

SPMJ

Strategic Public Management Journal

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Issue No: 2, November 2015 - ISSN 2149-9543

SPMJ

Strategic Public Management Journal is a biannual peer-reviewed academic journal

Online ISSN: 2149-9543

Editor: Assoc. Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Co-Editor: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Asst. Editor & Administrative Director: Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD:

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, Public Governance Institute, BE)

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

Prof. Dr. Constantin Marius Profiroiu (Bucharest University, 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, UK)

Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

EDITORIAL BOARD/SCIENTIFIC COMMITTEE:

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 - Public Administration Institute for Turkey and Middle East)

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. Zehreddin Aslan (İstanbul University)

Prof. Dr. Mustafa Demirci (Erciyes University)

Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)

Assoc. Prof. Dr. Hacı Kurt (Mersin University)

Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)

Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)

Assoc. Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)

Assoc. Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)

Assoc. Prof. Dr. Sadık Ünay (Balıkesir University)
Assoc. Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet University)
Assoc. Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik University)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (Mehmet Akif Ersoy University)
Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)
Asst. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)
Asst. Prof. Dr. Sezai Öztıp (Mehmet Akif Ersoy University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)
Asst. Prof. Dr. Kadir Peker (Kırklareli University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocabaş (Ahi Evran University)
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)



Mailing address: Marmara University, Strategic Public Management Journal, Anadoluhisarı Yerleşkesi, Cuma Yolu No:1, 34820, Beykoz, İstanbul, Turkey

Telephone: +90 216 308 99 19 (3 line); Fax: +90 216 308 99 32

E-mail: spmj@marmara.edu.tr

Web: <http://spmj.stkam.marmara.edu.tr/>

The opinions expressed in the texts published are the author's own and do not necessarily express the views of SPMJ editors. The authors assume all responsibility for the ideas expressed in the materials published.

Presentation

SPMJ 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 Review 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 is an open access journal.

Thank you in support of this issue and publication sent to all researchers for their contribution.

Editorial Board

Issue No: 2, November 2015, ISSN 2149-9543

Contents/İçindekiler

Writer and Topics/Yazar ve Konular

Pages/Sayfalar

Oktay UYGUN, Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler **1-27**

Benedikt SPEER • Kathrin WINKLER , Impact Orientation In Austria **28-40**

Sezai ÖZTOP, Periodical Comparison of Strategic Plans: Antalya Metropolitan Municipality Case **41-55**

Elif GENÇ • Ramazan ŞENGÜL, A Review On The Relationship Between Strategic Management And Performance: The Role Of Internal And External Contexts **56-71**

Hande Tek TURAN, 5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye’de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi Ve Katılımcı Yaklaşım **72-87**

Haydar KARAASLAN, Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler **88-107**

Ayşe ŞENTÜRK, 5018 Sayılı Kanun İle Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Uygulamaları **108-113**

Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler

Oktay UYGUN¹

Özet

Ülkemizde kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını değiştirmeye yönelik reform çabalarının tarihi 1960'lara kadar geriye gidilerek izlenebilir. Bu tür çabalar, son yıllara kadar, genellikle mevzuatta ve uygulamada önemli bir değişikliğe yol açmadı. 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ise, merkeziyetçiliği azaltacak köklü değişiklikler içeren girişimlerdi. Bu düzenlemelerin getirdiği bazı önemli değişiklikler anayasaya aykırı görülerek iptal edildi, diğer bazıları ise uygulamada beklenen sonucu vermedi. Bugün gelinen noktada, yaklaşık 50 yıllık reform çabalarının merkeziyetçiliği azaltarak yerel yönetimleri etkili, verimli, katılımcı, saydam ve özerk iktidar merkezlerine dönüştürdüğü söylenemez. Reform girişimlerinin başarılı olamamasının çeşitli nedenleri vardır. Bunlardan biri, kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını pekiştiren anayasal ilkelerdir. Bu ilkelerde bir değişikliğe gitmeden yasal düzenlemelerle köklü bir reform yapmak mümkün gözüküyor. Bu makalede, yerel yönetimlere ilişkin reform çabaları anayasal ilkeler bakımından değerlendirilecektir.

Anahtar Sözcükler: Ademi Merkeziyetçilik, İdarenin Bütünlüğü İlkesi, İdari Vesayet, Merkeziyetçilik, Yerel Yönetimler

¹ Prof. Dr., Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, Türkiye, oktayuygun@yahoo.com

Constitutional Principles for Local Government Reform

Abstract

The retrospective evaluation of decentralization in highly centralized Turkish Public Administration has begun since 1960s. Decentralization attempts have generally been too weak to make any significant changes in legal rules and practice. The legislation carried out in the 2000s has the capacity to reduce centralization with some radical changes. However, some significant rules in this legislation were declared unconstitutional and annulled by the Constitutional Court, while the others did not give the expected results in practice. At this point, the approximately 50 years of reform efforts cannot be construed as successful attempts to convert local governments into efficient, participatory, transparent and autonomous centres of power by reducing centralization. There have been several reasons for the failure of reform initiatives; one of these is the constitutional principles consolidating the centralized structure of public administration. It seems that making a radical reform by legal arrangements without amending these principles is not possible. This article will evaluate reform efforts relating to local governments with regard to constitutional principles.

Key Words: Administrativetutelage, Centralization, Decentralization, Integral Unity of the Administration, Local Government.

Giriş

Türkiye demokrasiyle yönetilen ülkeler arasında en merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerden biridir. Bu katı merkeziyetçilik çağdaş kamu yönetimine hakim olması gereken *yönetimde etkililik, rasyonellik, saydamlık ve denetlenebilirlik* ilkelerini olumsuz yönde etkilediği gibi, insan hakları ve demokrasi alanında uluslararası standartların takip edilmesini de güçleştirmektedir. Çoğu kimse, merkeziyetçi yönetim tarzını Osmanlı modernleşmesinin ve Cumhuriyetin kuruluş sürecinin zorunlu bir sonucu olarak görür: Bu sürecin gerektirdiği radikal reformlar tüm kamusal yetkilerin merkezde toplanmasını gerekli kılmıştır.

Osmanlı-Türk siyasal gelişmeleri dikkate alındığında, ülkemizde merkezîyetçi zihniyeti besleyen ve yeniden üreten bir siyasal kültürün hâkim olduğu kolayca görülebilir. Bu merkezîyetçi kültür Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşme sürecinde *ittihatçılık* olarak kapsamlı ve sistemli bir politikaya dönüşmüş, Cumhuriyet yönetimi de ittihatçılığın bazı uygulamalarını devralmıştır. Merkezîyetçi zihniyetin kültürel kodlarımızda saklı olduğunu ve siyaseti büyük ölçüde biçimlendirdiğini siyasal partilerimize bakarak görebiliriz. Ülkemizde, iktidardaki ya da muhalefetteki partiler zaman zaman adem-i merkezîyetçi görüşler açıklasa da, gerçekte büyük-küçük bütün partilerin hedefi ülkeyi bir bütün olarak merkezden yönetmektir. Kemalist, liberal, muhafazakâr, İslamcı, sağ ya da sol, kendini siyasal yelpazenin neresinde konumlandırırsa konumlandırсын, bütün partiler ülke sorunlarının iktidarı ele geçirip yetkileri merkezde toplamakla çözüleceği konusunda hemfikir görünüyorlar. Merkezîyetçi siyasal kültürü paylaşmayan siyasal parti ya da siyasal akımlar birer istisna oluşturacak kadar az ve cılız hareketlerdir. Şimdi, bu merkezîyetçi siyasal kültürün anayasalarımızı nasıl şekillendirdiğine bakalım.

I - Kamu Yönetimine İlişkin Anayasal İlkeler

Kamu yönetimi, anayasamızın "idare" kenar başlığıyla 123-137. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Sözü edilen bölümde, kamu yönetimine ilişkin çeşitli temel ilkeler ve kurallar yer alıyor. Bunlardan merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini ilgilendiren ilkeler şunlardır: 1) İdarenin bütünlüğü ilkesi. 2) Merkezden yönetim ilkesi. 3) Yerinden yönetim ilkesi. 4) İdari vesayet ilkesi. Metinde kavram olarak açıkça yer almamakla birlikte, yerel yönetimlere ilişkin hükümlerin iki ilkeyi daha vurguladığını görüyoruz. Bunlar; 1) Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi. 2) Yerel yönetimlerin demokrasi esaslarına göre kurulması ilkesidir. Bu ilkeleri sağlıklı biçimde yorumlayabilmek ve bir yerel yönetim reformu açısından değerlendirebilmek için tarihsel gelişimi de göz önünde bulundurmak gerekir. O nedenle, öncelikle kamu yönetimine ilişkin temel ilkelerin eski anayasalarımızda nasıl düzenlendiğine bakacağız.

1) Eski Anayasalarımızda Kamu Yönetimine İlişkin Temel İlkeler

Türkiye’de kamu yönetiminin temel ilkeleri ve örgütlenme biçimi, büyük ölçüde Fransız kamu yönetimi örnek alınarak belirlenmiştir. Tanzimat Dönemi’nden (1839-1876) itibaren yoğunlaşan Fransız etkisi, devletin merkez ve taşra örgütlenmesi ile yerel yönetimlerin kuruluşunu büyük ölçüde etkilemiştir. İlk anayasamız olan 1876 tarihli *Kanuni Esasi* yürürlüğe girdiğinde kamu yönetiminin genel görünümü şöyledir: Taşra örgütlenmesinde *eyalet* sistemi terk edilerek *vilayet* düzenine geçilmiştir. Merkezi yönetime bağlı en büyük birim olan vilayetin alt birimleri liva (sancak), kaza, nahiye ve köylerdir. Yerinden yönetim birimlerinin çekirdeğini oluşturan birimler ise vilayet idare meclisi, belediye, nahiye, mahalle ve köy (muhtarlık) yönetimleridir. Başlangıçta merkezi yönetimin atadığı yöneticilerin görev yaptığı bu birimlerde zamanla seçimle gelen üyeler ve yöneticiler öne çıkacak; kurumların özerklikleri güçlenecek ve tüzel kişilik kazanacaklardır.

Yerinden yönetim birimlerinden *köy ve mahalle*, Osmanlı Devleti’ndeki en eski topluluklar olması nedeniyle, ilk örgütlenme burada ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın ilk yarısına kadar, mahalleleri padişah beratı ile atanan ve kadıyı temsil eden imamlar yönetirdi. Zamanla imamların yerine muhtarlar atanmaya başlandı. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile Muhtar ve İhtiyar Meclisi, üyeleri seçimle belirlenen organlara dönüştü. Dönemin hukukçuları, köy muhtarlığını tüzel kişiliği bulunan bir yönetim birimi olarak görmüştür. 1871 Nizamnamesi ile *Nahiye*(bucak),özerkliği güçlendirilen bir yerinden yönetim birimine dönüştürülmüştür. Nahiye müdürü yöre halkı içinden vali tarafından önerilerek İçişleri Bakanlığınca atanmaktaydı. Nahiye meclisleri ise yöre halkının seçtiği temsilcilerden oluşuyordu. Nahiye yönetimi ne Osmanlı ne de Cumhuriyet dönemlerinde yaygınlık kazanamamış, masrafları ve kırtasiyeciliği arttırdığı kabul edilmiştir. 1864 ve 1871 Nizamnameleri, vilayette, valinin yanında çeşitli müdürlerden ve il halkının temsilcilerinden oluşan Vilayet İdari Meclisi kurmuştur. Bu meclis livalardan gelen temsilcilerle yılda bir kez *Vilayet Umumi Meclisi* olarak toplanırdı. Günümüzdeki İl Genel Meclisi’nin kökeni bu kurumdur. İlk *belediye* örgütlenmesi ise 1854’te İstanbul’da gerçekleşti. Belediye başkanı merkezi yönetime bağlı bir memurdu. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile belediye örgütleri taşrada da kurulmaya başlandı. Osmanlı Parlamentosu’nun çıkardığı 1877 tarihli Belediye Kanunu uyarınca, belediye meclisleri yöre halkı tarafından seçilecek, belediye başkanı da meclis

üyeleri arasından hükümetçe atanacaktı. Söz konusu kanunla tüzel kişilik de kazanan belediyelerin özerkliği 1910 ve 1913 tarihli kanunlarla geri alınacaktır (Ortaylı, 2007: 427-443).

Örnek aldığımız Fransız kamu yönetimi, 20. yüzyılın ilk yarısına kadar oldukça merkezîdir. Yetkilerin büyük çoğunluğu merkezi yönetimde toplandığı gibi, merkezin yerinden yönetim birimleri üzerinde katı bir vesayet uygulaması vardır. Osmanlı-Türk kamu yönetimi de aynı özellikleri gösterir. Fransa'da İkinci Dünya Savaşı'nın ardından başlayan merkezîliği azaltma çabaları, özellikle 1980'lerden sonra güçlenecek ve anayasanın birinci maddesine devletin *yerinden yönetim* ilkesine göre örgütleneceği esasının yazılmasıyla sonuçlanacaktır. Türkiye, Fransa'nın merkezîlikten uzaklaşma çabalarına uzun süre ilgisiz kalmış, 2004 ve 2005 yıllarında bu konuda bazı çekingen adımlar atmaya başlamıştır. Ardı ardına mecliste kabul edilen dört kanundan kamu yönetiminde köklü bir değişim öngören Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Cumhurbaşkanı'nın meclise geri göndermesi üzerine yürürlüğe girememiş², İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi kanunları ise, bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için önemli bir değişiklik sağlayamamıştır.

Anayasa Mahkemesi, sözü edilen bu dört kanundan birinin anayasaya aykırılığı iddiasını değerlendirdiği kararında, 1924 Anayasası'ndan itibaren tüm anayasalarımızın merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde katı bir denetim uygulamasını zorunlu kılan düzenlemelere sahip olduğunu belirtmiştir.³Eski anayasalarımızda kamu yönetimine ilişkin temel ilkelerin incelenmesi, hem Mahkeme'nin bu yargısını test etme, hem de ülkemizde merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini tarihsel perspektiften görme imkanını sağlayacaktır.

²Bu kanuna yönelik çeşitli kurumların ve yazarların eleştirilerinin toplandığı bir çalışma için bkz: *Kamu Yönetimi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2003

³5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırılığının incelendiği karar için bkz: Anayasa Mahkemesi, E: 2008/27, K: 2010/29, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 - 27619

1876 Anayasası

1864 Vilayet Nizamnamesi ile *eyalet* sisteminin terkedilip Fransız örneğine benzer biçimde *vilayet* (il) sistemine geçilmesi üzerine, vilayet halkının yönetime katılımını sağlayan meclisler oluşturuldu. 1913 yılında çıkartılan bir kanunla günümüzdeki il yönetiminin temeli atılmıştır: İl hem bir merkezi yönetim birimi, hem de bir yerel yönetim birimi olarak kabul edildi. Yukarıda ifade edildiği gibi, bu süreçte diğer yerinden yönetim birimleri olan belediye, mahalle, köy ve nahiye (bucak) yönetimleri de oluşturulmuş veya özerklikleri pekiştirilmiştir. 1876 tarihli Kanuni Esasi, vilayetlerin idaresinin *yetki genişliği* (tevsii mezuniyet) ve *görev ayrımı* (tefriki vezayif) ilkelerine göre düzenleneceğini belirtmektedir (m.108). Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinden ne anlaşılması gerektiği o yıllarda olduğu gibi günümüzde de tartışmalıdır. Kavramlara yüklenen anlam zaman içinde değişiklik de göstermiştir (Güler,2000:14-19). Yaygın görüş, yetki genişliğinin merkezi yönetimin taşradaki birimleri için, görev ayrımının ise yerel yönetimler için geçerli olduğudur. Bu bağlamda, yetki genişliği merkezi yönetimin sorumluluklarının bir kısmını taşradaki vali ve kaymakam gibi yöneticilerini yetkilendirerek yerine getirmesini, görev ayrımı ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin üstlendikleri kamusal sorumluluklar arasındaki ayrımı ifade eder.

1921 Anayasası

1921 Anayasası sadece 21 maddeden oluşan kısa bir metindir. 10. maddesinde yönetsel yapının taşra örgütünün vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu belirtilir. Bu anayasa, bir önceki anayasada düzenlenen *yetki genişliği* ve *görev ayrımı* kavramlarına yer vermemiştir. Bu durum, kuşkusuz, söz konusu ilkelerin ret edildiği veya anayasal düzenlemeye değer görülmediği anlamına gelmiyor. Çünkü 1921 Anayasası eski anayasayı yani 1876 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmamıştır. Eski anayasanın yalnızca yenisiyle çelişen hükümleri yürürlükten kalkmış, diğer hükümler ise varlığını sürdürmektedir.⁴Bu durumda, *yetki genişliği* ve *görev ayrımı* ilkelerinin 1921 Anayasası döneminde de geçerliliklerini korudukları kabul edilmelidir. 1921 Anayasası metin olarak kısa olmasının yanı sıra, ömrü de kısadır; üç yıl sonra 1924 Anayasası ile yürürlükten kaldırılacaktır.

⁴Tarık Zafer Tunaya'ya göre, bu durum, muhtemelen dünya anayasa hukuku tarihinde iki anayasalı devletin tek örneğidir. Bkz: Tunaya, 2008: 104

1921 Anayasası'nın vilayeti düzenleyen 11. maddesi, kamusal sorumlulukları ikiye bölerek bir kısmını merkezi yönetime, diğer kısmını da vilayet yerel yönetimine bırakır. Vilayet, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetimdir. Anayasanın tek tek sayarak vilayeti yetkilendirdiği alanlarda konuların düzenlenmesi ve icrası vilayet meclislerine (şura) bırakılmıştır. Vilayet halkı tarafından seçilen şura, kendi içinden bir başkan (reis) ve yürütme kurulu (idare heyeti) da seçecektir. Vilayetleri oluşturan ilçeler (kazalar) tüzel kişiliği olmayan idari ve inzibati birimlerdir. İlçeleri oluşturan bucaklar (nahiyeler) ise iller gibi tüzel kişiliğe sahip, meclisleri ve yürütme kurulları olan özerk birimlerdir.

Görüldüğü üzere, 1921 Anayasası, 1876 Anayasasının *görev ayrımı* ilkesini somutlaştırmış ve anayasal güvenceye bağlamıştır. Bu ayrıma göre merkezi yönetimin yetkileri şunlardır: 1) İç ve dış siyaset. 2) Din işleri. 3) Adalet hizmetleri. 4) Askeri işler. 5) Uluslararası iktisadi ilişkiler. 6) Birden çok vilayeti ilgilendiren işler. Özerk vilayet yönetimleri ise çerçevesi Büyük Millet Meclisinin çıkaracağı kanunlarla belirlenecek şu konularda yetkilidir: 1) Vakıf işleri. 2) Medreseler. 3) Eğitim. 4) Sağlık. 5) İktisat. 6) Ziraat. 7) İmar işleri. 8) Sosyal yardımlar.

1921 Anayasası'nda, devletin örgütlenmesinde hem merkezden, hem de yerinden yönetim ilkeleri dikkate alınmış, yerel yönetimlerin özerkliği güçlü biçimde anayasada vurgulanmıştır. Yalnızca anayasa metnine bakarak şunu söylemek yanlış olmayacaktır: Anayasa *yerinden yönetim* ilkesine ağırlık vermiş, bir başka deyişle ademi merkezîyetçiliği esas almıştır. Ancak anayasanın öngördüğü il ve bucak meclisleri (şuraları) hiçbir zaman toplanamadığı için söz konusu anayasal hükümler uygulanamamıştır. 1921 Anayasası yaklaşık üç yıl yürürlükte kalmış ve 1924'te yerini yenisine bırakmıştır. Bu kısa süre içinde de Kurtuluş Savaşı'nın yürütülmesi ve ulusal egemenlik ilkesine dayanan yeni bir devletin kurulması gibi olağanüstü olaylar gerçekleştiğinden, anayasanın yerel yönetimler için getirdiği çok önemli hükümler hayata geçirilememiştir.

1924 Anayasası

1924 Anayasası 1921 Anayasası'nın ademi merkezîyetçi modelinden tümüyle ayrılmış, merkezîyetçiliği esas almıştır. Artık il yerel yönetiminin yetkileri anayasada sayılmamakta, il ve bucak meclislerinden söz edilmemektedir. 1920'li yıllar, Türkiye'nin

ulusal egemenlik ilkesine dayanan laik bir devlet olarak köklü reformlarla yapılandırıldığı bir dönemdir. Reformların devlet eliyle “yukarıdan” gerçekleştirilmesi merkezileşmeyi kaçınılmaz kılmıştır. O nedenle, Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetimlere bırakılan sorumluluk alanları merkezde toplanmış, yerel yönetimler üzerinde de katı bir vesayet politikası yürütülmüştür. İller, şehirler, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğunu belirten anayasa, 91. maddesinde “illerin işleri *yetki genişliği ve görev ayrımı* esaslarına göre idare olunur” hükmünü getirir. Böylece, ilk kez 1876 Anayasası ile benimsenen söz konusu iki ilke yeni anayasaya da aynı kavramlarla geçirilmiş olur. Ancak “görev ayrımı” ilkesi, artık 1921 Anayasası’ndaki anlamına sahip değildir.

1961 ve 1982 Anayasaları

1961 Anayasası kamu yönetiminin temelini oluşturan ilkeleri iki yeni kavramla tanıtır: *Merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesi* (md. 112). Aynı ilkeler 1982 Anayasası’nda da tekrar edilecektir (m.123).Zıt anlamlara sahip bu iki kavram, eski anayasadaki *yetki genişliği ve görev ayrımı* kavramlarının karşılığı gibi durmaktadır. Ancak metinde illerin idaresi için “yeki genişliği” kavramı kullanılırken, “görev ayrımı” kavramına yer verilmemiştir. Bu durum, yeni anayasanın “görev ayrımı” ilkesini kabul etmediği şeklinde yorumlanamaz. 1876 ve 1924 Anayasalarında “vilayet” ile ilgili hüküm hem merkezi yönetimin taşra örgütüne, hem de bir yerinden yönetim birimine ilişkindir. Vilayetin bu ikili yapısı nedeniyle, söz konusu hüküm içinde *yetki genişliği ve görev ayrımı* ilkeleri birlikte sayılmıştır. Oysa 1961 ve 1982 Anayasalarında önce merkezi yönetim (115. ve 126. maddeler), ardından yerel yönetimler (116. ve 127. maddeler) ayrı maddeler halinde düzenlenmiştir. Böyle olunca, illerin yetki genişliğine göre yönetileceği esas yalnızca ildeki merkezi yönetim birimi olan valilik için getirilmiş bir hüküm olmaktadır. İl düzeyindeki yerinden yönetim birimi olan il özel idaresinin dayanacağı esas “yerinden yönetim ilkesi” olarak belirtilmiştir (1982 Anayasası, m.127/2).⁵

⁵Birgün Ayman Güler’in zıt yöndeki yorumu için bkz:Güler,2003: 181-220;Güler,2000: 14-19

1961 ve 1982 Anayasalarında merkeziyetçiliğin asıl dayanağı, aşağıda ele alınacağı üzere, “idari vesayet” ile “idarenin bütünlüğü” ilkeleri, daha doğrusu, bunların katı bir merkeziyetçi anlayışla yorumlanmış olmasıdır. Yine de, ilkeler düzeyinde bakıldığında, 1961 ve 1982 Anayasaları eski anayasalara göre daha merkeziyetçi bir yaklaşıma sahiptir.⁶ 2000’li yıllarda bu konuda yasal düzenlemelerle köklü reformlar yapılmak istendiğinde, 1982 Anayasası’nda kamu yönetimini düzenleyen temel ilkelere aykırılık tespit edilerek ilgili yasa hükümleri iptal edilecektir. Söz konusu yasal düzenlemelerin aceleyle hazırlanmış, iç tutarlılığı olmayan ve çelişkilerle dolu metinler olması ayrıca tartışılması gereken bir konudur. Burada konunun bu yönü üzerinde durmayıp, yalnızca yerel yönetim reformu için anayasal ilkelere ne tür değişiklikler gerektiğini tartışacağız.

2) Yönetimin Bütünlüğü, Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkeleri

Anayasamızın 123. maddesinde, “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmüyle belirtilen *yönetimin bütünlüğü ilkesi*, tüm idari yapının tek bir merkeze bağlı olacağı anlamına gelmiyor. Günümüzde bütün devletler, yerel düzeyde ortaya çıkan bazı topluluklara tüzel kişilik kazandırarak kendi idari yapılarını oluşturmasına imkan tanımaktadır. Bu anlamda, devlet tüzel kişiliği altında bir merkezi yönetimin yanı sıra, çeşitli düzeylerde örgütlenen yerel yönetimler de söz konusudur. Anayasamıza göre yerel yönetimler “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Köy yönetimi en eski ve geleneksel yönetim birimidir. İl özel idaresi ve belediyeler ise Tanzimat Dönemi’nden itibaren hızlanan modernleşme sürecinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur (Gözübüyük, 2006:114; Tan, 2014:146).

Kamu yönetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak ikili yapıya sahip olması, 1961 ve 1982 Anayasalarında ayrı bir anayasal ilke olarak belirtilmiştir: *İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır* (1961 AY,

⁶Kuşkusuz, uygulama farklı olmuştur. 1924 Anayasası’nın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi “görev ayrımı” kavramıyla ifade etmesi, dönemiz koşulları nedeniyle yerel yönetimlerin özerkliğine güçlü bir katkı yapmamıştır. 1961 Anayasası ile başlayan dönemde ise, bir yandan katı merkeziyetçi politikaların sürdürülmesi ihtiyacının azalması, diğer yandan yerinden yönetim ile demokratik hukuk devleti ilkelerinin anayasal güvence altına alınması ve yargı bağımsızlığının biraz daha güçlenmesi sayesinde, yerel yönetimler gelişme imkanı bulacaktır.

md.112/1; 1982 AY, md.123/2).Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve bunun taşradaki birimleri tarafından yürütülmesi demektir. Bu ilke tek başına geçerli olduğunda, devlet ülkedeki tek kamu tüzel kişisi olur. Bu denli katı bir merkezîyetçilik, günümüzde hiçbir ülkede görülüyor. Bazı kamu hizmetleri merkez yönetiminin dışında yer alan, ayrı tüzel kişilikleri bulunan özerk yerel yönetimlerce gerçekleştirilir. Bu bağlamda, birbirinin karşıtı gibi duran merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, uygulamada birbirinin tamamlayıcısı olarak işlev görür.

Bu noktada şu soru sorulabilir: Anayasa merkezi yönetim dışında yerinden yönetim kuruluşlarına da yer verdiğine göre, yönetimin (idarenin) bütünlüğü ilkesi nasıl gerçekleştirilecektir? Merkezi yönetimin merkez ve taşra birimlerinin yanı sıra, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan yerel yönetimlerle, TRT, Sosyal Güvenlik Kurumu ve üniversiteler gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sayısı ve çeşitliliği düşünüldüğünde, idarenin bütünlüğü ilkesinin örgütsel bir bütünlük olarak düşünülemeyeceği açıktır. Nitekim, anayasamızda yersel veya hizmetsel yerinden yönetim kuruluşlarının adları, kuruluş esasları ve çoğu kez organlarına ilişkin esaslar açıkça belirtilmiştir. Bu durumda idarenin bütünlüğü ilkesi, bütün idari birimlerin aynı örgütsel yapı içinde olmasıyla değil, bazı ortak esaslara tabi olmasıyla sağlanabilir. Anayasa, idarenin kuruluş ve görevlerinin yasayla düzenleneceğini ve kamu tüzel kişiliğinin yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiyle kurulacağını belirterek yasa koyucuya bu imkanı vermiştir. Yasa koyucu, tüm idari birimlerin uyacağı bazı genel kurallar belirleyebilir, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortak bazı standartlar koyabilir (Gözübüyük, 2006: 42; Tan, 2014: 96-98).

3) İdari Vesayet İlkesi

Anayasamız devlet tüzel kişiliği dışında yerel yönetimlere ve bazı kamu kurumlarına tüzel kişilik tanımakla birlikte, bu farklılığın doğurabileceği sakıncaları dikkate alarak *idari vesayet* ilkesini getirmiştir. Bu ilke uyarınca, merkezi yönetim yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini kamu yararı açısından denetlemektedir. Anayasanın 127. maddesi söz konusu ilkeyi şöyle düzenlemiştir: “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli

ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine izin verme, bunları onama, iptal etme veya bazı durumlarda ilgili idarenin yerine geçip karar alma şeklinde kullanılabilir.⁷Bu yetki, uzun yıllar yerel yönetimlerin özerkliğini anlamsız kılacak derecede yaygın ve etkili biçimde kullanıldı. Öyle ki, söz konusu yetkinin kullanım biçimi nedeniyle, ülkemizdeki yerel yönetimler yurttaşın yönetime katılmasına imkân sağlayan demokratik ve özerk birimler olmaktan çıkıp, adeta merkezi yönetime hizmet eden teknik-idari birimlere dönüşmüştür.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini daraltarak yalnızca *hukuka uygunluk* denetimine dönüştüren girişimler, 2004 ve 2005 yıllarında çıkartılan kanunlarla sağlandı. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu yerel yönetimlerin kararlarının vali ve kaymakamlar tarafından iptali, onanması, değiştirilmesi gibi yetkiler kaldırıldı. İlgili kanunlarda, idari vesayeti somutlaştıran bu tür yetkilerin yerine, vali ve kaymakamlara yalnızca hukuka aykırı olduğunu düşündükleri kararları yargı organı önüne götürme yetkisi tanındı. Bu değişiklikler, anayasada açıkça tanınan *idari vesayet* yetkisinin göz ardı edilerek, onun yerine *hukuka uygunluk* denetiminin kabul edilmesi anlamına geliyordu.

Söz konusu kanunlar anayasaya aykırılık itirazıyla Anayasa Mahkemesi önüne getirildiğinde, mahkeme vali ve kaymakamların denetiminin yalnızca hukuka aykırılığın giderilmesi için yargı organına başvurma yetkisiyle sınırlandırmasını anayasaya aykırı gördü. Çünkü Mahkemeye göre, anayasanın 127. maddesinde sözü geçen *idari vesayet ilkesi*, mülki amire yerel yönetimlerin kararları üzerinde yalnızca hukuka uygunluk denetimi değil, yerindelik denetimi yapma görevi de yüklemektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bu yetkiyi kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır.⁸Oysa sözü edilen üç kanunda vali ve kaymakamlara tanınan denetim yetkisi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir *vesayet* yetkisini içermemektedir.

⁷İlkenin kapsamı ve uygulanışı hakkında bkz: Tan, 2014: 99-102

⁸Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 – 27619; E: 2005/32, K: 2007/3, KT: 18.01.2007, RG: 29.12.2007 – 26741; E: 2008/27, K: 2010/29, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 - 27619

Mahkemenin gerekçesinden, iptal kararının *idarenin bütünlüğü* ilkesinin yanı sıra *üniter devlet* ilkesiyle de ilişkilendirilerek verildiğini görüyoruz:

“İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç; hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.”⁹

Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihadı karşısında, yerel yönetimler üzerindeki denetimi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırmak için anayasanın 127. maddesindeki “idari vesayet” ilkesinin kaldırılması gerektiği sonucu çıkıyor. Bu hüküm kaldırıldığında, idarenin bütünlüğü ilkesi hukuksal denetimle uyumlu olacak biçimde yeniden yorumlanabilir. Anayasa Mahkemesi'nin kararında idari vesayet varlığı üniter devlet ilkesiyle de bağlantılı görülmüştü. Üniter devlet ilkesi, dünyadaki örneklerinden de anlaşılacağı gibi, idari vesayet ilkesini zorunlu kılmaz. Esasen, gelişmiş demokratik üniter devletlerde idari vesayet yetkisi, bizdeki uygulama biçimiyle pek ender görülen bir durumdur.

4) Yarışan İlkeler: Demokrasi, Özerklik, İdari Vesayet, İdarenin Bütünlüğü

Anayasamızın “idare” başlığı altında düzenlediği yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden biri, karar organlarının seçimle işbaşına gelen özerk ve demokratik kuruluşlar olmasıdır. Anayasa metninde “demokrasi ilkesi” ve “özerklik ilkesi” terim olarak geçmemekle birlikte, yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyiş biçimlerine ilişkin tüm hükümler demokrasi ve özerklik ilkesi dikkate alınarak oluşturulmuştur. İdari vesayet yetkisinin vali ve kaymakamlara tanıdığı yerel yönetimlerin kararlarını iptal ve değiştirme gibi yetkilerin yaygın kullanımı bu ilkeleri zedeleyecektir. O nedenle, Anayasa Mahkemesi, yukarıda sözü edilen üç kanunun anayasaya aykırılığını denetlerken, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet ilkelerini demokrasi ve özerklik ilkeleriyle birlikte değerlendirmeli ve her dört ilkeye de optimum geçerlilik sağlayacak bir yaklaşım tarzı

⁹Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 – 27619

geliştirmeliydi. Böyle yapıldığında, söz konusu yasal düzenlemeler anayasaya aykırı görülmeyebilirdi.¹⁰

Diğer ülkelerin deneyimleri dikkate alındığında, yerel yönetimlerin özerkliği ile ülkedeki demokratik rejimin niteliği arasında yakın bir bağlantı olduğu görülmektedir. Demokratik ülkelerde yerel yönetimler, yöre halkının kendi kendini yönetmesine imkân veren katılımcı ve özerk kamusal birimler olarak tasarlanmıştır. Yerel düzeyde demokratik karar alma mekanizmalarını tesis edememiş bir ülkenin, ulusal düzeyde istikrarlı bir demokrasiyi kurabilmesi zordur. Bu nedenle, yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin güvence altına alınması yalnızca kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi bakımından değil, aynı zamanda ülkemizde yerleştirmeye çalıştığımız demokratik rejimin güçlenmesi ve yerel kültürlerin korunması bakımından da son derece önemlidir.

Yerel yönetimlerin demokrasi bakımından taşıdığı önem, Türkiye'nin de imzaladığı *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'nda güçlü biçimde vurgulanmıştır. Şart'ta kamusal hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi (subsidiarity) ilkesi yer almış ve kamu hizmetleri ile ilgili karar alma süreçlerine yöre halkının etkin katılımının gerekliliği vurgulanmıştır (m.4/3). Kamu hizmetlerinin, gerçek yetkilerle donatılmış, özerkliği bulunan yerel yönetimlerce sunulmasının demokrasiyi güçlendireceği belirtilmiştir (Uygun,2012: 9).

II - Yerel Yönetim Reformu ve Anayasal İlkeler

Kamu yönetimi reformunun gerektirdiği değişikliklerin çoğu yasal düzenleme konusudur. Bununla birlikte, anayasanın bazı hükümlerinde değişikliğe gidilmesi de gereklidir. Yukarıda da gördüğümüz gibi, yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendiren düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından idarenin bütünlüğü ilkesi ile idari vesayet ilkelerine aykırı görülmüştür. Bu nedenle, ilk değişiklik kamu yönetiminin hangi ilkeye göre örgütleneceği konusunda yapılmalıdır. Bu konuda farklı seçenekler vardır.

¹⁰Anayasa Mahkemesi'nin kararına katılmayan dört üyenin karşı oy gerekçesinde bu durum "özerklik" ilkesi üzerinden dile getirilmiştir: Bkz: Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 - 27619

Yürürlükteki anayasamız kamu yönetiminin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütleneceğini belirtiyor. Kamu yönetimi reformu için birinci seçenek, bu ilkelerden merkezden yönetim esasını anayasadan çıkartmak ve kamu yönetiminin yalnızca *yerinden yönetim* esasına göre örgütleneceğini belirtmektir. Merkeziyetçi bir üniter devlet geleneğine sahip olan Fransızlar böyle yapmıştır. İkinci seçenek, anayasadaki merkezden ve yerinden yönetim esaslarını koruyarak, merkeziyetçiliği azaltmak üzere idari vesayet yetkisini kaldırmak ve idarenin bütünlüğü ilkesini yeniden yorumlamaktır. Şimdi her iki modele daha yakından bakalım.

1) Yerinden Yönetim İlkesi ve Fransız Modeli

1980'li yıllara kadar Fransız kamu yönetimi, Türkiye'nin kamu yönetimi modeliyle hem ilkeler, hem de kurumlar düzeyinde büyük benzerlik gösterir. Bunun nedeni, yukarıda değindiğimiz gibi, Türkiye'nin modernleşme sürecinde devlet örgütlenmesi bakımından Fransa'nın örnek alınmasıdır. En büyük benzerlik, iki ülkede de kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısıdır. Ancak bu benzerlik, Fransız kamu yönetiminde 1980'lerden sonra hızlanan reform girişimleriyle giderek azalacaktır. Fransızlar 2003 yılında, anayasalarının birinci maddesine "Fransa'nın idari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır" ilkesini koyarak merkeziyetçilikten uzaklaşma çabalarını anayasal düzeyde ifade etmişlerdir.

Fransa'da yerel yönetimler üç kademelidir: Bölge yönetimi, il yönetimi ve belediyeler. İl yönetimi, biçimsel yönden bizdeki il özel idaresinin benzeridir. Belediye yönetimi de yine biçimsel yönden bizdeki belediye ile karşılaştırılabilir. Fransa'da bütün köy ve kasabalar, nüfuslarına bakılmaksızın belediye olarak örgütlenmiştir. O nedenle, ayrı bir *köy muhtarlığı* benzeri yapılanma yoktur. Bu benzerliklerin tamamen biçimsel olduğu, yetkiler ve işlevler bakımından 1980'lerden sonra önemli farklılıklar olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Fransa'nın en büyük yerinden yönetim birimi olan bölge yönetimi ise Türkiye'de bulunmamaktadır.

Fransa'da Bölge Yönetimleri

Fransa'da bölge yönetiminin kurulması ile ilgili girişimler İkinci Dünya Savaşı'nın ertesine kadar uzanır. Bölge, 1950 ve 1960'lı yıllarda bizdeki kalkınma ajanslarına benzeyen, merkezi yönetime bağlı idari ve ekonomik alanlarda sınırlı yetkileri olan birimlerdi. Tüzel kişiliklerini 1972'de kazan bölgelerde asıl büyük değişim 1983'te gerçekleşti: Merkezi yönetime bağlı birimler olmaktan çıkıp, tıpkı il yerel yönetimi ve belediyeler gibi özerk yerinden yönetim birimlerine dönüştüler. 1986'da yapılan bölge seçimlerinin ardından, bölge yerinden yönetimi giderek Fransa'nın en etkili yönetim birimi haline geldi (Nalbant, 2012: 267-280).

Fransa'da bölge yönetiminin karar organı, doğrudan ve genel oyla bölge halkı tarafından seçilen Bölge Meclisi'dir. Yürütme organı, Bölge Meclisi'nin kendi içinden seçtiği Başkan'dır. 1980'li yıllarda başlayan ve halen süregelen kamu yönetimi reformunda, merkezi yönetimden yerinden yönetim birimlerine en kapsamlı yetki ve görev aktarımı bölge yönetimine yapılmıştır. Günümüzde bölgeler, iller ve belediyeler arasında yalnızca eşgüdümü sağlayan ve planlamayı yapan birimler değildir. Bunun çok daha ötesine geçerek ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan bölgesel kalkınmanın motoru durumuna gelmişlerdir (Karaer, 1990: 57-58). Kuşkusuz, Fransız bölge yönetimleri, sahip oldukları bütün kapasiteye rağmen İtalya ve İspanya özerk bölge yönetimlerinden farklıdır. Aşağıda göreceğimiz üzere, İtalya ve İspanya'da bölge yönetimleri belirli konularda yasama yetkisi kullanır, Fransız bölgeleri ise ulusal yasalar çerçevesinde yönetsel (idari) yetkiler kullanır.

Bölge yönetimi Fransız kamu yönetimini Türkiye'ninkinden farklılaştıran önemli bir unsur olmakla birlikte, asıl farklılık başka bir noktadadır. Fransız yasaları, İspanya ve İtalya'dan farklı olarak kamusal yetki ve sorumlulukların pek çoğunu yerinden yönetim birimlerine değil merkeze bırakmıştır. Bu anlamda Türkiye'dekine benzer bir merkezîyetçilik söz konusudur. Bununla birlikte, yavaş ilerleyen bir reform süreci içinde, merkezi yönetim, üstlendiği sorumlulukları taşrada kendi örgütü ve kendi personeli ile uygulamak yerine bölge, il, ilçe ve belde düzeyindeki yerinden yönetim birimlerine aktarmak eğilimindedir. Zaten 2003 değişikliğiyle anayasa (md.72), kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirileceği esasını koymuştur. Asayiş hizmetlerinden seçmen kayıtlarının tutulmasına, vergi toplanmasından eğitime kadar pek çok konuda yasaları yerinden yönetim birimleri

uygular. Türkiye’de buna benzer alanlarda yasaları uygulama yetkisi, il ve ilçe düzeyine örgütlenen merkezi yönetimin personeline bırakılmıştır.¹¹

Fransız modelinde hedef, anayasal düzeyde ifade edildiği gibi, devletin yönetsel yapısını tümüyle yerinden yönetim birimlerinden oluşturmaktır. Ancak merkez bu birimler üzerinde vali ve kaymakamlar aracılığıyla denetim görevini sürdürür. Denetim kural olarak yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimidir. Yani Fransa’da vali ve kaymakamlar, kural olarak, yerinden yönetim birimlerinin kararları üzerinde bizdeki idari vesayetın içeriğini oluşturan onama, iptal veya değiştirme gibi yetkiler kullanmaz. Bazı istisnalar vardır: Örneğin, ulusal çıkarları veya kamu düzenini korumak bakımından bir zorunluluk doğduğunda, vali, yerel yönetime bağlı olan polise emir verebilir. Ayrıca, yerinden yönetim biriminin memurları merkezi yönetime ait bir görevi gerçekleştirirken vali ve kaymakamları hiyerarşik üstü gibi kabul eder; onların talimatlarıyla hareket eder.¹²

Türkiye’nin yönetsel yapısını Fransa’da olduğu gibi *yerinden yönetim* esasına dayandıracak bir öneri, 2012 yılında TESEV’in raporunda savunulmuştur (Uygun, 2012). Raporda, Fransa’da olduğu gibi bölge düzeyinde bir yerinden yönetim birimi kurulması; Fransa’dan farklı olarak köy ve mahalle yönetimlerinin (muhtarlıklar) güçlendirilerek korunması önerilmektedir. Süreç içinde, bir kaç istisna dışında, devletin taşra örgütlenmesinin bölge, il, belediye ve muhtarlık biçiminde tümüyle yerinden yönetim

¹¹Ülkemizde merkezin il ve ilçedeki temsilcisi olan vali ve kaymakamlar geniş bir bürokrasiyle çalışır. Emniyet müdürlüğü, jandarma komutanlığı, milli eğitim müdürlüğü, defterdarlık, bayındırlık ve iskan müdürlüğü, sağlık müdürlüğü, tarım ve köy işleri müdürlüğü, kültür müdürlüğü, turizm müdürlüğü vb. müdürlükler çok sayıda devlet memuru istihdam eder. Bu müdürlüklerin başındaki *il ve ilçe müdürleri* (idare şube başkanları) merkezi yönetimin taşradaki en yüksek görevlileri olup vali ve kaymakamların yönetimi altındadırlar. Fransa’da ise, bir kaç istisna dışında bölge, il ve ilçe düzeyinde merkezi bürokrasi yani il ve ilçe müdürlükleri biçiminde örgütlenen idari yapılanma söz konusu değildir.

¹²Bkz: Akçakaya, 2003: 163-165. Fransa’da, eskiden merkezi yönetime bağlı taşra örgütleriyle gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yerinden yönetim birimlerine aktarılması kolay olmamıştır. Bu sürecin halen tamamlandığı da söylenemez. Özellikle, valilik ve kaymakamlıklara bağlı devlet memurlarının bölge, il ve belediye yönetimleri bünyesine aktarılması ciddi sıkıntılar yaratmıştır. Bu ülkede yerinden yönetim birimlerinin çalışanları maaş, sosyal güvenlik ve kariyer imkanları bakımından devlet memurlarına göre çok daha dezavantajlı olduğundan, il ve ilçe müdürlüklerinin belediye ve diğer birimlere aktarılması hoş karşılanmamıştır. Aktarma işi ancak mevcut statüler korunarak gerçekleştirilmiş, yeni işe başlayanlar için de bazı avantajlar sağlanmıştır. Türkiye’de böyle bir reform süreci başlatıldığında, il ve ilçelerdeki devlet memurları ile belediye ve il özel idaresi çalışanlarının özlük haklarının ve kariyer imkanlarının farklılaşması sorunlar yaratabilir. Ülkemizde il özel idaresi ve belediye memurları kural olarak devlet memurları kanununa tabidir. Ancak bu birimlerde çalışanların büyük çoğunluğu, geçici veya sürekli işçi statüsüyle çalışan ve “kamu görevlisi” sıfatını haiz olmayan personelden oluşuyor.

birimlerine dayandırılması öngörülmekte ve bu amaçla anayasanın üçüncü maddesine *yerinden yönetim ilkesi* konmaktadır.¹³

2) Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkelerine Dayalı Karma Model

Fransız modeli bir yerinden yönetim anlayışının ülkemizde pek taraftar bulduğu söylenemez. Bugüne dek bütün hükümetler asayiş, eğitim, tapu ve nüfus işleri, din hizmetleri gibi pek çok konuda uygulama yetkisinin yerinden yönetim birimlerine bırakılmayacağını, bu işlerin merkezi yönetimin taşra örgütleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğini kabul etmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, belirtilen konularda düzenleme yapma yani yasama yetkisinin merkezi yönetimden alınıp yerinden yönetim birimlerine (örneğin bölge meclisine) aktarılması değildir. Fransa'da da bu konularda ulusal meclis yasal düzenlemeyi yapar ama yasaların yürütülmesi işini kural olarak yerinden yönetim birimleri gerçekleştirir. Ülkemizde bu konulardaki hizmetlerin ancak merkezi yönetime bağlı birimlerce sağlıklı ve güvenli biçimde yürütülebileceği konusunda siyasal yelpazenin farklı kesimlerinde bulunanlar arasında (gerekçeleri değişik olsa da) uzlaşma vardır. Bu konularda yerinden yönetim birimlerini yetkilendirmenin ülke bütünlüğüne, laikliğe, kalkınma çabalarına veya idealize edilen toplum modeline (dindar toplum, laik toplum) büyük zararlar verebileceği düşünülmektedir. Bu tür kaygılar aşılmadan bir kamu yönetimi reformunu hayata geçirmek ve yerel yönetimleri güçlendirmek kolay değildir.

Merkeziyetçiliğin azaltılmasına ve yönetsel yapının tümüyle yerinden yönetim ilkesine göre yapılandırılmasına duyulan derin kuşkular nedeniyle, kamu yönetimi reformunun aşamalı bir süreçle gerçekleştirilmesi yoluna da gidilebilir. Öncelikle, kaygıların nispeten az olduğu konularda merkezi yönetimden yerinden yönetim birimlerine görev aktarımı yapılabilir. Örneğin, askeri hastaneler ve üniversite hastaneleri dışındaki tüm sağlık birimlerinin idaresi bölge, il ve belediye yönetimlerine

¹³TESEV'in, yeni bir anayasa yapılması durumunda anayasanın ilk üç maddesi için önerisi şu şekildedir:

"MADDE 1-Türkiye devleti bir cumhuriyettir. MADDE 2-Yurttaşların ortak varlığı olan Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına dayanan, çoğulcu, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. MADDE 3-Türkiye Cumhuriyeti bir bütündür. Örgütlenmesi yerinden yönetim esasına dayanır." Bkz:Uygun,2012:

bırakılabilir. Merkezi yönetimin uzman kuruluşlarının desteğiyle bu sağlık birimlerinin yeniden yapılandırılması; vali ve kaymakamların farklı yerinden yönetim birimlerine bağlı sağlık kuruluşları arasındaki işbirliği ve eşgüdümü kolaylaştıracak girişimlerde bulunması ve bunların faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu denetlemesiyle de etkin ve verimli çalışmaları sağlanabilir. Bu tür çabalarla uygulamadan başarı elde edildiğinde, başka konularda da görev aktarımları yapılabilir. Yirmi-otuz yıllık bir süreç içinde, merkezi yönetimin pek çok alanda yönetsel görevlerini bu şekilde yerinden yönetim birimlerine aktarması mümkündür. Böyle kademeli ve zamana yayılan bir süreç benimsendiğinde, başlangıçta kamu yönetimine ilişkin temel anayasal ilkeyi “yerinden yönetim” olarak belirlemek gerçekçi olmaz. Bu durumda, şimdiki anayasamızda olduğu gibi kamu yönetiminin *merkezden ve yerinden yönetim* esaslarına dayandığı ilkesi korunur ama kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirileceği ilkesi de anayasal hüküm haline getirilir. Süreç iyi işler, kaygılar giderilir ve reformlar başarılı olursa, uzun vadede, Fransız Anayasası’nda 2003 yılında yapılan değişikliğin bir benzeri bizde de yapılabilir; yönetsel örgütlenmenin yerinden yönetim esasına dayanacağı ilkesi anayasaya konulabilir.

III - Siyasal Yerinden Yönetim

Yukarıda sözünü edilen yerinden yönetim ilkesi, yönetsel (idari) yerinden yönetimdir. Bu ilkenin *siyasal yerinden yönetim* olarak adlandırabileceğimiz farklı bir türü de vardır. Siyasal yerinden yönetimde, ülke düzeyindeki en büyük yerinden yönetim birimine yasa çıkarma yetkisi de tanınmaktadır. Örneğin, federal devletlerde federe yönetimler (eyaletler), bölgesel devletlerde de özerk bölge yönetimleri anayasanın güvence altına aldığı konularda yasama ve yürütme yetkisini birlikte kullanırlar. Yukarıda önerilen Fransa benzeri bir yerinden yönetim modelini siyasal yerinden yönetim modelinden ayırt etmek için bu ikinci modeli daha yakından incelemeliyiz.

Federal Devlet

Federal devlet, Türkiye ve Fransa gibi üniter devletlerden farklı olarak, iki ayrı yönetim alanından oluşur. Bu iki yönetim alanında, yetkilerini doğrudan halktan alan çok sayıda iktidar merkezi vardır. Birinci yönetim alanı ulusal ölçekte kurulmuştur. Burada, "genel yönetim", "ulusal yönetim" veya "merkezi yönetim" olarak da adlandırılan *federal yönetim* faaliyette bulunur. Federal yönetimin yetki alanı, ülkenin tamamını ve yurttaşların bütününe kapsar. İkinci yönetim alanı, ulusaltı ölçekte örgütlenmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren yönetimler, "eyalet yönetimleri", "bölgesel yönetimler" gibi adlarla anılan *federe yönetimler*dir. Federe yönetimlerin yetki alanı, yurttaşların belirli bir kısmı ve/veya ülkenin belirli bölgeleri ile sınırlıdır. Federal devlette yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirecek organlar her iki alanda da ayrı ayrı kurulmuştur. Bu bağlamda, federasyonlarda ülkenin tek anayasası, tek parlamentosu ve tek hükümeti yoktur. Bir federal devlet olan Amerika Birleşik Devletleri'nde 51 anayasa, 51 parlamento ve 51 hükümet vardır. Diğer federal ülkelerde de, devlet organları ve anayasalar, federal ve federe yönetimlerinin sayısı kadardır. Buna karşılık, Türkiye ve Fransa gibi üniter devletlerin, kural olarak tek anayasası, tek parlamentosu ve tek hükümeti vardır. Ulusal ölçekte kurulan federal yönetim ve ulusaltı ölçekte kurulan federe yönetimler, kendi yetki alanlarına giren konular bakımından nihai karar verme yetkisine sahiptirler. Bu özellik, genellikle *iktidarın bölünmesi ilkesi* olarak adlandırılır.¹⁴

İktidarın iki yönetim alanı arasında (ulusal-ulusaltı düzeylerde) bölünmesi, tek başına federal devlet sisteminin ayırt edici özelliği değildir. Bu özellik ikinci bir özellikle tamamlandığında ortaya federal sistem çıkar. Bu ikinci özellik *katılım ilkesi* olarak adlandırılır. Katılım ile kastedilen, federal devletin eyaletlerinin (federe birimlerin) ulusal karar alma sürecine etkili biçimde katılmasıdır. Katılım ilkesi, federalizmi iktidarın bölündüğü diğer sistemlerden ayırır. Siyasal iktidarın birden çok iktidar merkezi arasında bölünmesi, daha farklı bir anlamda da olsa, feodalizmde, korporatist rejimlerde, imparatorluklarda ve özerk yönetimlerin söz konusu olduğu üniter devletlerde de görülebilir. Fakat bu sistemler, güçlü özerklik tanıdıkları alt birimlerine ya hiç ya da gerçek anlamda genel (ulusal) politikanın belirlenmesine katılma imkânı tanımazlar. Oysa federal devletteki federe yönetimler (eyaletler), genellikle ikinci meclisler (senatolar) aracılığıyla ulusal yasaların yapılmasına ve anayasanın

¹⁴Federal devlet sistemi hakkında bkz:Uygun,2007.

değiştirilmesine etkili biçimde katılırlar. Amerikan örneğinde eyaletler ayrıca, Senato aracılığıyla, federal yürütme organının (başkanın) dış politikaya ilişkin kararları ile yüksek kamu görevlilerinin atanması işlemlerine onay verir (Uygun, 2007: 72).

Bölgeli Devlet

Günümüzde bazı üniter devletlerde etnik, dilsel, dinsel veya tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin, değişik ölçülerde özerklikten yararlandıkları görülüyor. Bölge yönetimlerinin yetkilerinin anayasal güvenceye bağlandığı bu ülkelerin siyasal yapısı üniter modelden önemli ölçüde farklılaştığı için, genellikle *bölgeli devlet* olarak adlandırılmaktadırlar. Bölgeli devletin üniter ve federal devletten farkı nedir? Hangi gereksinimlere cevap vermek için ortaya çıkmıştır? İstikrarlı ve kalıcı bir model midir, yoksa bir süre sonra başka bir modele dönüşme eğiliminde midir? Tüm bu sorulara cevap bulmak için, İtalya ve İspanya'daki bölgesel yönetim örneklerini incelemek yararlı olacaktır.

İtalya

İtalya, özerk bölgesel yönetimlere tanınan yetkilerin büyük ölçüde anayasal güvenceye kavuşturulduğu ülkelerden biridir. 1947 tarihli İtalyan Anayasası'nda, özerk bölgelerin adları, mali özerklikleri, yasama ve yürütme organları belirtilmiştir (m.114-133). Anayasada sayılan 20 özerk bölgeden, önce yalnızca 5'inde, 1970 yılından itibaren ise tümünde özerk yönetimler kurulmuş ve faaliyete başlamıştır (Duchacek, 1986: 75; Desideri, 1995: 65-87; Nalbant, 2012: 290).

Ekim 2001 tarihinde değiştirilen İtalya Anayasası'na göre, "*yasama yetkisi Anayasaya uygun olarak, Avrupa Birliği hukuku ve uluslararası yükümlülüklerden kaynaklanan sınırlar içinde devlet ve bölgeler tarafından kullanılır.*" Anayasa merkezi yönetimin yetkileri ile ortak yetki alanına giren konuları ayrıntılı olarak saymış, diğer tüm konular üzerinde bölgelerin münhasır yasama yetkisi bulunduğunu belirtmiştir (m.117/1-4). 2001 değişikliği uyarınca, dış ilişkiler, ulusal savunma, Avrupa Birliği ile ilgili kararlar, medeni hukuk ve ceza hukuku, adaletin sağlanması, vatandaşlık hakları ve sosyal hakların korunması ile çevreye ilişkin bazı konular dışında, tüm kamusal yetkiler bölge yönetimlerine bırakılmıştır (Benedikter, 2014: 123-126).

İspanya

Bölgesel birimlere tanınan özerkliğin anayasal güvenceye bağlandığı diğer bir devlet İspanya'dır. Bu ülkede, Franco'nun ölümünden kısa bir süre sonra yürürlüğe giren 1978 anayasası ile bölgesel birimlere değişik derecelerde özerklik tanınması esası kabul edilmiştir. Bugün İspanya'da, ülkenin bütün yüzeyini kapsayan 17 özerk yönetim kurulmuştur. Özerk yönetimler, tarihsel, kültürel, dilsel veya ekonomik özellikleri ortak olan coğrafi bölgelerde oluşturulmuştur. İspanya'da her özerk yönetimin bir parlamentosu vardır. Parlamento üyeleri genel oyla, bölge halkı tarafından doğrudan seçilir. Parlamento, kendi içinden bir başkan seçer ve özerk yönetimin hükümetini belirler. Özerk yönetimler, anayasada sayılan konularla sınırlı olarak, özerklik statülerinde belirtilen alanlarda *yasama yetkisi* kullanır. Ulusal parlamentonun özerkliklerini kısıtlayan işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler. Özerk yönetimler ulusal parlamentonun ikinci kanadına (senato) temsilci göndermekle birlikte, senato üyelerinin çoğunluğu il esasına göre seçilir (Benedikter, 2014: 147-170; Guibernau, 1995: 239-254; Moreno, 1997: 65-84; Keleş, 1994: 68).

İspanya'da bölgesel devlet uygulamasının ilginç bir yönü, özerk yönetimlerin halkına "*milliyetler*" (ulusal topluluklar) adının verilmiş olmasıdır. Bu terim, anayasanın yapım sürecindeki kutuplaşmayı sona erdiren bir formül olarak benimsenmiştir. Merkezîyetçi ve muhafazakar ittifak, bölge halklarını etnik grup olarak görüp anayasada yalnızca "bölge" olarak tanımlanmasını isterken, Milliyetçi Bask Partisi (PNV), Baskların "millet" olarak kabul edilmesi gerektiğinde ısrarcı oldu. Uzun müzakereler sonunda kabul edilen metinde, Basklar ve Katalanlar dahil tüm toplulukların İspanyol milletinin ayrılmaz parçası olduğuna vurgu yapıldı, adlandırma sorunu da "milliyet" sözcüğü ile çözüme bağlandı. İspanyol Anayasası'nın söz konusu uzlaşmayı yansıtan 2. maddesi şöyledir: "*Anayasa İspanyol milletinin vazgeçilmez birliği, bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatanı temeline dayanır ve onu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve aralarındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır*" (Özçer, 2006: 108, 138). Buna karşılık, Fransa'da bölgelerin insan unsurunun Fransız halkından ayrı bir "halk" olarak nitelendirilmesi anayasaya aykırı görülmüştür.¹⁵

¹⁵Fransız Anayasa Konseyi'nin 1991 tarihli kararı için bkz: Oktay, 1995: 57-58

Bölgeli Devlet ve Federal Devletin Karşılaştırılması

Üniter bir devletin geleneksel yerel birimler olan il veya belediyelerden daha geniş bölgelere ayrılması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk yönetimler kurulması, bazı yazarları, bölgeli devletin federalizm anlamına gelip gelmeyeceğini tartışmaya yöneltmiştir. Acaba bölgeli devlet, üniter devletten federal devlete geçiş sürecinde bir ara durak mıdır? Bu konuda, özellikle, bazı federal düzenlemelerden yararlanan İtalya ve İspanya örnekleri dikkat çekicidir. Bununla birlikte, federal devlet ile bölgeli devlet arasında çok önemli farkların bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Federal devlet sisteminde, yetki paylaşımına ilişkin kurallar anayasa ile belirlenir ve yönetimlerden biri tarafından tek yanlı olarak değiştirilemez. Buna karşılık, üniter devlette özerk yönetimlerin yetkileri, genellikle yasa ile düzenlenir. İtalya ve İspanya'da olduğu gibi, anayasal güvence söz konusu olsa bile, merkezi yönetim tek yanlı bir işleme yetki paylaşımına ilişkin anayasa hükümlerini değiştirebilir. İtalyan ulusal parlamentosunun her iki kanadının, anayasa değişikliğine ilişkin bir düzenlemeyi, en az üç ay arayla iki kez görüşüp kabul etmesi yeterlidir. Karar salt çoğunlukla alınır. Bu şekilde kabul edilen değişiklik, yayınlandığı tarihten itibaren üç ay içinde, belirli koşullar altında referanduma sunulabilir. Ancak anayasa değişikliği parlamentonun her iki kanadında ikinci oylamada 2/3 çoğunlukla kabul edilmişse referanduma başvurulamaz.¹⁶ Görüldüğü gibi, anayasa değişikliğini özerk yönetimlerin onaylamaları koşulu aranmamıştır. Özerk bölgelerin bu süreçte tek etkisi, parlamentodan çıkan yasayı referanduma götürebilmeleridir. Parlamentodan 2/3'ün altında bir çoğunlukla geçen anayasa değişikliğine ilişkin yasa için parlamento üyelerinin 1/5'i, beş yüz bin seçmen veya beş bölge meclisi referandum sürecini başlatabilir.¹⁷

¹⁶İtalyan Anayasası, m.138

¹⁷Burada, özerk yönetimlerin yetkilerinin güvencesi bakımından önemli olan, ulusal parlamentonun anayasa değişikliğini hangi çoğunlukla kabul edeceği değildir. 2/3 veya 3/4 gibi nitelikli çoğunluklar aransa bile, anayasayı değiştirecek olan merkezi yönetimdir. Bu nokta, özerk bölgelere ayrılmış üniter devleti federal devletten ayıran temel bir özelliktir. Federal devlette, yetki paylaşımına ilişkin kuralları yönetimlerden biri tek başına değiştiremez. Anayasa değişikliği, hem federal hem de federe yönetimlerin onayı ile gerçekleşir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde anayasa değişikliği için hazırlanan metnin hem Kongre'de 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi, hem de eyalet parlamentolarının 3/4'ü tarafından onaylanması koşulu aranır. Kongre'deki 2/3 çoğunluğun yalnızca Amerikan Halkını temsil eden Temsilciler Meclisi'nde değil, aynı zamanda eyalet halklarını temsil eden Senato'da da arandığını belirtelim.

Federal devlet sistemindeki eyalet yönetimleri ile İtalya ve İspanya gibi bölgesel devlet sistemlerinin bölgesel yönetimlerinin Fransız bölge yönetimlerinden farklılığı açık biçimde ortaya çıkmıştır. Hukuki açıdan bakıldığında en büyük farklılık, Fransız bölgelerinin İtalya ve İspanya bölgelerinden farklı olarak yasama yetkilerinin bulunmamasıdır. Ayrıca Fransız bölgeleri etnik, kültürel, dilsel veya dinsel öğelerle beslenen bir özerkleşme sürecinin ürünü olmayıp, daha çok uygun bir ölçekte ekonomik gelişmenin eşgüdümünü sağlamak amacıyla kurulmuştur.¹⁸

IV -Yerel Yönetim Reformu için Önerilen Diğer Anayasal İlkeler

Yerel yönetimleri güçlendirerek onları halkın yönetime katılım imkanlarını arttıran verimli, şeffaf, etkin ve özerk kurumlara dönüştürmek için yukarıda önerilenlerin dışında başka ilkelerin de dikkate alınması gerekir. Bu bağlamda, yürürlükteki anayasamızda bulunmayan veya açıkça ifade edilmeyen şu esasların da anayasada düzenlenmesi yararlı olacaktır.

1) Halka En Yakın Yönetim Biriminin Yetkilendirilmesi İlkesi

Yönetim birimlerinin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde, kamu hizmetlerini en etkin biçimde sunabilecek halka en yakın yönetim biriminin yetkilendirilmesi esası anayasal bir ilke olarak benimsenmelidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (m.4/3) da belirtilen bu ilke, yasal düzenlemelerle aşama aşama gerçekleştirilecek bir yönetim reformu için yol gösterici olacaktır. Madde Önerisi: *“Yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları, ulusal nitelikli görevler merkezi yönetime ait olmak üzere, kamu hizmetlerini en etkin biçimde sunabilecek halka en yakın yönetim biriminin yetkilendirilmesi suretiyle kanunla belirlenir.”*

¹⁸ Duchacek, 1986: 77 vd; Keleş, 1994: 39-56; Nalbant, 2012: 304-333. Fransa'da 2003 tarihli bir yasayla, bölge, il ve belediye yönetimlerine, yasalara ve düzenleyici işlemlere bağlı kalmadan işlemler yapma (deneme yetkisi) imkanı tanınmıştır. Beş yıl süreyle, temel haklara dokunmaksızın ve yasanın belirlediği koşullar altında kullanılacak deneme yetkisiyle, yerinden yönetim birimleri sunacakları hizmetin hukuksal rejimini belirleyebileceklerinden, aslında yasama yetkisinin kullanılmış olacağı ileri sürülmüştür. Bkz: Karahanoğulları, 2009: 151-166

2) Halkın Yönetime Katılım İmkanlarının Arttırılması

Ülkemizde halkın yönetime katılımı milletvekili seçimleri, yerel seçimler ve ender olarak yapılan halkoylamalarıyla sınırlıdır. Halkoylaması yurttaşların başlattığı bir *halk girişimi* niteliğinde olmadığından, gerçek bir katılım imkanı sağlamaktan uzaktır. Bunun dışında, yasalar merkezi veya yerinden yönetim birimlerinin karar alma süreçlerine biçimsel de olsa katılım imkanı sağlamaz. Yönetime her düzeyde etkin katılımın anayasal bir ilke olarak düzenlenmesiyle bu konuda bazı iyileştirmeler yapılması sağlanabilir. Anayasal ilkeyi hayata geçirmek üzere, tüm karar alma süreçlerinde, ilgili faaliyetin kapsadığı yörede mahalleden başlayarak yukarıya doğru bütün yerinden yönetim birimlerinin görüşlerinin alınması ve yöredeki uzman kuruluşlara danışılması zorunluluğu getirilebilir. Danışma, görüş alma ve yöre halkının temsilcileriyle müzakere etme yükümlülüğüne uyulmadan yapılan eylem ve işlemlerin idari yargı tarafından iptal edilmesinin yolu açılabilir. Son yıllarda büyük çevre tahribatına yol açan hidroelektrik santrallerinin yapımı sürecinde yaşanan olumsuzluklar, ülkemizde halkın yönetime katılım imkanlarının ne denli kısıtlı olduğunu ve yöre halkının bu tür projelerle ilgili olarak haklarını savunmasının ne denli tehlikeli bir çaba olduğunu yakından göstermiştir. Yönetimin bütün karar alma süreçlerinde, özellikle de yerel, bölgesel ve ulusal kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanmasında her düzeydeki birimlerin etkin katılımının sağlanması yasayla güvence altına alınmalıdır.

3) Yönetimsel İşlemlerde Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

Yönetimsel işlemlerde halkın katılım imkanlarının kısıtlı olması, tabiatı gereği söz konusu işlemlerin saydamlığını ve sorumluların bu işlemlerden ötürü hesap verebilirliğini zayıflatmaktadır. Bunun önüne geçmek için, her düzeydeki yerinden yönetim biriminde ve kamu kurumlarında, yasanın göstereceği bazı zorunlu istisnalar dışında kamusal işlem ve eylemlerin yöre halkı tarafından etkin takip imkanları sağlanmalı, sosyal medya araçları da kullanılarak halkın tam bilgilendirilmesi için bir sistem kurulmalıdır. Kamusal işlemlerde hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak biçimde gizlilik kaydı konulamayacağı vurgulanmalıdır.

4) Yerel Seçimlerde Temsilde Adaletin Sağlanması

Yerel seçimlerde uygulanan seçim sistemi, katılan partilerin oy yüzdesine bağlı olarak % 30 civarında hatta daha düşük bir oyla belediye başkanı seçilmeye imkan tanıyor. Bu seçim sistemi çoğunluğa yönetme yetkisi tanıyan demokrasi ilkesiyle uyumlu değildir. Belediye başkanlığı bakımından daha adil bir seçim sistemi, seçimlerin iki turlu yapılmasıyla sağlanabilir. İlk turda kullanılan oyların salt çoğunluğunu alma şartı getirilir. Bu oran sağlanamadığında en çok oy alan iki adayın ikinci turda yarışması sağlanabilir. Seçim sistemindeki mevcut adaletsizliği gidermek için diğer bir yol, belediye başkanının seçimini belediye meclisine bırakmaktır. Bu yöntem, yönetimde istikrarsızlığa neden olmayacak düzenlemelerle desteklendiğinde, yerinden yönetim birimlerinin organlarının oluşturulmasında kişilerin değil, meclis ve kurulların iradesinin ön plana çıkmasına da katkı sağlayabilir.

5) Denetim ve Gözetim Yetkisi

Yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin önemli bir boyutu, merkezi yönetimin vesayet yetkisiyle ilgilidir. Merkezi yönetimin yerinden yönetim birimleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkisinin bu birimlerin özerkliğini zedelemeyecek biçimde düzenlenmesi gerekir. Bu amaçla gözetim yetkisi, kural olarak, ilgili işlemin onaya tabi olması şeklinde değil, hukuka uygunluğunun denetlenmesi için yargı organı önüne getirilmesi biçiminde düzenlenmeli, anayasada yer alan “idari vesayet” kavramı kaldırılmalıdır.¹⁹

¹⁹Bu konuda TESEV’in raporundaki madde önerisi dikkate alınabilir: “Yerinden yönetim birimlerinin karar ve işlemleri yayın veya ilan tarihinde yürürlüğe girer. Kanun, yerinden yönetim birimlerinin hangi işlemlerinin valilik ve kaymakamlıklara bildirileceğini belirler. Vali ve kaymakamlar bu işlemlerden yasaya aykırı gördükleri hakkında bir ay içinde rapor hazırlar ve ilgili yönetime iletir. Gerektiğinde işlemin iptali için idare mahkemesinde dava açar. Yerinden yönetim birimlerinin anayasadan ve yasalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediğinin yargı kararıyla tespiti durumunda, hükümet söz konusu birimlerin organları adına hareket ederek gerekli düzenlemeleri yapar.” Bkz: Uygun,2012: 16

Kaynakça:

- Akçakaya, M. (2003). Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı. *Gazi İİBF Dergisi*, 5 (1), 153-174.
- Benedikter, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri*. (H. S. Türker, Trans.) Ankara: Nika Yayınevi.
- Desideri, C. (1995). Italian Regions in the European Community. In B. K. Jones, *The European Union and the Regions* (pp. 65-87). Clarendon: Oxford Press.
- Duchacek, I. D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics*. Colorado: Westview Press.
- Gözübüyük, A. Ş. (2006). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon. In T. B. Birliği, *Kamu Yönetimi* (pp. 181-220). Ankara: TBB Yayını.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2), 14-29.
- Guibernau, M. (1995). Spain: a Federation in the Making? In G. Smith, *Federalism: The Multiethnic Challenge* (pp. 239-254). London: Longman.
- Karaer, T. (1990). Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 47-67.
- Karahanoğulları, O. (2009). Fransa'da Kamu Yönetimi. In K. Karasu, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (pp. 39-168). Ankara: İmge.
- Keleş, R. (1994). *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayını.
- Moreno, L. (1997). Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain. *Publius: Journal of Federalism*, 27 (4), 65-84.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Oktay, C. (1995). Fransız Halkının unsuru Korsika Halkı İfadesinin Anayasal Olanaksızlığı Konusunda Bir Not. *İÜSBF Dergisi* (10), 57-58.
- Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özçer, A. (2006). *Çoğul İspanya*. Ankara: İmge.
- Tan, T. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tunaya, T. Z. (2008). *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler: 1876-1938*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.

- Uygun, O. (2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler*. TESEV. TESEV Yayınları.

Impact Orientation in Austria

Benedikt SPEER¹

Kathrin WINKLER²

Abstract

The implementation of impact orientation within the public sector constitutes an entirely new approach of governance. Until recently – and in many cases still so – public administration was primarily input-oriented, which means focusing on the resources (financial, personnel etc.) needed to fulfil existing public tasks instead of focusing on the results and final effects which are intended to be reached ultimately by these often long ago defined assignments. As experience shows, the pressing challenge of increasing steadily the effectiveness and efficiency within public administration cannot be reached by such a one-sided and consequently limited approach. Thus, a wider and more comprehensive concept is necessary to optimize the public sector in all its dimensions. As a result of prevalent budget crises, increasing pressure of stakeholders towards public administration and generally less room for manoeuvre due to a growing regulatory burden, new/adapted and more flexible ways of thinking and acting within the public sector are required. Hence, modern concepts of steering and control – not only in Europe but in a larger number of OECD countries – now tend to give more importance to the targets and effects of public administration and its activities within the societal context. This rather new concept – the so called “impact orientation” which has been introduced in Austria as core element of the Federal Budget Law Reform 2009/2013 – requires a fundamental alignment of governmental actions and a new focus on the outputs and even on the outcomes of political and administrative strategies. The results until now have been primarily “outwardly-oriented” reform concepts concentrating on the external societal effects of politico-administrative actions. However, recent research results show for Austria, that this external dimension has to be linked more closely with internal reform efforts and internal impact targets in order to unfold its benefits in a holistic way.

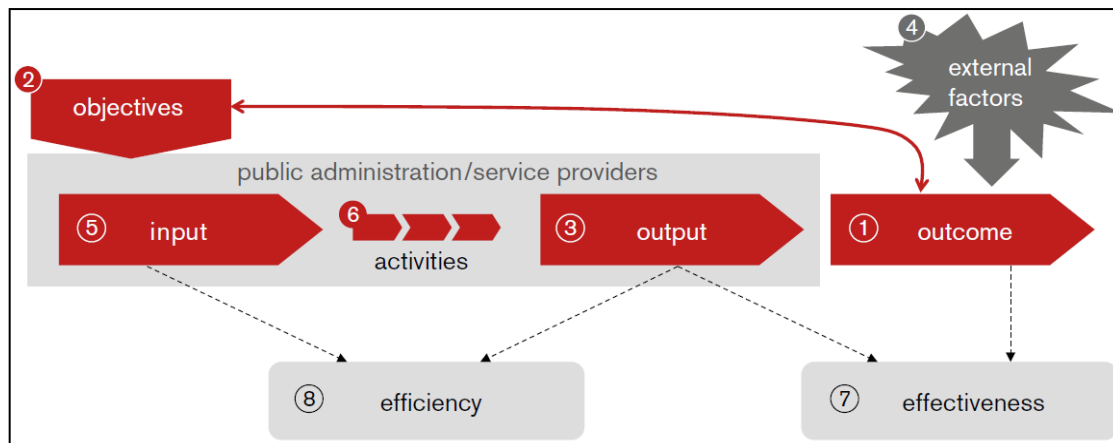
¹FH-Prof. MMag. Dr. Benedikt Speer (CUAS; Austria), b.speer@fh-kaernten.at

² Kathrin Winkler, BA MA (CUAS; Austria), k.winkler@fh-kaernten.at

1. Impact Orientation in Austria: Reform Pillars and Elements

In Austria, the federal government introduced impact orientation as a core part of the two-step reform of the Federal Budget Law 2009/2013. It has to be assumed that when this reform was unanimously adopted by parliament in 2007, most members – as well as most civil servants, apart from some very astute and high-ranking reform promoters mainly in the Ministry of Finance – had no clear idea about the real scope of the planned reform. The proclaimed goals fitted nicely into the all too well-known and widespread reform rhetoric: to overcome the traditional input orientation of budgetary and administrative management; to emphasize the output and particularly the intended outcomes of public policies; and to implement special mechanisms to measure the reform results. The basic elements of the new model are described in figure 1:

Figure 1: Impact Model³



Based on the overall political strategies the expected and defined effects/outcomes (1) are cast in concrete objectives (2). These have to be operationalized by public administration in form of specific outputs and measures (3). To quantify and scale the outcome and results, corresponding impact indicators have to be defined; however, unpredictable external effects (4) can always influence the outcome. Contrary to the traditional input-orientation, the allocation of resources – the input (5) – follows only as the last step within the functional chain. This new management model should finally allow for a higher input and output efficiency (8) and thus for an enhanced effectiveness of public actions (7).

³Adapted from Federal Chancellery, 2012a, p. 3.

1.1 The Federal Budget Law Reform and Impact Orientation

When the reform of the Federal Budget Law 2009/2013 was prepared in detail and finally entered into force, it was based on three closely intertwined pillars:

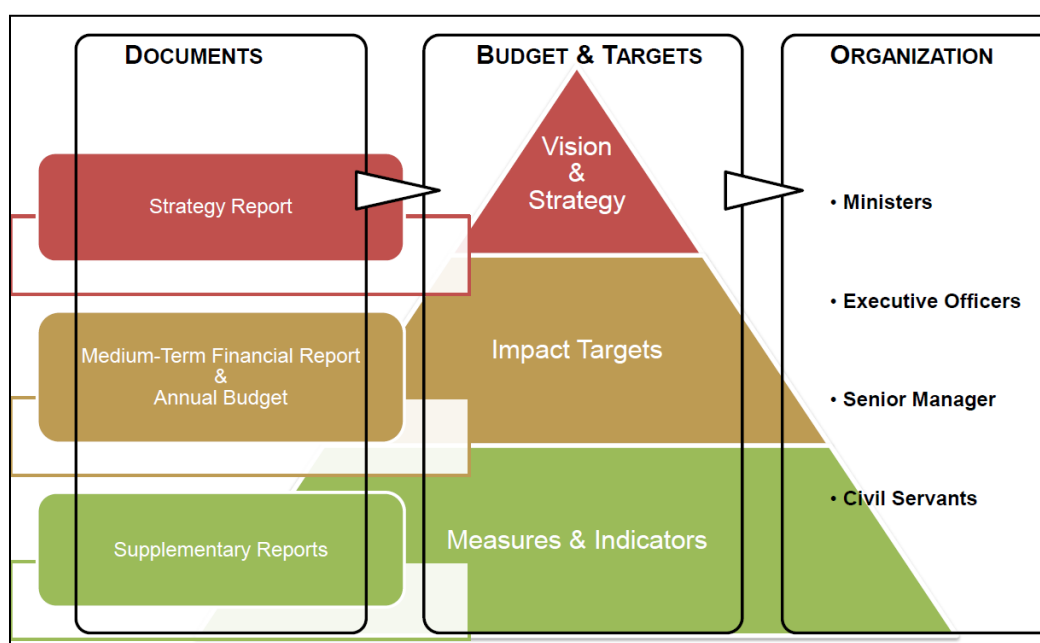
- the so-called “Impact Oriented Administrative Management” as the overall management philosophy and the framework for a new political and administrative culture;
- the “Impact Oriented Financial Management”, that intends a more flexible allocation of funds and budgetary steering/control;
- the “Impact Oriented Regulatory Assessment” including the (internal) evaluation of the governmental legislation and its effects.

The legal core elements which link these three pillars are:

- the medium term (4 years) and the annual budget planning;
- the steering and control of budget positions based on the principles of impact orientation;
- the ongoing general reporting and information;
- the final impact oriented controlling and assessment.

The nucleus of the Austrian impact orientation model, therefore, is the implementation within the national budget process as shown in figure 2:

Figure 2: Budget-, Target- and Performance Hierarchy⁴



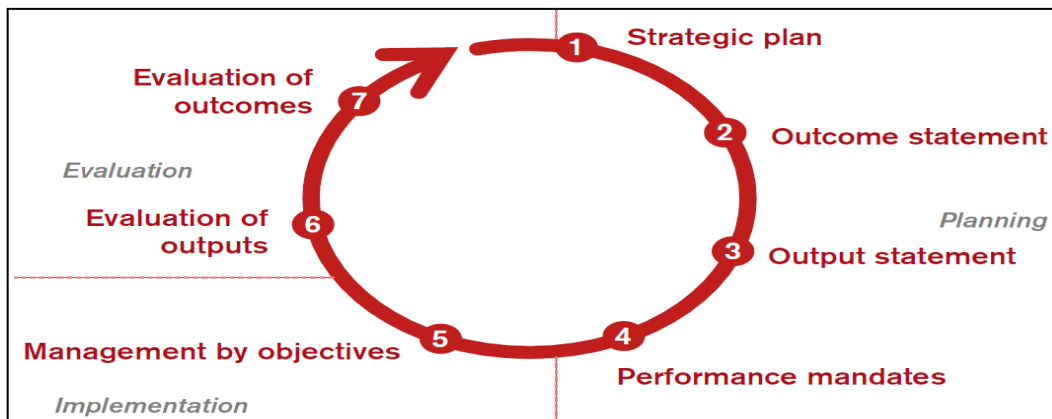
⁴ Source: Authors.

To harmonize the available resources with the political priorities and the strategic planning it is not only necessary to adjust the budgetary process, but also the documentary and organizational structures. On the basis of the newly introduced “Budget-, Target- and Performance Hierarchy” the connection of the budget (at all budgetary levels) with the priorities, aims and measures of politics is assured. This approach extends top down across all administrative levels and is indispensable as an interface between the “Impact Oriented Administrative Management”, the “Impact Oriented Financial Management” and the “Impact Oriented Regulatory Assessment”.

1.2 The Performance Management Cycle

It has not been overseen, but perhaps underestimated that the new budget structure would also consequently demand a new, impact oriented management philosophy and culture encompassing the entire structure of the federal administration. Its most visible and tangible result is the so-called “Performance Management Cycle” as shown in figure 3:

Figure 3: Performance Management Cycle⁵



The “Performance Management Cycle” is directly oriented towards the budgetary process. The new Federal Budget Law requires the definition of intended outcomes and corresponding aims and measures at all levels of the political-administrative system as

⁵Adapted from Federal Chancellery, 2012a, p. 4.

the basis for the planning, implementation and evaluation of public actions. The planning phase initially demands a multi-annual strategic plan (1) of each Ministry and each Supreme State Organ that is laid down in the Strategy Report for the Medium-Term (4 years) Expenditure Framework. This broad strategy is specified for each financial year in the annual Federal Budget, by means of outcome (2) and output statements (3). There is a clear distinction, at least in theory, between outcome statements – focusing on the intended effects to be reached in society - and output statements – referring to the priorities to be set and the measures to be taken by public administration in order to realize and achieve the defined outcomes. In sum, the outcome and output statements should provide orientation for Parliament and the interested public regarding the political priorities to be pursued by the respective Ministry or other public bodies in the next financial year and their linkage to concrete administrative actions. In other words: they reveal the underlying political reasons for the allocation of public funds and their use by public administrations.

Within public administration, the adaption and implementation of these overall priorities is ensured by means of performance mandates (4). These constitute the operative medium-term work plan for an administrative unit over the next four years.

On the one hand, this approach allows the definition and operational sharpening of particular policy targets at different levels with the necessary transparency; on the other hand it attempts to ensure their practical achievement through the so-called “Management by Objectives” (5). One key element in this context, which is often neglected, is the integration of all these aspects in the individual appraisal interviews for each civil servant in order to clarify his or her contribution to reach the defined targets of each sub-unit and the administrative organization as a whole.

To be able to steer and to control effectively, it is most important to regularly evaluate (6) the output in a first step to discover possible deviations from the plan immediately and to correct them. In a second step, the additional evaluation of the outcome (7) is required in order to recognize whether the intended effects have been achieved or not. In case of deviation, explanations have to be given and corrections have to be undertaken. These evaluation results should be carefully taken into account for the elaboration of the next strategic plan, as they do not merely show concrete shortcomings but also possible potentials for the improvement of public actions and the

respective organizational contributions. Thus, the “Performance Management Cycle” becomes efficacious.

1.3 Advantages of Impact Orientation for Main Stakeholders

Theoretically, impact orientation as a new management model should provide benefits for all relevant stakeholders: Members of Parliament, Ministers, the administration and the informed/interested public in general. In particular, the amelioration of the parliamentary budget and control mechanisms have been emphasized, as Members of Parliament are now better informed due to the greater transparency of the political planning (strategic) and administrative implementation (operative). They are in a better position to demand that government and public administration achieve the set objectives, which is an essential prerequisite to the effective management of taxpayers’ money.

Ministers can specify and justify political priorities, which is or at least could be – especially in times of financial crisis – also a way to ultimately legitimate necessary cutbacks in other areas of minor importance. Of course, the “danger” of being held responsible for the failure of reaching given targets is evident, but in the “Realverfassung” (approximately: the de facto functioning of the Austrian legal and political system) this danger seems until now to be rather negligible. While the necessary efforts to define, legitimize, and finally “sell” the success of the own political agenda are now certainly greater than before, a Minister can also use the new system in order to positively accentuate his or her own political profile.

Public administration, in turn, has the possibility to clearly show the range of services provided for citizens, interest groups, politicians and other stakeholders. After years of successive general cutbacks, the definition of concrete priorities and targets might also serve as a justification for the re-allocation of funds and personnel in order to be able to fulfil the politically defined tasks. As administration is often perceived as a more or less mute “service institution” and a pawn in the hands of politics, the constant interaction with the political level that is a demand of impact orientation could also enhance the mutual appreciation of the functioning and the needs of both sides and thus result in a more objective approach towards administration in general and administrative reforms in particular.

Last but not least, civil society – or rather informed and interested parts of it – can gain a better understanding of political processes and administrative performances. Ideally, this will strengthen public participation and involvement in political affairs. As gender diversity aspects have to be included obligatorily in the formulation of impact targets, impact orientation should also foster the constitutionally guaranteed equality of women and men by showing, analyzing and controlling the different effects of government activities in this field.

2 Impact Orientation: First Results And Adaptational Needs

After the obligatory implementation of impact orientation at the federal level in 2013 first evaluations, resulting adaptational needs but also first spill-over effects have become visible.

2.1 Evaluations and Results

As should have been expected regarding the scope of this reform, a huge number of difficulties and obstacles have been discovered in the first cycle of the Austrian approach to impact orientation. Although the legal and technical aspects have been meticulously developed, already the specification of and the causal relationships between impacts, objectives, measures and indicators have proven to be extremely challenging in the planning and implementation process. Not only the quality of the measures themselves but also the sheer quantity of the demanded and produced data have led to deep dissatisfaction. As a result, the budget – against the original intentions – has not yet been used as an instrument of steering and control, but still remains more or less an informational tool for the parliament and a way to justify the necessity of public expenses for politicians. This justification is all the more facilitated, as the relation between causes and effects is hardly reliable due to a multitude of possible influencing variables, external effects and time-lags. All in all, the Austrian concept itself turns out to be too formalistic and technocratic, so that the cost-benefit equation is questionable – at least in the short term perspective. Furthermore, the persistence of traditional organizational and behavioral structures still constantly collides with the logic of the new management and steering philosophy. Above all, a lack of horizontal and vertical coordination and harmonization mechanisms in the Austrian constitutional and political

system does not allow for the effective implementation of an overall strategy and still less for an alignment between all territorial authorities within the country.

2.2 Adaptations

Based on the evaluation results first adaptational needs are discussed – mainly in small circles of directly involved “insiders”. One step will be the cutting-back of the informational requirements, while at the same time a better and more functional information system (web-based) is introduced. Another crucial point, still heavily disputed, will be the prerogative of the interpretation and assessment of impact targets, which is contested between the Federal Chancellery, the Finance Ministry, the Budget Board of the Parliament and the Supreme Audit Court. Nevertheless, in the long run the real challenge will be the harmonization of the budgetary and organizational logics with the philosophy of impact orientation and thus – as in other ambitious reform projects – the re-alization of a cultural change in the political and administrative system.

3 Spill-Over And Perspectives

Despite the existing problems, impact orientation in Austria seems to be hardly revisable. First of all, it is now constitutionally secured and most experts discuss reform needs but not the abolition of the system. Several of the nine federal states of Austria have already declared their intentions to implement the new management concept, even if the state of development is still remarkably diverse. All the more it should be highlighted, that several district commissions – forming the territorial administration of the federal states – have joined on a voluntary basis to proactively define impact targets, measures and indicators for selected service areas in their field of competence:

- employee orientation (internal)
- citizen orientation (external)
- needs-based minimum benefit system (social).

This exceptional attempt – until now peerless in Austria – is scientifically accompanied by the Public Management Department of Carinthia University of Applied

Sciences (CUAS). One result, which has already gained recognition also at the Federal level, has been the realization, that the predominating understanding of impact orientation in Austria has been until now too narrow in its emphasis on external societal effects. On the contrary, it is imperative that the external perspective is complemented by internal impact targets, which have to involve directly the civil servants responsible for understanding, applying, documenting and finally evaluating the new management concept.

Without taking into account the necessity to additionally define and implement internal impact targets, the new reform will possibly follow the example of the now rather old “New Public Management”: a sophisticated, technically highly developed management model, which finally could not be brought to life due to the widespread negligence of the human factor as a crucial reform variable. For a holistic approach towards impact orientation it is, thus, compulsory to combine and interlink internal and external impact targets, measures and indicators as shown in figure 4:

Figure 4: Adapted Impact Model –Holistic Approach⁶



Impact orientation in Austria, therefore, is still an ongoing process which is confronted with a lot of obstacles and resistances. But the new discussion about a second round of reform measures at the Federal level, the declared intention of spreading the concept to the federal states as well as the reciprocal learnings and the exchange between different reform projects are clear signs that the constitutionally

⁶Source: Authors.

entrenched path will not be fundamentally altered. By following this direction, Austria is in alignment with other European and developed Non-European states in realizing the overdue renunciation of input-orientation in favor of a modern and more transparent output/outcome-oriented public management – with all the difficulties and objections this will initially encompass.

Bibliography:

- Bundeskanzleramt. (2011a). Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkungen. Wien.
- Bundeskanzleramt. (2011b). Handbuch Ziele und Indikatoren auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene. Wien.
- Bundeskanzleramt. (2012a). Handbuch Ressortinternes Wirkungscontrolling. Ressorts wirkungsorientiert steuern. Wien.
- Bundeskanzleramt. (2012b). Wirkungsorientierte Budgetunterlagen. Lesehilfe. Wien.
- Bundeskanzleramt. (2013a). Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Arbeitsunterlage. Wien.
- Bundeskanzleramt (2013b): Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm §§ 6 und 9 Abs. 2 Wirkungscontrollingverordnung. Wien.
- Bundeskanzleramt. (2013c). Tätigkeitsbericht der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle. Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm §§ 7 und 9 Abs. 3 Wirkungscontrollingverordnung. Wien.
- Bundeskanzleramt. (2013d). Die Flexibilisierungsklausel. [Available at: <https://www.bka.gv.at/site/6359/default.aspx>].
- Bundeskanzleramt. (2014a). Wirkungscontrollingstelle des Bundes. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/controllingstelle/index.html].
- Bundeskanzleramt. (2014b). Ziele und Indikatoren. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/ziele_in_dikatoren/ziele_und_indikatoren.html].
- Bundeskanzleramt. (2014c). Qualitätssicherung. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/qualitaetssicherung/qs.html].
- Bundeskanzleramt. (2014d). Ressortinternes Wirkungscontrolling. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/mit_ziel_en_steuern/mit_zielen_steuern.html].
- Bundeskanzleramt. (2014e). Wirkungsorientierte Folgenabschätzung. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html].

- Bundeskanzleramt. (2014f). Wirkungsdimensionen. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/wirkungsdimensionen/wirkungsdimensionen.html].
- Bundeskanzleramt. (2014g). Interne Evaluierung. [Available at: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/evaluierung/interne_evaluierung.html].
- Bundeskanzleramt. (2014h). Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm §§ 6 und 9 Abs. 1 Wirkungscontrollingverordnung. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen. (2008). Implementierung von Wirkungsmessung und Evaluierung ein praktischer Zugang für die Verwaltung [Working Paper 2/2008]. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen. (2010a). Handbuch Organisation der Haushaltsführung und Dienststellensteuerung (OHD) ab 2013. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen. (2010b). Gender Budgeting – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Haushaltsrechtsreform [Working Paper 2/2010]. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen. (2011). Wirkungsorientierte Haushaltsführung. Handbuch. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen. (2013a). Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2014 – 2017. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen. (2013b). Bundesfinanzrahmen und Strategiebericht. [Available at: <https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/bundesfinanzrahmen-und-strategiebericht.html>].
- Bundesministerium für Finanzen. (2014a). Erste Etappe der Haushaltsrechtsreform. [Available at: <https://www.bka.gv.at/site/6359/default.aspx>].
- Bundesministerium für Finanzen. (2014b). Zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform. [Available at: <https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/zweite-etappe-der-haushaltsrechtsreform.html>].
- Bundesministerium für Finanzen. (2014c). Detaildokumente 2013. [Available at: https://service.bmf.gv.at/BUDGET/budgets/2013/bfg/teilhefte/_start_teilhefte.htm].
- Federal Chancellery (2012a). Performance Management At the federal level of government in Austria. [Available at https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Folde_r_Wo_Steuerung_EN.pdf?4ppzwwg].
- Federal Chancellery (2012b). Regulatory Impact Assessment and the Impact Dimension of Gender Equality. [Available at

https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Folde_r_Wo_Folgenabschaetzung_EN.pdf?4ppzwwg].

- Geppl, Monika & Seiwald, Johann (2012): Wirkungsorientierte Steuerung: Chancen und Spannungsfelder, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), 53 (1-3), pp. 38-52.
- Egger-Peitler, Isabell (2013): Wie Wirkungen den Bund steuern – ein neues Steuerungskonzept für den österreichischen Bund, in: Verwaltung und Management, 19 (2), pp. 82- 89.
- Hammerschmid, Gerhard & Grünwald, Alexander (2014): Fokusstudie - Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potentiale – Perspektiven, hrsg. Bundeskanzleramt, Wien.
- Steger, Gerhard (2007): Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes, in: Das öffentliche Haushaltswesen (ÖHW), 48 (1-2), pp. 5-9.
- Steger, Gerhard (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, in: Journal für Rechtspolitik (JRP), 17 (1), pp. 23-36.
- Zendron, Silvia (2008). Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt. Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten. Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich ÖHW, 49 (3-4), pp. 147-170.
- Zendron, Silvia (2009). Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt. Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten. Managementforum 2009, pp. 39-58.

Periodical Comparison of Strategic Plans:

Antalya Metropolitan Municipality Case

Sezai ÖZTOP¹

Abstract

In this study, it has been aimed that the first three strategic plans of the Metropolitan Municipality of Antalya prepared for the periods of 2007-2011, 2010-2014 and 2015-2019 are evaluated and compared. In literature review, strategic planning concept is introduced, and legislative developments related to the strategic planning in Turkish Public Administration are summarized. In order to evaluate and compare the first three strategic plans of Antalya Metropolitan Municipality, an evaluation set of 50 questions has been used with respect to the acts, regulations and guides in relation to the implementation of strategic planning in Turkish public organizations. These criteria have been grouped under five titles as preparation process, situation analysis, future outlook, cost-analysis and control/evaluation process. Then the strategic plans prepared by Antalya Metropolitan Municipality for three periods as 2007-2011, 2010-2014 and 2015-2019 have been reviewed and evaluated based on the evaluation set of 50 questions.

As a result of the research, it has been observed that the metropolitan municipality of Antalya has gained considerable amount of experience in the strategic planning since the implementation of its first strategic plan in 2007.

Key Words: *Antalya Metropolitan Municipality, Strategic Planning, Public Management.*

¹Asst. Prof. Dr., Mehmet Akif Ersoy University, Applied Technology and Business Administration School, Bucak/Burdur, Turkey, sezaioztop@mehmetakif.edu.tr

1. Introduction

Emerging of strategic concepts in the field of business management takes place after the World War II. The process starting as planning continued as budget and financial control, long-term planning, commercial strategic planning, common strategic planning and strategic management (Cevik, 2010, pp.138-139; Parlak and Sobaci, 2010, pp.300-301).

Strategic management is defined as a science and art to formulate, implement, control and evaluate the decisions which are made to accomplish organizational aims (David, 2001, p.5). Strategic management analyzes the goals of which an organization aims to reach, and the process for success (Barry, 1986, p.10). Strategic management includes both determination of strategies toward organizational aims and control of their implementation and the success of the process. Therefore, strategic management concept is considered as the aggregation of managerial decisions and activities to guide the long-term performance of an organization (Hunger and Wheelen, 2007, p.2).

Strategic management is a tool for an organization to reach its goals by developing effective strategies, and planning, implementation and control of these strategies. In other words, strategic management is a discourse field which analyzes what an organization should do and what kind of strategies it should apply in order to survive within a competitive environment. Therefore, the main purpose of strategic management is to determine and apply strategies, and control the outcomes.

As one of the reflections of strategic management approach, strategic planning Strategic planning is defined briefly as the determination of what should be done today in order to have tomorrow (Tumer, 1993, p.90). It is described as a disciplined work to determine what an organization is and what and why it does, and also to make main decisions and carry out activities as a guide (Bryson and Alston, 2004, p.3). Strategic planning is the long-term plans made by top-managers in order to reach the positions determined in the goals and missions of an organization. Therefore, it is the cluster of decisions to affect the long-term success of an organization (Eren, 2005, p.4). Actually, strategic management and strategic planning concepts are used in the same meaning, especially in the implementation. That is why strategic planning includes planning for both application and control phases. On the other hand, some researchers approach

strategic management as a developed form of strategic planning (e.g; Liou, 2000, p.462; Toft, 2000, p.4; Eadie, 2000, p.124; Wilson, 1998, p.507).

Strategic planning is also described as a result-oriented method like a road map which indicates the distance between present and future positions of an organization, and includes directions and activities to be accomplished, and check points during the journey. Strategic planning is also considered as efforts disciplined in order to determine important decisions which affect the quality and direction of organizational and managerial activities under specific conditions (Cevik, 2010, p.144).

Many organizations including public organizations have started to apply strategic management especially in the second half of 20th century. Twentieth Century was a period in which a fast transformation went through in many aspects. Private and public organizations had to adapt themselves to meet the changing and increasing demands of customers and citizens.

2. Strategic Planning In Turkish Public Administration

Inclusion of strategic planning in Turkish Public Administration has started with the Public Financial Management and Control Act 5018 on December 24th 2003. In the Act, strategic plan is defined as a plan which includes short and long term aims, main principles and policies, targets and priorities, performance criteria of the public organizations, the methods and resource distribution to reach these requirements. By means of that Act, some responsibilities have been imposed on public organizations in terms of strategic planning such as determination of mission and vision statements, strategic aims and measurable targets, conduct performance evaluations in the line of predetermined aims and indications, preparation of strategic plan, and attribution of budgets on strategic plans, annual aims and performance indications in order to provide public services in preferable quality and level.

In addition, the act has authorized the State Planning Agency (DPT) to determine the methods and principles of strategic planning process for public organizations. DPT has prepared a Strategic Planning Guide in 2003, which was revised in 2006, to help and direct the strategic planning process in the public organizations. This guide presents a

general framework for strategic planning process and the scope and content of the strategic plans. According to the guide, main purposes of strategic planning are to (i) provide financial discipline in macro-level, (ii) distribute the resources according to strategic priorities, (iii) control the efficient use of resources and (iv) develop the accountability (DPT, 2003, p.2). Later in 26 May 2006, a regulation has been issued in relation to implementation of strategic planning in public organizations. In the regulation, a schedule has been determined for public organizations to prepare strategic plans.

Municipalities have come to the forefront in terms of public-service provision because of some causes such as the increase in the urban population, constantly-increasing and changing social demands and emerging of subsidiarity principle. Accordingly, municipalities have tried their best to take advantage of new management approaches (Azaklı, 2002, p.418; Yüksel, 2002, p.36; Öztop, 2007, p.107). As one of the new managerial tools, strategic planning is considered important in terms of determination of service priorities and resources, efficient use of resources, and minimization of costs for a specific period (Yüksel, 2002, p.32). These aims have been reflected on the recent legislations and regulations. The Metropolitan Municipality Act, 5216 includes the preparation of strategic plan as one of the tasks of metropolitan municipalities. The act also requires mayors to manage municipalities according to strategic plans. The Municipality Act 5393 requires strategic plan to be prepared and followed by mayors after being discussed and approved in the municipal council. The act 5393 has required municipalities to determine and perform their activities with respect to their strategic plans.

3. Comparison Of The Strategic Plans Of Antalya Metropolitan Municipality Which Were Prepared For The Periods Of 2007-2011, 2010-2014 And 2015-2019

3.1. Purpose, Scope and Methodology of the Study

Purpose of this study is to examine the first three strategic plans of Antalya Metropolitan Municipality for the periods of 2007-2011, 2010-2014 and 2015-2019, and to determine the development in the strategic plans according to the criteria in the acts,

regulations and guides in relation to the implementation of strategic planning in Turkish Public Administration. As general information about the strategic plans, periods of them, titles of strategic planning team directors, and number of the team members are indicated in Table 1.

Table 1: General Information about the Strategic Plans of Antalya Metropolitan Municipality

ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY	Period	Director of Strategic Planning Team	Members in the Team
1. Period Strategic Plan	2007-2011	Assistant Secretary General	>15
2. Period Strategic Plan	2010-2014	Assistant Secretary General	>15
3. Period Strategic Plan	2015-2019	Non Available (N.A.)	N.A.

In order to compare the strategic plans, an evaluation set of 50 questions has been determined with respect to the acts, regulations and guides in relation to the implementation of strategic planning in Turkish public organizations. These criteria have been collected under five titles as preparation process, situation analysis, future outlook, cost-analysis and control/evaluation process (Table 2). Then, the strategic plans which have been prepared and implemented by Antalya Metropolitan Municipality for the first three periods as 2007-2011, 2010-2014 and 2015-2019 have been reviewed and evaluated based on these criteria.

Table 2: Distribution of the Criteria determined

CRITERIA GROUPS	NUMBER OF CRITERIA
PREPARATION PROCESS	6
SITUATION ANALYSIS	5
Internal Analysis	4
Environmental Analysis	4
FUTURE-OUTLOOK	
Mission	4
Vision	4
Core Values	4
Aims	4
Targets	4
Strategies	3
COST ANALYSIS	4
CONTROL & EVALUATION	4
TOTAL NUMBER OF CRITERIA	50

The criteria obtained from the legislations have been transformed into brief questions which might be replied with YES (+) or NO (-). Information in the strategic plans which have been obtained from the web site of Antalya Metropolitan Municipality have been reviewed and evaluated according to the evaluation set of 50 questions. The lines in the Tables (from Table 3 to Table 9) indicate evaluation criteria, and the columns indicate the evaluation of related strategic plan. The sign (+) means that the strategic plan meets the criteria in that line whereas the sign (-) means that the strategic plan does not meet the criteria.

3.2. The Findings of the Evaluation

3.2.1. Preparation Process of the Strategic Plans

Table 3: Evaluation for Preparation Process

		<i>STRATEGIC PLANSANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
<i>QUESTIONS FOR PREPARATION PROCESS</i>				
1	Does the plan cover five-year period?	+	+	+
2	Were the personnel assignments made for the strategic planning team?	+	+	+
3	Is the head of strategic planning team at the top management level?	+	+	-
4	Are the members of team from various specialties?	+	+	-
5	Are all municipal departments represented in the strategic planning team?	+	+	-
6	Is there any planning and schedule in relation to strategic plan preparation?	+	+	+

As a result of examination of the preparation processes in the first three strategic plans of Antalya, it might be stated that Antalya Metropolitan Municipality has realized the importance of preparation process for strategic planning. However, it is observed that the third strategic plan does not have any information about the strategic planning team (Table 3).

3.2.2. Situation Analysis

Table 4: Evaluation for Situation Analysis

		<i>STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
<i>QUESTIONS FOR SITUATION ANALYSIS (A)</i>		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
1	Is there any information regarding history of the municipality, its transformations, significant structural formations?	+	+	+
2	Are the responsibilities and legislations in relation to the municipality included in the strategic plan?	+	+	+
3	Have the stakeholders of the municipality been determined within the strategic planning?	+	+	+
4	Were the stakeholders grouped/classified?	+	+	+
5	Is there any methodology (schedule, evaluation, reporting, and responsibilities) in order to have stakeholders' opinions?	+	+	+

As for situation analysis process, it is observed that all of the strategic plans meet the first five criteria of the situation analysis (Table 4).

Table 5: Evaluation for Internal and Environmental Analyses

		<i>STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
<i>QUESTIONS FOR SITUATION ANALYSIS (B)</i>		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
<i>B.1. Internal Analysis</i>				
1	Are the organizational structure, significant changes, changing requirements included in the strategic plan?	+	+	+
2	Are number, distribution, educational level, qualification and experiences of the municipality personnel indicated in the strategic plan?	+	+	+
3	Is there any information about technological sub-structure and vehicles of the municipality?	+	+	+
4	Are financial resources, budget-size, vehicle and	+	+	+

		STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY		
QUESTIONS FOR SITUATION ANALYSIS (B)		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
	building inventory and other assets taken care of in the strategic plan?			
B.2 Environmental Analysis				
1	Are environmental developments in Turkey and abroad in the service activities of the municipality determined in the strategic plan?	+	+	+
2	Have major inclinations and problems around the municipality been determined and taken care of?	+	+	+
3	Are national programs (such as development plans, middle and long term programs) considered?	-	-	-
4	Have a SWOT analysis been performed and the strengths, weaknesses, obstructions and threats of the municipality determined?	+	+	+

In three strategic plans of Antalya Metropolitan Municipality, criteria regarding internal analysis are met completely. However, there is one missing issue in all three strategic plans in terms of environmental analysis: national programs on long-term (such as development plans, middle and long term programs). All three strategic plans do not include any information in relation to national programs regarding the service area and activities of the municipality (Table 5).

3.2.3. Future-Outlook

Table 6: Vision, Mission and Core Values

		STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY		
QUESTIONS FOR FUTURE-OUTLOOK (A)		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
A.1. Mission Statement				
1	Does mission statement include the purpose of existence of the municipality?	+	+	+
2	Does mission statement include the service area of the municipality?	+	+	+
3	Does mission statement cover the services and/or products which are provided by the municipality?	+	+	+
4	Is mission statement clear, meaningful and efficient?	+	+	+
A.2. Vision Statement				
1	Is vision statement brief and easy to remember?	+	+	+
2	Is vision statement unique?	+	+	+
3	Is vision statement assertive?	+	+	+
4	Does vision statement describe the successes and ideals for future?	+	+	+
A.3. Core Values Statement				
1	Are the core values clear and certain?	+	+	+
2	Do the core values support the system and processes for the municipality to achieve its vision?	+	+	+
3	Do the core values define the working philosophy of the municipality?	+	+	+
4	Are the core principles, standards and ideals included in the core value statement?	+	+	+

It has been determined that all the strategic plans of Antalya Metropolitan Municipality conform to the criteria in relation to vision, mission and core value statements within future-outlook process (Table 6).

Table 7: Aims, Targets and Strategies

		<i>STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
<i>QUESTIONS FOR FUTURE-OUTLOOK (B)</i>		1. PERIOD	2. PERIOD	3 PERIOD
B.1. Aims				
1	Do the aims support the mission of the municipality?	+	+	+
2	Do the aims conform to the mission, vision and core values of the municipality?	+	+	+
3	Are the aims clearly defined?	+	+	+
4	Do the aims cover middle-term time period?	-	+	+
B.2. Targets				
1	Are the targets completely clear and understandable?	+	+	+
2	Are the targets measurable (quantity, time, quality or cost)?	+	+	+
3	Are the targets result-oriented?	+	+	+
4	Is there any time schedule for the targets?	-	+	+
5	Do the targets conform to vision, mission, core values and aims?	+	+	+
B.3. Strategies				
1	Do all strategies and targets conform each other?	+	+	+
2	Are there strategies to enable for the municipality to achieve its aims and targets?	+	+	+
3	Do the strategies reply what should be done to achieve aims and targets?	+	+	+

In terms of aims, targets and strategies, all three strategic plans of the municipality have met almost all criteria excluding one in the aims section, and one in the targets section (Table 7). The aims in the first strategic plan did not cover a middle-term period; most aims covered 5 year-period which was the total period of strategic plan. Also, the first strategic plan did not include any time schedule for the targets determined. It is observed that those issues have been corrected in the second and third strategic plans.

3.2.4. Cost-Analysis

Table 8: Cost Analysis

		<i>STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
<i>QUESTIONS FOR COST ANALYSIS</i>		1. PERIOD	2. PERIOD	3 PERIOD
1	Are there alternative activities/projects to achieve the target?	+	+	+
2	Are the importance of the activity/project described in terms of success?	+	+	+
3	Has the cost for each target/aim been determined?	-	-	+
4	Have the cost of aims in the strategic plan been determined for one year and five-year periods?	-	-	+

First and second strategic plans of Antalya Metropolitan Municipality did not include costs for the aims and targets, therefore there was no cost determined for these strategic plans (Table 8). In the third strategic plan, it has been observed that the costs for aims and targets have been included, and the total annual costs for the strategic plan have been indicated.

3.2.5. Control and Evaluation

In terms of control and evaluation criteria, it has been determined that the first strategic plan did not have any information about the collection of critics, and the methodology to review and evaluate the problems which might arise during the implementation of the strategic plan (Table 9). However, second and third strategic plans include information how the strategic plan will be reviewed and revised.

Table 9: Control and Evaluation

		<i>STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
<i>QUESTIONS FOR CONTROL AND EVALUATION</i>		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
1	Have responsible personnel/departments been determined for each aims/targets in the strategic plan?	-	+	+

		<i>STRATEGIC PLANS ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY</i>		
<i>QUESTIONS FOR CONTROL AND EVALUATION</i>		1. PERIOD	2. PERIOD	3. PERIOD
2	Is there any time schedule or deadlines for the aims/activities?	+	+	+
3	Is there any information about the collection of findings in the implementation period of strategic plan?	-	+	+
4	Is there any information regarding methodology to review and evaluate the problems during implementation of the strategic plan?	-	+	+

4. Conclusion

Some causes such as increasing social requirements, population increase in urban areas and subsidiarity put municipalities to the forefront in public-service provision and led them to new managerial tools. Strategic planning is one of these tools which has been imposed on municipalities in Turkey since 2006. Strategic planning has been included in the Public Financial Management and Control Act 5018 in 2003, in the Metropolitan Municipality Act 5216 in 2004, in the Provincial Special Administration Act 5302 in 2005 and in the Municipality Act 5393 in 2005. The Act 5393 has required municipalities to determine and perform their activities with respect to the strategic plans they prepared.

State Planning Agency (DPT) published a guide in 2003 (revised in 2006) in order to guide public organizations in the implementation of strategic plan. In 2006, a regulation has been issued in relation to the implementation of strategic planning in public organizations, and a schedule has been determined for that purpose. Today, the municipalities have prepared and applied their third-period strategic plans since 2006.

In this paper, first three strategic plans of Antalya Metropolitan Municipality for 2007-2011, 2010-2014 and 2015-2019 have been reviewed and evaluated according to the criteria obtained from the acts, regulations and guides in relation to the implementation of strategic planning in Turkish Public Administration.

The findings indicate that in the third strategic plan related to 2015-2019, Antalya Metropolitan Municipality has straightened almost all the problems observed in the first and second strategic plans and has gained an extensive experience in the preparation of strategic plan. Nevertheless, it is observed in the third strategic plan that the strategic planning team has not been included. It is important to include the names of strategic planning team in the strategic plan since it enables the team to adopt, maintain and develop the plan eagerly. In addition, it is also determined that all three strategic plans do not include any information in relation to national programs in the long-term regarding the service activities and areas of the municipality (such as development plans, middle and long term programs). It is important to include and consider these types of information which were specified by the central government in relation to the service area, in the phase of environmental analysis.

As a recommendation for further research, it is advised that the aims and targets issued in the strategic plans be evaluated in terms of their implementation in the service area of the Municipalities.

References:

- Antalya Büyükşehir Belediyesi (2007). Stratejik Plan (2007-2011), <http://www.antalya.bel.tr> (01Haziran2015).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi (2010). Stratejik Plan (2010-2014), <http://www.antalya.bel.tr> (01Haziran2015).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi (2015). Stratejik Plan (2015-2019), <http://www.antalya.bel.tr> (01 Haziran2015).
- Azaklı, Sedat (2002). "Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayın No: 304, Ankara, pp.413-436.
- Barry, B.W. (1986). Strategic Planning Workbook for Public and Nonprofit Organizations, St. Paul: Amherst Wilder Foundation.
- Bryson, J. M. & Alston, F. K. (2004). Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations, Jossey Bass: A Wiley Imprint, Second Edition, San Francisco.
- Cevik, Huseyin (2010). Kamu Yonetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- David, F. (2001). Strategic Management Concepts (8th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Macmillan.
- DPT (2003). Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2003.
- DPT (2006). Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006.
- Eren, Erol (2005). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Hunger, D.; Wheelen, T. L. (2007). Essentials of Strategic Management, Upper Saddle River, NJ.
- Oztop, Sezai (2007). "Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması", Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Parlak, Bekir; Sobacı, Zahid (2010). Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, 3.Baskı, Alfa Aktuel Yay., Bursa.
- Tümer, Sumru (1993). "Neden Stratejik Yönetim", Verimlilik Dergisi, Sayı 1, 1993/1, Ankara.
- Yüksel, Fatih (2002). "Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği", Çağdas Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002, Ankara, s.31-41.

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Sayı 25326, 24 Aralık 2003.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Sayı 25531, 24 Temmuz 2004.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, Sayı 25745, 4 Mart 2005.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Sayı 25874, 13 Temmuz 2005.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Sayı: 26179, 26 Mayıs 2006.

A Review on the Relationship Between Strategic Management and Performance: The Role of Internal and External Contexts

Elif GENÇ¹

Ramazan ŞENGÜL²

Abstract

Over the last few decades, strategic management practices have been widely applied in the public sector across the world. Though this approach and its component techniques are still in their infancy, most practitioners and academics have reached a consensus on the role of strategic management in enhancing organisational efficiency. Accordingly, there have been many studies examining the relationship between strategic management and performance in public organizations. However, as far as the public sector is concerned, there is still insufficient evidence to indicate that strategic management has a direct link with organizational performance, and it is still unclear whether there are any other determining factors that might affect this alignment.

This study aims to investigate the theoretical background to the relationship between strategic management and organizational performance. It also identifies how internal and external contextual factors have mediating and moderating effects on this relationship, and suggests that studies analysing the fit between strategic management practices and performance in public sector organizations should take the influence of contextual parameters into consideration.

Key Words: *Strategic management, Performance, Context, Public sector*

¹PhD candidate, Cardiff University, GenceE@cardiff.ac.uk

²Prof. Dr. Kocaeli University, ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr

1. Introduction

The management of public organizations has become more and more difficult as a growing range of organizations begins to come under the remit of public service provision. Managers in the public sector have found it necessary to widen their knowledge-base and adopt diverse perspectives as boundaries between public organisations, private industry and third sector organizations have become much less obvious (Noble, 1999). To handle such increasing complexities within a public sector context, strategic management has grown into a topical issue over recent decades, as scholars and practitioners began to apply business management techniques into public sector environments. These techniques have been brought into play mainly to enhance capacities and standards within organisations, but also to help them offer better services to the public by embracing methodologies used by the business sector (Joyce, 1999). In other words, public sector strategic management aims to improve public organisations' performance in order to help them attain targets.

Strategic management is traditionally linked to the methodology and attitude of private businesses. In the private sector, business strategies are often considered "as ways of defeating rivals in competitive markets" (Andrews et. al., 2012). However, over recent decades, attention has been increasingly paid to public organization strategies. It is quite difficult to measure effectiveness and efficiency in the public sector as its focus is mainly on common weal. Public service policies restrict strategic management understanding and practices, because they do not just come under the influence of economic parameters but also of various factors such as social and political changes (Balci et.al. , 2013). As far as the public sector is concerned, strategy is very different, and can be more appropriately conceptualized as a means for organizations to develop their performance and offer better services for the general interest.

It is widely believed that strategic management contributes the organizational performance through optimal use of resources, diminishing ambiguity and motivating the staff. (Ozgur, 2004). Public management scholars have begun to associate the relationship between strategic management and performance, and have identified within it different dimensions and variables which would benefit from a wider investigation by combining organizational capacities with external determinants and

with limitations on performance (Boyne & Walker, 2010). However, it is still a matter of debate as to whether strategic management tools and associated approaches are readily adaptable to public service environments. Some public management scholars and practitioners question the idea of using management tools in a public context, and consider that the public sector should design its own management tools and approaches as the two domains are very different (Hood, 1991; Pollitt, 2006). Others concentrate on the problems and contradictions strategic management might face when applied to the public sector. One criticism is that the approach may work against creativity and innovation (Joyce, 1999). For instance, a five-year strategic plans can restrict staff into think pragmatically in the short term, and may prevent them from making quick decisions. As such, strategic management can be considered as a limitation to short term performance. However, Joyce (1999) argues that strategic management emerged as a multi-purpose option which would allow public service management to ensure that their organizations survive in the short and medium term while they are building for a long term future.

Poister and Streib (1999) consider that 'effective public administration' in an era of results-oriented management requires that public agencies improve a capacity for strategic management, a central management process that integrates all primary functions and activities and directs them at a single goal of advancing strategic organizational agendas. However, some experts argue that strategic discretion is restricted in the public sector when compared to the private sector. The monopolistic nature of public organizations means that political and legal pressures and regularity constraints can constrain the relevance of the techniques (Joyce, 1999). Nevertheless, the strategic management techniques, gathered under headings like budgeting by results and objective setting, have been applied widely since the 1970s. In the 1990s, public sector management (especially in the guise of Next Step initiatives in the UK and Reinventing Government in the USA) came to allow the public sector to adopt strategic targeting in the longer term (Johnson & Scholes, 2001). As such, government unification—especially over recent years, has ensured that strategic management has become an essential practice despite the constraints of applicability as far as the public sector is concerned.

However, developments in the the public field are documented by only minimal literature in both empirical and theoretical terms. Articles by James and Hatten (1994), Conant et.al. (1990), and Woodside et. al. (1999) can be cited from the corporate viewpoint, and for the public sector Meier and O'Toole (2007) in the USA and Andrews et.al. (2009) in the UK have produced some empirical studies over the last decade which have sought to reduce this imbalance by taking a look at the links between organizational strategy formulation and implementation as far as public sector performance is concerned.

In these studies, strategy is broadly considered to represent a choice of direction for collective effort in order to focus efforts towards goals, promoting consistency in managerial approaches over time and across different sections of the organization. The assumption is that a clear and coherent strategy will win out over the absence of and real content and methodology, as well as Inkpen and Choudhury (1995) considers that the absence of a strategy does not equate with a lack of core capabilities. However, although identifiable strategies may be considered necessary for good performance, they will not suffice alone (Andrews et.al, 2012). The content of strategy and the process of strategising may be obvious yet may have no real bearing on the organistaion's objectives. As such it will be useless, so there must be other elements leading towards different perspectives other than a clear strategy, process and content.

Joyce (1999) claims that strategising will result in an over-concentration on performance, so strategy as a means of directing and shaping behaviour is relevant only when an organization ensures the implementation of such strategy in real terms. Internal and external stakeholders may act as causal mechanisms linking performance with strategy. Johnson and Scholes (2001) asserts that one of the biggest problems as far as implementation is concerned is persuading personnel that strategies are worthwhile. Only those who have a personal stake in organizational performance, such as middle managers, will be able to help direct strategic selection and implementation. So at an internal level, strategy is used to plan and maintain positive attitudes. Operational goals will then be considered along with performance targets, and will be applied on the basis of strategy, informing ideas, actions, performance and change.

The performance environment for management strategies should be considered. Macmillan and Tampoe (2000) states that “strategic management should start from a good understanding of the unique context.” This means that strategic management and performance evaluation can change, depending upon countries or organizations examined. To explore this further, the next section will investigate such distinctions in the context.

2. The Effects of Internal and External Contexts

Strategy matters, in that performance is not completely determined by technical and institutional factors or by structural and organizational characteristics. Many private sector studies have shown that some scope for alteration is built into strategies adopted by organizations in order to influence their achievement. The impact of strategy can either run parallel to organizational and environmental variables as a separate performance contributor, or it can moderate internal and external variables by weakening or strengthening their effects. Either way, even after organizational and environmental constraints are accounted for, enough space is left for strategy content and process to make their mark on organizational effectiveness. The moderate or low levels of statistical correlation in performance studies that include only environmental and organizational variables can help to provide indirect support for this supposition.

Performance differences cannot just be linked to strategic differences if all organisations have the same process and content (Andrews et.al., 2012). The same strategy may produce different effects in different environments or when combined with different characteristics, but performance variations might result from these latter variables rather than strategic management for its own sake. To examine such differences concerning the importance of context, there are theories and approaches that can be addressed.

The first is the *rational approach*. Rational approaches to strategic management include formal rules that will defer to centralized control. Using this model, the implementation and formulation processes should be considered as separate from the actual activity (Macmillan & Tampoe, 2000). Unity in strategic implementation may encourage a more successful collaboration. Additionally, the separation of formulation

from implementation can offer clearer insights into both performance and target-setting.

One of the main arguments for Rational Theory is that it takes all potential alternatives into account and offers a better knowledge of the situation (Simon, 1997). However, one element of the *bounded rationality* approach (which claims that the human mind has limited qualifications, resources and competence, and therefore strives to satisfy instead of optimizing) is that task environments produce environmental factors which shape peoples' decision making mechanisms (Jones, 2003). To make a rational decision, all uncertainties and non-absolutes should be eliminated. In other words, our knowledge of ex-ante outcomes and of the subjects to be implemented should be rounded, "not ill-structured" (Jones, 1999). Otherwise, if there are still some faults in the ideal conditions that surround the decision making process, individuals' mental and emotional feelings should be taken into account (Jones, 1999). Let's take example of the metaphor of Simon's scissors. This states that the rational decisions of individuals are configured by the environment and people's cognitive abilities. If the two factors that affect decision making are considered as the blades of a pair of scissors, the task environment and our mental abilities should be in accord with each other in order to come to the right decision. If they are not, we will steer away from the right decision (Bendor, 2012). Accordingly, based on Simon's philosophy of bounded rationality, the task environment will be a feature of Bounded Rational Theory affected by individual cognitive constraints, and will therefore influence the mentality of individuals as well. As such, it can be claimed that external environmental factors in which the organization finds itself can affect the ability and efficiency of its staff.

These different considerations have been taken into account to improve bounded rationality by bringing in a second approach, which is *incrementalism*. The opposite to rational approaches, the process of logical incrementalism refers to a flexible and decentralized approach to strategic management. This is considered much better suited to the ambiguous and uncertain nature of public organizations, in which changes to both external and internal determinants can be accommodated by various environmental conditions. As this approach is provisional and decentralized, it can be changed with relative ease without formal consent (Hughes, 1998). There is considerable discussion as to which approach—rational or incremental—represents the best way forward for

enhancing performance in the public sector. Hart and Banbury (1994), and Bailey et. al. (2000) specifically deal with these relationships in the private sector, while Andrews et. al. (2005) discuss the topic in the public context. It is considered that incremental strategic management will take internal and external conditions into account more than rational strategic management styles, when dealing with the relationship of these conditions to organizational performance. In other words, internal and external contexts can accommodate and moderate the relationship between the two vital processes.

The concept of institutional theory includes the argument that public sector organizations will try to increase their legitimacy by considering social prescriptions emanating from an institutional context. However, this isomorphism in institutional settings is presented from a different perspective when considering the public sector. Since the 1970s, customization within the business sector and its relevance to the public sector has ushered in a duplicate process within centrally regulated government organizations. Further legitimacy is derived from interest groups in the tertiary sector who have brought in such mechanisms as voice, public meetings, campaigns and letters (Hughes, 1998). Similarly, some management approaches such as citizen-oriented or performance management style can enhance accountability in public organizations by activating those who receive services (Ateş & Çetin, 2004). Public sector organization strategies in both historical and public settings can be affected by social factors, implying that this type of institutional isomorphism has entered the public sector via strategic management techniques. To put it more straightforwardly, strategic management plays the role of mediator between social prescriptions which influence strategy and organizational effectiveness.

In addition, *contingency theory* claims that there is no best approach. Cures and prescriptions depend on particular environments in which techniques, human resources and internal and external relations can be examined in each individual case (Andrews et.al., 2012). Contingency theory is therefore considered as an overall approach in terms of coverage and necessary inclusion in all potential situations. The implementation of strategies should relate to individual situations—which can mean different countries and organizations—and under these conditions a correlation can be found between strategy and its effect on performance in particular situations (Donaldson, 2001). If no correlation is found, then the connections between these variables will be insufficient or

possibly invalid. “The Best Value Initiatives programme” in UK local government organizations has faced criticism mostly on the grounds that it proposes specific prescriptions for every organization, when strategic organizational implementations might actually fit best into the environment in which each organization exists (McLaughlin et.al., 2002). It is claimed that the recognition of this link has produced a significant effect on organizational performance.

The Miles and Snow framework (1978) can be broken down into four different strategy types: prospector, defender, analyser and reactor. A prospector strategy looks towards effecting innovation by taking risks. Analyser strategies combine these two approaches, protecting existing environmental conditions while seeking new ones. Defender strategies will work in environments that are stable and well-defined in conditions in which opinions are in accord. Reactor strategies are bold in cautious surroundings and cautious in adventurous settings, helping to strategise appropriately in changing environments—unless any force comes into play from external sources such as financial or stakeholder pressures.

Miles and Snow’s framework can be considered when analysing internal factors. Firstly, they assert that different organizations may adopt different strategies based on internal and inherent characteristics. Such organizations can affect their performance directly, and prospect organizations can set innovative targets which implement strategies through risk-taking, which will be expected to produce higher organizational performance outcomes.

Public management scholars recently conducted empirical studies on related issues based on the Miles and Snow framework. Although research was initially performed in the public sector, all improvements to the topic brought in by business academics have been considered. For instance Andrews et.al. (2009) tested the Miles and Snow framework when analysing the performance of 47 Welsh local government organizations. The study looked at environmental influences by applying contingency theory, and was designed longitudinally in order to get more confident outcomes as well as Meier et al’s (2007) study on 3,041 Texas-district schools—a case which drew less attention to contingency effects. In terms of strategic modelling, public management studies discovered similar results which showed that prospector organizations show a

far better performance than reactor organizations, which are unfavourable in terms of efficiency. Both studies discovered that defender organisations produced statistically diverse results in different contexts, thereby indicating that different strategic benefits may be contingent upon national context.

Lastly, research design may also impact on relationships between strategic, performance and contextual elements. Conant et al.'s empirical study (1990) explains that large-scale studies analysing relationships between types will produce results which show that defender, prospect and analyzer organizations' performances will produce a higher performance than reactor organizations. In Conant's study, 83 health service organizations were examined, with 14 defender, 36 prospectors, 29 analyzer and 4 reactor approaches identified; the smallest strategic approach group, the reactor type, showed a weaker relationship between organizational performance and strategic choice. However, Woodside et al. (1999) claimed that if reactor organizations had been greater in number, the connection between strategic types and organizational performance would have been enhanced. In other words, sample size should be considered attentively. Another important study by Zahra and Shortell (1990) presents possible solutions to the limitations of the Miles and Snow model, and a literature review can address the questions raised by Woodside et al. (1999). Zahra and Shortell (1990) claimed that strategic choices on the part of organizations will likely be contingent upon specific environmental situations and internal features. They also assert that the model should be considered in a wider context by looking at internal and external elements instead of addressing relationships between performance and strategy just by asking for staff opinions which may misdirect the study. The aim of the study should be to discover the reality of the organization's situation, rather than relying on staff responses which can be subjective or even deliberately biased. Working out changes within strategic types necessitates longitudinal research over a more extended period by testing data on multiple studies more deeply over time. Overall, research design and other factors which might affect the study should be considered in order to get more reliable results.

3. Critical Evaluation of Contextual Determining Factors

Strategic management aims to enhance effective performance outcomes and influence potential public sector organizational performance, which can be addressed in the light of all these frameworks and theories, all of which affect approaches to strategic management in turn. These can be classified as external and internal determinants regarding organizational performance (Andrews et. al., 2012).

Rational strategic management is constructed upon a body of rules in a top-down structural hierarchy. Central government strategies, as an external influencer, may therefore potentially affect organizational performance in financial terms. For example, Meier et. al.' s (2007) study of Texas School Districts reveals that organizations need central support in order to maximise their performance. Despite the traditional prominence of the rational approach to strategising, there is an important body of work that considers the value of an approach at the other end of the spectrum—the incremental approach. This enhances the role of organizations' members, viewing them as active participants in the development and implementation stages, something encouraged by the incremental approach. Although staff participation, as an internal factor, it is considered to improve organizational performance, the separation of formulation and implementation stages may can the failure of the overall strategy.

Institutional approaches also argue that organizational performance may be constrained by external forces that happen to affect it. While these external forces lead out from society and strive to make all organizational strategies similar, they also have a knock-on effect on organizational performance, and this relates directly to strategic management. Strategies considered legitime by powerful groups in the institutional environment will probably lead to more financial and political support for an organisation, eventually bringing improvements in service performance. In the same way, contingency theory suggests a direct relationship between specific technical and institutional environments and organizational outcomes. More generally, contingency theory does not accord with the one-size-fits-all approach in public service management (Andrews, et. al. 2012). While institutionalism emphasises the small scale of the groups within society, contingency theory deals with problems at state or country

level in order to explain more general causes as well as looking at external contingencies.

Moreover, when looking at strategic management literature and performance, Miles and Snow's framework (1978) can be seen as the most commonly applied approach. One reason for its popularity could be that it is easily adaptable to many different kinds of organizations as a comprehensive model. However, there are also disagreements about the variables the framework should be examining. Woodside et al's study (1999) built the framework further by identifying problems of association between two variables. This study asserts that the Miles and Snow framework does not reflect organizational relationships between strategy and performance; instead it focuses on how organizations and their staff work out what it is they need to do. Although this understanding is quite different than the common concept underlying the framework, it does still account for the effects of internal and external factors.

When considering existing literature on public and business sector studies, theoretical and empirical foundations of strategy knowledge, specifically in the public sector, are very scarce. The public sector may be affected by global problems such as the 2007 economic crisis, or by public sector problems such as political and legal constraints. The number of dependent variables, particularly as far as organizational performance in certain empirical studies is concerned, should therefore be increased in order to obtain more reliable results and refine concepts and methods (Zahra & Shortell, 1990; Boyne & Walker, 2010). Future studies which directly examine the public sector will therefore need to focus on theory, data and empirical evidence from a much greater variety of sources, by considering different countries and different organizations that work under a wider variety of conditions.

4. Conclusion

This essay was focused on topical organizational performance and strategic management issues in public management literature, looking at them in conjunction with other determinants which might affect this relationship. In the first part, strategic management and its relationship with organizational performance within public sector literature was identified. The second part showed that theories from public

administration—and particularly from strategic management literature—can be identified and introduced to help analyse the area under investigation. The classification of such approaches and theories by the external and internal components of organizational performance also offers an opportunity to reveal more evidence in order to obtain more accurate results.

There are five different theories and approaches which relate to the topic discussed above; central government intervention may be required when the rational theory approach to strategic management is implemented, because of the nature of the theory. In the same way, incrementalist approaches may encourage personnel participation, which may in turn affect the relationship between strategic practices and organizational performance. Institutional theory places more emphasis on how responses from society and the powerful groups within it can influence this relationship and may augment mediator variables.

In terms of more comprehensive theory and framework, contingency theory places the importance for the technical environmental effects on the relationship by showing that contextual determinants may work as moderated effects. Lastly, the Miles and Snow framework presents four types of strategic stances as further moderating effect in the strategic management and performance relationship, but as internal elements as opposed to exterior factors discussed by contingency theory.

Despite the problems of strategic management in the public sector, it appears that the topic will occupy a place in public management literature over the forthcoming years. Finally, it could be suggested that our understanding of the topic might be developed by undertaking more empirical studies on the basis of coherent theories and better research design.

Bibliography:

- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. & Walker, R. M. (2005). Representative Bureaucracy, Organizational Strategy and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 489-504.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis, *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. & Walker, R. M. (2009). Strategy Formulation, Strategy Content and Performance, *Public Management Review*, 11(1), 1-22.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. and Walker, R. M. (2012). *Strategic Management and Public Service Performance*. UK: Palgrave Macmillan.
- Ates, H & Çetin, D. (2004). Performance Management and Performance-based Budget in the Public Sector, In M. Acar and H. Ozgur (Eds.), *Contemporary Public Administration II* (pp. 255-285). Nobel Press: Turkey.
- Bailey, A., Johnson, G., & Daniels, K. (2000). Validation of a Multi- Dimensional Measure of Strategy Development Processes, *British Journal of Management*, 11, 152-162.
- Barca, M. & Nohutcu, A. (2013). Strategic Management in the Public Sector and Critical Perspective to the Strategic Planning Practices in Turkish Public Administration, In A. Balci, A. Nohutcu, N. K. Öztürk, B. Coskun (Eds.), *Contemporary Public Administration Approaches* (pp.339-362). 3rd edition, Seçkin Press: Turkey.
- Bendor, J. (2012). *Bounded Rationality and Politics*, London: University of California Press.
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Boyne, G. A. & Gould-William, J. S. (2003). Strategic Planning and the Performance of Public Organizations: An Empirical Analysis. *Public Management Review*, 80(2), 115-132.
- Boyne, G. A. & Walker, R. (2010). Strategic management and Public Service Performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70(s1), s185-s191.

- Conant, J. S., Mokwa, M. P. & Varadarajan, P. R. (1990). Strategic Types, Distinctive Marketing Competencies and Organizational Performance: A Multiple Measures-based Study. *Strategic Management Journal*, 11(5), 365-383.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Sage Publication : USA.
- Hart, S. & Banbury. C. (1994). How Strategy Processes can Make a Difference. *Strategic Management Journal*, 11(5), 365-383.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. (1998). *Public Management & Administration: an Introduction*. Macmillan Press: USA.
- Inkpen, A. & Choudhury, N. (1995). The Seeking of Strategy Where It is not: Towards a Theory of Strategy Absence. *Strategic Management Journal*, 16 (4), 313-323.
- James, W. & Hatten, K. (1994). Evaluating the Performance Effects of Miles and Snow's Strategic Archetypes in Banking. *Journal of Business Research*, 31(2/3), 145-154.
- Jones, B. D. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review Political Science*, 2, 297-321.
- Jones, B. D. (2003). Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412.
- Johnson, G. & Scholes, K. (2001). *Exploring Public Sector Strategy*. Pearson Education Limited: UK.
- Joyce, P. (1999). *Strategic Management for the Public Services*. Open University Press: USA.
- Kloot, L & Martin, J. (2000). Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government. *Management Accounting Research*, 11, 231-251.
- Macmillan, H & Tampoe, M. (2000). *Strategic Management*. Oxford University Press: USA.
- McLaughlin, K; Osborne, S & Ferlie, E. (2002). *New Public Management; Current Trends and Future Prospects*. Routledge: USA.

- Meier, K. J. O'Toole, L. J. Boyne, G. A. & Walker, R. M. (2007). Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 357-77.
- Miles, R. E & Snow, C. C. (1978). *Organizational Strategy and Structure and Process*. McGraw-Hill: New York.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. W. & Lample, J. (1998). *Strategy Safari A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. The Free Press: New York.
- Noble, C. H. (1999). The Eclectic Roots and Strategy Implementation Research. *Journal of Business Research*, 45(2), 119-134.
- Nutt, P & Backoff, W. R. (1992). *Strategic management of public and third sector organizations*. Jossey-Bass Publisher: USA.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Plume: USA.
- Özgür, H. (2004). Strategic Management in Public Organizations. In M. Acar & H. Özgür (Eds), *Contemporary Public Administration II* (pp.207-252). Nobel Press: Turkey.
- Perry, J & Rainey, H. G. (1988). The Public- Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy Management Review*, 13(2), 182-201.
- Poister, T. & Streib, G. (1999). Strategic Management in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, 22(3), 308-325.
- Pollitt, C. (2006). *The Essential Public Manager*. Open University Press: UK.
- Simon, H. A. (1997). *Models of Bounded Rationality Empirically Grounded Economic Reason, Volume 3*. Massachusetts Institute of Technology Press: England.
- Toft, G. S. (1989). Synoptic (one best way) approaches of strategic management. In J. Rabin, G. J. Miller, & W. B. Hildreth (Eds.), *Handbook of strategic management*. Marcel Delcer: New York.
- Veliyath, R & Shortnell, S. M. (1993). Strategic Orientation, Strategic Planning System Characteristics and Performance. *Journal of Management Studies*, 30(3), 359-381.
- Woodside, A., Sullivan, D. P & Trappey, R. J. (1999). Assessing Relationship Among Strategic Types, Distinctive Marketing Competencies and Organizational Performance. *Journal of Business Research*, 45(2), 135-146.

- Zahra, E.J. & Shortell, S. M. (1990). Research Evidence on the Miles and Snow Typology. *Journal of Management*, 16(4), 751-758.

5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye’de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi ve Katılımcı Yaklaşım

Hande Tek TURAN¹

Özet

Ülkemizde kamu yönetimi alanında 2003 yılından itibaren yapılan çalışmalarda, yerel yönetimler ile ilgili çok sayıda reform ve düzenleme yapılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve son olarak da 2012’de kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması hakkındaki kanun bu reformlar arasında önemli yer tutmaktadır. Ayrıca, alan yönetimine geçişi destekleyerek, yerel/bölgesel düzeyde hizmet sunumu ile katılımcılık ve adem-i merkeziyetçi yaklaşım gibi ilişkili kavramları da yeniden tanımlamaktadırlar. Yine 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları içerisinde İlçe Kurulmasına ilişkin kanun ile 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılmasına ilişkin kanun da söz konusu reform çabalarını tamamlayıcı niteliktedir.

Yukarıda bahsettiğimiz yasalarla, yerel yönetimler, nüfus ölçeğinin büyütülmesine, hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesine, ayrıca dağınık yerleşmelerin toparlanması sayesinde kaynak israfının önlenmesine katkı sağlayacaklardır. Örneğin, 5747 sayılı yasa ile, metropoliten alanlarda ilçe belediyelerinin ölçeğini ve kapasitelerini aşan hizmetlerin büyükşehirler tarafından verilmesi kabul edilmektedir. Tek tek belediyelerin ve/veya diğer yerel yönetim birimlerinin yapamayacağı hizmetleri büyükşehir belediyeleri dışında mahalli idare birlikleri eliyle yapmayı öngören 5355 sayılı yasa da, yerel hizmetlerin sunumunda birliklerin teşvik edilmesiyle yeni bir döneme girildiğini göstermektedir.

Son on yıldaki hukuki düzenlemelerle yerelleşme, yerel demokrasi ve katılımın geliştirilmesi, yerel ölçekte işbirliği ve sorumluluk alma kapasitesinin artırılması öngörülmektedir. 5355 sayılı yasa da yerel yönetim birimleri arası işbirliğini tek hizmet temelli teşvik etmekte ve hukuken de güçlendirmektedir. Hizmet alanlarında güç birliği yapan yerel yönetim birliklerine özgü ilk doğrudan yasal düzenleme olan 5355 sayılı kanun çerçevesinde, bu birimlerin analizi, çalışmamızın başlıca amacını oluşturmaktadır. Ayrıca yasanın getirdiği düzenlemeler birliklere hizmet sunumunda daha katılımcı, daha şeffaf, daha işlevsel ve yerel potansiyeli harekete geçiren fırsatlar sağlamakta mıdır, sorusuna da çalışmamızda cevap aranacaktır.

Anahtar kelimeler: *Birlikler, Reform, Kamu Yönetimi, Adem-i Merkeziyetçilik*

¹ Yard.Doç.Dr., Yeditepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Türkiye, hande.tek@yeditepe.edu.tr

Unions in Turkey According to the Law n°5355: Improved Decentralized and Participatory Approach in Service Delivery

Abstract

Within the studies conducted in Turkey since 2003 regarding the field of public administration, numerous reforms and regulations concerning the local governments have been made. The Act on *Special Provincial Administration* (No 5302), the Act on *Metropolitan Municipality* (No 5216), the Act on *Municipality* (No 5393), the Act on *Local Government Unions* (No 5355) –enacted in mid 2000s and the Act on *New Metropolitan Municipality* (No 6360) –enacted in 2012, have an important place among these reforms and are the illustrations of arrangements in the field of local governments. Also, by supporting the transition to the territorial administration, these acts re-describe related concepts such as the participation at local / regional level and decentralized approach while providing provincial services. Once more, the Act on *Establishing Districts within the Boundaries of Metropolitan Municipalities and amending various laws* (No 5747) and the Act on the *Abolition of the General Directorate of Rural Services* (No 5286) are also complementary tools of these reform efforts.

By the laws mentioned above, the local governments would also contribute to the expansion of the population scale, running services in an effective, efficient and economical way and the prevention of waste of resources due to the recovery of dispersed settlement. For example, with the Act No 5747, if the services exceed the capacity and the scale of the districts within the metropolitan areas, they could be assigned to jurisdiction of metropolitan municipality. The Act No 5355 also foresees if the municipalities or other local authorities cannot provide services individually, they could be provided through the Unions of local authorities, aside from the metropolitan municipalities. Thus, the encouragement of the Unions in rendering of local services shows a new period has started.

With the legislation in the last decade regarding decentralization, the development of local democracy and participation, the increase of the capacity of cooperation and taking responsibility at the local level are envisaged. The Act No 5355 also encourages the cooperation between local government units based on one single service and also strengthen legally. Within the Act No 5355 which is the first direct legislation specific to the Local Governments Unions that have joint tasks in the service areas, the analysis of these Unions constitute the main purpose of our study. In addition, this paper aims to evaluate whether the legislative regulations handed by the Act provide opportunities that stimulates local potential by enabling more participative, transparent and functional services.

Key words: *Unions, Reform, Public Administration, Decentralization*

GİRİŞ

Türkiye’de kamu yönetimi alanında son yıllarda, özellikle 2003 yılından itibaren yapılan çalışmalarda yerel yönetimler reformları ve bağlı konular önemli yer tutmaktadır.

5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, 5393 sayılı *Belediye Kanunu*, 5355 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu* ve 2012’de kabul edilen 6360 sayılı *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması* hakkındaki kanunu ile, 5747 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Sınırları içerisinde İlçe Kurulmasına* ilişkin kanun ile 5286 sayılı *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılmasına* ilişkin kanun bu reformlar kapsamında yer almaktadır.

Söz konusu yasalar, vesayet, ölçek, katılımcılık, mali kaynak gibi birçok açıdan yenilik ve değişiklik getirmiştir. Çoğu çalışmada yukarıda belirttiğimiz yasalar tek tek ya da birlikte incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Hizmet alanlarında güç birliği yapan yerel yönetim birliklerine özgü ilk doğrudan yasal düzenleme olan ve Haziran 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5355 sayılı kanun çerçevesinde, mahalli idare birliklerinin analizi, çalışmamızın başlıca amacını oluşturmaktadır.

Bir yandan kamu yönetimi teorisi ve pratiğinde, özellikle de Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim temelinde ortaya çıkan yeniliklerin ve değişimlerin Türk Kamu Yönetimi sistemine etkileri, diğer yandan da sistemdeki sorunlar ile daha hızlı, kaliteli, verimli ve etkin hizmet sunma kaygıları, gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yönetimi reform çabalarının temelini oluşturmaktadır.

Genel olarak günümüz beklentilerini ve gelişmelerini karşılayamayan Türk kamu yönetiminin başlıca sorunlarını güçlü merkezi ve hantal yapı, kırtasiyecilik, yönetimde dışa kapalılık ve gizlilik, demokratik katılımcı uygulamalarda eksiklikler şeklinde özetleyebiliriz. Diğer yandan, dünyada meydana gelen küresel değişimlerin kamu yönetimi uygulamalarına yansımalarının devletin yeniden inşası, siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması, şeffaf ve dürüst yönetimin geliştirilmesi ve yerelleşme yönündeki eğilimleri hızlandırdığı görülmektedir. (PALABIYIK, 2004)

Sonuç olarak, genelde kamu yönetimi reformu özelde de yerel yönetimlere ilişkin yeni yasalar, idari yapı ve hizmet sunumunda ademi merkezileşmeyi ve katılımcı yaklaşımı hedeflemekte, aynı zamanda yeni kamu yönetiminin etkisiyle de özel sektör yönetimine özgü anlayış ve teknikleri de adapte etmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede,

çalışmamızda yerel yönetimler reformları kapsamında yer alan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun getirdiği düzenlemeler değerlendirilecektir.

I. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Neden Önemli?

1.1. İdari Yapıda Birliklerin Yeri

Türkiye'de Anayasanın temel düzenlemeleri çerçevesinde, idari yapı, merkezi idare ve mahalli idare biçiminde iki ana eksen den oluşmaktadır. Bu iki ana eksen den mahalli idareler, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu anayasal kurumlar olup, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak hareket ederler.

Ülkemizde üç tür mahalli idare bulunmaktadır. Bunlar; il özel idaresi, belediye ve köydür. Türlerine göre mahalli idare sayıları, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı

Türü	İl Özel İdaresi*	Belediye	Köy	Toplam
2013	81	2.950	34.283	37.314
2014**	51	1.396	18.216	19.663

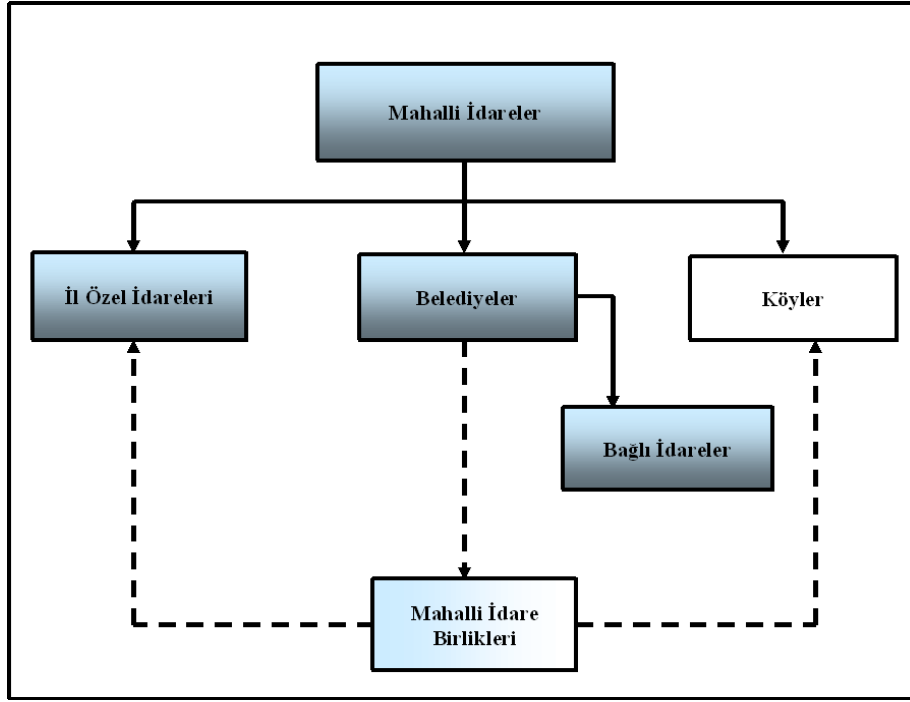
* Gökçeada ve Bozcaada mahalli idareleri hariç

** 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır

Tabloya göre, Türkiye'de 51 il özel idaresi, 1.396 belediye, 18.216 köy bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 azalmaya gidilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından da yerel yönetimler aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

Şekil 1: 5018 sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler



Yukarıda belirtilen yerel yönetim birimleri, ilgili yasalarında kendilerine verilmiş görevlerini, hukuken tanımlanmış gelir kaynaklarını kullanarak yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Çoğu yerel yönetim birimleri, yerel hizmetleri demokratiklik, etkililik, optimal ölçek, etkinlik ve katılımcı anlayış çerçevesinde sunmada çeşitli hukuki, sosyal, kurumsal, ekonomik ve yönetsel nedenlerden dolayı zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler, dünyadaki benzer örneklerinde olduğu gibi, kendi aralarında birlikler kurarak ilgili hizmet alanlarında güç birliği yapmaktadırlar. (KARA & PALABIYIK, 2007) Birlikler konusunda en çok öne çıkan örnek ise, içme suyu temini ile birlik temelli bölgesel katı atık bertaraf tesisleri kurulması ve işletilmesidir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyeleri kendi düzenli katı atık bertaraf tesislerini kurarlarken (ya da yenilerken), birçok tek amaçlı katı atık bertaraf birliği de faaliyete geçmiş (BİKA², AKAB³, ÇAKAB⁴ gibi) veya geçme aşamasındadır.

Yerel yönetim birlikleri konusunda yapılan çalışmalar *-sınırlı olmakla birlikte*, Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin sayısının 1960'lı yıllardan itibaren artmaya başladığını göstermektedir. (SAYIN, 2004) (GERAY, 1999) 1990'lı yıllarda birlik sayısında özellikle de köylere hizmet götürme birliklerinin sayısında hızlı bir artış gözlemlenmiştir. Yerel yönetim birliklerine ilişkin kronolojik bir inceleme yapılırsa

² Bitlis Katı Atık Birliği <http://www.bi-ka.org>

³ Amasya Katı Atık Birliği <http://www.akab.org.tr>

⁴ Çanakkale Katı Atık Birliği <http://www.cakab.org>

özellikle 60'lar, 90'lar ve 2005'den sonraki sürecin oldukça önemli olduğu görülmektedir. Zira, yerel yönetim birliklerine özgü yasal düzenleme son döneme kadar olmamıştır. Belediye birlikleri veya tüm yerel yönetim birlikleri 2005 yılından önce belediye kanunundaki birkaç maddeye dayanılarak kuruluyor ve faaliyetlerini sürdürüyordu. Sözkonusu ilk doğrudan *-müstakil* yasal düzenleme, ancak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde yerel yönetimler reformu kapsamında hazırlanan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile gerçekleştirilebilmiştir. Bu kanunla birlikte belediye birliklerinin yanında, özel idare birlikleri, köy birlikleri, hizmet birlikleri, alt yapı birlikleri, turizm birlikleri gibi birçok alanda faaliyet gösteren birlikler düzenlenmiştir. Kanun, Türkiye'de kurulan çok sayıda birliğin bir bütünlük içinde ele alınması ihtiyacından kaynaklanmıştır.

Yine 5355 sayılı yasa ile, ilk defa zorunlu birlik kurulması mevzuata girmiştir. Özellikle çevrenin ve ekolojik dengenin korunması amacıyla, su, atık hizmetleri ve çevre korumaya ilişkin konularda zorunlu birlikler kurulmaktadır. Ayrıca, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun (Değişik 13.05.2006-5491/Madde 8) **11. Madde'sine** bakıldığında, Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyeler, **evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle** yükümlüdürler. Belediyelerde nüfusu, 100.000'den fazla olanlarda 3 yıl, 100.000 ilâ 50.000 arasında olanlarda 5 yıl, 50.000 ilâ 10.000 arasında olanlarda 7 yıl, 10.000 ilâ 2.000 arasında olanlarda 10 yıl içerisinde atık tesislerini işletmeye almak zorundadır. (Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, 2006)

1.2. Birlikler

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Mahalli İdare Birliği; "**Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi**" olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idareler (il özel idaresi, belediye ve köy), kendilerine verilmiş görevlerden birini ya da birkaçını yürütmek üzere, kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya il özel idarelerinden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle de ortaklaşa (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idareden oluşan) birlik kurabilirler. Mahallî idarelerin bütün

görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

Yerel halkın yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçları çok çeşitlidir; sosyo-ekonomik yapıdaki gelişmelere bağlı olarak da bu ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından karşılanmasında nitelik talepleri de artmaktadır. Yerel yönetimlerin yürüttüğü kamu hizmetlerinin bir bölümü büyük yatırım, diğerleri ise bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir. Özellikle küçük ölçekli belediyeler için bazı yatırımların sadece belli bir alana / yöreye ilişkin olması durumunda, bu yatırımlar aşırı maliyetlere yol açmakta ve gerekli randımanı / etkinliği gösterememektedir. Bunun sonucunda da, yerel yönetim hizmetlerinde verimliliği arttırmak, oluşacak maliyetleri düşürmek, yatırımları etkin kullanabilmek için yerel yönetimler arasında işbirliği kaçınılmaz olmaktadır.

Sonuçta, birlikler, yerel yönetimlerin hizmet uygulamalarında ortaya çıkan pratik bir teşkilatlanma ve çözüm üretme mekanizmasıdır. Özellikle de bütçe imkânları yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile iş ve hizmet üretme mekanizmasının harekete geçirilmesi bu uygulamanın ortaya çıkış noktasıdır. (CAN & YILDIZ, 2004) Kısacası, yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumlaşmış hali yerel yönetim birlikleri şeklinde adlandırılmaktadır.

II. Türkiye’de Birliklerin Mevcut Durumu: Sorunlar, Çözümler

2.1. Yasanın getirdiği yeni düzenlemeler

Çalışmanın ilk bölümlerinde de belirtildiği üzere, yerel yönetim birliklerine özgü ilk doğrudan yasal düzenleme olan 5355 sayılı yasa, birtakım yeni düzenlemeler getirmiştir. Söz konusu yasa, mahalli idarelerin yapmakla mükellef oldukları ancak finansal, teknik, fiziki sıkıntılar vb. tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri yatırım ve/veya faaliyetler için oldukça önemli ve işlevsel bir yer tutmaktadır. Yasa ile yerel ve ulusal ölçekte farklı görüş ve tutumdaki tarafların **amaç birlikteliği** ile bir araya gelip daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesi sağlanmış ve özellikle yerel düzeyde karar alma ve uygulama kabiliyeti artmıştır. Bu durum özellikle yerinden yönetimin önünü açmış ve yerel yönetimleri güçlendirmiştir. Daha adem-i merkeziyetçi, daha katılımcı olmaya yönelik bu yeni düzenlemelerden bazıları şu şekilde özetlenebilir:

Yasa ile, Birlik kurulması konusunda Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiği hükmü⁵ korunmakla birlikte, kurulmuş birliğe katılma ve birlikten ayrılma konusunda Bakanlar Kurulu'nun izni gerekmediği, ilgili birlik meclisinin vereceği kararın bu konuda yeterli olacağı belirtilerek birliğe katılma ve birlikten ayrılma işlemlerinin kolaylaştırıldığı görülmektedir.

İkinci düzenleme, bazı önemli projelerin yürütülmesi açısından, kurulan birliğe katılımın zorunlu hale getirilmesini içermektedir. MİBK'nda mahalli idareler genel olarak birlik kurma ve birliğe katılma konusunda serbest bırakılmış, ancak su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu'nun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği belirtilmiştir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi olacağı belirtilerek kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. (md.4)

Bundan böyle, genel amaçlı ve amacı açıkça belirtilmeyen birlik kurulamayacak; kanunun 4.maddesinde, yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kuramayacakları belirtilmektedir.

Kanunun 6.maddesine⁶ göre, birliklerin hak ve yetkilerinin arttırıldığı görülmektedir.

Yeni yasada, birlik meclisleri için olağanüstü toplantı imkânı öngörülmektedir. 11.maddede, Birlik başkanının, üye mahallî idare meclislerinden birinin talebi, birlik meclisi üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi veya acil durumlarda kendisinin lüzum görmesi üzerine birlik meclisini olağanüstü toplantıya çağırabileceği belirtilmektedir. (KARA & PALABIYIK, 2007)

Birliklerde idari işlerin aksamadan sürmesi hedeflenmiştir. 12.maddede, Birlik meclisinin feshi durumunda, yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve birlik encümenine ait görevler, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İçişleri Bakanlığı'nca, diğer birlikler için birlik merkezinin bulunduğu yer mülkî idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişilik bir heyet tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. (KARA & PALABIYIK, 2007) Böylece meclisin feshi durumunda temsil esasına göre oluşturulan encümen yerine farklı bir çözüm önerilmek

⁵ Kanunda ilk olarak, 1982 Anayasasında da yer alan yerel yönetim birliği kurulması konusunda Bakanlar Kurulu'nun izninin alınması hükmünün korunduğu görülmektedir. (md.4)

⁶ Yerel yönetim birliklerinin, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen yerel ortak nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye yerel yönetimlerin hak ve yetkilerine sahip oldukları belirtilmektedir. (md.6)

suretiyle, birliklerde idari işleyişin aksamadan sürmesi amaçlanmıştır. (CAN, Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem, 2006)

Yeni yasada, birliklerin örgütsel yapısında düzenlemeler yapılmıştır. 7.madde, Mahalli idare birliklerinin organlarını, belediyelerin örgütsel yapısına benzer şekilde birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olarak düzenlemiştir. 17.madde ise, norm kadroya uygun olarak birlik teşkilâtının birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağını belirtmektedir.

Yasa ile, köylere hizmet götürme birlikleri ayrı bir madde ile (md.18) düzenlenmektedir.

Yasanın getirdiği en önemli düzenlemelerden biri de, birliklere maddi açıdan yaptırım gücü verilmesidir. MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilerek (md.21), birliklerin faaliyetinin önündeki en önemli mali engel bu şekilde ortadan kaldırılmıştır. (KARA & PALABIYIK, 2007)

Yukarıda belirtilen olumlu düzenlemelerin yanında, özellikle uygulamada birtakım sorunlarla da karşılaşmaktadır. Bunlardan bazıları, sahada gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde şu şekilde örneklendirilebilir. Mesela, yasa ile belirli bir amaç için kurulmuş yerel birliklere üye mahalli idareler, **birliğin asli yönetici ve faydalanıcı unsurları** durumundadırlar. Bu bağlamda söz konusu üye mahalli idareler, kurulan birliğin amacına ulaşması yönünde yasal olarak belirli sorumluluklar ile yüklenmiştir. Ancak, yasanın, üye mahalli idarelerin söz konusu sorumluluklarından kaçma yönündeki eğilimlerini, tam olarak engelleme kabiliyetinin olmadığı da görülmektedir. Bir başka örnek, amaç birlikteliği yapmış olan yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, siyasi kimliklerinden arınmış olma durumuyla ilgilidir. Birden fazla mahalli idareyi ilgilendiren ve ortak sorun teşkil eden bir sorunun çözümü ve yürütülmesi yönünde kurulmuş birliklerdeki bu amacın, teorik olarak siyaset üstü olması gerekirken, pratikte ülkenin genel siyasi durumuna bağlı olarak, bu birliklerdeki siyasi görüş ayrılıkları ve

farklılıkları önemli sorunlar teşkil edebilmekte, Birlik iş ve işlemlerinin yürütümünde ve karar alma mekanizmasında tıkanıklıklar oluşturabilmektedir. Özellikle yukarıda da belirtilen yasada üye mahalli idarelerin sorumluluktan kaçma durumu, karar alma mekanizmasına katılmaması veya bu mekanizmayı bloke edecek yollara başvurulması sıkça görülen durumlardandır. Birliklerde gözlemlenen ve karşılaşılan diğer sıkıntılara örnek olarak, aşağıda, geliştirilmesi ve düzenlenmesi gereken noktalar belirtilebilir:

- Siyasi farklılıklardan dolayı karar alma mekanizmasına dahil olmama,
- Aynı nedenden dolayı alınan kararların uygulanması noktasında bu kararlara uymama / kararları yok sayma,
- Üyelerin, birliğe karşı olan özellikle finansal yükümlülüklerini yerine getirmeme ve buna bağlı olarak birlik tahsilatlarının gerçekleştirilememesi,
- Yasanın birlik gelirlerini ve tahsilatını amme alacakları ve icra-iflas kanununa bağlayarak pratikte uygulanamaz hale getirmesi (*Örnek: Birlik başkanlığını yürüten belediye başkanının, belediyesinin birliğe karşı olan borçlarından dolayı kendini icraya vermemesi/verememesi gibi*)
- Büyük yatırımlarda birliğin kendisinin borçlanamaması ancak üyelerin müteselsilen borçlanması ile finansman temin edebilmesi yatırımların uygulanabilirliğinin önünde büyük bir problemdir. Yine aynı şekilde Yüksek Planlama Kurulu kararlarında birliklerin değil en büyük üyenin veya üyelerinin tümünün taahhüt altına alınması oldukça sıkıntılı bir bürokratik engeldir.
- Kamu hizmeti gören birliklerin, vergi usul kanununda belirtilen çoğu muafiyetten (KDV vs.) yararlanamaması, hem birlik hem de hizmet gören taraflar için ekstra mali yük oluşturmaktadır.

Yukarıda sözü edilen sorunlara getirilebilecek çözüm ve öneriler kapsamında, Birliklerin aslında yarı sivil toplum yapıları olduğu söylenebilir. Birlikler, yapıları itibari ile birden fazla ve farklı tarafın bir araya toplandığı yapılar olarak esasen sivil toplum kuruluşlarının farklı bir çeşidi olarak görülebilir. Ortak fayda çerçevesinde merkezi uygulama ve yönlendirmelerin aksine, tabandan gelen ihtiyaç ve beklentileri karşılama ve bunları dillendirme kabiliyetleri göz önüne alındığında sivil toplum kuruluşları ile önemli benzerlikler ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla uygulamada karşılaşılan bu problemler, aslında yerel paydaşlar arasında bir uzlaşma kültürünün gelişmesine ve sorunların ele alınması ve çözümünde diyalogu ve ortak paydayı esas alan uygulamalar

ortaya koyma noktasında oldukça önemlidir. Bu yönüyle birlikler; ortak amaç için farklı siyasi görüşlerin bir araya geldiği, birbirine tahammül ettiği ve gerçek anlamda faydalı ve doğru olanın ortaya konduğu yapılar olarak ortaya çıkmaktadır.

Birliklerin daha işlevsel / fonksiyonel hale getirilmesi konusunda ise; temel eleştiri ve öneri, 5355 sayılı yasanın; birliklerin karar alma organları tarafından alınan kararların özellikle Birlik faaliyetleri için hayati önem taşıyan finansal kararların uygulanmasını yeterince garanti altına alınmadığı yönündedir. Özellikle yerel birliklerde görülen bu sıkıntı (Ulusal birliklerde Bakanlar Kurulu kararı ile mahalli idarelerin genel bütçe vergi tahsilatı paylarından kesilerek hesaplarına aktarılmakta iken, yerel birlikler için bu söz konusu değil) birliklerin uzun ve orta vadeli planlar geliştirememelerine sebep olmakta, çoğu zaman rutin faaliyetlerini icra etmesini bile sağlayamamaktadır.

Sonuç olarak, 5355 sayılı MİBK ile Anayasa'nın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükmün yerine getirilmiş olması ve yerel yönetim birliklerinin nihayet müstakil bir kanunla düzenlenmiş olması çok olumlu bir gelişmedir. Yalnız, söz konusu kanunda yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına paralel olarak düzenlenmiş ve bu kanunda hüküm bulunmayan konularda 5393 sayılı Belediye Kanununa belediyelerin örgütsel yapısı ile ilgili hükümlerinden yararlanılacağı belirtilmiştir. (md.22) (KARA & PALABIYIK, 2007) Birlik kanununda eksik kalınan noktalarda, 5393 sayılı Belediye Yasasının uygulanması hantal bir bürokratik yapı oluşturmaktadır. 5355 sayılı yasanın, çok farklı alanlarda hizmet veren birliklerin bu çeşitliliğine cevap verecek şekilde, dinamik bir yapıya kavuşturulmasının, karar alma ve uygulama mekanizmalarının daha esnek ve işler getirilmesinin, birliklerin daha işlevsel olabilmeleri için faydalı olacağı belirtilmektedir.

2.2.6360 Sayılı Kanunun⁷ Etkisi: Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun kapsamında Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde⁸, il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin ilk mahalli idare seçimlerine kadar ortadan kalkması nedeniyle, bu mahalli idarelerin bir araya gelerek

⁷ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

⁸ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

oluşturdukları mahalli idare birliklerinin de tüzel kişilikleri ilk mahalli idare seçimlerinde ortadan kalkmıştır. (İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2013)

2014 yılı itibariyle, Türkiye’de toplam 784 mahalli idare birliği bulunmaktadır. 6360 sayılı kanunla oluşan yeni durumda 2013’te toplam sayıları 1411 olan mahalli idare birlikleri, 784’e düşmüştür. (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014)

Tablo 2: Mahalli İdare Birlikleri ve Belediye Bağlı İdareleri Sayısı

Türü	Belediye Bağlı İdareleri	Mahalli İdare Birlikleri
2013	19	1.411
2014*	33	784

* 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır.

Türlerine göre birlik sayıları da aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 3: Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları

Türü	2013	2014*
Ülke Düzeyinde Birlikler	2	2
Belediye Hizmet Birliği	68	57
Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	14	12
Kalkınma Birliği	13	11
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	135	99
Turizm Birliği	71	53
İçme suyu Birliği	177	92
Köylere Hizmet Götürme Birliği	911	443
Diğer	20	15
TOPLAM	1.411	784

* 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır.

Bu tabloya göre, Türkiye’de; 443’ü köylere hizmet götürme birliği (KHGB), 92’si içme suyu birliği, 57’si belediye hizmet birliği, 53’ü turizm birliği, 99’u çevre altyapı hizmet birliği, 12’si özel idare-belediye hizmet birliği, 2’si ülke düzeyinde birlik, 11’i kalkınma birliği ve 15’i diğer birlikler olmak üzere toplam 784 birlik vardır.

08/03/2011 tarihli ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile sulama birlikleri, mahalli idare birlikleri kapsamında çıkarılmıştır.

6360 sayılı Kanun kapsamına giren büyükşehirlerdeki köylere hizmet götürme birlikleri de tasfiye olmuştur.

6360 sayılı Kanundan sonra üyesiz veya amaçsız kalan mahalli idare birlikleri 30 Mart 2014 mahalli idareler genel seçiminden önce tüzel kişiliklerini sonlandırmışlardır.

Aslında belirtmek gerekirse, 6360 sayılı Kanunda mahalli idare birlikleri ile ilgili iki farklı düzenleme yapılmıştır. İlki, önceki paragraflarda da bahsedilen, 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya söz konusu kanun ile amaçları ortadan kalkan mahalli idare birliklerinin önemli bir kısmının Mart 2014’te gerçekleşen mahalli seçimlerden önce tasfiye edilmesidir. İkinci düzenleme ise, üyelerinin tamamının il özel idarelerinden olduğu birliklerin başkanının birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma koşulunun değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasından seçilme esasının getirilmesidir. Bu yolla illerin birlik başkanlığı düzeyinde temsiliyeti bakımından bir eşitlik getirilmek istenmiştir. (İZCİ & TURAN, 2013)

III. Sonuç Ve Değerlendirme

Mahalli İdare Birliklerine ilişkin, özelde Belediye birliklerine ilişkin, ilk yasal düzenleme 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. 2004 yılına kadar yürürlükte kalan kanunun yedinci faslı birlikleri düzenlemekte idi. Kanunun yürürlükte bulunduğu dönem içinde, özellikle 1970’li yıllardan sonra, birlikler konusunda önemli çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde birçok belediye kurulmuş ve gerek sosyal belediyecilik, gerekse yerel demokrasinin gelişmesi sürecinde önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak, söz konusu dönemde birlikler gerekli kurumsallaşmayı sağlayamamıştır.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde hazırlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunları, kamu yönetimi sisteminin başlıca ögesi yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler öngörmektedir. Genel çerçevede değerlendirildiğinde, yerel ortak hizmet görmede yerel yönetimler genel görevli hale getirilmiş, yönetsel anlamda güçlendirilmiştir. (ZENGİN, 1999) Mahalli İdare Birlikleri için de, kurumsallaşma açısından yeni bir dönemin başladığı söylenebilir

Çalışmada bahsedilen farklı birlikler, - zorunlu birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, ülke düzeyinde kurulan birlikler gibi, özellikle de belediye birlikleri, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin önemli unsurlarındadır. Birden fazla yerel yönetimin *-belediye, köy ya da il özel idarenin*, bir araya gelerek oluşturduğu bu birliklerin, yalnızca üyelerine değil, aynı zamanda sistem içerisinde yer alan diğer aktörlere ve yerel halka da önemli katkı yaptıkları söylenebilir.

Birlikler, daha büyük ölçekli alanda, hizmet kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak gönüllü bir beraberlik ve rızaya dayanan bir yapılanma olarak tanımlanırsa, aslında **yarı sivil toplum yapılarının** olduğu da ifade edilebilir. Bir bakıma, birlikler, ortak bir amaç için bir araya gelmiş yerel yönetimlerin - *özellikle belediyelerin*, teoride **siyasi olarak arınmış** halleridir. Dolayısıyla bu durum aslında onları daha işlevsel / fonksiyonel kılmaktadır. Çalışmada, önceki bölümlerde de belirtildiği üzere 5355 sayılı Kanun ile genel amaçlı ve amacı net bir şekilde ifade edilmeyen birliklerin kurulmasına izin vermeme yönündeki düzenleme (md.4) bu anlamda oldukça olumlu olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlerin, daha sıkça belediye yönetimlerinin, belirli bir kamu hizmetinin görülebilmesi yerel yönetim birlikleri yoluyla güç birliği yapması, **yerel potansiyeli daha aktif bir şekilde harekete geçirme**, katılımı artırma anlamında dikkate alınması gereken önemli stratejilerdendir. 5355 sayılı yasa da özü itibari ile, birden fazla mahalli idareyi ilgilendiren ve uygulanması güç ortak sorunların çözümünde, genel itibari ile faydalı olmakta ve aynı zamanda toplumdaki taraflar arasında uzlaşma ve diyalog kanallarını açtığı için de, toplumsal karar alma, şeffaflık ve birlikte yönetime önemli katkılar sunmaktadır. Sonuç olarak, yerel yönetim birliklerinin kendilerine ait yasal düzenlemeye kavuşmuş olmaları önemlidir.

Kaynakça:

- CAN, H. (2006). *Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem*. http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php adresinden alınmıştır
- CAN, H., & YILDIZ, N. (2004). *Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü. (2006, Haziran). Genelge - Katı Atık Bertaraf Tesisleri İş Termin Planı. Ankara.
- GERAY, C. (1999). Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve "İlçe Köy Birlikleri" Önerisi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11-42.
- İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı. (2013). *Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü Genel İş ve Yürütümü*. Ankara.
- İZCİ, F., & TURAN, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 117-152.
- KARA, M., & PALABIYIK, H. (2007). 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri - Toplum Kalkınması İlişkisi. In H. ÖZGÜR, & M. KÖSECİK, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama* (pp. 25-47). Ankara: Nobel Yayınları.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2014). *2013 YILI MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- ÖZHAN, H., & YETER, E. (1995). *Mahalli İdare Birlikleri*. Ankara: TBD Yayını.
- PALABIYIK, H. (2004). Kamu Yönetimi: Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 37-50.
- SAYIN, D. (2004). <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php>.
- ZENGİN, E. (1999). *Yerel Yönetim Birlikleri*. Konya: Mimoza Yayınları.
- <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri>

- <http://www.migm.gov.tr/IstatistikiBilgiler.aspx?DetayId=6>

Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler

Haydar KARAASLAN¹

Özet

Kamu yönetimi alanında kaynakların etkin kullanımını sağlamak üzere stratejik planlama çalışmaları 2006 yılından itibaren uygulamaya konulmuştur. Beş yıllık hedeflerin yer aldığı stratejik plan, yıllık performans programı ile uygulamaya konulmakta, göstergeler üzerinden başarı faktörleri belirlenerek kurumun gelişimi izlenmektedir.

Bu sürecin başarılı bir şekilde ilerlemesinde “göstergeler” kritik bir öneme sahiptir. Hem uzun vadeli amaç ve hedefler; hem de yıllık hedeflerin başarısının merkezinde “göstergeler” yer almaktadır. Hedeflerin ve faaliyetlerin maliyet/bütçe boyutu da yine göstergelere bağlı olarak şekillenmektedir. Göstergelerin kalitesi, hedeflerin ve topyekûn stratejik planlamanın kalitesini büyük ölçüde ifade etmektedir. Göstergeler, hedef ya da faaliyet hakkında yeterli ve güvenilir veriler barındırmıyorsa üst yönetimin karar sürecine veri sağlaması beklenen performans programı yeterli sonuca ulaşamayacaktır. Dolayısıyla göstergeler, performans yönetiminin en hassas unsurlarından biridir.

Anahtar Sözcükler: *Performans Programı, Performans göstergeleri, Yerel yönetimler, Ölçme değerlendirme*

¹Haydar Karaaslan, Ümraniye Belediyesi, Strateji Geliştirme Müdürü, e-mail: haydarkaraaslan@msn.com

Performance Measurement and Indicators in Local Government

Abstract

Strategic planning has been implemented since 2006 to ensure the efficient use of resources in public administration includes local governments. The five-year strategic plan that includes goals, programs being implemented by annual performance, the indicators identified through the development of corporate success factors are monitored.

It is at the center of administrative activities that is "measure". The result of the success of both the long-term goals/objectives and the annual target as well as in the heart of the success "indicators" are included. The cost and size of the budget and operational goals are taking shape, depending on the performance indicators. Therefore, the quality of the indicator is largely represents the quality objectives and overall strategic planning. Therefore indicators, is one of the most critical elements of performance management.

Keywords: *Performance Indicators, Performance Program, Assessment And Evaluation*

Giriş

Kamu yönetimi alanında kaynakların etkin kullanımını sağlamak üzere 2006 yılından itibaren uygulamaya konulan stratejik planlama ve performans yönetimi çalışmaları yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Bu kapsamda beş yıllık hedeflerin yer aldığı stratejik plan, yıllık performans programı ile uygulamaya konulmakta, göstergeler üzerinden başarı faktörleri belirlenerek kurumun gelişimi izlenmektedir. 2006 yılından beri neredeyse tüm yerel yönetim birimlerinde stratejik plan, buna bağlı olarak performans programı ve faaliyet raporları hazırlanmaktadır. Ancak yerel yönetimler tarafından yayınlanan planlar ve uygulamalara bakıldığında bir yönetim aracı olan planlamanın çoğunlukla şablonik ve yüzeysel ele alındığı, konuyu önemseyip planlama sürecini iyi yönetmek isteyen kurumların da yeterli başarıyı sağlayamadığı görülmektedir. Bu sürecin istenilen düzeyde sonuç vermemesi elbette birçok faktöre dayanmaktadır. Ancak en önemli sebeplerinden biri "gösterge" mantığının yerleşmemiş olması, gösterge kalitesi ve güvenilir verilerle hedeflerin objektif olarak ölçülememesidir. Performans yönetim sürecinde ölçülebilirlik, göstergelere bağlı olarak sağlanmaktadır. Göstergelerin sağlıklı sonuç vermesi ise hem faaliyetlerin iyi analiz edilmesine hem de veri kaynaklarının elverişli olmasına bağlıdır. Performans yönetim sürecinde belirleyici bir faktör olan göstergeler, hem uzun vadeli amaç ve hedefler hem de yıllık hedeflerin kurumsal gelişime ve politikalara yön verebilme becerisinin ne düzeyde

gerçekleştiği konusunda veri sağlamaktadır. Hedeflerin ve faaliyetlerin maliyet/bütçe boyutu da yine göstergelere bağlı olarak şekillenmektedir. Diğer taraftan etkinlik ve verimlilik sorgulaması yapılabilmesi için de göstergelere ihtiyaç vardır. Dolayısıyla tüm performans yönetim sistematigi üzerinde belirleyici bir etkisi olması bakımından bu çalışmada “göstergeler” üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın temel amacı stratejik planlama ve performans yönetimi konusunda yerel yönetimlerin daha başarılı sonuçlar elde etmesine katkı sağlamaktır. Bunun için performans yönetiminde başarı ya da başarısızlığı etkileyen en kritik unsurlardan biri olan göstergeler incelenmiş, hem bu alandaki literatürden hem de uygulamalardan yola çıkarak göstergeler çok yönlü analiz edilmiştir. Konuyla ilgili literatürün sınırlı olması, özellikle göstergeler özelinde kaynakların azlığı daha çok tecrübe ve uygulamalar üzerinden konuyu ele almamıza neden olmuştur.

Yerel yönetimlerde stratejik planlama ve performans yönetimi belirli bir mevzuata bağlı olarak şekillendiği için bu çalışmada önce mevzuat hakkında özet bilgilere yer verilmiş; ardından performans yönetimi sistematigi hakkında temel bilgilerden bahsedilmiş; daha sonra da performans göstergeleri hakkında detay analizlere geçilmiştir. Çalışma sonucunda da belirli çıkarımlar yapılarak sonuç bölümünde ifade edilmiştir.

1. Performans Ölçümüne Dair Mevzuat

Kamu alanında stratejik planlama ve performans yönetimine ilişkin mevzuatın ana çerçevesini 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Belediye Kanununun 41. Maddesi ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. Maddesi yerel yönetimlere doğrudan stratejik planlama sorumluluğu yüklemektedir. Ayrıca belediye başkanını da doğrudan sürecin sahibi olarak tanımlamaktadır. Belediye kanununda Belediye Başkanının Görevleri başlığı altında “*Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*” görevi ile planlama sürecinin hazırlanması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarıyla ilgili belediye başkanını belediye meclisine karşı sorumlu tutmaktadır.

Performans ölçümü, kurumun uzun vadeli amaç, hedef ve politikalarını ifade eden stratejik planla başlayarak performans programı, faaliyet raporu, belediye bütçesi, iç kontrol

sistemi, iç denetim, Sayıştay denetimi gibi birçok alana uzanmaktadır. Dolayısıyla bu alandaki mevzuat da benzer şekilde genişlemektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu;

- 38. Maddesi (Belediye Başkanının Görevleri)
- 41. Maddesi (Stratejik Plan ve Performans Programı)
- 54. Maddesi (Belediyenin denetimi)
- 56. Maddesi (Faaliyet Raporları)
- 61. Maddesi (Belediye Bütçesi)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu;

- 9. Maddesi (Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçe)
- 13. Maddesi (Bütçe İlkeleri)
- 41. Maddesi (Faaliyet Raporları)
- 64. Maddesi (İç Denetçinin görevleri)

Yönetmelikler ve Rehberler;

- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik
- Performans Programı Hazırlama Rehberi
- Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu
- Performans Denetim Rehberi 2014
- Kamu İç Kontrol Rehberi
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar

Temel kanunlar yanı sıra yönetmelik ve rehberler uygulamaya yönelik detayları ifade etmektedir. Yönetmelik ve rehberler incelendiğinde uygulama konusunda oldukça yeterli yönlendirme yapıldığı görülmektedir. Yönetmelikler bir hüküm ifade etmekle beraber rehberler kurumlar için faydalı yönlendirmeler yapma üzere tavsiye mahiyetindeki bilgilerden oluşmaktadır.

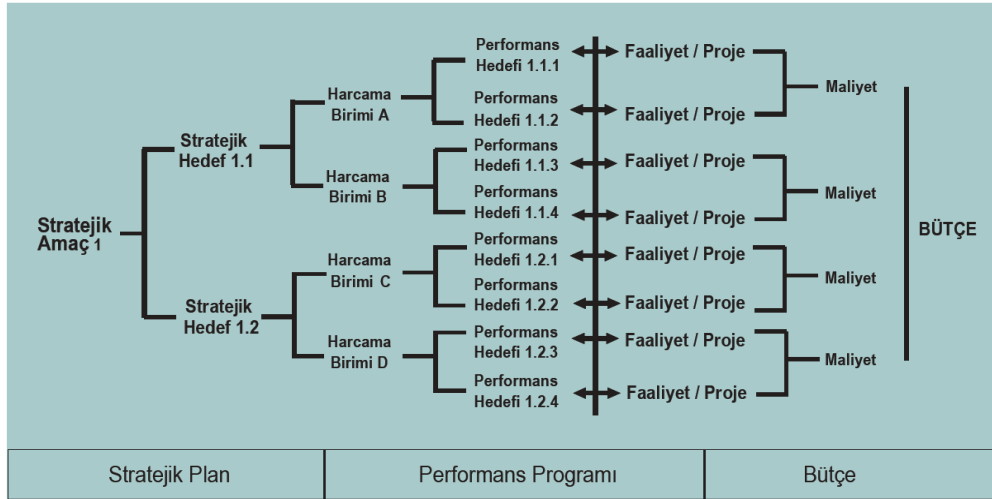
2. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü

Yerel yönetimlerde performans ölçümleri bir sistem yaklaşımıyla ele alınmaktadır. Kurumun vizyonuna bağlı olarak uzun vadeli amaç ve hedefler, buna bağlı olarak yıllık hedefler, hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetler, faaliyet maliyetleri, bütçe ve bu sürecin kontrolünü öngören tedbirlerden oluşmaktadır. Stratejik Plan (5 yıllık), Performans Programı (yıllık), Faaliyet raporu (yıllık), Performans Esaslı Bütçe (yıllık), İç Kontrol Sistemi (sürekli) olmak üzere kamu alanında yapılan performans değerlendirmelerinin temel dokümanlarıdır.

Yönetimin rasyonelleştirilmesi ve başarı ya da başarısızlığın belirli kriterlere bağlanması amacıyla ortaya çıkan bu uygulamalar daha kaliteli, etkin ve verimli hizmet üretimine aracılık etmesi ümit edilmektedir. Uzun vadeli amaç ve hedefler(stratejik plan), performans programı olarak bilinen yıllık



program aracılığıyla uygulamaya konmaktadır. Programda yer alan yıllık hedeflerin ölçülebilirliği ise “göstergeler” aracılığıyla sağlanmaktadır. Dolayısıyla hedeflerin isabetli oluşturulması kadar hedeflerin başarı kriterlerinin (göstergelerin) kapsamlı bir şekilde belirlenmesi önem arz etmektedir. Dahası performans ölçümünün ana omurgasını oluşturan hedeflere ait göstergelerin güvenilir verilerle yeterli ölçüm yapamadığı durumda tüm sistemin işe yaramaz hale geleceği görülecektir. Çünkü kamu alanında yönetimin etkinlik-verimlilik ve kalitesini algılamak ve artırmak için ölçmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Ölçümün kalitesi büyük ölçüde gösterge kalitesine bağlıdır. Dolayısıyla “göstergeleri” kendi başına ele almak yerine SP, PP, FR, PEB, İç kontrol sisteminden oluşan sistematik içerinde ele almak gerekir. Sistemin unsurları düzenli olarak birbirine veri aktarımında bulunarak bir döngü şeklinde çalışmaktadır. Bu döngünün en önemli unsuru ise göstergelerdir. Şimdi göstergelerin Performans Ölçümü sistematigindeki yerini daha detaylı inceleyelim.



Şekil 1: Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ilişkisi

3. Yerel Yönetimlerde Performans Göstergeleri

3.1. Performans Göstergesi Nedir?

Yerel yönetimlerde performans göstergelerinin ne olduğu ve nasıl oluşturulması gerektiğiyle ilgili mevzuatta temel bilgilere yer verilmiştir. Kamu idarelerinde stratejik planlamaya ilişkin 2006 yılında yayınlanan ve hala yürürlükte olan rehberde “*Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.*” (DPT, 2006, s.36) şeklinde tanımlanmıştır.

Diğer taraftan Maliye Bakanlığı tarafından 2009 yılında yayınlanan “*Performans Programı Hazırlama Rehberi*”nde ve Sayıştay Başkanlığı tarafından 2014 yılında yayınlanan “*Performans Denetimi Rehberi*”nde “*Performans göstergesi, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır.*” (Maliye Bakanlığı, 2009, s.6), (Sayıştay Başkanlığı, 2014, s.25) ifadesi ile özetlenmiştir.

Bu tanımlamalar gösteriyor ki göstergeler, kurumun hedefler aracılığıyla gelişiminde, ilerlemesinde, iyileşmesinde ne kadar yol aldığını kanıtlayan sayısal bilgilerden oluşmaktadır. Göstergeler tek yönlü olmayıp, hedefi çok yönlü yansıtması bakımından çeşitlilik göstermektedir.

3.2. Gösterge Türleri

Girdi göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren araçlardır.

Çıktı göstergeleri: Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil, sadece nihai çıktılar göz önüne alınır. Örneğin bir belediyeyi ele aldığımızda, yapılan yolların uzunluğu çıktı göstergesi olarak ele alınabilir.

Sonuç göstergeleri: Üretilen her türlü ürün veya hizmet bireyler ve toplum üzerinde birtakım etkiler meydana getirir. Bireylerin ve toplumun durumunda meydana gelen bu değişme sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülür. Örneğin Belediyeler tarafından işletilen meslek edindirme kurslarında “kurs sonrası işe girenlerin oranı” sonuç göstergesi olarak ele alınabilir. Sonuç göstergeleri uzun vadede elde edildiklerinden ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilendiklerinden ölçülmesi çıktı göstergeleri ile karşılaştırıldığında daha zordur. Ancak sonuç göstergeleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında doğrudan ilgi kurmak mümkündür.

Verimlilik Göstergeleri: Belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği artırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir.

Etkililik Göstergeleri: Çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığı etkililik göstergeleri ile ölçülür. Belirli bir çıktı toplumda istenen sonuçlara yol açacak şekilde kullanılıyorsa bu çıktıların etkili olarak kullanıldığı sonucuna varılır.

Kalite Göstergeleri: Kalite göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçer. Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmesine karşın, bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. O yüzden kalite göstergelerinin tek başına kullanılmaması, sonuç göstergeleri ile dengelenmesi gerekir.

3.3. Göstergelerin özellikleri

Kamu alanında performans ölçümünün en kritik unsuru olan göstergelerin belirli özellikleri taşıması gerekmektedir. Bu alanda oluşturulan mevzuat ve rehberler de bunu gerekli kılmaktadır. Performans ölçüm sürecinde göstergeler aracılığıyla kurumsal hedeflerin gidişatı hakkında somut bilgiler edinilebilmektedir. Bu göstergelerin makul ölçü ve standartlarda oluşturulması sürecin sağlıklı ilerlemesi bakımından önem arz etmektedir. Göstergelerin fonksiyonunu icra edebilmesi için asgari aşağıdaki şartları sağlaması gerekmektedir:(Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009, s.14)

a) Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir:

Yerel yönetimlerde oluşturulan stratejik planlar ve performans programları incelendiğinde hedef ifadelerinin doğrudan sayısal olmadığı görülecektir. Hedefin sayısal bir karşılığının oluşturulması göstergeler üzerinden sağlanmaktadır. Hedefte ulaşılmak istenen nokta, buraya etkin ve verimli bir şekilde ulaşılma, maliyet unsurları ve hedefe ulaşmak için yapılacak işlerin kalitesi “göstergeler” ile somutlaştırılmaktadır. Dolayısıyla göstergelerin performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ifade etmesi gerekir.

b) Performans hedefini tüm yönleriyle ele almalıdır:

Göstergelerin “kapsayıcı” olmasına özen gösterilmelidir. Yani göstergeler, hedefi tüm yönleriyle sorgulaması; girdi, çıktı, kalite, verimlilik, etkinlik, tutumluluk bakımından değerlendirmesi gerekir. Sadece çıktı odaklı göstergeler oluşturmak, hedefi tek boyutuyla değerlendirmek anlamına gelir ki, bu bize hedefi yetersiz ve yanlış değerlendirmemize yol açar. Dolayısıyla başarı ya da başarısızlığımız hakkında doğru verilere ulaşamayız.

c) Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır:

Göstergelerin en temel özelliklerinden biri de ölçülebilir, ulaşılabilir ve güvenilir olmasıdır. Performans göstergelerinin, performans ölçümünün en kritik unsuru olduğunu ifade etmiştik. Performans ölçümünün sağlıklı sonuçlar vermesi büyük ölçüde göstergelerin kalitesine ve kapsayıcılığına bağlıdır. Göstergelerin sağlıklı sonuç vermesi ise “verilerin güvenilirliği”ne bağlıdır. Dolayısıyla her şeyin temelinde güvenilir veri yatmaktadır. Çünkü

ölçüm sürecinin hammaddesidir güvenilir veri. Bu veriler göstergelere dönüşerek işlenmeye başlanmakta ve performans ölçüm sürecine girmektedir. Verinin güvenilirliği kadar ölçülebilir olması, ölçülebilir nitelikte kayıtların tutulması gerekmektedir. Sağlam veri kaynakları, göstergelerin daha kaliteli oluşturulmasına yardımcı olacaktır. Ulaşılmak istenen hedefin göstergeler aracılığıyla iyi bir şekilde ifade edilebilmesi göstergenin ölçülebilir nitelikte ve güvenilir sonuçlar üretmesine bağlıdır. Dolayısıyla güvenilir veri sunmayan göstergeler performans ölçüm sürecine katılmamalıdır. Örneğin “inşaat ruhsatı verme süresi” bir gösterge olarak konulmuşsa ve bu işin tüm aşamaları süre bazında ölçülemiyorsa, gösterge oluşturmak yerine inşaat ruhsatı verme sürecinin kontrol altına alınmasına, aşamalarının belirlenmesine ve sürelerin tayin edilmesine odaklanılmalıdır.

Hastürk’ün ilgili makalesinde vurguladığı gibi Performans göstergelerinin oluşturulması ve değerlendirilebilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, performans göstergelerinin oluşturulması, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların ne şekilde temin edileceği, ihtiyaç duyulan veriler halihazırda toplanmıyorsa nasıl ve ne sıklıkla kim tarafından temin edileceği, bu kapsamdaki kısıtların neler olacağı gibi hususların mutlaka incelenmesi ve cevaplanması gerekir. (Hastürk, 2006, s85)

d) Hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,

Yerel yönetimlerin görev alanının çerçevesi kanunla belirlendiğinden yerel yönetimlerde her yıl büyük oranda benzer faaliyetleri icra edilmektedir. Hatta hedefler de geçmiş yıllara göre fazlaca benzeşmektedir. Dolayısıyla her yıl benzer faaliyetleri yapan belediyelerde geçmiş yıllarla mukayese gidişatı algılama bakımından kolaylık sağlamaktadır. Diğer taraftan benzer şekilde faaliyet gösteren Türkiye genelinde bine yakın belediye ile özellikle benzer özellikler taşıyan belediyelerle mukayese yapmak bir belediye için önemli bir katkı olacaktır. Dolayısıyla göstergelerin hem yıllar itibariyle hem de diğer benzer kurumlarla kıyaslama yapmak imkanı sağlaması performans ölçümü sürecinde önem arz etmektedir. Bu durum “performans değerlendirmesi” aşamasına da işlevsel bir veri sağlamaktadır.

e) Verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir

seviyede olmalıdır.

Yerel yönetimler kar amacı gütmeyen kurumlar olmasına rağmen her bir faaliyet için karlılık, tutumluluk ilkelerini gözetmek zorundadır. Bir verinin elde edilme maliyeti o veri üzerinden üretilen değerden daha pahalı olmamalıdır. Bu genel prensipten yola çıkarak göstergelerin oluşturulması için ihtiyaç duyulan verilerin maliyetleri makul olmalıdır. Elde edilecek verinin kritikliği ve diğer faaliyetler üzerindeki belirleyici etkisi o veriyi elde etmemiz için daha yüksek maliyetleri gerekli kılabilir. Ancak öncelik ve önem derecesi orta veya düşük olan verilerin elde edilmesi için gereksiz maliyetlerden kaçınmak gerekir. Yerel yönetimlerde çoğu zaman “personel” bir maliyet unsuru olarak algılanmadığından verilerin elde edilmesinde fazla personel istihdam edilmesi riskini dikkate almak gerekir.

3.4.Performans ölçümü ve göstergeler

Mahalli idarelerde performans ölçümü ve değerlendirmesi için kullanılan en önemli araç performans göstergeleridir. (Nangır, 2007, s.120)Performans ölçümünde göstergelerin rolü, “belirlenen hedeflere ne düzeyde ulaşıldığının sayısal olarak ölçülebilirliğinin sağlanması” olarak ifade edilebilir. Performans ölçümünün temelinde “ölçme” vardır. Kamu mevzuatına göre de ölçmenin ancak göstergeler aracılığıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Yerel yönetimler yıllık performans programını oluştururken her bir hedef için çeşitli göstergeler atamaktadır. Bu göstergelere göre hedeften beklentiler ortaya konulmakta ve sonuçlar değerlendirilmektedir. Dolayısıyla hedef-gösterge ilişkisi performans ölçüm sistematğinde önemli hale gelmektedir. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi yerel yönetimlerde de performans hedefleri göstergelerle ilişkili olarak “Performans Programı Rehberi”nde belirtilen tablo esas alınarak hazırlanmaktadır. Bu tablo kurumlar için sadece bir örnek niteliğindedir. Ancak yerel yönetimlerin ve diğer kamu kurumlarının birçoğu tabloyu aynen kullanmayı tercih etmiştir.

Tablo 1: Performans Programı Rehberine Göre Performans Hedefi Tablosu

İdare Adı	
------------------	--

Amaç	
Hedef	

Performans Hedefi 1	
Açıklama :	

PERFORMANS GÖSTERGELERİ		(t-1)	(t)	(t+1)
1				
2				
3				
4				
5				
6				

FAALİYETLER		Kaynak İhtiyacı (t)(TL)		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1				
2				
3				
4				
5				
Genel Toplam				

Kaynak: Kamu İdarelerinde Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009

Tabloya göre önce stratejik amaç ve hedefler, sonra yıllık performans hedefleri oluşturulmaktadır. Hedef ifadesi genellikle sayısal ifade edilmeyip, sayısal ifadelere göstergeler kısmında yer verilmektedir. Hedeflerin neden sayısal olarak belirtilmediği çoğu zaman eleştirilmiştir. Hedefler sayısal olarak ifade edilmiş olsaydı hedef sadece çıktı olarak “x işinden n tane yapmak” şeklinde tek boyutlu ele alınacaktı. Oysa göstergelerle, bir hedeften onlarca beklentimizi görebilir ve analiz edebiliriz. Bu yüzden göstergeler girdi, çıktı, sonuç, kalite, verimlilik, tutumluluk, etkinlik olarak çeşitlilik göstermektedir.

Performans ölçüm sürecinde göstergeler oluşturulurken birçok faktör dikkate alınmaktadır. Göstergeleri etkileyen faktörleri şu şekilde ifade edilebilir.

- Faaliyetlerin niteliği
- Faaliyetin doyum noktasına ulaşip ulaşmadığı (Mevcut Durum Raporları)
- Mali kısıtlılık
- Verilerin güvenilirliği

Kurumun faaliyetleri ve bu “faaliyetlerin niteliği” gösterge oluşturma sürecini etkileyen önemli başlıklardan biridir. Bu kapsamda faaliyetleri iki kısımda ele alabiliriz.

a) *Bir müracaatla başlatılan, çıktuların niceliğinin önemli olmadığı faaliyetler:*

Bu tür faaliyetler inşaat ruhsatı, iskan belgesi verilmesi, yıkım ruhsatı, işyeri ruhsatları, asansör ruhsatı, yapı denetim, tevhit-ifraz işlemleri, kat irtifakı kurulması, tapu tahsisleri, toplum düzeniyle(zabıta) ilgili gelen talepler, emlak beyanı, vergi ödemeleri, evlilik ve nikah işlemleri, BİMER, Bilgi edinme müracaatları, vatandaş ve kurumlar tarafından yapılan araç(otobüs) talepleri gibi bir yılda ortaya çıkacak iş yükünün öngörülmesinin zor olduğu faaliyetlerdir. Bu tür faaliyetler müracaatla gerçekleştiği için “bir yılda n tane yapmak” şeklinde bir çıktı göstergesi oluşturmak zor gibi gözüküyor. Böyle durumlarda çıktı göstergelerinden çok işin müracaat edenin beklentilerine ve memnuniyetine uygun bir şekilde sonuçlanması için kalite göstergeleri (işin süresi, memnuniyet vb.) ön plana çıkarılabilir. Bu faaliyetlerde çıktının az ya da çok olmasının bir önemi yoktur. Temel amaç müracaatın karşılanmasıdır. Bazı kurumlarda bu tür faaliyetlere ilişkin göstergeler “İzleme Göstergesi” olarak takip edilmektedir. Ümraniye Belediyesi gibi bazı kurumlarda ise her faaliyetin bir maliyet unsuru olduğu görüşünü benimseyerek (geçmiş yılların gerçekleşme düzeyini baz alıp) bu tür faaliyetlerin çıktılarını da performans göstergesi olarak ifade etmişlerdir. (2015 yılı Performans Programı, Ümraniye Belediyesi)

b) *Kurumun inisiyatifıyla başlatılan, çıktuların niceliğinin önemli olduğu faaliyetler:*

Bu tür faaliyetler altyapı çalışmaları, çevre temizlik, geri dönüşüm, park ve yeşil

alan yapımı, kültürel etkinlikler, spor hizmetleri gibi kurum inisiyatifiyle başlatılan (doyum noktasına ulaşmamışsa) mümkün olduğunca daha fazla yapılması arzu edilen faaliyetlerdir. Burada çıktılar önemli hale gelmektedir. Bu tür faaliyetlerle ilgili gösterge oluştururken A noktasından B noktasına gidişat daha net görülebilmektedir. Dolayısıyla göstergeler oluşturmanın da daha kolay olduğu faaliyetlerdir. Ancak göstergeleri sadece çıktı odaklı değil, özellikle kalite ve verimlilik sorgulamaya için veri oluşturabilecek şekilde planlamak gerekir.

Faaliyetlerin doyum noktasına göre durumu göstergeleri etkilenen önemli unsurlardan biridir. Yerel yönetimler hedeflerini belirlerken “hep daha fazlası” düşüncesiyle hareket etme eğilimindedirler. Burada ihtiyaç düzeyinin net bir şekilde ortaya konması ve buna göre gösterge değerlerinin oluşturulması oldukça önemlidir. Kurumların düzenli mevcut durum raporları üreterek her bir faaliyetle ilgili envanter oluşturmaları o faaliyetlerle ilgili ihtiyaç düzeyinin tespiti noktasında yardımcı olacaktır. Mevcut durumun doğru şekilde bilinemediği durumlarda göstergeler olumsuz sonuçlar da doğurabilir. Örneğin bir hedef kapsamında yağmursuyu kanalı yapmayı planlayan bir kurum mevcut yağmursuyu ağını bilmek zorundadır. Öncelik ve aciliyet prensibine göre o yıl için hangi sokaklara yağmursuyu kanalı yapılacağı tespit edilmeli, buna göre veriler göstergelere yansıtılmalıdır. Dolayısıyla işin %100’ü hakkında bilgi sahibi olmadan bir kısmı hakkında net göstergeler ortaya koymak zor olacaktır.

Faaliyetlerin doyum noktasına ulaşmış olup olmadığını sorgulanması geçmiş yıllarla mukayese yaparken de yardımcı olmaktadır. Yerel yönetimlerin göstergeleri incelendiğinde kurumun başarısı “bir önceki yıla göre daha fazla çıktı üretmesine bağlı olduğu kanaati ön plana çıkmaktadır. Halbuki “ihtiyaç düzeyinin” baz alınması gösterge oluşturmada temel prensiptir. İhtiyaç düzeyi her faaliyet için yıldan yıla farklılık göstermektedir. Bazı yıllarda azalabilir bazı yıllarda artabilir. Dolayısıyla geçen yıl 15 adet park yapılmışken, bu yıl 3 adet park yapılması peşinen negatif bir algı oluşturmamalıdır. Burada “Performans Değerlendirmesi” önemli hale gelmektedir. Performans değerlendirmesinde bu faaliyet geçen yıla göre azalmış gözükse de ihtiyaçlar bunu gerekli kılmış olabilir. Dolayısıyla bu haliyle son derece başarılı bir sonuç olarak kayda geçebilir.

Gösterge oluştururken temel belirleyici faktörlerden bir diğeri mali kısıtlılıktır. Aslında mali kısıtlılıktan etkilenen hedeflerdir. Hedeflerin sayısal karşılıkları göstergeler üzerinden ifade edildiğinden göstergelerin mali boyutu önemli hale gelmektedir. Bir gösterge oluşturulurken (özellikle çıktı göstergelerinde) bütçe bakımından kurumun tolere edebileceği

sınırlarda olup olmadığı dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla göstergeler bütçenin şekillenmesinde bir etken iken göstergelerin şekillenmesinde de bütçe bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. İhtiyaç düzeyinin yüksek olduğu faaliyetlerde ancak mali sınırlar çerçevesinde faaliyet üretilebilir. Dolayısıyla özellikle çıktı ve sonuç göstergeleri buna göre atanmalıdır. Bu yıl 4 kültür merkezi yapan bir belediye, bir sonraki yıl mali sebeplerden dolayı 1 kültür merkezi yapmayı planlamış olabilir. Bunlar kurum için doğrudan başarı ya da başarısızlık gerekçeleri değildir. Kapsamlı bir performans değerlendirmesi yaptıktan sonra başarı ya da başarısızlık konusunda söz söylenebilir.

Performans ölçüm sürecinde “verilerin güvenilirliği” de göstergelerin etkilendiği belirleyen faktörlerdendir. Hatta verilerin güvenilirliği konusu stratejik planlama ve performans yönetimi sürecinin en temel altlığını oluşturmaktadır. Sürecin yönlendirilmesinde önemli bir role sahiptir. Hedefleriniz ne kadar güçlü ve iddialı olursa olsun yanlış veriler kurumu arzu etmeyeceği sonuçlara götürebilir. Sayıştay denetiminin de bir konusu olan verilerin güvenilirliği tüm faaliyetleri ve tüm personeli ilgilendirmektedir. Dolayısıyla kurum olarak üst yönetimden en alt çalışana kadar topyekûn bir duyarlılık geliştirmek gerekir. Gösterge oluşturulurken yararlanılan verilerin kaynağının sorgulanması performans ölçüm sürecinin sağlıklı yürümesi için gerekli bir adımdır. Yerel yönetimlerde personel değişimlerinin fazla olduğu birimlerde veri güvenliğini sağlayacak tedbirler almak gerekir. Bu İç Kontrol Sisteminin de bir parçasıdır. (Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı.)

3.5. Performans Değerlendirmesi ve Göstergeler

Kamu alanında stratejik planlama ve performans ölçümüne ilişkin mevzuatın yürürlüğe girmesiyle birlikte geleneksel denetimler yanı sıra “Performans Değerlendirmesi” adıyla yeni bir denetim modeli uygulamaya konulmuştur. Geleneksel denetim, kurumların önceden belirlenen kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun hareket edip etmediğini tespit ederken “performans değerlendirme” kurumun yaptığı faaliyetlerin amaç ve hedeflere ne kadar hizmet ettiği ile kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirip getirmediğini saptamaktadır.(Yenice, 2006, s.124)Dolayısıyla stratejik planlama ve performans ölçüm sürecinin gerçek anlamda kuruma katkısı kapsamlı bir “performans değerlendirme” sonrasında anlaşılabilir. Performans değerlendirme yaparken en önemli verilerden biri performans göstergeleridir. Performans değerlendirmesinin sağlıklı sonuçlar üretmesinde göstergelerin hedefi tüm yönleriyle el alıyor olmasının ve gösterge değerlerinin son derece güvenilir olmasının payı büyüktür. Sınırlı ve sıradan göstergelerle yapılacak

değerlendirmeler kurum yöneticilerinin karar alma sürecini olumsuz yönde etkileyecektir. Dolayısıyla gösterge kalitesi “performans değerlendirme” aşamasının da belirleyici unsurlarından biridir.

3.6.Sayıştay Denetimi ve Göstergeler

Yerel yönetimler Sayıştay denetimine tabi kurumlardır. 6085 sayılı Kanununun 36. maddesine göre Sayıştay’ın denetim görevleri, “düzenlilik denetimi” ve “performans denetimini” kapsamaktadır. 6085 sayılı Kanununun 36. maddesinde performans denetimi aşağıdaki gibi ifade edilmiştir: “*Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.*” (Sayıştay Kanunu, 36.madde)

Yeni Sayıştay denetimi modelinde cari yıla ilişkin evrak ve dokümanlar incelenmekte; ayrıca kurumun amaçları, hedefleri, politikaları ile bunlara ulaşmak için oluşturulan performans ölçüm sistemleri değerlendirilmektedir.

Sayıştay denetiminin “Performans denetimi” olarak adlandırılan bölümüyle ilgili 2014 yılında yeni bir rehber (Performans Denetim Rehberi) yayınlanmıştır. Yayınlanan “Performans Denetim Rehberi” yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde kamu alanında Sayıştay müfettişleri tarafından yapılacak performans denetiminin çerçevesini oluşturmaktadır. Rehberde “*Yönetmelik sorumluluk bağlamında idarelerin hazırladığı plan ve programların (amaç ve hedefler, faaliyetler ve performans hedefleri bağlamında) değerlendirilmesi görevi performans denetimi yetkisi ile Sayıştay’a verilmiştir.*”.....” Kurumsal düzeyde performans denetimi, idarenin plan ve program belgelerinin ışığında izleyeceği yolu ortaya koyan amaç ve hedefleri ile bütçe uygulaması sonucunda ortaya çıkan faaliyet sonuçlarının performans göstergeleri çerçevesinde ölçülmesi şeklinde yapılır.”

Buradan da anlaşılacağı üzere Sayıştay’ın yapmış olduğu performans denetiminin ana unsurlarından biri performans göstergeleridir. Performans ölçümünde hedeflere ne düzeyde ulaşıp ulaşılamadığı göstergeler üzerinden sağlandığından göstergeler Sayıştay denetiminin ilgi odağında yer almaktadır.

Rehberin “Performans Programının Değerlendirilmesi” bölümünde göstergelerin ilgililiği (performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne düzeyde ulaşıldığının ölçülebilmesi, izlenebilmesi ve değerlendirilebilmesi bakımından performans hedefleri ile

doğrudan ilgisi) sorgulanmaktadır. Ayrıca “Göstergenin performans hedefiyle ilgisinin kurulmadığı hallerde göstergenin ilgili olmadığı bulgusuna raporda yer verilir.” ifadesine yer verilmiştir.

Rehberde “ölçülebilirlik” kriterlerine ilişkin bilgilerin yer aldığı bölümde performans hedefi ve göstergelerinin ölçülebilirlik kriteri temelinde değerlendirilmesine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: Ölçülebilirlik Kriteri Değerlendirmesi Tablosu

Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Ölçülebilirlik Değerlendirmesi
Spor tesis hizmetlerine erişebilirliği %10 arttırmak.	Katılımcıların spor tesislerinden faydalandığı ücretsiz seans sayısında bir önceki yıla göre artış oranı (%...)	Ölçülebilir
Sigorta prim gelirlerinin ve primlere ilişkin tüm alacaklarının tahsilatının artırılması	İcra tahsilat tutarının bir önceki yıla göre artış oranı (%...)	Ölçülebilir
Otoyollarda kar ve buzla mücadeleyle etkinleştirmek	Otoyol ağımızda kar ve buzlanmanın üstesinden gelinmesi konusunda başarı elde edilecektir.	Ölçülebilir değildir. Başarının ölçütü belirlenmemiştir.
Kurum taşınmazlarından elde edilen kira gelirlerinin tahsilat oranının artırılması	Kiralama işleminde görev alan personel sayısının yeterli olması	Ölçülebilir değildir. Kişi sayısının yeterli olması hususu subjektiftir.

Kaynak: Performans Denetimi Rehberi, Sayıştay Başkanlığı, 2014.

Sayıştay denetiminde performans yönetiminin objektif ölçülebilir kriterlere bağlı olarak gerçekleşip gerçekleşmediği sorgulanırken özellikle göstergelerin ölçülebilirliği ve kapsayıcılığı üzerinde durulmaktadır.

4. Sonuç Ve Öneriler

Yerel yönetimlerde Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporları, İç Kontrol Sistemi gibi yönetsel çalışmaların merkezinde “ölçme” vardır. Çünkü ölçemediğiniz şeyi yönetemezsiniz. Ölçüm için de doğru ve yeterli “göstergelere” ihtiyaç vardır. Hem uzun

vadeli amaç ve hedefler; hem de yıllık hedeflerin başarısının merkezinde “göstergeler” yer almaktadır. Hedeflerin ve faaliyetlerin maliyet/bütçe boyutu da yine göstergelere bağlı olarak şekillenmektedir. Dolayısıyla göstergelerin kalitesi, hedeflerin ve topyekûn stratejik planlama ve performans ölçüm sürecinin kalitesini büyük ölçüde etkilemektedir.

Performans yönetimine ilişkin rehberlerde göstergeler “...performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar” olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla amaç ve hedeflere ne düzeyde ulaşıldığı göstergeler üzerinden ölçülürken, bu sürecin etkili bir şekilde yönetilmesi büyük ölçüde göstergelerin özelliklerine, gösterge kalitesine ve göstergeyi oluşturan verilerin güvenilirliğine bağlı olacaktır. Amaçları, hedefleri ve politikaları uygun olan bir kurumda göstergelerin yetersiz ve kalitesiz olması performans ölçüm sistematüğünü topyekûn olumsuz etkileyecektir. Dolayısıyla performans yönetimin temel amacı olan “kurumsal ilerlemenin kontrollü bir şekilde ölçülüp izlenmesi” konusunda net sonuçlar ortaya koyamayız.

Bu bakımdan yerel yönetimlerde “göstergeler” stratejik planlama ve performans yönetiminin merkezinde yer alan belirleyici bir faktördür. Göstergeler, göreceli ve yorumsal hedefleri daha rasyonel ve ölçülebilir alana çekmektedir.

Diğer taraftan göstergeler hedefleri çok yönlü ölçen araçlardır. Bu yönüyle oldukça önemli katkı sağlamaktadır. Geleneksel ölçüm yöntemlerinde sadece çıktıların ifade edildiği tek boyutlu hedefler yer alıyordu. Yeni performans ölçüm modelinde bir hedeften beklenen çıktı, sonuç, girdilerin durumu, verimlilik, etkililik, ekonomiklik gibi unsurlarla hedef tüm yönleriyle ele alınmaktadır. Bir işi daha fazla yapmanın yanı sıra işin süresi, hızı, kalitesi, müşteri memnuniyeti, işin sonuçlarının müşteri üzerindeki kısa ve uzun vadedeki etkisi, işin maliyet boyutu gibi hususlar önemli hale gelmiştir.

Dolayısıyla performans ölçüm ve değerlendirme sürecinde;

- Göstergelerin sürecin başarısı için en temel unsurlardan biri olduğu her zaman dikkate alınmalıdır.
- Göstergelerin oluşumunda kullanılan verilerin doğru ve güvenilir veri olduğundan emin olunmalıdır. Güvenilir verinin olmadığı yerlerde önce verilerin doğru bir şekilde temin edilmesi, muhafazası ve veri üreten personelin eğitimi gibi konularda çalışma yapılmalıdır.

- Bir hedefi ifade eden göstergelerin, hedefi tüm yönleriyle yansıttığından emin olunmalıdır.
- Gösterge oluştururken alışlagelmiş bir şekilde bir önceki yıla göre tahmin yürütmek yerine; kurumun ihtiyaç düzeyi, iş yapma kapasitesi, üst yönetimin beklentisi gibi konularda ciddiyetle değerlendirmeler yapılmalıdır.
- Göstergelerin gerçekleşme düzeyleri incelenirken geçmiş yılların gerçekleşme düzeylerinin üzerine çıkmayı temel gaye edinilmemelidir. İhtiyaç düzeyi ve işin doyum noktası o göstergenin optimal değeri hakkında daha doğru fikir verecektir.
- Yerel yönetimlerin tabi olduğu İç Kontrol Standartları'nın “*Görevler Ayrılığı*” maddesi uyarınca bir görevli hem karar verici, hem uygulayıcı hem de denetleyici olamaz.(Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 2007, Madde 9.1) Dolayısıyla kritik öneme sahip göstergeler ve göstergelere ait sayısal veriler uygulayıcı olan müdürler tarafından değil, karar merci olan üst yönetim tarafından konulmalıdır. Birim müdürleri üst yönetimin ihtiyaç duyduğu bilgileri sağlama konusunda yardımcı olmalıdırlar.
- Göstergelerin gerçekleşme yüzdeleri, ilgili kişileri yargılamak için bir araç olarak görülmemelidir. Her bir olumsuzluk iyileştirme fırsatları içermektedir. İyileştirme odaklı olunmalı, kişisel yargılardan uzak durulmalıdır.
- Performans hedeflerinin gerçekleşme düzeyleri doğrudan bir kurumun başarı ya da başarısızlığı hakkında fikir vermeyeceği bilinmelidir. Ancak kapsamlı bir “performans değerlendirmesi” ile o hedefin, göstergenin ya da topyekün kurumun başarı/başarısızlığı hakkında görüş beyan edebiliriz. Dolayısıyla performans programının, özelde de göstergelerin kurumsal gelişimi anlama ve yönlendirme konusunda sadece bir unsur olduğu kabul edilmelidir.
- Hedeflerin maliyetleri ve birim bütçeleri oluşturulurken temel referans noktasının yine göstergeler olduğu dikkate alınmalıdır.
- Faaliyetlerin niteliği göstergeler üzerinde belirleyici olmaktadır. Müracaatla başlatılan rutin faaliyetlerde (örneğin yapı ruhsatı, nikah sarayı faaliyetleri vb.) kalite odaklı göstergelere ağırlık verilmelidir. Kurum insiyatifi ile başlatılan özellikle yatırımsal faaliyetler için çok yönlü göstergelerle işin hem çıktısı, hem kalitesi hem de verimliliği sorgulanmalıdır.

- “Vatandaş memnuniyeti” bir sonuç göstergesi olduğundan hedef ifadelerinde vatandaş memnuniyetine yer verilmemelidir. Faaliyetlerin vatandaş üzerindeki etkisi ve vatandaş memnuniyetleri göstergeler aracılığıyla izlenmelidir.

Benzer şekilde birçok öneri oluşturulabilir. Ancak genel çerçeve aynı olmak şartıyla her kurum kendine özgü yöntemlerle kurumsal iyileşme ve ilerlemeyi nasıl sağlayacağını yolunu bulmalıdır. Sonuç olarak yerel yönetimlerin yıllar itibariyle kurumsal planlama alanında tecrübe kazandığı, görece ilerleme kaydettiği söylenebilir. 2006’dan 2015 yılına kadar geçen sürede iki ya da üç stratejik plan dönemi; dokuz performans programı dönemi geçiren belediyelerin tüm yönetim sistematiğini mevzuatta oldukça detaylı tanımlanan stratejik planlama üzerine kurguladığı, yönetim kararlarını buradan elde edilen veriler üzerinden oluşturduğu düşünülebilir. Henüz bu aşamaya gelindiğine dair ipuçları bulmak zor. Burada performans yönetiminin başarısını etkileyen elbette birçok faktör vardır. Bu faktörlerden en önemlisi gösterge mantığının yerleşmemiş olmasıdır. Göstergelerin kaliteli ve kapsayıcı olmadığı durumlarda ideal hedefler de ölçülebilir olmaktan uzaklaşmakta, hatta üst yönetim kararlarını manipüle edecek konuma gelmektedir.

Kaynakça:

- Devlet Planlama Teşkilatı, “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”, 2006.
- Hastürk, Mesut. “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, Güncel Mali Sorunlar, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Sayı: 11, 2006.
- Maliye Bakanlığı, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 2007
- Maliye Bakanlığı, “Performans Programı Hazırlama Rehberi”, 2009.
- Maliye Bakanlığı, Kamu İç Kontrol Rehberi.
- Nangır, Esin. “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı:25, Bahar 2007.
- Sayıştay Başkanlığı, “Performans Denetimi Rehberi”,2014.
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 2010.
- Ümraniye Belediyesi, 2015 yılı Performans Programı, İstanbul, 2015.
- Yenice, Ebru. “Performans Değerlendirmesi”, Maliye Dergisi, Sayı:150, 2006.

5018 Sayılı Kanun ile Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Uygulamaları

Ayşe ŞENTÜRK¹

Özet

Ülkemizde son dönemde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin kamu yönetimindeki somut yansımalarından birisi de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur. Performans yönetimine ilişkin olarak önemli düzenlemeler getiren bu Kanun ile birlikte, ülkemizde birçok kamu kuruluşunda performans yönetimi uygulamaları hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Türk Kamu Yönetiminde performans uygulamalarının önünü açan Kanun'un 1 inci maddesinde geçen "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması" ifadesi performans değerlendirmesi ve denetiminin zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

Kanunun 5 inci maddesinde geçen "Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır" hükmü, kamu kuruluşlarına performans analizlerini yapma görevini vermektedir. Kanunun 9 uncu maddesi ise doğrudan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme hususlarını düzenlemektedir.

Bildiride 5018 sayılı kanunla birlikte performans yönetimi uygulamalarının etkilerinin, ilgili kavramsal ve araştırma literatürü ışığında tartışılması ve Türk Kamu sistemi için bazı çıkarımlar elde edilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Türk Kamu Sektöründe Performans Yönetimi Performans Yönetimi, 5018.*

¹Araştırmacı, TÜBİTAK Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, Türkiye, ayse.senturk@tubitak.gov.tr

Turkish Public Administration Performance Management Application: Law No. 5018

Abstract

5018 Public Financial Management and Control Law has been one of the concrete reflection of the public administration of the transformation process in our country. With regard to performance management with important regulations that this Act, performance management practices in many Public institutions in our country began to be implemented.

Turkish Public Administration at the front that opens the Article 1 of the Law of performance practice "The effective, economic and efficient usage of public resources" demonstrates the necessity of the performance evaluation and control.

Law said in Article 5 "in meeting the needs with the production of goods and services of public administration, exercise of economic or according to the social efficiency principles deemed necessary by the cost-benefit or cost-effectiveness of other economic and social analysis is essential" provision gives the task to analyze the performance of Public enterprises .Article 9 of the Law regulates the issues of direct strategic planning and performance based budgeting.

Proceedings in the 5018 law, however, the effects of performance management applications, some inferences to be discussed in the light of the literature on conceptual and research and Turkish Public system is intended to achieve.

Key Words: *Performance Management, Public Sector Performance Management in Turkey, 5018.*

1. Performans Yönetimi

Performans, belirli bir zaman birimi içerisinde üretilen mal veya hizmet miktarı olarak tanımlanmakta ve işlevine göre "etkinlik", "verim", "çıkıtı" kavramlarıyla, bunun yanısıra bireyin yeteneği ve motivasyonu arasındaki etkileşimin bir sonucu ekinde ifade edilmektedir (Torrington ve Hall, 1995. s.316).

İş başarımı olarak Türkçe'ye çevirilen performans kavramı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesini olarak tanımlanmaktadır (Bilgin, 2014: 13).

Performans yönetimi, bir organizasyonun hedef ve görevlerini en doğru şekilde gerçekleştirmek amacıyla, organizasyon kaynaklarını seçme ve değerlendirme sürecidir (Akal, 1998: 5).

Günümüzde performans kavramı kurum ve kuruluş yönetiminde çoğunlukla performans değerlendirme işlevini yerine getirmek üzere kullanılmaktadır. Yönetim, daha önceden belirlenmiş standartlara dayanarak örgütsel ve işle ilgili davranışları analiz etmekte ve çalışanın başarısını bu kriterlere göre ölçmekte ve değerlendirmektedir (Akın, 2001: 153)

2. Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi

Devlet teşkilatı yapısı kamu personel sistemini etkileyen en önemli etkenlerden birisidir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Fransa'nın bürokrasini model olarak benimseyen Türkiye, 1980'lerden sonra Anglosakson temelli yeni kamu yönetimi yaklaşımından esinlenmiştir. 2000'li yıllardan itibaren stratejik yönetim yaklaşımıyla yeni bir döneme girilmiştir. Özellikle 2000'lerden sonra yerleştirilmeye çalışılan stratejik yönetim yaklaşımıyla yeni bir değişim sürecine girilmiştir (Tozlu, 2014: 59).

Performans yönetimi kamu yönetimi açısından bakıldığında kamu örgütlerinin başarısı için doğru, gerekli mal ve hizmetleri sunmak için kullanılan yol, yöntem, araçlarla ilgili faaliyetlerdir (Çevik, 2004:252).

5018 sayılı kanun Türk Kamu Yönetiminde performans uygulamalarının önünü açmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ülkemizde kamu yönetimindeki son dönemde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin en büyük göstergelerinden birisini olmuştur. Performans yönetimine ilişkin olarak köklü değişiklikler getiren kanun ile birlikte, ülkemizde birçok kamu kurum ve kuruluşunda performans yönetimi uygulamaları hayata geçme imkanı bulmuştur.

3. Dünya'da Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi

Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İngiltere başta olmak üzere dünyada birçok ülkede kamu yönetimlerinde ve kamu mali yönetim sistemlerinde gerçekleştirilen reformlar ile birlikte kamuda kurumsal ve bireysel performans yönetimi çalışmaları gündeme gelmektedir.

ABD'deki performans yönetimi uygulamalarının temelini, 1993 yılında çıkartılan kamu tüzel kişileri için stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık performans raporunu hukuki bir zorunluluk olarak ortaya koyan "Hükümet Performans ve Sonuçları Yasası (The Government Performance and Results Act)" oluşturmaktadır(Yılmaz, 2010:119).

OECD tarafından 2005 yılında yayınlanmış olan "Performance Related Pay Policies for Government Employees" raporuna göre Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, İtalya, Güney Kore, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç, İsviçre ve İngiltere'nin kamu kesiminde performansa dayalı ücretlendirme (PDÜ) modeli, esneklik ve kontrol mekanizmaları, performansa dayalı ücret politikası genel tasarımları, performans değerlendirmeleri, performans ödemeleri, genel etkileri, çok özel problemleri ve uygulamadan çıkarılan dersler bakımından değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu raporla birlikte, günümüzde birçok ülke bireysel ya da grup performansa bağlı ücret uygulamasına yöneldiği kanıtlanmıştır.(OECD, 2005).

4. 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Kamuda Performans Yönetimi

1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girmiş olan "Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi amaçlayan" temel unsurları stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu olan performans esaslı bütçeleme sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir zemine oturtulmuştur.

Kanun'un 1 inci maddesinde geçen "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması" ifadesi performans değerlendirmesi ve denetiminin zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve

önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” stratejik plan olarak tanımlanmıştır.

Kanunun 5 inci maddesinde geçen “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır” hükmü, kamu kuruluşlarına performans analizlerini yapma görevini vermektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi performans esaslı bütçelemeye yer vermiştir. Maddede, Maliye Bakanlığı’nın kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları ve bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Sonuç

Performans yönetimi özellikle kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılmasının en önemli aracı olarak görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi’nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kanunla birlikte, performans esaslı bütçeleme sisteminin çerçevesi çizilmiş ve uygulama araçları belirlenmiştir.

Kaynakça:

- Akal, Z. (1998), *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, Ankara: MPM Yayınları, MPM Yayınları: 473.
- Akın, Ö. (2001), *Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan*, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- Bilgin, K. U. (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, s.13.
- OECD, (2005), *Performance Related Pay Policies for Government Employees*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Özer, A. (2009). Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü Ve Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 73.
- Yılmaz, S. (2010), "Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2010/2, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Ankara.
- Torrington, D. ve Hall, L.(1995), *Personel Management, HRM in Action*.
- Tozlu, A. (2014), *Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi*, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, 59.
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>
