

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Number 13
2021



ISSN 2149-9543

www.dergipark.gov.tr/spmj



Editorial Board/Editör Kurulu

Field Editors/Alan Editörleri

Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit (Marmara University, TR)

Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)

Governance and Local Government/Yönetişim ve Yerel Yönetimler

Prof. Dr. İdris Sarısoy (Marmara University, TR)

Dr. Öğretim Üyesi Recep Yücedoğru (Zonguldak B. Ecevit University, TR)

Public Economics/Kamu Ekonomisi

Prof. Dr. Alaeddin Yalçınkaya (Marmara University, TR)

Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University, UK)

Dr. İmran Demir (Marmara University, TR)

International Relations/Uluslararası İlişkiler

Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)

Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University, TR)

Prof. Dr. Adem Esen (İstanbul University, TR)

Strategic Public Management/Stratejik Kamu Yönetimi

Editor/Editör

Prof. Dr. Yüksel Demirkaya

Editor Asistants/Editör Asistanları

Adem Sarıca, Murat Tüysüz



Yayıncı / Publisher

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Editör / Editor

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara University, Istanbul)

Uluslararası Bilimsel Danışma Kurulu / International Scientific Advisory Board

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, BE)
Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)
Prof. Dr. Constantin M. Profiroiu (Bucharest Un., RO)
Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)
Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)
Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)
Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)
Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University)
Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

Bilim Kurulu / Scientific Board

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)
Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)
Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)
Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)
Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University)
Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE)
Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)
Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)
Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)
Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)
Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)
Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)
Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Adem Esen (İstanbul University)
Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)
Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet Un.)
Prof. Dr. Mustafa T. Karayigit (Marmara Un.)
Assoc. Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Un.)
Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)
Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)
Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)
Prof. Dr. Sadık Ünay (İstanbul University)
Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)
Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)
Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik Un.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (M. Akif Ersoy Un.)
Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)
Assoc. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy Un.)
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Firat University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocaoğlu (Ahi Evran University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Fidan (Ordu University)
Asst. Prof. Dr. Sezai Öztop (Mehmet Akif Ersoy University)



Strategic Public Management Journal (SPMJ) is an internationally reviewed (double-blind method), open-accessed, online journal that represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Journal is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ does not charge any fee to process or publish the articles. SPMJ does not pay any fee to the authors for their articles.

Strategic Public Management Journal (SPMJ), kamu yönetimi ve stratejik yönetim alanındaki bilimsel çalışmalarını desteklemeyi hedefleyen, uluslararası bir grup tarafından başlatılan kolektif bir çabayı temsil eden uluslararası hakemli (çift-kör hakemli) ve açık erişimli bilimsel bir dergidir. SPMJ, demokrasiye geçiş süreçleri, kamu yönetimi reformları, stratejik kamu yönetimi uygulamaları ve yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı analizi için sağlam bir kaynak olma hedefiyle yola çıkmıştır.

Dergideki makalelerin kapsadığı genel konu başlığı, yönetim bilimleridir. Çağdaş interdisipliner yaklaşımın sonucu olarak, makaleler kamu yönetimi, stratejik yönetim, kamu politikası, idare hukuku, kamu politikası analizi, bölgesel kalkınma, toplumsal gelişme, kamu maliyesi, kentsel planlama, program değerlendirme, etik, karşılaştırmalı idari sistemler gibi kamu yönetimindeki spesifik konuları kapsamaktadır. Kapsama alınan konu başlıkları itibariyle SPMJ, kamu yönetimi alanındaki diğer uluslararası dergilerce izlenen genel eğilimleri de dikkate almaktadır.

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark (www.dergipark.gov.tr/spmj) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academic Resource Index (Research Bib).



CONTENTS

<i>Article</i>	<i>Pages</i>
Yerel Yönetimlerde Normsal Kayıtsızlık DOI: 10.25069/spmj.908141 <i>Legal Unresponsiveness in Local Governments</i> Orhan Veli ALICI	1-9
Stratejik Plan, Bireysel Performans Değerlendirmesi İlişkisine Dair Algı Hakkında Bir Araştırma DOI: 10.25069/spmj.857326 <i>A Survey About Perception Related to Strategic Plan and Individual Performance Appraisal Relation</i> M. Serdar ERBAŞ	10-34
Yerel Yönetim Diplomasisi Özelinde Kardeş Şehir Uygulamasıyla İstanbul Örneği DOI: 10.25069/spmj.901822 <i>Town Twinning Implementation of Local Government Diplomacy Particular to Istanbul</i> İskender GÜNEŞ Erdem EREN	35-59
Yerel Yönetimlerde Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları DOI: 10.25069/spmj.810430 <i>Fiscal Discipline and Fiscal Rule Practices in Local Governments</i> Mehtap KARAYAZI	60-77
Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kampüs Yerleşkesi Kıyı Alanında Peyzaj Planlama Örneği DOI: 10.25069/spmj.811515 <i>Van Yüzüncü Yıl University Campus Landscape Planning in Case of Coastal Areas</i> Feran AŞUR Nursevil YUCA	78-89



Yerel Yönetimlerde Normsal Kayıtsızlık Legal Unresponsiveness in Local Governments

Orhan Veli ALICI ¹

Strategic Public Management Journal
Volume 7, Issue 13, pp. 01-09
May 2021
DOI: 10.25069/spmj.908141
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 01.04.2021
Accepted: 07.05.2021
© The Author(s) 2021
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Türkiye'nin idari teşkilatına tarihsel anlamda bakıldığında Kamu Yönetiminin, sürekli olarak çeşitli paradigma değişiklikleri ile gerçekleşen sistem dönüşümlerine uğradığı görülmektedir. Söz konusu değişiklikler genel anlamda sistemin ana unsurlarını düzenlerken, üst normlarda yapılan değişikliklerin zamanla ikincil mevzuata tatbik edilmeye çalışıldığı da anlaşılmaktadır. Ancak bu süreçte meydana gelen açık ve bariz hukuki boşlukların doldurulmasında ve ikincil mevzuatın üst normla çelişen kısımlarının yenilenmesinde kayıtsız kalındığı da görülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerde rastlanılan bu kayıtsızlık hali neticesinde bazı yerel yönetim birimlerinin mevzuat düzenlemelerinde dikkate alınmaması veya gözden kaçırılması sonucunda anılan hukuki boşlukların ortaya çıktığı, ancak söz konusu hususların düzenlenmesinde gerekli hassasiyetin gösterilmediği de değerlendirilmektedir. Bu ve benzeri durumlar neticesinde de yerel yönetimler arasında önemli uygulama farklılıklarının yaşandığı görülmektedir. Bu makalede, tespit edilen çeşitli örneklerden hareketle yerel yönetimlerde normsal anlamda bir kayıtsızlığın varlığı incelenecek olup, söz konusu kayıtsızlığın yarattığı sakıncalara değinilecektir.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Paradigma, Normsal Kayıtsızlık.

Abstract

When looked at Turkey's administrative structure historically, it can be seen that public administration has been exposed to system transformation which occurred with varied paradigmatic alterations. While aforementioned alterations generally arranged the core elements of the system, it can be understood that amendments in superior norms are tried to adjust with secondary legislation over time. However open and obvious legal gaps and parts of secondary legislation which contradict with superior norms that emerged in this time have been remained unresponsive in the transformation process. It is also evaluated that the legal gaps which have arisen as a result of this unresponsiveness encountered in local governments and the unresponsiveness of some local government units in the legislative arrangements, but the necessary qualifications have not been shown in the regulation of these issues. In this article existence of legal unresponsiveness will be scrutinized moving from various cases and will be touching on drawbacks created by this unconcern as well. Keywords: Public Administration, Local Government, Paradigm, Legal Unresponsiveness.

¹ Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8670-3879.

GİRİŞ

Türkiye'nin gerek siyasal hayatında yaşanan değişiklikler gerek anayasal dönüşümler gerekse de bütün bu süreçlerin idari teşkilatta yarattığı yenilenme hareketleri zamana yaygın bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin içsel dinamiklerinde yaşanan bu gibi gelişmelerin yanı sıra, küreselleşme ve yerelleşme hareketleri çerçevesinde de kamu yönetimi paradigmalarında yaşanan farklılıklara bağlı olarak, idari teşkilatın ve onu işler hale getiren mevzuatın da sürekli bir değişime tabi tutulduğu görülmektedir. Bu çerçevede reelin sürekli ve dinamik bir şekilde değişmesine bağlı olarak normun da reele uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de de bu yöndeki reform ve dönüşüm çalışmaları akabinde normlar hiyerarşisinde üstten başlanılarak yaşanan değişikliklerin alt normlara doğru yansıtılması olağan bir hale gelmiştir.

Öte yandan olağanlaşan bu dönüşümlerin üst normlara tatbikinin zorunlu bir hal alması kaçınılmazken, alt normların üst normlara uygun hale getirilmesi ise genel olarak zamana bırakılmaktadır. Hatta bu sürecin giderek karmaşık bir hal alan idari teşkilata göre dizayn edilmesi kimi zaman işin içinden çıkılmaz bir hale gelmektedir. Özellikle son yıllarda merkezi idarede bakanlıkların birleştirilmesi, ayrılması ve kapatılması uygulamalarına bağlı olarak üst normda bir değişiklik olmamasına rağmen bakanlıklarca çıkarılan yönetmeliklerin, yeni bakanlıkların idari yapılanmasına göre yenilenmesinde kayıtsız kaldığı da görülmektedir.

Bu önemli husus dışında süregelen zaman içerisinde kimi düzenlemelerin bazı idareleri kapsamına rağmen bazı idareler özelinde bir düzenlemeye gidilmemesine bağlı olarak da zamana yaygın hukuki boşluklar yaratıldığı gözlemlenmiştir. Bu gibi durumlarda anılan idarelerin farklı uygulamalara gittikleri ve uygulama birliğinden uzaklaştıkları da tespit edilmiştir.

Merkezi idarede meydana gelen ve devlet tüzel kişiliği içerisinde fazlaca bir sorun teşkil etmeyen bu durum yerel yönetim birimlerinde de yaşanmakta, mevzuatta meydana gelen boşluklar ve belirsizlikler yerel yönetimler arasında farklı uygulamalara da sebebiyet vermekte, mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasında önemli gecikmelere ve farklılıklara da yol açmaktadır.

Bu makalede; anılan tespitlerden hareketle yerel yönetimlere dair mevzuatta açık ve bariz hukuki boşlukların ve ikincil mevzuatın üst normla çelişen kısımlarının yenilenmesinde kayıtsız kaldığına dair tespitlere gidilecek, bilhassa çeşitli yerel yönetim birimlerinin mevzuat düzenlemelerinde dikkate alınmaması veya gözden kaçırılması neticesinde ortaya çıkan hukuki boşlukların ve belirsizliklerin mahiyetine değinilecek, böylece yerel yönetimlerde normsal anlamda bir kayıtsızlığın varlığı incelenerek söz konusu kayıtsızlığın yarattığı sakıncalara değinilip çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

1. YEREL YÖNETİMLERDE YAŞANAN MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında meydana gelen reform çalışmaları neticesinde mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin belirli yönetsel yapılarla sunulması yoluna gidilmiştir. İstanbul Şehremaneti'nin kurulması akabinde yerel yönetimlerde bir model arayışı süreci başlamıştır. Bu kapsamda ilk belediye idaresi olan "İstanbul Şehremaneti" 1854 yılında çıkarılan bir Nizamname ile kurulmuştur. Akabinde de sadece İstanbul'da tatbik edilmek üzere 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu" yürürlüğe konulmuştur. İstanbul dışındaki vilayetlerde ise "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarılarak uygulanmaya başlanmıştır. Dönemin politik koşulları sebebiyle kısmen de olsa tatbik imkânı bulan bu düzenlemeler Cumhuriyetin ilanı akabinde tekrar

düzenlenmiştir. 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu ise yürürlükten kaldırıldığı 2005 yılına dek uygulama imkânı bulmuştur. Mezkûr 1580 sayılı Kanun büyük ölçüde, 1884 yılında Fransa’da kabul edilen ve hala yürürlükte olan “Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun”dan esinlenilerek hazırlanmıştır (Gözler, 2019; 20). Ayrıca 1982 Anayasasınının 127’nci maddesinde yer alan “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmüne istinaden, metropollerde iki kademeli büyükşehir yönetim modellerinin oluşturulması sürecine gidilmiştir. Böylece 1984 yılında 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu yasa da 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile mülga kılınmıştır. 2012 yılında kabul edilen ve önemli maddeleri 2014 yılında yapılan mahalli genel seçimlerle beraber yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayıları artırılarak hizmet sahaları il mülki sınırı haline getirilmiştir.

Hâlihazırda yürürlükte olan 2560, 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar üzerinde de zaman içinde yasa koyucu önemli değişikliklere gitmiştir. Ancak bu değişiklikler sırasında süregelen belirsizlikler ve mevzuat boşluklarının giderilmesi yerine var olan sistemin sorunları ile beraber yaygınlaştırılmaya gidildiği de gözlemlenmektedir. Aşağıdaki başlıklarda gerek kanunlar özelinde gerekse de ikincil mevzuat kapsamında süregelen hukuki boşluklar ile sistemsel dönüşümden kaynaklanan belirsizliklere değinilecektir.

2. KANUNLARDAN KAYNAKLANAN HUKUKİ SORUNLAR

2004 yılı itibarıyla uzun süredir yürürlükte olan Belediye ve Büyükşehir yönetimlerine dair kanunlar yeni kamu yönetimi paradigmaları nazara alınarak, “Yerel Yönetimler Reformu” adıyla da nitelendirilen bir değişime tabi tutulmuştur. Ancak büyükşehir belediyelerinde bulunan su ve kanalizasyon idarelerinin yönetimine dair 2560 sayılı Kanunda herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu sebeple hala 2560 sayılı Kanunda yer alan ve 1580 sayılı Kanuna yapılan atıflar sebebiyle uygulamada önemli belirsizlikler yaşanmakta, otuz adet su ve kanalizasyon idaresinde aynı konuda farklı uygulamalara gidildiği görülmektedir.

2560 sayılı Kanunun 5’inci maddesinde Genel Kurul’a dair hususlara değinilmiş olup, son fıkrada “*Genel Kurulun toplanma ve çalışma esaslarına ilişkin olarak bu Kanunda düzenlenmemiş hususlarda; 1580 sayılı Belediye Kanununun hükümleri uygulanır*” ibaresine yer verilmiştir. 1580 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde, belediye meclislerinin Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yılda üç kez toplanacağı, bu zamanlar dışında önemli ve acele işlerin vuku bulması halinde ise meclisin olağanüstü toplanabileceği hükme bağlanmıştı. Ancak 5393 sayılı Kanunda belediye meclisinin yılda bir ay tatil olmak üzere her ay toplanması, acil durumlarda ise bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere meclisin toplantıya çağrılabilmesi düzenlenmiştir. Hal böyle iken 2560 sayılı Kanun kapsamında su ve kanalizasyon idarelerinin genel kurulları hala yılda iki kez olmak üzere Kasım ve Mayıs aylarında toplanmakta, ancak olağanüstü durumlarda 1580 sayılı Kanuna yapılan atıf sebebiyle uygulamada önemli bir belirsizlik yaşanmaktadır. Kimi su ve kanalizasyon idareleri 1580 sayılı Kanunun yerini alan 5393 sayılı Kanuna göre yılda üç kez olağanüstü genel kurul yaparken, kimi idareler de genel kurul hüviyetindeki büyükşehir belediye meclisinin her ay toplanmasından ötürü acil işlerini bu toplantılarda görüşmektedir. Bu örnekten de hareketle 2560 sayılı Kanunun 5393 ve 5216 sayılı Kanunlara uyarlanmasının elzem hale geldiği görülmektedir.

Diğer taraftan 2560 sayılı Kanunun 25’inci maddesinde yağmur sularının kentsel alanda bertarafı ve uzaklaştırılması görevi kapsamında gerekli giderlerin ilgili belediyelerce karşılanması kaydıyla su ve kanalizasyon idarelerince mezkûr hizmetin ifa edileceği hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddede yer alan

“İlgili belediyeler” lafzından ilçe belediyelerinin mi, büyükşehir belediyelerinin mi, yoksa sorumluluk alanlarına göre her iki belediyenin mi anlaşılacağı konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Anılan konunun gerek vesayet makamınca gerekse de yargı erki ile Sayıştay Başkanlığınca farklı şekilde ele alındığı tespit edilmiştir (Alıcı ve Işıldaklı, 2020; 125-139).

Derelerin ıslahı konusunda da gerek yerel idareler gerekse de diğer kamu tüzel kişilikleri arasında bir görev çakışması bulunmaktadır. Derelerin ıslahı konusunda 5393 sayılı Kanunda belediyelere bir görev verilmezken 5216 sayılı Kanunda bu görev büyükşehir belediyelerine verilmiştir. 2560 sayılı Kanunda ise bu yönde bir görev tanımı bulunmamasına rağmen birçok su ve kanalizasyon idaresinin yağmur sularının uzaklaştırılması ile beraber derelerin ıslahı görevini de büyükşehir belediyeleri adına ifa ettiği görülmektedir. Diğer taraftan derelerin ıslahı görevi, taşkın suların yönetimi kapsamında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün de görevi olup; bu noktada bir yetki çakışmasının olduğu anlaşılmaktadır (Alıcı ve Işıldaklı, 2020; 129-133).

5393, 5216 ve 2560 sayılı Kanunlardan kaynaklanan sorunların yukarıda yer alan tespitlerle sınırlı olmadığı açıktır. Gerek yargı erkine intikal eden idareler arası sorunlardan kaynaklı davalar gerekse de idari vesayet makamına gönderilen görüş talepleri esasında hukuki boşlukları ve belirsizlikleri işaret etmektedir. Özellikle vesayet makamına iletilen bu hususların görüşler vasıtasıyla veya yargıya intikal eden olaylar özelinde verilen içtihatlarla giderilmesi yerine sorunlu addedilen konuların yetkili mercilerce tekrar düzenlenmesinin hukuk güvenliği ve hukuki belirlilik ile idari istikrar ilkeleri açısından önem taşıdığı açıktır.

Bu tespitlerin dışında dikkat çeken bir diğer husus ise görev, yetki ve sorumlulukları artırılan belediyelerin öz gelirleri açısından bir iyileştirmeye gidilmemiş olmasıdır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hala yürürlükte olup, belediyelere ait kimi öz gelirlerin uygulama kabiliyetini yitirdiği anlaşılmaktadır (Alıcı, 2017; 120). Bu bakımdan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun da gelişen teknoloji ve değişen yaşam koşullarına göre belediyelerin öz gelirlerini artıracak şekilde yeniden düzenlenmesinde yarar görülmektedir.

3. İKİNCİL MEVZUATTAN KAYNAKLANAN HUKUKİ SORUNLAR

Belediyeler ve bağlı idarelerin mevzuatında yer alan belirsizlikler veya hukuki boşluklar dışında üst norma dayalı olarak yürürlüğe konulan ikincil mevzuat özelinde de süregelen zaman içerisinde önemli noksanlıkların ve çelişkilerin olduğu görülmektedir. Bu kapsamda vesayet makamlarına da intikal eden kimi tespitler ışığında ikincil mevzuattaki belirsizliklerin uygulamada önemli sorunlara ve farklı uygulamalara yol açtığı anlaşılmaktadır.

Örnek vermek gerekirse; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında düzenlenen yol, içme suyu ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları özelinde 1981 yılında yapıların emlak değerinin %1'lik kısmı kadar bir oran tespit edilmiştir. Bu kanuni düzenleme akabinde de harcamalara katılma paylarına dair usul ve esasların bir yönetmelikle belirleneceği hükmü nedeniyle aynı yıl içerisinde “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu yönetmelikte de anılan oran %1 olarak belirlenmiştir. Akabinde ise 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda öngörülen %1'lik oran %2'ye çıkarılmıştır. Ancak 1985 yılından bugüne dek üst norma aykırı olan yönetmeliğin 16'ncı maddesinde yer alan %1'lik oran %2 olarak değiştirilmemiştir. Bu konuda su ve kanalizasyon idarelerinde Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin incelenmesi neticesinde, kimi idarelerin harcamalara katılma paylarını yönetmelik hükümlerine kimi idarelerin de kanun hükmüne istinaden tahsil ettiği

tespit edilmiştir (Alıcı, 2019; 55-58). 1985'ten 2021 yılına dek devam eden normalsal çelişki 14/4/2021 tarih ve 31454 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan değişiklik ile giderilmiştir.

Yerel yönetimlerde çalışan memurları da kapsayan 24 Ekim 1982 tarih ve 17848 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik”, oldukça ayrıntılı bir şekilde bütün idareler nazara alınarak disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden teşekkül ettirileceğini düzenlemektedir. Ancak mezkûr yönetmelik kapsamında büyükşehir belediyelerine bağlı olan su ve kanalizasyon idareleri ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de bulunan ulaşım otoritelerinin (İETT-EGO-ESHOT) disiplin ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden oluşacağı hususu düzenlenmemiştir. Söz konusu 33 idare özelinde yapılan incelemede bu idarelerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarını belirlemede eşgüdümünden uzak bir uygulamaya gidildiği, kurulların oldukça farklı bir şekilde teşekkül ettirildiği tespit edilmiştir (Alıcı, 2017; 136-144). Anılan yönetmelikte zaman içerisinde esaslı tadilatlarla gidilmiştir. Özellikle 2015 ve 2016 yıllarında gerçekleştirilen dört farklı değişiklikte bağlı idareler özelinde herhangi bir düzenlemeye de gidilmemiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürürlüğe konulan 2015/1 nolu Genelge ile “Disiplin Amirleri Tip Yönetmelik Taslağı” bütün yerel yönetim birimlerine iletilmiştir. Söz konusu taslakta da bağlı idareler ile ilgili kısımda bu idarelerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarının “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik” hükümlerine istinaden teşekkül ettirileceği hususuna yer verilmiştir. Ancak anılan yönetmelikte bağlı idareler özelinde bir düzenleme bulunmadığı ya fark edilmemiş ya da bu husus dikkate alınmamıştır.

Yine mezkûr yönetmelik özelinde hala yüksek disiplin kurulunun büyükşehir belediyelerinde encümen, diğer belediyelerde de İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulunun bu görevi ifa edeceği hükmü yer almaktadır. Ancak 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu İle İl Yatırım Ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”a 2018 yılında Ek Madde 5 eklenmiş ve İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu’nun görevleri kapsamında mahalli idareler de dâhil olmak üzere Devlet memurluğundan çıkarma cezası vermek yetkisi eklenmiştir. Bu çerçevede yukarıda zikredilen yönetmeliğin büyükşehir belediyeleri özelindeki encümene verilen yüksek disiplin kurulu olma vasfı anılan kanuni düzenleme ile sona ermesine rağmen gerek ana yönetmelikte gerekse de büyükşehir belediyelerinin disiplin yönetmeliklerinde 2018’den bugüne dek bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı, Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelikte geçen “Ancak, büyük şehir belediye başkanlıklarında bu kurullar büyük şehir belediye encümeninden teşekkül eder.” hükmünün yürürlükten kaldırılması yönünde bir girişimde bulunmak yerine büyükşehir belediyelerine 27 Ekim 2020 tarih ve E.15851 sayılı bir yazı yazarak yönetmelikteki hükmün uygulama imkânı kalmadığından hareketle 2018 yılında gerçekleşen 3152 sayılı Kanundaki değişikliği büyükşehir belediyelerine bildirmekle yetinmiştir.

Bu açıklamalar da nazara alındığında İçişleri Bakanlığını bu yönde bir yazı yazmaya sevk eden saikin esasında büyükşehir belediyelerinin söz konusu düzenlemeden haberdar olmaması ve 2018 yılı itibarıyla memuriyetten çıkarma cezasını kendi encümenleri vasıtasıyla görüşerek karara bağlamaları olduğu değerlendirilmektedir.

İkincil mevzuat özelinde yer verilen yukarıdaki iki örnekten hareketle alt normların kanuni dayanaklarına aykırı olması nedeniyle uygulamada farklılıklara rastlanılmaktadır. Bu sebeple özellikle vesayet makamının ülke genelinde yerel yönetimlerdeki iş ve işlemlerin eşgüdüm dahilinde yürütülmesi için mevzuatın yenilenmesi ve güncel mahiyette tutulması için azami özen göstermesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yerel yönetim birimleri tarafından gerek İçişleri Bakanlığına gerekse de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına intikal eden

görüş taleplerine konu hususların mevzuat değişikliğini gerektirmesi halinde bu konuda gerekli adımların ivedilikle atılmasında fayda bulunduğu aşikârdır.

Öte yandan vesayet makamlarının yönetmelikler özelinde yapmış oldukları düzenlemeler akabinde ortaya çıkan belirsizlik ve tereddütlerde de “yetkide ve usulde paralellik” ilkesi gereği mezkûr normun yenilenmesi veya belirsizliğin giderilmesi noktasında bir düzenlemeye gitmek yerine, genelgeler suretiyle var olan sakıncaları bertaraf etme yolunu tercih ettiği de görülmektedir. Örnek vermek gerekirse 2006 yılında yürürlüğe giren “Büyükşehir Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği”nde 24 Aralık 2020 tarihinde bir değişikliğe gidilmiş ve metropollerde altyapı konusunda koordinasyon görevini yürüten büyükşehir belediyelerinin yetkilerinde bir kısıtlamaya gidilmiştir. Böylece ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde altyapı konusunda yapılacak olan çalışmalara dair izin ve kazı ruhsatı verme yetkisi büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Ancak söz konusu yatırımların bütünlük arz etmesi, büyük oranda hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarını kapsayacak şekilde altyapı çalışmalarının yapılması neticesinde uygulamada önemli sorunlar yaşanmıştır. Hatta içme suyu, kanalizasyon, yağmur suları, telekomünikasyon, elektrik gibi tek bir yatırımın büyükşehir belediyesinin yanı sıra aynı anda birçok ilçe belediyesinin sınırında gerçekleşmesi neticesinde ilgili kurum ve kuruluşların kimlerden izin alacağı, kazı ruhsat bedelini nereye yatıracağı, herhangi bir ilçe belediyesinin izni geç vermesi durumunda ne olacağı hususlarında kısa sürede yaşanan sorunlar vesayet makamına yansıtılmıştır. Yerel hizmetleri önemli ölçüde etkileyen, hatta durduracak aşamaya gelen yönetmelik değişikliği sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı anılan yönetmeliği eski haline getirmek veya tereddüde düşülen hususları daha sarıh bir şekilde yönetmelik düzeyinde düzenlemek yerine bir genelge marifetiyle var olan sorunu çözme yoluna gitmiştir. “Altyapı Kazı İzni ve Harcı” konulu 26 Mart 2021 tarih ve 2021/4 sayılı Genelge ile bir ilçe belediyesi sorumluluk alanında başlayıp başka bir ilçe belediyesi veya büyükşehir belediyesinin sorumluluğundaki yerlerden geçen veya buralarda sonlanan, başka bir deyişle birden çok belediye sınırlarında gerçekleşen yerlerde altyapı ile ilgili izin ve ruhsat verme yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Bu örnekten de anlaşılacağı üzere ikincil mevzuattan kaynaklanan sorunların çözülmesinde söz konusu normun değiştirilmesi yerine daha alt düzeyde bir norm veya düzenleme ile var olan sorunların giderilmesi yoluna gidildiği anlaşılmaktadır.

4. YEREL YÖNETİMLERE DAİR MEVZUATIN DÜZENLENMESİNDE YAŞANAN KAYITSIZLIK

Subsidiarite ilkesi gereği mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin görülmesinde aktif bir rol üstlenen yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunabilmesi için faaliyetlerinin dayanakları olan mevzuatın güncel ve dinamik bir mahiyette olması gerekmektedir. Anılan yasal dayanaklar kapsamında ortaya çıkan belirsizlikler ve hukuki boşlukların ülke genelinde yerel hizmetlerin sunulmasında gecikmelere ve farklı uygulamalara sebebiyet vereceği de açıktır. Bu sebeple yerel yönetimler özelinde gerçekleşen her mevzuat değişikliğinin normlar hiyerarşisi dahilinde seri ve uyumlu bir şekilde alt normlara da tatbik edilmesi önem taşımaktadır. Aksi halde alt normla üst normun çelişmesi halinde ülke genelinde yerel yönetim birimlerinde farklı uygulamaların ortaya çıkacağı açıktır.

Makale kapsamında önceki başlıklarda değinilen söz konusu örnekler de nazara alındığında hâlihazırda gerek özel kanunlarda gerekse de ikincil mevzuatta önemli boşluklar ve aykırılıkların yer aldığı tespit edilmiştir. Anılan aykırılık ve hukuki boşlukların vesayet makamınca fark edilmesine rağmen zaman içerisinde bu hususları giderici bir aksiyon alınmaması da yerel yönetimlerin mevzuatının güncellenmesinde bir kayıtsızlığa düşüldüğünü ortaya koymaktadır. Örneğin 1985 yılından beri harcamalara katılma payı konusunda

yönetmelikte yer alan ve dayanağı olan kanundaki orana aykırılık teşkil eden düzenlemenin mevzuatımızda 2021 yılına dek yer edinmesi kayda değer bir örnektir. Yine bağlı idarelerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden oluşması gerektiği yönündeki temel yönetmelikte 1982 yılından bugüne değin bir düzenlemeye gidilmemiş olması da bir başka örnektir. Bu ve benzeri hususlar uygulamada önemli farklılıklara yol açabilmektedir. Öte yandan idareler nezdinde ortaya çıkan tereddütler vesayet makamına görüş istemi şeklinde iletilmekte, idare âleminde vuku bulan belirsizlik ve aykırılıklar sadece görüş verme şeklinde bir uygulama ile çözülmekte, vesayet makamının kanaatine dayanan görüşler sadece istemde bulunan idareye gönderilmektedir. Diğer taraftan bazen de herhangi bir normdan kaynaklanan belirsizlik ve boşluklar ise yetkide ve usulde paralellik ilkesine aykırı olarak daha alt düzeyde bir normla giderilmektedir.

Bütün bu hususlar muvacehesinde yerel yönetimler mevzuatı kapsamında süregelen boşlukların ve aykırılıkların giderilmesinde kayda değer bir kayıtsızlığın yaşandığı, vesayet makamının söz konusu kayıtsızlığa büyük ölçüde vakıf olduğu, makale kapsamında yer verilen konularla beraber görüşlerle bu makama intikal ettirilen hususlarda düzenlemeye gidilmediği görülmektedir. Anılan mevcut durumun esasında normalsal bir kayıtsızlığa dönüştüğü, bu yönde tecelli eden kayıtsızlığın ortadan kalkması halinde normalsal anlamda yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve verimli faaliyetlerde bulunabileceği, böylece ülke genelinde kayda değer bir eşgüdümün sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Uzun yıllar yürürlükte kalan yerel yönetimlere dair mevzuat, kamu yönetiminde yaşanan sistem ve yöntem değişiklikleri ile beraber reform adı altında önemli bir dönüşüme tabi tutulmuştur. 2004 yılında başlayan bu süreç sadece büyükşehir belediyeleri ile belediyeleri kapsamına rağmen su ve kanalizasyon idareleri ile diğer bağlı idare konumundaki ulaşım otoritelerini kapsamamıştır. Söz konusu idarelerin mevzuatının eski Belediye Kanunu'na yaptığı atıfların tatbiki neticesinde ise önemli belirsizlikler tecelli etmiştir. Buna bağlı olarak da özellikle su ve kanalizasyon idarelerinde uygulanan 2560 sayılı Kanunun da 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar gibi güncellenmesi gereği doğmuştur. Yine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun da bu reform sürecinde yer almaması nedeniyle reformun mali yönü öz gelirler konusunda mali özerkliğe evrilememiştir.

Hâlihazırda bu şekilde gerçekleşen kanuni düzenlemeler neticesinde eski ve yeni kanunların birbirine yapmış oldukları atıflar sebebiyle birtakım sorunlara rastlanılmıştır. Diğer taraftan söz konusu kanunlar kapsamında yer alan kimi ibareler de süregelen zaman içerisinde belirsizliklere ve uygulama farklılıklarına da yol açmıştır.

İkincil mevzuat açısından da gerek üst norma aykırılık gerekse de kimi yerel idareler özelinde yaşanan düzenleme noksanlıkları vesayet makamının da bilgisi dâhilinde devam edegelmiştir. Bütün bu tespitlerden hareketle yerel yönetim birimleri ve merkezi idare arasında yaşanan görev çakışmaları ile yetki belirsizliklerinin yaşanmaya devam ettiği, buna bağlı olarak da mahalli müşterek hizmetlerin yerine getirilmesinde bir kayıtsızlığa veya idareler arasında yetki sorununa sebebiyet verildiği görülmektedir. Öte yandan kimi normlardan kaynaklanan belirsizlik ve noksanlıklar halinde ise aynı düzeyde bir değişikliğe gitmek yerine daha alt düzeyde bir normla üst düzeydeki normdan kaynaklanan belirsizliklerin giderilmesi yoluna da gidildiği tespit edilmiştir.

Gerek kanunlardan gerekse de ikincil mevzuattan kaynaklanan konularda yargı erkine intikal eden davalar ile idari vesayet makamına gönderilen görüş talepleri esasında hukuki boşluklara ve aykırılıklara işaret etmektedir. Bilhassa vesayet makamına iletilen bu konuların görüşler vasıtasıyla, yargıya intikal eden olayların da

içtihatlarla giderilmesi yerine anılan hususlar kapsamında hukuki belirlilik ve idari istikrar ilkeleri açısından tartışmaya mahal vermeyecek ölçüde yasal düzenlemelere gidilmesi daha yararlı olacaktır. Aksi halde süregelen bu durum çalışma kapsamında verilen örneklerde olduğu gibi yerel yönetimlerin mevzuatına yönelik normsal kayıtsızlığı idame ettirecektir.

Yapılan tespitlerden hareketle 5216 ve 5393 sayılı Kanunların temel felsefesi ve sistematığı de nazara alınarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2560 sayılı İSKİ Kanunu ile İETT, EGO ve ESHOT'a özgü mevzuatın görev çakışmaları ile hukuki boşlukları giderecek şekilde güncellenmesi, ikincil mevzuat kapsamındaki aykırılıklarla belirsizliklerin de bu düzenlemelerle özdeş bir şekilde tadilata tabi tutulması gerekmektedir. Bu yöndeki girişim yerel yönetimlerin mevzuatı özelinde süregelen normsal kayıtsızlığı ortadan kaldıracak, buna bağlı olarak da mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasında ülke genelinde bir eşgüdüm de sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- 1580 Sayılı Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 1471, 14.04.1930.
- 2015/1 Sayılı Disiplin Amirleri Tip Yönetmelik Taslağı konulu İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi, 12.01.2015.
- 2021/4 Sayılı Altyapı Kazı İzni ve Harcı konulu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Genelgesi, 26.03.2021.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, *Resmî Gazete*, 17354, 29.05.1981.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, *Resmî Gazete*, 17435, 21.08.1981.
- 2560 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17523, 23.11.1981.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18453, 9.07.1984.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu İle İl Yatırım Ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18675, 23.02.1985.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, *Resmî Gazete*, 25531, 23.07.2004.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 25874, 13.07.2005.
- Alıcı, Orhan Veli (2017), "Büyükşehir Bağlı Kuruluşlarında Disiplin Kurulları İle Yüksek Disiplin Kurullarının Analizi Ve Bir Model Önerisi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 107, s. 129-151.
- Alıcı, Orhan Veli (2017), "Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 26 Sayı 4, s. 103-123.
- Alıcı, Orhan Veli (2019), "Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Harcamalara Katılma Paylarının Hesaplanmasına Dair Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 91, Sayı 489, s. 43-66.



Alıcı, Orhan Veli ve Işıldaklı, Başak (2020), “Büyükşehir Belediyelerinde Yağmur Sularının Uzaklaştırılması Görevi”, *Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives*, 8 (2), s. 125–139.

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik, *Resmi Gazete*, 17848, 24.12.1982.

Gözler, Kemal (2019), “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.1-24.

Mahalli İdarelerde Yüksek Disiplin Kurulu” konulu İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü yazısı, E.15851, 27.10.2020.



Stratejik Plan, Bireysel Performans Değerlendirmesi İlişkinine Dair Algı Hakkında Bir Araştırma¹

A Survey About Perception Related to Strategic Plan and Individual Performance Appraisal Relation

M. Serdar ERBAŞ²

Strategic Public Management Journal
Volume 7, Issue 13, pp. 10-34
May 2021
DOI: 10.25069/spmj.857326
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 09.01.2021
Accepted: 07.05.2021
© The Author(s) 2021
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Kamu kurumlarının ve genel olarak Devletin başarılı olabilmesi, kalkınma planı, orta vadeli program gibi üst politika belgelerinin kurumların stratejik plan ve eylem planlarına aktarılması ve bu planların etkin olarak uygulanabilmesine bağlıdır. Kamu kurumlarının stratejik planlarında ve daha üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşabilmeleri, başarılı olabilmeleri de kurumsal performansın ve kamu görevlilerinin bireysel performanslarının belli bir düzeyde olmasını gerektirmektedir. Bu çalışmada, stratejik plan uygulaması ile kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesini sağlayacak bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemi kurulmasına dair Sağlık Bakanlığı çalışanlarının algısının anlaşılması amaçlanmış, anket yöntemi ile literatür araştırması yöntemleri kullanılmıştır. Kamu kurumlarında stratejik planların uygulanabilmesi ile kamu görevlilerinin bireysel performansları ve performans değerlendirmesi arasında önemli bir ilişki olduğu söylenebilir. Anket araştırması sonuçlarına göre, stratejik plan hakkında bilgi sahibi olan Sağlık Bakanlığı çalışanlarının, bireysel performans değerlendirmesi ile ilgili daha pozitif bir yaklaşım gösterdikleri sonucuna ulaşılmıştır. Katılımcı yöntemlerle profesyonelce stratejik planlar hazırlanması ve bu planların nitelikli kamu görevlileri ile uygulanması, nitelikli çalışanların performanslarının yüksek tutulabilmesi için bireysel performans değerlendirme yapılmasının, kamu yönetiminin etkinliğini artırmada, küreselleşen, rekabet odaklı dünyada ülkemizin rekabet gücünün artırılmasında etkili araçlar olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Bakanlığı, Stratejik Plan, Bireysel Performans Yönetimi, Bireysel Performans Değerlendirmesi.

Abstract

Achievement of governmental organisations and state in general depends on high level policy documents like development plans and medium run programmes to be transmitted to organisations' strategic plans and action

¹ Bu çalışmada, Dr. M. Serdar ERBAŞ tarafından hazırlanan YÖK Tez Veri Tabanında 587348 no ile kayıtlı "Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Yönetimi ve Değerlendirme Sistemi: Kamu Çalışanları ile Yapılan Bir Araştırma" konulu Doktora Tezinden yararlanılmıştır. Anket araştırması için Üniversiteden 27/08/2018 tarihli ve 2008/11 sayılı Etik Kurulu Kararı alınmış, Sağlık Bakanlığından 15/09/2018 tarihli araştırma izni alınmıştır.

² Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.eras@saglik.gov.tr, ORCID ID: 0000-0002-2865-0166

plans and their effective implementation. Governmental organisations' and public officials' performance is needed to be at a certain level to be successful and to reach aims and objectives determined in strategic plans and high level policy documents. In this article, it was aimed to understand perceptions of Ministry of Health public officers about strategic plan implementation and formation of an individual performance appraisal and management system which will provide public officials' performance to be assessed and questionnaire survey method and literature search method was used . It can be said that there is a strong relation between implementation of strategic plans and public officials' performance level and performance appraisal. It was concluded from questionnaire survey that public officers in ministry of health who have information about strategic plan have more positive approach towards individual performance appraisal. It was concluded that preparing strategic plans with participative methods and implementing them with highly skilled public officials, appraising skilled public officials' performance to keep up their performance level high, are efficient instruments to increase efficiency of public administration and state's competition power in today's competition based world.

Key Words: Ministry of Health, Strategic Plan, Individual Performance Management, Individual Performance Appraisal.

GİRİŞ

Kamu kurum ve kuruluşlarının karar alma ve uygulama süreçlerinde, kalkınma planı ve orta vadeli program gibi üst politika belgeleri de dikkate alınarak stratejik plan hazırlanması ve uygulanması başarı için çok önemlidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu politikalarını oluştururken ve karar alırken stratejik planlamanın sağladığı sistem, yaklaşım ve yöntemden faydalanmaları; amaçlara zamanında ve gerektiği şekilde ulaşmak için gereklidir. Kamu ya da özel sektör kuruluşlarında amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ile bu amaç ve hedeflere ulaşmak için gerekli proje ve planlarının ve bütçelerinin, başarı ve performans göstergelerinin belirlenmesi ve kurumun amaçlara ulaşmadaki başarısının ölçümü ve izlenmesi süreçleri önem taşımaktadır.

Değişmekte zorlanan bürokratik kamu yönetimi yerine daha esnek ve yüksek performans odaklı bir kamu yönetiminin nasıl oluşturulabileceği konusu önemli bir gündem maddesidir. Kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesi konusu bu noktada öne çıkmaktadır. Zira kamu yönetimi sisteminin temelini kamu kurumları ve kamu çalışanları oluşturur. Kamu görevlilerinin performansları yeterli düzeyde oldukça kamu kurumlarının ve bir bütün olarak kamu yönetiminin amaçlarına zamanında ulaşması yani başarılı olabilmesi mümkün olacaktır.

Kamu kurumlarında da stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada ve verilen görevlerin yerine getirilmesinde kamu kurumlarının ve çalışanlarının kurumsal ve bireysel performansın değerlendirilmesi ve yönetilmesi gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Zira kalkınma planları ve orta vadeli programlar ile çizilen genel çerçeve kamu kurumlarının stratejik planları ile hayata geçirilmekte ve tüm ülkenin amaç ve hedeflerine ulaşması için kamu kurum ve kuruluşları kendi üzerlerine düşen görevleri yerine getirmek için stratejik planlarını hazırlayıp uygulamaktadırlar. Ülkenin bir bütün olarak amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi kamu kurumları ve çalışanlarının bu görev ve amaçları yerine getirebilecek kapasite ve performansa sahip olmaları ile mümkün olabilecektir. Türkiye'de Sayıştay tarafından kamu kurumlarının stratejik planları, faaliyet raporları ve performans programları esas alınarak kurumsal performans değerlendirmeleri yapılmaktadır. 657

sayılı Yasada yapılan değişiklik ile memurlar için sicil raporları uygulamasının kaldırılması ile kamu görevlilerinin bireysel performans ve yetkinliklerinin değerlendirilmesine dair mevcut tek genel uygulama ortadan kaldırılmış olup kamu görevlilerine yönelik bireysel performans sistemi kurulması ve performans değerlendirmesi yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Performans değerlendirmesi” başlıklı 374. Maddesinde, “*Bakanlık ve bağlı kuruluşlarında; bakan; bakan yardımcısının, bakan yardımcıları, kurum başkanları, müstakil birim amirleri ve il müdürlerinin, başkan ve genel müdür; başkan yardımcısı, genel müdür yardımcısı, genel sekreter ve halk sağlığı müdürünün, diğer yöneticiler; hiyerarşik olarak kendilerine bağlı bir alt kademedeki personelin performanslarını, verilen görevlere ve belirlenen hedeflere göre değerlendirir. Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları 5018 sayılı Kanuna uygun olarak oluşturulur ve ilgili kurumlara iletilir.*” denilerek kamu sağlık kuruluşlarında bireysel performans değerlendirmesi yasa hükmünde yönetsel düzenlemeye konu olmuştur (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 372 ve 374. Madde).

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve kamu iktisadi teşebbüslerinde (KİT) bazı örnek bireysel performans değerlendirme uygulamaları yapılmıştır. Yine Sağlık Bakanlığının hastanelerde çalışan kamu çalışanlarına yönelik ücretlendirme ile bağlantılı performans değerlendirme/ölçüm sistemi gibi bazı uygulamalar hayata geçirilmiş ise de bütün kamu kesimini kapsayan bir bireysel performans değerlendirme sistemi henüz uygulamaya konmamıştır. Bireysel performans değerlendirme yapılmaksızın sadece kurum düzeyinde performans değerlendirilmesi yapılarak genel performans çıktılarına bakılması, sonuçlara katkısı olmayan, hatta performansı düşüren çalışanların da ödüllendirilmesine neden olabilir. Bu durum, kurumun performansına katkısı az olan ya da hiç katkısı olmayan çalışana göre daha çok çalışan özverili personelin iş tatminini, motivasyonunu, kuruma bağlılığını ve iş performansını düşürebilir. Bu noktada çalışanların bireysel performanslarının yüksek olmasının kurum performansını olumlu etkileyeceği, kurumun amaç ve hedeflerine zamanında ve gerektiği şekilde ulaşmasına ve stratejik planların etkin şekilde uygulanmasına yardım edeceği muhakkaktır. Bu nedenle kamu kurumlarında da bireysel performans yönetim sistemi ve değerlendirmesinin hak ettiği yeri alabilmesi tüm ülkenin ve kamu yönetiminin gelişimi ve geleceği açısından hayati önemdedir.

Bu makalede, stratejik plan uygulaması ile kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesini sağlayacak bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemi kurulmasına dair Sağlık Bakanlığı çalışanlarının algısının anlaşılması amaçlanmış, anket yöntemi ile literatür araştırması yöntemleri kullanılmıştır. Stratejik planlama ve bireysel performans değerlendirme kavramsal olarak değerlendirilmiş, yasal ve yönetsel düzenlemeler ele alınmış ve araştırma sonuçları gösterilmiştir.

1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

Ülkemizde kamu yönetiminde stratejik planlama uygulaması açısından, 5018 sayılı Yasa ile başlamıştır. Bu kapsamda stratejik plan kavramı, strateji geliştirme birimleri, faaliyet raporu ve performans programı hazırlanması ile düzenlemeler önem taşımaktadır.

1.1.Stratejik Plan Kavramı ve Stratejik Planlama

Strateji kelimesinin etimolojik kökeni, Eski Yunancaya dayanmaktadır. Strateji, eski Yunanca “stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Kelimenin etimolojik yönden Latince, “stratum” kelimesinden türediğini ifade edenler de vardır. Latince “stratum”; “yol, çizgi,

nehir yatağı” anlamlarına gelmektedir. Strateji kelimesinin sözlük anlamı ise, bir amaca ulaşmak için faaliyet ve davranışlarda yeknesaklığı sağlama ve düzenleme, olarak ifade edilmektedir (Aktan, 2006:1).

Stratejik yönetim süreci, beş aşamadan oluşmaktadır. Bunlar, planlama, organize etme, yürütme, eşgüdüm sağlama ve kontrol unsurlarıdır. Bu anlamda stratejik planlama, stratejik yönetimin önemli bir unsurudur. Stratejik planlama süreci ise, vizyon, misyon ve etik değerlerin belirlenmesi, kurum amaçlarının belirlenmesi, strateji oluşturma süreci ve uygulama sonuçlarının izlenmesi ile değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Misyon ifadesi, kurumun varlık nedenini, vizyon, geleceğe bakışı gösterirken amaçlara ulaşılması için gerekli ilkeler ve ortak değerler de stratejik planda bulunur. Misyon, kurum açısından, “Niçin varız” sorusunun cevabıdır (Akgemci ve Güleş, 2010: 10-13).

Stratejik yönetim, öncelikle üst yönetimin sorumluluk yükünü azaltır. Üst yöneticiler karşılaşılan sorunları aşmak ve kime, hangi mal ve hizmetlerin sunulacağına dair stratejik kararlar almak durumundadırlar. Bu noktada stratejik plan yönetsel kararlara esas olması açısından önem taşımaktadır.

1.2. Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler

Türk kamu yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile “Stratejik Planlama” ve bununla bağlantılı olarak faaliyet raporu, performans programı, kurumsal mali durum ve beklentiler raporu hazırlanması uygulaması başlamıştır. Stratejik planlar, kamu kurum ve kuruluşunun amaç ve hedefleri ile bunlara ulaşmak için gerekli faaliyet, proje ve planları, performans göstergelerini, kilit başarı göstergelerini içermekte, hem kurumsal hem de bireysel performansın ölçümüne ilişkin hedef ve göstergeleri içermektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi ve özellikle mali yönetiminde yeniden yapılanma amacıyla, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konmuştur. Dünyada yaygınlaşan kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik yönetim, vizyon yönetimi gibi uygulamalar ülkemizde de yaygınlaşmış bunda Avrupa Birliği’nin (AB) de etkisi olmuştur (Özer, 2008: 513).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9. Maddesinde yer alan “*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... 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.*” hükmü ile stratejik plan, performans programı hazırlanması görev ve sorumluluğu yönetime verilmiştir.

Bu şekilde, 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine 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 uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlanması ve uygulanması başlamıştır. Kanunda, stratejik planlama performans esaslı bütçeleme ile bir arada ele alınmıştır. Kanuna göre, kamu kurumları bütçelerini stratejik planlarına, stratejik planlarında yer alan

misyon, vizyon stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacaklardır. Performans göstergeleri kamu kurumlarının bütçelerinde yer alacak ve performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konmuş sonrasında, 26/02/2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanunda, 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 mülga Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda, kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere mülga Devlet Planlama Teşkilatı tarafından “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmıştır. Halen 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde bu işlemler yürütülmektedir.

1.3. Strateji Geliştirme Birimleri (Mali Hizmetler Birimi)

5018 sayılı Kanun ile kamu kurumlarının stratejik yönetim ve planlama faaliyetlerini organize etmek üzere “strateji geliştirme birimleri” oluşturulmuştur. 5436 sayılı Kanunla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda önemli değişiklikler yapılarak, harcama öncesi ön mali kontrol yeniden düzenlenmiş ve mali hizmetler uzmanı kadroları oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kanunun 60. Maddesinde mali hizmetler birimine verilen görevler ile diğer bazı görevleri yürütmek üzere ‘strateji geliştirme birimleri’ başkanlık, daire başkanlığı veya müdürlük şeklinde oluşturulmuştur.

2005 yılında kabul edilen 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesi değiştirilmiş ve Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevlerin malî hizmetler birimi tarafından yürütüleceği belirtilmiştir;

- ✓ İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.
- ✓ İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- ✓ Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.
- ✓ Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak.
- ✓ İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.
- ✓ Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.
- ✓ Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.

- ✓ İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.
- ✓ İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.
- ✓ İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.
- ✓ Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.
- ✓ Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek.
- ✓ İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.
- ✓ Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

18/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazetede “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik ile strateji geliştirme birimlerinin görevleri; “stratejik yönetim ve planlama” başlığı altında; misyon belirleme, kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma, veri analizi ve araştırma, geliştirme; “performans ve kalite ölçütleri geliştirme”, “yönetim bilgi sistemi”, “malî hizmetler” başlıkları altında; bütçe ve performans programı, muhasebe, kesin hesap ve raporlama ve iç kontrol olarak sayılmıştır.

1.4. Faaliyet Raporu ve Performans Programı

Türk kamu mali yönetimi, AB mevzuatına uyum sürecinde mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları ile tanışmış ve böylece kamuoyunun bilgilendirilmesi bir kural haline gelmiştir. 5018 sayılı Kanunun 41. Maddesi ile kamuoyunu ve yasama organını yürütmenin faaliyetleri hakkında bilgilendirmek amacıyla yönetsel hesap verebilirlik çerçevesinde, idarelere stratejik plan ve performans programı ile faaliyet raporu hazırlanması görev ve sorumluluğunu getirmiştir (Benli, 2011: 70-72).

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 41. Maddesinde, “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.” hükmü bulunmaktadır. Bu kapsamda, 17.03.2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazetede “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun, “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9. Maddesinde bulunan “Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. ... Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” hükmü ile hem stratejik plan, hem performans programı hazırlanması görev ve sorumluluğu yönetime verilmiştir. Bu kapsamda 05.07.2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BİREYSEL PERFORMANS

Bireysel performansa ilişkin temel kavramlar, kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirmesini gerektiren sebepler ile zorlaştıran unsurlar birlikte değerlendirilmektedir.

2.1. Temel Kavramlar

Performans, çalışanın çalışmasının bir sonucu olarak çalışanın ya da ekibin, kurum ve birim amaçlarına nicelik ve nitelik olarak katkılarının toplamı olarak tanımlanabilmektedir. Başka bir ifadeyle performans, çalışanın işini ve görevlerini ne ölçüde başarıyla yaptığını belirtmekte; çaba, beceri, görev algılamaları gibi etkenlerden etkilenmektedir (Akyol, 2011: 83). Bir başka tanıma göre performans, belirlenen standartlara göre, bir işin yerine getirilme seviyesi veya çalışanın davranış biçimidir. Aynı okuldan mezun olan, aynı yaşta aynı zamanda aynı mesleğe atanan kişilerden birisi üst kademelere doğru yükselebilen bir diğeri yerinde kalabilmektedir. Bu farklılığın nedeni çoğunlukla kişinin performansıdır. Performans başarı ile eş anlamlıdır. Önceden belirlenmiş kişisel amaçlar olmadan başarılı olmak mümkün değildir (Bingöl, 2014: 367).

Bireysel Performans, kurumun amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanın sahip olduğu ve kullandığı yetkinlikler olarak tanımlanabilmektedir. Bu yetkinlikler, sadece işe yönelik değil işe yönelik olmayan görevleri, davranışları da içermektedir. Doğrudan işe yönelik olmayan yetkinlikler arasında, takım çalışması, müşteri odaklılık, istekli ve coşkulu olma, yardımseverlik, kurum kültürünü sahiplenme ve bireysel disiplin sayılabilir. Bireysel performansı oluşturan üç unsur ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- ✓ Odaklanma
- ✓ Yetkinlik
- ✓ Adanma (Barutçugil, 2015: 46-47).

Bireysel performans yönetimi, insan kaynakları yönetim sisteminin önemli bir aracıdır. Kurum çalışanlarının tümünü kapsar. Özetle çalışanların çalışma ve başarılarının yönetilip kontrol edilmesi olarak özetlenebilir (Göze, 2008: 35).

Bireysel performans değerlendirme, bir kurumda çalışanların belirlenen amaç ve hedeflere ne kadar etkili ve verimli bir şekilde ulaştıklarının ya da kendilerine verilen görevleri yerine getirmede başarı derecelerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Performansın düzeyinin belirlenebilmesi için yürütülen faaliyetlerin değerlendirilmesi gerekir. Performans değerlendirme, bireysel performans değerlendirme ve kurumsal performans değerlendirme olarak ikiye ayrılabilir. Literatürde daha sık karşılaşılan bireysel performans değerlendirmedir (Turhan, 2009: 76).

Performans ölçümü, yeni kamu yönetiminin bileşenlerinden biri olup kamu kurumlarına girdi/çıkıtı oranı hakkında fikir ve başarılarını sınaama imkanı vermektedir. Kamu politikalarının yapılış ve uygulama aşamalarında oldukça önemli bir boşluğu doldurma potansiyelini taşımaktadır. Temel mantık kamu yöneticilerinin vergi ödeyicilere yani halka hesap vermesi gerekliliğidir. Fazlaca entellektüel birikim gerektirmeyen rutin işlerde performansın ölçülmesi mümkündür. Burada özellikle nesnel performans ölçütleri ortaya koymak mümkündür. Bu noktada hangi performans değerlendirme yönteminin kullanıldığı da önemlidir (Kutlu, 2012: 79-81).

Kurumsal performans karnesi yaklaşımı, Robert Kaplan ve David Norton tarafından geliştirilmiştir. Kurumsal performans karnesi, geçmiş performansı yansıtan mali ölçümler ile mali olmayan ölçümleri birleştirmektedir. Kurumsal performans karnesinin ölçümleri ve amaçları, kurumun vizyonundan ve stratejisinden beslenmekte, kurumsal performansı dört boyutta incelemektedir. Bu boyutlar; mali boyut, müşteri boyutu, iç iş süreçleri boyutu ve öğrenme/gelişme boyutlarıdır. Sosyal içerikli kurumlarda kalite, müşteri ve sosyal sorumluluk gibi boyutların da kurumsal performans karnesine eklenmesi gerekmektedir (Korkmaz, 2011: 11, 71). Bu yöntem, misyon ve strateji arasında bir köprü vazifesi görmekte, kurumların hem somut hem soyut unsurlarını bütüncül olarak değerlendirerek stratejilerin belirlenmesi ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır (Eroğlu, 2011: 195).

2.2. Performans Değerlendirmesini Destekleyen Durumlar

Günümüzde kamu hizmetinden beklentiler değişmiştir. Vatandaşlar artık daha hızlı ve kaliteli kamu hizmeti talep etmektedirler. Bu durum da özel sektörün sunduğu hizmet kalitesi ile kamu kurumlarının sunduğu hizmetin kalitesinin karşılaştırılması etkili olmaktadır (Göküş ve Karayıldırım, 2012:130). Bu durum Türk kamu yönetimi ve bürokrasisinin yeniden yapılanmasını etkilemektedir. Türk kamu yönetiminin temel sorunları, kurumsallaşma ve işleyişte sorunlar, aşırı bürokrasi, kaynakların kamu kurumlarına dağılımında misyon ve stratejik planların dikkate alınmaması, verimsizlik, vizyon eksikliği, vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgili bilgilere erişememesi, sorumluluk ve koordinasyon eksikliği, iletişim yetersizliği, denetim sorunları, personel sisteminin etkin olmayışı olarak sayılmaktadır (Saran, 2004:121-141). Özellikle bilişim ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler, e-devlet uygulamaları, geleneksel bürokratik kurumları da kaçınılmaz olarak etkilemektedir. Bürokratik yapılar daha vatandaş odaklı yapılara dönüşmektedir (Ergun, 2015: 366). Türk kamu yönetiminde yaşanan etkinlik ve verimlilik arayışı ile birlikte, kamu yönetiminde performans yönetimi ve değerlendirmesi, etkinlik ve verimliliği sağlamaya yönelik etkin bir araç olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, vatandaşların hızla benimsediği hizmet kullanıcısı yani müşteri rolü, kamu kurumlarını kamu hizmetini en kaliteli biçimde ve en hızlı şekilde sunma ve vatandaş memnun etme yükümlülüğüne zorlamaktadır. Bu durum doğal olarak yeni düzenleme ve uygulamaların yapılmasını gerektirmektedir. Yapılan bazı araştırmalar vatandaşın, kurumsal etkinlikten çok kullanıcı memnuniyeti üzerinde odaklandığını göstermektedir (Yerli, 2006: 85-86).

Türkiye’de halen genel olarak uygulanmakta olan kıdeme dayalı ücret/maaşın, performans artırıcı etkisinin az olması sistemin doğasından kaynaklanmaktadır. Zira çalışanın başarısı ne olursa olsun aynı ücreti ya da maaşı alıyorsa motivasyonu artırıcı güdüler zayıflamaktadır. Başarıyı temel alan ücretin motivasyonu artırma olasılığı daha yüksektir. Çalışanın kıdeminin artmasıyla birlikte maaşın da düzenli bir artış garantisi olduğunda çalışan performansını artırmak için yeterli gerekçe olmadığını düşünebilmektedir. Performansa göre mali imkan sağlanması halinde ise, bu durum motivasyonu artırıcı bir unsur olabilmektedir. Diğer yandan, çalışanlar arasında rekabetin ortaya çıkması nihai başarıyı artırıcı etki oluşturmaktadır (Kavuzlu, 2007: 93). Kamu yararı kapsamında mal ve hizmet üreten kurumlarda, sistemin iyi tasarlanmamış olması, kurumların meşruiyeti üzerinde tartışma oluşturabilir. Çünkü, yönetim bilimi açısından meşruiyet, yönetsel faaliyetlerin başarısının, yurttaş memnuniyetinin, kamu politikası karar ve uygulamalarının desteklendiğinin bir göstergesi olarak ifade edilmektedir (Yılmazgil, 2012: 166).

Bu nedenle, kamu hizmetlerinden ve bu hizmeti sunan kamu kurumlarından vatandaşın memnun olmaması ya da kurumların başarılı olamaması, vatandaş nezdinde kamu kurumunun meşruiyetine zarar verebilmektedir.

Kamu kurumlarının zarar etmeleri yöneticilerin görevden alınmaları için bir sebep olmayabildiğinden ve özel sektördeki gibi iflas durumu da söz konusu olmadığından, kamu kurumlarında özel sektörle karşılaştırıldığında verimlilik ve etkinlik oranı bazen daha düşük düzeyde kalabilmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin bazı alanlarda tekel nedeniyle rekabetten uzak olması, piyasada tekel piyasasının olumsuzlarının yaşanmasına neden olabilmektedir (Özkaya, 2013: 34). Bunlar, kamu kurumlarının ve çalışanların bireysel performans değerlendirmesini gerektiren nedenlerdendir. Bütün bunlar bireysel performans değerlendirmesinin nasıl yapılabileceği tartışmasını beraberinde getirmektedir.

Bu noktada, ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik plan, performans programı, performans denetimi gibi uygulamaların başlaması ve yaygınlaşması kamu kurumlarının verimlilik ve etkinlik açısından özel sektör kuruluşları ile rekabet edebilir hale gelmelerinde önemli bir rol oynamaktadır.

Kamu yönetimin etkin ve verimli çalışması ve kaliteli hizmet sunması, tüm ülke ekonomisini, ülkenin genel olarak kalkınmasını, özel kuruluşlarını, sivil toplum kuruluşlarını doğrudan etkilemektedir. Ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin zamanında karşılanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde yerine getirilmesi, güvenlik hizmetlerinin hızı ve niteliği, yerel yönetim hizmetlerinin yeterliliği, yani genel olarak altyapı hizmetleri, diğer sektörlerin performans gösterebilmesinde kilit önemdedir. Özel işletmelerin mal ve hizmet kalitesini iyileştiremedikleri takdirde varlıkları sona erdiği gibi, kamu kurumları da, başarısızlık halinde ödedikleri vergilerle kamu hizmetlerini finanse eden vatandaşların tepkisi ile karşılaşmakta ve kamu yönetiminin yeniden düzenleme gerekliliği ortaya çıkabilmektedir.

Tabii ki kamu hizmetleri özel hizmetlerden farklıdır. Kamu kurumlarının genel eğilimleri, salt etkinliği sağlamaktan çok, topluma hizmet sunmaktır. Bu nedenle kamu yönetiminde mevcut performans yönetim tekniklerini kullanmakta belirli sınırlılıklar ortaya çıkabilmekle beraber bu kısıtlılıkların hiçbiri performans yönetim sistemlerinin kamu kurumlarında uygulanamayacağı anlamına gelmez. Sadece kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanacak bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemlerinde, bu kısıtların dikkate alınması uygun olacaktır. Bununla birlikte, kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesinin vatandaş memnuniyetini artıracığı, kurumların performanslarının artacağı, motivasyonun sağlanacağı, kurum içi adalet duygusunun meydana geleceği, hizmet kalitesi ve kurumsal bağlılığını artacağı, iç kontrol sistemi ve yönetim uygulamalarının olumlu etkileneceği şeklinde kamuda bireysel performans değerlendirmesi yapılmasını destekleyen görüşler de ortaya konmaktadır.

Özel kuruluşlar, bugüne kadar sadece kamu kuruluşlarının tekelinde olan alanlara girmiş ve bu şekilde rekabet alanını genişletmiştir. Kamu kuruluşları, özel kuruluşların yakaladığı kalite standartlarını yakalamak durumundadır. Bu standartlara ulaşamaması bazı kamu kuruluşlarının mevcudiyetini sorgulanır hale getirebilir. Kamu kurumlarının güvenilirliği ile sundukları kamu hizmetinin kalitesi arasında güçlü bir bağlantı vardır (Yerli, 2006: 65-67).

Eleştirel görüşlere rağmen, performans yönetim ve değerlendirme ile ilgili kaynak kitap ve yayınların büyük bölümünün iyi tasarlanan ve uygulanan performans değerlendirme sisteminin kurumların performans artışına katkı sağlayacağı görüşü üzerinde birleştikleri görülmektedir. Devletin ve genel olarak kamu yönetiminin ekonomik ve toplumsal kalkınmada önemli rol oynamaya devam etmesi, özellikle ülkemiz için bir gereklilik durumundadır ki bu da kamu kurumlarının ve genel olarak kamu yönetiminin performans yönetimi ve bireysel performans değerlendirme modellerini tartışmaya açmaktadır.

Özel sektörle kamu kesimi arasında, kar amacı gütmeme, maliyetin karşılanma şekli, çalışan ve kurumsal yapı, müşteri-vatandaş ayrımı, siyasi etki, bürokrasinin olmaması, rekabet ortamının ve dolayısıyla kalitenin, sunulan mal ve hizmetin esas olması, çalışanları seçme, görevlendirme, ücretlendirme ve görevlerine son verme konusunda tamamen özgür ve esnek olunabilmesi gibi çok esaslı konularda farklılıklar bulunmaktadır. Bu durumlar performans değerlendirme sisteminin de bu farklılıklar dikkate alınarak yapılandırılması gerekliliğine işaret etmektedir (Tozlu, 2014: 75).

2.3. Bireysel Performans Değerlendirmesini Zorlaştıran Durumlar

Kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesi ile ilgili olarak önyargı nedeniyle değerlendirmenin tarafsız olamayacağı, stresi ve iş yükünü artıracacağı, kurum içi huzurun bozulacağı, çalışanların sosyal hayatını olumsuz etkileyeceği, etik olmayan iş ve işlemlerin artacağı, nitelikten niceliğe yönelik olacağı şeklinde eleştiriler yapılmaktadır. Yine Devlet Memurları Kanununun (DMK) belirlediği sınıflandırma sistemi, farklı özellikler taşıyan çeşitli meslek ve uzmanlık dallarına aynı sınıf içinde yer verilmesine neden olduğundan bireysel performans değerlendirmesi açısından uygunluğu tartışılmaktadır.

Denetim hizmetleri, büro hizmetleri gibi birbiriyle nitelik ve eğitim açısından bağdaşmayan kadrolar genel idare hizmetleri sınıfı içerisinde bir arada bulunmaktadır. Bu durum, hizmetlerin gerektirdiği nitelikte çalışan istihdamını zorlaştırmaktadır. Eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanabilmesi için ki bu evrensel kabul gören bir ilkedir, sınıfların daha dar tutulması gerekmektedir. Her sınıflandırma planında, hangi görevlerde, hangi yetkinlikte çalışan istihdam edileceği gösterilmeli ve güçlük ile sorumluluk dereceleri belirlenmelidir (Ergun, 2015: 256-257).

Rütbe sınıflandırmasında, maaş/ücreti belirleyen, görevin mevkiidir. Kişiyeye verilen ücret, kişinin performansına göre değil 'mevkii'ne göredir. Kadro sınıflandırmasında, eşit işe eşit ücret yaklaşımı hakimdir, maaş/ücret, kişinin bulunduğu rütbeye göre değil, kişinin yaptığı işe, işin güçlük, sorumluluk derecesine göre belirlenir. (Kayar, 2016: 99). Türkiye'de memurlara uygulanan sistemin, rütbe sınıflandırması ve kapalı sistem olduğu söylenebilir. Ancak yetenekli kişilerin üst düzey yönetici kadrolarına getirilebilmeleri açık sistemin kısmi bir uygulaması olarak değerlendirilebilir (Nohutçu, 2016: 270-271). Bu noktada 657 sayılı DMK'da belirlenen sınıflandırma sisteminin bireysel performans değerlendirmesi yapılmasını zorlaştırdığı söylenebilir.

2005 tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağında "Personel ve Başarı Değerlendirmesi" yani performans değerlendirme, sicil sistemi yerine önerildiği, taslağının toplu ücret artışı yerine bireysel performansa göre artışa yolacağı, rekabetin yardımlaşmayı azaltacağı, memurluk sisteminin "güvence" ve "kariyer" ilkesinin sözleşmelilik ve performansa dayalı değerlendirme ve ücretlendirme sistemi içinde eriyeceği (Sayan, 2007: 522-534) şeklinde performans değerlendirme sistemine olumsuz yaklaşımlar da ifade edilmektedir.

Kurum ya da çalışanların hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığının belirlenmesi bir anda mümkün olmadığından "kaliteye ulaşmak" gibi temel bir hedefi olan kamu kesiminde, anlık değerlendirmeyi zorlaştırmaktadır. Yapısal farklılıklar nedeniyle özel sektörde ortaya çıkmış olan performans değerlendirme sisteminin kamu yönetimine uygulanmasında bazı güçlüklerle karşılaşılabilir. Mevcut durumda Türkiye'de kamu kurumları için performans değerlendirme sisteminin uygulanmasını imkansız kılmaya da zorlaştıran temel sebepler birkaç madde halinde sıralanabilir. Bunlar:

- ✓ Kalkınma Planı, Orta Vadeli Programlar ve Yıllık Programlarda performans değerlendirmesine değinilmekle birlikte Türkiye'de henüz konuya ilişkin çalışmalar taslak düzeyde olup, genel nitelikli yasal ve idari bir düzenleme bulunmamaktadır.
- ✓ Kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecinde mevzuata kazandırılan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu gibi uygulamaların kurumlar tarafından benimsenmesi ve hakkıyla yerine getirilmesi süreci halen devam etmektedir.
- ✓ Yerleşik statü hukuku sebebiyle, kamuoyunda ve bürokraside performans ölçüm ve değerlendirmesine karşı bir önyargı vardır. Bu nedenle performans yönetim sürecine ilişkin yöneticilere ve diğer çalışanlara bilgilendirme yapılmamaktadır (Tozlu, 2014: 75).
- ✓ Yine 657 sayılı Yasada tanımlanan sınıflandırma sisteminin de bireysel performans değerlendirmesi yapılmasına uygun olmaması da önemli bir durumdur.

Çalışanların kamu veya özel sektör kurumlarından hangisini çalışmak için tercih ettikleri, kamuda uygulanması düşünülen performansa dayalı ücret planlarının üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Ancak bazen insanlar maaş/ücretin düşük olmasını göz ardı ederek, sosyal güvenlik gerekçeleri ya da başka sosyal nedenlerle kamu kurumlarında çalışmayı da isteyebilmektedirler (Yılmaz, 2004: 203).

2.4. Yasal ve Yönetmelik Düzenlemeler

2005 yılında gündeme gelen Kamu Personel Reform Kanunu Taslağının 73. Maddesi personel başarı değerlendirme formlarını, 111. Maddesi ise performans ödemesini düzenlemekteydi.

Bu yasa taslağı çalışmaları sürecinde, 657 sayılı Yasada belirtilen memurlar için sicil raporu düzenlenmesi uygulaması, 2011 yılında yasa değişikliği ile kaldırılmıştır. Sicil raporları yöneticilere kendilerine bağlı olarak çalışan kamu görevlilerinin performans ve yetkinliklerini basitçe de olsa değerlendirme imkanı vermekteydi. Yine 6 yıl boyunca sicil raporunun olumlu olması halinde bir kademe ilerlemesi uygulaması yapılması vb ödüllendirme mekanizmaları da öngörülmüştü. Sicil raporu uygulamasından vazgeçilmesi ile kamu görevlilerinin bireysel performans ve yetkinliklerinin değerlendirilmesine dair mevcut tek genel uygulama ortadan kaldırılmış olup yeni hali ile Yasanın 122. Maddesi, kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirlenebileceğini belirtmektedir. Sicil raporu uygulamasının kaldırılması ile kamu görevlilerine yönelik bireysel performans sistemi kurulması ve performans değerlendirmesi ihtiyacının somutlaştığı söylenebilir.

2.4.1. Kalkınma Planı ve Orta Vadeli Programlar

2014-2018 yıllarına ilişkin 10. Kalkınma Planında bireysel performans değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin bazı amaçlar belirtilmektedir. Bunlar, “kariyer gelişim ve performans değerlendirme sisteminin oluşturulması (10. Kalkınma Planı: 31.), “378. Bu gelişmelerle birlikte, kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması,” (10. Kalkınma Planı: 52), “384. Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir” (10. Kalkınma Planı: 53) şeklinde belirtilebilir.

2018-2020 Orta Vadeli Programında ise, “öğretmenler için adaletli bir performans sistemi oluşturulacaktır.” (2018-2020 Orta Vadeli Program: 46), “Vatandaşlara sunulan hizmetlerin hız ve kalitesi ölçülerek performans değerlendirmesi yapılacak ve sonuçlar kamuoyuyla paylaşılacaktır.” (2018-2020 Orta Vadeli Program: 62) amaçlarına yer verilmiştir.

11. Kalkınma Planında (s.180) “stratejik yönetim” başlığı altında “Performans denetimleri aracılığıyla kaynak kullanımının verimliliğine, etkililiğine ve ekonomikliğine dair kamuoyuna güvenilir bilgi sunularak kamuda hesap verebilirlik güçlendirilecektir” ibaresine yer verilmiştir.

Yine 2019-2021 OVP’de (s.24-26), yargıda performans esaslı izleme ve değerlendirme sistemi kurulacağı, sağlık alanında kamu hastanelerinde, klinik kalite, vatandaş memnuniyeti, operasyonel etkinlik ve verimlilik alanlarında gösterilen performans sistematik biçimde takip edileceği ve sağlık personelinin teşvik mekanizmasının parçası hâline getirileceği, vatandaş memnuniyeti sonuçlarının kurumların ve sağlık çalışanlarının performans değerlendirmelerine dâhil edileceği belirtilmiştir. Üst politika belgelerinde bireysel performans değerlendirme sistemine yer verilmiş olması, Türk kamu yönetiminde bu uygulamaların daha geniş alan bulacağını göstermektedir.

2.4.2.Kamu İç Kontrol Standartları

26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Kamu kurumları için zorunlu tutulan Kamu İç Kontrol Standartlarına bakıldığında, 3.6. numaralı Kamu İç Kontrol Şartının, “Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir.” şeklinde belirlendiği, 3.7. numaralı Kamu İç Kontrol Şartının, “Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmalı, yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme mekanizmaları geliştirilmelidir.” şeklinde belirlendiği görülmektedir. Amirleri tarafından performansı düşük olarak belirlenen personele zayıf oldukları alanlarda hizmet içi eğitim verilmesi, iş gücü verimliliği açısından olumlu olacaktır (Erbaş, 2015: 96-97).

2.4.3.Kamu Personelinin Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik Taslağı

Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik Taslağında, Devlet memurları ile sözleşmeli personelin değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlandığı belirtilmiş, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak istihdam edilen Devlet memurları ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli personel hakkında uygulanacağı belirtilmiştir.

Başarı değerlendirme, Bir değerlendirme dönemi içinde personelin başarı, verimlilik ve gayretleri ile gelişim ihtiyaçlarının tespit edilmesine yönelik olarak hedef, görev ve yetkinliklerinin, belirlenmiş ölçütler çerçevesinde ve belirli bir değerlendirici veya değerlendiriciler tarafından izlenerek değerlendirildiği süreçler olarak tanımlanmıştır.

Değerlendirme düzeyleri

- ✓ (A) düzeyi (90-100 Puan)

- ✓ (B) düzeyi (76-89 Puan)
- ✓ (C) düzeyi (60-75 Puan)
- ✓ (D) düzeyi (0-59 Puan) olarak gösterilmektedir.

Yine aynı yönetmelik taslağında, değerlendirme planlarının hazırlanacağı, izleme süreci yürütüleceği, geri bildirim yapılacağı belirtilip değerlendirme sürecinin açıklandığı, hedeflerin değerlendirilerek hedef puanı belirleneceği, görevlerin değerlendirilerek görev puanı verileceği, yetkinliklerin değerlendirilerek yetkinlik puanı verileceği, kamu hizmetlerinin değerlendirilerek vatandaş memnuniyeti puanı belirleneceği, sonuçta başarı puanının ortaya çıkacağı, birbirini takip eden üç başarı değerlendirme döneminde başarı puanı A ve B düzeyinde yer alan personelin bu durumu görevde yükselmelerinde, göreviyle ilgili kişisel gelişim imkânlarının desteklenmesinde, yer değiştirme uygulamalarında, yurt dışı görevlendirmelerde ve insan kaynakları planlamasının diğer alanlarında esas alınacağı, sözleşmeli personelden başarı puanı A, B ve C düzeyinde olanlara 22/01/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 43 üncü maddesi hükümleri çerçevesinde başarı ücreti ödeneceği, C ve D düzeyinde başarı puanı alan personelin eksikliklerinin tespit edildiği alanlarda amir ile personel arasında görüşme yapılarak gelişim planlarının hazırlanacağı, birbirini takip eden üç başarı değerlendirme döneminin en az ikisinde başarı puanı D düzeyinde olan personel hakkında kurumlar görev veya görev yeri değişikliği gibi gerekli tedbirleri alacağı, çalışma grubu başarısı ölçümü yapılacağı belirtilmektedir (Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı, Erişim: 09/01/2021).

Kalkınma Bakanlığının yayımladığı Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Raporunda, şu anda kamu insan kaynakları yönetiminde en önemli eksiklerden birisinin etkili kamu hizmeti sunumunu destekleyecek bir personel değerlendirme sisteminin bulunmayışı olduğu belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:17).

2.5.Stratejik Plan ve Bireysel Performansın Birlikte Değerlendirilmesi

Bireysel performans değerlendirmesi, stratejik yönetim ve planlama ile bir bütünün parçaları gibidir. Bir kurumda stratejik plan ile kurumsal amaç, hedef ve stratejiler ve performans göstergeleri belirlenmeden yine bu kurumsal amaç ve hedefler, birimsel ve bireysel amaç ve hedeflere dönüştürülmeden kurumsal ve bireysel performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılması mümkün değildir. Zira performansın karşılaştırılabileceği kurumsal ve bireysel amaç ve hedefler ile performans gösterge ve standartlarına ihtiyaç vardır. Stratejisi olmayan bir kurum ise denizde önünü göremeyen ve yönü belli olmayan bir gemi gibidir. Bireysel performans değerlendirme sonuçları, stratejik planda ortaya konan hedeflere ne derecede ulaşılabilirdiğini, kurumun genel olarak ya da çalışanların bireysel olarak hedeflerine ulaşmada ne kadar başarılı olduğunu gösterdiğinden aslında stratejik planın izlenmesi sürecinde önemli bir görev icra etmektedir. Yine stratejik planın süresi dolduğunda yeniden hazırlanması ya da yenilenmesi süreçlerinde, bireysel performans değerlendirme sonuçlarından faydalanılması yeni hazırlanan stratejik planın uygulanabilirliği ve başarısı açısından çok ciddi katkıda bulunacaktır.

Kamu kurumlarında en önemli sorunlardan biri, nitelikli insan kaynağı eksikliği, nitelikli insan kaynağının kullanılamaması ve ölçülebilir performans kriterlerinin olmamasıdır. Bu nedenle, kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları da kurumların insan kaynakları ile kurumsal ve bireysel performansları üzerinde yoğunlaşmaktadır (Özkaya, 2013: 49).

Kurumlar, stratejik plan ile belirlenen genel hedeflerin, bu hedefleri gerçekleştirecek yönetici ve çalışanlara iletilmesi amacıyla resmi performans değerlendirme sistemi oluştururlar. Örneğin bir Kurumun stratejik planı, yeni proje ya da faaliyet uygulanmasını ya da yeni planlar yapılmasını ön görüyorsa bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurumda pek çok birimden pek çok çalışanın katılımı ve katkısı gerekmektedir. Genel amaç, stratejik plan kesinleştikten sonra bu amaca ulaşmak için gerekli faaliyetleri, projeleri ve planları birimlere dağıtırlar. Her birim kendi hedefleri doğrultusunda çalışanları arasında görev dağılımı yaparak ve bu stratejik planın uygulanmasına yardım ederek hedeflerin bireysel düzeyde belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi sürecini yürütürler. Böylece kurum stratejik planları, bireysel hedefler ve planlar haline dönüştürülerek genel amaçlar gerçekleştirilir. Performans yönetimi sistemi ve bireysel performans hedeflerinin belirlenmesi faaliyeti kurumların stratejik planları ile yakından ilişkili olup her iki sistemin etkinliği önemli ölçüde birbirine bağlıdır (Uyargil, 2017:2-3).

Yine kurumsal performans değerlendirmesi ile bireysel performans değerlendirmesi arasında bağlantı kurulması stratejik planların başarıyla uygulanmasında önemlidir. Örneğin Sağlık Bakanlığı performans dayalı ek ödeme sistemi, sadece ek ödeme modeli olmanın ötesinde "başarı ölçütlerine" göre personeli ödüllendirerek bireysel verimliliği etkilemekte, "kurumsal performans kriterleri" ile ilişkilendirerek sağlık kuruluşun verimlilik ve etkinliğini artırmaya da katkı sağlamaktadır (Aydın ve Demir, 2007: 59). Sağlık Bakanlığının performans değerlendirme sistemi, hem hasta odaklı hem de çalışan odaklı amaçların gerçekleştirilmesini esas almakta, kurumsal performans ölçümünde hasta güvenliği, laboratuvar güvenliği, hasta hakları ve tesis güvenliği gibi hedefleri kapsamaktadır. Kurumsal performans ölçümü ile elde edilen kat sayı ile çalışanlara ödenen performansa dayalı ek ödeme arasında bağlantı kurulmuştur (Güler vd., 2014:6-8).

Çalışanların bireysel performans hedef ve göstergelerini belirlemek, bireysel performanslarını ölçmek ya da değerlendirmek; stratejik plandaki genel amaç ve hedefler ile göstergeler olmaksızın mümkün değildir. Yine stratejik plan performans gösterge ve hedeflerini içerdiğinden bireysel performans değerlendirmesi stratejik planın izlenmesi açısından elzemdir. Bu nedenle, bireysel performans sistemi ile stratejik plan arasında çok önemli bir bağlantı olduğu söylenebilir.

3. STRATEJİK PLAN İLE BİREYSEL PERFORMANS İLİŞKİSİNE DAİR SAĞLIK BAKANLIĞI ÇALIŞANLARININ ALGISI HAKKINDA ARAŞTIRMA

Araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında 263 kişinin katılımı ile yapılan anket çalışmasında, 5'li likert ölçeği kullanılmıştır. Anketin 2. Bölümünde bireysel performans değerlendirmesi hakkında olumlu algılar içeren 10 soru, 3. Bölümünde olumsuz algılar içeren 10 soru yöneltilmiştir. 14. Bölümünde stratejik plan, bireysel performans ilişkisine dair 7 soru, 13. Bölümde 1 soru katılımcılara yöneltilmiş olup 263 katılımcının anket formlarından elde edilen veriler SPSS 21 programına aktarılarak analiz edilmiştir.

3.1. Anket Katılımcılarına İlişkin Genel Bilgiler

Ankete katılanların yaş aralığı, cinsiyeti, eğitim, gelir durumu, hizmet süresi, pozisyonu gibi bilgiler Tablo 1'de gösterilmektedir:

Tablo 1. Anket Katılımcıları Genel Bilgiler

Değişken	Kategori	Frekans	(%)
Cinsiyet	Kadın	117	% 44,5
	Erkek	146	% 55,5
Yaş	20-30 arası yaş aralığı	62	% 23,57
	31-40 arası yaş aralığı	97	% 36,88
	41-50 arası yaş aralığı	77	% 29,27
	51-65 arası yaş aralığı	27	% 10,26
Eğitim Durumu	Lise	10	% 3,8
	Üniversite	133	% 50,57
	Yüksek lisans	88	% 33,46
	Doktora	32	% 12,16
Hizmet Süresi	10 yıldan az	102	% 38,78
	10-20 yıl arası	85	% 32,31
	21-30 yıl arası	56	% 21,29
	30 yıldan fazla	20	% 7,6
Aylık Geliri	1.500-2.500 TL arası	14	% 5,32
	2.501-4.000 TL	69	% 26,23
	4.001-6.000 TL	101	% 38,4
	6.001 TL üzeri	79	% 30,03
Pozisyonu	Üst Düzey Yönetici	9	% 3,42
	Orta-Alt Düzey Yönetici	30	% 11,4
	Müfettiş/Denetçi/İç Denetçi	70	% 26,61
	Yönetici Olmayan Çalışanlar	154	% 58,55

3.2. Anket Araştırmasının Geçerliliği ve Güvenilirliği

Anketin genel güvenilirliğine ilişkin Cronbach's Alpha değerinin %94,6 olduğu Tablo 2'de gösterilmekte olup anketin güvenilirlik düzeyinin yüksek oranda olduğu söylenebilir.

Tablo 2. Anket Genel Güvenilirlik Oranı

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items		
,946	,958	83		
Hotelling's T-Squared Test				
Hotelling's T-Squared	F	df1	df2	Sig
2050,648	17,276	82	181	,000

Tablo 3'te gösterildiği gibi KMO değeri 0,92 olarak hesaplanmıştır ve bu değer örneklem büyüklüğünün faktör analize uygun olduğunu göstermektedir. Küresellik varsayımını test eden X^2 değeri= 15404,04 olarak hesaplanmıştır. Bu değere karşılık gelen p değeri $0,00 < 0,05$ olduğundan değerlerin anlamlı olduğu görülmektedir.

Tablo 3. Örneklem Yeterliliği KMO and Barlett's Testi Sonucu

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterliliği Ölçüsü		,920
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	15404,084
	Df	3486
	Sig.	,000
	Df	3486
	Sig.	,000

3.3.Hipotezin Analizi

H0:Kamu kurumlarında kamu görevlilerinin stratejik plan hakkında bilgi sahibi olması ile kamu kurumlarında bireysel performans yönetim ve değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin olumlu algılar arasında anlamlı bir bağlantı yoktur.

H1: Kamu kurumlarında kamu görevlilerinin stratejik plan hakkında bilgi sahibi olması ile kamu kurumlarında bireysel performans yönetim ve değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin olumlu algılar arasında anlamlı bir bağlantı vardır.

Tablo 4'te görüldüğü gibi P değeri (sig. değeri) $0,00 < 0,05$ olduğu için H0 hipotezi reddedilir. Kamu kurumlarında kamu görevlilerinin stratejik plan hakkında bilgi sahibi olması ile kamu kurumlarında bireysel performans yönetim ve değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin olumlu algılar arasında anlamlı bir bağlantı olduğu %95 güven seviyesinde söylenebilir. H1 doğrulanmaktadır.

Tablo 4. Pearson Korelasyon Testi

14.1."Çalıştığım Kurumun stratejik planında belirlenen kurumun misyon ve vizyonu, amaç ve hedefleri ile plan, proje ve faaliyetlerini genel olarak bilmekteyim." ifadesine ne ölçüde katılırsınız?	Olumlu algılar
14.1."Çalıştığım Kurumun stratejik planında	Pearson Correlation 1 Sig. (2-tailed)
	,396** ,000

belirlenen kurumun misyon ve vizyonu, amaç ve hedefleri ile plan, proje ve faaliyetlerini genel olarak bilmekteyim." ifadesine ne ölçüde katılırsınız?	N	263	263
Olumlu algılar	Pearson Correlation	,396**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	263	263

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Stratejik plan ile ilgili olarak bilgi sahibi olduğunu belirtenler ile bilgi sahibi olmadığını belirtenlerin bireysel performans değerlendirmesine ilişkin olumlu ve olumsuz algıları karşılaştırıldığında ise;

Tablo 5. Grup İstatistikleri

14.1."Çalıştığım Kurumun stratejik planında belirlenen kurumun misyon ve vizyonu, amaç ve hedefleri ile plan, proje ve faaliyetlerini genel olarak biliyor musunuz?"			N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Olumlu algılar	dimension1	Evet	222	4,1014	,86842	,05828
		Hayır	41	3,3146	1,14903	,17945
Olumsuz algılar	dimension1	Evet	222	3,2617	,91904	,06168
		Hayır	41	3,5683	,81408	,12714

Olumlu algılara ilişkin, Tablo 5'te görüldüğü üzere, stratejik plan hakkında bilgi sahibi olduğunu söyleyen 222 kişinin bireysel performans değerlendirme süreci hakkında olumlu algılar ile ilgili sorulara vermiş oldukları cevapların ortalamasının 4,1014 olduğu görülmektedir. Stratejik plan hakkında bilgi sahibi olmadığını söyleyen 41 kişinin bireysel performans değerlendirme süreci hakkında olumlu algılar ile ilgili sorulara vermiş oldukları cevapların ortalamasının 3,3146 olduğu görülmektedir. 5'li likert ölçeğinde en yüksek puanın 5 olduğu göz önüne alarak, stratejik plan hakkında bilgi sahibi olduğunu söyleyen kişilerin, bilgi sahibi olmadığını söyleyen kişilere göre olumlu algılarla ilgili sorulara daha pozitif yaklaştığı görülmektedir. Ayrıca bilgi sahibi olduğunu söyleyen kişilerin standart sapmasının, bilgi sahibi olmadığını söyleyen kişilerin standart sapmasına göre düşük olduğu görülmektedir. Bu nokta bizi bilgi sahibi olduğunu söyleyen kişilerin cevaplarının bilgi sahibi olmadığını söyleyen kişilerin cevaplarına göre birbirine daha yakın olduğu yorumuna götürmektedir.

Olumsuz algılara ilişkin, stratejik plan hakkında bilgi sahibi olduğunu söyleyen 222 kişinin bireysel performans değerlendirme süreci hakkında olumsuz algılar ile ilgili sorulara vermiş oldukları cevapların ortalamasının 3,2617 olduğu görülmektedir. Stratejik plan hakkında bilgi sahibi olmadığını söyleyen 41 kişinin bireysel performans değerlendirme süreci hakkında olumsuz algılar ile ilgili sorulara vermiş oldukları cevapların

ortalamasının 3,5684 olduğu görülmektedir. Bilgi sahibi olduğunu ifade eden kişilerin, bilgi sahibi olmadığını söyleyen kişilere göre olumsuz algılarla ilgili düşüncelere daha düşük ortalama ile yaklaştığı, yani olumsuz algılara olumlu algılardaki gibi beklenen yönde cevap verdikleri görülmüyor. Ayrıca bilgi sahibi olduğunu söyleyen kişilerin standart sapmasının, bilgi sahibi olmadığını söyleyen kişilerin standart sapmasından çok farklı olmadığı görülmektedir. Bilgi sahibi olanlar da olmayanlar da kendi grupları içinde birbirine yakın cevaplar verdiği anlaşılmaktadır.

Stratejik plan hakkında bilgi sahibi olan kişilerin olumlu algılara yüksek puan verdiği, olumsuz algılara düşük puan verdiği görülmektedir. Bu bize stratejik plan hakkında bilgi sahibi olan kişilerin bireysel performans değerlendirmesi ile ilgili olumsuz algılarının kırıldığını ve daha pozitif bir yaklaşım içerisinde olduklarını gösterdiği söylenebilir. Stratejik plan hakkında bilgi sahibi olmayan kişilerin ise bireysel performans değerlendirmesi ile ilgili olumlu algılara düşük ortalama ile cevap verdiği yine olumsuz algılara daha yüksek ortalama ile cevap verdikleri göz önüne alındığında, bu kişilerin bireysel performans değerlendirmesi ile ilgili algılarının stratejik plan hakkında bilgi sahibi olanlara göre daha negatif yönde olduğu söylenebilir.

3.4.Stratejik Plan-Bireysel Performans İlişkisi

Anket çalışmasına katılanların yaklaşık % 75,66'sı stratejik planın mevcudiyetinin çalışanların bireysel performansını artırdığı algısını taşımaktadır.

Tablo 6. Stratejik Plan-Bireysel Performans İlişkisi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Stratejik planın mevcut olması yani amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmak için proje, faaliyet ve planların belirlenmiş olması çalışanların bireysel performansını artırmaktadır.	Katılıyorum	109	41,44
	Kısmen Katılıyorum	90	34,22
	Fikrim Yok	27	10,27
	Kısmen Katılmıyorum	18	6,84
	Katılmıyorum	19	7,22

3.5.Stratejik Planda Katılımcılık ve Bireysel Performans

Anket çalışmasına katılanların yaklaşık % 85,17'si stratejik plana çalışan katılımının çalışanların bireysel performansını artırdığı algısını belirtmişlerdir.

Tablo 7. Stratejik Planda Katılımcılık ve Bireysel Performans

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Stratejik planlarda ortaya konan amaç ve hedefler ile proje ve faaliyetlerin belirlenmesi sürecinde çalışan katılımının sağlanması ve görüşünün alınması çalışanların bireysel performansını artırmaktadır.	Katılıyorum	147	55,89
	Kısmen Katılıyorum	77	29,28
	Fikrim Yok	22	8,37
	Kısmen Katılmıyorum	8	3,04
	Katılmıyorum	9	3,42

3.6.Stratejik Planın Çalışanlara Bildirimi-Bireysel Performans İlişkisi

Anket çalışmasına katılanların yaklaşık % 77,57'si stratejik plan kapsamında çalışanlara görevlendirme yapılmasının, çalışanların bireysel performansını artırdığına katıldığını belirtmişlerdir.

Tablo 8. Stratejik Planın Çalışanlara Bildirimi-Bireysel Performans İlişkisi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Stratejik planda amaç ve hedefler ile proje, faaliyet ve planların belirlenmesi sonrasında çalışanlara resmi olarak bildirim ve görevlendirme yapılması, bütün çalışanların bireysel performansını artırmaktadır.	Katılıyorum	118	44,87
	Kısmen Katılıyorum	86	32,7
	Fikrim Yok	31	11,79
	Kısmen Katılmıyorum	15	5,7
	Katılmıyorum	13	4,94

3.7.Stratejik Planın İzlenmesi ve Bireysel Performans

Anket çalışmasına katılanların yaklaşık % 79,85'i stratejik planın düzenli izlenmesinin yapılmasının bireysel performansı artırıcı etki oluşturduğuna kısmen ya da tamamen katılmaktadır.

Tablo 9. Stratejik Planın İzlenmesi ve Bireysel Performans

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Stratejik planda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmak için belirlenen proje ve faaliyetler ile planların düzenli izleme/takibinin yapılması bireysel performansı artırıcı etki oluşturmaktadır.	Katılıyorum	112	42,59
	Kısmen Katılıyorum	98	37,26
	Fikrim Yok	33	12,55
	Kısmen Katılmıyorum	13	4,94
	Katılmıyorum	7	2,66

3.8.Stratejik Planın Başarısı ve BPD

Anket çalışmasına katılanların ise yaklaşık % 55,89'si amaç ve hedeflere beklenildiği şekilde ulaşamamasının nedenleri arasında bireysel performans değerlendirme yapılmamasının en önemli nedenler arasında yer aldığı algısına sahiptir. Diğer sorulara göre katılma oranındaki düşüklüğün nedeni başarıya ulaşmanın önünde bireysel performans değerlendirme olmamasından başka sebeplerin de olduğu görüşünden kaynaklandığı düşünülmüştür.

Tablo 10. Stratejik Planın Başarısı ve Performans Değerlendirmesi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
	Katılıyorum	48	18,25

Stratejik planda belirlenen başarı kriterleri ve performans göstergelerine ulaşılamaması yani amaç ve hedeflere beklenildiği şekilde ulaşılamamasının nedenleri arasında bireysel performans değerlendirmesi yapılmaması en önemli nedenler arasında yer almaktadır.	Kısmen Katılıyorum	99	37,64
	Fikrim Yok	43	16,35
	Kısmen Katılmıyorum	39	14,83
	Katılmıyorum	34	12,93

3.9.DMK Sınıflandırma Sistemi ve BPD

Anket çalışmasına katılanların yaklaşık % 49,81'i hali hazırda uygulanan sınıflandırma ve sınıflandırmaya dayalı ücret sisteminin, gelecekte uygulanması muhtemel bir bireysel performans değerlendirme ve yönetim sisteminin uygulanmasını olumsuz etkileyeceği algısını belirtmiştir.

Tablo 11. DMK Sınıflandırma Sistemi ve Performans Değerlendirmesi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Devlet Memurları Kanununda halihazırda uygulanan sınıflandırma ve sınıflandırmaya dayalı ücret sistemi, gelecekte uygulanması muhtemel bir bireysel performans değerlendirme ve yönetim sisteminin uygulanmasını olumsuz etkileyecektir.	Katılıyorum	56	21,29
	Kısmen Katılıyorum	75	28,52
	Fikrim Yok	63	23,95
	Kısmen Katılmıyorum	35	13,31
	Katılmıyorum	34	12,93

3.10.BPD Sonuçlarının Stratejik Planlama Sürecine Aktarılması

Anket çalışmasının 13. Bölümünde yer alan anket sorusuna ilişkin olarak, Anket çalışmasına katılanların yaklaşık % 81,75'i bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, “Stratejik Planlama” işlemlerinde dikkate alınması gerektiği görüşüne katılmışlardır.

Tablo 12. BPD Sonuçlarının Stratejik Planlama Sürecine Aktarılması

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçları, “Stratejik Planlama” işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	136	51,71
	Kısmen Katılıyorum	79	30,04
	Fikrim Yok	34	12,93
	Kısmen Katılmıyorum	6	2,28
	Katılmıyorum	8	3,04

SONUÇ

Anket araştırması sonuçlarına göre kamu çalışanlarının stratejik plan hakkında bilgi sahibi olması ile kamu kurumlarında bireysel performans yönetim ve değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin olumlu algının artması arasında anlamlı bir bağlantı olduğu söylenebilir. Stratejik plan hakkında bilgi sahibi olan kişilerin bireysel performans değerlendirme ile ilgili olumsuz algılarının kırıldığı ve daha pozitif bir yaklaşım içerisinde oldukları söylenebilir.

Stratejik planı hakkında bilgi sahibi olmayan kişilerin ise bireysel performans değerlendirme ile ilgili olumlu algılara düşük ortalama ile cevap verdiği yine olumsuz algılara daha yüksek ortalama ile cevap verdikleri, bu kişilerin bireysel performans değerlendirme ile ilgili algılarının stratejik plan hakkında bilgi sahibi olanlara göre daha negatif yönde olduğu söylenebilir. Stratejik plan hakkında bilgi sahibi olmak ile bireysel performans değerlendirmesine ilişkin algı arasında doğrudan bir bağlantı olduğu söylenebilir.

Yine anket çalışmasından, stratejik planın mevcut olmasının yani amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmak için proje, faaliyet ve planların belirlenmiş olmasının çalışanların bireysel performansını artırdığı, stratejik planda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmak için belirlenen proje ve faaliyetler ile planların düzenli izleme/takibinin yapılmasının bireysel performansı artırıcı etki oluşturduğu, stratejik planların hazırlanmasında katılımıcılığın sağlanması halinde bireysel performansın olumlu etkilendiği, stratejik planda amaç ve hedefler ile proje, faaliyet ve planların belirlenmesi sonrasında çalışanlara resmi olarak bildirim ve görevlendirme yapılmasının, bütün çalışanların bireysel performansını artırdığı, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflere beklenildiği şekilde ulaşılamamasının nedenleri arasında bireysel performans değerlendirme yapılmamasının en önemli nedenler arasında yer aldığı, Devlet Memurları Kanununda halihazırda uygulanan sınıflandırma ve sınıflandırmasının bireysel performans değerlendirmesine çok uygun olmadığı görüşlerine anket katılımıcılarının ciddi boyutta katıldığı ve yine bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, stratejik planlama işlemlerinde dikkate alınması gerektiği yönünde yaygın kanaat olduğu anlaşılmaktadır. Bu bulgular da stratejik plan ile kamu çalışanlarının bireysel performansları ve bireysel performans değerlendirme arasında bir ilişki olduğunu göstermektedir. Çalışanların bireysel performans hedef ve göstergelerini belirlemek, bireysel performanslarını ölçmek ya da değerlendirmek; stratejik plandaki genel amaç ve hedefler ile göstergeler olmaksızın mümkün değildir. Yine stratejik plan performans göstergesi ve hedeflerini içerdiğinden bireysel performans değerlendirme stratejik planın izlenmesi açısından önemlidir. Bu nedenle, stratejik plan ile bireysel performans ve bireysel performans değerlendirme arasında iki yönlü bir ilişki olduğu, yani stratejik planın bireysel performansı ve bireysel performans değerlendirmesini etkilediği, aynı şekilde stratejik planın da bireysel performans ve bireysel performans değerlendirmesinden etkilendiği söylenebilir.

Kurumların, stratejik planda belirtilen amaç ve hedeflerin, bu hedefleri gerçekleştirecek yönetici ve çalışanlara aktarılması amacıyla performans değerlendirme sistemi oluşturmaları stratejik planın başarısı için önemlidir. Örneğin bir kurumun stratejik planı, yeni proje ya da faaliyet gerçekleştirilmesini ya da yeni planlar yapılmasını öngörmüşse bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurum içinden bazı birim ve bazı çalışanların katılımı ve katkısı gerekmektedir. Her birim kendi hedefleri doğrultusunda çalışanları arasında görev dağılımı yaparak ve stratejik planın uygulanmasına yardım ederek hedeflerin bireysel düzeyde belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi sürecini yürütmelidir. Böylece kurum stratejik planları, bireysel hedefler ve planlar haline dönüştürülerek genel amaçların gerçekleştirilmesi sağlanır. Performans yönetimi sistemi ve bireysel performans hedeflerinin

belirlenmesi faaliyeti, kurumların stratejik planları ile yakından ilişkili olup her iki sistemin etkinliği önemli ölçüde birbirine bağlıdır. Bu noktada Sağlık Bakanlığı performansa dayalı ek ödeme sisteminde olduğu gibi kurumsal performans değerlendirmesi ile bireysel performans değerlendirmesi arasında bağlantı kurulmasının stratejik planların başarıyla uygulanmasında önemli olduğu söylenebilir.

Türkiye'de kamu kurumlarında stratejik plan hazırlanması ve performans programları ile faaliyet raporları hazırlanması uygulamaları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. 2007 yılında yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği kamu çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesi ile ilgili ilk genel yönetsel düzenleme olması açısından dikkat çekicidir. Bununla birlikte halen bütün kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayan genel bir bireysel performans değerlendirme düzenlemesi yoktur. Ancak birim hedeflerine göre bireysel hedeflerin belirlendiği çıktı ve sonuç odaklı, aynı zamanda davranışlar ve mesleki bilgi, beceriyi ve yetkinlikleri dikkate alan performans değerlendirme sistemlerinin uygulamaya konmasında fayda vardır.

Kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesi ile ilgili olarak önyargı nedeniyle değerlendirmenin tarafsız olamayacağı, stresi ve iş yükünü artıracacağı, kurum içi huzurun bozulacağı, çalışanların sosyal hayatını olumsuz etkileyeceği, etik olmayan iş ve işlemlerin artacağı, nitelikten niceliğe yöneliş olacağı, Devlet Memurları Kanununun belirlediği sınıflandırma sisteminin performans değerlendirmesine uygun olmadığı, toplu ücret artışı yerine bireysel performansa göre maaş artışına yolacağı, rekabetin yardımlaşmayı azaltacağı, memurluk sisteminin “güvence” ve “kariyer” ilkesinin sözleşmelilik ve performansa dayalı değerlendirme ve ücretlendirme sistemi içinde eriyeceği şeklinde eleştiriler yapılmakla birlikte kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesinin vatandaş memnuniyetini artıracığı, kurumların performanslarının artacağı, motivasyonun sağlanacağı, kurum içi adalet duygusunun meydana geleceği, hizmet kalitesi ve kurumsal bağlılığını artacağı, iç kontrol sistemi ve yönetim uygulamalarının olumlu etkileneceği şeklinde destekleyici mahiyette görüşler de ortaya konmaktadır. Eleştirilere rağmen literatürde ve pratikte genel olarak bireysel performans değerlendirme sistemlerinin uygulanabilir ve faydalı olduğu genel kabul görmektedir.

Tabii ki kamu hizmetleri özel hizmetlerden farklıdır. Kamu kurumlarının genel eğilimleri, salt etkinliği sağlamaktan çok, topluma hizmet sunmaktır. Bu nedenle kamu yönetiminde mevcut performans yönetim tekniklerini kullanmakta belirli sınırlılıklar ortaya çıkabilmekle beraber bu kısıtlılıkların hiçbiri performans yönetim sistemlerinin kamu kurumlarında uygulanamayacağı şeklinde yorumlanmamalıdır. Sadece kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanacak bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemlerinde, bu kısıtların dikkate alınması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen sınıflandırma sisteminin bu kapsamda yeniden ele alınması uygun olacaktır.

Kamu kurumlarında, performans yönetim sistemi kurulması, kurum amaç ve hedefleri çerçevesinde birimlerin ve her bir çalışanın bireysel hedeflerinin planlanması ve belirlenmesi, performans değerlendirmesi yapılması ve değerlendirme sonuçlarının ödüllendirme, terfi, takdir, yeniden planlama, stratejik planlama çalışmalarında kullanılması ve bu şekilde kamu çalışanlarının bireysel performansları ile birlikte kurumların ve genel olarak tüm kamu yönetiminin performansının artırılması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, ülkeler arası yarışın önem kazandığı küreselleşen dünyada ülkenin gücüne güç katacaktır. Performans değerlendirmesi sonuçlarından faydalanılarak kamu kurumlarının daha kaliteli hizmet ve mal üretmesi, vatandaş memnuniyeti ve hukuksal meşruiyete katkı yapacaktır. Katılımcı yöntemlerle profesyonelce stratejik planlar hazırlanması ve

bu planların nitelikli kamu görevlileri ile uygulanması, nitelikli çalışanların performanslarının yüksek tutulabilmesi için bireysel performans değerlendirmesi yapılması, kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması, küreselleşen, rekabet odaklı dünyada ülkemizin rekabet gücünün artması için etkin bir araç olarak kullanılabilir.

KAYNAKÇA

- Akgemci, T; Güleş H.K. (2010), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aktan, C.C (2006), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Akyol, E.M. (2011), *Yetkinliğe Dayalı Performans Yönetimi*, Nobel Yayın, Ankara.
- Aydın, S., Demir M. (2007), *Sağlıkta Performans Yönetimi, Performansa Dayalı Ödeme Sistemi*, 2. Baskı, Sağlık Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Barutçugil, İ. (2015), *Performans Yönetimi*, 3. Baskı, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- Benli, S.; Varol S. (2011), “Mali Sistemde Faaliyet Raporlarının Önemi”, *Denetim Dergisi*, 7. Sayı.
- Bingöl, D. (2014), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım, İstanbul.
- Erbaş, M. S. (2015), *Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon*, Çizgi Yayınevi, Konya.
- Ergun, T. (2015), *Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama* (2. Baskı), TODAİE Yayınları (385 Nolu Yayın), Ankara.
- Eroğlu, H. T. (2011), *Kamu Yönetiminde Performans*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Göküş, M.; Karayıldırım, Ş.(2012), “Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 474, Haziran Sayısı.
- Göze, D. (2008), *Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi, İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı.
- Güler, H., Kayral, İ. H., Demir, M, Atasever, M. (2014), “Sağlıkta Yönetici Performans Ölçüm Modeli ve Uygulama Başarısı.” *Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi*, 8. Sayı.
- Kavuzlu, F. (2007), *Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Performansa Dayalı Ücret Sistemi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.
- Kayar, N. (2016), *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Korkmaz, O. (2011), *Örgütsel Performansın Kurumsal Performans Karnesi Yöntemi İle Ölçülmesi: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Hastanesi Üzerine Yürütülen Bir Araştırma*, Doktora Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı.
- Kutlu, Ö. (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi* (2. Basım), Çizgi Yayınevi, Konya.

- Nohutçu, A. (2016), *Kamu Yönetimi*, (12. Baskı), Savaş Yayınevi, Ankara.
- Özer, M.A. (2008), *21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler*, Nobel Yayın, Ankara.
- Özkaya, S. (2013), *Performans Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Beykent Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı, Yönetim Organizasyon Bilim Dalı.
- Saran, U. (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınları, Ankara.
- Tozlu, A. (2014), *Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ağustos, Yayın No:2908.
- Turhan, M. (2009), *Sayıştayın Performans Denetimi Görevi ve Performans Denetimini Uygulama Süreci*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimi Bilim Dalı.
- Uyargil, C. (2017), *Performans Yönetimi Sisteminin Geliştirilmesi*, 4. Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- Yerli, E. (2006), *Performans Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.
- Yılmaz, T. (2004), *Performansa Dayalı Ücret Sistemi: Türkiye'de Uygulanan Performansa Dayalı Ücret Planlarının Kısmi Bir Analizi*, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı.
- Yılmazgil, S.M. (2012), *Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmenin Kamu Çalışanlarının İş Stresine Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.

HUKUKİ KAYNAKLAR

- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 nolu), T.C. Resmi Gazete, 30474 sayılı, 10 Temmuz 2018.
- Devlet Memurları Kanunu (657 sayılı), (1965), T.C. Resmi Gazete, 12056 sayılı, 23 Temmuz 1965
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, (2006), T.C. Resmi Gazete, 26111 sayılı, 17 Mart 2006.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, (2008), T.C. Resmi Gazete, 26927 sayılı, 05 Temmuz 2008.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (2018), T.C. Resmi Gazete, 30344 sayılı, 26 Şubat 2018.
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/18/Kilavuz+ve+Rehberler/>; (9 Ocak 2021).
- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5018 sayılı, (2003). T.C. Resmi Gazete, 25326 sayılı, 24 Aralık 2003.

Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Raporu, Kalkınma Bakanlığı (2018), <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/KamudaInsanKaynaklariCalismaGrubuRaporu.pdf>;

(9 Ocak 2021)

Kalkınma Planı (10. 2014-2018 Arası),

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalkınma%20Plan1.pdf>, (9 Ocak 2021).

Kalkınma Planı (11), (2019-2023 Arası), file:///C:/Users/ASUS/Desktop/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf; (04 Ocak 2021).

Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı,

<https://www.memurlar.net/common/news/documents/593903/basari-degerlendirme-taslak.pdf>; (9 Ocak 2021).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, (2007), T.C. Resmi Gazete, 26738 sayılı, 26 Aralık 2007.

Orta Vadeli Program (2018-2010),

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/783/Orta%20Vadeli%20Program%202018-2020.pdf>, (1 Şubat 2019).



Yerel Yönetim Diplomasisi Özelinde Kardeş Şehir Uygulamasıyla İstanbul Örneği
Town Twinning Implementation of Local Government Diplomacy Particular to Istanbul

İskender GÜNEŞ¹
Erdem EREN²

Strategic Public Management Journal
Volume 7, Issue 13, pp. 35-59
May 2021
DOI: 10.25069/spmj.901822
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 23.03.2021
Accepted: 11.05.2021
© The Author(s) 2021
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Küreselleşme süreciyle birlikte özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısı itibariyle yerel yönetimler ve belediyeler diplomaside aktör olarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin bu diplomatik faaliyetleri kamu diplomasisinin bir alt dalı olarak yerel yönetim diplomasisi adıyla isimlendirilmiştir. Bu çalışmada ilk olarak yerel yönetim diplomasisi kavramı ana çerçevede ele alınmaktadır. Sonrasında ise yerel yönetim diplomasisi kavramı ve Türkiye'deki yerel yönetim diplomasisine dair hukuki altyapı tartışılmaktadır. Ayrıca kardeş şehir uygulaması ve İstanbul'daki belediyelerin kardeş şehir uygulamaları incelenmektedir. Çalışmada yerel yönetim diplomasisinin tam olarak ne olduğu, kardeş şehir uygulamasına neden ve nasıl başvurulması gerektiği ile İstanbul'daki belediyelerin kardeş şehir uygulamalarının çeşitlerine yönelik cevap aranmıştır. Sonuç olarak çalışmayla literatürde yerel yönetimlerin diplomatik girişimlerinin çok farklı şekillerde isimlendirildiği, sürdürülebilir ve işlevsel kardeş şehir ilişkilerinin kurulması için bazı etkenlerin olduğu görülmektedir. Bunun yanında Türkiye'deki yerel yönetim diplomasisi faaliyetleri için kanunlarla bir hukuki alt yapı oluşturulduğu, İstanbul belediyelerinin Türkiye'de yerel yönetim diplomasisinde en önemli aktörler olarak kültürel ve insani faaliyetler de dâhil birçok konuda öne çıktıkları görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Diplomasisi, Kamu Diplomasisi, Yerel Yönetim Diplomasisi, Kardeş Şehir.

Abstract

Within globalization process local governments and municipalities have come to the fore as actors in diplomacy, especially in the second half of the 20th century. These diplomatic activities of local governments are named as local government diplomacy as a sub-branch of public diplomacy. In this study, firstly, the concept of local government diplomacy is discussed in the main framework. Later on the concept of local government diplomacy and legal infrastructure of local government diplomacy in Turkey have been discussed. In addition, the sister city implementation and the sister city practices of the municipalities in Istanbul are examined. In the study, an answer was sought for exactly what local government diplomacy is, why and how to apply the sister city implementation and the types of sister city practices of the municipalities in Istanbul. As

¹Dr., Marmara Üniversitesi, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bölümü Mezunu, iskender34gunes@gmail.com; ORCID ID: 0000-0003-4829-3220.

² Doktora Programı Öğrencisi, İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, erdemeren2234@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-9891-1763.

a result, it is seen that the diplomatic initiatives of local governments are named in many different ways in the literature and there are some factors for the establishment of sustainable and functional sister city relations. Besides, a legal infrastructure was created for local government diplomacy activities by law in Turkey, municipalities in local government diplomacy in Turkey were found as the most important actors to come forward especially with cultural and humanitarian activities.

Key Words: *Diplomacy, Public Diplomacy, Local Government Diplomacy, Town Twinning.*

GİRİŞ

Küreselleşme ve geleneksel diplomasi metodu olan devletlerarası ilişkilerin giderek sıradanlaşması ve etkisizleşmesiyle diplomasi de başta uluslararası örgütler, çok uluslu şirketler, sivil toplum kuruluşları, baskı grupları vb. aktörler ön plana çıkmaya başlamış kamu diplomasisi olarak adlandırılan bu yeni diplomasi türünde yerel yönetimler de önemli birer aktörler olarak yer almaya başlamışlardır (Eren, 2017, s. 46-48). Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin yurt dışındaki belediyelerle kurmuş oldukları uluslararası ilişkiler faaliyetleri ise yerel yönetim diplomasisi ve/veya yerel diplomasi vb. isimlerle nitelendirilmiştir.

Bu çalışmada kamu diplomasisinin bir alt dalı olarak sayılan yerel yönetimlerin diplomaside aktör olarak ele alındığı yerel yönetim diplomasisi ana çerçevede incelenecek olup, yerel yönetim diplomasisi özelinde ise en çok başvurulan uygulamalardan biri olan kardeş şehir uygulaması ve İstanbul'daki belediyelerin bu kapsamdaki ilişkilerine değinilecektir. Çalışmanın ilk bölümünde kavramsal olarak yerel yönetim diplomasisi, yerel yönetimlerin diplomaside aktör oluş süreçleri ve kavramla eş anlamda kullanılan yerel diplomasi, kent diplomasisi vb. kavramlarla birlikte açıklanacaktır. İkinci bölümde ise yerel yönetim diplomasisi uygulamalarının Türkiye'deki hukuksal altyapısı mevzuat ve kanunlar üzerinden incelenecektir. Üçüncü bölümde ise yerel yönetim diplomasisinin en önemli uygulamalarından biri olan kardeş şehir uygulamasının ne olduğu ve Türkiye'de nasıl geliştirilmeye çalışıldığı, buna ek olarak İstanbul örneğinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerinin ne gibi ilişkilerinin mevcut olduğuna yönelik istatistikî veriler ve örnekler verilmiştir.

1. KAVRAMSAL OLARAK YEREL YÖNETİM DİPLOMASİSİ

Diplomasi kelimesi başlangıçta belgeleri gözden geçirme bilimi olarak ortaya çıkmakla beraber etimolojik olarak ikiye katlama anlamına gelmektedir. Bu terim ilk kez 1796'da İrlanda doğumlu İngiliz devlet adamı ve seçkin siyasi düşünür Edmund Burke tarafından kullanılmıştır (Berridge, James, 2003, s. 70). Rogier van der Pluijm'a göre; "Yabancı bir ülkenin başkentinde ikamet eden daimi misyonların kurulması ile karakterize edilen modern diplomasinin kökenini Vestfalya Barışı'nda bulduğu sıklıkla iddia edilmektedir". Pluijm aynı zamanda diplomasinin temellerinin 1648'den çok daha önce, günümüzdeki devletlerin henüz tarih sahnesinde olmadıkları ve şehirlerin dış politikaya yön verdikleri zamanlarda kurulduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla diplomasinin varlığının devletlerin varlığından da önce bulunduğu gerçeği karşımızda durmaktadır (Pluijm & Melissen, 2007).

Egemen devletler arasındaki ilişkilerin kendi devletlerinin diplomatik hizmetinin üyesi ya da geçici diplomatları aracılığıyla yurtiçinde veya yurtdışında yürütülmesi olarak ifade edilen diplomasi, uluslararası kuruluşlarda temsilcilerin konuşlandırılmasını da içermektedir (Berridge, James, 2001, s. 62). Devletlerin hak ve menfaatlerinin korunması ve savunulmasının yanısıra bu maksatla: devletler ve milletlerarası kurullar

çerçevesinde temsile sahip olması, anlaşmalar imzalanması veya anlaşmazlıkların halledilmesi diplomasinin temel noktalarını oluşturmaktadır (Birgi, 1983, s. 37).

1990'lı yıllarla birlikte uluslararası ilişkilerde devletlerin diplomasideki rolünün yanında devlet dışı aktörlerin de önemi ve etkisi giderek artmaya başlamıştır. Bu bağlamda; uluslararası örgütler, çokuluslu şirketler ve sivil toplum kuruluşları küresel siyasette yükselen yıldızlar olarak öne çıkmışlardır. Literatürde genel olarak unutulmuş bir diğer önemli aktör ise belediyelerdir (Demirtaş, 2016, s. 152). Belediyelerde son yıllarda diğer devlet dışı aktörlerin yanında gerçekleştirdikleri dış ilişkiler faaliyetleriyle diplomaside de etkin olmaya başlamışlardır. James N. Rosenau, 21. yüzyılda küresel siyaseti analiz ettiği makalesinde küresel yönetişimin giderek daha fazla parçalandığını ve devletlerin de bu noktada hâkim rollerini kaybetmeye başladıklarını vurgulamış, bu süreçte ulus ötesi yönetim ile ulus altı yönetişimin kendini gösterdiğini ifade etmiştir. Rosenau sivil toplum kuruluşlarını ulusların sınırını aşan ulus ötesi yönetim olarak sınıflandırırken; ulus altı yönetim örneği olarak da kentlerin ve mikro bölgelerin uluslararası ilişkilerde aktifleşmeye başladıklarını dile getirmiştir. Ayrıca; “kentlerin ve mikro bölgelerin yirmi birinci yüzyılın dünya politikasında önemli merkezi mekanizmalar olabileceğini” öne sürmüştür (Rosenau, 1995, s. 13-43).

Ulusal dış politikaya aykırı olmamak ve hukuken belirlenen sınırlara tabi kalarak yerel yönetimlerin uluslararası alanda gerçekleştirdiği her türlü faaliyet yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetleri olarak tanımlanmakta olup, yerel yönetimler bu faaliyetleriyle kamu yararının sağlanmasını amaçlamaktadır (Özlü, 2020, s. 161). Literatürde günümüze kadar yerel yönetimlerin dış ilişkiler faaliyetlerini yani dünyayla ilişkileri tanımlamak için kullanılan en genel tabir “yerel diplomaside” olsa da; “paradiplomaside, ulus-altı dış politika, yerel dış politika, belediyelerin dış politikası, kent/şehir diplomaside ve mikro bölgesellik” gibi kavramlar da en çok kullanılan kavramlar olmuştur (Demirtaş, 2016, s. 154).

İlk olarak paradiplomaside; literatürde paralel diplomaside kavramının kısaltılması amacıyla kullanılmakta olup, yerelin merkezin dış ilişkiler faaliyetlerine paralel olarak merkezin dış politikasını kendi araçlarını kullanarak takip ettiğini varsaymaktadır (Aguirre, 1999, s. 185-209). Paradiplomaside ile yerel yönetimler merkezi yönetimlerin ulusal dış politikalarını destekleyici faaliyetlerde bulunarak ulusal çıkarlarını belirli platformlarda savunma amacıyla da uluslararası ilişki geliştirebilmektedir (Baş, 2017, s. 32). Bu amaçları gerçekleştirmek için yerel yönetimler; ekonomik ve finansal ortaklıklar; kültürel, eğitsel, teknolojik vb. alanlardaki işbirlikleriyle diplomatik ilişkiler olmak üzere üç kademe faaliyetinde bulunmaktadır (Yaylı ve Gönültaş, 2018, s. 280-282).

Yerel yönetimlerin uluslararası boyuttaki işbirliği ve stratejilerini açıklamak için en yoğun kullanılan deyimlerden biri de yerel dış politika deyimidir. Örneğin; Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerin uluslararası girişimlerini anlatırken en çok tercih edilen deyimler “local foreign policy” yani yerel dış politika ile “subnational foreign policy” yani ulus altı dış politika'dır (Daoudov, 2013, s. 28-29). Ulus altı dış politika ile yerel dış politika kavramları genel olarak merkezi yönetimin altında kalan tüm birimlerin dış ilişkilerini faaliyetlerini kapsamaktadır (McMillan, 2008, s. 232-237). Yerel düzeyde ülkeler arası ilişkilerin yereller arası ilişkiye dönüştüğü ve yerelin ulus üstü yani merkezi politikaya müdahil olabildiği küreselleşme döneminde farklı ülkelerle iletişime geçmekte olduğu süreçte “ulus altı politikadan” söz edilebilmektedir (Yaylı ve Gönültaş, 2018, s. 279).

Belediyelerin dış politikası ise yerel yönetimlerin ve belediyelerin dış dünyayla ilişkilerini tanımlamaktadır. Belediyelerin dış politikası çok aktörlü ve çok yönlü uluslararası diplomasiye katkı sağladığı gibi, yerel yönetimlerin dünyadaki diğer birimlerle olan ilişkilerini de önemli derecede etkilemektedir (Daoudov, 2013, s. 5; 27-28). Son olarak kent/şehir diplomasisi kavramı da kentlerin küresel siyasette kendilerini temsil etmek ve çıkarlarını gerçekleştirmek amacıyla uyguladıkları politikayı ifade etmektedir (Pluijm & Melissen, 2007, s. 6). Kent/şehir diplomasisi; yerel yönetimleri, kurumlarını ve çıkarlarını temsil etmek amacıyla uluslararası siyasi alandaki aktörlerle temas eden konuma getiren kurum ve süreçlerdir. Bu diplomasi türü altı başlık halinde incelenmekte olup bunlar; güvenlik, kültür, ekonomi, kalkınma, ağ oluşturma ve temsildir (Gençkaya ve Kaya, 2018, s. 305).

Türkiye'deki literatür çalışmalarında yerel yönetimlerin dış ilişkiler faaliyetlerini tanımlamak için kullanılan iki kavram öne çıkmaktadır. Bunlar; yerel diplomasi ve belediyelerin dış politikası kavramları olup bu iki kavram da bünyesinde eksiklikler taşımaktadır. İlk olarak yerel diplomasi kavramı her ne kadar yerel yönetim diplomasisi kavramının kısaltması olsa da “yerel” ve “diplomasi (küresel bir terim)” birbirine tezat iki kavramı ifade ettiği için anlamı bozmaktadır. İkinci olarak belediyelerin dış politikası kavramı yerine doğru ifade belediyelerin diplomasisi olsa da, sadece belediyelerin değil, belediye birliklerinin de diplomasi faaliyetlerinde bulunduğunu göz önüne almayı gerektirmektedir. Bu nedenle bu çalışma da daha kapsayıcı olmasından dolayı “yerel yönetim diplomasisi” kavramı tercih edilecektir.

Günümüzde yerel yönetimlerin diplomasi faaliyetlerinde etkili olmasını sağlayan bazı yapısal unsurlar bulunmaktadır. Bunlar;

- ✓ Belediyelerin dış ilişkiler bağlamında hangi çerçevede hareket edeceğini belirleyen ülkenin idari yapısı ve yasal çerçevesi,
- ✓ Kentin tarihsel altyapısı,
- ✓ Kentin coğrafi konumu (dış ülkelere yakınlığı ve uzaklığı),
- ✓ Kentin demografik yapısı (göçmen nüfusun varlığı),
- ✓ Merkezi devletin küresel siyaset anlayışı,
- ✓ Yerelin maddi imkânları,
- ✓ Belediye başkanının dış ilişkilere olan ilgisi ve tecrübesidir (Demirtaş, 2016, s. 155-156).

Yerel yönetimlerin diplomasi faaliyetlerine girişmesinin bir takım nedenleri bulunmakta olup bunlar özetle; ekonomik, kültürel, barış, insani yardımlar, temsil, markalaşmadır. İlk olarak küreselleşen dünyada ulus devletler gibi kentler de ekonomik olarak bir yarış içerisinde olup ekonomik anlamda güçlenmeye çalışmaktadır. İkinci olarak belediyeler başta kardeş şehir ilişkileri ve çeşitli işbirlikleriyle kültürlerinin tanıtılmasına çaba sarf etmektedir. Üçüncü olarak özellikle Türkiye belediyeleri yurt içi ve yurt dışında diğer ülkelerle işbirliği de kurarak Ramazan faaliyetleri, ülke günleri ve sergileri, çeşitli deprem, doğal afet vb. kriz dönemlerinde yaptıkları yardım faaliyetleriyle hem kültürel hem de insani yardım noktasında hizmet görmektedir. Son olarak belediyeler ülkeler arasındaki diplomatik ilişkileri geliştirerek barışa da katkı sunmaktadır (Demirtaş, 2016, s. 156-157).

Yerel yönetim diplomasisi tarihini incelendiğinde; yerel birimlerin küresel düzeyde ilk örgütlenmesinin 1973 yılında kurulan “Uluslararası Belediye Hareketi – International Municipal Movement (UBH)” olduğu görülmektedir. Bu Hareket misyonunu daha sonra 2004 yılında “Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler – United Cities and Local Governments (UCLG)” kuruluşuna bırakmıştır. Merkezi Barselona’da olan ve 140 ülkeden 240.000 yerel yönetimin yanı sıra 175 yerel birliği kapsamakta olan UCLG’nin hâlihazırda temel amacı

ekonomi ve siyasettir. Öte yandan kuruluş; yerel düzeyde kalkınma ve inovasyonu, yerel ve bölgesel birimlerin küresel yönetişimde seslerini daha fazla duyurmaları, dünya barışına katkı sunmayı da hedeflemektedir. Kuruluşun Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatının merkezi de İstanbul'da bulunmaktadır (UCLG, s. 2020).

Günümüzde uluslararası engelleri aşmak ve sunulan hizmetleri yaygınlaştırmak üzere şehirler küresel ölçekli ağlarda birlikte hareket etme yolunu seçmişlerdir. Bu yapılar arasında etkili duruş sergileyen oluşumlar arasında;

- ✓ Uluslararası Şehir Yöneticileri (City Leaders),
- ✓ Dünya Belediye Başkanları Forumu (Global Mayors Forum),
- ✓ Uluslararası Şehir/Belde Yönetimleri Derneği (ICMA),
- ✓ Küresel Kardeş Kentler (Sister Cities),
- ✓ Dünya Büyük Büyükşehirler Birliği (Metropolis),
- ✓ İslami Başşehirleri ve Şehirleri Teşkilatı (OICC),
- ✓ Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB),
- ✓ Asya Belediye Başkanları Forumu (Asian Mayors),
- ✓ Güçlü Şehirler Ağı (Strong Cities Network),
- ✓ Kentler İttifakı (Cities Alliance),
- ✓ Akıllı Dünya Kentleri (World Smart City),
- ✓ C40 İklim Liderliği Kenti Grubu,
- ✓ EUROCITIES,
- ✓ Cittaslow,
- ✓ Dünya Miras Şehirleri (OWHC),
- ✓ Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR),
- ✓ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (KONGRE),
- ✓ Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi (COR),
- ✓ Avrupa Bölgeleri Meclisi (AER),
- ✓ Avrupa-Akdeniz Bölgesel ve Yerel Meclisi (ARLEM),
- ✓ Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı (NALAS) gibi kurumlar ön plana çıkmaktadır.

Şehirlerin ve belediye başkanlarının bölgesel ölçekte kurmuş oldukları farklı federasyonlar ve birlikler de şehirlerinin gelecek ile ilgili planlarına önemli katkılar sunmaktadırlar. Son on yılda, birçok alanda şehirlerarası ağlar kurulmuş ve işbirlikleri geliştirilmiştir. Bu süreçte şehirler kendilerinin sunmakta oldukları hizmetlerle ilgili konularda yetkilerinin genişletilmesini küresel ölçekte arzu etmektedirler. Bu sürece katkı sağlamak amacıyla 2016 yılı Eylül'ünde Hollanda'da Küresel Belediye Başkanları Parlamentosu (Global Parliament of Mayors) kurulmuştur (GPM, 2021). Uluslararası sınırlar boyunca güvenlik ve refahı artırmak için yeniden yapılanmayı teşvik etmek için Barış İçin Belediye Başkanları, Barış İçin Şehirler ve Ortadoğu'da Barış İçin

Belediye İttifakı gibi oluşumlar da şehirlerin birlikte çalışmalarının önemli bir bileşeni olarak kendi alanlarında faaliyetler sürdürmektedir³.

Türkiye'deki yerel yönetimler de uluslararası muadilleri ile yarışacak bir seviyeye ulaşmıştır. Bunun neticesi olarak yerel yönetimler açısından ağırlığı ve önemi olan uluslararası ve bölgesel anlamda yerel yönetimleri ilgilendiren birçok kuruluşa üyelik ve katılım gösterdikleri gözlenmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün konu ile ilgili verdiği bilgiye göre Türkiye'deki yerel yönetimlerin üyesi olduğu 127 adet uluslararası kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlara ve üye olan Türk yerel yönetimlerine dair tablo şu şekildedir;

Tablo 1: Türkiye'deki Belediyelerin Uluslararası Kuruluş Üyelikleri

Akdeniz Kentler Birliği; Antalya, Gaziantep, İzmir ve Mersin Büyükşehir Belediyesi
Akıllı Ulaşım Sistemleri Derneği; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Arap Kentleri Teşkilatı; Marmara Belediyeler Birliği
Asya Pasifik Bilim ve Teknoloji Merkezleri Ağı; Bursa Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi; Vilayetler Hizmet Birliği, Trabzon Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Birliği Araştırma ve İnovasyon Ağı; Gaziantep ve Ankara Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Bölgeler Meclisi; Adana, Antalya, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Engelli Hizmet Sağlayıcıları Derneği; Kadıköy Belediyesi
Avrupa Entegrasyonunun Desteklenmesi Programı; Türkiye Belediyeler Birliği
Avrupa Gastronomi Mirası; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Hayvanat Bahçeleri ve Akvaryumlar Birliği; Bursa ve İzmir Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Irkçılık Karşıtı Kentler Ağı; Kadıköy Belediyesi
Avrupa Kentler Ağı; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Tarihi Kentler Birliği (Avrupa Tarihi Kasabalar ve Bölgeler Derneği); Tarihi Kentler Birliği, Bursa BŞB, Denizli Pamukkale, İzmir Birgi, Mersin Tarsus ve Tokat Niksar Belediyesi
Avrupa Leylek Köyleri Ağı Belediyeler Birliği; Bursa Karacabey Belediyesi
Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Sağlık ve Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu Tarafından Verilen Avrupa Ödülü; İzmir Konak Belediyesi
Avrupa Ödülü Kazanan Kentler Birliği; Ankara Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Yerel Demokrasi Ajansları Derneği; Karşıyaka Belediyesi
Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Eğitim Kurumları İletişim Ağı; Türkiye Belediyeler Birliği
Avrupa Yerel Yönetimler Ağı; İzmir Büyükşehir Belediyesi

³ Detaylı Bilgi İçin Bkz. Mayors For Peace, <http://www.mayorsforpeace.org/>; [International Cities of Peace](http://www.internationalcitiesofpeace.org/), <http://www.internationalcitiesofpeace.org/>, United Nations Development Programme-Programme of Assistance to the Palestinian People, The Municipal Alliance for Peace in the Middle East (MAP) is Launched in Jerusalem, <http://www.undp.ps/en/newsroom/pressreleasespdf/2005/12eb.pdf>.

Avrupa-Akdeniz Bölgeler ve Yerel Yönetimler Kongresi; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Avrupa-Akdeniz Yerel ve Bölgesel Otoriteleri Daimi Komitesi; Zonguldak Karadeniz Ereğli Belediyesi
Avrupa-Akdeniz Kültür Şehirleri Birliği; Mersin Büyükşehir Belediyesi
Akdeniz Yerel Yönetimler İşbirliği Programı; Türkiye Belediyeler Birliği, Bodrum Belediyesi
Alman Su, Atık Su ve Katı Atık Birliği; Türkiye Belediyeler Birliği
Asya Belediye Başkanları Forumu; Ankara, Antalya, Diyarbakır, Gaziantep ve Mersin Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Akdeniz Zirvesi; Ankara Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Bölgeler Asamblesi; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Bilim Merkezleri ve Müzeleri Ağı; Bursa Büyükşehir Belediyesi, Bursa Büyükşehir Kent Müzesi
Avrupa Birliği Belediye Başkanları Sözleşmesi; Bolu ve Bursa Büyükşehir Belediyesi, Karşıyaka Belediyesi
Avrupa Engelsiz Turizm Ağı; İzmir Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Festivaller Birliği; Antalya Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Gençlik Başkenti; Trabzon Büyükşehir Belediyesi
Avrupa İrkçılığa Karşı Şehirlerin Koalisyonu; İzmir Konak Belediyesi
Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği; Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği
Avrupa Living Lab Ağı; İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Marka Kentler Birliği; Bursa Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Kentler Birliği; Bursa Büyükşehir Belediyesi, Bursa Nilüfer, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Beşiktaş, Beylikdüzü, Beyoğlu, Kadıköy, Beşiktaş, Beylikdüzü, Beyoğlu, Kadıköy, Pendik, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Karşıyaka, Selçuk, Mersin Mezitli, Muş Merkez Belediyesi
Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi; Marmara Belediyeler Birliği
Avrupa Sosyal Hizmet Ağı; İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Yerel Demokrasi Birliği; Balıkesir Edremit Belediyesi
Avrupa Tarihi Kentler ve Bölgeler Birliği; Nevşehir Ortahisar Belediyesi
Avrupalı Bilim Merkezleri ve Müzeler Ağı; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Avrupa Yerel Yaşamda Kadın Erkek Eşitliği Sözleşmesi; Tunceli Belediyesi
Avrupa-Akdeniz Yerel ve Bölgesel Otoriteleri Daimi Komitesi; Düzce Merkez Belediyesi
Avrupalı Seçkin Turist Destinasyonu; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Ankara Altındağ Belediyesi
Balkan Ülkeleri Kardeş Şehirler Birliği; Bursa Büyükşehir Belediyesi
Barış İçin Yerel Yönetimler Birliği; Nevşehir Merkez Belediyesi
Belediye Başkanları Sözleşmesi; Antalya Büyükşehir Belediyesi
Bölgesel Mutfak Mirası İşbirliği Ağı; Antalya Alanya Belediyesi
Barış İçin Belediye Başkanları Sözleşmesi; İstanbul Beşiktaş Belediyesi
Barış İniyatifi Birliği; Konya Büyükşehir Belediyesi

<p>Büyük Balkan Kentleri Teşkilatı; Ankara Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Delice-Dünya İyi Yemek Ağı; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Deprem ve Megakentler Girişimi; İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Birleşik Kentler Federasyonu; Afyonkarahisar Merkez, Türkiye Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği, Çorum Merkez, Edirne Merkez Belediyesi, Erzurum ve Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Kırşehir Merkez, Manisa Merkez, Mardin Merkez, Muğla Merkez, Samsun Ondokuz Mayıs, Tekirdağ Merkez, Karadeniz Ereğli Belediyesi</p> <p>Dünya Büyük Metropoller Birliği; Diyarbakır, Gaziantep ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Büyükşehirler Zirve Konferansı; İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya E-Devletler Organizasyonu; Gaziantep, Malatya ve Muğla Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Gurme Kentler Birliği; İzmir Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Haller Birliği; Amasya Merkez Belediyesi, Ankara, Antalya, Bursa, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya İdari Kentler Birliği; Ankara Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Kaleli Kentler Birliği; Antalya Alanya Belediyesi, Bursa ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, Niksar, Karadeniz Ereğli Belediyesi</p> <p>Dünya Kentler ve Yerel Yönetimlerin E-Yönetimleri Teşkilatı; Ankara Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Mirası Şehirleri Teşkilatı; Bursa ve Konya Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Sağlık Örgütü Küresel Yaş Dostu Kentler Ağı; Ankara Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Mirası Şehirleri Teşkilatı (Dünya Tarihi Kentler Birliği); İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Tarihi Kentler Birliği; Ankara ve Bursa Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Sağlıklı Şehirler Ağı; İstanbul, İzmir ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Mezitli Yalova Merkez, Sandıklı, Çankaya, Burdur Merkez, Bursa Büyükşehir Belediyesi, Nilüfer, Bursa Sağlıklı Kentler Birliği, Denizli Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Kadıköy, Balçova, Karşıyaka, Gölçük, Trabzon Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Dünya Ulaştırma Konferansı Derneği; İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Enerji Geleceğine Yatırım Yapan Avrupa Yerel Yönetimler Ağı; İzmir Gaziemir Belediyesi</p> <p>Enerji Kentleri Gaziantep Büyükşehir; İzmir Urla, Bursa Nilüfer, İstanbul Büyükçekmece, İstanbul Kadıköy, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Folklor Festivalleri ve Halk Sanatları Kuruluşları Uluslararası Konseyi; Karşıyaka, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Geri Dönüşüm İçin Şehirler Birliği; Bursa Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Glukalizasyon Konferansı; Ankara Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Gökkuşluğu Şehirler Ağı; İstanbul Beşiktaş Belediyesi</p> <p>Uluslararası Kütüphane Dernekleri ve Kurumları Federasyonu; Bursa Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Müzeler Birliği; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Müzeler Konseyi; Bursa Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Ormanlar İçin Şehirler Birliği; Antalya Büyükşehir Belediyesi</p>
--

- Uluslararası Park ve Rekreasyon Yönetim Federasyonu;** Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
- Uluslararası Planetaryum Platformu;** Bursa Büyükşehir Belediyesi
- Uluslararası Rotta Di Enea Derneği;** Çanakkale Merkez Belediyesi
- Uluslararası Sakin Şehirler Birliği;** Aydın Yenipazar, Bolu Göynük, Mudurnu, Çanakkale Küçükkuşu, Erzurum Uzundere, İzmir Seferihisar, Urla, Kırklareli Merkez Muğla Akkaya ve Ula Belediyesi
- Uluslararası Spor ve Kültür Derneği;** İzmir Karşıyaka Belediyesi
- Uluslararası Su Kaynakları Birliği;** Adıyaman Merkez Belediyesi
- Uluslararası Şehir Aydınlatma Birliği;** İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Uluslararası Tarım Şehirleri Birliği;** Bursa Büyükşehir Belediyesi
- Uluslararası Tarihi Ev Müzeleri Komitesi;** İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Uluslararası Toplu Taşımacılar Birliği;** Edirne Belediyesi, Gaziantep, İzmir, Kahramanmaraş ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi
- Güneydoğu Avrupa Yerel Yönetimler ve Birlikler Ağı;** Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği
- Güvenli Toplum Ağı;** Bursa Nilüfer Belediyesi
- Hareketli Şehirler Ağı;** Antalya Büyükşehir Belediyesi
- International Sports and Culture Association;** İzmir Konak Belediyesi
- İklim ve Enerji için Belediye Başkanları Sözleşmesi;** Kocaeli ve Sakarya Büyükşehir Belediyesi
- İktisadi İşbirliği Kalkınma Teşkilatı;** İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- İpekyolu Belediye Başkanları Forumu;** Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
- İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı;** Ankara ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Marmara Belediyeler Birliği
- İslam Konferansı Diyalog ve İşbirliği Gençlik Forumu;** İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Kaleli Kentler Birliği;** Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
- Karadeniz Başkentleri Birliği Teşkilatı;** Ankara Büyükşehir Belediyesi
- Kentsel Gelişme Küresel Fonu;** Nilüfer, İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Kuzey Afrika ve Orta Doğu Bilim Merkezleri Ağı;** Bursa Büyükşehir Belediyesi
- Kültür için Avrupalı Kentler ve Bölgeler Ağı;** İzmir Urla Belediyesi
- Küresel Belediyeler Göstergeleri Ağı;** İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Küresel Şehirler Diyalogu;** Yalova Merkez Belediyesi
- Küresel Tasarım Şehirleri Organizasyonu;** Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Milletlerarası Müzeler Konseyi;** Bursa ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- Sürdürülebilirlik için Dünya Yerel Yönetimler Birliği;** Ankara, İzmir ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Çankaya, Eskişehir Tepebaşı, Karşıyaka, Rize Fındıklı Belediyesi
- Şehirlerarası Manevi Kültürel İşbirliği Ağı;** Nevşehir Merkez Belediyesi
- Telecities;** Yalova Merkez Belediyesi

<p>Türk Dünyası Belediyeler Birliği; Ankara, Gaziantep, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Afyonkarahisar Merkez, Ankara Altındağ, Karabük Safranbolu, Konya Selçuklu Belediyesi</p> <p>Uluslararası Aeneas Rotası Derneği; Balıkesir Edremit Belediyesi</p> <p>Uluslararası Botanik Bahçeleri Koruma Birliği; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Film Üreticileri Birliği Federasyonu; Antalya Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Folklor Fesivalleri ve Geleneksel Sanatlar Organizasyon Konseyi; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi; İstanbul Kadıköy, Kartal, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Seferihisar Belediyesi</p> <p>Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı; Türkiye Belediyeler Birliği, Denizli Merkez, İstanbul Büyükçekmece Belediyesi</p> <p>Unesco Yaratıcı Şehirler Ağı; Kütahya Merkez Belediyesi</p> <p>Uyuşturucuya Karşı Mücadele Veren Avrupa Kentleri; İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Yaratıcı Şehirler Ağı Gaziantep Büyükşehir; İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Yaşlı Dostu Kentler; Mersin Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Yerel Demokrasi Ajansları Birliği; Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği</p> <p>Sanatlar Organizasyon Konseyi; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Fotogrametri ve Uzaktan Algılama Uzak Bilimi; İstanbul Büyükşehir Belediyesi</p> <p>Uluslararası Göç ve Kalkınma Merkezi; Türkiye Belediyeler Birliği</p> <p>Uluslararası Herkes İçin Spor Derneği; İzmir Karşıyaka Belediyesi</p> <p>Uluslararası Kağıt Yapımcıları ve Sanatçıları Derneği; Yalova Belediyesi</p>

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, <https://yeryonetimler.csb.gov.tr/>
Erişim: 07.05.2021.

2. YEREL YÖNETİM DİPLOMASİSİ UYGULAMALARININ TÜRKİYE'DEKİ HUKUKSAL ALTYAPISI

Türkiye'de bulunan birçok büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve belediye birliği yerel yönetim diplomasisi faaliyetlerine destek olmakta ayrıca kendileri de birçok proje gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimlerin yurtdışındaki muadilleri ile yapacakları yerel diplomasiye dair faaliyetleri ile ilgili olarak izlemeleri gereken hukuki bir süreç de mevcuttur. Bu sürecin başlangıç noktasını 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi oluşturmaktadır. Bu kanun maddesine göre; Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedir. Belediyelerin teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirmesi veya kardeş kent ilişkisi kurabilmeleri de kanunda yer bulmuştur. Ayrıca, birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunluluğu olduğu ifade edilmektedir (Mevzuat, 2005, s. 36).

Yine 5393 sayılı Kanununun 18. maddesi içerisinde bulunan (p) bendinde belediyelerin yurt içindeki ve yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle (Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle) iş birliği tesis edilmesinde Belediye Meclisinin yetkilendirmesiyle; kardeş şehir ilişkisi kurulması; ekonomik ve sosyal ilişkiler tesisi etmek maksadıyla kültür, sanat ve spor alanlarında faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesi; amacıyla arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsisine karar verme konusu ele alınmaktadır (Mevzuat, 2005, s. 11).

5393 sayılı Kanuna ek olarak 1173 sayılı “Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanunun” 1. maddesi de yerel yönetim diplomasisine atıf yapan bir içeriğe sahiptir. Bu maddenin 6. fıkrası içerisinde mahalli idareler de zikredilmekle beraber; genel ve katma bütçeli bakanlık, daire ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla kurulmuş olan bankalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanlar, yabancı devlet büyükelçilik, elçilik, başkonsolosluk, konsolosluk, fahri başkonsolosluk ve fahri konsoloslukları ve sair misyonları ve milletlerarası kurullar temsilcilikleri, misyonları ve bunlara bağlı müşavirlik, ataşelik, büro ve sair mercilerle temasları, milletlerarası hukuk kurallarına ve usullerine uygun olarak yapılacağı ifadesi bulunmaktadır. Bu temaslardan Dışişleri Bakanlığına bilgi verileceği belirtilmektedir (Mevzuat, 1969, s. 3).

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 07.04.2005 tarihli ve 2005/36 sayılı Genelge 20.06.2005 tarihli ve 2005/62 sayılı Genelgeler de yerel yönetimlerin dış ilişkilerini ilgilendiren maddeler içermektedir. Buna göre 07.04.2005 tarihli ve 2005/36 sayılı Genelgede kullanılan ifadeye göre (Mevzuat, 2005, s. 10-11); Belediyelerin, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye veya üye olmada veya yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirilmede veya kardeş kent ilişkisi kurmada Bakanlıktan önceden izinli olmalarının önemi vurgulanmaktadır. Buna göre müracaat edilmesi gereken bilgi ve belgeler şu şekilde bildirilmektedir:

- a) Yurt dışındaki bir belediye ile kardeş kent ilişkisi kurulmasında ilgili belediye meclisinin kararı, kardeş kent ilişkisi kurulacak olan kent hakkında bilgi ve kardeş kent ilişkisinden beklenen faydaların neler olduğu, kardeş kent ilişkisi kurulurken kardeş kent protokolleri de imzalanacaksa ilgili protokollerin metni.
- b) Uluslararası kuruluşlara üye olunacaksa, ilgili belediyenin meclis kararı, üye olunacak uluslararası kuruluşun ana statüsünün tam metni ile tasdikli Türkçe çevirisi, üyelikten beklenen faydalar, üyelikte bir katılım payı veya aidat ödenecek ise miktarı ile belediyenin en son kesin hesap özeti.
- c) Uluslararası kuruluşlarla birlikte eğitim ve kültür faaliyetleri yürütülmesi ve festivaller düzenlenmesi halinde, uluslararası kuruluş hakkında bilgi ve ilgili belediyenin meclis kararı bulunmalıdır. Bunun yanı sıra belediye başkanları ve belediyeyi temsil eden heyetler, yurt dışındaki faaliyetlerinin devletin dış politikasına ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütmeleri gerektiği bildirilmektedir. Ayrıca yurtdışına çıkış amacı, süresi ve program hakkında Bakanlığa iletilmek üzere önceden ilgili valiliğe bilgi verilmesi gerektiği de belirtilmektedir. Yurt içindeki belediyeler arasında kardeş kent ilişkisinin ise ilgili belediyelerin karşılıklı meclis kararları ile kurulabileceği belirtilmektedir.

20.06.2005 tarihli ve 2005/62 sayılı Genelgede kullanılan ifadeye göre⁴; Mahalli idarelerin yurtdışı ilişkileri ile ilgili olarak uygulamada karşılaşılan bazı farklılıkların ve tereddütlerin giderilmesi, yurtdışı ilişkilerde göz önüne alınması gereken hususlar ve istenilen belgeler hakkında bilgilendirilmesi amacıyla “Yurt dışı ilişkiler” başlıklı olarak yayınlanmış olduğu beyan edilerek; Belediyelerin seçilmiş ve atanmış personelinin yurtdışı görevlendirmelerinde uyulacak esasların ilgili genelgelerle belirlendiği ifade edilmektedir. Buna istinaden, yurtdışı görevlendirmelerde bazı esaslara dikkate edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Buna göre:

- a) Belediyelerin bütçelerinden kendi görev ve hizmet konuları dışında harcama yapılamayacağından, görev ve hizmetle ilişkisi olmayan konular için yurtdışı görevlendirme yapılmayacaktır.
- b) Görevlendirmeler; azami tasarruf ilkelerine uygun olarak, asgari sayıda personel ve asgari süreler için yapılacaktır.
- c) Görevlendirmeler için belediye meclisinden karar alınacaktır.
- d) Toplantı, kongre, seminer, panel vb. organizasyonlara katılmak için görevlendirilen personelde katılım için gerekli olan, yabancı dil bilgisi ve nitelikler aranacaktır.
- e) Kamu kurum ve kuruluşları, Belediye birlikleri ve “kamuya yararlı dernek” statüsünde bulunan mahalli idare dernekleri dışındaki kişi, dernek, şirket, vakıf vb. kuruluşlar tarafından kurs, seminer, inceleme gezisi vb. adlarla yurtdışında düzenlenen programlar için personel görevlendirilmeyecek, harcırah ödenmeyecektir.
- f) Toplantı, kongre, seminer, panel vb. organizasyonlar ile kardeş şehir ilişkileri nedeniyle görevlendirmelerde, organizasyonu düzenleyen kuruluş (Belediye, belediye birliği veya uluslararası kuruluş vb.) veya resmi makamlar tarafından yapılmış davet yazıları aranacaktır.
- g) Yurtdışı görevlendirmeler ve temaslar hakkında belediye meclisine ilk toplantıda bilgi verilecektir.
- h) Görevlendirilen personele 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre harcırah (yol+yevmiye) giderleri dışında herhangi bir ödeme yapılmayacaktır.
- i) Organizasyonu düzenleyen kuruluşa (var ise) herhangi bir ad altında (eğitim gideri, hizmet satın alınması, konaklama ücreti, rehberlik ücreti vb.) ödeme yapılması mümkün değildir.
- j) Görevlendirilen personelle birlikte yurtdışına çıkan eş ve çocuklar için Belediye bütçesinden herhangi bir ödeme yapılması mümkün değildir.
- k) Belediye bütçesinden ödeme gerektiren veya gerektirmeyen her türlü yurtdışı görevlendirmelerde yukarıda sayılan usul ve esaslara uyulacak ve yurtdışına çıkışın amacı, süresi ve program hakkında Bakanlığımıza iletmek üzere önceden ilgili valiliğe bilgi verilecektir.
- l) Belediye başkanı ve diğer personelin görev dışında yurt dışına çıkışlarında da ilgili valiliğe bilgi verilecektir.

⁴ Söz konusu genelge; İçişleri Bakanlığı'nın 20.06.2005 tarih ve (2005/62) 5003-50520 sayılı “Yurt Dışı Görevlendirme” konulu genelgesidir.

Yukarıdaki maddelerin yanı sıra; belediye başkanlarının ve belediyeyi temsilen giden heyetlerin yurt dışındaki faaliyetlerinin devletin dış politikasına ve uluslararası antlaşmalara uygun olarak yürütülmesi gerektiği ve yurtdışına giden belediye görevlilerinin İçişleri Bakanlığınca Dışişleri Bakanlığına bildirileceği belirtilmektedir. Bunun yanında görevli olarak gidilen ülkeden ziyarette bulunacak olan heyetin tutumu ile ilgili olan ifade ise “Dış temsilciliklerimizden, önceden mutabakata varılanlar haricinde, resepsiyon, tercüman ve mihmandar tahsisi, randevu temini gibi dış temsilciliklerimizin imkanlarını aşabilecek taleplerde bulunulmayacak; özel nitelikteki ziyaretlere dış temsilciliklerimizin ismini kullanarak resmi hüviyet kazandırılmaya çalışılmayacaktır. Ayrıca, yurtdışında bulunduğu sürece olumsuz imaj ve değerlendirmeye yol açabilecek tutum ve davranışlara meydan verilmeyecektir” denilmektedir. Bunun yanında “Bu konuda Bakanlığımızca yayınlanan ilgi genelgelerinin bu genelgeye aykırı hükümleri geçersizdir” ifadesi de genelgede yer almaktadır.

Belediyelerin yurt dışı ilişkilerinin davet, ziyaret, fuar, festival, kültür ve sanat etkinlikleri, kurtuluş yıldönümü, uluslararası önemli günler, toplantı, konferans gibi bazılarının süre ile sınırlı olması gerektiği belirtilerek Bakanlıkça verilecek izinlerin, görüşlerin, etkinliklerin yapılacağı tarihten önce çıkarılabilmesi için yurtdışı ilişkilerle ilgili mevzuat gereği istenilen bilgi ve belgelerin yetkili makamlara zamanında ve eksiksiz olarak ulaştırılması ile mümkün olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca, belediyelerin yurt dışı ilişkilerinin sağlıklı oluşturulabilmesi ve yürütülebilmesi için özellikle İçişleri Bakanlığınca bu konuda yayınlanmış ve Maliye Bakanlığınca verilmiş bulunan yukarıda zikredilen genelge ve görüşlerdeki usul ve esaslara göre konu ile ilgili dosyalarını hazırlamalarının öneminde de değinilmektedir.

3. KARDEŞ ŞEHİR UYGULAMASI VE İSTANBUL ÖRNEĞİ

Yerel dış politikanın gelişmesi bunun yanı sıra hem küresel hem de yerel ortaklıkların kurularak sürekli büyümesi neticesinde sınır ötesi işbirlikleri yerel yönetim diplomasisiyle iç içe geçmiştir. Öyle ki kardeş şehir ilişkileri, yerel yönetim birlikleri gibi birçok unsur yerel yönetim diplomasisini belirleyen ve etkinliği gösteren başat figürler olarak önem kazanmıştır. Türkiye’de hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyeleri düzeyinde birçok kardeş şehir ilişkisi kurulmakta olup bu ilişkilerin sayısı ve etkileşimi bakımından İstanbul şehri ön planda görülmektedir.

3.1. Kardeş Şehir Uygulaması

Yerel yönetimlerin kamu diplomasisi adına katkı sunduğu yerel yönetim diplomasisinin en önemli uygulamalarının başında kardeş belediye ya da kardeş şehir uygulamaları gelmektedir. Bu kapsamda Türkiye’deki birçok belediye yurt dışındaki yerel yönetimler ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve ortaklık anlayışı geliştirmektedir (MBB, 2018). Kardeş şehirler her şeyden önce; iki kent, ülke, il, vilayet, bölge ve hatta coğrafi ve politik olarak uzak bölgelerde bulunan ülkeler arasında kültürel ve ticari bağların teşvik edilmesini amaçlayan yasal ve sosyal anlaşmalardır. En eski kardeş şehir ilişkisinin 836 yılında Fransa’daki Le Mains ve Almanya’daki Paderborn arasında kurulan ortak kültürel iş birliği çerçevesinde geliştiği (Ogawa, 2012, s. 11) ifade edilse de günümüzdeki anlamda kardeş şehir ilişkisinin ilk kez 1920 yılında Birleşik Krallık’taki Keighley ve Fransa’daki Poix-du Nord arasında gündeme geldiğini belirtmek gerekmektedir (Baş, 2017: 31).

Bununla birlikte şehir eşleştirme konsepti, 1947 yılında İkinci Dünya Savaşı sonrasında düşünülmüş olup bir barış ve uzlaşma eylemi olarak farklı kültürler ve eski düşmanların arasındaki anlayış ve dostluğun geliştirilmesi ile turizm ve ticaretin teşvikini hedeflemiştir. Bu noktada İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra savaşta

zarar gören şehirler için “Tek Dünya Programı”nın kurulmasıyla gelişecek olan kardeş şehir ilişkilerinin olumlu etki yapacağı düşünülmekteydi ancak henüz tam olarak teşekkül etmiş bir kurumsal yapının bulunmaması Başkan D. Eisenhower’ı 1956’da uluslararası ilişkileri için “People to People International” derneğini kurmaya teşvik etmiştir. Bu dernek cemiyeti oluşturan farklı bireylerin ve aktif toplulukların “vatandaş diplomasisinde” yer almasını sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. (Cremer 1998: 449’dan akt. O’Toole, 2001: 403). Sister Cities International (SCI), 145 ülkede 2.100 toplulukta ilişkileri bulunan, Amerika Birleşik Devletleri’nde 545’ten fazla bireysel kardeş şehir, ilçe ve eyalette ulusal üyelik organizasyonu olarak hizmet vermektedir. Kardeş şehir ağı, sanat ve kültür, gençlik ve eğitim, ekonomik ve sürdürülebilir kalkınma ve insani yardıma odaklanan programlar ve projeler aracılığıyla barışı ve anlayışı geliştirmek için yorulmadan çalışmakta on binlerce vatandaş diplomat ve gönüllüyü bir araya getirmektedir (Sister Cities International, 2014-2015, s. 2)

Avrupa özelinde ise Fransa ve Almanya’nın öncülük ettiği kardeş şehir sürecinin 1951’de kurulmuş olan Avrupa Belediyeler Konseyi’nin de yaptığı etki ile hızla Batı Avrupa’nın diğer şehirlerini de sürece dahil ettiği görülmektedir. Ayrıca, AB Güney ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru sınırlarını genişletirken bu süreçte gelişen kardeş şehir ilişkilerinin demokrasinin gelişimine ve bütünleşme anlamında sürece katkı sağladığı görülmüştür (Clarke, 2011, s. 5). 2000’li yıllara gelindiğinde ise şehir eşleştirme ülkeler arasında uluslararası stratejik iş bağlantıları kurmak için kullanılan bir metot olmuştur (TBB, 2018).

Bir ortaklık modeli olarak önerilen kardeş şehirciliğin amacının bazen ulusal ve uluslararası kentlerin kültürel ilişkilerini tanıtmak, bazen de bölgesel ya da kentsel gelişimini sağlamak olduğu belirtilmekle beraber esasında barışın egemen kılınmasının niha hedef olduğu görülmektedir. Ülkelerin yerel yönetimleri diğer bir ifadeyle belediyeleri bazen gönüllülük bazen de stratejik konumları icabı, ekonomik kaygı gibi nedenler de dâhil olmak üzere, çeşitli ortaklıklar tesis edebilmektedir. Geline sürece yönetim kavramının ortaya çıkışıyla küresel boyutta şehirlerin ve ülkelerin, ‘küresel şehirler diyalogu’ üzerine odaklandığı görülmektedir. Bu noktada coğrafi anlamda uzak mekanlarda bulunan şehirlerin kardeş şehircilik kavramı etrafında kenetlenerek kültürel, ticari ve sosyal amaçlar bakımından birliktelikler kurdukları bir süreç gelişmiştir. Böylelikle zamanla yaşanan değişim neticesinde teknolojik ve bilimsel imkanlar ve küreselleşmenin etkisiyle ihtiyaçların artışı ve çeşitlenmesi nedeniyle ülkeler arasında temas kurulması süreci bir zorunluluğa evrilmiştir (Zeren, Aktulun, 2018, s.8).

Türkiye’de son yıllarda uygulaması giderek artan kardeş şehir ya da şehir eşleştirme metoduyla Türkiye’deki belediyeler hizmet sunum kalitesini, yönetimlerini ve sosyo-ekonomik kalkınmayı geliştirmek yönünde adımlar atma imkânına sahip olmuşlardır. Ancak kardeş şehir ilişkilerinin kimi zaman “boşa kurulan ilişkiler”, “kaynakların gereksiz yere harcanması” gibi gerekçelerle eleştirildiği de görülmektedir (TBB, 2018).

Türkiye’deki belediyelerin kardeş şehir ilişkilerine dair Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından düzenli olarak veri tutulmakta olup Bakanlığın 9 Haziran 2020’de yayınladığı “Belediyelere Ait Kardeş Kent İstatistikî Verileri” çalışmasına göre Türkiye’deki belediyelerin 1863 adet kardeş şehri bulunmaktadır (ÇŞB, 2020). Ayrıca yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çalışması olan 9 Haziran 2020’de yayınlanan “Belediyelerin Uluslararası Kuruluş Üyeliklerine İlişkin İstatistikî Veriler” çalışması da yerel yönetim diplomasisi alanında Türk yerel yönetimlerinin güncel durumunu ortaya koymaktadır (ÇŞB, 2020).

Türkiye’de son yıllarda kardeş şehir uygulamalarının geliştirilmesi, sürdürülebilir ve işlevsel olabilmesi adına birçok çalışma gerçekleştirilmekte olup bu noktada; Türkiye Belediyeler Birliğinin (TBB) bir girişimi olan

“Kardeş Şehir Arıyorum”⁵ girişimini de anmak yerinde olacaktır. Bu çalışma, kardeş şehir ilişkisi kurmak düşüncesinde olan belediyelerin işbirliği geliştirmeyi hedefledikleri alanların tam olarak sağlanması amacıyla kurulan bir belediye ve ilgili alanı eşleştirme çalışması özelliğini taşımaktadır. Bu çalışma içerisinde bulunan sorular şehirler arasında eşleştirmenin yapılmasına önemli ölçüde katkı sağlamaktadır. Buna göre kardeş şehir ilişkisi kurmak isteyen belediyelerin bilgilerinin sonrasında; a. Kardeş Şehir/Şehir Eşleştirme İşbirliği Temaları, b. Tarihi/Doğal/Coğrafi Özellikler, c. Sosyo-ekonomik Özellikler gibi başlıklar bulunmaktadır. Bu başlıklar arasından sırasıyla;

a. Kardeş Şehir/Şehir Eşleştirme işbirliği temaları başlığı altında yerel yönetimlerin ilgi alanına göre tasnif edilmesi aşağıdaki sorularla hedeflenmektedir;

- ✓ Tarım ve kırsal kalkınma,
- ✓ Kültür turizm ve marka şehirler,
- ✓ Farklılık bütünleşme sığınmacılara ev sahipliği,
- ✓ Ekonomik ve sosyal uyum,
- ✓ Çevre ve iklim değişikliği,
- ✓ Cinsler eşitliği,
- ✓ Sağlık ve ferah,
- ✓ Yönetişim demokrasi ve yurttaşlık,
- ✓ Konut ve insan yerleşimleri,
- ✓ Uluslararası bağlantı işbirliği ve proje yönetimi,
- ✓ Yerel ve bölgesel kamu hizmetleri yönetimi,
- ✓ Akıllı şehirler ve kentsel ulaşım,
- ✓ Atık yönetimi, temiz su ve sanitasyon,
- ✓ Gençlik ve spor gibi sorulardır (TBB, 2018).

b. Tarihi/Doğal/Coğrafi Özellikler temaları başlığı altında yerel yönetimlerin coğrafi özelliklerine göre tasnif edilmesi aşağıdaki sorularla hedeflenmektedir;

- ✓ Başkent,
- ✓ Dünya mirası listesindeki veya özel statüdeki koruma alanı,
- ✓ Tarihi-kültürel nirengi noktası (Kale, şehir duvarları, anıt yapı vd.),
- ✓ Kıyı (Deniz),
- ✓ Kıyı (Göl),
- ✓ Nehir havzası,
- ✓ Dağlık,

⁵ Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) yerel diplomasi web sayfası, detaylı bilgi için bkz. <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardes-ariyorum-tr/>.

- ✓ Tarım arazisi,
- ✓ Ormanlık ve koruluk,
- ✓ Sulak alandır (TBB, 2018).

c. Sosyo-ekonomik Özellikler başlığı altında yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik özelliklerine göre tasnif edilmesi aşağıdaki sorularla hedeflenmektedir;

- ✓ Bulunduğu bölgenin ekonomik, ticari merkezi,
- ✓ Turizm cazibe merkezi (Yaz),
- ✓ Turizm cazibe merkezi (Kış),
- ✓ Eko-turizm,
- ✓ Liman ve marina tesisleri,
- ✓ Balıkçılık ve su ürünleri,
- ✓ Ağırlıklı olarak tarıma dayalı yerel ekonomi gibi sorulardır (TBB, 2018).

Bu veriler ışığında Türkiye Belediyeler Birliği tarafından yürütülen kardeş şehir ilişkisi yapılması yolunda atılan adımlarda sürdürülebilir bir yol izlendiği görülmektedir. Bu çalışmalarda verimliliğin artmasında belediyelerin geliştirdiği işbirliklerinin yanında yurt dışında faaliyetleri bulunan ulusal kurum ve kuruluşların (Dışişleri Bakanlığı, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı, Türkiye Maarif Vakfı, Yunus Emre Enstitüsü vb.) çalışmalarının da dikkate alınmasının gerekli olduğu görülmektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin birlikte hareket etmesi için uygun ortamın hazırlanmasında önemli rolü olan Türkiye Belediyeler Birliği yapılacak olan yerel diplomasi çalışmalarının koordinasyonuna önemli katkılar sunmaktadır (TBB, 2019, s. VII).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı'na bağlı Avrupa Birliği Başkanlığının ana yararlanıcı olduğu “Şehir Eşleştirme Projesi” de yerel yönetim diplomasisi ve kardeş şehir uygulaması için oldukça önemli olup, ele alınması gerekmektedir. Bu projede İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve Vilayetler Birliği projenin temel paydaşları sıfatıyla çalışmada yer almaktadırlar (TBB, 2019, s. 1). Projenin uygulama dönemi 6 Nisan 2018 ile 5 Nisan 2020 tarihleri arasında kapsayan 24 ay süreli bir periyotta gerçekleştirilmiştir (TBB, 2019, s. 3). Proje çerçevesinde Merkezî Finans ve İhale Birimi (MFİB) ise projenin sözleşme makamı olarak katkı sunmuştur. Şehir eşleştirme çalışmasını emsallerinden farklı kılan özelliğin ise diğer çalışmalara nazaran daha uzun döneme yönelik olduğu belirtilmektedir. Proje bu açıdan sahip olduğu üst düzey hedefler sayesinde tanımlanırken; “ortak değerler ve ilkeler bütünü çerçevesinde farklı toplumları bir araya getirip yakınlaştıran, sorunlara el birliğiyle çözümler getirilmesine olanak veren, deneyim paylaşımı sayesinde kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan ve böylece hizmet niteliğini arttırarak vatandaş memnuniyetinin ve yaşam standardının yükselmesine ve sosyo-ekonomik kalkınmaya katkı yapan demokratik ve katılımcı bir yaklaşımdır” biçiminde ifade edilmektedir (TBB, 2019, s. 5-6).

Yürütülmekte olan bu projenin şehirleri ilgilendiren odak noktaları bulunmaktadır. Bunlar;

- ✓ Yerelleşme (yerindenlik, yetki devri vb.),
- ✓ Kültürler arası paylaşım (dil, tarih, sanat, gençlik, spor vb.),

- ✓ Teknik deneyim paylaşımı (kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik, mali yönetim, liderlik, insan kaynakları vb.),
- ✓ İyi yönetişim (katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü vb.),
- ✓ Politika geliştirme (planlama, analiz, izleme, değerlendirme vb.),
- ✓ Yerel ekonomik kalkınma (tarım, turizm, ticaret, ulaşım, altyapı vb. sektörler), sosyal kalkınma (eğitim, istihdam, sağlık, toplumsal cinsiyet eşitliği, sosyal hizmetler, sosyal uyum ve içme vb.),
- ✓ Çevre koruma (enerji, iklim, sürdürülebilirlik, doğal kaynaklar vb.),
- ✓ Kriz yönetimi (afet, acil durum, kitlesel göç vb.),
- ✓ Teknoloji aktarımı (yenilik, bilişim ve yönetim teknolojileri vb.),
- ✓ Araştırma ve geliştirme (bilimsel işbirliği, yönetim ve hizmet laboratuvarları vb. biçiminde sıralanmaktadır (TBB, 2019, s. 7).

Kardeş şehir ilişkisi kurulmasından daha uzun dönemli bir biçimde olması tasarlanan “Şehir Eşleştirme” çalışmalarının tamamlayıcı faaliyetler dizisi yürüttüğü görülmektedir. Buna göre bu faaliyetlerin sırasıyla; düzenli etkinlikler (festival, konferans, seminer, eğitim vb.), çalışma ziyareti, kapasite geliştirme faaliyetleri, proje uygulama, personel değişimi, düzenli bilgi ve deneyim paylaşımı için iletişim ağları kurulması, analiz, izleme ve değerlendirme çalışmaları, yenilikçi bilgi sistemleri paylaşımı, ortak yöntem, rehber ve araçlar geliştirilmesi, yasal düzenlemelerin iyileştirilmesi, uluslararası standartlar geliştirilmesi biçiminde geliştiği gözlenmektedir (TBB, 2019, s. 8)

TBB'nin de kendi kurumsal çalışması olarak yer aldığı “Şehir Eşleştirme” çalışmalarına dair örnek sunmak gerekirse: Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı; Belediye Ortaklık Ağları Projeleri, Türkiye ve İspanya Belediyeleri Arasında İşbirliğinin Geliştirilmesi Projesi, Türkiye ile Hollanda Belediyeleri Arasında Kurulan Ortaklıklar, Yerel Yönetim Reformunun Devamına Destek Projesi (LAR II), Valiliklerde AB İşleri için Kapasite Oluşturulması için Teknik Destek Projesi (VABpro) gibi çalışmalar önemli örnekler olarak sunulabilir (TBB, 2019, s. 20-27).

3.2. Kardeş Belediye Uygulaması: İstanbul Örneği

Türkiye’de merkezi idareye bağlı kurum ve kuruluşların dışında kamu diplomasisi faaliyetlerinde yerel yönetimlerin de diplomaside önemli bir etkinliği bulunmaktadır. Türkiye’de bulunan birçok büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi hem merkezi idarenin kamu diplomasisi faaliyetlerine destek olmakta hem de kendileri de birçok girişim ve faaliyetler gerçekleştirmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin başta Dış İlişkiler Müdürlüklerinin koordinasyonunda yurt dışında gerçekleştirdikleri projeler özellikle teknik destekler ve hibeler ile insani yardımlar Türk kamu diplomasisi adına önemli katkılar sağlamaktadır. Bu anlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Bayrampaşa, Fatih, Gaziosmanpaşa ve Sultangazi Belediyeleri gibi belediyeler öne çıkan yerel yönetim birimleridir. Ancak bunlar arasında Türkiye’de yerel yönetim diplomasisinde en önemli aktörlerin başında İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve İstanbul ilçe belediyeleri gelmektedir (Eren, 2018, s. 88).

Türkiye Belediyeler Birliği tarafından sağlanan bilgilere göre; kardeş şehir işbirliklerinin büyük çoğunluğunun Türkiye’deki 30 büyükşehir belediyesi ve bu belediyelerin ilçelerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bilgilere

göre; İstanbul'un tüm belediyeleri 281 işbirliğiyle önde gelmektedir (TBB, 2018). İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kardeş şehir ilişkisi incelendiğinde ise; İBB'nin 55 Kardeş Şehir, 20 İşbirliği Protokolü⁶ ve 29 Mutabakat Zaptı/İyi Niyet Protokolü⁷ bulunduğu görülmektedir. (İBB, 2020).

Tablo 2: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kardeş Şehirleri

1	İsfahan	İran	29	Guangzhou	Çin Halk Cum.
2	Venedik	İtalya	30	Ho Chi Minh	Vietnam
3	Nursultan	Kazakistan	31	Kazablanka	Fas Krallığı
4	Amman	Ürdün	32	Kazan	Tataristan
5	Amsterdam	Hollanda	33	Kong	Fildişi Sahili
6	Atina	Yunanistan	34	Köln	Almanya
7	Bağdat	Irak	35	Köstence	Romanya
8	Bangkok	Tayland	36	Kyoto	Japonya
9	Barselona	İspanya	37	Lefkoşa	K.K.T.C
10	Belgrad	Sırbistan	38	Lizbon	Portekiz
11	Beyrut	Lübnan	39	Meksiko City	Meksika
12	Bingazi	Libya	40	Merv	Türkmenistan
13	Brüksel	Belçika	41	Mery	Türkmenistan
14	Budapeşte	Macaristan	42	Mogadişu	Somali
15	Buenos Aires	Arjantin	43	Napoli	İtalya
16	Bükreş	Romanya	44	Odessa	Ukrayna

⁶ İBB'nin işbirliği protokolü imzaladığı belediyeler; Floransa (İtalya), Toronto (Kanada), Stockholm (İsveç), Strazburg (Fransa), Varşova (Polonya), Budapeşte (Macaristan), Prag (Çekya), Havana (Küba), Kabil (Afganistan), Xi'an (Çin), Atina (Yunanistan), Napoli (İtalya), Seul (Güney Kore), Bükreş (Romanya), Moskova (Rusya), Paris (Fransa), Kazablanka (Fas), Viyana (Avusturya), Lahor (Pakistan) ve Kyoto (Japonya)'dır.

⁷ İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Mutabakat Zaptı/İyi Niyet Protokolleri bulunan şehirleri ise şu şekilde sıralanmaktadır; Paris (Fransa), Milano (İtalya), Berlin (Almanya), Tiflis (Gürcistan), Pecs (Macaristan), İsfahan (İran), Tebriz (İran), Gyeongsangbuk-do (Güney Kore), Pencap (Pakistan), Rabat (Fas), Bogota (Kolombiya), Karaçi (Pakistan), Frankfurt/Main (Almanya), Aden (Yemen), Mekke (Suudi Arabistan), Juba (Güney Sudan), Dakar (Senegal), Monrovia (Liberya), Akra (Gana), Encemine (Çad), Guangzhou (Çin), Mogadişu (Somali), Ulan Bator (Moğolistan), Hangzhou (Çin), Konakri (Gine), Trablus (Libya), Yakutsk (Rusya/Yakutistan), Cakarta (Endonezya) ve Brüksel (Belçika)'dır.

17	Cakarta	Endonezya	45	Oş	Kırgızistan
18	Chittagong	Bangladeş	46	Pusan	Güney Kore
19	Chongqing	Çin Halk Cum.	47	Rio De Janeiro	Brezilya
20	Constantine	Cezayir	48	Saraybosna	Bosna-Hersek
21	Duabi	BAE	49	Semerkant	Özbekistan
22	Durres Suwan	Arnavutluk	50	St. Petersburg	Rusya Fed.
23	Encemine	Çad Cum.	51	Şam	Suriye
24	Filibbe	Bulgaristan	52	Tebriz	İran
25	Plovdiv	Bulgaristan	53	Tiflis	Gürcistan
26	Gize	Mısır	54	Tunus	Tunus
27	Gomel	Belarus Cum.	55	Üsküp	Makedonya

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/> Erişim: 07.05.2021.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sadece kardeş şehir sayısı 55 iken, Ankara'nın 51'dir. İBB'nin tabloda gösterildiği üzere; Almanya, Arnavutluk, Birleşik Arap Emirlikleri (BAE), Bangladeş, Belarus Cum., Belçika, Bosna-Hersek, Brezilya, Cezayir, Çad Cum., Endonezya, Fas Krallığı, Fildişi Sahili, Güney Kore, Gürcistan, Hollanda, Irak, İspanya, Japonya, K.K.T.C, Kazakistan, Kırgızistan, Libya, Lübnan, Macaristan, Makedonya, Meksika, Mısır, Özbekistan, Portekiz, Rusya, Sırbistan, Somali, Suriye, Tataristan, Tayland, Tunus, Ukrayna, Ürdün, Vietnam ve Yunanistan'dan birer adet kardeş şehri bulunmaktadır. Bunun yanında İBB'nin aynı tabloda Arjantin, Bulgaristan, Çin Halk Cum., İran, İtalya, Romanya, Türkmenistan ve Yunanistan'dan ikişer adet kardeş şehri bulunmakta olduğu görülmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin toplamda 90 şehir ile işbirliği mevcutken, Ankara'nın ise 58 yabancı şehir/belediye ile kardeş şehir ilişkisi ile işbirlikleri mevcuttur. İlçe belediyelerine bakıldığında İstanbul ilçe belediyelerinin toplamda 265 kardeş şehri bulunmaktadır (ÇŞB, 2021). Bunun yanında Ankara'nın ise sadece 127'dir (Ankara, 2021).

Tablo 3: İstanbul İlçe Belediyelerinin Kardeş Şehirleri

Adalar; Atina-Paleo Faliro Yunanistan, Çolpan-Ata Kırgızistan, Filibe Bulgaristan, Nacka İsveç, Pokhara Nepal Cumhuriyeti, Veles Makedonya
Arnavutköy; Gazimağusa Beyarmudu K.K.T.C, Studeniçani Makedonya
Ataşehir; Aktöbe Kazakistan, Çek Cumhuriyeti, Lapta K.K.T.C, Monheim Almanya, Provedancia Şili
Avclar; Komotini(Gümölcine) Yunanistan, Obuda-Bekasmeşyer Macaristan, Razgrat Bulgaristan

Bağcılar; Almatı Kazakistan, Backhoun Lübnan, Buzim Bosna-Hersek, Çimkent Kazakistan, Çorovoda Arnavutluk, Dannieh Lübnan, Deir Al-Balah Filistin, Güzelyurt K.K.T.C, İpek Kosova, Kenitra (Al Kantara) Fas Krallığı, Luplin Polonya, Mehmetçik K.K.T.C, Monrovia Liberya, Pencap Pakistan, Targovishte Bulgaristan, Targovishte Bulgaristan,

Bahçelievler; Bahçesaray Kırım Özerk Cumhuriyeti, Hadzici Bosna-Hersek, Jinja Uganda, Maradi Nijer, Privoljskiy Tataristan, Ujbuda Macaristan, Üsküp Makedonya

Bakırköy; Esentepe K.K.T.C, Minsk Sovetskiy Belarus Cumhuriyeti

Başakşehir; Hartum Sudan Cumhuriyeti

Bayrampaşa; Alsancak K.K.T.C, Batı Şeria Nablus Filistin, Boosaaso Somali, İşkodra Arnavutluk, Jupa Makedonya, Nizami, Azerbaycan, Plasnita, Makedonya, Plav Karadağ, Rozaje Sırbistan-Karadağ, Settimo Torinese İtalya, Şirvan Azerbaycan

Beşiktaş; Bralia Romanya, Bükreş 1.Sektör Romanya, Charlottenburg-Wilmersdorf Almanya, Erlangen Almanya, Herne Almanya, İskeçe (Xanthi) Yunanistan, İskeçe (Xanthi) Yunanistan, Newyork – Brooklyn Amerika Birleşik Devletleri, Obuda Budapeşte, Trecin Slovakya, Tuzla Bosna-Hersek

Beykoz; Duisburg-Dinslaken Almanya, Gardo Somali, İskele K.K.T.C, Mohaç Macaristan, Mülheim An Der Ruhr Almanya, Prizren Kosova, Srebrenitsa Bosna-Hersek, Zakopane Polonya

Beylikdüzü; Girne K.K.T.C, Mangalya Romanya

Beyoğlu; Benilmedana İspanya, Berlin-Mitte (Merkez) İlçe Almanya, Bregenz Avusturya, Bükreş Romanya, Cenova İtalya, Chengdu Çin Halk Cumhuriyeti, Dubrovnik Hırvatistan Filibe Bulgaristan, Hydra Yunanistan İliçevsk Ukrayna, Katanya İtalya, Kore Seoul Seonbuk Güney Kore, Manhattan Amerika Birleşik Devletleri, Peç Macaristan, Tokyo (Bunkyo) Japonya, Üsküp Makedonya, Vitacura Şili

Büyükçekmece; Çayır Makedonya, Çonan Güney Kore, Değirmenlik K.K.T.C, Gorna Oryahovıca Bulgaristan, Güzelyurt K.K.T.C, İskele K.K.T.C, Kranj Slovenya, Nea Propontida Yunanistan, Pavel Banya Bulgaristan, Ramat Gan İsrail, Stockholm İsveç, Struga Makedonya, Voio Yunanistan

Çekmeköy; Berrechid Fas Krallığı, Bilma Nijer , Doyran Makedonya, Güzelyurt K.K.T.C, Vogoşça Bosna-Hersek

Esenler; Bihaç Bosna-Hersek; Gazze Filistin, Kvaşra Lübnan, Jupa Makedonya, Tahoua Nijer

Esenyurt; İn Gall Nijer, Sarıarka İlçe Başkanlığı Kazakistan

Eyüp; Abalak Nijer, Krasnogvardeyski Rusya, Oleron Fransa, Priyepole Sırbistan-Karadağ, Rochefort Fransa, Üsküp Merkez Makedonya, Gostivar Makedonya, Kram Tunus

Fatih; Akkerman Ukrayna, Gazze Filistin, Hessen–Wiesbaden Almanya, Kalkandelen Makedonya, Sayda Lübnan Stari Grad Bosna-Hersek

Gaziosmanpaşa; Changzhou Güney Kore, Feodosiya (Kefe) Kırım Özerk Cumhuriyeti, İllela Nijer, Kırcaali Bulgaristan, Ohri Makedonya, Plevne Bulgaristan, Tutin Sırbistan-Karadağ

Güngören; Gorazde Bosna-Hersek, Kayakent Rusya

Kadıköy; Jonava Litvanya, Jupa Makedonya, Kisela Voda Makedonya, Rueil-Malmasion Fransa, Tel Aviv - Petah Tikva İsrail

Kağıthane; Kygnam -Masan Güney Kore

Kartal; Ardıno (Eğridere) Bulgaristan, Banoviç Bosna-Hersek, Buzovna Azerbaycan, Esentepe K.K.T.C, İlfov Romanya, Sitovo Bulgaristan, Sjenica Sırbistan-Karadağ, Varna Asparuhovo Bulgaristan, Visoko Bosna-Hersek

Küçükçekmece; Aalen Almanya, Astana Kazakistan, Gelsenkirchen Almanya, Gümülçine Yunanistan, Hackney İngiltere, Jozsejvaros Macaristan, Mamuşa Kosova, Ostrow Polonya

Maltepe; Bugojno Bosna-Hersek, Dannieh Lübnan, Değirmenlik K.K.T.C, Komrat Moldova, Loznitsa Sırbistan, Nişabure İran, Tahran 22. Bölge İran, Elbasan Arnavutluk

Pendik; Bakü-Yasamal Rayon Azerbaycan, Budapeşte Macaristan, Cenin Filistin, Cingeltei Moğolistan, Ciampino İtalya, Dipkarpaz K.K.T.C, Gagauz – Komrat Moldova, Isık Göl Olbastı Çolpan Ata Kırgızistan, İskele K.K.T.C, Madan Bulgaristan, Mamuşa Kosova, Nerimanov Azerbaycan, Plasnita Makedonya, Sidi Bernoussi Fas Krallığı, Sigli Kasabası Endonezya, Smolyan Bulgaristan, Targu-Jiu Romanya, Travnik Bosna-Hersek

Sancaktepe; Ciudad Bolivar Kolombiya, Cibuti Cibuti, Gniezno Polonya, Gornji Vakuf Bosna-Hersek, Kenitra Fas Krallığı, Nalayh Moğolistan, Ouagadougou Burkina Faso, Rafah Filistin

Sarıyer; Aachen Almanya, Busan Nam-Gu Güney Kore, Gazimağusa K.K.T.C, Haçmaz Azerbaycan, Jajce Bosna-Hersek, London Borough Enfield İngiltere, Ravenna İtalya, Vac Macaristan

Silivri; Aydos Bulgaristan, Devnya Bulgaristan, Kırcaali Bulgaristan, Nesvizh Belarus Cumhuriyeti, San Pedro Fildişi Sahili, Starigrad-Sarajevo Bosna-Hersek, Velingrad Bulgaristan, Değirmenköy Devnya Bulgaristan

Sultanbeyli; Jajce Bosna-Hersek

Sultangazi; El-Halil Hahlül Filistin, Filibe Doğu İlçe Bulgaristan, Iferouane Nijer

Şile; Cazin Bosna-Hersek, Idstein Almanya, Idstein Almanya, Paggiao Yunanistan, Queensland-Barcoldine Avustralya, Tabalak Nijer, Xianyang Çin Halk Cumhuriyeti

Şişli; Auburn Avustralya, Bad Kreuznach Almanya, Belçika, Moskova Merkez İdare Rusya, Seocho-Gu Güney Kore

Tuzla; Bakü – Merdekan Azerbaycan, Drama Yunanistan, Novi Grad Bosna-Hersek, Bosna-Hersek

Ümraniye; Fojnica Bosna-Hersek, Jabalia Nazlah Filistin, Pazarcık Bulgaristan, Stari Grad Bosna-Hersek, Gazimağusa K.K.T.C

Üsküdar; Aksu Azerbaycan, Avcileh Libya, Bahçesaray Ukrayna, Brooklyn Amerika Birleşik Devletleri, İškodra Arnavutluk, Kaposvar Macaristan, Plasnita Makedonya, Shibuya Japonya, Sidney – Auburn Avustralya, Zenica Bosna-Hersek, Doha Katar

Zeytinburnu; Beyt Hanoun Filistin, Bissau Gine Bissau Cumhuriyeti, Gala Azerbaycan, Güzelyurt K.K.T.C, Ilidza Bosna-Hersek, İškodra Arnavutluk, Keita Nijer, Kumanova Makedonya, Nerimanov Azerbaycan, Semipalantinsk Kazakistan, Hırvatistan, Srebrenitza Bosna-Hersek, Stockholm İsveç, Darkhan Moğolistan

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, <https://yereyonetimler.csb.gov.tr/> Erişim: 07.05.2021.

Tablo'da gösterilen kardeş şehirlerin bulunduğu ülkelerden; Almanya 14, ABD 3, Arnavutluk 5, Avustralya 1, Avusturya 1, Azerbaycan 11, Belarus 2, Belçika 1, Bosna-Hersek 24, Bulgaristan 22, Burkina Faso 1, Cibuti 1, Çek Cumhuriyeti 1, Çin Halk Cumhuriyeti 2, Endonezya 1, Fas Krallığı 4, Fildişi Sahili 1, Filistin 9, Fransa 3, Gine Bissau Cumhuriyeti 1, Güney Kore 6, Hırvatistan 2, İngiltere 2, İran 2, İspanya 1, İsrail 2, İsveç 4, İtalya 5, Japonya 2, K.K.T.C 19, Karadağ, Katar 1, Kazakistan 6, Kırgızistan 2, Kırım Özerk Cumhuriyeti 2, Kolombiya 1, Kosova 4, Liberya 1, Libya 1, Litvanya 1, Lübnan 5, Macaristan 9, Makedonya 19, Moğolistan 3, Moldova 2, Nepal 1, Nijer 9, Pakistan 1, Polonya 4, Romanya 6, Rusya 3, Sırbistan 1, Karadağ 5, Slovakya 1, Slovenya 1, Somali 2, Sudan 1, Şili 2, Tataristan 1, Tunus 1, Uganda 1, Ukrayna 3, Yunanistan 10 şehirle listede yer almaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi kurmuş olduğu kardeş şehir ilişkileri ve işbirlikleriyle üstlendiği donör sıfatıyla birçok ülkeye çeşitli hibelerde de bulunmaktadır. Bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi TİKA ile yaptığı ortaklık kapsamında 2016 yılında bir protokol imzalayarak aralarında Gana, Gine, Nijer ve Somali'nin

de bulunduğu toplamda 9 ülkeye 200 otobüs hibe etmiştir. İBB'nin bu hibe faaliyeti ilk de değildir. İBB 2012 yılında Pakistan'a 100, 2017 yılında Ukrayna'nın Odessa kentine ise 30 otobüs hibe etmiştir (İBB, 2017).

Benzer şekilde hem İBB hem de ilçe belediyeleri yerel yönetim diplomasisinde özellikle Türkiye'ye yakın coğrafyalarda kardeş şehir ilişkileriyle oldukça aktif faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bu doğrultuda başta Balkanlar olmak üzere Türk Cumhuriyetleri, Afrika ve Orta Doğu'da gerçekleştirilen toplu sünnet şölenleri, Ramazan ve Kurban programları, sağlık taramaları gibi insani faaliyetler ile kültürel mirasın restorasyonu, belediyeçilik hizmetlerinin eğitimi, meslek edindirme kursları gibi teknik çalışmalardır. Bu tür çalışmalar belediyelerce gerçekleştirildiği gibi Türk Dünyası Belediyeler Birliği gibi çatı kuruluşlarca da yapılabilmektedir (Purtaş, 2013, s. 8).

SONUÇ

Kökü yüzlerce yıl öncesine dayanan geleneksel diploması metodu küreselleşmenin, devletler ve toplumlar arasındaki iletişim ile işbirliği çeşitlerinin değişip gelişmesi neticesinde büyük bir dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşüm neticesinde neredeyse 20. yüzyılın ortalarına kadar devletten devlete süregelen geleneksel diplomasinin yanında devletin dışında birçok yeni aktör öne çıkmaya başlamıştır. Bu aktörleri uluslararası örgütler, çok uluslu şirketler, sivil toplum kuruluşları, medya kuruluşları, baskı grupları, yerel yönetimler vb. olarak sıralamak mümkündür. Bu aktörlerin katılıp etkinlik gösterdiği diploması türüne de kamu diplomasisi denmiştir.

Yerel yönetimler de kamu diplomasisinde etkin rol oynayan aktörler olarak dikkat çekmişler, bu noktada başta kardeş şehir ilişkileri, kültürel, insani vb. temalarda gerçekleştirilen faaliyetlerle diplomatik girişimlerde bulunmuşlardır. Yerel yönetimlerin diplomatik girişimleri de literatürde yeni bir terim ile kavramsallaştırılmaya çalışılmıştır. Buna müteakip en sık kullanılan kavramlar ise; Yerel yönetim diplomasisi, yerel diploması, şehir/ kent diplomasisi, para diploması vb. olmuştur.

Bu çalışmada yerel yönetim diplomasisi kavramı diğer kavramlarla birlikte açıklanmıştır. Bu kavram merkeze alınarak Türkiye'de yerel yönetim diplomasisinin hukuksal alt yapısının oluşup oluşmadığı, oluştuysa hangi kanun ve genelgelerle ele alındığına açıklık getirilmiştir. Ayrıca yerel yönetim diplomasisinin en etkili uygulamalarından biri olan kardeş şehir uygulamasının ne olduğu ve bu uygulamaya nasıl başvurulması gerektiğine ilişkin literatürdeki bilgilerden ve bu konuda uzman bir kuruluş olan Türkiye Belediyeler Birliği'nin çalışmalardan atıf yapılmıştır. Son olarak ise kardeş şehir uygulamaları bakımından İstanbul'un hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyeleri bakımından büyük oranda öne çıktığına vurgu yapılmıştır. Ayrıca bu belediyelerin hem sayıca kurmuş oldukları ilişki ağları hem de gerçekleştirdikleri yardım/hibe faaliyetleri sayesinde kültürel ve insani çalışmalarla Türkiye'nin yerel yönetim diplomasisinde büyük oranda başat rol oynadıkları sonucuna varılmıştır.

KAYNAKÇA

- Aktülün, E. ve H. E.Zeren (2018) Yönetişim Çerçevesinde Ortaklıklar ve Belediyelerin Kardeş Şehir İlişkileri: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM - UHAD) ASSAM International Refereed Journal, Sayı: 11 Yıl: 2018.
- AFAD. (2014). Türkiye, AFAD Koordinasyonunda Batı Balkanlara Yardım Ediyor. <https://www.afad.gov.tr/tr/2946/Turkiye-AFAD-Koordinasyonunda-Bati-Balkanlara-Yardim-Ediyor>, Erişim Tarihi: 20.03.2021.
- Aguirre, I. (1999). Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry About a Concept in Search of a Definition". F. Aldecoa, & M. Keating içinde, Paradiplomacy in Action, The Foreign Relations of Subnational Governments (s. 185-209). Londra: Frank Cass.
- Ankara. (2021). Ankara'nın Kardeş Şehirleri. Ankara Büyükşehir Belediyesi: <https://ankara.bel.tr/genel-sekreter/genel-sekreter-yardimcisi-faruk-cinki/dis-liskiler-daire-baskanligi/ankaranin-kardes-sehirleri/>, Erişim Tarihi: 03.11.2021.
- Baş, C. (2017). Yerel Diplomasi, Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Sayı: 827-828, Mart –Nisan 2017, ss. 30-50.
- Birgi, M. N., (1983). Diplomasi Mesleği. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi. Sayı: 1.
- Berridge, G. R. James, A. (2001). A Dictionary of Diplomacy. New York: Palgrave.
- Berridge, G. R., James, A. (2003). A Dictionary of Diplomacy. London: Palgrave Macmillan.
- Clarke, N.(2011). Globalising Care? Town Twinning in Britain Since 1945. Geoforum. (42),115-125.
- ÇŞB. (2020). Belediyelere Ait Kardeş Kent İstatistikî Verileri. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: <https://www.yerelyonetimler.csb.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- ÇŞB. (2020). Belediyelerin Uluslararası Kuruluş Üyeliklerine İlişkin İstatistikî Veriler. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: <https://www.yerelyonetimler.csb.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- Daoudov, M. (2013). Yerel Dış Politikanın Temelleri. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği.
- Demirtaş, B. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Dış İlişkilerinin Analizi: Merkez-Çevre Etkileşimini Yeniden Düşünmek. Uluslararası İlişkiler Dergisi, 13 (52), 151-173.
- Eren, E. (2017). "Sivil Toplumun Dış Politika İnşasındaki Rolü: Türk Kamu Diplomasisi Örneği", Ekonomi, Politika & Finans Araştırmaları Dergisi, 2 (1), 36-49.

- Eren, E. (2018). Balkanlarda Türk Kamu Diplomasisi ve Faaliyet Alanları Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gençkaya, Ö. F. ve K. Kaya (2018). "İstanbul İlçe Belediyelerinin Dış İlişkileri", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1 (3), 303-316.
- GPM. (2021). Global Parliament of Mayors: <https://globalparliamentofmayors.org/>, Erişim Tarihi: 20.03.2021.
- İBB. (2020). İstanbul'un Kardeş Şehir, İşbirliği Protokolleri Ve Mutabakat Zaptı/İyi Niyet Mektupları. İstanbul Büyükşehir Belediyesi: <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/151>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- İBB. (2017). İstanbul'dan Kardeş Şehir Odessa'ya 30 Otobüs Hediye. İstanbul Büyükşehir Belediyesi: <https://www.ibb.istanbul/News/Detail/34020>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- MBB. (2018). Yerel Diplomasi. Marmara Belediyeler Birliği: <http://marmara.gov.tr/Yerel-Diplomasi-7688>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- Mcmillan, S. L. (2008). Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in US Foreign Policy. Foreign Policy Analysis , 4 (3), 232-237.
- Mevzuat. (1969). 1173 Sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun. Mevzuat: <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1173.pdf>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- Mevzuat. (2005). 5393 Sayılı Belediye Kanunu. Mevzuat: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- Mevzuat. (2005). İçişleri Bakanlığı 07.04.2005 tarihli ve 2005/36 Sayılı Genelge. Mevzuat: <https://docplayer.biz.tr/21370454-T-c-icisleri-bakanligi-mahalli-idareler-genel-mudurlugu-sayi-b050mah0650002-865-80970-7-4-2005-genelge-2005-36-valiligine.html>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- Ogawa, A. (2012). Sister City As A Preservation Strategy, http://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:147524/CONTENT/_Asuka_Ogawa_Thesis_Sister_City_as_a_Preservation_Strategy_May_2012.pdf, Erişim Tarihi: 08.05.2021.
- Özlu, R. M. (2020). "Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslar arası İşbirlikleri", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7 (1), 159-189.
- Pluijm, R. v., & Melissen, J. (2007). City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.

-
- Purtaş, F. (2013). Türk Dış Politikasının Yükselen Değeri: Kültürel Diplomasi. Gazi Üniversitesi Akademik Bakış Dergisi, 7 (13), 1-14.
- Ramasamy, B.ve Cremer, R. (1998). Cities, Commerce and Culture: The Economic Role of International Sister-City Relationships between New Zealand and Asia, Journal of the Asia Pacific Economy, Vol. 3, No. 3. January, s. 446-461
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-First Century. Global Governance , 1 (1), 13-43.
- Sister Cities International Measures That MatterSM – The Economic Impact Study, (2014-2015).
<https://sistercities.org/wp-content/uploads/2018/04/Measures-that-Matter.pdf>, Erişim Tarihi: 07.05.2021
- TBB. (2018). İstatistiki Veriler. Türkiye Belediyeler Birliği: <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardeshirler-istatistiki-veriler/>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- TBB. (2018). Kardeş Arıyorum. Yerel Diplomasi: <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardeshir-ariorum-tr/>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- TBB. (2018). Kardeş Şehir. Yerel Diplomasi: <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardeshir/>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- TBB. (2019). Türkiye'de Şehir Eşleştirme Kitapçığı. Yerel Diplomasi: http://www.yereldiplomasi.gov.tr/wp-includes/images/media/turkiye_de_sehir_eslestirme_kitapcigi.pdf, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- UCLG. (2020). <http://www.uclg.org/en/organisation/about>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- Yaylı, H. ve Y. C. Gönültaş (2018). “Uluslararasılaşan Yerel Yönetimler: Yerel Dış Politika (Paradiplomasi) Kavramına Teorik Bir Bakış”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20 (2), 271-288.



Yerel Yönetimlerde Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları
Fiscal Discipline and Fiscal Rule Practices in Local
Governments

Mehtap KARAYAZI¹

Strategic Public Management Journal
Volume 7, Issue 13, pp. 60-77
May 2021
DOI: 10.25069/spmj.810430
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 14.10.2020
Accepted: 16.11.2020
© The Author(s) 2021
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Klasik iktisadi görüşün ardından ön plana çıkan Keynesyen görüşle birlikte takdiri maliye politikası uygulamaları 1970'li yıllara kadar yaygın şekilde uygulanmıştır. Ekonominin talep yönüyle ilgilenen ve açık yanlısı bir tutum sergileyen takdiri politikalar zaman içinde bütçe açıklarına ve artan borç oranlarına neden olmuştur. 1970'lerden sonra tartışılmaya başlayan kurala bağlı maliye politikaları 1990'lı yıllardan itibaren yaygın olarak uygulanmaya başlamıştır. Günümüzde mali kurallar mali disiplini sağlamak amacıyla çoğu ülkede ulusal düzeyde uygulandığı gibi yerel düzeyde de geniş ölçüde uygulanmaktadır. Özellikle son yıllardaki yerelleşme reformları, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artırırken mali kaynakların etkin kullanımını daha önemli hale getirmiş ve mali kurallar mali yönetimin bir aracı olarak ön plana çıkmıştır. Bu çalışmada, yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallara yönelik yapılan sınırlı çalışmalara katkı sağlaması amacıyla mahalli idare düzeyindeki mali kural uygulamaları teorik olarak incelenmiş, Türkiye'deki ve dünyadaki uygulamalar değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda çoğu ülkede yerel düzeyde uygulanan mali kuralların ulusal kurallar tarafından yönlendirildiği görülmüştür. Türkiye'de resmi olarak bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır. Ancak kamu yönetiminde reformların hız kazandığı 2000'li yıllardan sonra yapılan ve kamu kesimini ilgilendiren yasal ve kurumsal düzenlemeler kapsamında yerel yönetimlerde mali kuralların örtük olarak uygulandığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Mali Disiplin, Yerel Yönetimler

Abstract

With the Keynesian view coming to the forefront after the classical economic view, discretionary fiscal policy practices were widely applied until the 1970s. Discretionary policies that deal with the demand side of the economy and take a deficit pro attitude have led to budget deficits and increasing debt ratios over time. Rule-based fiscal policies, which began to be discussed after the 1970s, have been widely implemented since the 1990s. Today, fiscal rules are widely applied at the local level as well as at the national level in most countries to ensure fiscal discipline. In particular, the decentralization reforms in recent years have increased the powers and responsibilities of local governments, making the effective use of financial resources more important and fiscal rules have come to the fore as a tool of financial management. In this study, the application of financial rules in the local government level in order to contribute to the limited studies conducted for the financial rules

¹ Dr., Ekonomist, Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. mehtapkarayazi@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4876-3088.

that apply in local government are theoretically analyzed and evaluated applications in Turkey and in the world. As a result of the study, it was seen that the fiscal rules applied at local level in most countries are guided by national rules. There is no a fiscal rule application in Turkey, officially. However, it has been observed that the fiscal rules are implicitly applied in local governments within the scope of legal and institutional arrangements concerning the public sector, which were made after the 2000s, when the reforms in public administration gained momentum.

Keywords: Fiscal Rule, Fiscal Discipline, Local Governments.

GİRİŞ

Mali disiplin, geniş anlamda kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denklik sağlanması olarak tanımlanabilir. Her ülke mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak amacıyla maliye politikasına ilişkin birçok düzenleme yapmaktadır. Bu düzenlemelerden birisi de, mali değişkenler üzerine getirilen sayısal kısıtlamalar olarak tanımlanan mali kurallardır (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Mali kurallar temelde devletin takdiri maliye politikalarının sınırlandırılması düşüncesine dayanmaktadır. 1930'lu yıllardan bu yana Keynes'in öncülüğünde sürdürülen ve 1960'lı yıllarda politik alanda etkinliğini arttıran takdiri politikalar, 1970'li yıllara kadar hâkimiyetini sürdürmüştür. 1970'li yılların sonlarına gelindiğinde takdiri ekonomi politikalarının makroekonomi üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, kurula dayalı politikaların alternatif bir politika uygulama yöntemi olarak tartışılmasına neden olmuştur (Aktan vd, 2010: 1). Siyasi iradenin etkisiyle nispeten esnek bir şekilde uygulanan takdiri/ihtiyari maliye politikaları popülist uygulamalara açık olması nedeniyle mali disiplini bozmaya açırken, kurula dayalı maliye politikaları genel kabul görmüş kurallar çerçevesinde uygulandığından mali disiplinin sağlanmasında etkin bir yöntem olarak kabul görmektedir. Kurula dayalı maliye politikası, mali disiplin amacını gözetken sayısal mali kurullarla kurallara uyumu izleyen, denetleyen ve uygulamaların kamuoyuna açıklanmasını öngören kurumsal yapıdan oluşmaktadır (Kalkan, 2007: 4).

Mali kurallar teorik temelleri bakımından Kamu Tercih Teorisine ve Anayasal İktisat görüşüne dayanmaktadır. Altın kural şeklindeki ilk formları daha eskilerden bu yana uygulanmakla birlikte mali kurallar yasal olarak 1980'li yıllarda bazı ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise Avrupa Birliği'nin ortak para politikasına ek olarak maliye politikası alanında koordinasyonu ve uyumu sağlamak üzere belirlediği mali kuralların etkisiyle hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Öncelikle gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlayan mali kurallar yıllar içerisinde birçok gelişmekte olan ülke tarafından benimsenmiştir. Mali kurallar Avrupa Birliği'nde görüldüğü gibi uluslar üstü anlaşmalarla belirli ülke grupları arasında uygulanabildiği gibi ulusal, bölgesel ya da yerel ölçekte de uygulanabilmektedir.

Kamu hizmeti sunmak amacıyla, devlet teşkilatı içerisinde merkezi yönetim ile birlikte yer alan yerel yönetimler ülkelerin siyasi yapısına göre şekillenmekte ve vatandaşların mahalli düzeydeki müşterek ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemektedir. Mali yapı bu amacın yerine getirilmesinde dikkate değer derecede önemlidir. Zira çoğu ülkede kamu kaynaklarının önemli bir bölümü yerel yönetimler tarafından kullanılmaktadır (Demircan, 2009: 339). Günümüzde kamu yönetiminde yerinden yönetime verilen önemin artması, merkezi idarenin bazı sorumluluklarını yerel yönetimlere aktarması, yerel yönetimlerin mali yapılarını daha kapsamlı bir şekilde ele alması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan nüfusun yaşlanması, artan

sosyal güvenlik harcamaları, küreselleşme ve teknolojinin etkisiyle toplumun hizmet beklentilerinin artması kamu mali kesimi üzerinde baskı oluşturmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar kamu kaynaklarının etkin bir şekilde tahsis edilmesinin ve kullanılmasının bir aracı olarak görülmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle mali kurallar kavramsal olarak açıklanmış, mali kuralların gelişimi, özellikleri, tasarımları ve yasal dayanaklarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Devamında yerel yönetimlerde mali disiplin ve mali kural uygulamaları genel olarak incelenmiş ve son olarak Türkiye’de yerel yönetimlerde uygulanan mali kural benzeri düzenlemeler ilgili mevzuatlar çerçevesinde incelenerek yerel yönetimlerdeki mali kurallara ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

1.LİTERATÜR TARAMASI

Mali disiplin ve mali kurallarla ilgili çalışmalar çoğunlukla mali kurallarla ilgili politika önerileri şeklindeki teorik çalışmalardan oluşmaktadır. Teorik tartışmaların yanı sıra çok sayıda ampirik çalışma mali kuralların mali disiplin, makroekonomik istikrar, refah düzeyi vb. ile ilişkisini incelemektedir. Belirli ülke gruplarına yönelik çalışmalara daha sık rastlanmakla birlikte çoğu çalışmada mali disiplin ulusal ölçekte ele alınmakta ve ulusal ölçekte uygulanan kurallar incelenmektedir. Öte yandan literatürde yerel yönetimlere ilişkin çalışmalarda bulunmaktadır.

Gaspar ve Amaglobeli (2019) çalışmalarında mali kuralları teorik açıdan ele almışlar ve Euro bölgesi özelinde kural uygulamalarını değerlendirmişlerdir. Çalışma sonucunda, mali kuralların mali disiplini sağlamada ve piyasa oynaklığını azaltmada yeterli seviyede etkin olmadığını ancak iyi tasarlanmış kuralların etkinliklerinin daha güçlü olduğunu belirtmişlerdir. Mali kurallara uyum yeterli düzeyde olmasa bile mali otoritelerin davranışlarını etkilemektedir. Öte yandan AB ülkelerindeki yüksek borç oranları ve gevşek uygulama sonuçları, AB’nin mali kurallarının daha basit ve şeffaf hale getirilmesi yönündeki reformlara ihtiyaç duyulduğuna işaret etmektedir. Landon ve Smith (2017: 1-22), 16 Avrupa ülkesinde uygulanan mali kurallarla refah arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. 1970-2011 yıllarını kapsayan çalışmada çoğu kural uygulamalarının refah düzeyiyle birlikte kamu harcamaları üzerinde istikrarı artırıcı etkisi olduğu belirtilmiştir. Bergman vd. (2016: 1-19), AB üyesi 27 ülkede ulusal ölçekte uygulanan mali kuralların mali sürdürülebilirliğe etkisini araştırmışlardır. 1990-2012 yıllarını kapsayan ampirik çalışma sonuçlarına göre, mali kurallar bütçe açıklarını azaltmakta ve mali sürdürülebilirliği olumlu yönde etkilemektedir. Reuter (2015: 67-81), 11 AB ülkesinin mali kural uygulamalarını 1994-2012 dönemi için incelemiştir. Çalışma sonucuna göre, yılın tamamında kurallara uyulmamasına rağmen mali kural uygulamasının yürürlükte olması bile maliye politikasını mali kural limitlerine uymaya doğru yönlendirmektedir. Dahan ve Strawczynski (2013: 484-504), 22 OECD ülkesinde uygulanan mali kurallar ile hükümet harcamalarının kompozisyonu arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışma sonuçlarına göre, bütçe ve harcama kuralı ulusal ölçekte başarılıdır. Tapsoba (2012: 1356-1359), ulusal seviyede uygulanan sayısal mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini incelemiştir. 74 gelişmekte olan ülke için yapılan çalışma sonucuna göre bütçe kuralı ve harcama kuralı mali disiplini sağlamada önemli derecede etkilidir ancak borç kuralının etkisi görece önemsizdir. Mali kurallar geliştirmekte olan ülkeler için mali disiplinsizliğe karşı önemli bir araç olabilir ancak mali kurallar tek başına yeterli derece kredibilitate ve mali disiplin sağlamayabilir. Bu bağlamda mali şeffaflık, yaptırım mekanizması, bağımsız mali kurumlar gibi unsurlardan oluşan güçlü bir mali sistemin varlığı önemlidir.

Kotia ve Lledó (2016: 1-35), 26 AB ülkesinde yerel düzeyde uygulanan mali kuralların mali disiplini sağlamadaki etkisini incelemişlerdir. 1995-2012 yıllarını kapsayan analiz sonuçlarına göre, mali kurallarla mali denge arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır. Mali kurallar yerel yönetimlerdeki mali dengeyi güçlendirmektedir. Neyaptı (2013: 528-532), seçilmiş bazı ülkelerin mali kural uygulamalarını mali yerelleşme ve mali disiplin çerçevesinde incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, bütçe açıklarını azaltma noktasında harcamalardaki ve gelirdeki yerelleşmenin etkisi büyük ölçüde mali kuralların varlığına bağlıdır. Bütçe kuralı mali disiplini sağlamada önemli derecede etkiliyken, borç kuralının mali disipline direkt etkisi vardır. Dollery vd. (2020: 123) yerel yönetimlerde mali disiplinin sağlanmasına yönelik politika uygulamalarıyla ilgili bir çalışma yapmışlardır. Özellikle mali kuralları kapsayan düzenlemeleri inceleyen çalışmada uygulama örnekleri araştırılarak, uygun şekilde tasarlanıp uygulanan mali kuralların yerel yönetimlerdeki mali disiplin üzerinde olumlu etkilere sahip olduğu belirtilmiştir. Gözetim ve yaptırım mekanizmalarını sisteme dahil eden kapsamlı mali sorumluluk kanunlarının, ihtiyatlı bir mali yönetim altında daha güçlü ve pozitif etkileri bulunmaktadır. Webb (2004: 1-14) bazı Latin Amerika ülkelerindeki yerel yönetimlerin mali disiplin amacına yönelik mali düzenlemelerini incelemiştir. Çalışmada mali disiplini sağlamak üzere düzenlenen mali sorumluluk kanunlarının ne zaman ve ne şekilde uygulanmasının daha kullanışlı olacağı araştırılmıştır. Mali sorumluluk kanunlarının çoğu mali kuralların uygulanmasını da öngörmektedir. Çalışma sonucunda mali sorumluluk kanunlarının belirli bir taahhüt vermesi ve koordinasyonu güçlendirmesi nedeniyle olumlu olabildiği ancak mali disiplini ve istikrarı sağlamak için tek başlarına her zaman yeterli olmadığı, ancak bazı durumlarda faydalı olduğu belirtilmiştir.

2. MALİ KURALLAR: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mali kurallar, maliye politikasının performans göstergeleri olarak kabul edilen bütçe çıktıları, borç oranları ya da bunların tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen sayısal kısıtlamalardır. Sayısal kısıtlamalar, belirli bir üst limit veya ilgili göstergenin milli gelire oranı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklinde olabileceği gibi göstergenin artış hızını sınırlandıran oranlar olarak da uygulanabilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 2; Von Hagen, 2006: 1). Mali kurallar, çoğunlukla geleceğe dönük ve belli bir zaman dilimini kapsayacak hedefler şeklinde belirlenmektedir. Bu yönüyle mali kurallar makroekonomik çerçevede, mali performansa dair önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir (Pierro, 2011: 24). Diğer yandan geleceğe yönelik belirlenen mali kurallar, mali politikalar hakkındaki belirsizlikleri azaltarak maliye politikasıyla ilgili olumlu beklentilere neden olabilmektedir (Oboladze, 2016: 255). Mali kurallar ne şekilde belirlenirse belirlensin uzun dönemli bütçe problemlerine çözüm aramaktadır (Bergman vd., 2013: 4). Mali kurallar, mali disiplin açısından güçsüz ülkelerde, kapsamlı ve doğru şekilde planlanır ve mali yönetime ilişkin kurumsal düzenlemelerle desteklenirse, makroekonomik istikrara ve ekonomik büyümeye katkı sağlayabilmektedir (Kopits, 2001: 19).

Mali kurallar genel olarak sayısal kısıtlamaları ifade etmekle birlikte belirli süreler için konulmuş hedefler yanında maliye politikasının ve kuralların işleyişini sağlayacak kurumsal altyapıyı güçlendiren bazı prosedürel kuralları kapsayan bir kavramdır (Kopits, 2007: 12). Uygulama zeminini güçlendiren bu kurallar bütçelerin hazırlanması, kabul edilmesi ve uygulanması sürecinin tamamını ilgilendirmektedir (Turan, 2011: 30-31).

Sayısal kurallar temelde dört grupta incelenmektedir. Bunlar; bütçe kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralı olarak sıralanabilir (Pierro, 2011: 27).

Bütçe kuralı, mali kurallar arasında en yaygın olarak tercih edilen kural türüdür. Bütçe kuralı bütçenin denk olarak hazırlanması ya da bütçe açıklarına milli gelir ya da benzeri bir büyüklük üzerinden oransal bir limit konulması şeklinde düzenlenmektedir (Kopits ve Symansky, 1998:2). Bütçe kuralı bütçenin hesaplanma şekillerine bağlı olarak çeşitli şekillerde de uygulanabilmektedir. Örneğin; bazı ülkeler genel bütçe dengesi üzerine limit getirirken bazı ülkeler yapısal bütçe dengesine yönelik sınırlar belirleyebilmektedir.

Borç kuralı, en çok tercih edilen ikinci kural türüdür. Borç kuralı, devletin yurtiçi piyasalardan ve/veya merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması, dış borçlanmanın belirli şartlarda yapılabilmesi, borç stokunun milli gelirin belirli bir oranını aşmaması şeklinde düzenlenebilir.

Harcama kuralı, harcamaların artış hızına sınırlama getirilmesi, harcamalara üst sınır belirlenmesi ya da bütçedeki belirli harcama kalemlerine limit konulması şeklinde düzenlenmektedir. Harcama kuralları, kamu kesiminin aşırı büyümesini engellemeye ve kaynakların kamunun öncelikleri doğrultusunda kullanılmasına yönelik hedefler olarak değerlendirilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 337; Pierro, 2011: 28).

Gelir kuralı, vergiler üzerine belirli bir tavan ya da taban oranı getirilmesi şeklinde uygulanabilmektedir. Aynı zamanda vergi gelirlerinin yüksek olması durumunda gelirlerin ne şekilde kullanılacağını da düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Mali kural uygulama örneklerine göre bütçe ve borç kuralı en fazla uygulanan kural türleridir. Aynı zamanda kuralların tek başına kullanılabileceği gibi birlikte kullanımının da oldukça yaygın olduğu görülmektedir.

Mali kurallar ulusal düzeyde uygulandığı gibi belirli entegrasyonlar tarafından ulus üstü ölçekte de uygulanmaktadır. Avrupa Birliği söz konusu uygulamanın en iyi örneğidir. Yanı sıra çeşitli parasal birlikler² tarafından da mali kurallar uluslararası anlaşmalarla uygulanmaktadır. Birlik düzeyinde uygulanan kurallara ek olarak bazı ülkeler ulusal ve yerel düzeyde de farklı mali kurallar uygulamaktadırlar. Örneğin; Almanya, AB'nin mali kurallarına ek olarak kendi çıkardığı kanunlar kapsamında harcama, bütçe ve borç oranlarıyla ilgili kısıtlamalar getiren kuralları uygulamaktadır (Halac ve Yared, 2015: 1).

Mali kuralların geleceğe dönük sayısal hedefleri maliye politikasının nihai hedefiyle ilgili bilgi verirken, orta vadeli mali beklentilere rehberlik ederek uzun vadeli mali sürdürülebilirliğe eşik değer oluşturmakta ve doğal bir mali çapa görevi görmektedir.

Mali kurallar tasarlanırken belli bazı özelliklerinin olması kural uygulamalarının etkinliğini artırmaktadır. Bu özellikler kısaca şöyledir (Kopits ve Symansky, 1998: 1; Eyraud vd., 2018: 2; Wyplosz, 2012: 10):

- ✓ Mali kurallar açık bir şekilde belirlenmeli ve şeffaf olmalıdır.
- ✓ Kurallar net bir şekilde tanımlanmalı ve belirsizlikleri en aza indirmelidir.
- ✓ Basit ve kamuoyu tarafından kolayca anlaşılır olmalıdır.
- ✓ Mali kurallar bütçe süreçlerine rehberlik etmelidir.
- ✓ Kurallar ekonomik şokları dikkate alarak hazırlanmalı, ekonomik oynaklığı artırmamalı ve şoklara karşı esnek olmalıdır.
- ✓ Uygulamaların geçerliliğini artırmak üzere mali kuralların yasal dayanakları olmalıdır.

² Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Doğu Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Doğu Karayipler Parasal Birliği.

- ✓ Mali kurallar maliye politikasının orta ve uzun vadeli hedefleriyle uyumlu olmalıdır.
- ✓ Yapısal reformlarla desteklenebilmelidir.
- ✓ Diğer ekonomi politikalarıyla uyumlu olmalıdır.
- ✓ Mali kurallara uyum izlenebilmeli ve denetlenebilmelidir.

Mali kuralların bu temel özelliklerinin yanında, kural tasarımına eklenmesi gereken bazı unsurlarda bulunmaktadır. Bunlar özellikle kuralların esnekliğini artırmaya ve kurallara uyulmasını sağlamaya yönelik tasarlanmaktadır ve kaçış hükümleri, bağımsız mali kurumlar, denetleme ve yaptırım mekanizmaları olarak ifade edilmektedir (Schaechter vd., 2012: 20-23).

Mali kuralların hukuki dayanakları anayasa, yasa ya da uluslararası anlaşmalarla sağlanmaktadır. Bazı mali kurallar politik taahhütler veya koalisyon anlaşmalarıyla da uygulanabilmektedir. Anayasal olarak yapılan düzenlemeler yasalar veya politika tedbirleri aracılığıyla uygulanan kurallara göre daha bağlayıcı olmaktadır (OECD, 2020: 90).

Mali kurallar temelde mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak üzere uygulamaya konulmaktadır. Öte yandan mali kesimi baskılayan ve mali kuralları gündeme getiren çeşitli nedenler bulunmaktadır. Günümüz dünyasında nüfus hızlı bir şekilde artarken özellikle gelişmiş ülkelerdeki nüfus yaşlanmaktadır. Öte yandan refah devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak sosyal güvenlik harcamaları artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise çeşitli yapısal sorunların da etkisiyle kamu borç oranları ve bütçe açıkları artmaktadır. Popülist yaklaşımlar sonucu maliye politikası uygulamalarındaki keyfilikte mali disiplini bozan nedenlerden biridir. Buna karşın kamuoyu nezdinde politikacıların daha şeffaf olması gerektiği yönündeki beklentiler artmaktadır. Tüm bu nedenler mali kuralların gerekçeleri olarak değerlendirilmektedir (Yükseler, 2010: 8).

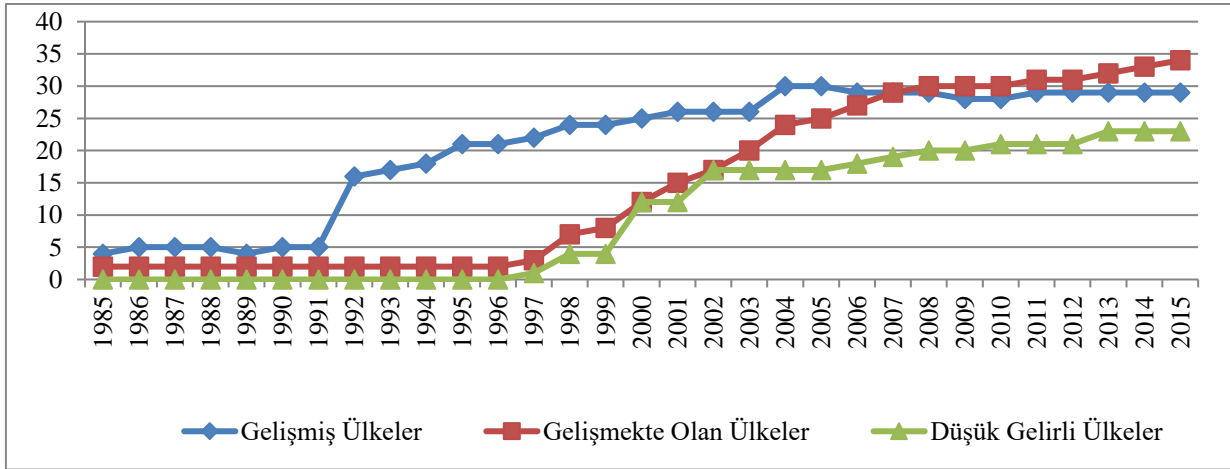
3. MALİ KURALLARIN GELİŞİMİ VE DÜNYADA MALİ KURAL UYGULAMALARI

Mali kurallar modern anlamda 1990'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmasına rağmen geçmişi çok daha eskilere dayanmaktadır. Mali kuralların ilk örnekleri bazı federal sistemlerin alt yönetimlerinde uygulanan altın kuraldır. Bütçeye yönelik belirlenen altın kural, bütçedeki belirli harcama kalemleri haricinde borçlanmayı engellemektedir. Altın kurala göre hükümetler sadece yatırım finansmanı için borçlanabilmektedir. Cari harcamalarda meydana gelecek finansman ihtiyacı ise sadece vergi ya da diğer gelirler aracılığıyla karşılanmaktadır. Mali kurallarla ilgili nispeten daha kapsamlı ve yeni uygulamalar, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. Almanya, Hollanda, İtalya gibi bazı sanayileşmiş ülkelerdeki istikrar programlarına destek olmak üzere uygulanan bu kurallar denk bütçe kurallarını içermektedir. Modern anlamdaki mali kurallara geçiş ise 1994 yılında Yeni Zelanda'da yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Kanunu ile birlikte olmuştur. Söz konusu kanunla çok yıllık hedefler belirlenerek bütçe ve borç oranlarının milli gelire oranı üzerine belirli kısıtlamalar getirilmiştir (Kopits, 2001: 4-5). Yine AB'nin kurulması mali kuralların yayılmasındaki en önemli etkenlerden biridir.

IMF mali kurallarla ilgili en kapsamlı veri setine sahip kuruluştur. Tüm dünyadaki resmi uygulamaları derleyen IMF verilerine göre 1985-2015 yılları arasında toplam 96 ülke mali kural uygulamıştır. Şekil 1'de mali kural uygulayan ülkelerin gelişimi gösterilmektedir. Şekilde görüldüğü gibi mali kurallar gelişmiş ülkelerde daha erken uygulanmaya başlamıştır. Özellikle 1990'lı yılların ilk yarısından itibaren söz konusu ülke grubunda bariz olarak artmaya başlayan mali kural uygulamalarının, 1995 yılından sonra gelişmekte olan ülkelere de yaygın olarak uygulanmaya başlandığı görülmektedir. 1992 yılında gelişmiş ülkelerdeki hızlı yükseliş AB'nin

yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterleri nedeniyle yaşanmıştır. Diğer yandan 1990'lı yıllarda birçok gelişmekte olan ülkede yaşanan krizler ülkelerin mali yapılarını önemli derecede bozmuş ve ülkelerin mali yapılarını köklü bir şekilde düzeltmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Meksika, Asya, Rusya, Brezilya krizi ile 1994, 2000 ve 2001 Türkiye krizleri ve 2002 Arjantin krizi mali disiplin odaklı IMF istikrar programlarının ve programlar kapsamında mali kural uygulamalarının maliye politikasının bir unsuru olarak yürürlüğe girmesinde etkili olmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 16).

Şekil 1: Mali Kuralların Gelişimi



Kaynak: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>, (15.08.2020).

IMF verilerine göre Avustralya, Almanya, Singapur, Japonya, Malezya ve Endonezya mali kuralları uygulayan ilk ülkelerdir. Diğer yandan bazı ülkeler altın kural ve benzeri formlarda mali kuralları çok eski tarihlerden bu yana uygulamaktadır. Avustralya'da 1985 yılında uygulanmaya başlayan mali kurallar harcama, gelir ve bütçe kuralıdır. Önceleri politik taahhülle uygulanan bu kurallar zamanla yasa kapsamına alınmıştır. Almanya 1969 yılından itibaren yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanma izni veren altın kural benzeri bir bütçe kuralı uygulamaktadır. 1985 yılında uygulanmaya başlayan harcama kuralı politik taahhülle uygulanırken, bütçe kuralı anayasa kapsamında uygulanmaktadır. Almanya'daki mali kural uygulamaları yıllar içinde çeşitli revizyonlara uğramış ve geliştirilmiştir. Malezya 1959 yılından itibaren altın kural uygulamaktadır. Uygulanan diğer bir kural borç kuralıdır. Endonezya 1985 yılından bu yana genel yönetim ve bölgesel yönetim kapsamında bütçe kuralı uygulamaktadır. Kural gereği bütçe açıkları GSYH'nin % 3'ünü aşmamalıdır. Aynı zamanda 2004 yılında borç oranlarını GSYH'nin %60'ı ile sınırlandırmıştır. Japonya 1947 yılından itibaren altın kural uygulamıştır. 2006-2008 yılları ile 2010-2012 yılları arasında ise harcama kuralını uygulamıştır (Lledo vd, 2017: 11-67).

4. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Küreselleşmenin yarattığı çok boyutlu etkiyle birlikte hızlı bir şekilde gelişen teknolojik yenilikler tüm dünyada ekonomik, sosyal ve politik alanlarda köklü değişikliklere neden olmuştur. Kamu yönetimi alanı söz konusu bu değişikliklerden önemli derecede etkilenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamu yönetiminin mevcut yapısında ve ilgili kurumların işleyişinde yenilikler olduğu gibi, bireysel ve toplumsal beklentilerin artması kamu kesimine yeni sorumluluklar yüklemiştir. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda

merkezciliğin yanı sıra kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince gerçekleştirilmesi anlamındaki yerellik ilkesinin artan şekilde tercih edilmesi, yerel yönetimleri daha önemli hale getirdiği gibi yerel yönetimlerin mali yapılarını da doğrudan etkilemiştir.

Yerel yönetimler, devletlerin kendi idari mevzuatlarına göre oluşturulan idare birimleridir. Her ülkenin kendi hukuk düzenine ve sosyal yapısına bağlı olarak yerel yönetimlerinin yetki ve sorumlulukları farklılık göstermektedir (Türkoğlu, 2009: 15).

Kamu hizmetleri ülkelerin merkeziyetçilik seviyelerine göre merkezi idare ve yerel idare arasında bölüşülmektedir. Hizmetlerin yönetim birimleri arasındaki bölüşümü mali kaynakların bölüşümünü de gerekli kılmaktadır. Yönetimler arasındaki söz konusu hizmet ve gelir paylaşımı ülkelerin kendi özelliklerine göre değişmektedir (Musgrave, 1994: 445,446). Hizmetlerin merkezden ya da yerelden gerçekleştirilmesi tercihinde hizmet beklentilerinin artmasıyla merkeziyetçilik ön planda gözüktüğü de hizmetlerin yerinde görülmesi, bürokrasinin azaltılması, hizmeti verecek iradenin vatandaşlara ve hizmetin gerçekleşeceği yere yakınlıkları gibi nedenlerle yerel yönetimlerin toplumun yaşantısındaki rol ve sorumluluğu giderek artmaktadır (Nadaroğlu, 1986: 83). Aynı zamanda söz konusu kamu hizmetlerinin yerel yönetimin içinden kişiler tarafından gerçekleştirilmesi daha kolay olabilmektedir (Öncel, 1992: 37). Günümüzde bu ve benzeri nedenlerle ve kamu yönetiminde meydana gelen dönüşümün etkisiyle merkezden yerele doğru yetki devrinin artan şekilde uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Yetki ve sorumlulukların merkezden yerele devredilmesiyle birlikte hizmetlerin sunumunda katılımcılık ve etkinlik artabileceği gibi, artan kamusal ihtiyaçlar ve popülist yaklaşımlar nedeniyle yerel idarelerin harcamaları ve borç oranları artabilmektedir. Yerel yönetimlerin sürdürülemez maliye politikaları, genel olarak mali sistemin güvenliğini, makroekonomik istikrarı ve ülkenin uluslararası kredibilitasını zedeleyebilmektedir. Merkezi yönetim çoğunlukla yerel yönetimleri desteklemek üzere çeşitli mali yardımlar yapmaktadır ancak yerel yönetimlerde meydana gelen kalıcı ve sürekli mali disiplinsizlik merkezi yönetim üzerindeki yükü artırdığı gibi merkezi yönetimin mali sürdürülebilirliğini bozma riski yaratmaktadır (Webb, 2004: 2).

Bu bağlamda yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar politika yapıcılarının yetkilerini sınırlandırarak kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını ve mali disiplini sağlamayı amaçlamaktadır.

Genel olarak mali disiplini sağlama amacıyla beraber yerel yönetimlerde mali kurallara başvurulmasının çeşitli nedenleri vardır. Yerel yönetimler hem hizmet alanlarının çeşitliliği hem de politik kaygılarla aşırı harcama yapma eğilimindedir. Ancak kaynakların yetersiz olması borçlanma miktarını artırmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimler siyasi kaygılarla daha az vergi toplamaya yönelebilmektedir. Bu faktörler yerel yönetimlerin mali yapısını bozarak kamu kesiminde mali disiplinsizliğin kaynağı olmalarına neden olmaktadır. Söz konusu bu yaklaşım bir yandan mahalli idarelerin mali sorumluluklarını azaltırken bir yandan da merkezi idareyi zor duruma sokma riski oluşturmaktadır. Diğer bir neden yönetimler arasındaki mali ilişkilerin adil olarak yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Her ülkenin farklı koşulları doğrultusunda yerel yönetimleri arasında ekonomik, coğrafik ve sosyal farklılıklar bulunmaktadır. Yönetimler arasındaki mali ilişkiler düzenlenirken söz konusu bölgesel dengesizliklerin göz ardı edilmemesi ve farklılıkları dikkate alarak kaynak transferi yapılması gerekmektedir. Herhangi bir idarenin hizmetleri yerine getirecek kaynaklarının olmaması durumunda merkezi idareden yeterli kaynak transferi yapılamıyorsa, bu durum ilgili idarede bütçe açığı oluşmasına, dolayısıyla mali disiplinsizliğe neden olacaktır (Ter-Minassian, 2007: 2-3). Mali kurallara başvurulmasının diğer bir nedeni yerelleşme kavramının giderek artmasıdır. Yerel yönetimlerin artan

sorumlulukları karşısında mali özerklikleri yeteri kadar artmamaktadır. Mali özerklik ilgili kurumun ayrı gelir kaynaklarına sahip olmasını ve harcamaları kendi karar organlarının insiyatifiyle yapabilmesini ifade etmektedir. Benzer şekilde yerel özerklik kavramı da mali işlemlerin merkezi yönetime bağlı olmaksızın yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları dahilinde gerçekleştirilmesini ifade eder (Türkoğlu, 2012:42). Bununla birlikte yerel yönetimlerin temel gelir kaynakları vergiler olduğu gibi bu vergilerin bir kısmı merkezi idare tarafından gönderilirken, bir kısmı da yerel yönetim tarafından toplanmaktadır. Ancak vergi gelirlerinin yeterli seviyede olmaması finansman ihtiyacını artırarak borç miktarını yükseltmektedir.

Ulusal ölçekte uygulanan mali kuralların yanı sıra dünya genelinde birçok ülkedeki yerel yönetimlerde mali kurallar sıklıkla uygulanmaktadır. OECD ve UCLG tarafından yapılan bir çalışmada³ 2013 yılında 39 gelişmiş ülke, 20 gelişmekte olan ülke ve 31 az gelişmiş ülke olmak üzere toplam 90 ülkenin yerel yönetimlerinde⁴ mali kuralların uygulandığı görülmüştür.

Tablo 1: Yerel Düzeyde Mali Kural Uygulayan Ülkeler

Yerel yönetimlerinde mali kural uygulayan ülke sayısı	90
Gelişmiş ülkeler	39
Gelişmekte olan ülkeler	20
Az gelişmiş ülkeler	31
Aşağıdaki mali kurallardan en az birini uygulayan ülke sayısı	
Bütçe kuralı	50
Altın kural	37
Bütçe dengesi kuralı	6
Cari denge	4
Döngüsel olarak düzeltilmiş denge	4
Borç kuralı	41
Borç tavanı	31
Borç servisi tavanı	19
Borçlanma sınırı	30
Harcama kuralı	8

Kaynak: Eyraud vd., 2020: 7.

Yerel düzeyde uygulanan mali kuralların çoğunlukla merkezi hükümetin yönlendirmesiyle uygulamaya konulduğu ve yerel ve bölgesel olarak farklı olabilmelerine rağmen ulus altı düzeydeki uygulamaların çoğunlukla benzer olduğu görülmektedir. Öte yandan ulusal olarak uygulanan mali kuralların yerel düzeye aktarılması çeşitli zorluklar yaratmaktadır. Örneğin, ulusal uygulamalar için tasarlanan bir mali kural, yerel düzeydeki uygulamalarla eşleşmeyebilmektedir (Eyraud vd., 2020: 2-8)

Yerel yönetimlerdeki mali kuralların seçimi ve tasarımında, ulusal mali kurallarda olduğu gibi, dikkat edilmesi gereken birçok ilke vardır. Örneğin; ulusal düzeydeki mali kurallarda olduğu gibi yerel yönetimlerdeki mali kurallarında basit, anlaşılır ve esnek olması aynı zamanda izleme mekanizmalarının bulunması ve izleme

³ OECD ve United Cities and Local Governments (UCLG) tarafından 2016 yılında yapılan ve 101 ülkeyi kapsayan anket çalışması.

⁴ Yerel yönetimler; yerel, bölgesel ve federal devletlerdeki eyalet/devlet statüsündeki tüm yönetim birimleri dahil olmak üzere merkezi yönetim altındaki tüm yönetim seviyelerini kapsamaktadır (Eyraud vd., 2020: 1).

kolaylığı sağlaması gerekmektedir. Yerel yönetim düzeyinde en sık uygulanan mali kural türleri ulusal ölçekteki uygulamalara benzer eğilimler göstermektedir. Tablo 1’de görüldüğü gibi bütçe kuralı en çok tercih edilen kural türüdür. Bütçe kuralından sonra en sık uygulanan kural türü borç kuralıdır. Ülke uygulamaları incelendiğinde birden fazla kuralın bir arada kullanılması daha sık rastlanan bir durumdur. Tablo 2’de görüleceği gibi bu kombinasyonlardan en çok tercih edileni bütçe ve borç kurallarının bir arada kullanılması şeklindedir. Örneğin; Bulgaristan, Polonya, Portekiz, Romanya bunlardan bazılarıdır. Bazı ülkeler ise tüm kural türlerini bir arada uygulamaktadır. Kore, Danimarka ve Yeni Zelanda bu ülkeler arasındadır. Bütçe kuralları genel olarak bütçe açığına milli gelirin belirli bir oranı kadar sınır getirilmesi ya da üst sınır belirlenmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bu sınırlandırmalar bazen bütçenin tamamına yönelik belirlenirken bazen de bütçenin bazı kalemlerine yönelik uygulanabilmektedir. Bu tip uygulamaların en sık rastlanan şekli yatırım harcamalarını hariç tutan sınırlandırmalardır. Zira mahalli idarelerin artan sorumlulukları ve hizmet beklentisi karşısında yapılacak yatırımlar için borçlanma çoğu zaman kaçınılmaz olmaktadır. Borç kuralları borç oranlarına getirilen sınırlandırmalar olduğu gibi borçlanmanın izne tabi olması ya da yabancı kaynaklardan borçlanmanın yasaklanması şeklinde de uygulanabilmektedir. Bununla birlikte borç stokuna ve borç servisine ilişkin sınırlandırmalara da rastlanmaktadır. Gelirle ilgili mali kurallar mahalli idarelerin vergi oranlarına yönelik olabildiği gibi vergi tabanına yönelikte olabilmektedir. Yerel yönetimlerin bütçeleri açısından bu durum mali özerkliği kısıtlayabilmektedir. Gelir kuralları bazen vergi oranlarını belirlerken bazen de toplanacak azami vergi miktarını sınırlandırmaktadır. Böylece vergi oranlarının aşırı miktarda yükseltilmesi engellenmek istenmektedir. Yerel yönetimlerdeki mali kurallardan harcama kuralı harcama artış hızını sınırlayan ya da harcama tavanı/limiti belirleyen sayısal kurallar şeklinde uygulanmaktadır. Bazı harcama kuralları ise belirli harcama kalemlerine yönelik uygulanmaktadır (Demirbaş, 2015: 10-18).

Yerel yönetim düzeyinde ülke uygulama örneklerinden bazıları tablo 2’de sıralanmaktadır. Tabloda görüldüğü gibi Belçika’nın yerel yönetimlerinde 1990-2013 yılları arasında bütçe kuralı uygulanmıştır. 2014 yılından itibaren ise Flaman bölgesinde uygulanan yeni mali kural kapsamında yatırım harcamalarını dikkate alan yapısal bütçe dengesi kuralı uygulanmaktadır. Bulgaristan’da borç kuralı, bütçe kuralı ve harcama kuralı birlikte uygulanmaktadır. 2005-2013 yılları arasında uygulanan borç kuralı, borç servisine sınır getirmektedir ve bu kurala göre borç servisi oranı en son kesinleşmiş gelir (öz gelirler) toplamının %5’ini geçmemelidir. 2014 yılında uygulanmaya başlayan borç kuralına göre ise belediyelerin yıllık borç ödemeleri belediye öz gelirlerinin yıllık ortalama miktarının %15’ini geçemez. 2014 yılından itibaren uygulanan diğer kurallar bütçe kuralı ve harcama kuralıdır. Harcama kuralına göre harcama artış oranı son 4 yılın ortalama harcama oranını aşmamalıdır. Kıbrıs’ta çok yıllık olarak bütçe kuralı uygulanmaktadır ve bu kurala göre mahalli idareler bütçelerini denk hazırlamalıdır. Çek Cumhuriyeti’nde uygulanan borç kuralına göre yerel yönetim birimleri borç oranlarını 4 yıllık ortalama gelirlerinin en fazla %60’ı düzeyinde tutmakla yükümlüdür. Finlandiya ve Fransa’da bütçe kuralı uygulanmaktadır. Finlandiya’da 1995 yılından itibaren uygulanan bütçe kuralı yıllar itibarıyla çeşitli revizyonlara uğramıştır. 2015 yılından itibaren uygulanan bütçe kuralına göre yerel yönetimlerin bütçe açıkları milli gelirin %0,5’ini aşmamalıdır. Fransa’da uygulanan bütçe kuralına göre bütçe açığı cari gelirlerin %5’ini geçmemelidir. Bu oran daha küçük yönetim birimlerinde %10 olarak uygulanmaktadır. Macaristan’da borç tavanı şeklinde borç kuralı uygulanmaktadır. İrlanda ve Litvanya’da bütçe kuralları uygulanmaktadır. Bu kurallar genellikle bütçe açıklarını milli gelirin belirli oranı kadar sınırlandırmaktadır. Portekiz yerel yönetimlerinde borç kuralı ve bütçe kuralı uygulanmaktadır. Borç kuralı 2003-2006 yıllarında net borçlanma tavanı, 2007-2011 ve 2012-2013 yılları arasında önceki yıl gelirlerine

oranla borçlanma sınırı şeklinde uygulanmıştır. 2014 yılından sonra yine borç tavanı uygulanmaktadır. Yine 2014 yılından itibaren bütçe kuralı da uygulanmaktadır. Romanya'da borç kuralı ve bütçe kuralı uygulanmaktadır. İsveç'te 2000 yılından bu yana bütçe kuralı uygulanmaktadır. Slovenya'da borç servisi şeklinde borç kuralı uygulanmaktadır. Slovakya'da bütçe kuralı ve borç kuralı uygulanmaktadır. 2005 yılından beri uygulanan bütçe kuralına göre bütçe denk olmalı veya fazla vermelidir. Yatırım harcamalarını ima eden sermaye bütçesi açık verebilir ve bu açık önceki yıllardan devreden harcanmamış fonlardan, kredilerden veya cari yıldaki bütçe fazlasından finanse edilebilir. Borç kuralı ise 2002 yılından bu yana uygulanmaktadır. Lüksemburg yerel yönetimlerinde 1989 yılından beri bütçe kuralı uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin cari bütçesi denk olmalıdır. Olağanüstü harcamalar (kamu yatırımı) borçla finanse edilebilir ancak geri ödeme maliyetleri cari bütçe tarafından finanse edilmelidir (https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en, 15.08.2020). İspanya'da 2012 yılından beri uygulanmakta olan harcama kuralına göre yerel ve bölgesel yönetimlerin yıllık nominal harcama artış oranları 10 yıllık ortalama büyüme oranını geçmemelidir. Avusturya'da 1999 yılından itibaren federal, bölgesel ve yerel yönetim seviyesinde bütçe kuralı uygulanmaktadır. Estonya'da 1997 yılından beri borç kuralı uygulanmaktadır. Polonya'da 2009-2011 yılları arasında ve 2012-2014 yılları arasında borç kuralı uygulanmıştır. Kurala göre mali yılın sonunda toplam borcun, ilgili yıl gelirin %60'ından fazla olmasına izin verilmez. 2014 yılından itibaren ise borç servisi oranına sınırlama getirilmiştir. Endonezya'da borç ve bütçe kuralı birlikte uygulanmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimi kapsayan bu kurallar AB'nin mali kurallarına benzer şekilde bütçe açıklarını milli gelirin %3'ü, borç oranlarını da milli gelirin %60'ı ile sınırlandırmaktadır (Lledo, 2017: 12-70).

Tablo 2: Yerel Yönetimlerde Mali Kural Ülke Uygulamaları

Ülke	Mali kural türü	Uygulama başlangıç yılı
Belçika	Bütçe kuralı	1990-2013, 2014
Bulgaristan	Bütçe kuralı	2014
	Borç kuralı	2005
	Harcama kuralı	2014
Avusturya	Bütçe kuralı	1999
Estonya	Borç kuralı	1997
Finlandiya	Bütçe kuralı	1995
Macaristan	Borç kuralı	1996-2011
Polonya	Borç kuralı	2009
	Bütçe kuralı	2011
Portekiz	Borç kuralı	2003
	Bütçe kuralı	2014
Romanya	Bütçe kuralı	2017
	Borç kuralı	2010
Slovakya	Borç kuralı	2002
	Bütçe kuralı	2002
Endonezya	Borç kuralı	2004
	Bütçe kuralı	1967

Kaynak: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en, (15.08.2020); Lledo, 2017: 38.

5. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DÜZEYİNDE UYGULANAN MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR

Türkiye’de kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke ve usulleri düzenleyen Mali Kural Kanun Tasarısı, 26.05.2010 tarihinde 60. Hükümet tarafından TBMM’ye sunulmuş ancak kanun tasarısı taslak halinde kalarak yürürlüğe girmemiştir. Dolayısıyla Türkiye’de resmi olarak uygulanan bir mali kural bulunmamaktadır. Öte yandan mali kurallara yönelik özel bir kanun olmamasına rağmen çeşitli mevzuatlarda mali kural benzeri birçok uygulamaya rastlanmaktadır.

Yerel yönetim en genel şekilde, merkezi yönetimin dışında olmak üzere, bir topluluğun yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, karar organları seçmenler tarafından seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimler, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarına göre farklılık göstermektedir. Türkiye’de yerel yönetimler⁵ il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları ve üye oldukları birlikler ile köylerden oluşmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 3).

Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1.389 belediye, 18.292 köy bulunmaktadır. Aynı zamanda 33 belediyeye bağlı idare ve 704 mahalli idare birliği bulunmaktadır (SBB, 2020: 59-60).

Tablo 3: Türlerine Göre Yerel Yönetimler

Belediyeler	1.389
Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi	403
Belde Belediyesi	386
İl Özel İdareleri	51
Mahalli İdare Birlikleri	704
Belediye Bağlı İdareler	33
Köyler	18.292

Kaynak: 2019 Genel Faaliyet Raporu’ndan derlenmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler yüz elli yılı aşan bir geçmişe sahiptir ve uzun yıllar boyunca aynı yasal düzenlemelerle hizmetlerini yürütmüşlerdir. Ancak gerek Avrupa Birliği sürecinde yaşanan gelişmeler gerekse özellikle 2000’li yıllardan önce yaşanan mali disiplinsizlik sorunları kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi yerel yönetimlerin mali yapılarında da değişiklikleri gerekli kılmıştır.

Bu çerçevede 2000’li yıllarda kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılarak mahalli idareler dahil olmak üzere genel yönetimin tamamını kapsayan çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerle kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması amaçlanarak kurumların işleyişine ilişkin genel ilkeler belirlenmiş ve mali disiplini ön planda tutan bir çok yenilik kamu mali yönetimine dahil edilmiştir. Bunlar genel hatlarıyla bütçe kapsamının genişletilmesi ve orta vadeli bütçeleme sistemine geçilmesi, denetim alanının genişletilmesi, iç kontrol sisteminin oluşturulması olarak sıralanabilir. Ayrıca fonların ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarının tasfiyesi ile kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin

⁵ 5018 sayılı kanunda (Madde 3) köyler yerel yönetim birimleri arasında sayılmazken, Anayasa’da (Madde 127) köyler yerel yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır.

artırılmasına yönelik düzenlemelerde kamu mali yönetimine getirilen yeniliklerdendir. Yine aynı düzenlemeler doğrultusunda performans esaslı bütçeleme kapsamında stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve çok yıllık bütçe sistemi mali sisteme eklenmiştir. Mali yönetimin tüm bu unsurları ile kaynak tahsisinin etkinleştirilmesi ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmaktadır. Diğer yandan bu yeniliklerle yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Öte yandan bu düzenlemeler şeffaflık ve mali saydamlık ilkeleriyle direkt olarak ilgilidir.

Genelde 5018 sayılı kanun kapsamında yapılan bu düzenlemelere ek olarak, yerel yönetimlerle ilgili mevzuat kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarda yerel yönetimlerin alanının kapsamlı bir şekilde ele alınarak mali sistemin işleyişinin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile alt kademe belediyeleri ve belde belediyeleri büyükşehir kurulan yerlerde kaldırılmıştır. Aynı kanunla yeni bazı ilçeler oluşturulmuş ve alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlere ilişkin yapılan son yasal düzenleme 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur.⁶ 6360 sayılı kanunla, yasa kapsamındaki 28 il ile İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Yine bu illerde köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış bu alanlar mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine bağlanmıştır. Böylelikle büyükşehir belediye yönetimi ilin tamamını kapsamış ve alan yönetimine doğru bir genişleme göstermiştir. Yasal düzenlemelerle yerel yönetimler biraz daha güçlendirilmiş ve halkın katılımının sağlandığı daha demokratik bir belediyeçilik anlayışı hedeflenmiştir (Özer, 2013: 104).

Türkiye'de yerel yönetimlerde uygulanan mali kural benzeri uygulamalara yukarıda sayılan kanunlarda rastlanmaktadır. Tablo 4'de görüldüğü gibi, yerel yönetimler mevzuatında açık bir denk bütçe kuralı bulunmamakla birlikte altın kural formunda uygulamalara rastlanmaktadır. Öte yandan borç yönetimine yönelik sayısal kurallara daha sık başvurulduğu görülmektedir. Harcama kuralı bütçenin belirli bir kalemine yönelik olarak uygulanmaktadır.

Tablo 4: Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	Kanun Sayısı	Kanun Maddesi
Borç kuralı/ Altın kural	Dış borçlanma yasağı (sadece yatırım finansmanı için yapılabilir)	5302	51
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5302	51
Harcama kuralı	Personel giderleri harcama kısıtı	5393	49
		5355	18

⁶ 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan "on üç" ibaresi "on dört" olarak, "yirmi altı" ibaresi "yirmi yedi" olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir.

Borç kuralı/Altın kural	Dış borçlanma yasağı (sadece yatırım finansmanı için yapılabilir)	5393	68
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5393	68

Kaynak: İlgili kanunlardan derlenmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel ölçekte mali disiplini tesis amacıyla sayısal kurallar benimsenerek harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar getirilmiştir (Resmi Gazete, 2005a). Kanunun 44. maddesindeki bütçe dışı harcama yapılamaz ifadesine ek olarak borçlanmaya ilişkin sınırlamalar öngörülmüştür. Kanunun 51. maddesinde dış borçlanmaya kısıtlama getirilmiş ve dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projeler yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu borçlanma 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yapılabilecektir. Dış borçlanmanın sadece yatırımların finansmanı için yapılabilmesine imkan tanınması mali kurallar kapsamında değerlendirildiğinde altın kural uygulamasına örnek teşkil edebilir. Yine 51. maddeyle borç stokuna sınır getirilmiştir. Kanuna göre, özel idareler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarları belirli bir miktarı aşmamalıdır. Bu miktar ilgili kurumun en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılmasıyla hesaplanmaktadır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idarelerinde bu miktar bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır. Hesaplanan bu miktarın yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanma il genel meclisinin kararı ile yapılabilir. Ancak %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Bakanlık onayı gerekmektedir. Bu hükümlerde borç stokuna sınır getirilmesi borç kuralı olarak değerlendirmektedir. Ayrıca bir yaptırım mekanizması olarak ilgili kurallara uymayan yetkililer hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu doğrultusunda ceza hükümleri uygulanabilmektedir.

Yerel düzeyde uygulanan sayısal mali kuralların diğer yasal dayanaklarından birisi de 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur (Resmi Gazete, 2005b). Kanunla il özel idarelerine yönelik belirlenen kısıtlayıcı hükümlere benzer biçimde, yerel düzeyde sayısal mali kısıtlar belirlenmiş ve mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamalar engellenmek istenmiştir. 5302 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da bütçe dışı harcama yapılamaz ifadesi 61. madde ile hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda kanun kapsamında personel giderleri ve borçlanmayla ilgili sayısal sınırlamalar belirlenmiştir. Kanunun 49. maddesinde personel giderlerine sınırlama getirilmiş ve harcamaların mali disiplinsizliğe neden olacak şekilde artması engellenmek istenmiştir. İlgili maddeye göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri belirli bir oranı geçmemelidir. Bu oran en son gerçekleşen bütçe gelirlerinin 213 sayılı kanunla belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'udur. Nüfus toplamı 10.000'i geçmeyen belediyelerde söz konusu oran %40 olarak uygulanmaktadır. Bu kural sayısal bir mali kural türü olan harcama kuralına örnek teşkil etmektedir. Benzer bir uygulama 5355 sayılı kanun kapsamında köylere hizmet götürme birlikleri içinde uygulanmaktadır. Kanunun 18. maddesinde köylere hizmet götürme birliklerinin personel giderleri için belirli bir oran belirlenmiş ve bu oranın üzerine çıkılmayacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu oran gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 10'u olarak belirlenmiştir. Personel giderlerine yönelik bu kurallar bütçenin belirli harcama kalemlerine getirilen limitler kapsamındaki harcama kurallarından biri olarak değerlendirilebilir.

Belediyelerde dış borçlanmayla ilgili bir sınırlama kanununun 68. maddesinde açıklanmıştır. İlgili maddeye göre il özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde 4749 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile iç ve dış borç stokuna ilişkinde sınırlamalar getirilmiştir. İlgili Kanunun 68. maddesinde belediyelerle belediyelere bağlı kuruluşlar ve bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarına sınır getirilmiştir. Bu miktar belediyenin en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı kanunda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılmasıyla hesaplanmaktadır. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için 1,5 kat olarak uygulanmaktadır. Belediyeler hesaplanan bu miktarın yılı içinde toplam %10'unu aşmayan iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapabilmektedir. Ancak %10'u aşan miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayı gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar teorik olarak incelenmiştir. Mali kurallar kamu maliyesine ilişkin temel göstergeler üzerine getirilen sayısal kısıtlamalarla bütçe süreçlerini ilgilendiren ilkesel düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Tüm dünyada yaygın olarak uygulanan mali kurallar merkezi idarelerde olduğu kadar yerel yönetimlerde de geniş olarak uygulanmaktadır. Temelde mali disiplini sağlamaya yönelik uygulanan mali kurallar, makroekonomik istikrara ve ekonomik büyümeye de katkı sağlayabilmektedir. Ancak bu etkiler olumlu olabildiği gibi ülkelerin yapısal sorunları, kamu mali sistemleri aynı zamanda mali kuralların nasıl belirlendiğine bağlı olarak olumsuz da olabilmektedir.

Yerel yönetimlerde uygulanan mali kuralların genellikle merkezi yönetim için uygulanan kurallarla benzerlik gösterdiği görülmektedir. Örneğin merkezi yönetim için uygulanan kurallar çoğunlukla bütçe kuralı ve borç kuralı olarak düzenlenirken yerel yönetimlerde de benzer eğilimler dikkat çekmektedir. Ülke uygulamaları incelendiğinde birçok ülkede borç kuralı ve bütçe kuralının birlikte uygulandığı görülmektedir.

Yerel yönetimler için uygulanan mali kurallar çoğu ülkede genel yönetim ve bölgesel yönetim için uygulanan kurallarla birlikte uygulanmaktadır. Bu eğilime yerel yönetimlerin kamu mali sisteminde önemli bir paya sahip olmaları neden olabilmektedir. Öte yandan yerel yönetimlerin artan sorumlulukları ve siyasi kaygılarla mali disiplinsizlik riskiyle de karşı karşıyadır. Bu nedenle mali kurallar bazı harcamaların kontrol altında tutulması bağlamında önemli hale gelmektedir.

Türkiye'de uygulanan mali kural benzeri uygulamalara bakıldığında borçlanmaya yönelik sınırlandırmaların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerin görev ve sorumlulukları, kaynak yetersizliği ve politik nedenlerle borçlanma eğilimlerinin yüksek olduğu çıkarımı yapılabilir. Borçlanmaya yönelik sınırlar dış borçlanmaya sadece yatırımlar için izin vermektedir. İç borçlanma içinse bazı miktar sınırlamaları getirildiği görülmektedir. Miktarı aşan borçlanmalarda izne bağlı olarak yapılabilir. Bu bağlamda borçlanmanın kademeli olarak kontrol edildiğini söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerde bütçeye yönelik açık bir kural bulunmamaktadır. Harcamalarla ilgili tek bir harcama kalemine yönelik mali kural uygulanmaktadır. Personel giderleri üzerine getirilen bu sınırlamanın kaynak tahsisinde etkinliği dikkate aldığı söylenebilir. Ancak mahalli idarelerdeki personel yapısı incelendiğinde bu kuralın tekrar ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, C.C., Dileyici, D., Özen, A. (2010), “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, (Ed.: C. C. Aktan, A. Kesik, F. Kaya), *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, s.1-31, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Bergman, U.M., Hutchison, M.M. ve Hougaard Jensen, S.E. (2016), Promoting Sustainable Public Finances In The European Union: The Role Of Fiscal Rules And Government Efficiency, *European Journal Of Political Economy* (44), ss. 1-19.
- Bergman, U.M., Hutchison, M. M., Hougaard Jensen, S.E. (2013), Sound Public Finances Require Fiscal Rules Or Is Market Pressure Enough?, *European Commission Economic Paper* 489.
- Dahan, M., ve Strawczynski, M. (2013), “Fiscal Rules And The Composition Of Government Expenditures In OECD Countries”, *Journal Of Policy Analysis And Management*, 32 (3), ss. 484–504.
- Demircan, E. S. (2009), “Yerel Yönetimler Yerelleş(m)iyor mu?: Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, <http://acikerisimarsiv.selcuk.edu.tr:8080/xmlui/handle/123456789/14416>, ss. 339-367.
- Demirbaş, T. (2015), “Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi”, *International Journal of Social Inquiry*, 8(2), ss.1-32.
- Dollery, B., Kitchen, H., McMillan, M.ve Shah, A. (2020). Local Fiscal Discipline, *Local Public, Fiscal and Financial Governance*, ss.123-160. https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1_5 (09.11.2020).
- EC (2020), “Fiscal Rule Database” https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en, (15.08.2020).
- Eyraud, L., Lledo, V. D., Dudine, P., Peralta, A. (2018), “How to Select Fiscal Rules: A Primer”, How To Notes, IMF Fiscal Affairs Notes.
- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J., Reynaud, J. (2020), How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer, How To Note, IMF Fiscal Affairs Note 20/01.
- Gaspar, V. ve David, A. (2019), Fiscal Rules, SUERF Policy Note Issue No 60.
- Halac, M. ve Yared, P. (2015), Fiscal Rules And Discretion In A World Economy, NBER Working Paper No. 21492.
- IMF (2020), “Fiscal Rules Dataset”. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>, (15.08.2020).
- Kalkan, S. (2007), Kurallı Maliye Politikası, TEPAV Bülten Sayı: 1.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014) Yerel Yönetimler. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, YAYIN NO: KB: 2868 - ÖİK: 718.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010), “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, (Ed.: C. C. Aktan, A. Kesik, F. Kaya), *Mali Kurallar Maliye Politikası*

- Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, s.320-346, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Kopits, G. ve Symansky, S. A. (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No.162, Washington DC.
- Kopits, G. (2001), Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament, IMF Working Paper No.01/145.
- Kopits, G. (2007), Fiscal Responsibility Framework: International Experience And Implications For Hungary, MNB Occasional Papers No.62.
- Kotia, A. ve Lledó, D. (2016), Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence From Europe, IMF Working Paper No.16/18, ss.1-35.
- Landon, S. ve Smith C. (2017), Does The Design Of A Fiscal Rule Matter For Welfare?, University Of Alberta Faculty Of Arts Department Of Economics, Working Paper No. 2017-02, ss.1-32.
- Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., Kim, Y. (2017), “Fiscal Rules At A Glance”
<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, (15.08.2020).
- Musgrave, R. A. ve Musgrave, P. B. (1994), Public Finance in Theory and Practice, Fifth Edition, İstanbul, Literatür Yayıncılık Dağıtım.
- Nadaroğlu, H. (1986), Mahalli İdareler, Üçüncü Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Neyaptı, B. (2013), “Fiscal Decentralization, Fiscal Rules And Fiscal Discipline”, *Economics Letters*, (121), ss.528-532.
- OECD. (2020), Government At A Glance Latin America And The Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris.
- Oboladze, D. (2016), “Getting Closer To EU Standards-Georgia Fiscal Governance Adjustment and its Implications”, ss. 253-279.
http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_htm_files/EURINT%202016_OBO.pdf, (15.08.2020).
- Öncel, Y. (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özer, M. A. (2013), “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran 2013, ss. 97-126.
- Pierro, V.M. (2011), National Fiscal Rules: A New Paradigm Of Fiscal Discipline In EMU, Yüksek Lisans Tezi, College Of Europe, Department Of European Interdisciplinary Studies, Warsaw.
- Resmi Gazete. (2005a), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>, Sayı: 25745, Ankara.
- Resmi Gazete. (2005b), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>, Sayı: 25874, Ankara.
- Reuter, W. H. (2015), “National Numerical Fiscal Rules: Not Complied With, But Still Effective?”, *European Journal of Political Economy*, (39), ss.67–81.

- Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç. (2012), “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, *TİSK Akademi*, 7(13), ss.18-51.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. Ve Weber, A. (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset, IMF Working Paper WP/12/187, Fiscal Affairs Department.
- SBB (2020), 2019 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Ankara.
- Tapsoba, R. (2012), “Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours In Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation”, *Economic Modelling*/vol/29/issue/4, ss.1356-1369.
- Ter-Minassian, T. (2007), “Fiscal Rules For Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 6(3), ss.1-11.
- Turan, T. (2011), Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Türkoğlu, İ. (2012), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, ss.41-70. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/214037> (6.11.2020).
- Türkoğlu, İ. (2009), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389.
- Von Hagen, J. (2006), Fiscal Rules And Fiscal Performance In The EU And Japan, EconStor Discussion Paper No.147.
- Webb, S.B. (2004), Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience, World Bank Policy Research Working Paper 3309.
- Wyplasz, C. (2012), Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences, National Bureau Of Economic Research, Working Paper No.17884.
- Yükseler, Z. (2010), “Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kuralara Geçiş”, TCMB. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82-m3fBal->, (11.09.2020).



Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kampüs Yerleşkesi Kıyı Alanında Peyzaj Planlama Örneği

Van Yüzüncü Yıl University Campus Landscape Planning in Case of Coastal Areas

Nursevil YUCA¹

Feran AŞUR²

Strategic Public Management Journal

Volume 7, Issue 13, pp. 78-89

May 2021

DOI: 10.25069/spmj.810697

Research Article/Araştırma Makalesi

Received: 14.10.2020

Accepted: 07.05.2021

© The Author(s) 2021

For reprints and permissions:

<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Üniversite kampüsleri birer eğitim kurumu olmalarıyla birlikte önemli sosyal ve kültürel mekânlardır. Bu alanlar; farklı kültür, sosyal ve etnik yapıları sahip öğrencilerin eğitim süreçleri boyunca ders dışı zamanlarının büyük dilimini geçirdikleri mekânlar olup eğitimciler ve çalışanlar için de sosyal etkileşim açısından büyük önem taşımaktadırlar. Bu nedenle üniversite yerleşkelerinin planlamalarında birçok faktörü göz önünde bulundurmak gerekir. Peyzaj planlama, Avrupa Peyzaj Sözleşmesi tanımına göre; peyzajların geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve oluşturulması amaçlı geleceğe yönelik güçlü eylemlerdir. Buna paralel olarak, çeşitli başlıklar altında peyzajların sürdürülebilir planlanmasının öneminden söz etmiştir.

Bu çalışmada Van ilinde, Van Gölü'ne kıyısı olan Yüzüncü Yıl Üniversitesi kampüs sınırlarında kıyı alanında seçilen bir alanın kıyı kullanım ilişkilerini inceleyerek peyzaj planı önerisinde bulunulmuştur. Bu anlamda kampüs alanının kullanım amaçları, kullanıcı beklentileri, kıyı kullanımına ilişkin olumlu-olumsuz faktörler gibi konular ele alınarak yapılan değerlendirmeler sonucu peyzaj planı geliştirilmiştir. Bu model kıyı peyzaj planlamasına yol gösterici birer araç olarak kullanılması düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kampüs peyzajı, Kıyı planlama, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi.

Abstract

Along with university campuses are educational institutions, they are important social and cultural places. These areas are; They are places where students with different cultural, social and ethnic backgrounds spend most of their extracurricular time during their education process and are of great importance for educators and employees in terms of social interaction. For this reason, it is necessary to consider many factors in the planning of university campuses. Landscape planning is according to the definition of the European Landscape

¹Arş. Gör., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü, nursevilyuca@yyu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-7985-7706.

²Doç. Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü, feranekasur@gmail.com ORCID ID: 0000-0001-9480-5536.

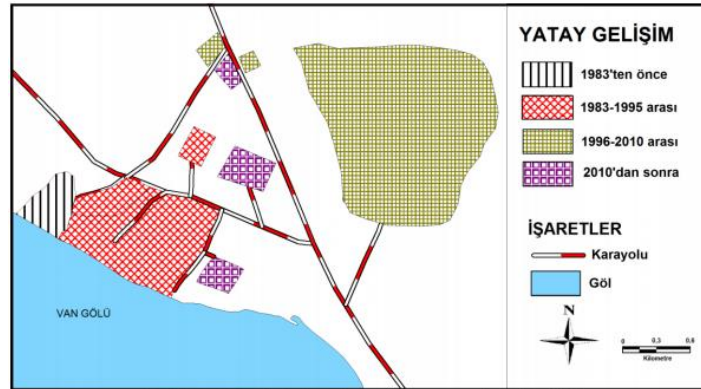
Convention; Strong actions for the future aimed at developing, improving and creating landscapes. Parallel to this, he mentioned the importance of sustainable planning of landscapes under various titles.

In this study, a landscape plan was proposed by examining the coastal use relations of an area selected in the coastal area of the Yüzüncü Yıl University campus in the province of Van, on the coast of Lake Van. In this sense, the landscape plan was developed as a result of the evaluations made by discussing the usage purposes of the campus area, user expectations, positive and negative factors regarding the use of the coast. This model is thought to be used as a guiding tool in coastal landscape planning.

Keywords: Campus landscape, Coastal planning, Van Centenary University.

GİRİŞ

Üniversitesi 1982 yılında kurulmuş olup öğretim faaliyetleri ilk olarak kent merkezindeki birkaç binada başlamıştır. Üniversite yerleşkesinde bugün çok sayıda fakülte ve yükseköğretim binası ile yemekhane, idari spor tesisi vb. amaçlarla kullanılan yapılar yer almaktadır. Ayrıca Kredi Yurtlar Kurumu'na bağlı yurt binaları da Van YYÜ Yerleşkesi ile bitişik durumdadır. 2011 yılında ise üniversite ile organize sanayi bölgesi arasında YYÜ Tıp Fakültesi Araştırma Hastanesi yapılmaya başlanmıştır. 2012 yılında Van YYÜ Yerleşkesi içinde 500 adet lojman ve 13 yeni yurt binası inşa edilmiştir (Şekil 1).



Şekil 1. Van YYÜ yerleşkesi çevresinde yapılaşmanın yatay (tarihsel) gelişimi (Yılmaz,2014).

Figure 1. Horizontal (historical) development of the construction around the Van YYÜ campus (Yılmaz, 2014).

Van YYÜ Zeve Kampüs, inceleme alanı ve yakın çevresinin mekânsal kurgusu Van Gölü'nün kıyı morfolojisi ile biçimlendirilen kampüs-kıyı ilişkisidir. Kampüs içinde fakülte binaları çok yakın olmasa da yakın zamanda yapılan ve ana yolun bir parçası olan ulaşım hattının inceleme alanının kıyısına yakın, yer yer kıyı kenar çizgisine dokunan bir mesafeden geçtiği görülmektedir. Bu durum kıyı alanını korumasız bırakabilmektedir. Van YYÜ Kampüsü yaklaşık 2600 m kıyı uzunluğuna sahip olup, uygun koşulları ile bir süredir birçok su sporuna ev sahipliği yapmaktadır. 500 m uzunluğundaki taş dolgu kıyı şeridi boyunca düzenlenmiş yürüyüş yolları, banklar, yeşil alan ve göl üzeri kameryeler bulunmaktadır (Şekil 2). Sonradan yapılmış olan taş dolgu iki iskelenin her iki tarafında, futbol ve voleybol sahası olarak da kullanılan kumsal alanın iç kısımlarla arasındaki kot farkı, su sporları kabinleri ile desteklenmiştir.



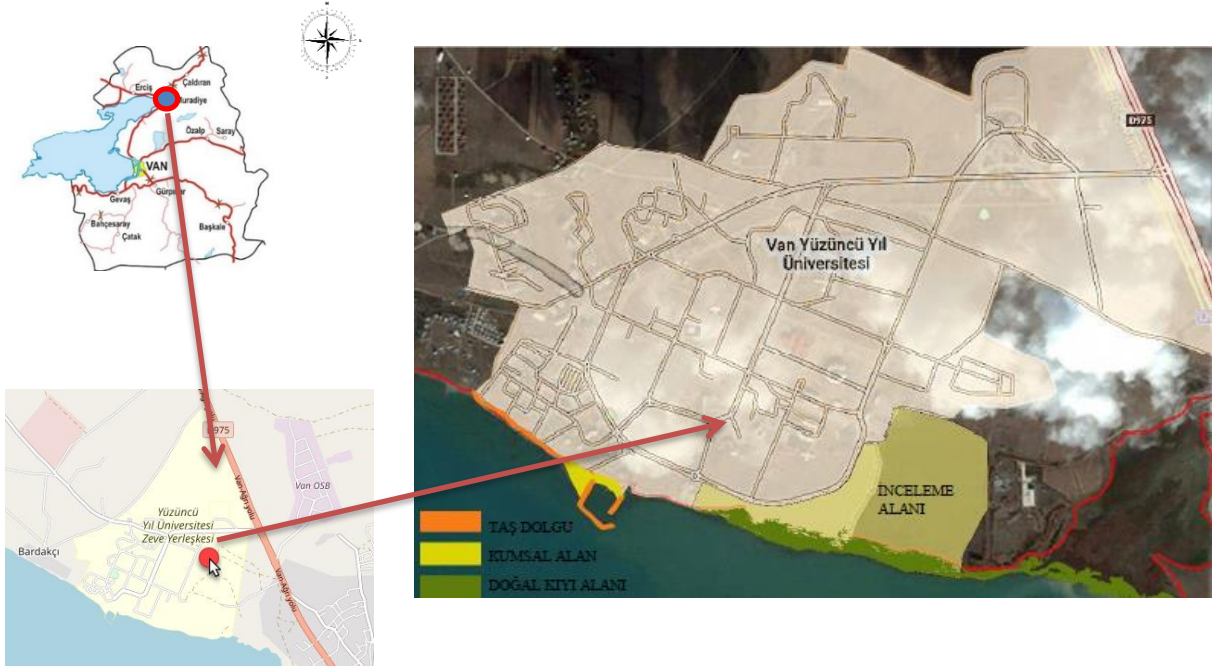
Şekil 2. Van YYÜ Kampüsü kıyı görüntüsü (URL 2, 2020)

Figure 2. Van YYÜ Campus shore view (URL 2, 2020)

1.MATERYAL VE METOT

1.1. Materyal

Çalışmanın ana materyali Tuşba ilçesine bağlı olan Van YYÜ Kampüsü kıyısında seçilen alandan oluşmaktadır (Şekil 3). Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Zeve Kampüsü'nün güneydoğu yönünde kalan ve kampüs kıyısının büyük bölümünü içinde bulunduran inceleme alanı yaklaşık 460 dekar olup, batısında sosyal tesis, doğusunda Maden Tetkik ve Arama Müdürlüğü, geri kalan yönlerde yollarla sınırlıdır. Sahilin büyük kısmını oluşturan yaklaşık 1700 m uzunluğundaki kıyı, çalışma alanının sahilini kapsamaktadır ve büyük ölçüde doğal yapısı ile bırakılmıştır. Alanın kuzey tarafında üniversite personelinin kullanabildiği hobi bahçeleri mevcuttur. Bahçeye yakın mesafelerde kavak (*Populus* sp.), akasya (*Robinia* sp.) ve söğüt (*Salix* sp.) türleri mevcuttur. Geri kalan kısım boş bırakılmıştır. İnceleme alanında kıyıya doğru sazlık ve bataklık kesimler mevcuttur. Sazlıklar ile göl arasında taşlık barındıran bir kum seddi bulunmaktadır. Bu göl, kumsal ve bataklık alanları pek çok kuş türünün beslenme, dinlenme ve göç yeri olarak önem kazanmakta, biyoçeşitliliğin olduğu diğer türlere de ev sahipliği yapmaktadır. Sazlık alanlardaki bitkilerin ise daha çok kamyş (*Phragmites australis*) türleri olduğu görülmektedir. Alanın batı yönünde bulunun sosyal tesisin yanından yaklaşık 100 metre mesafeye kadar olan bölümde 7-8 yıl önce dikilmiş olan sıralı meyve ağaçları, geri kalan bölgede ise dağınık halde yer yer kavak ağaçları görülmektedir.



Şekil 3. Van YYÜ kampüsünde kıyı morfolojisi ve çalışma alanı (Google Earth Pro, 2020)

Figure 3. Shore morphology and study area in Van YYÜ campus (Google Earth Pro, 2020)

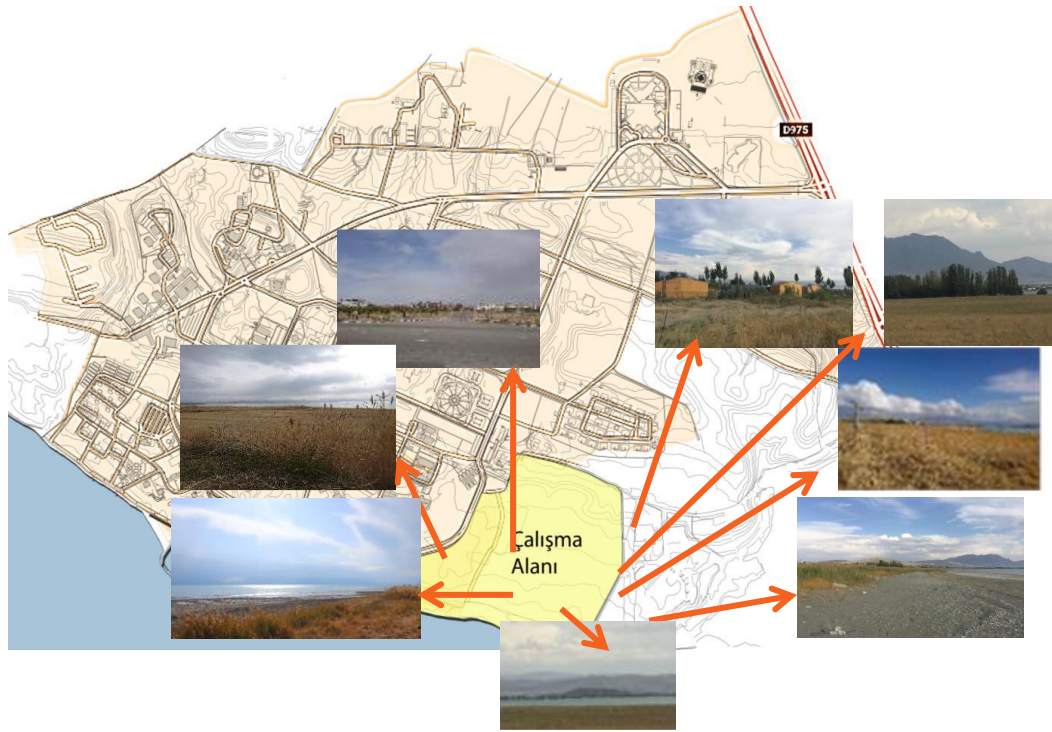
1.2. Metot

Alanla ilgili envanter hazırlamasında önceki çalışmalar ve literatür taraması yapılarak alan hakkında bilgiler elde edilmiştir. Peyzaj planı yapılacak alanda yerinde inceleme ve gözlem yapılmış, fotoğraflar çekilmiş, öğrenciler ve çalışanlarla sözlü görüşmeler yapılmıştır. Öneri peyzaj planının hazırlanmasında çeşitli çizim programlarından yararlanılmıştır. Çalışmada kullanılan yöntem 3 ana aşamadan oluşmaktadır: Birinci aşamada alanın mevcut kullanımını ve ihtiyaç listesinin belirlenmesine yönelik değerlendirmeler, alanın mekânsal, ulaşım ağı, iklim ve bitki örtüsü, kıyı analizi ve jeolojik yapısı ve görsel analizi yapılmıştır (Yılmaz ve Yılmaz, 2000; Bekci, et al., 2013; Açiksöz vd., 2014; Aşur ve Alphan, 2018). İkinci aşamada peyzaj planı projesinin ana kararları belirlenmiştir (Booth 1990). Üçüncü aşamada çalışma alanının verileri dikkate alınarak öneri peyzaj planı geliştirilmiştir.

2. BULGULAR





Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kampüs yerleşkesindeki çalışma alanına yönelik geliştirilen çözüm önerilerinin değerlendirilmesi öneri peyzaj planı gelişmesinin temelini oluşturmuştur. Seçilen bu kıyı alanı kampüste araç yoluna yakın ancak fakültelerden biraz uzak ve kıyıya yakın durumda olduğu için dinlenme olanağı sağlayabilen bir bölge niteliğindedir. Ancak şimdiye kadar hiçbir düzenlemeye tabi tutulmayan bir alan konumundadır. Zaman zaman gezmeye gelen öğrencilerle görüşmeler sonucunda bu bölgeyi gezmek için uygun bulduklarını ancak plansızlık ve çevre düzenleme yetersizliği nedeniyle burayı daha az tercih ettiklerini dile getirmişlerdir. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi öğrencilerine eğitim, öğretim dışında kıyı alanında da daha

kaliteli sosyal ve kültürel olanaklar sunabilmek amacıyla ön görülen peyzaj planı için yerleşke alanında mekânsal bilgileri, ulaşım ağı, kıyı analizi, iklim ve bitki örtüsü, jeolojik yapısı ile görsel analiz ilgili ortaya konulan bilgiler Şekil 4 ve Tablo 1’de kısaca ele alınmıştır. Ayrıca alandaki rüzgar yönü ve gürültü kirliliği tespiti yapılmıştır. Peyzaj planı yapılacak alanda arazi gözlemleri yapılarak farklı bakış noktalarından peyzajın görsel değerleri incelenme yapılarak fotoğraflar çekilmiştir (Şekil 4). Doğal öğelerden sulak alanlar ve sazlık alanların görüntüleri de görsel değerleri olan peyzajlardır (Aşur, 2017). Bu bağlamda alanda bakış noktalarında yer alan etkin manzaralar tespit edilmiştir. Hem doğal (göl kıyısı, dağ ve sazlık alan gibi) hem kültürel (alanın tam karşısındaki tarihi Van Kalesi, kampus alanı içindeki yapısal elemanlar gibi) öğeler içeren manzaralar tespit edildiği için planlamayı da bu peyzajların kullanıcı tarafından görünmesini sağlayacak şekilde yapılması öngörülmüştür.

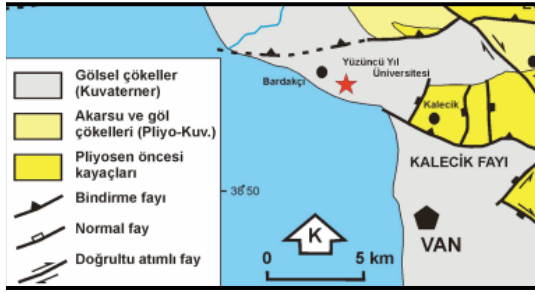


Şekil 4. Çalışma alanının görsel değerleri
Figure 4. Visual values of the work area

Table 1. Examination of Van Yüzüncü Yıl University Zeve Campus Field Analysis
Çizelge 1. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Zeve Yerleşkesi Alan Analizleri İrdelenmesi

Alan Analizleri	
	<h3>Mekansal Bilgiler</h3> <p>Van YYÜ kampüsü, 8500 hektar genişliğinde kampüs alanı ile Van Gölü'nün doğusunda, Van il merkezinin kuzeybatısında yer almaktadır. Van YYÜ Kampüsü yaklaşık 2600 m kıyı uzunluğuna sahiptir. Kampüs alanı, batıda Bardakçı köy yolu, doğuda Maden Tetkik Arama Doğu Anadolu Bölge Müdürlüğü ve Erciş - Van karayolu, güneyde ise Van Gölü ile sınırlanmaktadır.</p>
	<h3>Ulaşım Ağı</h3> <p>Van YYÜ Kampüs alanı Van- Erciş karayolu üzerinde bulunmaktadır. Kampüs kavşağının 4 km kuzeyinden şehir merkezine kadar yaklaşık 15 km'lik karayolu bağlantısı ile ulaşım sağlanmaktadır. Van YYÜ kampüs alanı içinde ise fakülteler ve birimler arasında ana arterlerde araç yolları ve yaya yolları ile ulaşım gerçekleştirilmektedir.</p>
	<h3>Kıy Analizi</h3> <p>Van YYÜ yerleşkesi ve yakın çevresi Van Gölü'nün kıyısında yer almaktadır. Van Gölü'nün seviyesi Pleistosen'deki Würm buzul çağında 70-72 m. kadar yükselmiştir (Atalay, 2005). İnceleme alanının da içinde bulunduğu ve o dönemde göl suları tarafından işgal edilen alanlar alüvyal dolguya maruz kalmıştır. Bu nedenle bu sahanın yapılaşmaya elverişli değildir. Kıyı alanında küçük sulak alanlar ve kumul alan bulunmaktadır.</p>
	<h3>İklim ve Bitki örtüsü</h3> <p>Van Bölgesinde Akdeniz ve Karasal yağış rejimleri arasında geçiş tipi bir yağış rejimi görülür. Van yılın 120 günü açık 200 günü bulutlu ve 45 günü ise kapalı gün özelliği ile Türkiye'nin en fazla güneş alan illerinden biridir. Kampüs alanında kültür bitkileri</p>

bulunmakla beraber, çalışma alanında gölün tuzlu ve sodalı etkisiyle bitki örtüsü sınırlıdır (URL 3, 2020).



Jeolojik yapısı

Yüzüncü Yıl Üniversitesi kampüs alanı

Kuvaterner yaşlı eski gölsel çökeller üzerinde yer almaktadır. Eski göl çökellerinin toplam kalınlığı yaklaşık 150 metredir (Acarlar vd., 1991). Önceki çalışmalara göre, kampüs alanında eski göl çökellerinin yanında eski akarsu çökelleri ile güncel akarsu çökellerine de rastlanılmıştır (Acarlar vd., 1991; Selçuk, 2003; Koçyiğit, 2013; Akın vd., 2015).

2.1. Öneri Peyzaj Plan Kararları

Van YYÜ kıyı bölgesinde seçilen alan için yapılan analizler sonucunda öneri plan kararları aşağıdaki gibi hazırlanmıştır.

- Kıyı şeridinin tümüne (kıyı kenar çizgisinden en az 50 m derinliğe kadar) ekolojik koruma bölgesinin belirlenmesi,
- Kıyı şeridinin batı yönündeki kısmına ahşap yürüyüş ve seyir iskeleler,
- Kıyı şeridinin doğu yönündeki sazlık ve kumsal alanlar kuş gözlemleri, foto-safari, doğa gezileri, dinlenme, seyir gibi çeşitli doğa aktiviteleri; ayrıca ilgili fakülte ve birimlerin de doğal laboratuvar olarak kullanımına imkân sağlayan alanların sağlanması,
- Kıyı şeridinin kuzeyinde, alanın doğusunda bulunan bölgede, doğal bitki örtüsü ile bitkilendirmenin yapılması,
- Doğal malzemelerin kullanıldığı kentsel mobilyaların olduğu rekreasyon alanları,
- Mevcut hobi bahçelerinin alanı kıyı şeridine doğru genişletilmesi,
- Alanın doğusunda, rekreasyon alanının kuzeyinde bulunan alanda Ziraat Fakültesi Tarımsal Uygulama ve Araştırma Alanı,
- Tiyatro ve müzik için alının odak noktasında platform oluşturması (amaç sanat eğitimi gören öğrencilerin çalışmalarını sergileyebilecekleri alanı oluşturmaktır),
- Mevcut yol girişi kullanılarak yaya ve bisiklet yolu, yaya yolu geniş tutularak içerisinde oturma birimleri ile yeşil bantların oluşturması,
- Öğrencilere hitap edecek kapsamlı kafeterya yapılması,
- Kıyı bandını kullanılabilmesi için bisiklet yolu ve öğrencilerin gelir elde edebilmeleri için yaptıkları eskiz, portre, heykel satışlarının gerçekleştirebilecekleri platformların oluşturması
- Sergi için alanına gelecek bireylere otopark alanı yapımı, ön görülmüştür.

2.2. Planlama Önerisi

Alanın mevcut kullanımlarını ve ihtiyaç listesinin belirlenmesine yönelik değerlendirmeler sonucunda Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Zeve Kampüsünde seçilen kıyı alanı ve yakın çevresi için öneri bir peyzaj plan hazırlanmış olup bu öneri peyzaj plan kararları stratejileri 3 başlık altında ele alınmıştır.

2.2.1 Ekolojik Koruma Alanı

Bütün dünyadaki kentleşme, hızlı nüfus artışı, sanayileşme, sürdürülebilir olmayan üretim ve tüketim alışkanlıkları ve doğal kaynakların tahribatı çarpıcı boyuta ulaşmanın önüne geçmek için doğa koruma çalışmaları başlatılmış, alanlar koruma altına alınmıştır. Ülkemizde halen koruma altına alınması gereken pek çok alan vardır (Dünya, 2012). Bu bağlamda kıyı kenar çizgisinin geniş olduğu alçak-basık kıyı tipi, içerisinde bulundurduğu sazlık alan, sürdürülebilirliğine imkan tanıyan mevcut doğal dokusu ile ekolojik koruma alanı olarak düzenlenme koşullarını barındırmaktadır (Şekil 5).



Şekil 5. Çalışma alanında ekolojik koruma sınırı
Figure 5. Ecological protection limit in the work area

Bu koşullar dâhilinde çalışma alanında: Mevcut yaya patika yolları üzerine yapılacak ana yol ile bağlantılı ahşap yürüyüş ve seyir iskeleleri; yaya hareketlerinin oluşturduğu ve mevcut dokunun da tahribatının engellenmesine imkân tanıyan tasarım olarak öngörülmüştür. Alanın batısında kalan ve iskele tasarımının düşünüldüğü bu bölge, aynı zamanda kıyı kenar çizgisinin yola kadar gelebildiği, normal şartlarda sazlıkların yoğunlaştığı, dolayısıyla üzerinde herhangi bir kalıcı müdahaleye iznin olmadığı bir alandır. Kıyının geri kalan sazlık ve kumsal alanlarının ise herhangi bir müdahale olmadan, kampüs kullanıcılarına yönelik kuş gözlem evleri, foto-safari, doğa gezileri, dinlenme, seyir gibi çeşitli doğa aktiviteleri için öngörülmüştür (Şekil 6).

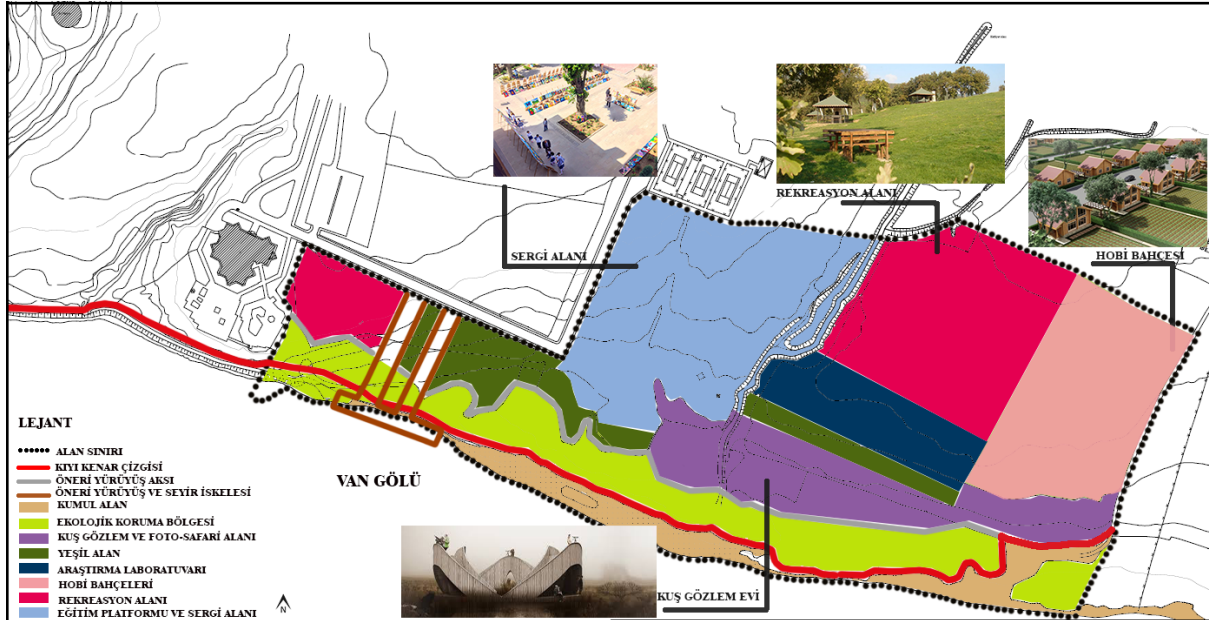
2.2.2. Sosyo-Kültürel Alan/ Rekreasyon Alan

Üniversite yaşantısında sosyal, kültürel etkinlikler için olanak sağlayan rekreasyon alanları hem öğrenciler hem çalışanlar ve aileleri için sosyal etkileşim açısından büyük önem taşımaktadırlar. Bu amaca yönelik çalışma

alanında iklim faktörü göz önünde bulundurularak kapsamlı kafeterya (yarı kapalı, kış bahçeli) dışında, orta kısmında hâlihazırda yer alan, üniversite akademik personeline tahsis edilmiş, 50'şer m²'lik yaklaşık 60 adet hobi bahçeleri aktif olarak kullanılmaktadır. Ekilen organik sebze ve meyvelerden verim alındığı, mesai sonrası yaşam alanı haline gelen, içerisinde doğal yapı malzemeleri kullanılarak yapılmış küçük depo alanlarının da olduğu çevreyle barışık hobi bahçelerinin daha çok kullanıcıya hizmet etmesi amacıyla sayısının artırılması, sınırını bulunduğu mevcut konumundan ekolojik koruma alanına kadar genişletilmesi de planlama dahilindedir. Çalışma alanı içerisinde, kıydan 100 m içeriye kadar olan ekolojik koruma bölgesi arkasında kalan belli bir bölgeyi kapsayan; konumu, işlevi ve doğal yapısı itibariyle kırsal, aktif ve değişken açık hava rekreasyon alanı öngörülmektedir (Şekil 6).

2.2.3. Eğitim Platformu

Üniversite öğrencilerinin derslikler dışında farklı mekanlarda öğrenimlerini geliştirmek ve sergilemek amacıyla açık havada farklı mekanların yaratılmasına planlamada yer verilmiştir. Bu amaçla Güzel Sanatlar Fakültesi, Eğitim Fakültesi, Mimarlık ve Tasarım Fakültesi öğrencilerin çalışmalarını sergileyebilecekleri alan oluşturulması öngörülmüştür. Bununla birlikte doğa bilimleri ile ilgili fakülte ve birimlerin doğal laboratuvar olarak kullanımına imkân sağlayan alanlar ayrılması uygun görülmüştür. Bu platform üniversite öğrencileri dışında kentteki lise, ortaokul ve ilköğretim öğrencilerine de ilgili alanda öğrenimlerini geliştirmelerine yardımcı olacak niteliğinde olacaktır (Şekil 6).



Şekil 6. Öneri peyzaj planı
Figure 6. Proposed landscape plan

SONUÇ

Kıyı alanlarında yapılacak olan rekreasyonel planlama çalışmalarında kıyı kullanıcılarının serbest zaman aktivitelerini geçirebilecekleri alanlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu aktivite mekanları, planlanmadan önce kullanıcıya ilişkin analizlerin yapılması ve planlama aşamasında diğer karar verici birimlerle beraber değerlendirilmesi kıyının kullanıcı isteğine göre de planlanmasına katkı sağlayacaktır. İhtiyaca yönelik aktivite ve mekan önerilerinin getirilmesi, rekreasyonel eğilim ve taleplerin belirlenmesinde önemli bir etki oluşturacaktır (Özdemir Işık ve Demirel, 2014).

Kıyıları, kamuya ayrılmış alanlar olup nu alanlardan kamunun geniş oranda yararlanmasına yönelik düzenlemelerin yapılması, gereksinime cevap verecek belirli tesislerin sağlanması, bunların bakımı, onarımı ve denetimi bütünüyle bir yönetim işidir (Balık, 2017).

Van YYÜ Zeve Kampüsü Türkiye’de kıyısı bulunan sayılı kampüslerden olması nedeniyle önem taşımaktadır. Kıyısı olan bir kampüs alanının doğru bir stratejisiyle planlanması kampüsün, kıyısının ve ekosisteminin sürdürülebilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Bu çalışma, Van YYÜ Zeve Kampüsü kıyı alanında örnek çalışmayla farklı etnik ve sosyal yapıları, kültüre sahip öğrencilerin eğitim süreçleri boyunca ders dışı zamanlarının büyük dilimini geçirdikleri mekânlar planlaması amacıyla yapılmıştır. Ön görülen bu peyzaj planı öğrenciler dışında kampüs alınıdaki eğitimciler, çalışanlar ve aileleri için de sosyal etkileşim açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada mevcut alandaki fiziki, çevresel açıdan mevcut durum analizi yapılmış, kıyı ve alan kullanımlarına ilişkin gözlemlerde bulunulmuş, doğayla doğrudan veya dolaylı ilişki halindeki alanlar araştırılmıştır. Çıkan sonuçlardan elde edilen çözümlenmelerden yola çıkarak açık ve kapalı alan planlamaları, kıyı planlama anlayışına uyumlu, sürdürülebilir bir yaklaşımla öngörülmüştür. Bu bağlamda Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Zeve Kampüsünde seçilen kıyı alanı ve yakın çevresi için; ekolojik koruma alanı, sosyo-kültürel alan/ rekreasyon alanı, eğitim platformunu içerecek şekilde 3 başlık altında öneri peyzaj plan hazırlanmıştır. Böylelikle daha fazla sayıda bireye hizmet eden fakat mevcut doğal alana en az müdahale amacı güden bir planlama anlayışını desteklemek amaçlanmıştır.

KAYNAKÇA

- Acarlar, M., Bilgin, E., Elibol, E., Erkal., T., Gedik, İ., (1991). Van gölü doğu ve kuzeyinin jeolojisi. MTA Genel Müdürlüğü, Arşiv No: 1061, Ankara.
- Açıksöz, S., Cengiz, B., Bekçi, B., Cengiz, C., Cengiz Gökçe, G., (2014). Üniversite Yerleşkelerinde açık ve yeşil alan sisteminin planlanması ve yönetimi: Bartın Üniversitesi Kutlubey-Yazıcılar Yerleşkesi. Kastamonu Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 14(2): 222-236.
- Akın, M. K., Akın, M., Akkaya, İ., Özvan, A., Üner, S., Selçuk, L., & Tapan, M. (2015). Mikrobölgeleme Çalışmasına Altlık Oluşturmak Üzere Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kampüs Zemininin Dinamik Özelliklerinin Belirlenmesi. *Geological Engineering Journal/Jeoloji Mühendisliği Dergisi*, 39(1).

- Aksu, A., Yılmaz, H., (2018). Atatürk Üniversitesi Merkezi açık-yeşil alandaki fiziki değişim memnuniyetinin belirlenmesi. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 8(2): 231-237.
- Aşur F., (2017). Van Kenti Yakın Çevresi Kıyı Alanı Örneğinde Sulak Alanlar ve Görsel Peyzaj Kalite Değerlendirmesi. *Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi*.4(4).506-515.
- Aşur, F., & Alphan, H., (2018). Van Gölü Güney Kıyı alanlarında yerleşim alan kullanım değerlendirme ve görsel analiz yaklaşımları. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 7(4), 223-233.
- Atalay İ., (2005). Genel Fiziki Coğrafya, 6. Baskı, Meta Basım Matbaacılık Hizmetleri, İzmir.
- Altıntaş, V. 2015. Türkiye’de Üniversitelerin Bölgesel ve Yerel Gelişmeye Etkileri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Türkiye.
- Balık, İ., (2017). Ordu’da Kıyı Alanı Kullanımı ve Denizel Ekosisteme Etkileri. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, 10,29/1.
- Bekci, B., Taşkan, G., Bogenç, Ç., (2013). The effect of courtyard designs on young people, Which have been made according to different function alpreferences: Bartın university (Turkey), *Journal of Food, Agriculture& Environment*, Vol. 11(3&4):1804-1813.
- Booth, N., (1990). *Basic Elements of Landscape Architectural Design*, WavelandPress, Inc. Illinois, USA, 315.
- Çetinkaya, G., Uzun, O., (2014). *Peyzaj Planlama*, Birsen Yayınevi, Ankara.
- Çorbacı, Ö. L., Gülez, S., Topay, M. 2005. ZKÜ Merkez Kampüsü Isı Merkezi Yolu ve Çevresi Peyzaj ve Rekreasyon Projesi. *ZKÜ Bartın Orman Fakültesi Dergisi* 7, 24-34.
- Dünya, N., (2012). Doğa Koruma Alanlarından Milli Parklarda Baraj ve Hidroelektrik Santrali Uygulamalarının İncelenmesi: Munzur Vadisi Milli Parkı Örneği. İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Erçevik, B., Önal, F., (2011). Üniversite kampüs sistemlerinde sosyal mekan kullanımları. *Megaron*, 6(3): 151-161.
- Erkman, U., (1990). Büyüme ve Gelişme Açısından Üniversite Kampüslerinde Planlama ve Tasarım Sorunları, İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi.
- Karavaş, B., Muhacir, E. S. A., Sarı, D., & Yaman, Y. K. (2016). Artvin Çoruh Üniversitesi Seyitler Yerleşkesi Peyzaj Tasarımı. *İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi*, 6(13).
- Koçyiğit, A., (2013). New field and seismic data about the intraplate strike-slip deformation in Van region, East Anatolian Plateau, Turkey. *Journal of Asian Earth Sciences*, 62, 586-605.
- Ortaçesme, V. (2007). Avrupa Peyzaj Sözleşmesi bağlamında peyzaj planlama. *Avrupa Peyzaj Sözleşmesinin Uygulanması Yolunda Türkiye Sempozyumu*, Ankara, 86-93.

- Özdemir Işık, B., Demirel, Ö., (2014). Kıyı Kullanıcıların Kıyı Alanı Rekreasyon Planlama Kararları Üzerindeki Etkisi: Trabzon Kıyı Bandı Örneği. İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi. 4(10): 1-11.
- Selçuk, L. (2003). Yüzüncü Yıl Üniversitesi Zeve Kampüsü yerleşim alanının mühendislik jeolojisi. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Jeoloji Mühendisliği Anabilim Dalı, Van, Yüksek Lisans Tezi, 150 s (yayımlanmamış).
- URL 1, (2020). Boğaziçi Üniversitesi Sürdürülebilir Yeşil Kampüs Uygulamaları Komisyonu. <https://yesilkampus.boun.edu.tr/tr/content/bilimsel-arastirma>
TR/Content/Genel/Yonetim/Kurul_ve_Komisyonlar/Surdurulebilir_Yesil_Kampus_Uygulamaları_Komisyonu, Erişim: 03.02.2020.
- URL 2, (2020). <http://wikimapia.org/8518174/tr/Van-Y%C3%BCz%C3%BCnc%C3%BC-Y%C4%B1l-%C3%9Cniversitesi-Zeve-Yerle%C5%9>, Erişim Tarihi: 25,02, 2020.
- URL 3,(2020). <http://van.kutuphane.gov.tr/TR-183896/cografi-yapisi.html#:~:text=Van%20ilinde%20kara%20iklimi%20h%C3%BCk%C3%BCm,0%C2%B0C%20alt%C4%B1nda%20ge%C3%A7er>. Erişim: 08.10.2020.
- Yılmaz, H., Yılmaz, S., (2000). Peyzaj Mimarlığında Tasarım Süreci ve Proje Örnekleri, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Ders Yayınları, No:218, Sayfa:106, Erzurum
- Yılmaz, M., (2014). Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Çevresindeki Arazi Kullanımına Eleştirel Bir Bakış..Ankara Üniversitesi TUCAUM VIII. Coğrafya Sempozyumu, 255-261.
- Yılmaz, T., Zırhhoğlu, B., Olgun, R., (2013). Üniversite Yerleşke Alanlarında Su Kullanımlarının İncelenmesi: Akdeniz Üniversitesi Örneği. İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi 7,13-21.
- Yuca, N., (2019). Atatürk Üniversitesi Merkez Yerleşkesinin Dış Mekan Fiziki Dokusunun Öğrenci Kullanıcı Memnuniyetinin Belirlenmesi. Atatürk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.