibi hususlara stratejik planlarda yer verilip verilmediği sorgulanmış ve “5”li skala çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Bu analiz ile birlikte durum analizinde tespit edilen sonuçların Kılavuzda yer alan hususlara göre GZFT analizinde kullanılma durumu ile de GZFT analizinin

kalitesi sorgulanmıştır. Burada en göze çarpan kısım güçlü yönler ve fırsatlar ile zayıf yönler ve tehditlerin birbirine karıştırılması ile kurumsal çerçeveden uzaklaşarak mekansal çerçevede GZFT analizinin yapılmasıdır.

Hesap verebilirliğin ölçülmesinde kullanılan yetki ve sorumlulukların belirginliğine ilişkin değişken, açıklığın ölçülmesi ile de ilgili görüldüğünden açıklığın hesaplanmasında da alt değişken olarak alınmıştır.

Misyonun ilgili belediyenin görevlerini kapsayacak bir biçimde belirgin olarak belirlenmesi ile vizyonun ilgili belediye amaçlarına çerçeve çizecek ve belediyeyi geleceğe taşıyacak şekilde açık olarak belirlenmesi, misyon ve vizyonun belirginliğini ölçmede dikkate alınacak faktörler olarak belirlenmiştir.

Yukarıda ifade edilen altı alt değişkenin aritmetik ortalaması belediyelerin hazırlamış oldukları stratejik planların açıklığına ilişkin değeri vermektedir.

Ayrıca hedefler içerisinde yönetimle ilgili olabilecek hedef sayısı ile kuruluşların temel değerleri arasında iyi yönetişimin temel ilkelerine atıf, kontrol değişkeni olarak çalışmada kullanılmıştır. Buradaki temel amaç ilgili belediyenin temel değerlerinde ifade ettiği ve sahip olduğunu öne sürdüğü ilkelerin stratejik plan hazırlıklarında benimsenip benimsenmediğini ortaya koyabilmektir.

Yönetişime ilişkin hedef sayısında not baremi aşağıdaki kritere göre oluşturulmuştur:

Yönetişime İlişkin Hedef Sayısı/Toplam Hedef Sayısı = n

$$0,080 \leq n \leq 0,100 = 5$$

$$0,060 \leq n < 0,080 = 4$$

$$0,040 \leq n < 0,060 = 3$$

$$0,020 \leq n < 0,040 = 2$$

$$0,000 \leq n < 0,020 = 1$$

Temel değerler arasında yönetim ilkelerine atıf konusunda ise katılımçılık, açıklık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkililik ve eşitlik olmak üzere toplam 7 yönetim ilkesi temel alınmış ve beşli puan sistemi düşünüldüğünde her bir ilkenin 0,71 puan değerinde olduğu görülmüştür. Böylelikle

birbirinden farklı ilkelere yapılan atıflar 0,71 ile çarpılarak ilgili değişkenin değeri bulunmuştur.

3.3. Araştırmanın Sonuçları

Çalışmanın değişkenlerine ilişkin genel tanımlayıcı istatistikler Tablo 3.2’de verilmiştir. Yapılan endekslemenin sonucu olarak değişkenlerin değerleri “1” ile “5” arasında değişmektedir.

Tablo 3.2: Genel Tanımlayıcı İstatistikler

	Anakütle	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
Kurum Dışı Katılımcılık	40	1	5	2,80	1,572
İç Paydaşların Katılımı	40	1	5	2,70	1,454
Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği	40	1	5	3,92	1,385
Hedeflerin Ölçülebilirliği	40	1	5	1,97	1,310
Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği	40	1	5	3,18	1,647
Mali Bilgilerin Varlığı	40	1	5	2,00	1,155
Durum Analizinin Niteliği	40	1	5	3,00	1,281
GZFT Analizinin Niteliği	40	1	5	3,78	1,097
Misyonun Belirginliği	40	2	5	4,15	,864
Vizyonun Belirginliği	40	2	5	3,75	1,104
Temel Değerler Arasında Yönetişim İlkelerine Atıf	40	,00	5,00	3,40	1,22788
Yönetişime İlişkin Hedef Sayısı	40	1	5	3,32	1,591

Değişkenler içinde en yüksek ortalama değeri (4,15) ile “misyonun belirginliği” almaktadır. En küçük ortalama değer (1,98) ise “hedeflerin ölçülebilirliği” değişkenine aittir. Bu çerçevede araştırma kapsamındaki stratejik planlarda, ilgili belediyelerin varoluş amacını tanımlayan misyonun genelde başarılı bir şekilde ifade edildiği görülmektedir. Belediyelerin, stratejik planlarını hesap verebilirliğe temel teşkil edecek nitelikte hazırlayamadığı hususu Tablo 3.2’den çıkan bir diğer sonuçtur. Ancak Tablo 3.2’de yer alan standart sapma değerlerinin

yüksek olması, verilerin güvenilirliğinin yeterince tatminkar olmadığını göstermektedir.

Tablo 3.3'ten Tablo 3.12'ye kadar olan tablolarda araştırmada yer alan değişkenlere ilişkin değerlerin frekanslarına ait veriler yer almaktadır.

Tablo 3.3 ile Tablo 3.4'te yer alan dış ve iç paydaşların katılımına ilişkin değerlere bakıldığında araştırmanın yürütüldüğü belediyelerin sırası ile %55 ve %60'ının "3" ve "3"ün altında değerler aldığı görülmektedir. Belediyelerin kent konseyi vb. yapılanmalar yoluyla katılımı sağlamada diğer kuruluşlara göre üstünlüğü dikkate alındığında bu sonuç, belediyelerde stratejik planların hazırlanması sürecinde katılımın ihmal edildiği izlenimini vermektedir.

Tablo 3.3: Kurum Dışı Katılım

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	15	37,5	37,5
	2	2	5,0	42,5
	3	5	12,5	55,0
	4	12	30,0	85,0
	5	6	15,0	100,0
	Toplam	40	100,0	

Tablo 3.4: İç Paydaşların Katılımı

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	15	37,5	37,5
	2	1	2,5	40,0
	3	8	20,0	60,0
	4	13	32,5	92,5
	5	3	7,5	100,0
	Toplam	40	100,0	

Kılavuzda katılımın sağlanmasına yönelik nasıl bir strateji izlenmesi gerektiğine dair katılım stratejisi adı altında bir bölümün eklenmesi ve bu

hususun ayrıntılı olarak düzenlenmesi, belediyeler dahil olmak üzere tüm kamu idareleri için yol gösterici bir uygulama olacaktır. Ayrıca, stratejik planlamayla ilgili olarak genelde kamu idarelerine özeldir ise belediyelere katılımcılığın sağlanması ile paydaşlardan elde edilen verilerin plana nasıl yansıtılabileceğine yönelik pratik uygulamaları içeren eğitim programlarının düzenlenmesi de konunun özümsebilmesi açısından önemli görülmektedir. Ek olarak, belediyelerce hazırlanan stratejik planın belediye meclisinde onaylanmasının öncesinde Kent Konseyinin de görüşlerine sunulması katılımcılığın tesis edilmesine katkı sağlayacak bir etken olabileceği düşünülmektedir.

Tablo 3.5 incelendiğinde ise stratejik planlama çalışmalarını yürütmek için kapsamındaki belediyelerde oluşturulan ekiplerin niteliğinin genel olarak yüksek olduğu görülmektedir. Bu çerçevede belediyelerin yaklaşık olarak $\frac{3}{4}$ 'ü stratejik plan çalışmalarını önemsemekte, bu çalışmaları yürütmek üzere nitelikli bir grup oluşturmakta ve ekibin başında üst yönetimden bir kişiye yer vermektedir.

Tablo 3.5: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	5	12,5	12,5
	2	2	5,0	17,5
	3	3	7,5	25,0
	4	11	27,5	52,5
	5	19	47,5	100,0
	Toplam	40	100,0	

Çalışmada belediyelerin hesap verebilirliğinin ölçülmesinde kullanılan en önemli değişken hedeflerin ölçülebilirliğidir. Ancak bu değişkene ilişkin frekansın yer aldığı Tablo 3.6 incelendiğinde, çalışma kapsamındaki belediyelerin %90 gibi oldukça büyük bir çoğunluğunun ortalama değerinin altında olduğu görülmektedir. Bu çerçevede belediyelerde özeldir hedeflerin oluşturulması, genelde hesap verebilirlik konusunda büyük eksikliklerin olduğu anlaşılmaktadır.

Hedeflerin ölçülebilirliğinin düşük olmasının sebebi olarak belediyelerin hedefleri, amaçları gerçekleştirmeye dönük olarak somut ve ölçülebilir nitelikte ifade edememeleri ile ölçülebilir olmayan hedeflerine yönelik uygun performans göstergeleri geliştirememeleri görülmektedir. Oysa Belediye Kanununun belediyenin görev ve sorumluluklarını ifade eden 14. maddesi incelendiğinde, belediyelerin genel olarak ölçülebilir hedeflerle ifade edilebilecek görevleri bulunduğu görülecektir.

Tablo 3.6: Hedeflerin Ölçülebilirliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	22	55,0	55,0
	2	5	12,5	67,5
	3	9	22,5	90,0
	4	0	0,0	90,0
	5	4	10,0	100,0
	Toplam	40	100,0	

Bu çerçevede Kılavuz, gerek ölçülebilir gerekse ölçülemeyen çeşitli kamu hizmetlerine yönelik hedef örnekleri ile bunlara yönelik performans göstergesi örnekleri yönünden geliştirilmelidir. Ek olarak belediyelerdeki kapasite eksikliği göz önünde bulundurulduğunda, ölçülebilir hedef belirleme ve ölçülemeyen hedefler için performans göstergesi oluşturulması konularını da kapsayacak genel bir eğitim programı tasarlanmalıdır. Ayrıca, Yönetmelikte bahsedilen performans göstergelerine ilişkin usul ve esasların bir an önce DPT Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmesi önem arz etmektedir.

Tablo 3.7: Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	9	22,5	22,5
	2	8	20,0	42,5
	3	5	12,5	55,0
	4	3	7,5	62,5
	5	15	37,5	100,0
	Toplam	40	100,0	

Tablo 3.7 ise başta hedefler olmak üzere belediyelerin yürüttüğü faaliyetler ile ilgili yetki ve sorumlulukların ne şekilde ifade edildiğine ilişkin bilgiler sunmaktadır. Bu çerçevede, çalışma kapsamında yer alan belediyelerin yarısından fazlasında belirlenen amaç ve hedeflerle ilişkili yetki ve sorumlulukların net bir şekilde ifade edilmemiş olduğu görülmektedir. Özellikle stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden sorumlu kişi ya da birimlerin tespit edilmemiş olması, hesap verebilirliği olumsuz yönde etkilemektedir. Bu çerçevede hem hesap verebilirlik hem de stratejik planlarda izleme ve değerlendirme sistemi kapsamında düşünülme üzere, amaç ve hedeflerden sorumlu kişi ya da birimler ile bu kişi ya da birimlerin ilgili amaç ve hedefler bağlamında raporlama sorumluluklarına stratejik planlarda yer verilmesi gerekliliği hususuna ilişkin ifadelerin, gerek Yönetmelikte gerekse Kılavuzda içerilmesi uygun olacaktır.

Yönetişimin açıklık ilkesi çerçevesinde Tablo 3.8 incelendiğinde, belediyelerin mali durumlarına ilişkin stratejik planlarda yer verilen bilgilerin oldukça az olduğu ve bu hususta %90 gibi oldukça önemli sayılabilecek sayıda belediyenin yeterli durumda olmadığı görülmektedir.

Tablo 3.8: Mali Bilgilerin Varlığı

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	16	40,0	40,0
	2	15	37,5	77,5
	3	5	12,5	90,0
	4	1	2,5	92,5
	5	3	7,5	100,0
	Toplam	40	100,0	

Kamuoyuyla paylaşılacak olan stratejik plan belgesinde, belediyelerin hizmet üretmekte harcayacakları kamu kaynakları ile gelir, gider ve borç bilgileri gibi mali durumlarına ilişkin bilgileri hizmet sundukları kesimle paylaşması, açıklık ilkesini oldukça güçlendirecektir. Buna ilişkin yükümlülüklerin, mevzuat başta olmak üzere çeşitli rehber dokümanlarda belirtilmesi ile konunun öneminin vurgulanmasının bu kapsamda önemli olduğu düşünülmektedir. Özellikle stratejik planlarda amaç ve

hedeflerin kaynak ihtiyacının nasıl belirleneceği ile stratejik planların 5 yıllık maliyet tablosunun nasıl yapılacağına ilişkin örneklere Kılavuzda yer vermek faydalı olacaktır.

Tablo 3.9, kapsamdaki stratejik planlarda yapılan durum analizlerinin niteliği hakkında bilgi vermektedir. Bu çerçevede kapsamdaki belediyelerin %65'i "3" ve "3"ün altında değerler almıştır. Bu sonuç belediyelerin durum analizi yapma konusundaki yetersizliklerini göstermektedir. Stratejik planlar incelendiğinde kuruluşa ilişkin personel sayısı ve niteliği, beldedeki yerleşik nüfus, makine-teçhizat durumu vb. tablolara ve verilere stratejik planlarda yer verildiği; ancak bu verilere ilişkin herhangi bir analize ve varsayıma yer verilmediği; ayrıca amaç ve hedeflerin oluşturulmasında durum analizinde yer alan verilerin bir yansımasının olmadığı görülmektedir.

Tablo 3.9: Durum Analizinin Niteliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	6	15,0	15,0
	2	8	20,0	35,0
	3	12	30,0	65,0
	4	8	20,0	85,0
	5	6	15,0	100,0
	Toplam	40	100,0	

Tablo 3.10: GZFT Analizinin Niteliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	3	7,5	7,5
	2	1	2,5	10,0
	3	8	20,0	30,0
	4	18	45,0	75,0
	5	10	25,0	100,0
	Toplam	40	100,0	

Durum analizine ilişkin bilgilerden sonra kapsamdaki belediyelerce gerçekleştirilen GZFT analizlerinin kalitesine ilişkin Tablo 3.10'a bakıldığında, belediyelerin bu konuda durum analizine kıyasla oldukça iyi durumda olduğu görülmektedir. Bu çerçevede araştırmanın yürütüldüğü belediyelerin %70'i ortalamanın üstünde yer almaktadır.

Tablo 3.11 ve 3.12'de sırasıyla kapsamdaki belediyelerce belirlenen, kuruluşlarına ait misyon ve vizyon ifadelerinin belirginliğine ve kalitesine ilişkin bilgiler görülmektedir. Tablolar, belediyelerin %80'inin kendi görevlerini net bir şekilde ifade etmede ortalama değer üstünde olduğu, ancak kendilerini geleceğe taşıyacak vizyonlarını belirlemede bu kadar başarılı olmadıklarını göstermektedir.

Tablo 3.11: Misyonun Belirginliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	0	0,0	0,0
	2	2	5,0	5,0
	3	6	15,0	20,0
	4	16	40,0	60,0
	5	16	40,0	100,0
	Toplam	40	100,0	

Tablo 3.12: Vizyonun Belirginliği

		Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Değer	1	0	0,0	0,0
	2	7	17,5	17,5
	3	9	22,5	40,0
	4	11	27,5	67,5
	5	13	32,5	100,0
	Toplam	40	100,0	

Tablo 3.11 ve 3.12'den belediyelerin Kılavuzda yer alan misyon ve vizyona ilişkin ifadeleri net bir şekilde algıladıkları anlaşılmaktadır. Vizyona ilişkin verinin

misyona göre daha düşük çıkmasının, belediyelerin vizyonun gerektirdiği iddialılık ile gerçekçilik dengesini sağlayamamalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Araştırmanın alt amaçlarından bir tanesi de büyükşehir, büyükşehir sınırlarında yer alan ilçe, il ve büyükşehir olmayan il sınırları içinde kurulmuş olan ilçe belediyelerinden oluşturulan kuruluş gruplarının karşılaştırmalı olarak incelenmesidir. Bu çerçevede Tablo 3.13'te kuruluş türü bazında değişkenlere ilişkin genel tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir.

Standart sapmanın görece düşük olduğu “hedeflerin ölçülebilirliği”, “durum analizinin niteliği”, “GZFT analizinin niteliği” ve “misyounun belirginliği” verilerine bakılması bize daha güvenilir analizler yapma fırsatı verecektir. Bu çerçevede Tablo 3.13'te “hedeflerin ölçülebilirliği” sütunu incelendiğinde büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri hariç, diğer bütün belediyelerin “2”nin altında değerler aldığı görülmektedir. Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe grubuna ait verinin değeri ise “3” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda hesap verebilirliğin ölçülmesinde kullandığımız en önemli veri olan hedeflerin ölçülebilirliği konusunda belediyelerin oldukça kötü değerler aldığı görülmektedir.

“GZFT analizinin niteliği” ile “misyounun belirginliği”ne ilişkin değerlerde ise belediyelerin genelde ortalamanın üstünde yer aldığı görülmektedir. Misyounun belirginliğinin yüksek değer alması, belediyelerin kendilerine yasalarca verilen görev ve yetkiler ile görev tanımlarını net bir şekilde algıladıkları anlamına gelmektedir.

Tablo 3.13'te dikkati çeken bir husus “hedeflerin ölçülebilirliği” hariç diğer tüm değişken gruplarında büyükşehir ile diğer il belediyelerinin ilçe belediyelerine göre yüksek değerler aldığıdır. Bu, Büyükşehir ve diğer il belediyelerinin, ilçe belediyelerine göre kapasitelerinin daha iyi durumda olduğu sonucunu göstermektedir.

Tablo 3.13'teki değerler, Kılavuzun hangi bölümlerinin daha ayrıntılı bir şekilde geliştirilmesi ile stratejik plan çerçevesinde hangi eğitimlere ağırlık verilmesi gerektiği konusunda yol göstermektedir.

Tablo 3.13: Kuruluş Türü Bazında Değişkenlere İlişkin Genel Tanımlayıcı İstatistikler

Kuruluş Türü		Kurum Dışı Katılım	İç Paydaş Katılımı	Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği	Hedeflerin Ölçülebilirliği	Yetki ve Sorumluk. Belirginliği	Mali Bilgilerin Varlığı	Durum Analizinin Niteliği	GZFT Analizinin Niteliği	Misyonun Belirginliği	Vizyonun Belirginliği	Temel Değerler Arasında İyi Yönetişim İlkelerine Atıf	Yönetişime İlişkin Hedef Sayısı
Büyükşehir Belediyeleri	Ortalama	4,10	3,70	4,00	1,60	3,00	2,10	3,30	4,00	4,10	4,00	3,42	3,30
	Kütle	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Standart Sapma	,738	,823	1,414	,966	1,414	1,197	1,337	,816	,876	1,247	1,25059	1,418
Büyükşehir Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri	Ortalama	1,80	1,80	3,70	3,00	2,90	1,70	2,20	3,10	4,40	3,40	3,16	4,40
	Kütle	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Standart Sapma	1,135	1,398	1,636	1,563	1,792	1,252	1,135	1,595	,699	1,075	1,40670	,843
İl Belediyeleri	Ortalama	3,30	3,00	4,60	1,90	4,40	2,40	4,00	4,30	4,10	4,00	3,49	3,60
	Kütle	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Standart Sapma	1,636	1,491	,699	1,287	1,350	1,174	,943	,675	,994	,943	1,44579	1,506
İl Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri	Ortalama	2,00	2,30	3,40	1,40	2,40	1,80	2,50	3,70	4,00	3,60	3,56	2,00
	Kütle	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Standart Sapma	1,491	1,418	1,506	,843	1,506	1,033	,972	,823	,943	1,174	,89356	1,633
Genel	Ortalama	2,80	2,70	3,93	1,98	3,18	2,00	3,00	3,78	4,15	3,75	3,40	3,33
	Kütle	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
	Standart Sapma	1,572	1,454	1,385	1,310	1,647	1,155	1,281	1,097	,864	1,104	1,22788	1,591

Tablo 3.13'te “temel değerler arasında iyi yönetim ilkelerine atıf” isimli değişkene bakıldığında ise tüm belediye gruplarının “3”ün üstünde değerler aldığı görülmektedir. Bu ise kamu yönetiminde önem kazanan katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık, eşitlik gibi kavramların belediyelerce de benimsendiğini göstermektedir.

Tablo 3.13'e göre “yönetişime ilişkin hedef sayısı” değişkeni, il sınırları içindeki ilçe belediyeleri hariç “3” ün üzerinde, “temel değerler arasında iyi yönetim ilkelerine atıf” değişkenine paralel değerler almaktadır. Bu sonuç, söz konusu ilçe belediyeleri hariç olmak üzere diğer belediyelerin iyi yönetim ilkelerine sadece temel değerler arasında lafzi olarak yer vermeyip, bu ilkelerin kuruluşlarına yerleşmesi için hedefler belirleyerek çalıştıklarını göstermektedir.

Araştırma çerçevesinde belirlenen değişkenler arasındaki ilişki “Değişkenler Arası Korelasyon” başlıklı Tablo 3.14'te gösterilmektedir. Veri sayısının azlığı nedeni ile korelasyon, tek başına güvenilir sonuçlar vermeyebilecektir. Ancak, eldeki veriler çerçevesinde ilişkileri değerlendirebilmek amacıyla veriler arasındaki korelasyon ilişkisi incelenmiş ve mevcut değişkenler kapsamında Tablo 3.14'te yer alan sonuçlar elde edilmiştir.

Bu çerçevede belediyelerde kurum dışı katılım ile iç paydaşların katılımı arasında 0,01 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Buradan araştırma kapsamındaki belediyelerin dış paydaşlar ile iç paydaşların katılımını birbirinden ayırmadan, katılımcılık kavramını bir bütün olarak ele aldıkları sonucu çıkarılabilmektedir.

Benzer şekilde stratejik plan çalışmalarına iç paydaşların katılımı ile mali bilgilerin varlığı, durum analizinin niteliği ve GZFT analizinin niteliği; stratejik planlama ekibinin niteliği ile durum analizinin niteliği; durum analizinin niteliği ile GZFT analizinin niteliği ve vizyonun belirginliği ve son olarak misyonun belirginliği ile vizyonun belirginliği değişkenleri arasında 0,01 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir.

Ayrıca, Tablo 3.14'ten stratejik planlama ekibinin niteliği ile yetki ve sorumlulukların belirginliği, misyonun belirginliği ve vizyonun belirginliği; GZFT analizinin niteliği ile de vizyonun belirginliği değişkenleri arasında 0,05 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü bir ilişkinin bulunduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 3.14: Değişkenler Arası Korelasyon

		Kurum Dışı Katılım	İç Paydaşların Katılımı	Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği	Hedeflerin Ölçülebilirliği	Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği	Mali Bilgilerin Varlığı	Durum Analizinin Niteliği	GZFT Analizinin Niteliği	Misyonun Belirginliği	Vizyonun Belirginliği
Kurum Dışı Katılım	Pearson Korelasyonu	1	,680(**)	,122	,060	,331(*)	,438(**)	,267	,226	-,072	,192
	Sig. (2 uçlu)		,000	,451	,714	,037	,005	,095	,161	,660	,235
İç Paydaşların Katılımı	Pearson Korelasyonu	,680(**)	1	,205	-,206	,312	,565(**)	,454(**)	,407(**)	-,025	,192
	Sig. (2 uçlu)	,000		,204	,202	,050	,000	,003	,009	,881	,236
Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği	Pearson Korelasyonu	,122	,205	1	-,043	,332(*)	,128	,578(**)	,259	,353(*)	,340(*)
	Sig. (2 uçlu)	,451	,204		,790	,036	,430	,000	,107	,026	,032
Hedeflerin Ölçülebilirliği	Pearson Korelasyonu	,060	-,206	-,043	1	-,057	-,034	-,168	-,057	,139	,013
	Sig. (2 uçlu)	,714	,202	,790		,725	,836	,300	,725	,391	,935
Yetki ve Sorumlu. Belirginliği	Pearson Korelasyonu	,331(*)	,312	,332(*)	-,057	1	,202	,182	,037	,269	,250
	Sig. (2 uçlu)	,037	,050	,036	,725		,211	,260	,823	,093	,119
Mali Bilgilerin Varlığı	Pearson Korelasyonu	,438(**)	,565(**)	,128	-,034	,202	1	,295	,263	-,129	,121
	Sig. (2 uçlu)	,005	,000	,430	,836	,211		,065	,101	,429	,458
Durum Analizinin Niteliği	Pearson Korelasyonu	,267	,454(**)	,578(**)	-,168	,182	,295	1	,565(**)	,185	,490(**)
	Sig. (2 uçlu)	,095	,003	,000	,300	,260	,065		,000	,252	,001
GZFT Analizinin Niteliği	Pearson Korelasyonu	,226	,407(**)	,259	-,057	,037	,263	,565(**)	1	,091	,312(*)
	Sig. (2 uçlu)	,161	,009	,107	,725	,823	,101	,000		,578	,050
Misyonun Belirginliği	Pearson Korelasyonu	-,072	-,025	,353(*)	,139	,269	-,129	,185	,091	1	,444(**)
	Sig. (2 uçlu)	,660	,881	,026	,391	,093	,429	,252	,578		,004
Vizyonun Belirginliği	Pearson Korelasyonu	,192	,192	,340(*)	,013	,250	,121	,490(**)	,312(*)	,444(**)	1
	Sig. (2 uçlu)	,235	,236	,032	,935	,119	,458	,001	,050	,004	

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır. (2 uçlu)

** Korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır. (2 uçlu)

Korelasyonda ortaya çıkan ve yukarıda bahsedilen değişkenler arası ilişkinin nedensellik boyutunu ölçmek amacıyla söz konusu değişkenler regresyon analizinde de incelenmiştir.

Bu çerçevede Tablo 3.15'teki anlamlılık sütununa bakıldığında, iç paydaşların katılımı ile mali bilgilerin varlığı değişkenleri arasında istatistiksel olarak 0,01 anlamlılık düzeyinde nedensellik ilişkisinin bulunduğu, Tablo 3.16'da yer alan R Kare sütununa göre ise, iç paydaş katılımının mali bilgileri %32 oranında etkilediği görülmektedir.

Tablo 3.15: İç Paydaşların Katılımı ve Mali Bilgilerin Varlığına İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	16,614	1	16,614	17,841	,000 ^a
Artık	35,386	38	,931		
Toplam	52,000	39			

Bağımsız Değişken: İç Paydaşların Katılımı
Bağımlı Değişken: Mali Bilgilerin Varlığı

Tablo 3.16: İç Paydaş Katılımı ve Mali Bilgilerin Varlığı Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,565 ^a	,320	,302	,965

Tablo 3.15 ve 3.16'dan çıkan sonuca göre araştırma kapsamındaki stratejik plan çalışmalarında iç paydaşların katkı ve katılımlarını artırmak yoluyla mali bilgilerin niteliğini de %32 oranında artırmak mümkün olacaktır.

Tablo 3.17 ve Tablo 3.18 ise iç paydaşların katılımı ile durum analizinin niteliği arasındaki nedensellik ilişkisinin sonuçlarını göstermektedir. Bu çerçevede Tablo 3.14'te aralarında pozitif yönlü bir ilişki görülen iç paydaş katılımı ile durum analizinin niteliği, regresyon analizinde de anlamlı çıkmış ve stratejik plan çalışmalarına iç paydaşların katılımındaki artışın, durum analizinin niteliğinde %21 dolayında bir artışa neden olduğu görülmüştür.

Tablo 3.17: İç Paydaş Katılımı ve Durum Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	13,216	1	13,216	9,889	,003 ^a
Artık	50,784	38	1,336		
Toplam	64,000	39			

Bağımsız Değişken: İç Paydaş Katılımı

Bağımlı Değişken: Durum Analizinin Niteliği

Tablo 3.18: İç Paydaş Katılımı ve Durum Analizinin Niteliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,454 ^a	,207	,186	1,156

İç paydaşların katılımı ile GZFT analizinin niteliği arasındaki nedensellik ilişkisinin de, Tablo 3.19 ve Tablo 3.20’de görüldüğü üzere, anlamlı olduğu ve iç paydaş katılımının GZFT analizini yaklaşık %17 düzeyinde etkilediği görülmektedir.

Tablo 3.19: İç Paydaş Katılımı ve GZFT Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	7,768	1	7,768	7,529	,009 ^a
Artık	39,207	38	1,032		
Toplam	46,975	39			

Bağımsız Değişken: İç Paydaş Katılımı

Bağımlı Değişken: GZFT Analizinin Niteliği

Tablo 3.20: İç Paydaş Katılımı ve GZFT Analizinin Niteliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,407 ^a	,165	,143	1,016

Yukarıda yer alan ve Tablo 3.15'ten Tablo 3.20'ye kadar olan tablolarda, stratejik planlama çalışmalarında iç paydaşların katılımının ne denli önem arz ettiği görülmektedir. Bu çerçevede çalıştığı kurumu iyi tanıyan, kurumdaki güçlü ya da zayıf yönleri iyi bilen iç paydaşlar, stratejik planlama sürecine önemli katkılar sağlamaktadır.

Değişkenler Arası Korelasyon başlıklı Tablo 3.14'te yer alan veriler çerçevesinde, iç paydaşlardan sonra stratejik planlama ekibinin niteliğinin, stratejik planın diğer bölümlerine ne tür katkılar sağladığına da bakmak faydalı olacaktır. Bu kapsamda stratejik planlama ekibinin niteliği ile durum analizinin niteliği arasında 0,01 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü, sırasıyla yetki ve sorumlulukların belirginliği, misyon ve vizyonun belirginlikleri arasında ise 0,05 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü bir ilişkiden söz etmek mümkündür.

Stratejik planlama ekibinin niteliği ile bahsi geçen diğer değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisini ortaya koyan Tablo 3.21 ile Tablo 3.22 incelendiğinde, stratejik planlama ekibinin niteliği ile durum analizinin niteliği arasındaki nedensellik ilişkisinin anlamlı olduğu ve durum analizinin niteliğinin %33'lük kısmının stratejik planlama ekibinin niteliğine bağlı olduğu görülmektedir.

Tablo 3.21: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Durum Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	21,398	1	21,398	19,086	,000 ^a
Artık	42,602	38	1,121		
Toplam	64,000	39			

Bağımsız Değişken: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği
Bağımlı Değişken: Durum Analizinin Niteliği

Tablo 3.22: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Durum Analizinin Niteliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,578 ^a	,334	,317	1,059

Stratejik planlama ekibinin niteliği ile yetki ve sorumlulukların belirginliği, misyonun belirginliği ve vizyonun belirginliği arasında ise sırasıyla Tablo 3.23, 3.25 ve 3.27’teki anlamlılık sütunları incelendiğinde 0,05 düzeyinde anlamlı bir nedensellik ilişkisinin bulunduğu görülmektedir. 3.24, 3.26 ve 3.28 numaralı tablolardaki R Kare sütunlarına bakıldığında ise stratejik planlama ekibinin niteliği, bahsi geçen değişkenleri %11 ila %12,4 arasında pozitif yönde etkilemektedir.

Genel olarak stratejik planlama ekibinin katkısının düşük olduğu görülmekle birlikte iç paydaş katılımı ile birlikte düşünüldüğünde, belediyelerin stratejik planlama çalışmalarının başında, çalışmaları koordine edecek nitelikli bir ekip oluşturduklarında ve çalışmaların her aşamasında kurum içi paydaşların katkılarını aldıklarında, çalışmaların diğer bölümlerinin de bundan olumlu yönde etkilendiği görülmektedir.

Tablo 3.23: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ile Yetki ve Sorumlulukların Belirginliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	11,658	1	11,658	4,707	,036 ^a
Artık	94,117	38	2,477		
Toplam	105,775	39			

Bağımsız Değişken: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği
Bağımlı Değişken: Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği

Tablo 3.24: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ile Yetki ve Sorumlulukların Belirginliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,332 ^a	,110	,087	1,574

Tablo 3.25: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Misyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	3,619	1	3,619	5,397	,026 ^a
Artık	25,481	38	,671		
Toplam	29,100	39			

Bağımsız Değişken: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği
Bağımlı Değişken: Misyonun Belirginliği

Tablo 3.26: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Misyonun Belirginliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,353 ^a	,124	,101	,819

Tablo 3.27: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	5,484	1	5,484	4,960	,032 ^a
Artık	42,016	38	1,106		
Toplam	47,500	39			

Bağımsız Değişken: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği
Bağımlı Değişken: Vizyonun Belirginliği

Tablo 3.28: Stratejik Planlama Ekibinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,340 ^a	,115	,092	1,052

Tablo 3.29 ile 3.32 arasında ise durum analizinin niteliği ile GZFT analizinin niteliği ve vizyonun belirginliği arasındaki ilişkiler görülmektedir.

Bu çerçevede Tablo 3.29'a bakıldığında, durum analizi ile GZFT analizinin nitelikleri arasında 0,01 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü bir nedensellik ilişkisinin bulunduğu; Tablo 3.30'da ise durum analizinin niteliğinin GZFT analizinin niteliğini %32 oranında etkilediği görülmektedir.

Kılavuza göre durum analizinden elde edilen sonuçlar GZFT analizinde kullanılmaktadır. Bu çerçevede durum analizinin stratejik planlamanın amacına uygun bir şekilde yapılmasının, GZFT analizinin de iyi bir şekilde yapılmasına katkı sağladığı sonucu çıkmaktadır.

Tablo 3.29: Durum Analizinin Niteliği ve GZFT Analizinin Niteliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	15,016	1	15,016	17,854	,000 ^a
Artık	31,959	38	,841		
Toplam	46,975	39			

Bağımsız Değişken: Durum Analizinin Niteliği
Bağımlı Değişken: GZFT Analizinin Niteliği

Tablo 3.30: Durum Analizinin Niteliği ve GZFT Analizinin Niteliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,565 ^a	,320	,302	,917

Tablo 3.31'de durum analizi ile vizyonun belirginliği arasında 0,01 anlamlılık düzeyinde pozitif bir nedensellik ilişkisinin olduğu görülmektedir. Tablo 3.32'deki R Kare sütunu ise bu ilişkinin %24 düzeyinde olduğunu göstermektedir. Buradan çıkan sonuç, vizyonun iyi bir şekilde belirlenmesinin %24'ü, durum analizinin iyi bir şekilde yapılmasına bağlı olduğudur. Yani stratejik planlarda mevcut durumlarını iyi bir şekilde tespit ederek buna ilişkin analizler yapan belediyeler, kendilerini mevcut

buldukları yerden, ulaşmayı arzu ettikleri geleceğe taşıyacak vizyonlarını da iyi bir şekilde belirleyebilmektedir.

Tablo 3.31: Durum Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	11,391	1	11,391	11,987	,001 ^a
Artık	36,109	38	,950		
Toplam	47,500	39			

Bağımsız Değişken: Durum Analizinin Niteliği
Bağımlı Değişken: Vizyonun Belirginliği

Tablo 3.32: Durum Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,490 ^a	,240	,220	,975

Yukarıda yer alan Tablo 3.29 ile Tablo 3.30’da durum analizi ile GZFT analizi arasındaki ilişki, Tablo 3.31 ile Tablo 3.32’de ise durum analizi ile vizyonun belirginliği arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Buradan GZFT analizi ile vizyonun belirginliği arasında da benzer bir ilişki olabileceği varsayımı ortaya konulabilecektir.

Bu ilişkiyi ölçebilmek amacıyla hazırlanan Tablo 3.33 ile Tablo 3.34 incelendiğinde GZFT analizinin niteliği ile vizyonun belirginliği arasında 0,05 anlamlılık düzeyinde zayıf bir nedensellik ilişkisinin olduğu görülmektedir. Bu çerçevede vizyonun belirginliği yalnızca %10 düzeyinde GZFT analizinin niteliğine bağlı olmaktadır.

Tablo 3.33: GZFT Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	4,631	1	4,631	4,105	,050 ^a
Artık	42,869	38	1,128		
Toplam	47,500	39			

Bağımsız Değişken: GZFT Analizinin Niteliği
Bağımlı Değişken: Vizyonun Belirginliği

Tablo 3.34: GZFT Analizinin Niteliği ve Vizyonun Belirginliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,312 ^a	,098	,074	1,062

Son olarak ise misyonun belirginliği ile vizyonun belirginliği arasındaki ilişki Tablo 3.35 ile Tablo 3.36’da görülmektedir. Tablo 3.35’in anlamlılık sütunu incelendiğinde söz konusu iki değişken arasında anlamlı bir nedensellik ilişkisinin olduğu görülmektedir. Tablo 3.36’nın R Kare sütunundaki yaklaşık %20’lik değer ise vizyonun belirginliğinin hangi oranda misyonun belirginliğine bağlı olduğunu göstermektedir. Buradan stratejik planlarında kendini iyi tanımlayan, misyonunu layıkıyla belirleyen belediyelerin ulaşmak istedikleri vizyonu da iyi bir şekilde ifade ettikleri sonucu çıkabilmektedir.

Tablo 3.35: Misyonun Belirginliği ve Vizyonun Belirginliğine İlişkin ANOVA^b

Model	Kareler Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Anlamlılık
Regresyon	9,356	1	9,356	9,320	,004 ^a
Artık	38,144	38	1,004		
Toplam	47,500	39			

Bağımsız Değişken: Misyonun Belirginliği
Bağımlı Değişken: Vizyonun Belirginliği

Tablo 3.36: Misyonun Belirginliği ile Vizyonun Belirginliği Özet Tablo

Model	R	R Kare	Ayarlanmış R Kare	Standart Sapma
	,444 ^a	,197	,176	1,002

Yukarıda verilen tablolar neticesinde stratejik planın çeşitli bölümlerinin birbirleri ile olan ilişkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede stratejik planların amaca uygun olarak hazırlanabilmeleri sistem yaklaşımı ile mümkün görülmektedir. Bu kapsamda her bir bölüm münferit olarak arzu edilen çıktıları elde edebilecek şekilde hazırlanmalı ve bu bölümlerin daha büyük bir sistemin parçaları olduğu düşünülerek birbirleri arasındaki uyum da gözetilmelidir.

Araştırmanın yöntemi bölümünde, kapsamdaki belediyelerin hazırladıkları stratejik planların iyi yönetim ilkelerine uygunluğunun tespit edilmesi, bu çalışmanın esas amacı olarak belirtilmişti. Bu çerçevede ana değişkenler olarak belirlenen katılımçılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri çerçevesinde belediye türleri bazında elde edilen değerler Tablo 3.37’de görülmektedir.

Tablo 3.37: Belediye Türü Bazında Yönetişim İlkeleri ile Yönetişim Endeks Değerleri

	Katılımcılık	Hesap Verebilirlik	Açıklık	Yönetişim Endeksi	Temel Değerler Arasında Yönetişim İlkelerine Atıf	Yönetişime İlişkin Hedef Sayısı
Büyükşehir Belediyeleri	3,98	2,30	3,42	3,23	3,42	3,30
Büyükşehir Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri	2,28	2,95	2,95	2,73	3,16	4,40
İl Belediyesi	3,55	3,15	3,87	3,52	3,49	3,60
Büyükşehir Olmayan İllerdeki İlçe Belediyeleri	2,43	1,90	3,00	2,44	3,56	2,00
Ortalama	3,06	2,58	3,31	2,98	3,40	3,33

Yine önceki bölümlerde bahsedildiği üzere ana değişkenler, bu değişkenleri ölçmek amacıyla belirlenen kriterlerin aldıkları değerlerin aritmetik ortalaması ile

belirlenmiştir. Araştırmanın yöntemi bölümünde “temel değerler arasında yönetim ilkelerine atıf” ile “yönetişime ilişkin hedef sayısı”nın nasıl belirlendiği belirtilmişti. Buna ek olarak Tablo 3.37’de yönetim endeksi de hesaplanmıştır. Yönetişim endeksi katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkelerinden oluşan 3 ana değişkenin ortalaması alınarak hesaplanmıştır.

Katılımcılık başlıklı sütun incelendiğinde bu konuda en iyi stratejik plan hazırlayan belediyelerin büyükşehir belediyeleri ile il belediyeleri olduğu, büyükşehir sınırlarında yer alan ilçeler ile büyükşehir dışındaki il sınırları içinde kurulmuş ilçelerin bu konuda oldukça kötü durumda olduğu görülmektedir.

Açıklık ilkesi çerçevesinde de katılımcılığa benzer şekilde büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin hazırladıkları stratejik planların diğerlerine nazaran daha iyi olduğu ve ortalama değerler aldığı görülmektedir. Bu verilerden hareketle ilçe belediyelerinin kapasitelerinin diğer belediyelere göre yetersiz olduğu ve bu belediyelerin stratejik plan çerçevesinde diğer belediyelere nazaran daha fazla desteğe ihtiyacı bulunduğu söylemek mümkündür.

Hesap verebilirlik konusunda araştırma kapsamında yer alan il belediyeleri hariç diğer tüm belediye türlerinin stratejik planlarının “3”ün altında, il belediyelerinin ise “3”ün çok az üstünde değerler aldığı görülmektedir.

Değerlendirilen üç değişken çerçevesinde hesap verebilirlik hariç diğer iki değişkenin “3”ün üstünde, hesap verebilirliğin ise “3”ün altında değerler aldığından hareketle, yönetim çerçevesinde belediye stratejik planlarının, özellikle hesap verebilirlik konusuna özel önem verilerek geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Tabloda ayrıca bir yönetim endeksine yer verilmiştir. Yönetişim endeksi değerine bakıldığında mevcut ilkeler çerçevesinde il belediyelerinin stratejik planlarının yönetim açısından görece daha iyi durumda olduğunu söylemek mümkündür. Ancak genel anlamda bakıldığında kapsamdaki tüm belediyeler için bu değer yaklaşık olarak “3” olup ortalama bir değerdir. Yönetişim yaklaşımının en iyi uygulanabileceği kuruluşlar olarak belediyelerin aldığı bu değer düşük kabul edilmelidir.

Bu kapsamda genel olarak ilçe belediyelerinin gerek ana değişkenler gerekse yönetim endeksi bazında büyükşehir ve il belediyelerine nazaran kötü değerler aldığı görülmektedir. Bu çerçevede öncelikle ilçe belediyelerinin insan kaynağı kapasitesinin stratejik planlama temelinde iyileştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, Belediye Kanununda yer alan stratejik plan hazırlayacak belediyelerle ilgili 50000 nüfusa sahip olma olarak belirlenen nüfus kriterinin ilçe belediyeleri açısından artırılması yönünde değiştirilmesi de bir öneri olarak sunulabilir.

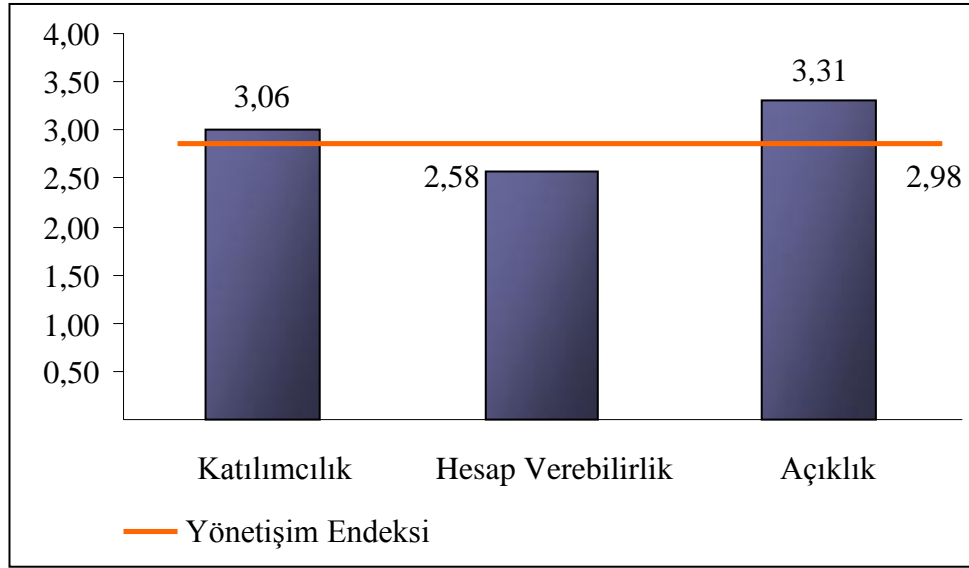
Bunların yanı sıra araştırmada Tablo 3.37’de hesaplama yöntemi araştırmanın yöntemi bölümünde açıklanan, “temel değerler arasında yönetim ilkelerine atıf” ile “yönetişime ilişkin hedef sayısı” değişkenlerine yer verilmiştir. Bu çerçevede temel değerler arasında yönetim ilkelerine atıf değişkenine yönetim endeksinin aldığı değerlerle birlikte bakıldığında, büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinde bu iki değişkenin birbirlerine oldukça yakın değerler, diğer ilçe belediyelerinde ise birbirinden farklı değerler aldığı görülmektedir. Buradan büyükşehir ile diğer il belediyelerinin, stratejik planlar kapsamında temel değerlerinde yer verdiği iyi yönetim ilkeleri ile planların bu ilkelere uygunluğunun paralel olduğu anlamı çıkarılabilmektedir. İlçe belediyelerinde ise iyi yönetim ilkelerine bağlılığa temel değerler içerisinde yer verilmesine rağmen, stratejik plan hazırlıklarında buna uygun çalışmaların yapılmadığı sonucuna varılabilmektedir.

Tablo 3.37’de yönetim ilkelerine ilişkin hedef sayısı değişkeni incelendiğinde büyükşehir olmayan illerde yer alan ilçe belediyeleri hariç, diğer belediye gruplarındaki stratejik planlarda, yönetim yaklaşımının belediyelere yerleştirmesine yönelik olarak hedefler belirlendiği, ancak bahsi geçen ilçe grubunda ise temel değerler arasında ifade edilmesine rağmen yönetişimin yerleştirmesine yönelik bir çalışmanın söz konusu stratejik plan dönemi içerisinde öngörülmediği sonucu çıkmaktadır.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde Şekil 3.1 incelendiğinde belediyelerdeki yönetişimi artırmanın öncelikli yolu hesap verebilirliği artırmaktan geçmektedir. Oldukça düşük değerler alan hesap verebilirliği artırmak için buna ilişkin mekanizmalar ve süreçler belirlenmelidir. Hesap verebilirlik kapsamında hem idari hesap verebilirlik hem de siyasi hesap verebilirlik birlikte düşünülmelidir. Bu

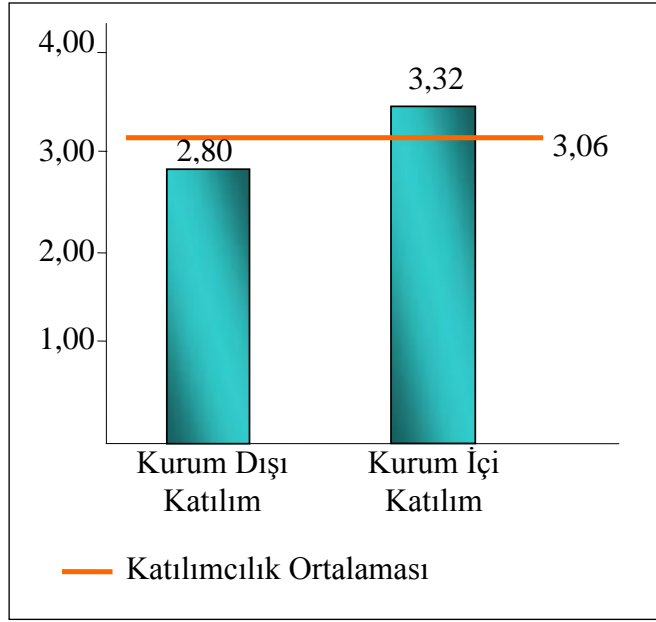
çerçeve de belediye çalışanlarının kendi rol ve sorumlulukları çerçevesinde belediye başkanına karşı hesap verme sorumlulukları tanımlanmalı ve buna ilişkin mekanizmalar geliştirilmelidir. Benzer sorumluluk mekanizması siyasi hesap verebilirlik kapsamında belediye başkanının yöre halkına ve belediye meclisine karşı olan sorumluluğu çerçevesinde de ele alınmalıdır. Belediye meclisi ile denetim komisyonunun stratejik plan çerçevesinde belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma düzeyini de etkin bir biçimde sorgulaması ve izlemesi belediyelerde hesap verebilirliği artırıcı bir unsur olacağı düşünülmektedir. Ayrıca stratejik plan çerçevesinde hedeflerin ölçülebilirliği artırılmalı, hedeflere yönelik performans göstergeleri oluşturularak sorumluluklar belirlenmelidir.

Şekil 3.1: Belediyelerde Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Açıklık ve Yönetişim



Şekil 3.2’de ise araştırmanın temel değişkenlerinden olan katılımcılığın aldığı değer ile katılımcılığın ölçülmesinde kullandığımız iki alt değişkene ait değerler birlikte verilmiştir. Şekil incelendiğinde araştırma kapsamındaki belediyelerde katılımcılık ortalamasının “3,06” olduğu görülmektedir. Kurum içi katılımın kurum dışı katılıma nazaran yüksek çıkmasının nedeni ise, Şekil 3.3’ten de görüleceği üzere stratejik planlama ekibinin kurum içi katılıma yaptığı katkıdır.

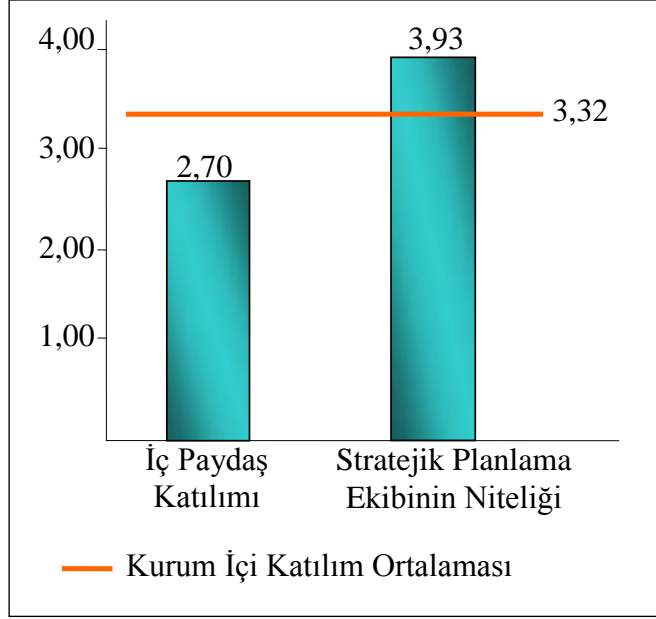
Şekil 3.2: Belediyelerde Katılımcılık ve Bileşenleri



Bu çerçevede belediyelerde katılımcılığı artırmak için kurum dışı katılımcılık üzerinde çalışılmalı, dış paydaşların katkı ve katılımlarını alabilmek için paydaş stratejisi hazırlanmalı; hemşehri anketi, vatandaş memnuniyeti anketi gibi çeşitli yollarla belde halkının görüş ve önerileri tespit edilmeli ve bunlar politikaların şekillendirmesinde kullanılmalıdır. Ayrıca yöre halkının kararlara katılımının sağlanması için kent konseyleri ile gençlik meclisi, çocuk meclisi, kadın meclisi gibi organlar etkin olarak kullanılmalıdır. Böylelikle yörede yaşayan dış paydaşlar görüş ve önerilerinden yararlandığını görececek ve kendilerini değerli hissedecekler; bu da kentlilik bilincinin oluşmasına ve yörenin kalkınmasına yardımcı olacaktır.

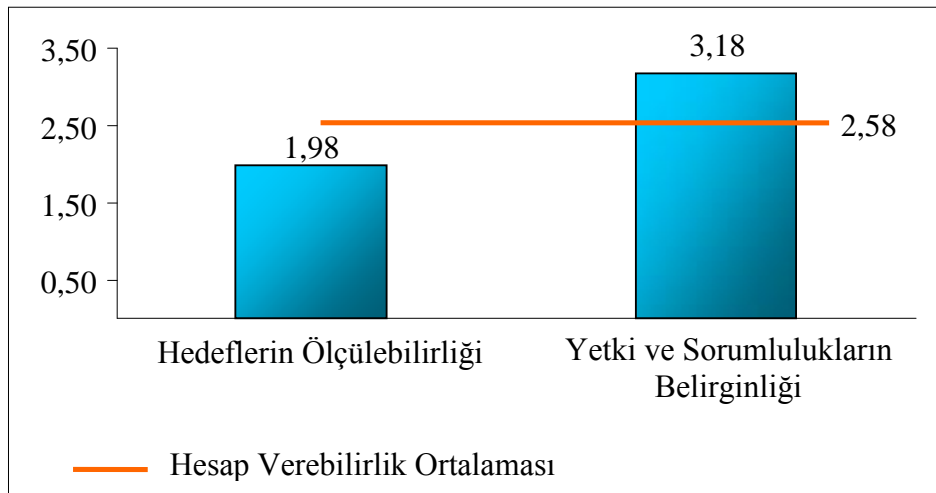
Kurum içi katılımcılığın artırılması kapsamında ise stratejik planlama sürecinde iç paydaşlar her aşamada bilgilendirilmeli; iç paydaşların katılımını sağlayacak ve stratejik planlara katkılarını artıracak mekanizmalar oluşturulmalıdır. Kurumda çalışanların stratejik plan çalışmalarına etkin olarak katılarak görüş ve önerileri ile bu çalışmalara katkı vermeleri, bu sürece olan inancın ve sahipliğin artmasına neden olacak ve stratejik planın uygulanabilmesine de yararlı olacaktır.

Şekil 3.3: Belediyelerde Kurum İçi Katılım ve Bileşenleri



Şekil 3.4'te ise hesap verebilirlik ile hesap verebilirliğe katkıda bulunan değişkenlere ilişkin veriler görülmektedir. Şekil 3.4'e göre kapsamdaki belediyelerde hesap verebilirliğin aldığı değer "2.58"dir. Bu değere katkıda bulunan iki değişkenden yetki ve sorumlulukların belirginliği bu ortalamanın üstünde yer alarak "3.18", hedeflerin ölçülebilirliği ise ortalamanın altında kalarak "1.98" değerini almıştır.

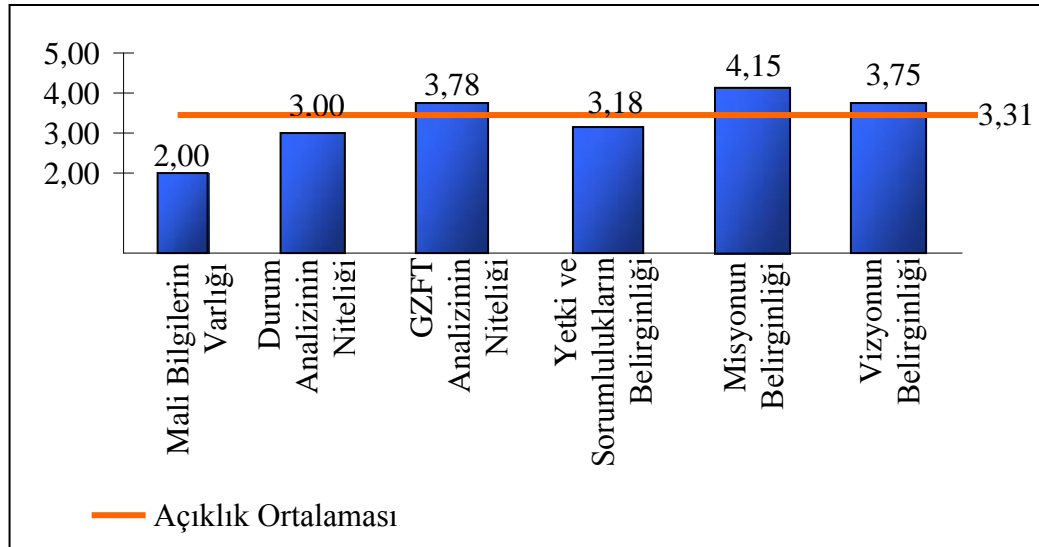
Şekil 3.4: Belediyelerde Hesap Verebilirlik ve Bileşenleri



Bu çerçevede belediyelerin hesap verebilirlik konusunda, özellikle de hedeflerin ölçülebilirliği kapsamında oldukça kötü durumda olduğu görülmektedir. Hesap verebilirliğin iyileştirilebilmesi için belediyelerde stratejik planlama kapsamında hedeflerin öncelikle ölçülebilir bir şekilde belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması konularında eğitimler verilmelidir. Bunun yanı sıra, amaç ve hedeflerin oluşturulmasında Kılavuzda yer alan hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, belediyelerde amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinden hangi kişi ya da birimlerin sorumlu olduğu tespit edilmeli, sorumlular belirlenmelidir.

Son olarak Şekil 3.5 belediyelerde açıklık ve açıklığı oluşturan değişkenler hakkında bilgiler vermektedir. Şekil incelendiğinde araştırma kapsamındaki belediyelerde açıklık değerinin “3.31” olduğu; mali bilgilerin varlığı, durum analizinin niteliği ile yetki ve sorumlulukların belirginliği değişkenlerinin ortalamasının altında, GZFT analizinin niteliği ile misyon ve vizyonun belirginliği değişkenlerinin ise ortalamasının üstünde değerler aldığı görülmektedir. Açıklık ortalamasının düşmesine, ortalamanın oldukça altında yer alan mali bilgilere stratejik planlarda yeterince yer verilmemesinin neden olduğu Şekil 3.5’ten görülmektedir.

Şekil 3.5: Belediyelerde Açıklık ve Bileşenleri



Bu kapsamda, belediyelerde açıklığı artırabilmek için stratejik planlardaki mali bilgilere yer verilmesini sağlamak gerekmektedir. Bunun için de özellikle

hazırlanan stratejik planların toplam maliyeti ile belirlenen amaç ve hedefler bazında maliyetlerin hesaplanması lüzumu bulunmaktadır. Ayrıca, belediyelerin topladığı gelirler ile kaynaklarının kullanımına ve borçlarına ilişkin tablolara planlarda yer verilmesi açıklığın artırılmasına katkıda bulunacak hususlardır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünya’da 1980’lerin sonunda ortaya çıkan, sonrasında da sıkça dile getirilen politika oluşturmada öngörülebilirlik, açıklık ve açık fikirlilik, kamu yararına öncelik veren profesyonel bir anlayışı içselleştirmiş, vatandaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla vatandaşları birer paydaş olarak görerek karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır ve etkin işleyen bir hükümet ve bürokrasi ile hukukun üstünlüğü, saydam süreçler ve kamu yaşamına katılan güçlü bir sivil toplumu ifade eden yönetim kavramı, 2000 yılından sonra Türkiye’de de önem kazanmaya başlamıştır.

Buna paralel olarak Türkiye’de son yıllarda yönetim yolunda AB üyeliği adaylığının da hızlandırıcı etkisi ile birlikte yapısal reformlar ve çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede ülkemizdeki son mahalli idareler yasasındaki düzenlemeler ve çalışmalarda, yönetimin gereği olarak çoğulcu örgütsel katılım, etkinlik, açıklık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve yerindenlik esas alınmıştır. Bu kapsamda mahalli idarelerde yapılan düzenlemelerden bir tanesi de stratejik planlama yükümlülüğüdür.

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile tüm il özel idarelerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de nüfusu 50000 ve üzeri tüm belediyelerin stratejik plan hazırlamaları zorunlu tutulmuştur. Burada dikkat çeken husus il özel idarelerinde herhangi bir nüfus kriteri olmamasına karşılık, belediyelerde nüfus kriterinin stratejik plan yükümlülüğü konusunda belirleyici olmasıdır.

Stratejik plan kapsamındaki belediyeler incelendiğinde 10 tane il belediyesinin nüfus kriterini sağlayamaması nedeniyle stratejik plan hazırlamadığı görülmektedir. Bu çerçevede illerin planlı bir şekilde gelişmesi ile idarelerin etkin yönetilmesine katkıda bulunması öngörülen stratejik planın, il özel idarelerine benzer şekilde nüfus kriteri aranmadan il belediyelerinin tamamında hazırlanması uygun olacaktır.

Bunun yanı sıra araştırmanın yürütüldüğü belediyelerden bir tanesinin nüfusunun, yeni nüfus sayımına göre 50000’in altına düştüğü tespit edilmiştir. Bu tespite göre önümüzdeki plan döneminde söz konusu belediyenin stratejik plan

hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu çerçevede stratejik plan hazırlayıp da belde nüfusunun düşmesi nedeniyle bir sonraki dönem stratejik plan hazırlamayacak olan belediyelerde stratejik planlama anlayışının yerleşmesi mümkün görülmemektedir. Bu durumun önüne geçilebilmesi için bir kez stratejik plan hazırlamış olan belediyelerde, sonraki dönemler için nüfus kriteri aranmaksızın stratejik planlama yükümlülüğünün devam ettirilmesi faydalı olacaktır.

Tüm bunlar birlikte düşünüldüğünde belediyelerde stratejik plan hazırlama yükümlülüğü ile ilgili ikili bir kriterin oluşturulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede nüfus sayısına bakılmaksızın tüm büyükşehir ve il belediyeleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmalı; ilçe belediyeleri ise belirli bir nüfus kriterini sağlamaları halinde bu yükümlülüğü haiz olmalıdır.

Yukarıda bahsedilenlerin dışında belediyelerin stratejik plan yükümlülüğü yönetim çerçevesinde değerlendirildiğinde katılımcılık, açıklık ve hesap verebilirlik ile doğrudan ilgili görülmektedir. Belediyeler katılımcı yöntemlerle hazırlanacak olan stratejik planlarını oluştururken paydaş analizi yapmak ve paydaşların görüşlerini almak durumundadır. Açıklık çerçevesinde belediyeler stratejik planlarında belirli bir dönem için gerçekleştirecekleri amaç ve hedefleri kamuoyuna açıklamaktadır. Kamuoyuna açıklanan stratejik planlar, belediyelerin başarısının izlenmesine ve hesap verebilirliğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Ancak gerek Belediye Kanunundaki düzenlemelere gerekse belediyeler tarafından hazırlanan stratejik plan belgelerine bakıldığında özellikle hesap verebilirlik ve katılımcılık çerçevesinde problemlerin olduğu görülmektedir. Uygulamada karşılaşılan sorunlardan bir tanesi yönetim çerçevesinde çeşitli düzenlemelerde yer verilen hesap verebilirlik, katılımcılık gibi yönetişimin ilkeleri arasında bulunan kavramların içinin doldurulmaması, bu kavramların uygulanmasına yönelik olarak düzenlemelerin yapılmamasıdır. Tez çalışması çerçevesinde yapılan araştırma sonuçları da bunu doğrular nitelikte karşımıza çıkmaktadır. Yapılan araştırma sonuçlarına göre belediye stratejik planlarında katılımcılık “5”li skalada 3,06; hesap verebilirlik ise 2,58 değerlerini almaktadır.

Bu çerçevede katılımıcılığın pratik olarak hayata geçirilmesi ve güçlendirilmesi için öncelikle pilot çalışma kapsamında seçilecek belediyelerde katılımıcılık stratejisi hazırlanmasının sağlanması faydalı olabilecektir. Katılımıcılık strateji bağlamında belediyelerin politika oluşturma, yatırım projesi seçme vb. süreçleri incelenmeli ve bu süreçlere paydaş katılımın nasıl sağlanacağına yönelik mekanizmalar ve kriterler oluşturulmalıdır. Ayrıca, sürecin izlenmesine yönelik olarak yıl sonunda açıklayacakları katılım raporları ile politika belirleme süreçlerinde hangi kesimlerin katkı ve katılımını sağladıkları ifade edilmeli ve katılımıcılık sürecinde görüşünün alınmadığı ya da verdiği görüşün dikkate alınmadığını düşünen paydaşlara bunun gerekçesi yazılı olarak bildirilmelidir.

Bunlarla birlikte katılımıcılığın sağlanmasında en önemli unsurlardan birisi sivil toplum olarak görülmektedir. Yönetişimin tam olarak kamu yönetimine yerleşebilmesi ve layıkıyla uygulanabilmesi öncelikle gerçek manada bir sivil toplumun varlığı ve vatandaşların da bireysel olarak STK'larda aktif olarak yer almalarına diğere bir ifade ile aktif vatandaşlığa bağlıdır.

Aktif vatandaşlık kavramı, kendisini ilgilendiren konularda politika oluşturma ve karar alma süreçlerine katılım sağlayan, STK'larda görev alan, ülke sorunlarına duyarlı bireylere vurgu yapmaktadır.

Yönetişim kavramının kültürde değişimi gerektirdiği, aktif vatandaşlık kavramının da bireylerin gelişimi ve bilinçlenme düzeyindeki artış ile sağlanabileceği düşünüldüğünde bu kavramın yerleşmesine yönelik çalışmalar eğitim politikaları ile de yakından ilgili görülmektedir. Bu çerçevede temel eğitim döneminden itibaren müfredatta yapılacak değişiklikler ile yönetime ve kararlara katılım konusunda aktif bireyler yetiştirilmesi önem arz etmektedir.

Yönetişim anlayışında hesap verebilirlik ise; siyasi, mali ve hukuki hesap sorma yöntemleriyle, kamu mali sisteminin ulusal ve uluslararası normlara uygun olarak denetiminin sağlanmasıdır. Açıklık ilkesi ile birlikte düşünüldüğünde hesap verebilirlik, her türlü yerel ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olan yönetici ve kurumların yaptıklarını gerekçelere dayandırarak paydaşlara açıklaması ve alınan

kararların politik ve sosyo-ekonomik maliyetinin her yönüyle karar alıcılar tarafından üstlenilmesi anlamındadır.

Stratejik plan temelinde hesap verebilirliğin sağlanması, planlarda ölçülebilir hedeflere yer verilmesiyle mümkün olmaktadır. Bu çerçevede belediyeler stratejik planlarında yer verecekleri hedefleri Kılavuza uygun olarak ölçülebilir nitelikte belirlemelidir. Ölçülebilir olarak belirlenemeyen hedefler içinse performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Buna ek olarak hedeflerden sorumlu kişi ve birimlerin belirlenerek bunlara stratejik planlarda yer verilmesi hesap verebilirliği güçlendirici bir etki yaratacaktır.

İlaveten stratejik planlar temelinde bütçelerin ve kesin hesapların Meclis Denetim Komisyonu tarafından etkin bir biçimde denetlenmesi, hesap verebilirlik açısından önem kazanmaktadır. Belediye meclislerinin ve meclislerdeki denetim komisyonlarının bu çerçevede çalışmalarını sağlayacak bir düzenlemenin yapılması, belediye meclisi ile denetim komisyonunun etkinliklerinin artmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Ayrıca belediyelerin, stratejik planlar dışında, sundukları hizmetlere ilişkin hizmet standartlarını belirlemeleri, hizmetlere ilişkin süreçleri ve standartları kamuoyuna deklare ederek hizmetlerde meydana gelen aksamalarda vatandaşların hangi makamlara hangi usullerle başvuracağını bir nevi hizmet sözleşmeleri vasıtasıyla ortaya koymaları hesap verebilirliği sağlamada yardımcı olacaktır.

Yukarıda bahsi geçen hususları dikkate alarak hazırlanacak olan stratejik planların belediyelerdeki yönetim uygulamalarına oldukça önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak bahsi geçen hususların dikkate alınabilmesi için belediye stratejik planlarının da bir otorite tarafından gözden geçirilmesi önem arz etmektedir. Bu çerçevede DPT Müsteşarlığının genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelere stratejik plan hazırlama sürecinde verdiği eğitim ve danışmanlık hizmetiyle, taslak stratejik planlara yönelik hazırladığı değerlendirme raporu hizmetlerinin belediyelere yönelik olarak da verilmesi yararlı olacaktır. Ancak gerek belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin İçişleri Bakanlığında olması gerekse

DPT Müsteşarlığının bu konudaki insan kaynağı kapasitesi göz önünde bulundurulduğunda bu desteğin İçişleri Bakanlığınca verilmesi uygun olacaktır.

Ayrıca DPT Müsteşarlığı tarafından yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun, bu çalışmada ortaya konulan eksiklikleri giderecek şekilde güncellenmesi gerekmektedir. Farklı türde ve farklı ölçekte kuruluşların stratejik plan hazırladığı göz önünde bulundurulduğunda bakanlıklara, diğer yatırımcı kuruluşlara, üniversitelere, il özel idarelerine ve belediyelere yönelik farklı kılavuzlar hazırlanması bir öneri olarak sunulmaktadır. Buna ek olarak katılımcılığın sağlanması vb. konular çerçevesinde uygulayıcılar için çeşitli rehberler hazırlanarak kamu idarelerinin kullanımına sunulmalıdır.

Yeni bir yaklaşım olarak hazırlanan stratejik planların henüz ilk planlar olduğu düşünüldüğünde bir takım eksikliklerinin bulunması doğal karşılanmalıdır. Ancak bundan sonraki süreçte kurumsal öğrenme ile paralel olarak daha nitelikli stratejik planların hazırlanmasının beklenmesi gerekmektedir. Söz konusu kurumsal öğrenme için kapasite artırıcı eğitimler uygulanmalı ve bu eğitimler sürekli hale getirilerek bu konudaki kurumsal işbirlikleri desteklenmelidir.

Yukarıda yer alan değerlendirmeler çerçevesinde sunulan öneriler aşağıda yer almaktadır:

- Reformlar sistem yaklaşımı çerçevesinde kamu yönetiminin bir bütün olduğu anlayışından hareketle bir arada ele alınmalıdır.
- Yönetişim, yerelden ulusala sağlam, katılımcı ve demokratik bir biçimde yaygınlaştırılmalıdır.
- Bilgi teknolojilerinin yönetim mekanizmalarında ve özellikle katılımcılığın sağlanmasında etkin kullanılması teşvik edilmelidir. Bu çerçevede kamu kuruluşlarının faaliyet ve hizmetlerine yönelik internet üzerinden görüş bildirilebilmesini yaygınlaştırmak amacıyla internet altyapısı güçlendirilmeli ve vatandaşların internete kolay ve ucuz erişimi sağlanmalıdır.
- İdarenin önemli eylem ve işlemlerinde katılımcılık zorunlu tutulmalı ve ulusal düzeyde katılımcılık stratejisi belirlenmelidir. Bu çerçevede herhangi bir konuda karar alma süreçlerine hangi sivil toplum kuruluşlarının davet

edileceği konusunda objektif kriterler belirlenmelidir. (Sektör, faaliyet alanı, üye/şube sayısı vb. gibi)

- Kamu hizmetlerine ilişkin süreçler önceden belli olmalı, vatandaşlar belirli bir hizmet için nelerin istendiğini ve hizmete ilişkin işlemlerin ne kadar zamanda tamamlanacağını bilmelidir.
- Kamu kuruluşlarına katılımcılık kültürünün yerleştirilmesi ve kamu çalışanlarının zihinsel dönüşümü için yoğun hizmetiçi eğitim programları düzenlenmelidir.
- Sivil toplum kuruluşlarına katılım ve üyelik özendirilmelidir.
- Mevcut müfredata katılımı, paylaşımı, sorumluluk almayı ve sorgulamayı toplumsal kültür biçimi olarak benimsetecek ve aktif vatandaşlar yetiştirilmesine katkı sağlayacak eğitim anlayışını yerleştirmek gerekmektedir.
- Mahalli idarelerde hesap verebilirlik ile etkin denetimin sağlanması amacıyla “yerel ombudsmanlık” hayata geçirilmelidir.
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, kamu kuruluşlarının ihtiyaçları göz önünde bulundurularak geliştirilmeli ve kamu kuruluşlarının türlerine göre farklılaştırılmalıdır.
- Belediyelere yönelik olarak stratejik planlama konusunda sistematik eğitim programları düzenlenmeli ve bu konudaki farkındalık en yüksek seviyede sağlanmalıdır.
- Stratejik plan temelinde öncelikle kurumsal performans geliştirilmeli, sonrasında bunun bireysel performansa yansımaları sağlanmalıdır.
- Belediye stratejik planlarının İçişleri Bakanlığınca değerlendirilmesine yönelik mevzuat hazırlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarihli, 25326 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.05.2004 tarihli, 25486 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 tarihli, 25531 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005 tarihli, 25745 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 tarihli, 25874 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu Genel Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>, 03.07.2008.
- AKTAN, Coşkun Can (2000), “Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye”, *Sabah Gazetesi İşte İnsan Eki*, 5 Mart.
- ANSOFF, H. Igor (2007), *Strategic Management*, Palgrave Macmillan, Classic Edition.
- ARGÜDEN, Yılmaz (2002), “İyi Yönetişim”, *Dünya Gazetesi*, 20 Eylül.
- ARGÜDEN, Yılmaz (2007), “İyi Yönetişim, Kaliteli Yaşam”, *Önce Kalite Dergisi*, Ekim, ss. 22-25.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (çevirimiçi), http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html, 28.03.2008.
- AYGÜL, Cenk (1998), “Neoliberalizm ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 76, ss. 231-254.
- BAŞ, Hasan (2005), “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-27 Mayıs, Pamukkale, (çevirimiçi), <http://malieyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/hasanbas.pdf>, 17.06.2008.
- BAŞARAN, İsmail, “Temsili Yönetimden Yerel Katılımcı Yönetişime”, (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=640>, 24.12.2007.
- Başbakanlık (2003), “T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)”, Ankara.
- BEDEIAN, Arthur G. (1986), *Management*, The Dryden Press, Chicago.
- BİLGİÇ, Veysel K., GÖKSU, Turkut (2004), “Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri*, Ankara, ss. 35-63.

- BLAIR, Dan (2002), "Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance", OECD PUMA/HRM(2002)2, (çevirimiçi), [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00000902/\\$FILE/JT00121860.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00000902/$FILE/JT00121860.PDF), 24.11.2007.
- BOIN, Arjen, JAMES, Oliver, LODGE, Martin (2005), "New Public Management and Political Control: Comparing Three European Correctional Systems", SCANCOR Workshop "Autonomization of the State: From Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations", 1-2 April, Stanford University, (çevirimiçi), http://www.sog-rc27.org/Paper/Scancor/boin_stanford_paper.doc, 26.05.2008.
- BORINS, Sandford (2000), "New Public Management, North American Style", *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, McLaughlin (ed.), Osborne (ed.), and Ferlie (ed.), December, Toronto, ss. 181-194.
- BRYSON, John M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprpfit Organizations*, Jossey-Bass, Third Edition.
- BULUT, Ali Haydar, "Kent Konseyinin Yönetişim ve Katılımcılık Kavramları Çerçevesinde Bir Tahlili", (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=314>, 24.12.2007.
- Bursa Yerel Gündem 21, (çevirimiçi), <http://www.bursa.la21turkey.net>, 04.09.2009.
- BURSENS, Peter, HELSEN, Sarah (2001), "Transposition of European Directives in Multilevel Systems: The Added Value of a Combined Multilevel Governance – New Institutional Approach", Joint paper presented at the Multi-Level Governance Conference, Sheffield, June 28-30.
- Commission of the European Communities (2001a), *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 Final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2001b), *2001 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, SEC(2001) 1756, Brussels.
- COŞKUN, Arife, KARABEYLİ, Levent (2007), "Etkin Devlette Performans Denetimi ve Türkiye Deneyimi", 22. Türkiye Maliye Sempozyumu, 9-13 Mayıs, Isparta, (çevirimiçi), http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/coskun_karabeyli.pdf, 17.06.2008.
- ÇAKIR, Mehmet, "Hemşehrilerin Kent Yönetimine Katılımı", (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=284>, 24.12.2007.
- ÇİTÇİ, Oya (1996), "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım, Ankara, ss. 5-14.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, SİPAHİ, Esra B. (2003), "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, Temmuz-Aralık, Ankara, ss. 35-66.

- DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- DPT (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, Ankara.
- DPT (1998), “Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı”, Ankara.
- DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2005), *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara.
- DPT (2006a), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara.
- DPT (2006b), *Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu*, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Stratejik Planlama Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- DPT (2007a), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2007b), *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara.
- DPT (2008), *Orta Vadeli Program 2009-2011*, Ankara.
- DPT (2009), *Orta Vadeli Program 2010-2012*, Ankara.
- Dünya Bankası Gençliğin Sesi Grubu, “Gençlik ve Yönetişim Çalışma Grubu Raporu”, (çevirimiçi), <http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/RaporYonetisim.pdf>, 26.12.2007.
- EMREALP, Sadun (2005), *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, İstanbul.
- ERKAN, Volkan (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, DPT Yayın No 2759, Ankara.
- ES, Muharrem, “Yerel Yönetişim”, (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=808>, 24.12.2007.
- FAYOL, Henri, GRAY, Irwin (1984), *General and Industrial Management*, IEEE Press, Rev Sub Edition.
- FLORINI, Ann M. (1999), “Does the Invisible Hand Need A Transparent Glove? The Politics of Transparency”, Paper Prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., April 28-30, (çevirimiçi), <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp-transparency.htm>, 14.08.2009.
- FREDERICKSON, H. George (2005), “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan FERLIE (ed.), Laurence E. LYNN, Jr. (ed.), Christopher POLLITT (ed.), Oxford University Press, ss. 281-304.

- GÖYMEN, Korel (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan, Ankara, ss. 3-13.
- GÜLER, Birgül A. (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Sayı 9, ss. 93-116.
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2004), “Yönetim Reformlarının Gerekliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sivil Toplum*, Yıl 2, Sayı 6, ss. 3-23.
- GÜZELSARI, Selime (2004), *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, GETA Tartışma Metinleri Serisi, Ankara.
- HAKTANKAÇMAZ, M. İlker (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, *İdare Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, ss. 45-62.
- HAQUE, M. Shamsul (2004), “Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı”, M. Akif ÖZER (çev.), *Türk İdare Dergisi*, Sayı 445, Aralık, Ankara, ss. 203-217.
- HAYEK, Friedrich A. (1994), *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük*, Atilla YAYLA (çev.), Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı (2001), *Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı – Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar*, Ankara.
- HENDEN, Burçin (2005), “Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 112 (12), ss. 10-20.
- HIRST, Paul (2000), “Democracy and Governance”, *Understanding Governance*, J. PIERRE (ed.), New York, Oxford University Press.
- HOOD, Christopher (1995), “Contemporary Public Management: A New Global Paradigm”, *Public Policy and Administration*, 10/2, s. 104-117.
- İNCE, N. Murat (2001), *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar*, Ankara.
- İNSEL, Ahmet (2004), “Yönetişim İdeolojisi”, *Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, Birikim Yayınları, İstanbul, ss. 127-131.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (26.05.2006 tarihli, 26179 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- KAR, Bülent, “Demokratik Yerel Yönetimlere Doğru”, (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=290>, 24.12.2007.
- KARAMAN, Zerrin Toprak (1998), “Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 421, Aralık, Ankara, ss. 347-363.
- KARAMAN, Zerrin Toprak (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 426, Mart, Ankara, ss. 37-53.

- KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart, MASTRUZZI, Massimo (2008), "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007", The World Bank, (çevirimiçi), www.govindicators.org, 23.07.2008.
- Kent Konseyi Yönetmeliği (08.10.2006 tarihli, 26313 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- KERSBERGEN, Kees Van, WAARDEN, Frans Van (2004), "Governance as a Bridge Between Disciplines: Cros-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", *European Journal of Research*, Vol. 43, No. 2, March, ss. 143-171.
- KESİM, H. Kutay; PETEK Ali (2005), "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, Aralık, Ankara, ss. 39-58.
- KIM, Pan Suk (2005), "Building e-Governance", *Building e-Governance: Challenges and Opportunities for Democracy, Administration Law*, Pan Suk KIM (ed.), Whasun JHO (ed.), International Institute of Administrative Sciences, Belgium & National Computerization Agency, Korea, ss. 23-39.
- KOÇDEMİR, Kadir (2002), "Hızmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hızmetler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 434, Mart, Ankara, ss. 1-5.
- KOOIMAN, Jan (2003), *Governing and Governance*, Sage Publications, London.
- KOTEEN, Jack (1997), *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*, Praeger Publishers, 2nd Edition, Connecticut.
- KÖSE, H. Ömer (2004), "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52, Ocak-Mart, Ankara, ss. 3-42.
- KÖSEKAHYA, Gamze (2003), "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, ss. 34-48.
- KÖSEOĞLU, Özer, "Yeni Belediye Kanununda Yerel Demokrasiye İlişkin Gelişmeler", (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=294>, 24.12.2007.
- LARBI, George A. (1999), "The New Public Management Approach and Crisis States", UNRISD Discussion Paper No. 112, (çevirimiçi), [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf), 26.05.2008.
- NARİNOĞLU, Ahmet, "Yeni Kent Yönetimi", (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=548>, 24.12.2007.
- OECD (2002), *Public Sector Modernisation: A New Agenda*, GOV/PUMA, Paris.
- OECD (2004), *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris.

- OECD (2005), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, Paris.
- OLSEN, M. (1991), *Modern Politics*, Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume.
- ÖNER, Şerif (1999), “Demokratik Yönetim Çerçevesinde Kentsel Planlama ve Yerel Halk Katılımı”, *Yerel Gündem*, Yıl 1, Sayı 10, Ekim, ss. 25-33.
- ÖNER, Şerif (2001), “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 2, Nisan, Ankara, ss. 51-67.
- ÖZBARAN, Hakan (2001), “Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu”, *Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notu*, Ankara, (çevirimiçi),
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/hesapsorum.pdf>, 21.04.2008.
- ÖZER, Akif (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, Aralık, Ankara, ss. 59-89.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2002), “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 437, Aralık, Ankara, ss. 27-38.
- PALABIYIK, Hamit (2004), “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, ss. 63-85.
- PAQUET, Gilles, ROY, Jeffrey, RUDOLF Jean-Philippe (2000), “Collaborative Governance and Regional Considerations in The New Economy: Lessons from Canada and Switzerland”, Centre on Governance, The University of Ottawa, (çevirimiçi),
<https://artemis.webserversystems.com/~gouverna/publications/00-55.pdf>, 23.04.2008.
- POPOVICH, Mark G. (ed.) (1998), *Creating High-Performance Government Organizations*, Jossey-Bass.
- RHODES, Roderick Arthur William (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, ss. 652-667.
- SALAMON, Lester M. (2002), “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Ed. Lester M.; with the special assistance of Odus V. Elliott, Oxford; New York: Oxford University Press, s.1-47.
- SANAL, Recep (2002), “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 435, Haziran, Ankara, ss. 41-73.
- SEÇKİN, Mümtaz, “Yerel Yönetimlerde Sivil Toplum Kuruluşları”, (çevirimiçi),
http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=143, 24.12.2007.

- SEZER, Özcan, “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi”, (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=582>, 24.12.2007.
- SONGÜR, Neşe (2008), “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 17, Sayı 4, Ekim, Ankara, ss. 63-86.
- SOYLU, Hülya (2003), “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, ss. 78-93.
- STEISS, Alan Walter (2003), *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, Marcel Dekker, Inc..
- STOKES, Geoffrey (2002), “Karl Popper's Revisionist Theory of Democracy”, (çevirimiçi), <http://www.univie.ac.at/karlpopper2002/abstracts/ContributedPapers/stokes.pdf>, 15.05.2008.
- SUNAY, Cengiz, “Yönetişim Vesayetini Panzehiri mi?”, (çevirimiçi), <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=389>, 24.12.2007.
- ŞENTÜRK, Hulusi, “STK’lar ve Belediyelerde Katılım”, (çevirimiçi), <http://www.erolkaya.org/tr/Tab.aspx?TabID=543>, 17.06.2008.
- T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (2003), *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara.
- TEKELİ, İlhan (1999), *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi.
- TESEV, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php, (çevirimiçi), 22.12.2007.
- TODAİE (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı (1996), Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II.
- TÜSİAD (2002), *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul.
- UÇAKAN, Özgür (2003), “e-Devlet, e-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, (çevirimiçi), http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale_09.html, 18.12.2007.
- UNDP, “Democratic Governance”, (çevirimiçi), <http://www.undp.org/governance/about.htm>, 25.12.2007.
- ÜLGEN, Hayri, MİRZE, S. Kadri (2004), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayınları, İstanbul.

- ÜSKÜL, Zafer (1995), “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 4, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), ss. 22-26.
- WB, “Public Sector & Governance”, (çevirimiçi), www.worldbank.org/publicsector, 23.12.2007.
- WB (1989), *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, (çevirimiçi), <http://go.worldbank.org/9CTWIZ59U0>, 11.12.2007.
- WB (1992), *Governance and Development*, Washigton, D.C.
- WB (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, A World Bank Strategy, Washington DC.
- WEBER, Max (1995), *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, Ö. Ozankaya (çev.), İmge Kitabevi, Ankara.
- YAYLA, Atilla (1993), *Özgürlük Yolu – Hayek’in Sosyal Teorisi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- YILMAZ, Kutluhan (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, Temmuz-Aralık, Ankara, ss. 67-86.
- YILMAZ, Osman (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- YÖRÜKER, Sacit (2001), “Hükümet Hesapverme Sorumluluğu”, *Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notu*, Ankara, (çevirimiçi), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/12hesapverme.pdf>, 21.04.2008.
- YÜKSEL, Mehmet (2000), “Yönetişim Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 58, Sayı 3, Ankara, ss. 145-159.
- YÜKSEL, Mehmet (2001), *Yönetişim Kavramı Üzerine*, Cevat Geray’a Armağan, Can HAMAMCI (ed.), Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, ss. 849-862.
- ZABCI, Filiz Çulha (2002), “Dünya Bankasının Küresel Pazar için Yeni Stratejisi: Yönetişim”, *A.Ü. SBF Dergisi*, Prof. Dr. Ahmet Demir’e Armağan, Cilt 57, Sayı 3, Temmuz-Eylül, Ankara, ss. 151-180.

EK: ÇALIŞMANIN YAPILDIĞI BELEDİYELERİN LİSTESİ

Büyükşehir Belediyeleri

- Adapazarı Büyükşehir Belediyesi
- Antalya Büyükşehir Belediyesi
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi
- Mersin Büyükşehir Belediyesi
- Samsun Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Sınırları İçinde Yer Alan İlçe Belediyeleri

- Buca Belediyesi
- Çankaya Belediyesi
- Derince Belediyesi
- Kağıthane Belediyesi
- Keçiören Belediyesi
- Meram Belediyesi
- Odunpazarı Belediyesi
- Osmangazi Belediyesi
- Pendik Belediyesi
- Yüreğir Belediyesi

İl Belediyeleri

- Amasya Belediyesi
- Aydın Belediyesi
- Çanakkale Belediyesi
- Elazığ Belediyesi

- Hakkari Belediyesi
- Kahramanmaraş Belediyesi
- Kırklareli Belediyesi
- Kütahya Belediyesi
- Rize Belediyesi
- Yalova Belediyesi

Büyükşehir Olmayan İllerde Bulunan İlçe Belediyeleri

- Alanya Belediyesi
- Bolvadin Belediyesi
- Fatsa Belediyesi
- Kadirli Belediyesi
- Kahta Belediyesi
- Midyat Belediyesi
- Salihli Belediyesi
- Söke Belediyesi
- Tarsus Belediyesi
- Turhal Belediyesi