

**T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Yüksek Lisans Tezi

**BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE
DENETİM**

Ayşenur Güzel Kırnapcı

Zonguldak 2019

T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE
DENETİM**

Hazırlayan
Ayşenur Güzel Kırnapcı

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Özcan Sezer

Zonguldak 2019

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

12/09/2019

Ayşenur GÜZEL KIRNAPCI



T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında 165282116043 numaralı Ayşenur GÜZEL KIRNAPCI'nın hazırladığı **“Belediyelerde Stratejik Planlama ve Denetim”** konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili Tez Savunma Sınavı, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 22/08/2019 Perşembe günü saat 14:00'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezinin onayına ~~OYÇOKLUĞUYLA/~~ OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

Başkan _____

Doç. Dr. Özcan SEZER (Danışman)

Üye _____

Doç. Dr. Gökhan DÖKMEN

Üye _____

Dr. Öğr. Üyesi Ömer BAYKAL

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

11/09/2019
Doç. Dr. Ertuğrul YILDIRIM
Enstitü Müdürü

ÖZET

Kurum : ZBEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tez Başlığı : Belediyelerde Stratejik Planlama ve Denetim
Tez Yazarı : Ayşenur Güzel Kırnacı
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Özcan Sezer
Tez Türü, Yılı : Yüksek Lisans Tezi, 2019
Sayfa Adedi : 165

Küreselleşmenin ve teknolojik gelişmelerin doğurduğu değişiklikler; geleneksel kamu yönetimi anlayışını hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanması açısından yetersiz kılmış ve yeni kamu yönetimi anlayışı gündeme gelmiştir. Halka en yakın birim olan belediyeler, bu değişimden etkilenmiş ve yeni anlayışla birlikte özel sektörde yaygın olarak kullanılan stratejik planlama ve performans denetimi kavramları benimsenmeye başlanmıştır. Önemi artan bu kavramların; hizmetlerin verimli, etkin, kaliteli ve ekonomik sunumu sağlamada yararlı olması beklenmektedir. Türkiye’de belediyelerin değişim sürecine ayak uydurabilmesi için mevzuatta değişiklikler yapılmış ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına doğru bir geçiş başlamıştır. Bu durum, belediyelerin stratejik planlama yapmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Yerel yönetimlerde etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumunun gerçekleştirileceği inancı, performans yönetiminin önemli bir unsurunu oluşturan performans denetimi ile ulaşılabilecek yönündeki beklentileri artırmıştır.

Çalışmamızda; bu değişim sürecinin etkileri, değişimin getirdiği yenilikler, mevzuatta yapılan değişiklikler ile yeniden yapılandırma çalışmaları, belediyelerde stratejik planlama süreci, denetim türleri ve yeni bir denetim anlayışı olan performans denetiminin detaylarına yer verilmeye çalışılmıştır. Stratejik planlama ve performans denetimi ile istenilen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı konusu hem teorik hem de pratik bir şekilde ele alınmaya çalışılmış; bu konuda Zonguldak Belediye’si örnek olarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Belediyelerde Stratejik Planlama, Belediyelerde Denetim, Performans Denetimi.

ABSTRACT

Institution : ZBEÜ Institute of Social Sciences, Department of
Political Science and Public Administration
Title : Strategic Planning and Auditing in Municipalities
Author : Ayşenur Güzel Kırapcı
Adviser : Assoc. Prof. Dr. Özcan Sezer
Total Number of Pages : 165

The changes brought about by globalization and technological developments have rendered the traditional understanding of public administration insufficient in terms of being active and effective in public services and brought forward a new understanding of public administration. Local administrations, which are the units closest to the public, have been effected by this alteration and with this new understanding the concepts of strategic planning and performance auditing which have wide currency in the private sector have started to be adopted. These concepts whose popularity increase are expected to be beneficial in providing for efficient, active, good quality and economic presentation of the public services. Municipalities in Turkey amended their regulations to keep pace with this mentioned process and transition from the traditional public administration towards the new understanding of public administration has started. This situation has rendered it unavoidable for municipalities to make strategic plans. The belief that active, efficient, and good quality public services could be realized in local administration have increased the expectations that these goals will be fulfilled through performance auditing which is a significant element of performance management.

In this research; the effects of this process of change, innovations which are brought by this change, legislation adjustments, restructuring workings, strategic planning process in municipalities, types of controls and details of performance audit as a new understanding of auditing are addressed. The subject of the extent the desired goals are fulfilled by strategic planning and performance auditing is taken at hand both by showing how this happened in practice and theoretically. In this respect Zonguldak municipality is analyzed as the main example.

Keywords: Strategic Planning, Strategic Planning in Municipalities, Audit in Municipalities, Performance Auditing.

ÖNSÖZ

Dünyada yaşanan değişim ve dönüşümün ülkemizi de etkilemesiyle kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde yaşanan gelişmeler ışığında stratejik planlamanın gelişimi ve öneminden bahsedilerek; yeni bir denetim türü olan performans denetimi kavramı incelenmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda belediyelerin etkin, verimli ve etkili hizmet sunumu açısından stratejik planlama ve performans denetimi kavramlarının etkileri incelenerek bu yeni kavramların doğru uygulanması için önerilere yer verilmiştir.

Bu çalışmanın oluşturulması ve geliştirilmesi yönünde rehberlik eden ve bu süreçte yönlendirmeleri ile desteklerini esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Özcan SEZER'e teşekkürlerimi borç bilirim. Çalışma boyunca manevi desteğini hiç esirgemeyen ve beni teşvik eden eşim Haşim KIRNAPCI'ya ve emeği geçen herkese şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ.....	i
TEZ ONAYI	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ	1
1. STRATEJİK PLANLAMA VE TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİMİ.....	4
1.1. Strateji Kavramı	4
1.1.1. Stratejinin Diğer Kavramlarla İlişkisi	5
1.2. Planlama Kavramı ve Türleri	8
1.2.1. Çevrelediği Alana Göre Plan Türleri.....	9
1.2.2. İşlevlerine Göre Planlama Türleri	11
1.2.3. Örgütlenme Biçimine Göre Planlama Türleri	11
1.2.4. Sürelerine Göre Planlama Türleri.....	12
1.3. Stratejik Planlama	12
1.3.1. Stratejik Planlamanın Tanımı	12
1.3.2. Stratejik Planlamanın Özellikleri ve Amaçları.....	13
1.3.3. Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi.....	15
1.3.4. Stratejik Planlama Süreci	16
1.3.4.1. Durum Analizi (SWOT Analizi).....	17
1.3.4.1.1. İç Çevre Analizi	18
1.3.4.1.2. Dış Çevre Analizi	20
1.3.4.2. Misyon	20
1.3.4.3. Vizyon.....	21
1.3.4.4. Temel Değerler	22
1.3.4.5. Stratejik Amaçlar ve Hedefler	23
1.3.4.6. Faaliyet ve Projeler	25

1.3.4.7. Performans Göstergeleri	25
1.4. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamanın Gelişimi	28
1.4.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu ve Stratejik Planlamanın Gelişimi	29
1.4.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Hukuki Temelleri.....	36
1.4.2.1. Kanunlar.....	36
1.4.2.1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	36
1.4.2.1.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	38
1.4.2.1.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	38
1.4.2.1.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	39
1.4.2.2. Yönetmelikler	40
1.4.2.2.1. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	40
1.4.2.2.2. Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik.....	42
1.4.2.2.3. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	42
1.4.2.3. Kılavuzlar.....	43
1.4.2.3.1. Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu	43
1.4.2.3.2. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu	44
1.4.3. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamanın Faydaları	44
1.4.4. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamayı Uygulama Zorlukları	46
2. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE DENETİM	49
2.1. Türkiye’de Belediye Yönetimi.....	49
2.1.1. Belediyenin Görev ve Yetkileri.....	51
2.1.1.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Organları	53
2.1.1.1.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Meclisi...53	
2.1.1.1.2. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Encümeni.....	55
2.1.1.1.3. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Başkanı..57	
2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama Süreci ve Denetim	59
2.1.2.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediyesi Organları	62

2.1.2.1.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediye Meclisi.....	63
2.1.2.1.2. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediye Encümeni.....	64
2.1.2.1.3. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediye Başkanı.....	65
2.2. Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci.....	67
2.2.1. Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecini Gerektiren Nedenler	68
2.2.1.1. Küreselleşmenin Etkileri.....	69
2.2.1.2. Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine Geçiş	71
2.2.1.3. Yönetişim.....	78
2.3. Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerde Değişimin Denetim Anlayışına Etkisi	82
2.3.1. Denetimin Türleri	83
2.3.1.1. Amaçlarına Göre Denetim Türleri.....	83
2.3.1.1.1. Finansal Tablolar Denetimi.....	83
2.3.1.1.2. Uygunluk Denetimi.....	84
2.3.1.1.3. Faaliyet Denetimi (Performans Denetimi)	84
2.3.1.2. Denetimin Statüsü Yönünden Denetim Türleri	85
2.3.1.2.1. İç Denetim.....	85
2.3.1.2.2. Dış Denetim	88
2.3.1.2.2.1. Bağımsız Denetim	88
2.3.1.2.2.2. Kamu Denetimi	89
2.3.1.2.3. Yüksek Denetim.....	91
2.3.1.3. İdari Denetim	92
2.3.1.3.1. Hiyerarşik Denetim	92
2.3.1.3.2. Vesayet Denetimi	92
2.3.1.4. Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi	95
2.3.1.4.1. Siyasal Denetim	95
2.3.1.4.2. Yargısal Denetim	98
2.3.1.4.3. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi.....	99
2.3.1.4.4. Ombudsman Denetimi	101

2.4. Belediyelerde Stratejik Plan Uygulamaları ve Denetim Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar	105
3. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN BİR UNSURU OLARAK PERFORMANS DENETİMİ.....	108
3.1. Belediyelerde Bir İç Denetim Uygulaması Olarak Performans Denetimi	108
3.1.1. Performans Denetiminin Tanımı	108
3.1.2. Performans Denetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri.....	110
3.1.3. Performans Denetiminin Amaçları ve Özellikleri.....	112
3.1.4. Performans Denetiminin Unsurları.....	115
3.1.4.1. Verimlilik.....	115
3.1.4.2. Etkinlik.....	117
3.1.4.3. Tutumluluk.....	119
3.1.5. Performans Ölçümü.....	121
3.1.6. Belediyelerde Performans Denetimi.....	123
3.1.7. Belediyelerde Performans Denetiminin Fayda ve Sakıncaları	125
3.1.8. Belediyelerde Performans Denetim Süreci	127
3.1.9. Belediyelerde Performans Denetiminin Başarı Koşulları	131
3.1.10. Belediyelerde Performans Denetimine Geçişte Ortaya Çıkan Sorunlar	133
3.1.11. Stratejik Planlama ve Performans Denetimin Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler	134
3.2. Zonguldak Belediyesi Stratejik Planlarının Performans Denetimi Açısından Değerlendirilmesi.....	136
3.2.1. Misyon, Vizyon, Temel Değerler ve İlkeler Açısından Değerlendirme	137
3.2.2. Stratejik Planların GZTF Analizi	138
3.2.3. Performans Unsurlarının Değerlendirildiği Stratejik Amaçlar ve Hedeflerle İlgili Temel Alanlar	140
3.2.3.1. Kentsel Altyapı ve Ulaşım	140
3.2.3.2. Katılımcı Yönetim Anlayışı	142
3.2.3.3. İnsan Kaynakları Niteliğini Geliştirme	143
3.2.3.4. Katılımcı, Şeffaf Bir Mali Sürdürülebilir Mali Yapı	144
3.2.3.5. Bütçe Gerçekleşme Oranları	145

SONUÇ.....	150
KAYNAKÇA.....	154
ÖZGEÇMİŞ.....	165



TABLÖLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1.1: Stratejik Planlama Süreci	16
Tablo 1.2: İç Çevre Analizinde Dikkate Alınacak Hususlar	19
Tablo 1.3: Amaçların Oluşturulması için Cevaplanması Gereken Sorular	23
Tablo 1.4: Hedeflerin Oluşturulması için Cevaplanması Gereken Sorular	24
Tablo 1.5: Faaliyetlerin/Projelerin Cevaplanması Gereken Temel Sorular.....	25
Tablo 2.1: Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	76
Tablo 3.1: Düzenlilik Denetimi ve Performans Denetiminin Karşılaştırılması...	114
Tablo 3.2: Verimlilik Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular	116
Tablo 3.3: Tutumluluk Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular	120

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1.1: Stratejik Düşünme Şeması.....	17
Şekil 2.1: İyi Yönetişimin Unsurları.....	79
Şekil 3.1: Tutumluluk ve Tutumlu Olmayan Uygulamalar	121
Şekil 3.2: Performans Ölçümü Aşamaları	121
Şekil 3.3: Performans Denetim Süreci.....	128



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
BBK	: Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BEPER	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
BK	: Belediye Kanunu
BM	: Birleşmiş Milletler
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği
İÖİK	: İl Özel İdaresi Kanunu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PEPSAL	: Program Amaçlı Mali ve Kamu Kesimi Uyum Kredi Anlaşması
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
VET	: Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Günümüzde teknolojik anlamda yaşanan gelişmeler tüm dünyayı etkilemiştir. Sürekli olarak değişim ve dönüşüm yaşanması kamu yönetiminden ekonomiye, toplumsal yaşamdan kültüre kadar etkisini göstermeye başlamıştır. Bu süreçte kurumların ayakta kalabilmesi için değişime uyum sağlaması, sürecin doğurduğu yenilikleri kabul etmesi gerekmektedir. Halk ile iç içe olan, halka hizmet götürmek ile yükümlü olan yerel yönetimler; etkinliklerini koruyabilmeleri için bu yenilikleri kabul etmek ve uygulamak zorunda kalmıştır.

Türkiye’de bu gelişmelere paralel olarak kamu sektöründe bir reform arayışı başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, hizmetlerin etkinliğinin sürdürülmesinde yetersiz kalmaya başlamış ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla gündeme gelen yeni yönetim uygulamalarına geçiş için zorunluluk ortaya çıkmıştır. Bu reform anlayışı ve yeni yönetim anlayışı ile kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik, kalite, ekonomiklik, katılım, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Özel sektörde kullanılan stratejik yönetim ve onun bir aracı olan stratejik planlama kavramı kamu sektöründe de yerini almaya başlamış ve kamu kuruluşlarında politika üretme kapasitesinin oluşturulması hedeflenmiştir. Stratejik planlama ile var olan kaynakların daha etkin kullanılması, çalışanların motive edilmesi, amaç, hedef, vizyon, misyon ve stratejiler sayesinde kamu kurumlarının daha verimli çalışacağı öngörülmektedir.

Kaynakların etkin kullanımı ve hizmetlerin kaliteli sunumunu ön plana çıkaran bu yeni yaklaşım aynı zamanda geleneksel denetim yöntemlerinin sorgulanmasında etkili olmuştur. Eski yönetim tekniklerinin kaynakların etkin kullanımını değerlendirmede yetersiz kaldığı ileri sürülmüş ve kamu kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi ilkeler çerçevesinde kullanılmasını öngören denetim türleri dünya genelinde hızla yayılmıştır.

Eski vesayetçi denetim anlayışı yerel yönetimlerden beklenen hizmetleri, merkeze bağlı ve aşırı bürokratik yapıdan ötürü gerçekleştirememektedir. Bu sebeple klasik vesayetçi denetim anlayışı yerine hukuka uygunluk denetimi ve kurumun performansını dikkate alan performans tabanlı bir denetim modeline

geçilmeye başlanmıştır. Kaynakların hangi amaçlar için ne şekilde ve nasıl kullanıldığını sorgulayan performans denetimi dünyada yaygınlaşmaya başlamış ve ülkemizde geç de olsa bu denetim türünü benimsemeye başlamıştır.

Küreselleşmenin etkileri ile refah devlet anlayışının ortaya çıkardığı sorunlar, bürokrasiden kaynaklı problemler, liberal politikaların hızla yayılması kamu yönetiminde değişikliği tetikleyerek yeni kavramların yerel yönetimlerde benimsenmesini sağlamıştır. Reform arayışı ve ortaya çıkan bu yeni kavramların uygulanması için yeniden yapılandırma çalışmaları yapılmış olup hazırlanan mevzuat, çalışmamızın teorik arka planını oluşturmaktadır.

Çalışmamızın temel amacı; stratejik planlama ve performans denetiminin etkin hizmet sunumu anlayışı için belediyelerde uygulanması gerekliliğinin vurgulanmasıdır. Yeni yeni önem kazanan stratejik planlama kavramı ve yeni gelişen denetim türlerinin doğru ve yeterli şekilde uygulanmaması sorunu üzerine durularak, geleneksel yapının kırılması ve yeni türlerin uygulanabilmesi için çağdaş yöntemlerin geliştirilmesi gerektiği düşüncesi ile ilerlenmiştir. Belediyelerde bu yeni yöntemlerin uygulanmasında yaşanan sıkıntıların temelinde bürokratik yapının yer aldığı belirtilerek bu sıkıntıların aşılması için gereken önlemlere yer verilmiştir.

Tezde stratejik planlama ve denetim türlerine değinilerek; bu kavramların belediyelerde uygulanma koşullarına, yöntemlerine, süreçlerine ve edinilmesi gereken faydalara odaklanılmıştır. Var olan durum analiz edilmiş ve ortaya çıkan sorunlar incelenerek olması gereken ideal durum ortaya konulmuştur. Tezin içeriği oluşturulurken; kanun, yönetmelik, kılavuz ve konu hakkındaki tez ve makalelerden yararlanılmıştır. Ancak literatür taranırken çalışmanın içerik olarak bazı sınırlamalara tabi olduğu görülmüştür. Konu hakkında yeni kaynakların yer almaması, var olan kaynakların eski olması, stratejik planlama ve denetim uygulamalarının sonuçlarının analiz edildiği bir yayın olmaması sınırlı kaynak kullanımına sebep olmuştur. Tez kapsamında; teorik olarak belediyelerdeki durum genel bir şekilde değerlendirilmiş ve pratikte Zonguldak Belediyesi ile sınırlandırılmıştır.

Üç bölümden oluşan tezin birinci bölümünde; stratejik planlamanın kavramsal çerçevesi, kamu kurumlarında stratejik planlamanın gelişim süreci, Türkiye’de kamu yönetimi reformu ve kamu kurumları bakımından hukuki alt yapısı ele alınarak kamu kurumları için uygulama zorlukları ve sağlayacağı faydalara değinilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde; belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin hukuki alt yapısına değinilerek stratejik planlama ve denetim sürecindeki rolleri ele alınmıştır. Belediyelerde stratejik planlama sürecini gerektiren nedenler ayrıntıları ile verilerek denetimin tarihsel gelişi ile denetim türleri incelenmiş ve belediyelerde denetim açısından ortaya çıkan sorunlar irdelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde; stratejik planlamanın bir unsuru olarak performans denetiminin tanımı, amaçları, ortaya çıkış nedenleri ve unsurları belirlenerek belediyelerde performans denetimine geçiş süreci, ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmıştır. Son olarak; Zonguldak Belediyesi stratejik planlarının performans denetimi açısından değerlendirilerek sonuç ve öneriler geliştirilmiştir.

1. STRATEJİK PLANLAMA VE TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİMİ

1.1. Strateji Kavramı

Strateji kelimesi genel olarak “yöneltme, sevk etme, götürme, gönderme, gütmek” gibi anlamlara gelmektedir (Şentürk, 2005: 17). Aslı “strategy” olan bu kelime Yunanca kökenlidir. Yine Yunanca bir kelime olan “stratos” yayılmış ordu veya geniş insan topluluğu anlamına gelirken; “egy” kelimesi yönetmek ya da yön vermek anlamına gelmektedir (Adair, 2004: 15). Türk Dil Kurumu’na (TDK) göre strateji; “ulusların barış ve savaşta benimsedikleri politikalara destek vermek amacı ile ekonomik, psikolojik, politik ve askeri güçleri bir arada kullanma sanatı, sevkülceş” olarak ifade edilmektedir. Sevkülceş eski Türkçe olup, Osmanlıca Sözlüğündeki anlamı; “*askeri birliklerin lüzumlu yere sevkini ve geri çekilme işini idare etme*” şeklindedir. Strateji kavramı ilk olarak askeri alanda uygulanmaya başlamıştır. Askeri stratejide amaç zafere ulaşmaktır. Zafere ulaşırken ordunun kuvvetli ve zayıf yönleri belirlenir, (asker, silah miktarı vs.) daha sonra düşmanın durumu araştırılır ve tüm iç ve dış etkenlerin sonucunda savaşı kazanmak için gerekli operasyonlar yürütülür. Hedef; sahip olunan kaynakları olabildiğince ekonomik ve etkin bir şekilde kullanarak zafere ulaşmaktır (Gül ve Kırılmaz, 2013: 13).

Savunma alanında kullanılan strateji kavramı; yirminci yüzyıla gelindiğinde yönetim ve işletme alanında da yer edinmeye başlamıştır. Neumann ve Morgenstern strateji kavramını birey ekonomisi bakımından ele alarak stratejiyi ekonomik anlamda kullanan ilk kişiler olmuştur. Kişisel yararını en üst düzeyde tutmaya çalışan iki oyuncunun rasyonel davranışlarını düzenli bir biçimde açıklamışlardır. Her oyuncu, rakibinin alternatif tüm davranışlarının kendi faydasına etkisini bilerek kendisini o duruma göre şekillendirebilmektedir (Dinçer, 2004: 16).

Strateji kavramı yönetim alanında 1960’ların başında kullanılmaya başlanmıştır. Yönetim disiplininde stratejiyi açıklarken birbirinden farklı yaklaşımlara rastlanmış olsa da genel olarak “*bir kuruluşun temel politikalarını, eylemlerini ve ana amaçlarını tutarlı ve uyumlu bir biçimde bütünleştiren bir*

plan” olarak tanımlayabiliriz (Aydın ve Aksay, 2007: 297). Strateji, bir kurumun kendi yapısal durumunu ve çevresini tahlil ederek fırsatları göz önüne alıp hedef ve önceliklerine belirleme ve amaçlarına ulaşmayı içerir. Kurumlar amaçlarına nasıl ulaşacağını ve bu amaçlara erişmek için hangi araçları kullanacağını strateji ile belirler. Strateji yönetim açısından; bir kişi veya kurumun amaçlarına ulaşabilmek için belirlediği politika olarak tanımlanabilir. Strateji “Nasıl?” sorusunun cevabıdır. Kurumların ulaşmak istedikleri amaca nasıl ulaşacaklarının belirlenmesi; nasıl bir gelecek öngördüklerine ve bu geleceğe nasıl ulaşacaklarına ilişkindir (Şentürk, 2005: 18).

Kişi veya kurumlar geleceği öngörmek ve gerçek bir başarıya ulaşmak istiyorsa strateji belirlemeli ve plan yapmalıdır. Strateji sayesinde kişi veya kurumların çevrelerindeki fırsatları ve tehditleri analiz etmeyi olanaklı olur. Stratejik analizler sonucunda tehditlere karşı hangi tür önlemlerin alınacağı bilinebilir ve amaca ulaşmak için planların yapılabilmesine katkı sağlanır.

Strateji kavramı literatüre bakıldığında ilk olarak karşımıza askeri alanda ortaya çıkmıştır. Ardından işletme alanında kullanılan strateji yönetim biliminde de etkili olarak sosyal yaşamın her alanında etkili olmaya başlamıştır. Günümüzde stratejik yönetim hem kamu kesiminde, hem de kâr elde etme amacı olmayan kuruluşlarda da kullanılmaya başlanmıştır. Ülkemizde stratejik planlama çalışmaları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile kamu idarelerinde de zorunlu hale gelmiştir. Bu yasal dayanağa göre stratejik plan; *kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren plandır* (5018 Sayılı KMYKK, md.3).

1.1.1. Stratejinin Diğer Kavramlarla İlişkisi

Strateji kavramı, yönetim bilimiyle ilgili literatürde bir kaç kavramla karıştırılmaktadır. Bu kavramlardan bazıları; politika, taktik, plan ve programdır. Strateji ile benzer bu kavramlar aşağıda kısaca açıklanarak benzer yönleri ve farklıları ortaya konmaya çalışılmıştır.

Strateji ve Politika; Politika, belirlilik ortamında alınan ve sürekli kararlardan oluşan kurallar bütünüdür. TDK’ye göre politika; “belirlenen

hedeflere veya amaçlara ulaşmaya dönük olarak oluşturulan eylemler ve kararlar bütünüdür”. Politika, tanımından da anlaşılacağı üzere bir kere belirlendi mi kolay kolay değişebilen kurallar değildir. Bir yöneticiden diğerine devredilebilen bu kurallar rutinlere bağlanabilir. Politika ve strateji uzun süreli kararlardan oluşması bakımından ortaktır. Fakat politikanın aksine strateji daha esnek ve değişkendir. Strateji, dinamik ortamlarda şekillendiği ve kişiden kişiye farklı olabileceği için devredilemez.

Strateji, politikayı da içerdği için ona göre daha genel bir kavramdır. Strateji gelecekteki belirsizliği kontrol etmeyi hedefleyerek sürekli değişen bir yapıda iken politika belirlilik ortamında alınan devamlı kararlardan oluşur ve sık sık değişmez. Politika, karar vermede bir rehber olarak kullanırken; strateji bu doğrultuda amaçların oluşturulmasında ve kaynak kullanımı kararlarının verilmesinde kullanılır. Kısaca politika uymak istedikleri ilkeleri belirtmekte iken strateji amaçları ve istenilen ilkeleri yerine getirmek için kullanılacak araçları sunmaktadır (Dinçer, 2004: 30).

Strateji ve politika kavramını birbirinden tamamen ayıramayız. Bu ve benzer kavramlar stratejiyi besleyen, strateji ile etkileşimli kavramlardır. Keskin çizgilerle bu kavramları ayıramasak da aynı anlamı taşımadıkları açıktır. Politikalar örgütün uyması gereken kuralları ortaya koyarken, stratejiler daha çok gelecekte örgütün toplum içinde yerini belirlemeye yöneliktir.

Strateji ve Taktik; Taktik, stratejilerin uygulanması ile ilgilidir. Yöntem ve uygulama bakımından daha ayrıntılı olan taktik, daha kısa ve özel fikirlerden oluşur. Stratejilerin harekete geçirilmesi için taktiğe başvurulur. Taktikler; stratejinin uygulanma aşamasında karşılaşılan ve değişen şartlara uygun olarak alınan kısa süreli kararlardır (Dinçer, 2004: 30-31).

Strateji, amaçlara ulaşmak için mevcut kaynakların dağıtım planını yapan ve amaçlara ulaşmak için tedbir ve düzenlemeleri kapsayan bir kavramdır. Yani strateji tasarı ile alakalı fikri bir işlem iken taktik, eyleme geçme ve uygulama ile ilgilidir. Taktikler stratejinin gerçekleşmesine yardımcı olan programlardır (Gül ve Kırılmaz, 2013: 17-18). Bu yüzden her stratejiyi uygulamaya koyacak

muhakkak bazı taktikler gerekmektedir. Böylece taktik, stratejinin gerçekleşmesini sağlayan, amaca ulaşmadaki en önemli araçtır.

Strateji ve Program; Program, yapılacak eylemin süresini, icraatların uygulanacak yer ve zamanını ve bunların kimler tarafında ne şekilde yapılacağını belirler. Hazır olan planın tüm ayrıntıları program ile netleştirilir. Çok az risk taşıyan ve tam bir belirlilikte gerçekleşen programlar; daha az esnek, kısa süreli ve kesin bir özelliğe sahiptirler (Güçlü, 2003: 69).

Program, hazır olan bir planın amacının gerçekleştirilmesi için zaruri olan aşamaları ve bu aşamalardan sorumlu kişileri ve de her aşamanın süresini gösteren dokümanlardır. Strateji ile üst düzey yöneticiler örgütün geleceği ile ilgili uzun süreli kararlar alırken, program ile daha alt kademelerdeki yöneticiler uygulamalar ile ilgili kısa süreli kararlar alır. Bu alınan kararlar bir defa kullanılan planlardan oluşur.

Strateji ve Yöntem; Yöntem, stratejinin uygulanış şekli ile alakalıdır. Aslında kullanım bakımından politikaya benzeyen yöntem, strateji ve politikaya nazaran kapsam olarak daha dardır. Yöntem stratejinin ya da politikanın uygulanma şekli ile ilgilenirken; strateji ve politikanın ilgilendiği konular daha geniş bir alanı kapsamaktadır.

Devamlı ve uzun vadeli seçimlerden oluşması; politika, strateji ve yöntem kavramlarının ortak noktalarını oluşturmaktadır. Yapılacak her iş ve uygulama için bir yöntem kullanılmaktadır. Stratejik planlama yapılırken de birtakım yöntemlerden yararlanılmaktadır. Aslında belirli bir amaç için gerçekleştirilen her işte farklı şekillerde yöntemler uygulanabilmektedir. Yöntemler çeşitli sorunların çözümünde kullanılan usullerdir ve bu şekilde bakıldığında stratejik planlama da bir sorun çözme yöntemidir (Eren, 2006: 10).

Strateji ve Plan; Plan; tüm kaynakların tek bir amaca yönltilmesi, kaynak kullanımının denetime bağlanması, verimliliği en yüksek düzeyde tutmaya yarayacak belirli bir düzen getiren yazılı belge, yönetimi aşamalı şekilde amaçlara götüren bir yol göstericidir.

Plan; strateji ile benzer kavramlar olan politika, yöntem, taktik gibi kavramların hepsini içeren geniş bir kavramdır. Belli amaçların ve stratejilerin yazıya geçirilmesi olarak tanımlayabileceğimiz plan; belirlenen amaçlara erişebilmek için araçların kararlaştırılması ve neyin ne şekilde yapılacağına saptanmasıdır. Tıpkı stratejideki gibi planda da risk ve belirsizlik derecesi vardır. Strateji gibi örgütün çevresel değişimi ile ilgilenen plan, rakamlandırılmış amaçların tespiti ile ilgilidir. Plan ile genel hedefler, bunlara ulaşma yolları ve kaynakları belirlenebilir. Kısacası strateji amaçlara odaklanırken, planlar amaçlara ulaşabilmek için neyin, ne şekilde ve ne zaman yapılacağıyla ilgilidir (Eren, 2006: 10).

1.2. Planlama Kavramı ve Türleri

Planlama, ne yapılacağına önceden kararlaştırılmasıdır. İstenilen amaçlara ulaşmak için kimin, ne zaman, hangi yöntem ve kaynakla faaliyetleri gerçekleştireceği ile ilgilidir. Planlama, hedefe giderken atılacak adımların önceden kararlaştırılıp tüm kaynaklar, riskler, sorumluluklar göz önüne alınarak en doğru kararlar alınmasına yardımcı olur. Yönetim biliminin dayandığı temel değerler; planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon ve denetlemedir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 21).

Planlamanın amacı, organizasyonların eylemlerini belirlenen amaçlara doğru yönelterek istenen hedefe minimum kaynak ile en kısa sürede ve en kısa yoldan ulaşmasını sağlamaktır.

Planlama, birbirini izleyen aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamaları dört başlıkta ele alabiliriz (Eren, 2003: 179-180):

- Amaçların belirlenmesi: Örgüt planlama yaparken öncelikle amaçlarını belirlemektedir. Ulaşılmak istenen amaç faaliyetlerin bitiş noktasıdır. Amaçlar açık ve seçik bir şekilde belirlenmelidir.
- Temel varsayımların belirlenmesi: Örgütlerin ileride faaliyetlerini etkileyebilecek karşılaşması muhtemel denetlenebilen, kısmen denetlenebilen ve denetlenemeyen varsayımlar tahmin edilmekte ve bunlara ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Denetlenebilen varsayımlara; yeni eleman alımı, üretim yöntemlerinin değiştirilmesi,

dağıtım kanallarının düzenlenmesi örnek olarak gösterilebilir. Kısmi denetlenebilen varsayımlar; verimliliğin arttırılması, teknik gelişmelerin izlenmesi şeklinde olabilir. Denetlenemeyen varsayımlara ise; vergi oranların artırılması, siyasi ortamdaki değişiklik ve nüfus artışı örnek gösterilebilir.

- Alternatif durumların belirlenerek kararlaştırılması: Amaçlara ulaşmayı sağlayacak alternatif olanaklar, araçlar ve yöntemler tespit edilmekte bunlar güçlü ve zayıf yönleri ile birbirleriyle kıyaslanmaktadır.
- Uygun olan en iyi alternatifin seçimi ve planlamanın yapılması: Planlamayı yapan uzman planlamacı ve yönetici ellerindeki imkânlarla göre amaca ulaşmak için en uygun planı seçmekte ve bu doğrultuda kararlar almaktadır.

Planlama ile 5N-1K diyebileceğimiz; neyin, nasıl, niçin, ne zaman, nerede ve kim tarafından yapılacağına karar verilmektedir. Planlama; emek ve zaman israfının önlemesi, dikkati amaca doğru çekmesi, ortak çabaya imkân sağlaması, bütün olanakların amaca yönelip yönelmediğini kontrol etmesi, rasyonel kural ve ilkelerin geliştirilmesi, yetki devrinin kolaylaştırılması, denetim yapılırken kullanılacak olan standartları ortaya çıkarması gibi yararlar sağlamaktadır (Yılmaz, 2003: 68).

Planlama pek çok farklı şekilde gruplandırılabilir. Bu çalışmada planlama; çevrelediği alana, işlevlerine, bağlayıcılığına, örgütlenme biçimine ve kapsadığı süreye göre türlerine ayrılarak incelenmektedir.

1.2.1. Çevrelediği Alana Göre Plan Türleri

- a) **Örgütsel Planlama:** Bir örgütün varlığını devam ettirmesi için örgütsel planlama gereklidir. Her örgüt bir plana göre hareket eder. Yönetsel planda denilen örgütsel planın kapsamına belirli bir örgüt girmektedir. Örgütün sahip olduğu; insan gücü, sermaye, teknoloji gibi kaynakların etkin ve koordinasyonlu olarak hedeflerini yerine getirmek amacı ile eyleme dönüştürülmesini anlatır. Örgütsel planlama; kendisi ile alakalı yürüteceği “iç planlama” ve çevresine dönük uygulayacağı “dış planlama” olarak ikiye ayrılmaktadır. İç planlamada; personel eğitiminin

planlanması, bütçenin planlanması, örgütsel amaçların ve etkinliklerin planlanması, üretimin planlanması gibi ihtiyaçlara göre içerikler hazırlanabilir. Dış planlamada ise; örgütün ilişkide bulunduğu, hem etkileyen hem de etkilenen durumda olduğu dış çevresi planlamanın konusunu oluşturmaktadır (Sezen, 1999: 14-15).

- b) Kentsel Planlama:** Kent planlaması; sosyal ve ekonomik gereksinimler dikkate alınarak kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlendirilmesine yön veren bir uğraş alanıdır. Bazı kent bilimcilerine göre kent plancılığı; kalkınma ve ulusal bir yerleşme planı çerçevesinde bilimsel bir yöntem ile yapılan araştırmalara dayalı olarak, plan, program ve projelerin hazırlanmasını kapsayan bir çalışma alanıdır. Bir kentin fiziksel, coğrafi, sosyal ve ekonomik özelliklerinin tespit edilerek bunların ilerideki eğilimleri ile ilgili öngöründe bulunma ve sunulacak hizmetleri bu öngörülere göre belirleme eylemine kentsel planlama denilebilir. Kentsel planlama ile amaçlanan, kentin büyümesi denetim altına alınarak kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesidir (Keleş, 2013: 105).
- c) Bölgesel Planlama:** Bölgesel planlama, birden fazla yerleşim birimini barındıran fiziksel çevrenin planlanmasını, nüfus akımının kontrolünü, altyapı, baraj, liman, tarım gibi hizmetlerin nasıl dağılacakını bir koordinasyon içinde sağlayan planlama türüdür. Bölgesel planlama bir bölgenin sosyal, fiziki ve ekonomik bakımdan düzenlenmesi demektir. Daha çok bir ülkede diğer bölgelere oranla daha az gelişmiş bölgeler var ise o bölgeleri kalkındırma amaçlı yapılmaktadır (Arslan, 2005: 278).
- d) Ulusal Planlama:** Ülkeler hızla değişen dünyada değişime uyum sağlayabilmek için sahip oldukları doğal kaynaklarını, var olan teknolojilerini, ekonomik yapılarını, coğrafi avantajlarını çıkarlarına uygun bir şekilde planlamak zorunda kalmıştır. Ülke çapında uygulanmak için yapılan ulusal planlama; tahmin edilen belirli bir zaman zarfında elde edilmek üzere; ulusal ve uluslararası ortamda ekonomik, toplumsal veya siyasi hedefleri belirleme ve bu hedeflere doğru ulusal kaynakları harekete geçirme eylemi olarak tanımlanabilir (Sezen, 1999: 20-21).

1.2.2. İşlevlerine Göre Planlama Türleri

- a) **İnsan Gücü Planlaması:** Bu planlama, örgütün amacına ulaşmak için; yeterli düzeyde beceriye sahip, makul sayıda işgücünün, uygun bir zamanda, uygun bir işte, uygun hedeflere erişmek için uygun etkinliklerde bulunmasını sağlamayı hedefler. Bu planlama ile ne kadar insan gücüne ihtiyaç olduğu ortaya konularak bu duruma göre eğitim planlaması yapılır. İnsan gücü planlaması ile hedeflenen; doğru zaman ve yeterli sayıda doğru nitelikteki kişileri en az maliyet ile sağlamaktır (Köse, Genç ve Kabak, 2015: 3).
- b) **Stratejik Planlama:** Stratejik planlamada örgüt çevresiyle bir bütün olarak görülür; iç ve dış çevrenin bütün özellikleri tahlil edilerek uzun dönemli misyon belirlenir; belirlenen bu misyona ulaştıracak olan yöntemler, araçlar ve kaynaklar belirlenerek harekete geçirilir. Stratejik planlamada; alternatif stratejiler geliştirilerek, alınan kararların gelecekteki etkileri bilinerek ve etkili şekilde bilgi toplanarak en iyi sonuçlar alınabilir. Stratejik planlama uzun bir süreyi kapsayan, uygulama ile sona eren bir süreçtir. Stratejik plan ile kurumun misyon ve vizyon ışığında temel ilkeler belirlendikten sonra amaç ve hedefler tespit edilerek gelecek planlaması yapılır (Yılmaz, 2003: 71).

1.2.3. Örgütlenme Biçimine Göre Planlama Türleri

- a) **Merkezi Planlar:** Sosyalist planlama ya da geleneksel planlama da diyebileceğimiz merkezi planlama; planlamanın bütün aşamalarının merkez tarafından yerine getirilmesidir (Sezen, 1999: 30). Devletler ekonomik uygulamalarını düzenlemek ve yönlendirmek için merkezi planlamaya başvurmaktadır. Başka bir deyişle, sosyalist ekonominin temel yürütücü gücüdür.
- b) **Adem-i Merkeziyetçi Planlar:** Demokratik planlar da denilen âdem-i merkeziyetçi planlarda; demokratik yöntemlere uyularak planlar hazırlanır ve uygulanır. Merkezin katılımıyla birlikte halkın, kuruluşların ve yerel idarecilerin görüşleri doğrultusunda hazırlanan planlardır. Gönüllü katkı ve katılımın esas alındığı bu sistemde; planların amaçlarına ulaşmak için

inandırıcı, özendirici ve teşvik edici yöntemlere başvurulur (Tortop vd., 2005: 50).

1.2.4. Sürelerine Göre Planlama Türleri

Sürelerine göre planlama türleri, kapsadıkları zaman dilimine göre kısa, orta ve uzun dönemli planlar şeklinde üç başlıkta toplanabilir. Bu başlıklar kısaca şu şekildedir (Murat ve Bağdigen, 2008: 64):

- a) **Uzun Vadeli Planlar:** Beş yıl ve üzeri bir dönemi kapsayan planlardır. Geleceğe dair uzun süreli tahminleri gerektiren bu planları hazırlaması güçtür. Genel olarak yürütülecek politikalar, ulaşılacak istenen hedefler, amaçlar ve kullanılacak yöntemler belirtilmektedir.
- b) **Orta Vadeli Planlar:** Bir ila beş yılı kapsayan bu planlar genellikle politika değişiklikleri sırasında yaşanacak geçiş dönemlerinde uygulanır.
- c) **Kısa Vadeli Planlar:** Bir yıl ve bir yıldan daha az bir süreyi içeren kısa vadeli planlar; orta ve uzun süreli planların önceden kararlaştırdığı hedeflere uygun bir şekilde hazırlanır. Sabit bir şekilde kurumun stratejisi, nitelikleri ve yapısı kısa vadeli planlarda değerlendirilir.

1.3. Stratejik Planlama

1.3.1. Stratejik Planlamanın Tanımı

Stratejik planlama kavramı ilk olarak özel sektör tarafından 1960'lı yıllarda gündeme getirilmiş olup, kar amacı gütmeyen örgütler tarafından 1980'li yıllarda kullanılmaya başlanmıştır. Değişen dünya, hızla gelişen teknoloji stratejik planlama kavramının değişimine sebep olmuştur. Uzmanlar tarafından stratejik planlama, örgüt ile çevresi arasındaki ilişkilerin algılanabilmesi üzerinden yeniden düzenlenmeye başlanmıştır (Gürer, 2006: 93-94).

Stratejik planlama, hedeflere ve amaçlara ulaşabilmek amacı ile ihtiyaç duyulan politikaların ve stratejilerin belirlenme sürecidir. Stratejik planlama ile bir örgütün misyonu, ileriye dönük uzun ve kısa vadeli hedefleri ve stratejileri doğrultusunda bir taslak oluşturulmaktadır (Şentürk, 2005: 19-20). Stratejik planlama, üst yöneticiler ve plancıların stratejik düşünme ve ona göre hareket etmelerine yardımcı olmak için tasarlanan işlemlerdir.

Stratejik planlama ile kuruluşlar; temel ilkelerinden, misyonlarından ve mevcut durumlarından hareket ederek ileriye dönük bir vizyon oluşturmaktadır. Oluşturulan bu vizyon ile uyumlu amaçlar ve bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak hedef ve stratejiler belirleme, ölçülebilir kriterler geliştirerek performanslarını izleme ve değerlendirmelerini ifade eden, esnek, katılımcı bir yönetim yaklaşımıdır (Taş, 2005: 103).

Stratejik planlama (DPT, 2006: 7):

- Sonuçların ve değişimin planlanması,
- Gerçekçi bir özellikte olması,
- Kaliteli yönetim aracı olması,
- Katılımcı ve hesap verme sorumluluğu taşıyan bir yaklaşıma sahip olması gibi özellikleri taşımaktadır.

1.3.2. Stratejik Planlamanın Özellikleri ve Amaçları

Stratejik planlama örgütün mevcut noktası ile hedeflediği nokta arasında yapılan bir değerlendirmedir. Stratejik planlama, örgütün var oluş amacına göre bilinmeyen durumlardaki davranışları belirler. Stratejik plan; *kamu kurum ve kuruluşlarının uzun ve orta vadeli amaçları, temel ilke ve politikaları, hedef ve öncelikleri, ölçülebilir performans göstergeleri ile bunlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren dokümanları* ifade etmektedir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, md.12).

Stratejik planlamanın başlıca özellikleri şu şekildedir (Narinoğlu, 2006: 65-66):

- Stratejik plan sonuçların planlanmasıdır; girdilerden ziyade sonuçlara odaklıdır.
- Değişim planlamasıdır; değişimi desteklemekte ve geleceğe yönelmektedir.
- Gerçeklere dayanan stratejik planlamada; iç çevre şartları ve dış etkenler dikkate alınır.
- Yönetim aracıdır; yönetimden beklenen tüm işlevleri içerir.

- Katılımın etkin olduğu stratejik planlamada; üst yönetim, alt kadro, paydaş ve hedef kitlelerin katılımı sağlanır.
- Stratejik planlamada belirlenen vizyona ulaşmak için kullanılan yol ve yöntemler ile gelecek adeta kurgulanır.
- Değişen koşullara göre yenilenen ve şartlara uyum sağlayan bir yapısı vardır bu yüzden dinamiktir.
- Ortak çalışmaya, ekip ruhuna ve uzmanlığa dayanır.
- Stratejik planlamada kurumun her kademesinden stratejik hareket etmesi, stratejik kararlar alması beklenir. Bu durum kaliteyi artırır.
- Stratejilerin seçimi ve önceliklendirilme süreci; en uygun kaynak kullanımını ve hedeflerin stratejilere uygun olarak konulması sağlar.

Stratejik plan, dört temel sorunun cevaplandırılmasına yardımcı olur. “Neredeyiz?” sorusu; kuruluşların eylemlerini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın detaylı bir şekilde incelenmesini içerecek şekilde durum analizi yapılarak cevaplandırılır. “Nerede olmak istiyoruz?” sorusunun cevabı; vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedefler belirlenerek verilir. “Olmak istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusu; hedef ve amaçlara ulaşabilmek için kullanılacak yöntemler ve izlenecek yollar şekillendirilerek cevaplandırılır. “Başarımızı nasıl ölçer ve değerlendiririz?” sorusuna performans değerlendirmesi yapılarak cevap verilir. Plan uygulamasının sonucunda daha önce belirlenen; vizyon, misyon, amaç ve hedeflere ne derece uyumlu olduğuna bakılır.

Stratejik planlamanın temel amacı kurumu; şartların ve geleceğin belirsizliğinden kurtararak ileriye öngörmesini sağlamaktır. Diğer amaçları ise (Narinoğlu, 2006: 64-65):

- Stratejik davranış ve düşünce anlayışını yönetici ve liderlere kazandırmak.
- Kuruma bir kimlik kazandırarak kurum kültürünün gelişmesini sağlamak.
- Kurumu çevre koşullarına göre dinamik, güçlü, canlı, esnek tutmak.
- Kaynakları en ideal şekilde verimli ve etkin kullanmak.
- Sorumluluk bilincinin kurumda gelişmesini sağlamak, ekip çalışmasının güçlendirmek.
- Tarafların sürece katılımını sağlayarak memnuniyeti arttırmak.

1.3.3. Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi

İlk defa özel sektör tarafından 1960'lı yıllarda gündeme getirilen ve kar amacı olmayan örgütler tarafından 1980'lerden sonra kullanılmaya başlanan stratejik planlama kavramının kökleri, II. Dünya Savaşı'na kadar uzanmaktadır. İşletmelerde, II. Dünya Savaşı'ndan sonra uzun vadeli planlama çalışmaları uygulanmaya başlanmıştır. Bu uzun vadeli planlar analitik düşünmekten daha çok, karşılaşılan güncel olayların ileriye dönük tahmin edilmesinden ibaretti. Uzun vadeli planlamaya analitik yaklaşımı 1960'larda Ansoff getirmiştir. Artık olaylar analitik ve rasyonel olarak incelenmeye ve bunun sonucunda gelecek şekillendirilmeye başlanmıştır. Örgütün çevresi, rasyonel düşünce sistemi ile rakiplere, müşterilere ve pazarlara odaklı olarak tahmin edilmeye başlanmıştır (Gürer, 2006: 93).

1960'larda "ticari stratejik planlama"; ürün pazarlarını, ürünleri ve ticari iş büyüklüğünü içine alan bir planlama türü olarak gelişmiştir. "Ortak stratejik planlama" 1970'li yıllarda; bir uzmanlık alanı olarak, personel, yapı ve teknik açıdan gelişmeye başlayan bir olgu haline gelmiştir (Gözlükaya, 2007: 29).

1980'lere gelindiğinde stratejik planlama uzmanlar tarafından; örgütlerin çevreleri ile ilişkilerini anlayabilecekleri şekilde yeniden düzenlemiştir. Kamu kuruluşları ve kar amacı olmayan kuruluşlar stratejik planlama çalışmaları ile çevrelerini değerlendirerek hedef kitlenin gereksinimlerini tespit edip ve bu ihtiyaçları tatmin edici bir şekilde karşılayabilme yolları üzerine yoğunlaşmıştır. Örgüt yapılarının git gide daha da karmaşıklaşması, sürekli değişen çevre, belirsizlik ve kararsızlığın artması, ekonominin kötüleşmesi, rekabetin artması, teknolojinin yetersiz kalması, hukuki ve sosyo-politik koşulların değişmesi, piyasa koşulları gibi nedenler örgütlerin ayakta kalmalarını ve başarılı olmalarını zorlaştırmıştır. Bu sebeple özel ve kamu kesimindeki bütün örgütler değişen koşulları zamanında görebilen ve bu duruma hızlı cevap verebilen, vizyon sahibi yöneticilere ve bunları uygulayacak stratejilere ihtiyaç duymaktadır. Evrensel bir nitelik kazanan değişim, teknoloji alanındaki değişimin ve yeniliğin ivme kazanması, değişen piyasa şartlarında rekabetin artması ve demokratikleşme gibi faktörler stratejik planlamanın önem kazanmasını sağlamıştır (Öztop, 2007: 33).

1.3.4. Stratejik Planlama Süreci

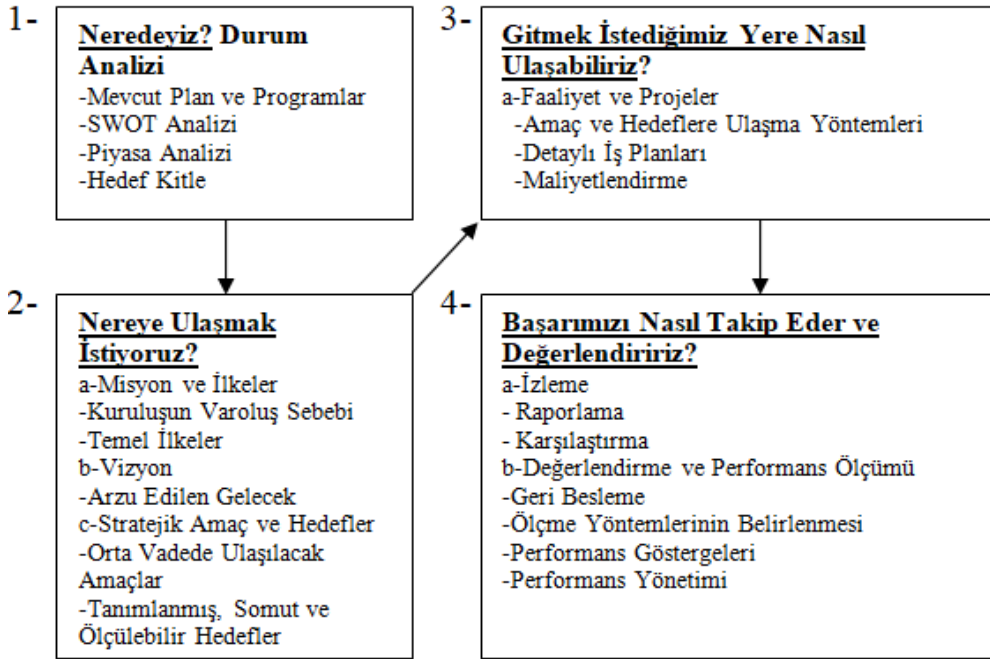
Devlet Planlama Teşkilatı (DPT); kamu kuruluşlarının hazırlayıp uygulayacakları stratejik planlama sürecine yardımcı olmak için “Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlamıştır. Bu kılavuza göre stratejik planlama süreci tablodaki gibidir:

Tablo 1.1: Stratejik Planlama Süreci

*Plan ve programlar *Paydaş Analizi *GZFT Analizi	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
*Kuruluşun varoluş gerekçesi *Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
*Arzu edilen gelecek	VİZYON	
*Orta vadede ulaşılabilecek araçlar *Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
*Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
*Detaylı iş planları *Maliyetlendirme *Performans programı *Bütçeleme	FAALİYET VE PROJELER	
*Raporlama *Karşılaştırma	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?
*Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi *Performans göstergeleri *Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: DPT Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.5.

Şekil 1.1: Stratejik Düşünme Şeması



Kaynak: Hüseyin C. Taş, *5018 Sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama*, Türk İdare Dergisi, Sayı:449, Ankara, 2005, s.104.

1.3.4.1. Durum Analizi (SWOT Analizi)

Kurum ve kuruluşların geleceğe dönük hedef, amaç ve stratejiler oluşturabilmesi için ilk olarak, sahip oldukları kaynaklarının neler olduğunu veya hangi yönlerinde eksiklik olduğunu, kuruluşun kendi kontrolü dışında gerçekleşen olumlu veya olumsuz durumları incelemesi gerekmektedir. Durum analizi, kuruluşun kendi varlığını ve çevresini daha iyi tanımasına olanak tanıyarak stratejik planın sonraki evrelerinden daha iyi sonuçlar almasını sağlamaktadır (DPT, 2006: 15).

SWOT analizi Türkçe olarak GZTF şeklinde kısaltılır. Açılımı ise “güçlü yanlar, zayıf yanlar, tehditler, fırsatlar” şeklindedir. Örgüt güçlü ve zayıf yönlerini ve dışarıdan kendisine gelebilecek fırsat ve tehditleri SWOT analizi ile değerlendirebilir. SWOT; S=strengths (güçlü yönler), W=weakness (zayıf yönler), O=opportunities (fırsatlar), T=threats (tehditler)’i ifade etmektedir. Örgütlerde SWOT analizi yapılmasının başlıca iki yararından söz edilebilir. İlki; SWOT analizi yapılacak kuruluşun mevcut durumu saptanır. Bu doğrultuda güçlü ve zayıf yanlar ile kuruluşun karşılaşacağı fırsatlar ve tehditler belirlenmeye çalışılır.

Bu bakımdan “mevcut durum” analizi yapılmış olur. Aynı zamanda SWOT; ileride, kuruluşun durumunun nasıl olacağının tahmin edilmesini sağlayan bir analiz tekniğidir. Bu ikinci anlamda SWOT ise bir “gelecek durum” analizidir (Gözlükaya, 2007: 46-47).

Genel olarak durum analizi çerçevesinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılır (DPT, 2006: 15):

- Kuruluşun mevzuat analizleri, tarihi gelişimi ve yasal sorumlulukları,
- Kuruluşun hizmetlerinin ve faaliyet alanlarının belirlenmesi,
- Kuruluşun hedef kitlesinin, eylemlerinden etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi (paydaş analizi),
- Kuruluşun dış şartlarının ve ortamının analiz edildiği çevre analizi ile kuruluşun kendi yapısının, mali durumunun, kaynaklarının vs. analiz edildiği iç analiz değerlendirmeleri yapılmaktadır.

SWOT analizi temelde iki bölümde yapılabilir; ilk olarak kurumun performansına odaklanan, üstün ve zayıf yanlarının araştırılma çalışmaları sırasında kurumun nasıl etkin bir şekilde çalıştığını belirleyen analiz olan “İç Analiz”; ikincisi ise fırsat ve tehditlerin tespiti ile kurumun çalışmasını etkileyen dış çevreden gelen etkenlerin yapıldığı analiz olan “Çevresel (Dış) Analiz” dir. SWOT analizinin; kuruluşun hem iç hem de dış değerlendirmesine imkân tanınması en önemli özelliğidir.

Bu analiz örgütün başarı sağlaması için bazı unsurları dikkate almasına imkân sağlamaktadır (örgütün yapı ve sisteminin, örgüt kültürünün, performans göstergelerinin, çevre ve çalışma ortamının, çalışanlarının durumunun, müşteri profilinin, teknoloji yapısının vb. unsurlar). Bu unsurların dikkate alınarak analiz yapılması; kuruluşların kendilerini ve çevrelerini daha iyi tanımasına ve stratejik planlarından daha sağlıklı sonuçlar alınmasını sağlayacaktır.

1.3.4.1.1. İç Çevre Analizi

İç çevre analizi ile kurumların içyapıları analiz edilmektedir. Örgütün sahip olduğu beşeri ve fiziki kaynaklar ile örgütsel kapasitesinin değerlendirilmesi yapılmakta ve bu süreçte kuruma içeriden bakıldığı için kurumun kimliği ortaya

konmaktadır. Bu analizde kurum tarafından yapılması zorunlu görevler ortaya konmaktadır. Kurumun tarihi gelişimi, kurum alt kültürü, yasal yükümlülükler, mevzuat analizi, mali kaynakları, insan kaynaklarının nitelik ve nicelik olarak durumu değerlendirmesi, hiyerarşik yapısı, araç-gereç gibi fiziki kaynakların durumu, teknoloji gibi sisteme yönelik durumlar ve süreçler analiz edilmektedir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 119). Aşağıdaki tabloda belirtilen çalışmalar ile kuruluşun güçlü ve zayıf yanları ortaya konmaktadır.

Tablo 1.2: İç Çevre Analizinde Dikkate Alınacak Hususlar

1-Kuruluşun Yapısı *Kuruluşun örgüt yapısı *Aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları *Son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler *Kuruluşun yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan değişiklikler *İzleme ve değerlendirme sistemi
2- Beşeri Kaynaklar *Kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı *Personelin eğitim düzeyi, yetkinliği, deneyimi
3- Kurum Kültürü *İletişim süreçleri *Karar alma süreçleri *Gelenekler ve değerler
4- Teknoloji *Kuruluşun teknolojik alt yapısı *Teknolojiyi kullanma düzeyi
5- Mali Durum *Mali kaynaklar *Bütçe büyüklüğü *Kuruluşun araç, bina envanteri ve diğer varlıklar

Kaynak: DPT Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.24.

1.3.4.1.2. Dış Çevre Analizi

Dış çevre analizi ile kurumun çevresinde yer alan fırsatlar ve tehditler belirlenmeye çalışılmaktadır. Sosyal yapı, nüfus gelişmeleri, teknolojik değişimler, ekonomik durum ve siyasi gelişmeler kurumu doğrudan etkileyebilecek faktörlerdir. Bu analiz ile bu durumlar ortaya konmaktadır.

Kuruluşun kendi kontrolü dışında olan ve kuruluşa katkı sağlama ihtimali olan etkenler; fırsatlar olarak adlandırılmaktadır. Tehditler ise, kuruluşun kendi kontrolü dışında oluşan, olumsuz etkilerin engellenmesi ya da sınırlandırılması gereken durumlardır. Küreselleşme güçlü bir şekilde etkili olduğu için hızlı değişim halinde olan dış ortamda dış çevre analizi yapmak zorlaşmaktadır. Kurumun değişimlerin dışında kalmaması için bu analiz ile kurumun çevreye uyumu, çevrenin sürekli kontrol edilmesi gerekmektedir.

1.3.4.2. Misyon

Misyon ile örgütler varlık nedenlerini açıklamaktadır. İşletmeler misyon ile kendilerini nasıl bir işletme olarak görmek istediklerini belirlemektedir. Her örgütün veya kurumun yaptığı iş ile alakalı belli bir felsefesi, değerleri ve yaklaşımı bulunmaktadır. (Ülgen ve Mirze, 2010: 68). Misyon; örgütün kişiliği, kimliği ve varlık nedenidir. Misyonun içeriğinde; işletmenin ne iş yaptığı, kurumun öz yetenekleri, nasıl bir iş felsefesine sahip olduğu, temel rekabet üstünlükleri, kalite ve standartlar ile ilgili ifadeler ve paydaşlara ilişkin düşünceler yer almaktadır (Murat ve Bağdigen, 2008: 84-85).

Kurumların vizyonlarına ulaşması için kuruma özgülenen görevler misyon ile belirlenir. Kamu kurumları için misyon; yasal düzenlemeler ile kurumlar için oluşturulan görevler bütünüdür. Yasal düzenlemelerle kuruma verilen görev ve yetkiler kapsamında; kurumun hizmet verdiği kuruluş ve kişiler ile sunduğu ürünler ve hizmet tanımlanır. Misyon bildirisi yöneticilere ve personele çalışmalarında yol gösterir, rehberlik eder, topluma da kurumun işini bildirir (Taş, 2005: 105).

Misyon bildirimi için dikkate alınması gereken hususlar aşağıdaki gibidir (DPT, 2006: 27-28):

- Açık, kısa, net ve dikkat çekici bir biçimde ifade edilir.
- Hizmetin nasıl yerine getirileceği ile değil, amacını tanımlamak ile ilgilenir.
- Kuruluşa yasal olarak verilen yetki ve görevler kapsamında belirlenir.
- Kuruluşun kimlere hizmet verdiği belirtilir.
- Kuruluş tarafından sunulan ürünler ya da hizmet tanımlanır.

Misyon bildirimi; kuruluşun var olma sebebi, kimlere hizmet verdiği, hangi alanda alıştığı, hangi gereksinimleri karşıladığı ve yerine getirmesi gereken yasal görevlerin neler olduğu sorularına cevap vermesi gerekmektedir. Misyon, tüm bu soruları cevaplandıracak şekilde, herkesin anlayacağı biçimde bir cümle ile tanımlanmalıdır. Misyon bildirimleri düzenli olarak gözden geçirilmeli; değişken olan çevreye uygunlukları kontrol edilmelidir.

1.3.4.3. Vizyon

Vizyon bir kurum için gerçekçi ve güvenli bir geleceği ifade eder. “Ne olmak istiyoruz?” sorusuna kuruluşun vereceği cevap vizyon olarak ifade edilir. Vizyon, kuruma ileriye görme gücü katarak aslında geleceği sembolize eder. Vizyon bildirimi kuruluşun uzun vadede ne yapmak istediğinin anlatımıdır (Şentürk, 2005: 89).

Kurumun gelecekte beklediği ve kendisinin olması gerektiğine inandığı ideali tanımlayan vizyon; genelde bir öngörü, fikir ya da kavram, geleceğin tasarlanmış bir resmi olarak anlaşılır. Vizyon, kuruluş için geleceği gösteren bir pusula görevi görür. Vizyon; çalışanlar ile birlikte oluşturulmakta, geleceği tanımlamakta, önceliklerinin ve ideallerinin ne olduğunu, kuruluşun neyi önemseydiğini ve var olma sebebini ortaya koyan bir takım ilkeleri ifade etmektedir. Güçlü bir vizyonun özelliği; idealist, özgün ve çekici olmasıdır. Vizyonun iyi ve güçlü olması için; yürekten hissedilmesi, diğer kuruluşlardan ayırt edici özelliği olması ve çalışanlar kadar paydaşların da dikkatini çekmesi gerekmektedir (DPT, 2006: 29):

Vizyon bildirimi; kuruluşun hayal ettiği geleceğin ne olduğu, çalışanlar ve yararlanıcılar tarafından nasıl algılanmak istendiği, siyasi ve idari otoriteler tarafından nasıl bir gelecek öngörüldüğüne dair sorulara cevap verecek nitelikte

olmalıdır. Misyonu gerçekleştirmek amacı ile yerel yönetimler; vizyonlarını belirleyerek kuruluş çalışanlarını ne şekilde yönlendirmesi gerektiğini ortaya koyarlar. Yerel yöneticilerin sahip olduğu; ileri görüşlü olabilme, inanç, dürüstlük anlayışı gibi yetenekler vizyonun belirlenmesinde etkin bir rol oynar. Vizyon belirlerken dikkat edilmesi gereken konu; vizyon bildiriminde belirlenen hedeflerin hayali, ulaşılması güç hedeflerden oluşmamasıdır (Gözlükaya, 2007: 54-55).

Kuruluşun belirli bir hedefe odaklanmasını sağlayan vizyon; çalışanlara gelecek için bir rehber oluşturur. Vizyon, hedeflenen amaçlara ulaşmak için yatırımcıların ne şekilde hareket edeceğini gösteren ilkeler geliştirir. Kuruluşun hayal ettiği geleceğin ulaşılabilir bir ifadesi olan vizyon bildirimi; gerçekçi ve yöneticiler ile çalışanları ilerlemeye teşvik edici olmalıdır. Misyon ve vizyon bildirimleri kuruluşların planlama sürecinin çatısı oluşturur (Öztop, 2007: 52).

1.3.4.4. Temel Değerler

İlkeler olarak da adlandırılan temel değerler; yönetim şeklini, anlayış ve kurumsal davranış kurallarını ifade etmektedir. Kurum içinde insan ilişkilerinin nasıl olması gerektiği, insanlara nasıl davranılacağı, karar vermede hangi yöntemlerin kabul edilebilir olduğunu tanımlamaktadır. Çalışanların davranışlarını etkileyen temel değerler yaygın inanç ve değerler bütünüdür. Eşitlik, şeffaflık, katılımcılık, ahlaki değerler ve hizmet anlayışı gibi ilkeler örnek verilebilir. Kurumun temel değerleri, yönetici ve çalışanlarının strateji oluşturma ve uygulamada hangi değerlere göre davranacağını sınırlarını çizer. Temel ilkeler ve inançlar kesin ve açık bir dille ortaya konarak; çalışanların ne şekilde işlerini yapacakları ile ilgili temel düşünceler belirtilir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 125-126). Etik ilkeleri kapsayan temel değerler; kuruluşun misyonu ve vizyonunun altında yatan inanç ve değerlerin temelidir. Kuruluşların stratejilerinin belirlenmesine, karar vermesine ve seçimlerini yapmasına bu ilkeler rehberlik eder.

Temel değerler üç unsurdan oluşmaktadır. İlki, “değerler”; hizmet, kalite, insan ve çalışma koşulları ile ilgilidir. İkincisi, “inanç”; rehber, güven gibi ilkeleri yönlendiren unsurdur. Üçüncü ise varsayımlar; seçici olmada ve karar vermede yardımcı olan unsurlardır. Burada dikkat edilmesi gereken şey, kurumun temel

değerleri ile çalışanların temel değerlerinin uyuşmasıdır. Stratejik plan hazırlanırken buna dikkat edilmeli; aksi halde örgüt içi çatışma doğabilir (DPT, 2006: 30).

Değerler üç temel alan ile ilgili olabilir (DPT, 2006: 31):

- Kişiler: Kuruluşun paydaşlar ve çalışanlar ile ilişkilerine yönelik değerler.
- Süreçler: Kuruluşun yönetim, hizmet üretimi ve karar alma sürecine ilişkin değerler.
- Performans: Kuruluşun sunduğu hizmet veya ürettiği ürün kalitesine yönelik beklentiler.

1.3.4.5. Stratejik Amaçlar ve Hedefler

Stratejik amaç, uzun vadede kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçları ifade eder. Stratejik amaçlar; kuruma açık bir istikamet belirlemeli, yol gösterici olmalı, ulaşılabilir ve gerçekçi olmalıdır.

Amaçların özellikleri aşağıdaki gibidir (DPT, 2006: 32):

- Kuruluşun vizyonuna, misyonuna ve temel değerlerine uyumlu olmalı ve misyonu gerçekleştirilmesine yardımcı olmalıdır.
- İddialı ancak ulaşılabilir hedefler belirlemeli, bunlar açık bir biçimde ifade edilerek ne şekilde ulaşılabileceği ile ilgili ayrıntılara girilmemelidir.
- Önemli bir dışsal etken olmadıkça değiştirilmemelidir.
- Yapılan analizlere göre şekil almalı ve hedefler ile uyumlu bir çerçeve çizmelidir.
- Orta vadeli olarak hazırlanmalıdır.

Tablo 1.3: Amaçların Oluşturulması için Cevaplanması Gereken Sorular

*Kuruluş misyonunu yerine getirmek için neler yapmalıdır?

*Kuruluş orta vadede neleri başarmayı amaçlamaktadır?

*Kuruluşun faaliyetleri dış çevre ile uyumlu mudur, değilse ne değişmelidir?

Kaynak: DPT Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.33.

Hedefler, stratejik amaçlara ulaşmada kullanılan alt amaçlardır. Sayısal bir şekilde ifade edilen hedefler, daha kısa vadeyi kapsar. Stratejik amaçlara ulaşmak için birçok hedef belirlenebilir. Hedeflerin kalite, maliyet, miktar ve zaman türünden ifade edilebilir olması gerekmektedir (Şentürk, 2005: 96-97). Misyonun gerçekleşmesi ile vizyona ulaşma imkânı sağlayan stratejik amaçlar; belirginleştirilerek hedeflere dönüştürülür. Amaçlar, kurumun ulaşmak istediği sonuçlardır ve zaman boyutludur. Hedefler ise daha spesifik ve kısa dönemlidir. Daha önce belirlenen vizyon; stratejik amaç ve hedefler ile daha somut hedefler haline getirilir. “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna stratejik amaç ve hedefler ile cevap verilir.

Hedeflerin özellikleri şu şekilde sayılabilir (DPT, 2006: 34):

- Gerektiği kadar açık ve anlaşılabilir detayda olmalıdır.
- İddialı ancak gerçekçi olmalıdır.
- Zaman çerçevesi belli, ölçülebilir olmalıdır.
- Sonuca odaklı olmalıdır.

Amaçlar kuruluşun hedeflediği uzun vadeli genel sonuçlar olarak tanımlanırken; hedefler, amaçlara ulaşmak için kısa vadeli alt amaçlar olarak tanımlanabilir. Hedefler, amaçların ayrıntılı hale getirilmiş şeklidir. Amaçlar daha geniş kapsamlı iken; hedefler daha dar kapsamlıdır (Narinoğlu, 2006: 59-60).

Tablo 1.4: Hedeflerin Oluşturulması için Cevaplanması Gereken Sorular

*Hedefler, kuruluşun misyon, vizyon, temel değerler ve amaçları ile tutarlı mı?
*Hangi spesifik sonuçlara ulaşmaya çalışılıyor? Sonucu etkileyen etkenler nelerdir?
*Bir amaca ilişkin hedeflerin tümü gerçekleştirildiğinde o amaca ne ölçüde ulaşılabilir?
*İstenilen sonuçlara ne kadar zamanda ulaşılabilir?
*Bu hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişme nasıl ölçülür?
*Ölçme için hangi verilerin ne şekilde temin edilmesi gerekir?
*Kıyas noktaları nelerdir? Ne kadar gelişme sağlanabilir?

Kaynak: DPT Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.34.

1.3.4.6. Faaliyet ve Projeler

Faaliyet ve projeler; stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yürütülecek uygulama stratejileridir. Her bir proje/faaliyet, belli bir hedefe yönelik olarak belirlenmektedir. Herhangi bir hedef ile ilgili olmayan proje/faaliyete yer verilmez.

Faaliyet ve projeler içeriğinde; ne kadar sürede mal ve hizmetin üretilceğini, bu üretimlerin maliyetini, miktarını ve kalitesini açık ve ölçülebilir bir şekilde ortaya koymaktadır (Murat ve Bağdigen, 2008: 90).

Bu aşamada kurum, belirledikleri hedefler ile stratejik amaçlarına ulaşabilmek için bu hedeflerin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin projelerini ayrıntılı bir şekilde belirlemektedir.

Tablo 1.5: Faaliyetlerin/Projelerin Cevaplaması Gereken Temel Sorular

*Hedefi gerçekleştirecek alternatif faaliyetler/projeler ortaya konulmuş mudur?
*Hedefin yerine getirilmesi sürecinde faaliyetin/projenin rolü ve önemi nedir? Bu faaliyet/proje gerekli mi?
*Belirlenen faaliyetler/projelerin tamamı gerçekleştirildiğinde hedefe ulaşıyor mu? Hedefe ulaşılması için başka faaliyet/projeye ihtiyaç var mı?
*Hedefin gerçekleştirilmesine yönelik hâlihazırda yürütülen faaliyet/projeler var mıdır?
*Faaliyet ve projeler zamanlanırken birbirleriyle etkileşimleri dikkate alınmış mıdır?
*Hedefleri ve altında yer alan faaliyetleri/projeleri yerine getirmekten sorumlu olan birimler kimlerdir ve sorumlulukları nelerdir?

Kaynak: DPT Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.41.

1.3.4.7. Performans Göstergeleri

Kamu kuruluşlarının stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmak için yürüttükleri faaliyet ve proje sonuçları, uygulanan planın ulaştığı başarıyı ölçme, izleme ve değerlendirme amacı ile performans göstergeleri kullanılır. Stratejik planlarda

hedeflere yönelik performans göstergelerine yer verilmelidir. Bu göstergeler; kaynakların ekonomik, verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığı belirlemede araçtır.

Stratejik plan uygulamalarının sistematik bir şekilde takip edilerek raporlanması işlemi “izleme”; bu uygulama sonuçlarının amaç ve hedefler ile kıyaslanarak ölçülmesi ve bu amaç ve hedeflerin uygunluğunun ve tutarlılığının analizi ise “değerlendirme” işlemidir. İzleme ve değerlendirme süreci; kurumsal öğreti kazanılmasına, hesap verme sorumluluğunun oluşmasına ve faaliyetlerin devamlı iyileştirilmesine katkıda bulunur (DPT, 2006: 45).

Performans göstergeleri girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır. **Girdi**; bir ürün ya da hizmetin üretilebilmesi için gereken beşeri, fiziksel ve mali kaynaklardır. Girdi göstergeleri, başlangıçtaki durumu yansıtır (DPT, 2006: 36). Yapılacak bir faaliyet veya hizmet için ihtiyaç duyulan hammadde, makine, insan, enerji, bilgi gibi kaynakların sadece gerektiği kadar kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesinde faydalanan ölçülerdir (Gözlükaya, 2007: 64).

Çıktı ölçüleri (tamamlanan faaliyetler), üretilen ürün ve hizmetlerin miktarını göstermektedir. Üretecekleri mal veya hizmetin ne olduğu ve de hangi faaliyetleri bitirecekleri sorusuna yanıt aranır. Çıktılar ile programın ne ürettiği belirlenir. En yaygın olarak kullanılan çıktı ölçüleri; belli hizmet isteklerini karşılamak için ne kadar zaman ve personel ayıracağını gösteren iş yükü ölçüleridir (Bilge, 2006: 24-25). Çıktı göstergeleri ile üretilen hizmet veya malların miktarı hakkında bilgi alınabilir ancak bunların kalitesi hakkında, üretim sürecinin etkinliği ya da sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı konusunda tek başına yeterli değildir (DPT, 2006: 37).

Verimlilik, girdiler ve çıktılar arasındaki bağlantıyı gösteren verimlilik; birim çıktı başına girdi veya maliyetlerdir. Belirli bir girdi seviyesi ile maksimum çıktının elde edilip edilmediği ile ilgili bilgi sağlamaktadır. Bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek verimlilikte artış sağlamaya çalışılması tehlikesi vardır. Bu sebeple verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir (Yenice, 2006: 60).

Sonuç performans göstergeleri; elde edilen çıktılar ile kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde ne kadar başarılı olduğunu göstermektedir. Belirlenen amaçlara ve koyulan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını gösterdiği için en önemli performans göstergesidir. Etkililik ile hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı düzeyi ifade edilmektedir (DPT, 2006: 37). Bu göstergeler paydaşların beklentilerinin ve müşterilerin ihtiyaçlarının ne derece karşılandığını gösterdiği için; müşteriler, yöneticiler, paydaşlar genellikle bununla ilgilenir (Bilge, 2006: 25).

Etkinlik, verimlilik ve etkililik kavramları ile ilgili bir karmaşa söz konusudur. Bazı bilim adamları etkililik ve etkinlik kavramlarını eş anlamlı olarak kullanılabilmekte iken; bazı araştırmacılar bu kavramların farklı anlamları olduğunu savunmuştur. *“Etkinlik bir girdi-çıkıtı mekanizması aracılığı ile işleri doğru yapabilme yeteneği, verimlilik en az maliyetle belli bir çıktının üretilmesinin, etkililik ise daha çok planlara ulaşma olarak tanımlanabilir”* (Yükçü ve Atağan, 2009: 1-2). Etkinlik, verimlilik ve etkililik kavramları teknik performans göstergeleri olarak ele alınır ve her biri farklı şeyler ifade etse de sonuçta hepsi birer performans göstergesidir ve ortak payda da yer almaktadırlar.

Kalite, hizmetlerden veya ürünlerden faydalanan kişilerin beklentilerinin karşılanmasında erişilen düzey olarak tanımlanabilir. Doğruluk, güvenilirlik, duyarlılık, davranış biçimi ve bütünlük gibi ölçülerle ifade edilir. Kalite göstergeleri ile üretilen ürün ve hizmetlerin kalitesi ölçülür (DPT, 2006: 38).

Stratejik planda; hedeflerin somut olarak ifade edilemediği durumlar ile karşılaşıldığında, hedefe yönelik performans göstergelerinin hazırlanmaları gerekmektedir. Meydana gelen sonuçlar ile daha önceden belirlenen hedefe ne kadar ulaşıldığını ortaya koymak için performans göstergeleri kullanılır. Ölçülebilirliğin sağlanması için performans göstergeleri; kalite, zaman, miktar veya maliyet türünden ifade edilir (DPT, 2006: 36).

Kuruluşların performans göstergelerinde; ortaya konan kıstasların anlaşılır olması, günlük işleri içermesi, ölçülmek istenen amaca uygun kriterlerin seçilmesi, eksik bırakılan maddelerin olmaması, fikir birliği içerisinde yapılmış olması, sayısal kriterlerin konması, esnek bir yapıda olması, iç ve dış faktörleri

analiz edebilecek özelliklere sahip olması daha yararlı olacaktır (Ateş ve Çetin, 2004: 260).

1.4. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamanın Gelişimi

Stratejik planlama kavramının ilk kez 1960’larda özel sektörde kullanılmaya başlandığını daha önce dile getirmiştik. Bu kavram kar amacı gütmeyen örgütler tarafından ancak 1980’den sonra kullanılmaya başlanmıştır. Kamu yönetimi açısından; kamu harcamalarındaki artış ve bu harcamaların kamu hizmetlerine dönüşme sürecinde oluşan gecikmeler, kötü yönetim ve geleceğin öngörülememesi gibi sebeplerle yeni arayışlara girilmiştir.

20. yüzyılda post-modern dönemle birlikte kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümler yönetim anlayışında yeni kırılmalara ve dönüşümlere yol açmıştır. Kalite, etkinlik, rekabetçilik, hesap verilebilirlik, saydamlık, katılımcılık gibi yeni yaklaşımlar kendini hissettirmeye başlamış ve kamu yönetiminde stratejik planlama gerekliliğine zemin hazırlamıştır (Söyler, 2007: 104).

Kamu yönetiminin, özel sektörden daha verimsiz bir yönetim gerçekleştirdiği ve kaynakların israf edildiği düşüncesi hızla yayılmaya başlamıştır. Küreselleşmenin etkisi ile yaşanan hızlı gelişim sürecinde kamu yönetiminden halkın beklentisi artmaya başlamış ve yaşanan kaynak sıkıntısı, bütçe yetmezliği vb. sorunlar sonucunda kaynakların verimli ve etkin kullanımı konusu gündeme gelmeye başlamıştır. Tüm hükümetler, başta ABD ve İngiltere; harcamalarını kontrol etmeye başlayarak, düşük maliyet ile etkin hizmet ve ürün üretmek amacıyla plan ve uygulamalara başlamıştır. Kamu yönetimindeki bu verimlilik, etkinlik ve kalite arayışı sonucunda “Yeni Kamu Yönetimi” denilen yaklaşım önem kazanmıştır. Bu anlayış; özel sektör yönetim anlayışının kamu sektöründe uygulanması ve müşteri odaklı bir kamu kültürünün oluşturulması anlamına gelmektedir. Bu sistem; vizyon sahibi, değişikliklere ve yeniliklere açık, risk alabilen, yetkiyi paylaşan bir yönetici tipini benimsemiş, başarıları ödüllendiren, ekip çalışmalarına önem veren, müşteri ve kalite odaklıdır. Yeni kamu yönetimi; sorumluluk alma, performans ölçme, kaynakları verimli ve kullanma, hedef ve stratejiyi belirleme anlayışına sahiptir. Kamu kaynaklarının rasyonel kullanılabilmesi için stratejik planlamadan yararlanılması istenmektedir.

Stratejik planlama; kaynakların daha verimli ve etkin kullanılarak kaliteli hizmet sunumu ile vatandaşların beklentilerinin karşılanmasını sağlar.

1.4.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu ve Stratejik Planlamanın Gelişimi

1980’lerde tüm dünyada geleneksel kamu politikalarının başarısızlığının sancıları çekilmekteydi. Hizmet kalitesinin düşük olması, verimliliğin sağlanamaması, işsizlik, enflasyon vb. konularla mücadele edilmekteydi. Bu mücadele yeni arayışlara yol açmış; geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliği anlayışına doğru bir geçişi sağlamıştır. Yeni kamu işletmeciliği ise kamu yönetimine ve politikalara stratejik bir şekilde yaklaşmayı gerektirmiştir. Değişen yönetim sistemi ile kamu kurumlarında stratejik planlamanın değeri artmaya başlamıştır. Dünyada yaşanan tüm bu gelişmeler ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının yaygınlaşması Türk kamu yönetimini etkilemiştir.

Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren bazı sorunlardan bahsedebiliriz. Kamu yönetimimizde güçlü merkeziyetçi bir yapı hâkimdir. Kararların büyük bir bölümü merkez tarafından alınmakta ve kaynaklar merkezden dağıtılmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde yavaşlığa, bürokrasinin artmasına, verimlilik ve etkinliğin azalmasına, maliyet yükselmelerine neden olmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında kamu hizmetleri devlet eliyle yürütülmekte, amaç belirleyici değil sorun çözücü bir anlayış hâkimdir. Türk kamu yönetiminde bahsedebileceğimiz diğer sorun ise yönetimde siyasallaşmadır. Kamu görevlilerin siyasi faktörlere göre atanmasını ifade eden bu kavram gizli işsizliğin artmasına sebep olmuştur. Dışa kapalı ve gizlilik ilkesini benimseyen Türk kamu yönetimi, halkın eleştirilerine ve isteklerine karşı kendini kapatmak istemektedir. Yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık, sorumluluktan kaçma gibi sorunlar Türk kamu yönetiminin başlıca sorunları olmaya başlamıştır. Yukarıda da bahsettiğimiz küreselleşme, dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim yönetim alanında yapılandırmayı gündeme getirmiştir (Kılıç 2018: 2; Tunç, 2015: 72; Eryılmaz, 2017: 46).

Türk kamu yönetiminde planlı dönem öncesi ve planlı dönem olmak üzere birçok düzenleme yapılmıştır. Planlı dönem öncesinde yapılan çalışmalar:

- **Türkiye'nin İktisadi Bakımından Umumi Bir Tetkiki Çalışması;** 1933-1934 döneminde Walker D. Hines ve arkadaşları tarafından hazırlanmıştır. Rapor özel kesimin gelişmesine imkân tanımak için özel kesime yol gösterici olmayı vurgulamaktadır (Kara, 2006; 152).
- **Neumark Raporu;** Devlet Daire ve Müesseslerinde Rasyonel Çalışmaları Esasları Hakkında Rapor, istek üzerine Profesör Neumark tarafından hazırlanmıştır. Bu raporda Türk personel sistemi araştırılmış; kamu personelinin dengeli dağılımının sağlanarak maaş sisteminin geliştirilmesi, personel sisteminin eksik yönlerinin güçlendirilerek gereksiz personel masraflarının azaltılması önerilmiştir Yedi bölümden oluşan bu rapor; idari reformu gerektiren nedenler üzerine durmuş, memurların özelliklerinin yetersiz oluşu, memur sayısındaki dengesizlik, mevzuat eksiklikleri, aşırı kırtasiyecilik, denetim sistemindeki bozukluklar bu nedenler arasında sayılmıştır. Raporda her bakanlığın reform çalışmaları yürütecek komisyonlar kurması gerektiğini belirtilmiş, ücret ve personel sorunlarının tespit edilerek bu konular üzerinde öneriler getirilmiştir (Önen, 2017: 61).
- **Barker Raporu;** Türk Hükümeti ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın ortaklaşa finanse ettiği bir kurul tarafından hazırlanan bu rapor; Türk ekonomisinin en iyi şekilde organize edilmesi ve kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli idare mekanizmasının belirlenmesine odaklanmıştır. Bu raporda kamu yönetimini bütünüyle incelenerek; yetki ve sorumlulukların dağıtımı, illere ve mahalli idarelere yetki devri, merkezi bir personel dairesinin kurulması, teknik personelinin istihdamı, hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur. Barker raporunda; devlet yönetimi ile ilgili iyileştirici önerilerde bulunması adına “Kamu Yönetimi Komisyonu”nun kurulması ve bu komisyonun tarafsız olması önerilmiştir. Bunun yanı sıra yerel yönetim kuruluşlarının yetkilerinin artırılması, otoriter devlet anlayışının bir kenara bırakılması, memur sayısı azaltılarak memurlara yüklenen geniş

sorumlulukların kaldırılması, “Merkezi Personel Dairesi” kurularak personel eğitiminin verilmesi önerilmiştir (Kara, 2006: 155-156).

- **Martin ve Cush Raporu;** Martin ve Cush tarafından hazırlanan raporda, Maliye Bakanlığı’nın çalışma metotları, örgütlenme ve personel sorunları ele alınmıştır. Devlet memurlarına eşit ve adil davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yapılması ve işe almada merkezi sınav sisteminin kurulması önerilmiştir (Işıkçı, 2017: 173).
- **1958 Tarihli TODAİE Tarafından Gerçekleştirilen Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma;** Maurice Chailloux-Dantel’in başkanlığındaki heyet devlet memuriyet, devlet personel kanunu projesi ve devlet personel reformu konularında araştırmalar yapmıştır. Neumark Raporu’nda farklı olarak bu raporda; memurların mesleki niteliklerini nelerin etkilediği üzerinde durularak, memurların mesleki olarak yetiştirilmeleri için bir adım atılmadığına dikkat çekilmiştir. İdarenin yaşadığı sorunların çözüm yolları ile ilgili memurların daha fazla bilgilendirilmesi, bunun için de sistemli bir örgütlenmenin gerekli olduğu vurgulanmıştır (Kara, 2006: 158).

Planlı dönemde kamu yönetimini iyileştirme adına yapılan iki önemli çalışma bulunmaktadır:

- **MEHTAP Projesi;** 1962-1963 yıllarında merkezi hükümet teşkilatının yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan bir projedir. Proje kapsamında taşra kuruluşları, mahalli idareler ve KİT’ler yoktur. Proje sonunda hazırlanan raporda merkezi hükümet teşkilatının görev dağılımında birtakım sorunlar görülmüştür. Bunlar; merkezi hükümet teşkilatınca yapılması gereken bazı görevlerin hiç yapılmaması, yeterli çaba gösterilmeyen görevlerin bulunması, hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel farklılıkların olması, gerekli teşkilatın kurulmasına rağmen verimliliğin azalması şeklindedir. Bu sorunların sebepleri ise; mali sıkıntılar, personel rejimindeki aksaklıklar, gözetim yokluğu, örgütsel bozukluklar, kırtasiyecilik ve merkeziyetçilik olarak gösterilmiştir. Bu açıklamalar sonucunda devlet örgütünün modern devlet anlayışına getirilmesi gerektiği, her bakanlık ve dairenin yönetimi geliştirme,

düzeltilme ve yeniden düzenleme hizmetleri için İdareyi Geliştirme Komitesi kurulması önerilmiştir. MEHTAP projesi kendisinden sonra yapılan araştırma, kalkınma planları ve yıllık programlarda etkili olmuştur (Murat ve Bağdigen, 2008: 127-128).

- **KAYA Projesi;** DPT'nin isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanmıştır. Kamu yönetimini yeniden düzenleyerek geliştirmek, temel sorunları ve çözüm yollarını belirtmek ve Avrupa Birliği'ne yönetsel uyumu sağlamasına yönelik hazırlıkları tespit etmek amacıyla yapılmıştır. Proje ile amaçlanan, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile mahalli idareleri etkili, hızlı, verimli, ekonomik ve nitelikli hizmet görececek düzeye getirmek, gelişen modern koşullara kamu yönetiminin uyumunu sağlamak, kamu yönetiminde karşılaşılan sorunları, eksiklikleri ve bozuklukları tespit ederek bu konuda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir. Fakat bu reform girişimi de diğer raporlar da olduğu gibi tam anlamıyla uygulanamamış ve hedeflenen sonuçlara ulaşamamıştır. (Önen, 2017: 62).

1960'ların başında ülkemizde kalkınma planlarının hazırlanması fikri benimsenerek; sosyo-ekonomik ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması amaçlanmıştır. 1961 Anayasası ile zorunluluk haline getirilen bu fikir, sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yenilikleri barındırmaktadır. Kalkınma planlarında yer alan kamu reformu çalışmaları kısaca aşağıdaki gibidir:

- **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967);** Hükümet kuruluşunun mevcut durumunu ortaya koymak ve yapılacak uygulamaların ana çerçevesini belirlemek amacıyla çeşitli çalışmalar ve araştırmalar yapılmıştır. Araştırmaların hızlı bir şekilde sonuçlandırılarak merkezi idarede aşamalı ve sürekli reform hareketi başlatılması kararlaştırılmıştır. Yeniden yapılacak düzenlemeler bir takım ilkelere bağlanmıştır (DPT, 1963: 79).
- **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972);** Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan kriterlere göre kamu kurumlarında yeniden düzenleme çalışmalarının ilgili bakanlık ve kuruluşlarca hazırlanması, bu

faaliyetlerin tecrübeli yöneticilerden oluşan bir danışma kurulunun yardımıyla yürütülmesi kararlaştırmıştır. Bu plan döneminde de kamu yönetimi alanında bir takım düzenlemeler ve önlemler getirilmiştir (DPT, 1968: 623).

- **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977);** Bu plan ile bir durum tespiti yapılmış ve kamu yönetiminde eski yapının sürdüğü, gelişmelere uygun değişikliklerinin sağlanamamış olduğu, bütünlüğün yakalanamadığı, kaynakların doğru kullanılamadığı ve personelin gerekli niteliklerden yoksun olduğu gözlenmiştir. Belirlenen sorunları ortadan kaldırmak amacıyla bu planda; kamu yönetiminin görevlerini günümüz koşullarına en etkili cevabı verebilecek nitelikte belirlemek, uygulama alanlarını buna göre belirlemek, kamu kesiminin çeşitli konularda bilinçlendirerek kalkınmayı hızlandırıcı konuma getirmek, değişen koşullara uyum sağlayabilecek etkin personel yetiştirmek amacıyla çeşitli çalışmalar yürütülmesi hükmü getirilmiştir (DPT, 1973: 117).
- **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983);** Bu plan ile toplumun ve kamu yönetiminin demokratikleşme sürecinde yer alması ve değişen ve gelişen ekonomik koşullara uyum sağlayabilmeleri gerekli çalışmaların yapılması amaçlanmıştır (DPT, 1979: 300).
- **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989);** Bu planda kamu yönetimi alanında bazı çalışmalar üzerinde durulmuştur. Bunları kısaca özetlemek gerekirse; kamu yönetiminin mevcut düzeninde çeşitli değişiklikler yapmak, kaynakların kamu kuruluşları arasında hizmette birlik ilkesine uygun ve savurganlığa fırsat vermeyecek şekilde dağıtımını sağlamak, merkez ve taşra teşkilatı arasında ki yetki devri kavramını en etkin şekilde yürütmek, bürokratik işlemleri basitleştirmek, kuruluşlarda her aşamada görev alan personelin yetki ve sorumlulukları yürüttükleri işe uygun olarak belirleyerek üzerine düşen sorumluluklar yerine getirilmediğinde karşılaştıkları yaptırımların belirlendiği nitelikli personel yapısına ulaşmayı sağlamak (DPT, 1985: 173).
- **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994);** Söz konusu planda; çağa uygun yönetim sistemlerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi, kamu yönetiminde verimliliği sağlamak adına alınan önlemlerin devamlılığının

sağlanması, hizmetin var olan koşullara ayak uyduracak şekilde kaliteli ve hızlı bir şekilde ilerlemesinin sağlanması, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerde vatandaşın isteklerine gereken önemin verilerek işlemlerin en sade şekilde yürütülmesini sağlanması, belediyelerin yıllık planlara uygun olarak yatırımlarını yapması, AB ile ilgili işleri etkin ve hızlı bir şekilde yürütecek personelin gerekli eğitimi almasının sağlanması gibi hükümler getirilmiştir (DPT, 1990: 325-326).

- **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000);** Kamu yönetiminin değişen koşullara uyum sağlaması amacıyla örgütlenme biçimini, personel yapısını, işleyişini yenileme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda kamusal hizmetlerle ilgili görevlerin yeniden gözden geçirilmesi, teşkilat yapısında birtakım değişikliklerin yapılması, istihdamın yeniden dengeli bir hale getirilmesi, halkı önemseyen bir yönetim anlayışının benimsenmesinin gerekliliği önem kazanmıştır. Bu iyileştirmelerin etkili bir şekilde yapılabilmesi için kamu hizmetlerinden hangilerini devletin doğrudan yapması gerektiği, hangilerinin destekleneceği, ya da hangilerinde nasıl bir rol üstleneceği gibi ayrımların belirlenmesi esas alınmıştır. Personelin mevcut durumdan daha sağlıklı bir işleyiş içinde bulunması için, personelin sayısı, verimliliği, aldığı ücret gibi kriterlerin yeniden düzenlenmesine karar verilmiştir (DPT, 1996: 117).
- **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005);** Bu dönemde de değişim ihtiyacı devam etmiş ve kamu yönetimindeki aksaklıklar ve uyum sorunları gündem konusunu oluşturmuştur. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında; performansın etkin bir düzeye getirilmesi, nitelikli personel istihdamı, performansı etkin şekilde ölçen bir sistemin kurulması, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın artırılması temel ilkeler olarak benimsenmiştir (DPT, 2001: 190-191).
- **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013);** Bu planda kamu yönetiminde; vatandaş odak noktası olarak belirleyen, vatandaşa daha hızlı ve daha kaliteli hizmet sunmayı amaçlayan, hesap verme sorumluluğunun ön planda olduğu, katılımcı, esnek, şeffaf, öngörülebilirlik gibi kavramların ön planda olduğu ve kamu yönetiminin çağdaş bir yapıya ulaştırılması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu kapsamda; kurumlar arası sorumlulukların ve yetkilerin ussallaştırılması, politika

oluşturma ve uygulama yetisinin artırılması, e-Devlet uygulamalarının yaygınlaşması, adalet sisteminin iyileştirilmesi gibi konular önem kazanmıştır (DPT, 2007: 51-52).

- **Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018);** Bu planda; faaliyet raporu ile performans programları arasındaki bağın güçlendirilmesi, denetim sürecinde hesap verilebilirliğin işler hale getirilmesi, btleme sürecine performans bilgilerinin entegre edilmesi ve stratejik planlamadan sorumlu kurumlar arasında bir işbirliği kurulması gerekliliğinden söz edilmiştir. Kamu kurumlarında stratejik yönetimin getirdiği uygulamaların kullanılması, bu uygulamalarının etkinliğinin artırılması ve planlama aşamalarının her birinde hesap verilebilirlik anlayışının hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu doğrultuda kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin kalitesinin artırılması ile şeffaflık, katılımcılık ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması temel ilkeler olarak ortaya konmuştur. İç kontrol sistemler ile iç denetim uygulamalarının kamu idarelerinin tümünde uygulanmasının sağlanması, bunların stratejik yönetim uygulamalarının etkinliğini artıracak şekilde kullanılması, memur ve personellerin işe alınmalarında liyakat sisteminin kullanılarak bu konuda iyileştirmeler yapılması, yasal düzenlemeler ile çalışmanın özendirilmesi, tecrübeli ve donanımlı personellerin kurumlar arasında ve bölgelerde dengesiz dağılımının önüne geçilmesi gibi konularda politikalar üretilmiştir (DPT, 2014: 56-59).

Tüm dünyada sürecin getirdiği sebeplerden ötürü kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm Türk kamu yönetimini de etkilemiştir. Hızla değişen ve gelişen süreç Türk kamu yönetimindeki sorunların belirginleşmesine ve üzüm arayışı içerisine girmesine sebep olmuştur. Yukarıda bahsettiğimiz reform projeleri ve kalkınma planları ile dönüştürülmeye çalışılan Türk kamu yönetimi reformlarında; kalkınma planlarının içeriğine yerleştirilen piyasacı anlayış, kamu kurumlarında stratejik planlama uygulaması aracılığıyla hayata geçirilmemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuştur. Bu kanun hükümleri ile birlikte stratejik plan ve performans esaslı btleme çalışmaları başlatılmıştır.

Kamu yönetiminde ve mali sektörde orta vadeli planların desteklenmesi amacıyla Dünya Bankası ile 12 Temmuz 2001 yılında imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması(PFPSAL-1) ile Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulaması gündeme gelmiştir. PEPSAL'ın içeriğinde; Türkiye'nin gelecek dönem için finans ve kamu sektöründe uygulayacağı politikalar, kredi ön koşulları ve yerine getirilmesi gereken taahhütler yer almaktadır. Üç ana başlıkta toplanan bu taahhütler; makroekonomik çerçeve, bankacılık reformu, kamu sektörü reformudur. Kamu sektörü reformu kapsamında da “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” yapılması öngörülmektedir. Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu'nun bir ayağı da kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu kapsamda stratejik planlamanın hayata geçirilmesidir (Yılmaz, 2003: 77).

1.4.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Hukuki Temelleri

1.4.2.1.Kanunlar

Stratejik planlamanın hukuksal altyapısını oluşturan kanunlar;

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu

1.4.2.1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu(KMYKK); 2003'te yürürlüğe girmiş ve bu kanunun kabul edilmesiyle kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuştur.

KMYKK'ye göre stratejik plan; kamu kurumlarının hedef ve önceliklerini, temel ilke ve politikalarını, orta ve uzun vadeli amaçlarını, performans ölçütlerini ve bunlara ulaşmak amacıyla izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmaktadır (5018 Sayılı KMYKK, md.3). KMYKK'nın amacı; kalkınma planlarında yer alan hedef ve politikalar doğrultusunda kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve etkili şekilde kullanılmasını, hesap vermede şeffaf olunmasını, kamu yönetiminin işleyişini ve bütçelerinin hazırlanarak

uygulanmasını, mali işlemlerin raporlanarak mali kontrolün yapılmasını düzenlemektir (5018 Sayılı KMYKK, md.1).

Kanunun 9. Maddesinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin esaslar yer almaktadır. Bu maddede kamu idarelerinin; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler kapsamında geleceğe dönük olarak misyon ve vizyon oluşturduğu, uygun stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlediği ve katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırladıkları belirtilmektedir. Bu maddeye göre kamunun sunduğu hizmetlerin istenilen kalitede ve seviyede olabilmesi için kamu idarelerinin bütçeleri ile proje ve program temelinde kaynak ayırmalarını; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar (5018 Sayılı KMYKK, md.9).

Hangi kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamak ile yükümlü olacağı, bu planlama süreci ile ilgili takvimin tespiti, kalkınma planı, politikalar ve planlar ile stratejik planların ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi hakkında Cumhurbaşkanlığı sorumlu kılınmıştır. Maddeye göre kamu kurumları hazırladıkları stratejik planlarındaki amaç ve hedeflerine, misyon ve vizyonlarına ve performans esasına dayalı bir şekilde bütçelerini hazırlayacaklardır. Bu bütçelerin stratejik plarlarda yer alan performans göstergelerine uygunluğu ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir. Kuruluş bütçelerinde yer alacak performans göstergeleri; Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir ve performans denetimleri bu göstergeler kapsamında gerçekleştirilir (5018 Sayılı KMYKK, md.9).

KMYKK'ye göre hükümetin politikalarını uygulamasından, bakanlıkların ve bunlara bağlı kuruluşların kalkınma planları ve yıllık programlara uygun bir şekilde stratejik plan ve bütçe hazırlanarak uygulamasından ve bakanlıklar arasında işbirliği sağlanmasından bakanlar sorumludur. Bakanlar, kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve etkin kullanılması konusunda Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (5018 Sayılı KMYKK md.10).

Kanunun diğer bazı maddelerinde de stratejik planlamadan bahsedilmekte; bu sürecin işleyişinden üst yöneticiler ve bakanlar sorumlu tutulmaktadır. Stratejik

planların bütçeleme sürecinde dikkate alınmasına vurgu yapılmakta; stratejik planlama sayesinde hesap verme sorumluluğunun gelişeceği ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesinde bu planların yardımcı olacağı anlaşılmaktadır.

1.4.2.1.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki konumunu düzenlemek, hizmetlerin verimli, etkin, planlı ve programlı bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlayan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK); büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içerisindeki belediyeleri kapsamaktadır.

Kanunun 7. maddesinde; ilçe belediyelerinin görüşleri alınarak büyükşehir belediyesine ait yatırım programlarını, yıllık hedeflerini, stratejik planını ve bunlara uygun bir biçimde bütçenin hazırlanması görevi, büyükşehir belediyesi sorumluluğuna verilmiştir. BBK’de büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir; hazırladıkları stratejik plan ile uyumlu bir şekilde belediyeyi yönetmek, belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturarak belirlenen stratejilere uygun bir bütçe hazırlayarak bunu uygulamak, belediye personelinin ve faaliyetlerinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak (5216 Sayılı BBK, md.18). Kanunun 21. maddesinde ise; belediye başkanı adına başkanının sorumluluğunda genel sekreter ve yardımcılarını; stratejik planlara, belediyenin politikalarına ve mevzuata uygun bir şekilde hizmetleri yürütebileceği yer almaktadır (5216 Sayılı BBK, md.21).

1.4.2.1.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerini kapsayan ve bu idarelerin kuruluşunu, organlarını, görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda (İÖİK) stratejik planlama ile ilgili de hükümler yer almaktadır.

Bu kanuna göre il genel meclisinin görev ve yetkileri; il özel idaresinin personelinin ve faaliyetlerinin performans ölçütlerini, stratejik planlarını, yatırım ve çalışma programlarını görüşmek ve karara bağlamak şeklindedir (5302 Sayılı İÖİK, md.10). İÖİK’ye göre il encümeni; stratejik planları, yıllık programları, bütçeyi ve kesin hesabı incelemek ve bununla ilgili il genel meclisinde görüş

bildirmek ile görevlidir (5302 Sayılı İÖİK, md.26). Yine aynı kanuna göre Valinin görev ve yetkileri; stratejik planlara uygun olarak il özel idaresini yönetmek, idarenin kurumsal stratejilerini oluşturarak bunlara uygun bütçeyi hazırlamak, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlayarak uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak şeklinde belirtilmiştir (5302 Sayılı İÖİK, md.30).

Stratejik plan ve performans planı başlığı taşıyan 31. maddeye göre; “mahalli idarelerin genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde vali; bölge ve kalkınma planına uygun bir şekilde stratejik plan hazırlar ve ilgili yılın başından önce il genel meclisine yıllık performans planı hazırlayıp sunar. Stratejik planın hazırlanması ile ilgili varsa meslek odalarının, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin görüşleri alınır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Bütçenin hazırlanmasına stratejik plan ve performans planı temel teşkil eder ve bu planlar bütçeden önce il genel meclisinde görüşülerek kabul edilir” (5302 Sayılı İÖİK, md.31).

Kanuna göre vali adına ve onun emirleri yönünde; stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre il özel idaresi hizmetlerinin, il genel meclisi ve il encümeni kararlarının, il özel idaresinin amaç ve politikalarının düzenlenmesi ve yürütülmesi konusunda genel sekreter yetkili kılınmıştır (5302 Sayılı İÖİK, md.35).

1.4.2.1.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Kanunun amacı; belediyenin yönetimini, organlarını, kuruluşunu, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Belediye Kanunu’nda (BK) stratejik planlamaya ilişkin bazı hükümler yer almaktadır.

Belediye meclisinin yetkilerini ve görevlerini düzenleyen maddede belediye meclisine; çalışma ve yatırım programlarını, stratejik planları, belediye personelinin ve faaliyetlerinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek görevi yüklenmektedir (5393 Sayılı BK, md.18). BK’nın 34. maddesi ile belediye encümenine; stratejik planların, yıllık çalışma programının, bütçe ve kesin hesabın incelenerek belediye meclisine görüş bildirme yetkisi verilmiştir.(5393 Sayılı BK, md.34).

Belediye başkanının yetki ve görevlerini düzenleyen 38. maddede belediye başkanına; hazırlanan stratejik plana uygun bir şekilde belediyeyi yönetme, belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturarak bunlara uygun şekilde bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlama ve uygulama, izleme ve değerlendirme, meclise bunlara ilişkin raporları sunma görevleri verilmiştir (5393 Sayılı BK, md.38).

Stratejik plan ve performans programı başlığını taşıyan 41. maddede yer alan hükme göre; belediye başkanı tarafından yerel seçimleri takiben altı ay içerisinde bölge ve kalkınma planlarına uygun olarak stratejik plan hazırlanır ve ilgili yılbaşından önce yıllık performans programı hazırlanır ve bunlar hazırlandıktan sonra belediye meclisine sunulur. Hazırlanacak olan stratejik plan; konu ile alakalı sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin ve meslek odalarının görüşleri alınarak hazırlanır. Hazırlanan bu plan belediye meclisince kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Kanunda, stratejik plan hazırlama zorunluluğunun, nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde geçerli olmadığı belirtilmiştir. Performans programı ve stratejik planlar bütçenin hazırlanmasında esas teşkil ettiği için belediye meclisinde bütçeden önce bunlar görüşülüp kabul edilir (5393 Sayılı BK, md.41).

1.4.2.2. Yönetmelikler

Yönetmelikler; stratejik planlamanın hukuki alt yapısını oluşturan kanunların nasıl ve ne şekilde uygulanacağını gösteren daha detaylı mevzuat çalışmalarıdır.

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

26 Mayıs 2006 tarihinde yayımlanan bu yönetmeliğin hazırlanma amacı; stratejik plan hazırlamakla sorumlu olan kamu kuruluşlarının ve stratejik planlama süreci ile alakalı takvimin tespit edilmesi ile kalkınma planı ve programlar ile stratejik planların ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesidir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde genel ilkeler başlığı altında stratejik planlama sürecinde;

- Katılımın sağlanması; kamu idaresinde çalışanların, kamu hizmetinden yararlananların, sivil toplum örgütlerinin, ilgili kuruluşların ve ilgili tarafların katkıları alınır ve katılımları sağlanır.
- Çalışmalar bütün birimlerin katkıları ve katılımı ile strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde yürütülür.
- Doğrudan kamu idareleri ve çalışanları tarafından stratejik plan hazırlanması zorunludur. Eğer ihtiyaç duyulursa idare dışından; sadece eğitim hizmetleri ile süreç ve yöntem danışmanlığı konularında danışmanlık hizmetleri sağlanabilir.
- İlgili tüm kamu idareleri hesap verme sorumluluğunu göz önüne alarak; birbirleri ile uyum, işbirliği içinde çalışır (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.5).

Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi yönetmeliğin 7. maddesi ile yapılmış olup şu düzenlemeler getirilmiştir; stratejik planlar beş yılı kapsar ve en az iki yıl uygulandıktan sonra vizyon, misyon ve amaçları değiştirilmeden stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.7).

Ayrıca; kamu idarelerinin stratejik planlarını yenilemesi ile ilgili olarak; ilgili kamu idaresinin yetki, sorumluluk ve görevlerini düzenleyen mevzuatta değişiklik olması durumunda, mahalli kuruluşlar hariç diğer kamu idareleri için hükümetin değişmesi durumunda, ilgili bakanlık ve ilgili kamu idaresi için bakanın değişmesi durumunda, ilgili mahalli idare için mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi durumunda, ağır ekonomik bunalım, tehlikeli salgın hastalıklar ve doğal afet olması halinde ilgili kamu idareleri stratejik planları yenilenebilir. Yenileme, beş yıllık dönem için stratejik planın tekrar hazırlanmasıdır. Bahsi geçen durumların gerçekleşmesi halinde en geç üç ay içinde stratejik planın yenilenmesi kararı alınır. Bu karar alındıktan sonra, stratejik plan altı ay içinde yenilenir (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.18).

1.4.2.2.2. Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

17 Mart 2006'da yayımlanarak yürürlüğe giren bu yönetmeliğin amacı; *genel bütçe kapsamında yer alan kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemektir.* Bu yönetmelik, 5018 sayılı KMYKK'nın 41. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır (Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, md.1 ve md.2).

Bu yönetmelik ile faaliyet raporlarının; şeffaf ve hesap vermeyi sağlayacak bir biçimde kamuoyu ile ilgili tarafların bilgi sahibi olması açısından anlaşılır, açık ve sade bir dil kullanarak hazırlanması hükme bağlanmıştır.

1.4.2.2.3. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Strateji geliştirme birimlerinin çalışma yöntemi ve esaslarını düzenleme amacıyla hazırlanan bu yönetmelik; denetleyici ve düzenleyici kurumlar hariç tutularak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsamaktadır. Strateji geliştirme birimlerine, stratejik planın hazırlanması, güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmalarında koordinasyon görevi verilmiştir. İdarenin diğer birimlerinde yer alan temsilcilerin, bu birimlerce yapılacak olan stratejik plan hazırlık çalışmalarına katılımı sağlanır (Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.1).

Strateji geliştirme birimlerinin stratejik yönetim ve planlama fonksiyonuna ilişkin görevleri aşağıdaki gibidir:

- Stratejik planlama çalışmaları doğrultusunda idareye bir hazırlık programı oluşturmak, bu çalışmalarını koordine ederek idarenin bu süreçte ihtiyaç duyacağı danışmalık ve eğitim hizmetlerinin verilmesini sağlamak
- Stratejik planlama ile ilgili diğer destek hizmetlerini yürütmek.
- İdare faaliyet raporunu hazırlayarak, idarenin misyonunun belirlenmesi sağlamak.
- İdarenin sunacağı hizmetleri etkileyen dış etkenleri araştırmak.

- Verimli ve etkili hizmet sunmayı engelleyen durumlara karşı önlem olarak yeni hizmet alanlarını belirlemek.
- Kurum içi kapasite araştırması yaparak; hizmetlerin ne kadar etkili olduğunu ve bu hizmetten yararlanan kişilerin ne kadar memnun olduğunu analiz etmek.
- İdarenin üstün yönlerini ve zayıf yanlarını belirlemek.
- İdarenin görev alanı ile alakalı araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmek.
- İdarenin yürüttüğü faaliyetlerle ilgili veri toplayarak bu bilgi ve verileri analiz etmek (Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.6).

1.4.2.3. Kılavuzlar

Stratejik planlama çalışmalarını ilgili kanun ve yönetmeliklere göre sürdürecekt pilot kurum ve kuruluşlar, çeşitli kılavuz ve rehberlerle uyumlu bir biçimde süreci yürütmeye çalışmıştır. Bu bölümde kılavuzlar kısaca ele alınmıştır.

1.4.2.3.1. Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermek amacıyla DPT tarafından hazırlanan bu kılavuz Mayıs 2003'te yayımlanmıştır.

Kılavuzun amacı kısmında stratejik plana ilişkin giriş niteliğinde bilgi verilirken ikinci paragrafta “kuruluş tarafından hazırlanacak olan stratejik plan” ibaresi ile başlamakta ve stratejik planın kurumun kimliğinin oluşmasına ve kurum kültürünün gelişimi ve güçlendirilmesine destek olacak bir araç olarak belirlerken diğer taraftan kamu mali yönetimine etkinlik kazandıracak bir yöntem olarak değerlendirilmektedir (Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 1. Sürüm).

DPT tarafından birinci sürüm olarak hazırlanan kılavuz; 2006 yılında hazırlanan ve ikinci sürüm olarak isimlendirilen Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ile revize edilmiştir.

1.4.2.3.2. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu

2003 yılında ilk sürümü hazırlanan Kılavuz; devam eden yıllarda ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenerek ikinci sürüm olarak Haziran 2006'da yeniden yayımlanmıştır. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun amacı; tıpkı birinci sürümde olduğu gibi kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermektir. Kılavuz ile amaçlanan stratejik planlamanın kapsamı, içeriği ve süreci hakkında genel bir çerçeve sunmaktır. Kamu idareleri kılavuzun genel içeriğine bağlı kalarak ve belirlenen ilkeleri benimseyerek kendi yapı ve özelliklerine uygun bir şekilde ana ve alt başlıklarını oluşturacaklardır (Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm).

Bu kılavuz; birinci sürümün 2006'da revize edilmesi ile oluşmuştur. Son kılavuz ise ikinci sürümden kazanılan deneyimler kapsamında, odak noktasına merkezi kamu idarelerini koyarak geliştirilmiş ve 2018'de üçüncü sürüm olarak yayımlanmıştır. Stratejik planlama konusunda edinilen tecrübeler ve kamu idareleri arasındaki farklılıklar göz önüne alınarak kamu idareleri için Kılavuz hazırlanmış; belediyeler, üniversiteler ve kamu sermayeli işletmeler için ise ayrı rehberler hazırlanmıştır. Bu Kılavuz, merkezi kamu idarelerine yönelik olsa da tüm kamu kuruluşları için ortak birtakım esasları da içeren ana rehber niteliğindedir (Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 3. Sürüm).

1.4.3. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamanın Faydaları

Türk kamu yönetiminde; planlama, örgütlenme, insan kaynakları, yönetim ve denetim gibi alanlar da sıkıntıların aşılammamasından, küreselleşmenin de etkisiyle yeniden yapılandırma çalışmalarına başlanmıştır. Özellikle yönetsel alandaki bu yapılanmada stratejik planlama kamu yönetiminin gelişmesinde önemli katkılar sunacaktır.

Stratejik planlamanın kamu kurumlarına getireceği yenilikleri ve dönüşümleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kamu kurumları bakımından stratejik planlama, devletin topluma uyumunu sağlar ve böylece devlet daha uzun dönem yaşayabilir.
- Strateji, toplumu değerlendirme ve geleceğe yönelik öngöründe bulunma olanağı sağlar.

- Kamu örgütü stratejik planlama ile kendini değerlendirme imkânı bulur. Ve bu değerlendirme yöneticilere nasıl bir kamusal fonksiyonlarının olduğu ile mevcut durumları hakkında bilgiler sağlar.
- Strateji, ortak bir amaca yönelmeyi ve tutarlılığı sağlar.
- Strateji ve politikalar sayesinde faaliyetler belli bir alana yöneltilir ve bunlar planlara belirli bir çerçeve oluşturulur.
- Stratejik planlar yapmak kamu yönetiminin kalitesini artırır (Çomaklı vd. 2007: 185).

Kamu kesimi bakımından stratejik planlama;

- Stratejik planlama plan-program-bütçe ilişkilerini güçlendirir.
- Kamu kurumlarında etkili bir yönetim ve etkin bir harcama sisteminin kurulmasını sağlar.
- Kuruluşların anlık olan, belirli bir hedefi olmayan kısa vadeli işlere odaklanmaları yerine daha somut ve orta vadeli hedeflere dayalı olan bir planlama anlayışına sahip olmalarını sağlar.
- Vizyon değerlendirmesi sayesinde; hizmetlerinin etkinliği, kalitesi ve çeşitliliğinin artırılması, değişimler karşısında sürekli gelişme ve kendini yenileme anlayışı gelişir.
- Performans göstergelerinin oluşturulmasının zorunlu olmasından ötürü kurumlar uyguladıkları faaliyetlerin; katılımcı, hesap verme sorumluluğu, etkinlik, şeffaflık ve yerindelik gibi ilkeler doğrultusunda şekillendirmesini sağlar.
- Süreçlerle bütünleşmiş bir biçimde denetim ve izlemeyi kolaylaştırır.
- Kurumlara düzenli bir şekilde veri toplanması ve sonuçların analiz edilmesi alışkanlığı kazandırır.
- Kurum ve kuruluşlarda katılımcı yönetim anlayışının (yönetişim) gelişmesini sağlar (Yılmaz, 2003: 78-79).

Stratejik planlama direkt olarak kurum çalışanlarına fayda sağlamakta, karar vericiler ve politika yapıcılarının görevlerini daha iyi sergilemelerine, mesuliyetlerini yerine getirmelerine ve ekip çalışması ile kurum üyeleri arasında uzmanlığın güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Kurumlar açısından

bakıldığında stratejik planlama bir öğrenme süreci olarak değerlendirilebilir. Kurumlar stratejik planlama sayesinde hedefleri, misyonları ve kaynakları üzerinde düşünmeye ve kararlarına şekil veren, yönlendiren varsayımları sorgulamaya başlamaktadır (Gürer, 2006: 96-97).

Stratejik planlama ile zaman ve emek israfının önüne geçilir. Yöneticilerin dikkati asıl amaç üzerine çekilir. Tüm imkânların amaca yönelip yönelmediği kontrol edilerek, kaynakların rasyonel kullanımına dikkat edilip kaynak israfının önüne geçilir. Girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkarak, kamu yönetiminde müşteri odaklılık gelişir. Daha çok geleceği öngörebilen, stratejik düşünmeye ve davranmaya çabalayan, uzun vadeli düşünen yöneticilerin gelişmesini sağlar.

Stratejik planlamanın kamu kurumlarında uygulanması ile bahsettiğimiz tüm bu yararlar sağlanabilir. Fakat bu yararların sağlanabileceğinin garantisi yoktur. Stratejik planlama esasında kavramlar, işlemler ve araçlar bütününden oluşur. Önemli olan bu planların amaca hizmet edecek şekilde belirlenmesi ve yöneticilerin ve plan yapıcılarının bu planlamayı uygulayabilmesidir.

1.4.4. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamayı Uygulama Zorlukları

Kamu yönetimini daha verimli ve etkin kılma adına dünyadaki gelişmelerden ötürü özel sektör ve kamu yönetiminin günümüzde önemli bir yakınlaşma içinde olduğu görülmektedir. Bununla beraber kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasındaki keskin sınır kalkmış ve iki kesimin çalışma biçimleri giderek birbirine benzemeye başlamıştır. Fakat tüm bu yakınlaşma ve benzerliklere rağmen, kamu yönetimi ve özel sektör arasında belirgin bazı farklılıklar vardır. Söz konusu bu farklılıklar yapı ve işleyişten kaynaklanmakta; stratejik yönetimin uygulanmasında birtakım sorunlara sebep olmaktadır. Kamu kurumlarında stratejik yönetime ve stratejik planlamaya geçişi zorlaştıran birçok neden bulunmaktadır. Bunlardan bazılarını şu şekilde belirtebiliriz:

- Kamu kurumlarında merkeziyetçi yapının baskın olması; kurumların planlama yapmasında ve üstlerin kaynaklarını kullanırken astlarına yetki vermesinde zorluk yaşamalarına sebebiyet vermektedir.
- Bürokratik kültür; olması gereken durumu değiştireceği endişesiyle yeniliklere ve değişime şüphe ile yaklaşan, kendi ekonomik ve sosyal

çıkarlarını, vatandaşın ihtiyaçlarından önce korumayı amaçlayan bu yapı yeni yönetime geçişin önündeki en önemli engellerdendir.

- Vatandaşlık kültüründe; sorumluluğu paylaşma isteği bulunmamakta; bunun aksine vatandaş, kendi çıkarları için devleti baba olarak görmekte olup kamu kaynaklarından daha fazla pay almayı amaçlayan bir yapıya sahiptir.
- Kamuda üretilen mallar büyük oranda hizmet niteliği taşıdığı için bunların fayda-maliyet analizi gibi yöntemlerle değerlendirilmesi ve ölçülmesi güçleşmektedir.
- Üst yöneticilerin değişmesi; stratejik plan ve hedefleri öngörme ve bunları uygulayıp sonuçlarını değerlendirme yapacak kadar görevde kalamamaları başka bir sorundur.
- Stratejik yönetim sürecine katkıda bulunabilecek; performans yönetimi, toplam kalite yönetimi ve insan kaynakları yönetimi gibi modern yöntemlerin kamu sektöründe uygulanmaması da bu süreci zorlaştırmaktadır (Yazıcı, 2014: 155-156; Söyler, 2007: 112-113).

Kamu idarelerinin icraat alanları, özel kesime göre çok daha geniş ve karmaşıktır. Kamu idareleri kamu yararını gözetirken; devletin, vatandaşın, sivil toplum kuruluşlarının, çıkar gruplarının ve uluslararası örgütlerin çıkarlarını savunmak durumundadır. Bu durum, özel kesimin müşteri odaklı olmasının ve hedeflerine ulaşmasının ötesinde bir anlayışı doğurmaktadır. Bu sebeple kamu idareleri çok daha karmaşık bir yapıya bürünerek, uygulamadaki zorlukların artmasına sebep olmaktadır (Murat ve Bağdigen, 2008: 179-180). Kamu kurumlarının amaç belirsizliği, performans ölçütlerinin konulmasındaki zorluk, stratejik planlama sürecinde yeterli düzeyde desteğin sağlanamaması, planlama kültürünün gelişmemiş olması, kaynak ve yasal kısıtlar gibi sorunlar kamu kurumlarında stratejik planlama sürecinin uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlükler olarak dikkat çekmektedir.

Kamu kurumları kar amacı olmayan kuruluşlar olduğu için stratejik planlamanın uygulanmasında bazı engellerin ortaya çıkması doğaldır. Yerel yönetimlerin temel amacı, ortak yerel gereksinimleri karşılamak olduğu için rekabet ortamında kar amacı güderek mal ve hizmet üretmek zorunda değildir.

Kamu idarelerinde insan kaynakları ve bütçe bakımından esneklik azdır. Özel kesimde işletmeler yeni bir hizmet üstlenmekte hevesli iken kamu idareleri bunu daha çok problem olarak görmektedir. Özel kesimde işletmelerin ayakta kalabilmeleri ve çalışanların devam edebilmesi için rekabet ortamına uyum sağlamak zorundadır. Fakat kamu idarelerinde kar etmeye bağlı bir çalışma sistemi olmadığından güvence sistemi vardır. Mevcut olan bu sistem; az çalışan ile çok çalışanı ayırmaya, gerektiğinde cezalandırmaya ya da ödüllendirmeye, işine son vermeye uygun değildir. Bu durum da kamuda stratejik plan hazırlama güçlüklerinden biri olarak değerlendirilebilir (Usta, 2014: 25).

Stratejik yönetime ve stratejik planlamaya geçişte kamu idarelerini engelleyen pek çok sebep bulunmaktadır. Bunlardan birkaç başlık toparlayacak olursak; bugünü kurtarmaya odaklı, gelecek planı taşımayan, hesap vermeyen *bürokratik kültür*; plansız, projesiz, verimlilik hesabı yapmadan yapılan *kaynak kullanımı*; kamuda kemikleşmiş, otoriter, her şeyi yöneticinin bildiği bir *yönetim anlayışı*; yeniliklere ve değişime kapalı olan *katı ve esnek olmayan yönetim*; bilgiye değil tecrübeye dayalı *yönetim kültürü* olarak sayılabilir.

2. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE DENETİM

2.1. Türkiye’de Belediye Yönetimi

1982 Anayasası’nda belediyeler anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmiştir. Anayasamızın 123. maddesinde; “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” şeklinde belirtilmiştir (1982 Anayasası, md.123). 127. maddesinde mahalli idareler; “*il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri*” olarak tanımlanmıştır (1982 Anayasası, md.127).

2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye; “karar organları seçmenler tarafından seçilen, beldede oturanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, mali ve idari bağımsızlığa sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır (5393 Sayılı BK, md.3). Aynı kanunun 4. maddesinde; belediyenin, nüfusu 5.000 ve üzeri yerleşim yerlerinde kurulabileceği ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olduğu belirtilmiş olup; *içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz* hükmü getirilmiştir (5393 Sayılı BK, md.4).

Türkiye’de “bütünüyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre kurulan ve çalışan belediyeler” ve “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre kurulan sadece büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir konuma bağlı olan büyükşehir belediyeleri” olmak üzere iki çeşit belediye bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında belediye yönetiminde önemli değişikliklere ve yeniliklere imkân sağlayan 5393 sayılı Belediye Kanunu; büyük oranda, yeni kamu yönetimi anlayışı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, gelişmiş ülke tecrübeleri ile uygulamada kendini gösteren problemler, ülkemizin gerçekleri ve 150 yıllık belediyecilik deneyiminden etkilenecek hazırlanmıştır (Eryılmaz, 2017: 186).

Osmanlı'da belediyeçiliğin uzun bir geçmişi olmasa da; ülkemizde belediyeçilik sistemi Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan bir yapılanmadır. Osmanlı'da şehirlerde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde geleneksel dönem diyebileceğimiz 1299-1839 yıllarında; kadılar, vakıflar ve loncalar sorumlu olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 149). Tanzimat'ın ilanından sonra modern belediyelerin kurulmasına yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. 1855 İstanbul Şehremaneti Türk belediyeçilik tarihinde batılı anlamda ilk belediye örneğini oluşturmaktadır. Bunun beraberinde modern belediye sistemi oluşturmak adına Osmanlı'daki ilk batı tarzı belediye deneyimi olan; Altıncı Daire-i Belediye teşkilatlanması kurulmuştur (Ortaylı, 2000: 133-143). Bu bahsettiğimiz gelişmeler İstanbul için uygulanmış olup; diğer şehirler 1870 yılına kadar geleneksel örgütlenmeler şeklinde kalmıştır. İstanbul haricinde diğer şehirlerde batı tarzı belediyelerin kurulması için yapılan ilk düzenleme 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”dir. Taşradaki belediyelerin bu nizamname ile yasal temeli atılmıştır. Bundan sonraki gelişmeler I. Meşrutiyet döneminde olmuş olup; ilk yazılı anayasa olan 1876 Anayasa'sında özel bir kanun ile belediyelerin düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu özel kanun Osmanlı Parlamentosunun ilk kabul ettiği 1877 yılındaki “Dersaadet Belediye Kanunu” dur. İstanbul'un dışında da uygulanacak bir yapının geliştirilmesi; “Dersaadet Belediye Kanunu” ile birlikte “Vilayetler Belediye Kanunu”nun yürürlüğe girmesi ile olmuştur. İstanbul dışında bu yapının teşkilatlanmasının yasal temelini “Vilayetler Belediye Kanunu” oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2017: 226-227).

Cumhuriyet Dönemine gelindiğinde ise; 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve 1930'da yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun ardından 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu kanunla halkın toplu bir şekilde bulunduğu yerlerin denetimi belediyelere verilmiştir. 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu'nda imar alanında bazı yetkilere değinilmiş ve belediyelerimiz için önemli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Değişiminden gerekliliğinden dolayı; 1930'tan günümüze kadar varlığını sürdüren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği belediyeçilik düzeni yerini; Türkiye'de yeni bir belediyeçilik anlayışının modern ilkelerini belirleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Bu kanunun alt yapısında dünyadaki yeniden yapılanma sürecine temel oluşturan çağdaş yönetim ilkeleri yer almıştır.

2.1.1. Belediyenin Görev ve Yetkileri

Belediyelerin görevleri ülkelere göre farklılık gösterse de genel itibari ile 3 ilke çerçevesinde bu görevler düzenlenmiştir. İlk olarak “genel yetki ilkesi”; bu ilkeye göre belediyeler başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan ya da kanunların yasaklamadığı bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidir (Almanya ve Hollanda bu ilkeyi uygulamaktadır). İkinci ilke “yetki ilkesi”dir; buna göre belediyeler sadece yasama organı tarafından açık bir şekilde yetkilendirildiği alanlarda faaliyet gösterirler. Belediyeler yasaların yasak koymadığı konularda hizmet yapmakla yetkili değildir (İngilizler bu ilkeyi benimsemişlerdir). Üçüncü olarak “liste ilkesi”; bu ilkeye göre belediyelerin yetki ve görevleri kanunlarda liste şeklinde tek tek gösterilmektedir. “Sayma” usul de denilen bu yöntem; 1580 sayılı Belediye Kanunu’umuzda benimsediğimiz yöntemdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’umuzda ise “yetki ve genel yetki” ilkeleri benimsenmiştir (Eryılmaz, 2017: 190).

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Kentsel yapı; kanalizasyon, su, imar, ulaşım, şehir içi trafik,
- Temizlik, ağaçlandırma, defin işleri, katı atık, yeşil alanlar ve parklar, konut, çevre ve çevre sağlığı,
- Acil yardım, zabıta, itfaiye, ambulans,
- Turizm ve tanıtım, kültür ve sanat, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh işlemleri, kadın ve çocuklar için konukevleri açmak,
- Meslek kazandırma, ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi için hizmet yapma,
- Devlete ait okul binalarının her türlü bakım ve onarımını yapabilme, her türlü ihtiyaçlarını karşılayabilme,
- Sağlık ile ilgili her türlü kuruluşu açma ve işletme, gıda bankacılığı yapabilme,
- Kültür ve doğa varlıkları, tarihi olarak önemli mekânların korunması, bakımı ve onarımı, mabetlerin yapımı,
- Spora teşvik etmek amacı ile gençlere spor malzemesi verebilir, amatör kulüplere nakdi yardım yapabilir, spor karşılaştırmalarını düzenleyebilir.

Yukarıda belirtilen bu hizmetler öncelik sıralaması yapılarak yerine getirilir. Hizmetin ne kadar acil olduğu ve belediyenin mali durumu göz önüne alınır. Vatandaşlara en uygun yerlerde ve uygun şekilde bu hizmetler sunulur.

5393 Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin yetki ve imtiyazlarından bahsedilmiştir:

- Şehirde yaşayanların yerel ortak gereksinimlerini karşılamak için her türlü girişimde bulunmak,
- Belediyeye kanunlar tarafından verilen yetki kapsamında; yönetmelik çıkarmak, yasakları koymak, bu yasakları uygulamak ve kanunda belirlenen cezaları vermek,
- Faaliyetler ile ilgili olarak kanunda belirtilen izin ya da ruhsatı vermek,
- Belediyeye ait katkı ve katılma paylarının, harç, vergi ve resimlerin tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; bunlar dışında su, doğal gaz, atık su ve hizmet karşılığı alacakların toplamak veya toplattırmak,
- Yağmur suyunun ve atık suyun uzaklaştırılması için tesis kurmak veya kurdurmak, işletmek; içme suyu, endüstri ve kullanma suyu sağlamak; kaynak sularını işletmek veya işlettırmek,
- Her türden toplu taşıma sistemi kurmak, kurdurmak, işletmek ya da işlettırmek,
- Fuar alanı, otobüs terminali, mezbaha, toptancı ve perakendeci halleri, yat limanı gibi yerleri kurmak, işletmek ya da kurdurmak, işlettırmek. Gerçek ya da tüzel kişiler tarafından bu yerlerin açılmasına izin vermek.
- Gayrisihhi kuruluşlar ile halka açık eğlence ve dinlenme yerlerine ruhsat vermek ve bunları denetlemek (5393 Sayılı BK, md.15).

Yukarıda birkaçından bahsettiğimiz, kanunda yer alan belediyenin yetki ve imtiyazları; belediyenin yalnızca kendisine verilen asli görevleri, hizmetin kendisi tarafından yapılması beklenen görev ve sorumlulukları kapsamaktadır. Belediyenin yetki ve imtiyazları olarak belirtilen görevler, belediyenin tam yetkili olduğu ve bu sayede hizmeti yürütme ve yönetme konusunda geniş bir inisiyatif sahibi olduğu hizmetlerdir.

2.1.1.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Organları

5393 Belediye Kanunu'na göre belediye yönetimi; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak üç organdan oluşmaktadır. Belirtilen organların genel olarak işlevinden bahsedilerek stratejik planlama ve denetim kapsamındaki görev ve yetkilerine değinilecektir.

2.1.1.1.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Meclisi

Kanunlarda gösterilen usullere göre seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisi; belediyenin karar organıdır. Birden fazla seçilmiş üyeler arasında karara bağlanacak konular görüşülür, tartışılır ve hukuki sonuçlar doğuran karar dışarıya aktarılır. Seçimle oluştuğu için temsili demokrasi örneği olan belediye meclisinde üyeler 5 yıllık süre için seçilirler. Belediye meclisinin oluşmasında nüfus ölçütü belirleyici olup belediye sınırlarında yaşayan nüfusa bağlı olarak meclis üye sayısı belirlenir. Meclisin gündemi belediye başkanı tarafından belirlenir ve meclis önceden belirlenen günde her ayın ilk haftası toplanır; ayrıca kendisinin belirleyeceği 1 aylık tatil yapabilir. Gündemdeki konuların görüşülmeye başlanması üye tamsayısının salt çoğunluğunun toplantıya katılması ile olur ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Ancak karar yeter sayısı, üye tamsayısının dörtte birinden az olamaz. Halka açık olan belediye meclisinin toplantıları ancak meclis başkanının ya da üyelerden birinin gerekçesi belirtilerek yapılacak önerisi ile toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararıyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir (Şengül, 2014: 85-92). Belediye meclisi, bütçe tasarısının görüşülerek onaylanması ve bütçenin uygulanarak sonuçlarının denetlenmesi süreçlerinde en yetkili karar organıdır.

Belediye meclisinin stratejik planlama ile ilgili görevleri; çalışma ve yatırım programlarını, stratejik plânı, belediye personelinin ve faaliyetlerinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek şeklindedir. Belediye başkanı tarafından hazırlanıp sunulan stratejik plan aynen veya değiştirilerek meclis tarafından kabul edilmektedir. Meclis tarafından stratejik plan reddedilemez, böyle bir yetkileri yoktur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde belediyenin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Belediye meclisinin temel görevleri; imar planını

onaylamak, borçlanmayı kararlaştırmak, belediyenin menkul ve gayrimenkul mallarının kullanımına ilişkin kararlar vermektir. Belediye meclisi; borçlanmaya karar vermek, şartlı bağışları, bütçeyi ve kesin hesabı kabul etmek, cadde, sokak, meydan, tesis gibi yerlere isim vermek, mahalle kurulması, birleştirilmesi, kaldırılması, sınırlarının tespit edilmesi ve değiştirilmesine karar vermek, belediyeye ait olan işletmelerin özelleştirmesine karar vermek, belediye adına imtiyaz vermek, belediye yatırımlarının yap-işlet ya da yap-işlet-devret modeliyle yapılması gibi görevlere sahiptir (5393 Sayılı BK, md.18).

Belediye meclisi; soru, genel görüşme, faaliyet raporunu değerlendirme, gensoru ve denetim komisyonu yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmaktadır (5393 Sayılı BK, md.26). Belediye işleri ile ilgili yazılı ya da sözlü *soru* sorabilen meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek bilgi alabilmektedir. Belediye başkanı ya da başkanın görevlendirdiği kişi gelen soruyu sözlü veya yazılı cevaplandırmaktadır. Belediye başkanı soruyu cevaplamadığında ya da verilen cevap yetersiz görüldüğünde herhangi bir yaptırım söz konusu değildir. *Genel görüşme* açılması için; meclis başkanlığına, meclis üyelerinin en az üçte birinin istekte bulunması gerekmektedir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır. Bu genel görüşmenin belediye başkanı üzerinde direk bir yaptırımı olmasa da kamuoyunun dikkati çekilmekte ve muhalefetin gensoru önergesi vermesine vesile olabilmektedir. *Faaliyet raporu değerlendirilmesi*; meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu ile belediye başkanı tarafından meclise sunulmuş olan bir önceki yılın faaliyet raporunda yer alan açıklamalar yeterli görülmez ise yetersizlik kararı ile görüşmelerin yer aldığı tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmekte ve Vali gerekçeli görüşüyle birlikte dosyayı Danıştay'a göndermektedir. Eğer Danıştay tarafından yetersizlik kararı uygun görülürse belediye başkanı, başkanlıktan düşmektedir. *Gensoru önergesi*; meclisteki üyelerin tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzası ile belediye başkanı hakkında verilebilmektedir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu alındıktan sonra gensoru önergesi gündeme alınmakta ve üç tam gün geçtikten sonra görüşülmektedir. Gensoruya verilen cevaplar meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmemesi durumunda, süreç faaliyet raporunun değerlendirilmesindeki gibi işlemektedir.

Nüfusu 10.000'in üstündeki belediyeler ile il ve ilçe belediyelerinde belediye meclisi tarafından; belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderlerinin hesap kayıt ve işlemlerinin denetlenmesi için, her ocak ayında yapılan toplantıda kendi üyelerinde gizli oyla üçten az ya da beşten fazla olmayacak şekilde *denetim komisyonu* oluşturulur. Komisyon, bağımsız üyelerin ve siyasi parti gruplarının meclisteki üye sayılarının meclis üye tam sayısına oranlanarak oluşturulur. Bu durum komisyonun üstlendiği denetim fonksiyonunu siyasi amaçları ön plana çıkaracak şekilde kullanabilmesine imkân tanımaktadır. Belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilen komisyon, 45 iş günü içinde çalışmasını tamamlamakta ve mart ayının sonuna kadar bununla ilgili raporunu meclis başkanlığına sunmaktadır (5393 Sayılı BK, md.25). Denetim komisyonu raporu sonrasında verilecek gensoru önergesinin mecliste dörtte üç çoğunlukla kabulüyle yetersizlik kararı alınabilir ve belediye başkanı hakkında düşürülme süreci başlatılabilir.

2.1.1.1.2. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Encümeni

Belediyenin danışma ve yürütme organı olan belediye encümeni; hem atanmış hem seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye başkanlığında belediye encümeni; nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde ve il belediyelerinde her yıl belediye meclisinin kendi üyelerinin arasından gizli oy ile bir yıllık süre için seçeceği 3 üye; belediye başkanının ve mali hizmetler birim amirinin birim amirleri arasından bir yıllığına seçeceği 2 üye olmak üzere başkan dâhil 7 üyeden oluşmaktadır. Bunun dışında diğer belediyelerde, her yıl belediye meclisinin kendi üyelerinin arasından gizli oy ile bir yıllığına seçeceği 2 üye; belediye başkanının ve mali hizmetler birim amirinin birim amirleri arasından bir yıllığına seçeceği 1 üye olmak üzere başkan dâhil 5 kişiden oluşmaktadır (5393 Sayılı BK, md.33). Meclis üyeleri arasından seçilenler seçim ile gelenler; birim amirlerinden yani müdürlerden oluşanlar atananları oluşturmaktadır. Tekrar seçilip atanabilen bu üyelerin görev süreleri bir yıldır. Encümenin başkanı, belediye başkanıdır ve belediye başkanının katılamadığı durumlarda başkanın seçeceği başkan yardımcısı ya da encümen üyesi encümene başkanlık edebilir. Belediye başkanınca encümenin gündemi belirlenir; encümen üyeleri başkanın olumlu görüşünü alarak gündem maddesi önerebilir. Haftada en az bir kere önceden belirlenen vakitte encümen toplanır. Belediye encümeni üye tam sayısının salt çoğunluğu ile

toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alınır (5393 Sayılı BK, md.35). Encümen ile belediye başkanı arasında yaşanan uyuşmazlıklarda belediye meclisine son sözü söyleme yetkisi verilmiştir. Bu durum, başkan karşısında encümenin ve seçilmiş temsilcilerden oluşan meclisin güçlenmesini sağlamıştır. Ayrıca encümenin kararları üzerinde bir idari vesayet denetimi teşkil eden olası idare kurulları incelemelerine son verilmiştir (Üzmez, 2012: 310).

Hem danışma hem de yürütme organı olan belediye encümeni bir konu hakkında kendiliğinden karar verememekte sadece başkanın havale ettiği görevleri yapmaktadır. Bu görevlerden bazıları; bütçeyi, kesin hesabı, stratejik planı ve yıllık çalışma programlarını inceleyerek belediye meclisine görüşlerini bildirmek, kanunda öngörülmüş olan cezaları vermek, yıllık çalışma programında yer alan işler ile ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, taşınmaz mal satımı, trampası ve tahsisi ile ilgili meclis kararlarını uygulamak, üç yılı geçmeyecek şekilde kiralanmasına karar vermek, halka açık yerlerin açılış ve kapanışlarına karar vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile kapanmasına karar vermek olarak sıralamak mümkündür (5393 Sayılı BK, md.34).

Stratejik plan üzerindeki değişiklik önerilerinin raporunu yazarak görüşlerini meclise bildiren encümenin; stratejik planı değiştirme ya da reddetme yetkisi yoktur. Yıllık çalışma programı, stratejik planda olduğu gibi encümen tarafından meclise sunulmadan önce incelenerek ve encümen görüşünü içeren bir rapor düzenlenerek meclise sunulmaktadır.

Encümenin belediye bütçesini kısmen denetleme yetkisi bulunmaktadır. Belediye başkanınca hazırlanmış olan bütçe tasarısı encümene, eylül ayının birinci gününden önce sunularak ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmektedir. Bütçeyi inceleyen encümen, görüşünü belediye meclisine kasım ayının birinci gününden önce sunmakta ve yılbaşından önce meclis bütçe tasarısını aynen ya da değiştirerek kabul etmektedir (5393 Sayılı BK, md.62). Encümen belediye bütçeleri üzerindeki denetimini, bütçe kesin hesabı hakkında görüş bildirmesi esnasında da yapabilmektedir. Belediye başkanı tarafından, bütçenin kesin hesabı her yıl hesap döneminin bitiminden sonraki nisan ayı içerisinde encümene

sunulmakta ve mayıs ayındaki belediye meclisi toplantısında kesin hesap görüşülerek karara bağlanmaktadır.

2.1.1.1.3. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Belediye Başkanı

Kanunda belirtilen esas ve usullere göre seçilen belediye başkanı; belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Yürütme organı olan belediye başkanı, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından beş yıllığına seçilir. Kanuna göre belediye başkanları görevleri boyunca; profesyonel spor kulüplerinin başkanı olamaz, yönetiminde yer alamaz ve siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

- Belediye idaresinin en üst amiri olarak belediyeyi yönetmek, belediyenin çıkarlarını ve haklarını korumak; belediye personelini atamak,
- Stratejik plan ile uyumlu bir şekilde belediyeyi yönetmek, belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturarak bu stratejilere uygun bir biçimde bütçeyi, belediye faaliyetleri ile personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, meclise bunlarla ilgili raporları sunmak,
- Belediyenin meclisine ve encümenine başkanlık ederek bu organların kararlarını uygulamak,
- Belediyeye ait menkul ve gayrimenkulleri idare etmek, alacaklarını ve gelirlerini takip ederek onları toplamak, bütçeyi uygulamak, şartsız bağışları kabul etmek,
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- Belde halkının sağlık, esenlik, huzur ve mutluluğu için gerekli tüm tedbirleri almak,
- Devlet dairelerinde, törenlerde, yargıda davacı veya davalı olarak belediyeyi temsil etmek ya da vekil atamak,
- Bütçede ihtiyaç sahipleri ve yoksullar için tahsis edilen ödeneği kullanmak, engelliler merkezini oluşturarak engelliler ile ilgili hizmetleri yürütmek.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine stratejik plan ve performans programı hazırlama sorumluluğu getirilmiş olup bu sorumluluk belediyeler için 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediye başkanına verilmiştir. İlgili belediye kanunun 41. maddesine göre; belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden başlayarak altı ay içinde; bölge ve kalkınma planına uygun bir şekilde stratejik plan ve ilgili yılın başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmaktadır (Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu kılınmamıştır). Stratejik plan üniversitelerin, konu ile ilgili sivil toplum örgütlerinin ve meslek odalarının fikirleri alınarak hazırlanmakta ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir. Stratejik plan ve performans programı, bütçenin hazırlanmasına temel teşkil etmekte ve bütçeden önce belediye meclisinde görüşülerek kabul edilmektedir. Stratejik plan hazırlanırken belediye başkanı ve stratejik plan hazırlama ekibi; stratejik planın doğru bir şekilde işlemesi ve yararlananların ihtiyacı karşılamasında başarı elde etmek amacı ile paydaş analizi yapmalı ve planlar ilgili görüşlerini almalıdır.

Belediye başkanı, stratejik plân ve performans hedeflerine göre uygulanan faaliyetleri, belirlenen performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile oluşan sapmaların sebeplerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporu hazırlamaktadır. Belediye ortaklıkları, bağlı kuruluşlar ve işletmeler ile ilgili faaliyet raporunda bilgilere ve değerlendirmelere de yer verilmekte ve rapor nisan ayındaki toplantıda belediye başkanı meclise sunulmaktadır. Raporun örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmekte ve kamuoyuna da açıklanmaktadır (5393 Sayılı BK, md.56). Belediye meclisi, sunulan rapordaki açıklamaları, üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla reddederse, belediye başkanı hakkında, yetersizlik kararı verebilmektedir. Bu kararı içeren tutanak mahallin mülki idare amirine gönderilmekte ve Vali dosyayı gerekçeli görüşü ile birlikte Danıştay'a gönderdikten sonra Danıştay tarafından uygun görüldüğü takdirde, belediye başkanı, başkanlıktan düşebilmektedir.

5018 Sayılı KMYKK'nın 8. maddesine göre; *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların verimli, ekonomik, etkili ve hukuka uygun bir şekilde elde edilerek kullanılmasından,*

muhassebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gereken tedbirlerin alınmasından sorumludur ve yetkili olan mercilere hesap vermek zorundadır. Bu maddede belediye başkanının hesap verme sorumluluğu olduğu görülmektedir. İlgili kanunun 11. maddesine göre; üst yöneticiler bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Bu sorumluluklarını üst yöneticiler, mali hizmetler birimi, harcama yetkilileri ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmektedirler.

Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye başkanı, belediye teşkilatını dilediği zaman denetleyebilmektedir. Belediye başkanının denetimi belediyenin tüm iş ve işlemlerini kapsamakta ve bizzat denetimi yapabileceği gibi varsa iç denetçilere, müfettişlere veya belediye personelinden görevlendireceği kişilere de yaptırabilmektedir. Belediye başkanları müfettişler aracılığı ile her zaman denetim yetkisini (inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş) kullanabilmektedir (Türkyılmaz, 2014: 25-26).

2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama Süreci ve Denetim

Ülkemizde 1984 yılından itibaren klasik belediye yönetiminin yanında; içinde birden çok belediye barındıran büyük yerleşim birimlerinde iki kademeli anakent belediye sistemine geçilmiştir. Bu sistem merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe belediyelerinden meydana gelmektedir. 1981 tarihinde 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” kabul edilerek; 300.000 nüfusun üzerindeki büyük şehirlerin çevresinde yer alan köyler ve belediyeler, mahalle ya da şube şekline dönüştürülerek anakent belediyesine bağlandı. Bu düzenleme zaman içinde yeterli gelmedi ve 1982 Anayasasında; büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimi oluşturulabileceğini kabul edildi. Anayasanın bu hükmü uyarınca 1984’de “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kabul edilerek büyükşehir belediyesi kapsamındaki ilçelerde, büyük şehirlere bağlı “ilçe belediyeleri” statüsü oluşturuldu. Yirmi yıl uygulanan 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun yerini; 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na bırakmıştır. 2008 yılında 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu

yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni ilçeler oluşturmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile çok önemli değişiklikler getirilmiştir (Eryılmaz, 2017: 197-198).

6360 sayılı Kanun ile ülkemizde büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkmış; büyük şehir olan illerde il özel idaresi, belde belediyeleri, köyler ve bucaklar kaldırılmıştır. Köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise belde ismi ile tek mahalle olarak bağlı olduğu ilçenin belediyesine katılmıştır.

Büyükşehir belediyesi; *sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında ilişkiyi sağlayan; mali ve idari bağımsızlığa sahip olarak kanunlarla verilen sorumlulukları ve görevleri yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir (5216 Sayılı BBK, md.3). 750.000’den fazla nüfusu olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olup; ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır (5216 Sayılı BBK, md.4 ve md.5).*

İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı kanun ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye yönetiminin görev ve yetkileri, alan ve konu olarak genişletilmiştir. 5216 sayılı kanunun 7. maddesine göre büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları bazıları şu şekildedir: ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin yatırım programlarını, yıllık hedeflerini, stratejik planını ve bunlara uygun bir şekilde bütçesini hazırlamak; büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek; büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; büyükşehir belediyesi yetkisindeki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan cadde, yol, bulvar, meydan ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile ilgilenmek; çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının

sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; sağlıklı eğlence yerlerini, işyerlerini, çevreye ve halk sağlığına etki eden diğer işyerlerini şehrin belli yerlerinde toplamak vb. görev ve sorumluluklara sahiptir.

İlçe belediyelerinin yetkisinde olan bazı işlemler ise; tali yol ve meydanları yapma, inşaatlara ruhsat verme, sokak temizliği, kadınlara, çocuklara, gençlere, özürlülere ve yaşlılara yönelik sosyal hizmetler, defin hizmetleri, mesleki eğitim ve beceri kursları, halka açık eğlence ve dinlenme yerleri ile ikinci ve üçüncü sınıf sağlıklı işletmeleri ruhsatlandırma ve denetleme gibi klasik hizmetlerdir.

Gelişmekte olan ülkelerde kentler küresel ölçekte çok fazla rekabet edememekte ve yalnızca birkaç büyük şehir küresel ekonomi ile bütünleşebilmektedir. Küreselleşme sürecinde kentlerin rekabetçi avantajlarının artırılması için büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama gerekliliği artmıştır. Büyükşehir belediyeleri belirleyecekleri stratejiler ile rekabetçi konumlarını geliştirerek yabancı yatırımı çekmek için uğraşmaya başlamıştır.

Stratejik planlama yaparken uyulması gereken usul ve esaslar Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde bu yönetmeliğe göre stratejik planlarını hazırlamaktadır. Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlarını orta vadeli programlara, ulusal, bölgesel ve sektörel planlara ve kalkınma planlarına uygun olarak hazırlanmaktadır. Yönetmeliğin yanı sıra Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve varsa ilgili belediye tarafından yayınlanan stratejik planlama rehberi dikkate alınarak stratejik planlama çalışmasına başlanan belediyelerde, çalışmaların yönetimi ve koordinasyonu ile ilgilenmek üzere strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde stratejik planlama ekibi kurulmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama ekibi; belediye başkanı, birimlerin yönetiminden sorumlu başkan yardımcıları, finans ve planlama gibi birimlerin yöneticilerinden oluşabilmektedir. Stratejik Planlama Kılavuzu'nda (2018); stratejik planlama sürecine katılacak temel aktörler belirlenmiş olup üst yöneticiden başlayarak her düzeydeki çalışanların katılımının sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Plan çalışmalarını her alanda belediye başkanı desteklemeli, bizzat kendisi planın hazırlanma sürecinde ve sonrasındaki

Çalışmaların içerisinde yer almalıdır. Hazırlanan stratejik plandan büyükşehir belediye başkanı belediye meclisine karşı sorumlu tutulmuştur 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen stratejik planlamaya ilişkin süreçler büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir.

Büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan ilçe belediyeleri bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunarken alt yapı, ulaşım, bütçe ve imar gibi çoğu konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 Sayılı BBK'nun 27. maddesine göre; büyükşehir belediyesi tarafından, büyükşehir kapsamında yer alan belediyeler arasında hizmetlerin gerçekleştirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon sağlanır. Büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili uyuşmazlık çıkması halinde, düzenleyici ve yönlendirici kararlar almaya yetkili kılınmıştır. Bu maddeye göre büyükşehir belediyelerinin alt kademe belediyeler üzerinde kendi has bir denetim yetkisinin olduğu görülmektedir. Bir çeşit idari vesayet yetkisi diyebileceğimiz bu denetim yetkisi, ilçe belediyelerine göre daha merkez belediye konumunda olan büyükşehir belediyelerine verilmiştir. İlçe belediyelerinin sunduğu hizmetlerde; ulaşımdan alt yapıya, bütçeden imara, birçok konuda büyükşehir belediyelerinin denetleyici yetkileri bulunmaktadır (Alıcı, 2012: 39-40). İlgili kanunun 11. maddesinde; büyük şehir belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır. Denetim yetkisi kapsamında konu ile ilgili her türlü belge istenebilmekte ve en geç 15 gün içinde istenen belgelerin verilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri imar uygulamalarını denetlerken kamu kurum ve kuruluşlarından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve üniversitelerden yararlanılabilmektedir. Denetimin sonucunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için belediyeye üç ay süre verilmekte ve eğer bu eksiklikler giderilmez ise büyükşehir belediyesi aykırılıkları ve eksiklikleri gidermeye yetkili kılınmaktadır.

2.1.2.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediyesi Organları

Büyükşehir belediye sistemi; alt basamakta ilçe belediyeleri, st basamakta anakent belediyesinin yer aldığı iki kademeli belediye yönetiminden

oluşmaktadır. Her iki belediye yönetiminin organları birbirine benzer fakat yetkileri farklıdır. Belediye Kanunu'nda belirtilen organlar, ilçe belediyeleri için de geçerlidir. Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

2.1.2.1.1. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediyesinin ve bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organı; büyükşehir belediye meclisidir. Büyükşehir belediye meclisinin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır ve büyükşehir kapsamındaki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye meclis üyelikleri için ayrı seçim yapılmamaktadır. İlçe belediye meclislerinin üyeleri halk tarafından seçilir ve bu üyelerin 1/5'i aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin üyeliklerini yürütmektedir (5216 Sayılı BBK, md.12).

Büyükşehir belediye meclisi ihtisas komisyonları kurabilir. Bu komisyon, meclis üyeleri arasından seçilecek minimum beş, maksimum dokuz kişiden oluşabilir. Kanunla kurulması zorunlu tutulan ihtisas komisyonları; çevre ve sağlık komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu, ulaşım komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonlarıdır. Uzman kişilerden bu komisyon çalışmaları için yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak koşulu ile oy hakkı olmaksızın uzmanlaşmış sivil toplum örgütleri ve sendikaların ve üniversitelerin ilgili bölümlerinin temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kurum temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir (5216 Sayılı BBK, md.15).

Tekrar görüşülmesi istenmeyen kararlar ile tekrar görüşülmesi istenen ancak büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Kesinleşen ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi kararları, en büyük mülki idare amirine kesinleştikleri tarihten itibaren en geç yedi gün içinde gönderilir; eğer kararlar mülki idare amirine gönderilmez ise yürürlüğe girmez (5216 Sayılı BBK, md.14).

Büyükşehir belediye meclisinin temel görevleri; kendi bütçesini kabul etmek, ilçe belediye bütçelerini onaylamak ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir arasında uyuşmazlık çıkması halinde gerekli düzenlemeyi yapmak ve koordinasyonu sağlamak olarak sayılabilir. Çalışma usul ve esasları bakımından Belediye Kanunu hükümlerine tabi olan büyükşehir belediye meclisinin, stratejik planlama alanındaki görevleri bakımından da bu kanuna bağlıdır. İlçe belediye başkanı, kendisine kanunla verilen sürede stratejik planını ekibi ile hazırlamakta ve ilçe belediye meclisi sunmaktadır. Burada onaylanan plan büyükşehir belediye meclisinin onayına sunularak yürürlüğe girmektedir. İlçe belediyelerinden gelen planları onaylama görevi olan büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanan stratejik planları onaylama ve öneriler sunma yetkisine sahiptir. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında kurulan Strateji Geliştirme Birimi; genel sekreter ve yardımcıları ile başkanın uygun göreceği yönetici ve diğer kişilerden oluşmaktadır. Strateji Geliştirme Birimi ise plan çalışmalarını koordine ederek başkanın görüşüne sunmakla görevlidir. Genel sekreter yardımcısı ya da başkan yardımcısı başkanlığında Strateji Geliştirme Birimi'nin koordinasyonluğunda, harcama birimleri temsilcileri ile SGB yöneticisinden oluşan bir Stratejik Planlama Ekibi kurulmaktadır. Bu ekip; stratejik planın hazırlık programına uygun olarak yürütülmesini ve SGB Kurulunun onayına sunulmasından sorumludur. Tüm bu birimlerin hazırlıkları sonucunda belediye başkanına sunulan stratejik plan, meclise sunulup onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir (Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 4-6).

Belediye Kanunu'nda yer alan meclisin denetim yolları; büyükşehir meclisleri için de geçerlidir. Büyükşehir belediye meclisinin; soru, genel görüşme, gensoru, denetim komisyonu ve faaliyet raporu değerlendirmesi ile yapacağı denetimde Belediye Kanunu hükümleri geçerlidir.

2.1.2.1.2. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni; meclis üyelerinin arasından belediye başkanının başkanlığında bir yıllığına ve gizli oylama ile seçecekleri beş üye ile her yıl birim amirleri arasından belediye başkanının seçeceği, biri mali hizmetler

birimi biri genel sekreter olmak üzere beş üyeden oluşmaktadır. Başkanın toplantılara katılmadığı durumda başkanlık görevi genel sekreterlik tarafından yerine getirilir. Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri Belediye Kanunu'nda belediye encümenine verilen görev ve yetkiler ile aynıdır.

Danışma organı niteliğinde olan encümen; yıllık çalışma programı, stratejik plân ve bütçe ve kesin hesabı inceleyerek meclise görüş bildirmek gibi görev ve yetkilere sahiptir. Büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe öncelikle encümene sunulmakta ve encümen bütçe ile ilgili görüşünü meclise sunmaktadır. Encümenin stratejik plan hazırlama bizzat bir yetkisi olmamakla birlikte hazırlanan stratejik plan taslağı ile ilgili görüşlerini içeren bir rapor sunabilmektedir. Encümenin meclise sunduğu bu rapor ile birlikte belediye meclisi, belediye başkanınca hazırlanan stratejik plan ile ilgili öneriler geliştirebilmektedir. Stratejik planı reddetme veya onaylama yetkisi bulunmayan encümen sadece görüşlerini içeren bir rapor hazırlayabilmektedir.

2.1.2.1.3. Stratejik Planlama ve Denetim Sürecinde Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı; doğrudan büyükşehir belediye sınırlarında yaşayan seçmenlerce seçilen, büyükşehir belediye yönetiminin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Başkanın görev ve yetkileri ilgili 5216 Sayılı BBK'nın 18. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- Belediye yönetiminin en üst amiri olarak belediyeyi yönetmek, belediyenin çıkarlarını ve haklarını korumak,
- Büyükşehir belediye encümenine ve meclisine başkanlık ederek bu organların kararlarını uygulamak,
- Belediye personelini atamak, bütçeyi uygulamak, belediye ve bağlı kuruluşları denetlemek, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin verimli ve etkin yönetilmesini sağlamak,
- Büyükşehir belediyesinin çıkarlarını ve haklarını izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, gereken tasarrufları yapmak ve karşılıksız bağışları kabul etmek,
- Büyükşehir belediyesini resmi mercilerde ve mahkemelerde temsil etmek ya da başkasını yetkili kılmak,

- Gerektiği durumlarda bizzat nikâh kıymak; ihtiyaç sahipleri için ayrılan ödeneği kullanmak ve engelli merkezleri kurmak.
- Diğer kanunlarda belediye başkanlarına verilen görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesinin görevleri ile ilişkili olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.

Stratejik plan hazırlanmasında ana aktör olan büyükşehir belediye başkanı, stratejik plan ile uyumlu bir şekilde belediyeyi yönetmek, belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturarak bu stratejiler ile uyumlu bütçe hazırlamak ve bu bütçeyi uygulamak, belediye personelinin ve faaliyetlerinin performans ölçütlerini belirlemek ve bunları değerlendirerek bunlarla ilgili raporları büyükşehir belediye meclisine sunmak ile görevlidir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclis kararlarını inceleyerek aynen veya değiştirerek onay ya da meclislerde yeniden görüşülmesini isteme görev ve yetkilerini kullanmada yetkili idari vesayet makamlarına tanıdığı süreleri göz önünde bulundurmakta ve aynı şekilde iş ve işlem yapmaktadırlar. Merkezi yönetim tarafından büyükşehir belediye başkanına bir yetki devri yapılmış olup idari vesayet yetkisinin şekil açısından bir değişime tabi tutulduğu, böylelikle büyükşehir belediyelerinde, üst kademe belediyenin alt kademede bulunan belediyeler arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla önceden kanunla sınırları çizilmek suretiyle büyükşehir belediyelerine bir denetim yetkisinin verilmekte; bu denetim yetkisi ise, genel olarak idari vesayete benzetilmektedir (Alıcı, 2012: 48-49). İlçe ve büyükşehir belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediye başkanı iç vesayet denetimi diyebileceğimiz denetim yetkisine sahiptir. 5216 Sayılı BBK'nun 14. maddesine göre; *büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.* Kanunda, hazırlanan imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi büyükşehir belediye başkanına verilmiş bu durumda büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyeleri üzerinde yerel bir idari vesayet olduğunu göstermektedir (Başkaya, 2016: 14-26).

Büyükşehir belediye başkanı, belediyenin kendi yapısı içerisinde meydana gelen işlemleri kendi seçeceği ekip ile denetime tabi tutabilmektedir. Bu iç denetimi hiyerarşik yapı ile yapabileceği gibi, teftiş kurulunun çalıştırılması şeklinde de yapabilmektedir. Başkana doğrudan bağlı olan iç denetçiler denetim sonucunda hazırladıkları raporları doğrudan belediye başkanına sunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediye başkanlarına; belediye ve bağlı kuruluş ile işletmelerini denetleme görevi ve yetkisi vermiştir.

2.2. Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci

20.yüzyılın sonlarına doğru dünyada küresel bir değişim başlamıştır. Hala devam eden bu değişim ve gelişim süreci ekonomik, siyasi, toplumsal, teknolojik alanda birçok yenilikleri beraberinde getirmiştir. Her alanda etkisini gösteren bu değişim kamu yönetiminin yapısı, işleyişi ve fonksiyonları üzerinde de bir takım tartışmalara ve çözüm arayışlarına sebep olmuştur. Kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesini sağlayan bu süreç; klasik hizmet sunma yöntemlerinin artık yeterli olmadığı, hizmet kalitesinin düşük olduğu, hesap verme, sorumluluk ve katılım ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği üzerine düşünülmesini sağlamıştır.

Merkezi yönetimim hizmet sunma işlevlerindeki değişimle birlikte belediyeler, zamanla yerel kamu hizmetlerinin gerçekleştirildiği önemli bir kamu kurumu haline gelmeye başlamıştır. Tüm dünyada kamu hizmetlerinde merkezi yönetimden uzaklaşma; daha çok yerelleşme eğilimine gidildiği görülmektedir. Giderek daha önemli hale gelmeye başlayan belediyelerin yapısı ve işleyişi ile ilgili sorunlar gündeme gelmeye başlamıştır. Klasik belediye yönetimi anlayışının yarattığı sorunlar belediyelerin etkin ve istenilen kalitede hizmet sunamamasının en önemli sebebi haline gelmiştir. Bu durum, geleneksel belediyecilik anlayışından uzaklaşmaya neden olmuş, belediyecilik konusunda yeni kavramlar ortaya çıkmıştır. Hızlı nüfus artışı, kentleşmenin hızlanması, kamu hizmetlerinde yerelleşme eğilimleri, toplumsal ve ekonomik değişim ve gelişmeler, zamanla büyüyen kent sorunları gibi faktörler; kent alanında bu hizmetleri sunmakla görevli olan belediyelerin bir takım arayışlara girmesine ve stratejik planlama gibi yeni kavramları gündeme getirmiştir. Belediyeler; mevcut durumu değerlendirme, kaynakları etkin kullanma, değişimlere ayak uydurma, geleceği öngörerek

şekillendirme, gelişmeleri takip etme ve uygun stratejiler geliştirme zorunluluğundan dolayı stratejik planlama ihtiyacı doğmuştur.

Küreselleşme süreci ve Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin etkisi ile Türkiye'de stratejik planlama kavramı kamu yönetimi reformlarında temel dayanak noktasını oluşturmuştur. Bu kavramın mevcut sistemin içine yerleşmesi için kamu kurumlarında çalışmalar hala devam etmektedir. 5018 sayılı KMYKK başta olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararları, ilgili yönetmelikler, tebliğler ve genelgeler çerçevesinde kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar devam etmektedir. Stratejik planlama uygulamaları “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” te belirlenen geçiş programına göre yaygınlaştırılmaktadır (Genç, 2009: 1).

2.2.1. Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecini Gerektiren Nedenler

1980'den sonra liberalleşme politikaları ve 1990'dan sonra etkili olan küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri ile birlikte Türkiye'de belediyeler yeni yönetim anlayışına kendilerini uyarlamak zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda belediyelerin özel sektör yönetim modellerine eğilimi artmış, toplam kalite yönetimi, süreç yönetimi ve stratejik yönetim gibi yeni yönetim modelleri benimsenmeye başlanmıştır (Erbaşı, 2008: 63). Dünyadaki gelişmelere ayak uydurmaya başlayan Türk kamu yönetiminde 2000'li yıllardan itibaren reform anlayışı gelişmiş ve yasalaşma hareketleri başlamıştır. Bu reform ve yasalaşma hareketleri ile stratejik planlamanın yasal alt yapısı oluşturulmuş olup çalışmamızın birinci bölümünde bu detaylar verilmiştir.

Kamu sektöründe hâkim olan geleneksel anlayışın hizmetleri etkin sunmada yetersiz kalması, ekonominin yönetilememesi, kıt olan kaynakların etkinsiz kullanımı, teknolojinin ilerlemesi ve bilgi çağına geçilmesi ile birlikte vatandaş beklentilerinin değişmesi, taleplerin karşılanamaması, hizmet sunumunun etkin ve verimli bir şekilde denetlememesi gibi durumlar kamu sektörünü bir çıkmaza sokmaya başlamış ve yeni bir yönetim anlayışına ihtiyaç duyulmuştur. Küreselleşme süreci, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş ve yönetişim kavramlarının etkisi ile yeni yönetim

yaklaşımlarının kamu sektöründe uygulanmaya başlanmasından sonra Türk belediyecilik sisteminde stratejik planlama sürecine geçilmiştir.

2.2.1.1. Küreselleşmenin Etkileri

Dünya ekonomisinin krize girdiği dönemde küreselleşme kavramı karşımıza çıkmaktadır. Krizlerin aşılamaması, mevcut sistem ile sıkıntıların giderilememesi; ulusal ekonomiler arasında bölünmeye son verme ve dünya genelinde açıklık politikalarının üzerinde durulması sonucunu doğurmuştur (Özdek, 1999: 26-27). Küreselleşme sadece ekonomide değil siyasal, sosyal, kültürel her alanda karşımıza çıkan bir olgu olup bu alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve milli sınırları aşarak dünya çapına yayılmasını ifade eden bir kavram haline gelmiştir (Aktan, 1999: 2).

Küreselleşme sürecinin yönetim anlayışında yarattığı değişikliklerle birlikte tüm dünya devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu yönetiminin yapısında değişiklik yapılması üzerinde yoğunlaşırken; piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ve devletin küçültülmesi fikirleri önem kazanmaya başlamıştır. 1980'ler; dışa açılma politikalarının arttığı, piyasaların serbestleştiği ve neo-liberal politikaların tüm dünyaya yayıldığı bir dönemdir. Bu dönemde küreselleşme kavramı ivme kazanmış; bilgi çağı ile uluslararası sınırların kalkmasını ve değişimin hızlanmasını sağlamıştır (Özer, 2006: 150). Günümüzde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları ile etki alanını genişleten küreselleşme süreci ile birlikte özelleştirmelerin yaygınlaşması, özel sektörün güçlendirilmesi, devletin küçültülmesi, gümrük duvarlarının kaldırılması gibi uygulamalar sermayenin egemenlik alanını güçlendirmiş, ulus devletin egemenlik alanını ise daraltmıştır (Özer, 2006: 143).

Küreselleşme süreci içinde kamu yönetimi değişime ayak uydurmaya çalışmıştır. Ulus devletlerin gündemini artık; işletme alanında kullanılan demokratik yönetim, özerklik ve yerelleşme, yönetime katılma, en uygun hizmet sunumu, yönetişim, performans yönetimi vb. kavramları kamu yönetiminin yapısal sürecine dâhil etme fikri oluşturmaktadır. Devletin yeniden yapılanması, devletin küçültülmesi ve özelleştirme, yerelleşme, kamu hizmeti anlayışındaki değişim, sonuca yönelik yönetim, performansa göre ödeme uygulamaları ve kamu

yönetiminde işletmecilik anlayışı gibi yöntemler son dönemde yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 192).

Kamu yönetimi alanında yaşanan işlevsel ve yapısal sorunlar, aşırı bürokratik yapı, otoriter ve merkezîyetçi olması nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumundaki başarısızlıklar, topluma daha kaliteli ve verimli hizmet sunma arzusu, değişen vatandaş zihniyetinin beklentilerini karşılama isteği yeni arayışlara girilmesine sebep olmuştur. Küreselleşme süreci bu arayışı hızlandırarak yeni yöntemlerin kamu yönetiminde kullanılmasına yardımcı olmuştur. Küreselleşme süreci ile devletin rolü yeniden tanımlanmış; devletin, ülke sınırları içinde ekonomiye, bireyin özel hayatına yoğun bir şekilde ve direkt müdahalesi yerine, kurumsal ve yasal alt yapı düzenlemeleri yapan, sivil toplum örgütlerinin isteklerine göre şekil alan bir devlet anlayışı ön plana çıkmıştır (Göküş, 2010: 195).

Sosyal hukuk devleti anlayışı, ekonomik ve mali politikalar küreselleşme ile birlikte önemli değişimlere uğramıştır. Bu değişim toplumun kültürünü, düşüncesini ve kamu hizmetini algılama şeklini değiştirmiş; vatandaşın daha verimli ve kaliteli kamu hizmeti beklemesine sebep olmuştur (Sezer, 2008: 155). Sorgulamaya kapalı ve katı bir kamu yönetiminden; küreselleşme sürecinde daha açık, şeffaf, hesap verebilen bir kamu yönetimine geçilmiştir. Kamu hizmetlerinin vatandaşın ihtiyacını karşılamaktan uzak, rasyonel olmayan şekilde sunulduğunun farkına varılmış; açıklık politikası güdülerek halkı bilgilendirmek ve halkın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hizmetlerin sunulması temel politika haline gelmiştir.

Küreselleşme sürecinde yerelleşme eğilimlerinin de arttığını görülmektedir. Kamu hizmetlerinde yaşanan sıkıntılar küreselleşme ile beraber kamu yönetiminin yeniden tanımlanması gereksinimini artırmış ve olumsuzlukları giderebilmek amacıyla bölgeselleşme eğilimleri ortaya çıkmıştır. Küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerinden etkilenen kamu kurumlarının örgütlenme yapısı ve işleyişi hızla değişmeye başlamıştır. Bu gelişmeler temsili demokrasi ve devlet anlayışında değişikliği beraberinde getirmiş ve siyasal örgütlenmelerin kökten değişimine sebep olmuştur. Küreselleşme sürecinin en önemli özelliği; hem siyasal alandaki bu demokratikleşme hem de yönetim ve örgütlenmelerde meydana gelen

yerelleşme eğilimleridir. Bu süreçte sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısı ve temsile dayalı liberal demokrasi anlayışı; âdem-i merkeziyetçilik ve katılımcı-çoğulcu demokrasiye doğru hızla dönüşmeye başlamıştır. Bu dönüşüm ile merkezi yönetimin etkileri sınırlandırılmış; yerel yönetimlerin etkinliği arttırılmıştır. Bilgi toplumuna doğru geçilen bu süreçte; sosyal gruplar politika belirlemede doğrudan ya da dolaylı şekilde belirleyici olmaya başlamış ve bu durum sanayi toplumunun temsili demokrasisi yerine yerel kuruluşların katılımıyla katılımcı-çoğulcu demokrasiye bırakmasını sağlamıştır (Ökmen vd., 2004: 30-32).

Neo-liberal politikaların uygulanmasının yaygınlaşması post-fordist dönüşüm süreci ve küreselleşmenin etkileri ile beraber yerel yönetimlerin etkinliği artmıştır. Bu durum uluslararası rekabetin metropoller aracılığı ile yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu kapsamda gelişmiş ülkelerde 1980'li yılların başlarında çok sayıda küçük belediyeler birleştirilmiş ve daha etkin ve az sayıda belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Gelişmiş ülkelerde görülen bu eğilim yeni sağ politikaların iktidara gelmesiyle hızlanmış; Türkiye'de de büyükşehir belediye sistemi kurulmaya başlanmıştır (Aydınlı, 2003: 76).

Küreselleşme süreci ile birlikte artan yerelleşme eğilimleri; belediyelerin yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği uygulamaları benimsemesini zorunlu hale getirmiştir. Hizmette yerelliğe, vatandaş odaklılığı ve katılıma, alternatif sunum yöntemlerinin gelişmesine, toplam kalite yönetimine, e-belediyeçilik uygulamaları ve halkla ilişkilere vurgu yapan bu yeni anlayış belediyelerin hizmet sunumunu olumlu bir şekilde etkilemiştir. E-belediyeçilik uygulamaları sayesinde; kamu hizmetleri ile ilgili ilanlar hızlı, kolay ve çok düşük maliyetlerle halka ulaştırılabilmekte, kamusal veriler sürekli güncel tutulabilmekte, otomatik çağrı merkezi kullanılmakta, bilgisayar ortamına veri yüklenebilmekte, elektronik para transferi yapılabilmekte ve açık bir belediye görüntüsü verilerek şeffaflık ve katılımcılık artırılabilir (Kurun, 2017: 93-100).

2.2.1.2. Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine Geçiş

Gelişmiş ülkelerde 1980'li yılların sonuna doğru kamu sektöründe yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım “yeni kamu işletmeciliği, işletmecilik ve

girişimci idare ya da piyasa temelli kamu” gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu kavramı savunanlara göre; “yönetim” kavramı “işletme” kavramından farklıdır ve işletme kavramına göre yönetim kavramı daha dar bir anlama sahiptir. Yönetim; süreç, yöntem ve kurallara göre işleri yönetmeyi ifade ederken işletme; sadece talimatlara göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlamak için planlar yapma, performans değerlendirme ve sorumluluk alma, insan kaynaklarını etkin kullanma gibi birçok işlevi ifade eder (Eryılmaz, 2017: 46).

Kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine doğru oluşan bu değişimi etkileyen faktörler; kamu sektörü üzerine yoğun eleştiriler, Yeni Sağ ve ekonomik kuramdaki değişiklikler ve de özel sektörde yaşanan gelişmelerin etkileridir.

Kamu yönetimi hakkında; 1970’lerin sonlarına doğru büyüklüğü ve işleyişi konusunda yoğun eleştiriler yapılmaya başlanmıştır. Gelişmiş ölkelerde 1930’lardan itibaren Keynezyen ekonomi politikaları hâkimdi ve bu durum hükümetlerin ekonomide ve sosyal politikalarda daha aktif olmasını beraberinde getirmiştir. Bu dönemde refah devleti denilen olgu ortaya çıkmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile uyumlu olan bu olgu; piyasanın yetersiz olduğunu ve ıslah edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. 1970’lerde petrol krizinin patlak vermesi ile kamu harcamaları ve küresel ekonomide sorunlar artmaya başlamış; borçlanmaların artmasıyla hükümetler önlemler almaya çalışmıştır. Ortaya çıkan bu sorunlar ve beraberinde yaşanan olumsuzluklar devletlerin ekonomiden ve kamu hizmetlerinin bir kısmından elini çekmesi, vergi oranlarının artırılması gibi çözümler üzerinde durmaya başlamasına sebep olmuştur. Bu sorunların ve çözüm arayışlarının yaşandığı dönemde Amerika ve İngiltere’de devleti yeniden yapılandırmak ve küçöltmek isteyen “Yeni Sağ” olarak adlandırılan partiler iktidara gelmiştir. Bu iktidarlar ve iktidarın sahipleri liderler (İngiltere’de Thatcher, Amerika’da Reagan) kamu sektörünün yapısını tekrar inceleyerek Yeni Sağ politikalarını hayata geçirmeye başlamışlardır. Bu politikalar; devletin küçöltölmesi, vergilerin azaltılması, göçmenlerin geri gönderilmesi vb. fikirleri barındırır. Refah devlet anlayışı; yeni sağın neo-liberal ve neo-keynesgil politikalar ile ekonomik kriz önlenmeye çalışması ve insanları refah devletin doğurduğu atalet ve bağımlılık kültüründen kurtarmaya yönelik

olarak geliştirdiği “minimal girişimci devlet” yaklaşımı ile işlevsizleşmiştir. Yeni Sağ akımı ile kamu yönetiminde değişikler yaşanmaya başlanmış ve yeni kamu yönetimi anlayışının temelleri atılmıştır (Eryılmaz, 2017: 46-48; Demirel, 2006: 109).

Neo-liberal yaklaşım küreselleşme ve yeni ekonomik düzen sürecinin ekonomik alt yapısını oluşturmaktadır. Bu yaklaşımın temel düşüncesi; devlet faaliyetlerinin kısıtlanması, devletin küçültülerek ekonomik açıdan etkin kaynak tahsisinin yapılabilceği bir devlet anlayışı olarak şekillenmiştir. Minimal devlet olarak tanımlayabileceğimiz bu yeni anlayış ile devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanması, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda yetki ve sorumluluklarının yeniden şekillendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Demircan, 2007: 145).

Özel sektörde yaşanan hızlı değişimler de kamu yönetiminin değişmesine ve yeniden düzenlemesine sebep olmuştur. Özel sektörün yönetim ve personel yapısının değişmesine rekabet ortamı sebep olmuş; firmalar otoritelerini yerelleştirmiş, hiyerarşik yapılarını gevşetmiş ve kaliteye, müşteri taleplerine odaklanmaya başlamıştır. Özel sektördeki bu olumlu değişim kamu yönetimi üzerindeki eleştirileri artırmıştır. Özel sektörde uygulanan yöntem ve politikaların kamu yönetiminde de uygulanması gündeme gelmiştir.

Yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde de baskın olmasını isteyen “işletmecilik” yaklaşımı, yeni kamu yönetimi reformlarında etkili olmuştur. Bu yaklaşım geleneksel kamu yönetiminin verimsiz oluşunu vurgulayarak “yerelleşme, serbestleşme ve yetkilendirme” ilkelerini önermiştir. Toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, çıktı odaklılık, performans yönetimi, piyasa mekanizmalarını önemseme gibi kavramlar özel sektörden kamu sektörüne aktarılan bazı anlayışlardır. Küreselleşmenin ve ilerleyen teknolojinin de etkileri ile vatandaş kendisine sunulan hizmetler hakkında bilinçlenmiş ve yönetimden beklentileri artmıştır. Özel sektörün sunduğu kalitede, verimlilikte ve etkinlikte hizmetler talep etmeye başlamışlardır (Eryılmaz, 2017: 50).

Yeni Sağ düşüncesi ile fikri alt yapısı oluşturulan yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel yönetimden farklı olarak; yönetimin organizasyonu ve

işleyişinde toplum ve piyasalar ile ilişkilerinde yeni bir yapılanma öngörür. Max Weber'in bürokrasi modeline dayanan örgütlenme anlayışı; değişen şartlar karşısında verimsizliğe, hantallığa ve kırtasiyeciliğe sebep olduğu için yeni kamu yönetimi bu modele karşı çıkmaktadır. Weberyen bürokrasi; yöneticilerin risk almasını engellemekte, verimli ve etkin kaynak kullanımı yerine kıt kaynakların israf edilmesine yol açmakta, kurallara koyu bir şekilde bağlı olarak yaratıcılığın önüne geçmektedir. Yeni kamu yönetime göre ise kamunun örgüt yapısı en uygun büyüklükte, yumuşak hiyerarşi, esnek, âdem-i merkeziyetçi olmalı ve çalışanları yetkilendirilmelidir (Eryılmaz, 2017: 51-52).

Yeni kamu yönetiminin temel yaklaşımları; kamu sektörünün faaliyet alanının yeniden tanımlanması, kamu yönetiminin yönetim anlayışının ve yapısının değişmesi, denetimin ve kamusal sorumluluk anlayışının yeniden düzenlenmesi, özel yönetim ve kamu yönetiminin işbirliği yapması ve yaklaşmasıdır (akt. Özer, 2005: 20-21). Yeni kamu yönetimi düşüncesi, bu yaklaşımları somuta indirgeyebilmek için sekiz temel eğilim sunmaktadır: otoritenin paylaşılması ve esnekliğin artırılması, performansın ve sorumluluğun devamının sağlanması, rekabetin geliştirilmesi, hizmet sorumluluğu bilincinin oluşturulması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, bilgi teknolojilerinden faydalanılması, faaliyetlerin kalitesinin yükseltilmesi, yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi (Öztürk vd., 2000: 150).

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetleri konusunda devlete garantörlük (güvencecilik) misyonu yükleyerek; toplumsal sorunları çözmek için “kamu, özel sektör ve sivil toplum” kuruluşları arasında katalizörlük (mal ve hizmetlerin piyasa ekonomisi kanalıyla sunulması) yapma görevini yükler. Osborne ve Galler göre yeni kamu yönetimi anlayışı devlete şu rollere yüklemektedir (akt. Eryılmaz, 2017: 52-53):

- Devlet hizmet ve mal üreten firmalar arasındaki rekabeti geliştirmelidir.
- Bürokrasinin yönetimde yaptığı kontrol devlet tarafından topluma aktarılacak vatandaşlar yetkilendirilmelidir.
- Devlet, performansını sonuçlar ile ölçmelidir.
- Kamu kurumlarını düzenlemeler ve kurallar ile yönlendirmelidir.

- Kamu kurumları, çevrelerini “müşteriler” olarak yeniden tanımlamalı ve onlara alternatifler sunmalıdır.
- Para harcamaya odaklı olan kamu kurumları para kazanmak için enerji harcamalıdır.
- Kamu kurumları otoritelerini, katılmalı yönetimi içerecek şekilde yerelleştirmelidir.
- Devlet, bürokratik mekanizmaları bir kenara bırakarak piyasa mekanizmalarını seçmelidir.
- Devlet, sadece kamu hizmetlerinin hazırlanması, sunulmasına yoğunlaşmamalı; özel, kamu ve gönüllü sektörler arasında toplumsal sorunları çözmek için katalizör görevi yapmalıdır.
- Kamu yöneticileri girişimci ruha sahip olmalı ve kaynak tüketen değil kaynak üreten bir yapıda olmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticiler; etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyetinden sorumlu tutulmuş, karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılmıştır. Kamu kesiminde; işletmecilik ve girişimci ruha sahip yönetici tipi ile hizmetlerde kalite ve verimlilik, grup çalışması, misyon, vizyon, piyasa ve müşteri, stratejik amaç ve hedef kavramlarına değinilmiştir. Yönetimde açıklığa, bilgi edinme yollarının ve yönetime katılımın genişletilmesine vurgu yapılmıştır.

Bu yeni anlayış rekabeti, sonuç odaklılığı, piyasa sisteminden yararlanmayı, kalite standartlarının oluşturulmasını, özel sektörde kullanılan tekniklerin kamu sektöründe de uygulanmasını gerektirmiştir. Yeni kamu yönetiminin kamuda sağladığı bu dönüşümler ile yerel yönetimler alanında uygulanmaya başlaması stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramının bu organizasyonlar için önemli hale gelmesini sağlamıştır. Özel sektörde yoğun olarak kullanılan bu kavramlar 1980’lerden itibaren kamu sektöründe de etkin olmaya başlamıştır.

Tablo 2.1: Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Yapı	*Katı Örgüt Yapısı *Merkeziyetçi *Katı Hiyerarşi *Geniş Merkez *Hizmet Devleti *Büyük Ölçekli Yapı *Bürokrasi Yönelimli	*Esnek Örgüt Yapısı *Âdem-i Merkeziyetçi *Yumuşak Hiyerarşi *Dar Merkez-Geniş Çevre *Minimal Devlet *Küçük Ölçekli Yapı *Piyasa Yönelimli
Roller	*Yönetim *Örgüt Merkezli *Kurallara Bağlı Yakından Kontrol *Sevk ve İdare *Sabit Ücret	*İşletme *Müşteri-Vatandaş Merkezli *Performans Hedefli Denetim *Yönetişim *Performansa Bağlı Ücret
İlkeler	*Bürokrat Tipi Yönetici *Az Yetkili Yönetici	*Girişimci Yönetici *Yetkilendirilmiş Yönetici
Politikalar	*Gizlilik *Hizmetlerde Nicelik *Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme *Kapalı Enformasyon Kanalları *Yetkiyi Toplayan *Risk Almakta İsteksiz *Kuralcı ve Kırtasiyeci *Girdi ve Süreç Odaklı *Birey Yönelimli	*Şeffaflık *Hizmetlerde Kalite *Çok Yönlü Değerlendirme *Açık Enformasyon Kanalları *Yetkiyi Paylaşan *Risk Almakta İstekli *Vizyon Sahibi ve Esnek *Çıktı ve Sonuç Odaklı *Ekip Yönelimli

Kaynak: Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Umutepe Yayınları, 10. Baskı, Kocaeli, 2017, ss.56-57.

Dünyada yaşanan bunalım ve beraberinde gerçekleşen yenilikler Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Neo-liberal uygulamaların yaygınlaştığı bu sürecin Türkiye’ye yansımaları, ilk olarak Turgut Özal ile birlikte 24 Ocak 1980 Kararları ile gündeme gelmiştir. Bu kararların temel amaçları; yabancı sermayenin özendirilerek ekonominin dış rekabete açılması, devlet müdahalelerinin azaltılması, ihracatın artırılması, kamu kesiminin ekonomideki rolünün daraltılması, özel kesimin sermaye birikiminin özendirilmesi ve sonucunda

serbest bir şekilde piyasa mekanizmasının işleminin sağlanması olarak görülmüştür (Çevikbaş, 2012: 20).

1980’de dışa açık liberal ekonomik modele geçiş her alanı etkilediği gibi kamu kesimini de etkilemiştir. AB’ye uyum sürecinin doğurduğu baskının yanı sıra, Dünya Bankası ve IMF ile sadece ekonomik değil, aynı zamanda kamu yönetiminin kurumları ve işlevleri ile kökten bir değişimi öngören yükümlülük üstlenmesinin sonucu olarak dönüşümler kaçınılmaz olmuştur (Çapar, 2011: 37). Uluslararası trende uygun bir şekilde ülkemizde birinci aşama reform çalışmaları başlamıştır. Bu kapsamda piyasalara işlerlik kazandırmak ve kamu mali yönetimindeki krizi azaltmak amacıyla; sübvansiyonların ve devlet tekellerinin kaldırılması, tasarruf önlemlerinin alınması gibi politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde özelleştirme, devletin küçültülmesi, işletmecilik anlayış, sonuca yönelik yönetim gibi konular tartışılmaya başlanmış ve küreselleşmenin etkisiyle Yeni sağ akımının düşünceleri yayılmaya başlamıştır. Türkiye’de 1980’lerde bu akımın söylemlerine yönelmiş, özel kesimi ön plana çıkarmaya çalışmıştır. Hükümetin özel kesimi desteklemesi ve dış dünya ile bağlantıların artması ile yeni süreç başlamıştır.

1990’lardan sonra hazırlanan kalkınma planlarında (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan’larından sonra) “yeni kamu yönetimi” anlayışına gönderme yapılmış olup; ağırlıklı olarak kaliteli ve hızlı kamu yönetimi anlayışı, hizmet etkinliğini artırma, şeffaflık, katılımcılık ve vatandaş tatmini, sonuçlara odaklılık ve hesap verebilirlik özelliklerini dile getirmesi yeniden yapılanma anlayışının değiştiğini göstermektedir. Hükümet programlarının da bu çerçevede bir süreç izlemiş olduğunu ve yapılan düzenlemelerle de genel olarak yeni kamu yönetim anlayışı çerçevesinde yasaların yeniden şekillendiğini ve daha çok; katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, performans, stratejik plan ve sonuçlara odaklılık gibi kavramlar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir (Taş, 2006: 14-15).

1990’lı yıllarda siyasi istikrarsızlıkların artması ve ekonomik krizlerin yaşanması; hız kazanan reform çabalarının kesilmesinde etkili olmuştur. İkinci dalga reform sürecine; 2000’li yıllarda yönetsel alanı derinden etkileyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmış ancak yasalaşamamıştır. Siyasi iktidar yeni kamu yönetimi reformlarını özellikle yerel düzeyde çıkardığı yeni

yasalarla uygulama yoluna gitmiştir. Bu düzenlemelerde yeni kamu işletmeciliği anlayışının izleri her alanda görülmüş, hem yasal alanda hem de uygulama düzeyinde, mali yönetimden, bakanlık yapılarına, yerel yönetimlerden denetim sistemine kadar bu izler etkilerini göstermiştir (Lamba, 2015: 130).

2.2.1.3. Yönetişim

Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989 tarihli raporda kullanılmıştır. Bu raporda yönetim, yönetsel içeriği ile özel sektörün öncülük ettiği, büyüme için en uygun koşulları sağlayacak saydam, hesap veren bir kamu yönetimini ifade eder. Yönetim kavramının alternatifi olarak kullanılmaya başlanan yönetim; devlet ve toplum ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayanan yeni bir yönetim yolunu tanımlamaktadır. Yönetişim kavramı ile yerel yönetim ve merkezi yönetim dışında kar amacı gütmeyen kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve özel girişimciler yönetim sistemine dâhil edilerek çok aktörlü bir yönetim sistemi ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2017: 59).

1980’lerde etkin olan neo-liberal politikalar, devletçi müdahaleleri ortadan kaldırmış fakat 1990’lı yıllarda yaşanan krizler sonucunda düzenin yeniden kurulduğu süreçte devlete yönelik söylemler değişmiştir. Bu yeni devlet kurgusu “yönetişim modeli” üzerine kurulmaya başlamıştır. 1980’lerin “minimal devlet”, “optimal devlet” söylemleri, yerini 1990’larla birlikte “yönetişim”, “etkin devlet” söylemine bırakmıştır. Küreselleşme söyleminin bir parçası olarak popülerlik kazanan yönetim; uygulama olarak neo-liberalizmin ekonomik verimsizlik sorununu çözme arayışında iken söylem olarak toplumsal meşruiyetin kurulmasına aracılık yapmaktadır (Güzelsarı, 2004: 9).

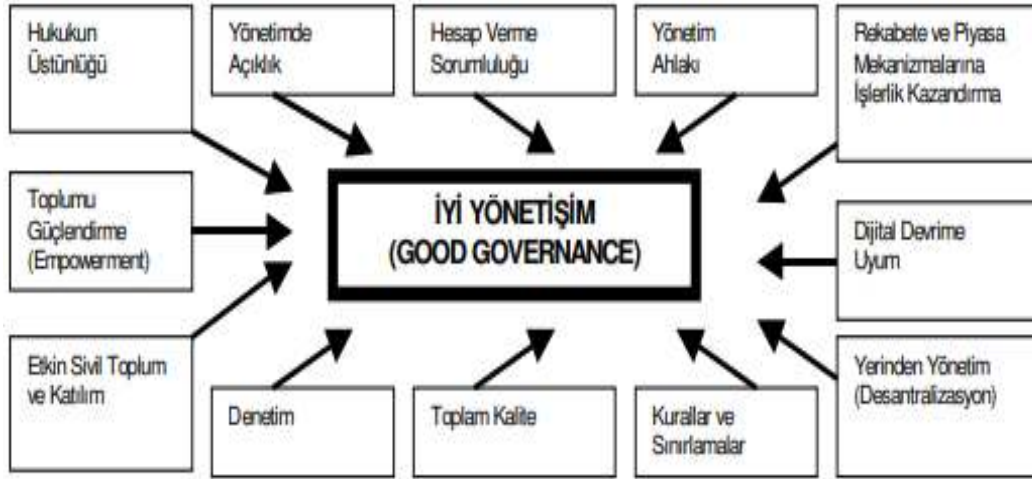
Yönetişim, bireyi pasif ve himaye altına alınan konumdan çıkararak bireyin toplumsal ve siyasi rollerini yeniden tanımlamakta; kamusal alanda daha etkin ve eylemde bulunma gücüne ve sorumluluğuna sahip bir duruma getirmektedir. Yasal düzenlemeler ile kısıtlanmış bireyi, sorumluluk üstlenen niteliğe kavuşmalarını sağlamaktadır. Bu sayede birey; kendisini ilgilendiren kamu hizmeti politikalarının yapımında ve uygulanmasında daha etkin olmaya başlamıştır. Bu anlayış sayesinde kamu kurumlarının sunduğu kamu hizmetlerinin kalitesi, verimliliği sorgulanmaya başlamış; bireyden ve toplumdan geciken ve

kalitesiz sunulan kamu hizmetlerine tepkiler gelmeye başlamıştır (Göküş, 2010: 208-209).

1990'lı yıllarla birlikte yönetim kavramından iyi yönetim kavramına vurgu yapılmaya başlanmıştır. İyi yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışının birtakım yetersizliklerini gidermek için geliştirilmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş halidir. Yönetişim, yönetimlerin kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına odaklanan dar bir bakış açısından uzaklaştırarak; kamu, özel sektör ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar arasında ortaklığı ve işbirliğini esas alan birlikte yönetim anlayışının bir ürünüdür (Eryılmaz, 2017: 60).

İyi yönetim genel itibariyle; “devlet yönetiminde katılım, temsil ve denetimin, hukukun üstünlüğünün, etkin bir sivil toplumun, yerinden yönetimin, kalite ve ahlakın, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kurallar ve sınırlamaların, piyasa ekonomisi ve rekabet ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen temel teknolojilerdeki gelişmelere uyum sağlayabilen bir ekonomik ve siyasal düzeni ifade etmektedir” (www.canaktan.org).

Şekil 2.1: İyi Yönetişimin Unsurları



Kaynak: www.canaktan.org

Küreselleşme-yerelleşme dinamikleri çerçevesinde, liberal demokrasinin bunalımı ve bu noktada çözüm arayışları çoğulcu demokrasiyi öne çıkarırken, yerel yönetimler de “bir yerel yönetim” faktörü olarak önem kazanmakta, işlevleri artmaktadır. Küreselleşmenin yerel yönetimler ve kentler üzerinde de

etkileri, özellikle ulus-devletin küçülmesi, egemenliğinin yerel ve bölgesel yönetimlerle paylaşılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Kamusal hizmetlerin tamamının özelleştirilmesi mümkün olmadığından merkezi yönetimin üstlendiği bazı görevlerin yerel yönetimlere aktarılması çözüm olarak sunulmuştur. Bu yerelleşme reformu hizmetlerin kaliteli ve verimli sunulmasında tek başına yüksek performans sağlamayacağı için sürekli gelişme üzerine odaklanan yeni yönetim felsefesinin yerel yönetimler tarafından benimsenmesi gerekliliğini doğurmuştur (Aktan, 1998: 75).

Yeni kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştiriler ve bu kavramın yarattığı bir takım sorunlar ve bazı eksiklikler sonucunda kamu hizmeti tanımının içerik olarak değişmesi ve yerel yönetimden “yerel yönetişim” kavramına geçiş süreci başlamıştır. Paydaşlara daha çok söz hakkı veren, demokratik ve katılımcı bir model olarak öne çıkan yerel yönetişimde; halk, yönetilen olmaktan çıkarılarak yönetimin her aşamasına katılabilen, sorumluluk alabilen ve denetleyebilen bir konuma getirilmiştir. Bu yeni yönetim anlayışı içinde yerel yönetimler ile dernekler, vakıflar, üniversiteler, özel sektör kuruluşları, sendikalar, basın-yayın kuruluşları gibi sivil toplum kuruluşları arasında yeni bir ilişki şekli kurulmuştur. Bu yeni yapının uygulanmasında kullanılan en etkili ve geniş tabanlı model ise; yerel yönetimi, merkezi yönetimi ve sivil toplumu ortaklık temasında buluşturan yönetişim mekanizmaları olan kent konseyleridir (Özgökçeler, 2014: 72-73).

Yönetişim anlayışının yerel düzeye taşınmasında ve gelişmesinde; 1992’de Rio’da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın bir ürünü olarak ortaya çıkan “Gündem 21” projesi, önemli bir rol oynamaktadır. Gündem 21 “Sürdürülebilir kalkınma” hedefini ortaya koymuş ve bu hedefin gerçekleştirilebilmesi için “küresel ortaklık ve işbirliği” anlayışını gündeme taşımıştır. Birçok ülke yönetimi, yönetişim olarak algılamakta bununla ilgili ilkeleri hayata geçirmeye çalışmaktadır. “Gündem 21”, gelecek yüzyıllarda kalkınmayı ve çevreyi etkileyen tüm alanlarda bütün bağımsız sektörlerin ve hükümetlerin üstlenmesi gereken faaliyetleri tanımlayan ve hükümetler tarafından kabul edilen en geniş kapsamlı eylem plânı olarak kabul edilmektedir (HABİTAT II; 2000:5). Yerel yönetimlere bu plan ile yeni görevler verilmektedir. Yerel eylem planlarının yapılmasını öneren Gündem 21; kamu yönetimi açısından

bakıldığında “emret-yaptır” fikrinden uzaklaşarak “özendir-yapılsın” tarzına teşvik edilmektedir (Karaman, 2000:348).

Yönetişim öngörüsünün yerel yönetimlere ilişkin Türkiye gündemin de en önemli sacayağından biri de yerel yönetimlerde reform sürecini gerçekleştirmek olmuştur. Türkiye’de yerel yönetim mevzuatlarında 2004 ve 2005 yıllarında yapılan değişiklikler ve öncesindeki uygulamalarla yerel yönetimleri merkezi hükümetin uzantısı ve sadece sınırlı hizmetler üreten bir yapı olarak gören anlayıştan; yerel demokrasinin ve kentli haklarının yerine getirilmesinin baş aktörü, katılımcı, demokratik, özerk, saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine geçilmekte olduğu söylenebilir. 1996 İstanbul Habitat II Konferansı’na sunulan ve katılımcı bir anlayış ile hazırlanan Türkiye Raporu’nda ve Eylem Planı’nda değişmekte olan bu anlayışın izlerini ve kavramlarını bulmak mümkündür. Eylem Planı’nda; *amaçsal nitelikli ilkeler olarak yaşanabilirlik, sürdürülebilirlik, hakçılık; araçsal ilkeler olarak yapabilir kılma, kentli bağlılığı ve yönetim* sunulmaktadır. Yönetişimin bu özellikleri daha öncede tartışılmış, Eylem Planı’nda da bu özellikler vurgulanmıştır. Sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kayması gerektiğine değinilmiş; devletin hâkimiyeti yerine yeni toplumsal işbölümünde yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte yeni aktörlerin katılması önem kazanmıştır. Yeni ilişkiler sistemi içinde; çoğulculuk, açıklık, demokratiklik, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi (subsidiarity), hesap verebilme öne çıkmaktadır (Göymen, 2000: 8-9).

Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma bağlamında onaylanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu; yerel yönetimlerde merkez-yerel yönetim ilişkisinde geleneksel anlayışın hâkimiyetini ve idari, mali ve siyasi bakımdan yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirmek için bir başlangıç olmakta; yerel yönetimlerin işleyiş bakımından daha katılımcı, demokratik, yetki, görev ve kaynak bakımından daha güçlü, çağdaş formlara uygun bir kamu yönetimi anlayışına geçişini sağlamaktadır.

Küreselleşme ve yönetim anlayışı Türkiye’de hem merkezi hem de yerel yönetimlerde önemli değişimlere neden olmuş ve ülkemizdeki yönetim algısının değişmesine etki etmiş, yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Bu bağlamda

hazırlanan tasarılar, planlar ve kanunlar yönetim yapılanmasının alt yapısını oluşturmuş ve halen devam eden değişim sürecini başlatmıştır. Yaşanan değişim ve dönüşümler yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin görev ve sorumluluklarını genişletmiş, hizmet sunumlarında önemli aktör haline gelmelerini sağlamıştır. Çalışmamızın ana konusu olan “belediyelerde stratejik planlama ve performans denetimi”; tüm bu gelişmelerin doğurduğu bir sonuçtur. Yerel yönetimlerden beklenen kaliteli, verimli, etkin hizmetlerin sunulması için bu organizasyonların stratejik planlama yapması şart haline gelmiştir. Stratejik planlama tek başına kurtarıcı olmasa da; içeriği gereğiyle doğru hazırlanıldığı ve uygulandığı takdirde olumlu sonuçlar alınmasını sağlamaktadır.

2.3. Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerde Değişimin Denetim Anlayışına Etkisi

Kamu yönetimini ve yerel yönetimleri etkileyen değişim ve gelişim süreci kamu yönetimlerini denetleme sürecini de etkilemiştir. Hizmet sunumunun daha etkin ve verimli sunulması bakımından olumlu katkılar sağlayan bu değişim süreci geleneksel denetleme yöntemlerini yetersiz kılmıştır. Yaşanan değişimin sonuçlarını sağlıklı bir şekilde izleyebilmek için yeni anlayışların ve dönüşümlerin denetim üzerinde uygulanması kaçınılmaz olmuştur. Uygunluk arayışı olarak tanımlayabileceğimiz denetimin temel amacı, mevcut durumu ortaya koyup, olması gereken ile karşılaştırmaktır. Denetim kavramının kapsamı zamanla değişmiş ve yeni denetim yöntem ve teknikleri uygulamaya konmuştur.

Denetim anlayışındaki değişimin siyaset-yönetim ayrılığı bağlamında iki ana ekseninin bulunduğu ifade edilebilir. Bunlardan ilki, denetim birimlerinin bağlı olduğu siyasi makam tarafından siyasi bir baskı aracı olarak yönetim üzerinde kullanılmasını önlemek amacı ile bu siyasi makam ile arasındaki bağın koparılması ve üst yönetime, yönetim sorumluluğu ilkesi çerçevesinde bağlanmasıdır. Diğerisi ise piyasa ilkelerine göre kamu yönetiminin denetim birimlerini yapılandırarak işlev görmesini sağlamak üzere performans ölçmeye dayalı bir değerlendirme argümanı olarak konumlandırılmasıdır (Batmaz, 2015: 17).

2.3.1. Denetimin Türleri

Genel olarak; bir faaliyetin belli standartlar konarak planlara uygun olmasını sağlamak, faaliyet sonuçlarından edinilen verilerin bu standartlar ile karşılaştırılarak plandan ayrılan noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlendiği sistem olarak tanımlayabileceğimiz (Sanal, 2002: 4) denetimi çeşitli açılardan sınıflandırmak mümkündür.

2.3.1.1. Amaçlarına Göre Denetim Türleri

Denetim eylemi ile ulaşılması istenen amaca göre denetim türleri; finansal tablolar denetimi, uygunluk denetimi ve faaliyet denetimi olarak üç başlıkta toplanabilir.

2.3.1.1.1. Finansal Tablolar Denetimi

Bir kuruluşa ilişkin finansal tabloların, yasal düzenlemelere ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak o kuruluşun mali durumunu ve faaliyet sonuçlarını doğru bir biçimde yansıtır yansıtmadığını araştıran denetim türüdür (Sanal, 2002: 20). Teoride ve uygulamada gerçekleştirilen en yaygın denetim türü olan bu denetim; genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, ana sözleşme hükümleri, yönetimin koyduğu kurallar, vergi kanunları ve yönetmelikler dikkate alınarak, bunların belirlediği kriterlere göre yapılmaktadır.

Hem bağımsız denetçiler hem de kamu denetçileri tarafından yürütülen finansal tablolar denetimi ile finansal bilgilerin doğruluk ve güvenilirliği incelenerek; mali tablolardaki hatalı ve hileli beyanlar ortaya çıkarılmakta ve böylece mali tablolar güvenilir hale getirilmektedir.

Belediyeler bu denetim ile mali durumları, nakit hareketleri ve ekonomik performansları ile ilgili bilgiler toplamakta ve bu bilgiler karar vericilerin, idarelerinin ekonomik durumlarını görmelerini sağlamaktadır. Mali tablolar kamu sektöründe hesap verilebilirliğin gelişmesine katkı sağlamakta; bu tablolar sayesinde yöneticiler, kurum faaliyetlerinin sürdürülebilmesi için gerekli olan kaynakları belirleyebilmekte ve kurumların verilen ödeneklere uygun bir biçimde harcama yapıp yapmadığını izleyebilmektedir (Ersöz, 2017: 6)

2.3.1.1.2. Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi; işlemlerin mevzuata uygunluğunun ve düzenliliğinin mali tablolar ve hesaplar ile incelenmesidir. Mali açıdan mevzuata uygunluğun ve düzenliliğin etkili bir şekilde incelenmesi için; kayıt altına alınan bütün işlemlerin yürürlükte yer alan özel ve genel kurallara göre yapılıp yapılmadığı, bütün gelir ve giderlerin yetki sınırları ile parasal limitler çerçevesinde ödenip ödenmediği, alacakların zamanında tahsil edilip edilmediği, borçların ve edimlerin kurallara uygun olarak hesaplanıp hesaplanmadığına dikkat edilmelidir (Sanal, 2002: 21).

Uygunluk denetiminin amacı; denetlenen kuruluşun işlemlerinin, yetkili kurullarca konulmuş olan belli yöntem ve kurallara uyulup uyulmadığını saptamaktır. Bu denetim, kuruluşun iç denetim birimlerince ya da resmi veya özel dış denetim birimlerince yapılabilmektedir. İster kamu ister özel sektörden olsun, kendi iç tüzük yönetmelikleri ile mevcut uygulamaları karşılaştırma süreci uygunluk denetimi amaçlı iç denetim faaliyetlerini oluşturmaktadır (Akgül,2000: 8-9).

Belediyelerde ve diğer kamu kurumlarında uygunluk denetimi; idare harcamalarının ve finansal faaliyetlerle alakalı alınan karar ve tasarrufların amaçlara, politikalara, performans programına, yıllık programlara, stratejik plana, kalkınma planına uygun olup olmadığının denetlenmesi ve değerlendirilmesi, yapılan bu idare harcamalarının ilgili mevzuata uygunluğunun denetlenmesidir (Kocael, 2010: 80).

2.3.1.1.3. Faaliyet Denetimi (Performans Denetimi)

Performans denetimi de diyebileceğimiz bu denetim, yalnızca uygunluk denetimi ile yetinmemekte; kuruluşun amaçlarına erişme seviyesini ve tutumluluğunu belirlemeye ilişkin olarak, kurumun politikaları ile bunların uygulamaya ilişkin sonuçlarını değerlendirip öneriler geliştirilmektedir. Örgütün faaliyetlerinin etkin ve verimliliğinin denetlenmesini içeren bu denetim; yalnızca yönetimin muhasebe işlevleri ile sınırlı olmayıp tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Her türlü denetçi tarafından faaliyet denetimi yapılabilir ama uygulamada bu işlem genelde devlete bağlı kamu denetçileri ve iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir (Sanal, 2002: 21; Akgül, 2000: 9).

Performans denetiminde, faaliyet için tahsis edilen kaynağın karşısında ulaşılan sonuçlar değerlendirilir ve bunlar arasında ilişki kurularak bu kaynakların kullanımında uyulması gereken ilkelerin uygulanıp uygulanmadığı gözetilir. Bu denetim ile amaçlanan şey; objektif ve sistematik bir yaklaşımla faaliyetlerin yürütülmesinde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine uyulup uyulmadığı konusunda bağımsız güvence verilmesidir. Ayrıca eksikliklerin ve hataların giderilmesi ve yönetimin geliştirilmesi hususunda yönetime önerilerde bulunarak yardımcı olunur (Apan, 2008: 79-81).

Belediyeler belirledikleri amaçlara ne derecede ulaştığını belirlemek ve öneriler geliştirebilmek için bu denetimi yapmaktadır. Bu denetim ile belediyelerin paydaşlara hesap verme sorumluluğu güçlenmekte, planlama ve kontrol faaliyetleri gelişmekte, sunulan hizmetlerin kalitesi artmakta ve kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlanmaktadır. Performans denetiminin gelişimi ile kamuda denetim kavramının içeriği genişlemiştir. Performans denetimini kısaca tanımlayacak olursak; denetlenen kamu kurumu ya da özel kurumun kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kavramlarına uygun bir şekilde yönetilip yönetilmediğini ortaya çıkarmak amacıyla bağımsız olarak faaliyetlerinin değerlendirilmesidir.

2.3.1.2. Denetimin Statüsü Yönünden Denetim Türleri

Çeşitli unvanlar altında denetim faaliyetini yürüten denetçiler mevcuttur. İşletmede yer almayan bağımsız uzmanlar aracılığıyla denetim yapılmasına bağımsız denetim ya da dış denetim denirken; işletmenin kendi bünyesinde yer alan denetçiler tarafından denetim yapılmasına iç denetim denilmektedir. Kamu yönetimi tarafından görevlendirilen denetçilerin yaptığı denetime ise kamu denetimi denir ki bu da dış denetim kapsamındadır. Denetimin statüsüne göre denetim türleri aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

2.3.1.2.1. İç Denetim

İç denetim, bir kurumun kendi bünyesinde bulunan denetçiler tarafından; kurumun yaptığı hataları, yolsuzlukları ve verimsiz faaliyetleri minimuma indirmek amacı ile kurumun prosedürlerini ve sistemlerini kontrol etmek ve değerlendirmek üzere yapılan denetim uygulamasıdır. Bağımsız bir değerlendirme

fonksiyonu olarak örgüt içinde kurulan iç denetim; örgütün tüm faaliyetlerini inceleyerek sonuçlar ve bulgular hakkında değerlendirmeler yaparak üst yönetime yol göstermektedir. İç denetim, uygunluk denetimini, mali denetimi ve performans denetimini kapsamaktadır.

İç denetimin amaçları Akgül'ün (2000: 10) aktardığına göre aşağıdaki gibidir:

- Mali, muhasebe ve diğer faaliyetler kontrolünün yeterliliğinin, sağlamlığının değerlendirilmesi,
- Belirlenmiş plan, politika ve yönergelere göre faaliyet ve işlemlerin uygunluğunun araştırılması,
- İşletmenin varlıklarının muhasebe kayıtlarına alındığı ve her türlü zararlara karşı korunduğunun araştırılması,
- Yönetim tarafından düzenlenip sunulan bilgilerin güvenilirliğinin ve doğruluğunun araştırılması,
- Üstlenilen sorumlulukların gerçekleştirilmesi ile ilgili faaliyetlerin kalitesinin değerlendirilmesi,
- Yönetime, faaliyetler ile ilgili iyileştirme önlemlerinin tavsiye edilmesi.

Küreselleşme sürecinin ve Avrupa Birliği'nin yönetimdeki etkileri doğrultusunda; devletler kamu yönetimlerinin işleyişlerini gözden geçirmiş ve hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacı ile etkin bir iç denetim sisteminin oluşturulması gerekliliği zorunlu hale gelmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK ile bu gerekliliği yerine getirmeye çalışmıştır. İlgili kanunda iç denetim; kamu idaresi tarafından yerine getirilen çalışmaları geliştirmek ve bu çalışmalara değer katmak için kaynakların verimlilik, etkililik ve ekonomiklik ilkelerine göre kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmek ve yol göstermek amacı ile yapılan bağımsız bir danışmanlık faaliyetidir. Bu uygulama, genel kabul görmüş ilkelere uygun bir şekilde, sürekli, sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla; idarelerin kontrol ve yönetim yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmeyi ve geliştirmeyi kapsamaktadır şeklinde belirtilmiştir (5018 Sayılı KMYKK, md.63).

İç kontrol, iç denetimden farklı bir kavramdır fakat çoğunlukla iç denetim ile karıştırılır. İç kontrol, usulsüzlükleri ve yolsuzlukları tespit etmeye ve önlemeye yönelik sistem ve düzenlemeler olarak tanımlanabilir (Köse, 2000: 15). İç kontrol sistemi ile yeterlilik ve etkinliğin ölçülebilmesi için; genel kabul görmüş muhasebe kavramları, yönetim tarafından hazırlanan planlar, genelgeler ve yönetimin oluşturduğu kurallar kıstas alınır. Denetimin tarafsız olarak uygulanması ve bağımsızlığının sağlanması iç denetimin ana görevidir.

İç denetçiler örgütün bizzat kendi personeli olduğu için üst yönetimin belirlediği çerçevede denetim yapabilmektedir. Esas itibarıyla iç denetim içerik anlamında çok geniş bir kavram olsa da yapısı, özü, işlevleri ve denetim sonuçları bakımından örgütün üst yönetimi ile sınırlıdır. İç denetim, örgütün üst yönetiminin programlarına, kararlarına, planlarına, stratejilerine ve hedeflerine uygunluk ile iç ve dış mevzuata uygunluk işlevlerini bir arada yürütür (Arslan, 2014: 53).

Belediyelerde iç denetim, belediye başkanınca ya da başkanın görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. İç denetçiler tarafından yapılan iç denetimde; kamu idarelerinin personel sayıları ve yapıları dikkate alınarak; İç Denetim Koordinasyon Kurulunun olumlu görüşü ile direkt olarak üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilmektedir (5018 Sayılı KMYKK, md.64). Üst yöneticiler bakana, mahalli idarelerine ve meclislerine karşı sorumluluklarını; mali hizmetler birimi, harcama yetkilileri, mali kontrol yetkilisi, muhasebe yetkilisi ve iç denetçiler aracılığı ile yerine getirmektedir. Belediyelerde danışmanlık ve güvence verme işlevlerini üstlenerek idarede değer yaratmayı amaçlayan iç denetimde denetçiler, iç denetim faaliyetlerini direkt olarak belediye başkanına bağlı bir şekilde yerine getirmekte ve denetim sonucuna göre hazırladıkları raporları doğrudan belediye başkanına sunmaktadırlar. Belediye başkanı belediye meclisini denetleyebilmektedir. Bu denetim ne idari vesayet ne de hiyerarşik denetim kapsamına girmediğinden belediye başkanının belediye meclis kararları üzerindeki denetim kendine has bir iç denetim olarak kabul edilmektedir.

2.3.1.2.2. Dış Denetim

Denetçilerin örgüt dışından oluştuğu, farklı tüzel kişiliğe sahip ve bağımsız olan denetim organı veya kişi tarafından gerçekleştirilen denetime dış denetim denilmektedir. Denetlenen kuruluşun kendi bünyesinde bulunmayan, daha üst statüdeki birim aracılığıyla yürütülen dış denetim de; denetleyen birim özel nitelikli denetim birimi ya da kamu denetim birimi olabilmektedir. Dış denetim; bağımsız denetim ve kamu denetimi olarak ikiye ayrılmaktadır.

2.3.1.2.2.1. Bağımsız Denetim

Bağımsız denetim; işletme ile hiçbir bir bağı olmayan, işletme dışından, serbest meslek yürüten, kendi adına çalışan veya bir denetim şirketinin ortağı olan denetçiler tarafından işletmenin talebi ile ve bir denetim sözleşmesi kapsamında, işletmelerin mali tablolarının genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluk derecesini tespit etmek amacı ile yaptıkları denetim faaliyetidir (Akgül, 2000: 11). İşletmenin finansal tablolarının onay işlemi olan bağımsız denetimde; oluşturulan muhasebe verileri incelenir ve incelenen verilerin muhasebe döneminde gerçekleşen ticari ve mali işlemleri doğru bir şekilde yansıtır yansıtmadığı belirlenir. İnceleme sonucundaki kanıtları toplayacak ve bu denetim kanıtlarını değerlendirecek olan denetçinin bu konularda uzman olması gerekmektedir.

Bağımsız Denetim Yönetmeliği'nin 4/b maddesine göre bağımsız denetim; makul güvence sağlayacak yeterli denetim kanıtlarına ulaşabilmek amacıyla denetim standartlarında belirtilen bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak; finansal tabloların finansal raporlama standartlarına uygunluğunun kayıt, defter ve belgeler üzerinden denetlenmesi, değerlendirilerek rapora bağlanmasıdır. İç denetim faaliyetlerinin yetersiz oluşu bağımsız denetime duyulan ihtiyacı artırmıştır. Bağımsız denetim ile iç denetçilerin çalışmaları pekiştirilmiş ve geliştirilmiştir.

Türk Ticaret Kanunu ile birlikte özel sektör içerisinde önemli bir yer tutan ve belediyeler tarafından kurulan şirketler de bağımsız denetime tabidir. Aynı şekilde kamu iktisadi teşebbüsleri, il özel idareleri tarafından kurulan şirketler gibi kamunun kurduğu tüm şirketler için de bağımsız denetim geçerlidir.

2.3.1.2.2. Kamu Denetimi

Kamu denetimi, yetkilerini ve görevlerini yasalardan alan ve kamunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu adına denetim yapan kişiler tarafından gerçekleştirilen mali tablo, uygunluk ve faaliyet denetimlerini ifade etmektedir (Ataman, 2010: 19). Kamu denetçileri tarafından yapılan bu resmi denetimler de dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir.

Kamu denetimi, kamu tarafından gevlendirilmiş denetçiler tarafından özel sektör işletmelerinin ve kamu kurum ve kuruluşlarının incelenmesidir (Kavut vd., 2009:38). Kamu denetçileri, örgütün faaliyetlerinin yasalara, yönetmeliklere ve kamu yararına uygunluğunu saptamak için; örgütlerin bildirdikleri vergi ve yaptıkları işlemler üzerinde denetim yapmaktadırlar. Kamu yararı ön planda tutularak yürütülen denetim faaliyetleri tarafsız ve objektif olmalıdır.

Denetimi yapan birimlere göre kamu denetimini sınıflandırabiliriz. Resmi denetim kurumlarını şu şekilde sıralamak mümkündür: Maliye Bakanlığı Denetimleri, SPK Denetimleri, Yüksek Denetleme Kurulu Denetimleri, Sayıştay Denetimleri, İlgili Bakanlık Denetimleri, Türk Ticaret Kanunu'na göre şirketlerde yapılan denetimler, Diğer kurumlarca yapılan denetimler.

Belediyelerde iç denetim tek başına yeterli olmamakta ve bu durumda dış denetim önem kazanmaktadır. Dış denetimin idari ve mali yönleri vesayet makamları tarafından yerine getirilirken mali işlemlerin denetimi; gücünü Anayasa'dan alan, bağımsız denetim ve yargı organı olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay; kamu idarelerinin kararlarını, işlemlerini ve mali faaliyetlerini hesap verme sorumluluğu kapsamında denetlemekle ve sonuçları hakkında TBMM'ye yeterli, doğru, zamanlı bilgi ve raporlar sunmakla görevlidir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; malları, gelir ve giderleri ile ilgili işlemlerinin ve hesaplarının kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetleyen Sayıştay, sorumluların işlemlerinden ve hesaplarından kamu zararına sebep olan durumları kesin hükme bağlar (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, md.5)

Sayıştay; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı

olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)... kamu idarelerinin yaptığı iç ve dış borçlanma, borç geri ödemeleri, borç verilmesi, hibe verilmesi, yurt dışından alınan hibelerin kullanılması... kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dâhil tüm kamu hesapları, kaynakları, fonları ve faaliyetlerini denetler (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, md.4).

Sayıştay, kanunlarla kendisine verilen yetkiyle belediye ve belediye şirketlerini düzenlilik ve performans denetimi olarak tanımlanan Sayıştay denetimini gerçekleştirmektedir. Denetim; kamu kurumlarının mali işlemleri, hesapları, faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenerek kaynaklarının verimli, etkin, ekonomik ve hukuk kurallarına uygun bir şekilde kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay; yerindelik denetimi yapamayacağı gibi idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak ve sınırlandıracak bir karar alamaz.

Belediyeler üzerinde yapılan bir diğer dış denetim ise İçişleri Bakanlığı'nın denetimidir. İçişleri Bakanlığı tarafından; yerel yönetimlerin malî işlemler haricindeki diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü bakımından denetlenmektedir. İdarelerin bütünlüğü açısından yapılacak olan dış denetim; belediyelerde İçişleri Bakanlığı tarafından, büyükşehir, il ve büyük ilçe belediyelerinde mülkiye müfettişleri tarafından, diğer belediyelerde ise mahalli idareler kontrolörleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediye hizmetleri ciddi bir şekilde aksatıldığında ve bu durum halkın sağlığını, huzurunu önemli derecede olumsuz etkilediğinde İçişleri Bakanlığının isteği üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi halinde İçişleri Bakanı belediye başkanından, hizmetin niteliğine göre uygun bir süre vererek hizmetlerde yaşanan aksamanın giderilmesini isteyebilmektedir. Hizmette yaşanan bu aksama giderilmez ise sözü edilen hizmetin gerçekleştirilmesi o ilin valisinde istenmekte ve vali bu aksaklığı belediyenin personel, araç, gereç ve diğer kaynaklarıyla gidermektedir. Eğer bu mümkün değilse diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilen vali ortaya çıkan maliyeti İller Bankasına bildirmektedir. İller Bankası tarafından o belediyenin gelecek ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığının

isteği üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediye asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilmektedir (5393 Sayılı BK, md.57).

2.3.1.2.3. Yüksek Denetim

Bazı kaynaklarda dış denetim kapsamına alınan yüksek denetim aslında dış denetimden farklıdır. Yüksek denetim; parlamentolar adına kamu kurum ve kuruluşları üzerinde; meslek gruplarının yasal güvenceleri ve anayasal dayanakları olan, özerk ve bağımsız denetim kuruluşları aracılığıyla yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır (Köse, 2000: 17). Yüksek denetim; yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan kendine özgü bir devlet faaliyetidir. Köse'nin aktardığına göre (2000: 17-18) yüksek denetimin başlıca özellikleri aşağıdaki gibidir:

- Yasama organı adına yapılan bir faaliyet olan yüksek denetim; planlama, uygulama ve Parlamento'ya sonuçların iletilmesinde tamamen bağımsızdır.
- Çoğunlukla görev ve yetkilerini anayasalardan alan yüksek denetim faaliyetini yürütmek ile görevli olan meslek gruplarına anayasal ve yasal teminatlar verilmiştir.
- Bu denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı mevcuttur.

Türkiye'de Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu'nun anayasal dayanakları mevcuttur. Ancak Devlet Denetleme Kurulu parlamento adına denetleme yapmadığından; TBMM adına Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetim yapabilmekteydi. Ancak 2010 yılında Yüksek Denetleme Kurulu personeli, taşınır ve taşınmazları ile birlikte Sayıştay'a devredilerek tüzel kişiliğine son verilmiştir.

Yüksek denetim; düzenlilik denetimi ve performans denetimi olmak üzere iki türde yapılmaktadır. Düzenlilik denetimi; mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır. Bu denetim ile denetime tabi tutulan kuruluşların mali tablolarının ve muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda kuruluşun hesaplarının doğruluğu incelenmekte ve yapılan işlemlerin mevzuata uygunluğu irdelenmektedir. Performans denetimi ise; denetlenen kuruluşa, faaliyetlerini yerine getirmek üzere ayrılan kaynakların etkin, verimli ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı denetlenmektedir (Sanal, 2002: 17).

2.3.1.3. İdari Denetim

2.3.1.3.1. Hiyerarşik Denetim

İç denetim sisteminde yer alan hiyerarşik denetim ile astın yaptığı işlemler, üst tarafından hem hukuka uygunluk hem de yerindelik bakımından denetlenmektedir (De Forges, 2002: 101). Hiyerarşi kamu kurumlarında ast ve üst şeklindeki örgütlenmenin adıdır ve bu hiyerarşinin gerçekleşmesi için ast ve üstün aynı örgüt içinde yer almaları gerekmektedir.

Hiyerarşik ilişkide üstün emir ve talimatlarına, astın uyma zorunluluğu olup üst; astın görevini yapıp yapmadığı kontrol etmek, yaptığı işlemleri düzenlemek, değiştirmek ve iptal etmek konusunda yetkilidir. Astın yaptığı işlerde, üst tarafından uygun bulunmayan işlemler iptal edilebilir, ertelenebilir ya da onaylanabilir ancak üst astın yerine geçerek onun yerine karar alamaz (Karaaraslan, 2008: 189). Üstün ast üzerindeki denetim yetkilerini içeren bir yönetsel denetim türü olan hiyerarşik denetimde; astın yaptığı işlemler, üst tarafından her zaman denetlenebilmektedir.

Hiyerarşiden kaynaklanan yetkiler genel olduğu için bu yetkilerin kullanımında özel bir izne ihtiyaç duyulmamaktadır. Genel olarak denetim ile amaçlanan; kurumun amaçlarına etkin bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığını kontrol etmektir. Bu denetim ile üst yöneticiler, astlarının çalışmalarını kontrol ederek ve işlemlerini denetleyerek kurumun belirlediği amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmektedir.

Bu denetim biçimi; hem mülki idare amirlerinin (vali, kaymakam) hem de ilgili yerel yönetim organının (meclis, encümen, başkan) yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki denetimini ifade etmektedir (Sanal, 2008: 112). Belediyelerde en üst düzeyde yetkili olan hiyerarşik amir belediye başkanıdır. Belediye başkanının dışında ilgili amirler hiyerarşik kademelenmeye göre diğer yetkililer üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanabilmektedir.

2.3.1.3.2. Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi ile merkezi yönetim kuruluşları yerel yönetimlerin ilgili organlarını denetlenmektedir. İdari vesayet de diyebileceğimiz bu denetim;

yerinden yönetim ve merkezi yönetim sistemi üzerine kurulan kurumların işlemlerini, kanunla belirlenmiş sınırlar çerçevesinde merkez idare tarafından kontrol edilmesi ve kararlarını bozabilmesi yetkisini kapsamaktadır (Karaarslan, 2008: 196). Merkezi yönetimin belirlediği stratejik planlar, makroekonomik politikalar, kalkınma planları, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının uyum içerisinde çalışmasının sağlanması, görevlilerin yerine getirilmemelerinin engellenmesi, yönetim ilkelerine uymalarının sağlanması, kaynakların ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde kullanımı, hizmet kalitesinin korunması gibi nedenlerle yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, merkezi yönetim vesayet denetimi yapmaktadır (Okur, 2007: 13). İdari vesayetin amacı kamu yararını korumaktır.

1982 Anayasa'sında; idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak mahalli idarelerin hizmetlerini yerine getirmesi, toplumun yararını koruyarak mahalli gereksinimleri gereği gibi yapılması ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması amacı ile kanunda yer alan esaslara göre merkezi idarelere mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi verilmiştir (1982 Anayasası, md.127).

İdarenin bütünlüğünün sağlanması amacı ile merkezi yönetim, yerinden yönetiminin yaptığı işlemlerini denetleme yetkisine sahiptir. İdari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin işlemleri ve kararları yargıya gidilmeden idari yetki ve usullerle denetlenmektedir. Yerinden yönetimlerin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde genel yönetim politikaları dışına çıkması, devletin birliğini bozacak şekilde eylemde bulunması gibi sakıncaları bulunduğu ve bu durumların önüne geçilmesi gerektiği için; yerinden yönetimler merkezi idare tarafından denetlenmektedir.

Hiyerarşi yetkisi kendiliğinden bulunurken; vesayet yetkisi sadece kanunla açıkça öngörülmesi durumunda ve onun öngördüğü sınırlar çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Emretme yetkisi haricindeki hiyerarşi yetkisinin içerdiği her yetki, kanun ile vesayet makamına verilebilmektedir (De Forges, 2002: 106). Özerk tüzel kişilikleri olan mahalli idarelerin idari vesayete tabi tutulması istisnai bir durumdur. Kanun ile verilen bu istisnai yetki tamamen kanuni düzenlemeye uygun kullanılmalı, yetki hangi makama verilmiş ise onun tarafından

gerçekleştirilmeli ve bu yetkinin konusu ve şekli kanunda açıkça belirtilmelidir (Günday, 2011: 86).

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin faaliyetleri üzerindeki denetimi bir tür genişletilmiş idari vesayet denetimidir. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri üzerinde; işlemleri onaylama, düzelterek onaylama, uygulamayı yönlendirerek aykırılıkların veya eksikliklerin giderilmesini isteme ve en sonunda görevinin gereğini yapmayan ilçe belediyesinin yerine geçerek işlem veya eylem tesis edebilme, imar planlama ve uygulama yetkilerine sahiptir.

Belediye Kanunu'na göre; bir yerde belediye kurulması, katılma ve birleşme yapılması, belediye sınırlarında mahalle kurulması, birleştirilmesi, kaldırılması veya bölünmesi, isimleri ile sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi, meclis kararlarının kesinleşmesi, tüzel kişiliğinin sona ermesi, meclis üyeliğinin sona ermesi, belediye meclisi tarafından başkan hakkında alınan yetersizlik kararı ve sonuçları, belediye başkanlığının sona ermesi, belediye zabıtasının ve itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esasları ile çalışanların taşınması gereken özellikler, norm kadro standartlarının belirlenmesi ve personel istihdamı, belediyenin idari işlemlerinin denetimi, iç ve dış denetimi, hizmetlerde aksama yaşanması durumunda merkezi yönetimin doğrudan müdahalesi, belediyenin bütçesiyle muhasebe işlemlerine yönelik usul ve esaslar, mali denetime dair hususlar gibi konularda vesayet denetimi uygulamalarının yapıldığı görülmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın yaptığı en ağır vesayet uygulaması; hizmetlerde ciddi bir aksama görülmesi durumunda, Bakanlığın isteği üzerine bu durumun sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenerek aksatılan hizmetin vali tarafından yaptırılmasına karar verilmesidir. Hizmetlerde aksama üzerine vesayet denetimini anlatan bu maddeye ek olarak 674 sayılı KHK'da yer alan ayrık bir kuralla; şiddet ve terör olayları ile mücadelenin olumsuz bir şekilde etkilendiği veya etkileneceği durumlarda, direkt vali tarafından yargı kararına gerek duyulmadan, belediyelerden aksatılan hizmetlerin alınarak valinin belirleyeceği bir kamu kuruluşu tarafından gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

674 sayılı KHK'nın 38. maddesinde yer alan düzenlemede belediyelerde, terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle seçilmiş kişilerin

tutuklanması, görevden uzaklaştırılması, kamu hizmetinden yasaklanması veya meclis üyeliğinin ya da başkanlık sıfatının sona ermesi gibi hallerde yerlerine seçilme yeterliliği taşıyan kimselerin görevlendirileceği belirtilmektedir. Vesayet makamı olarak bu görevlendirmeyi; büyükşehir ve il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde de vali yapmaktadır. Belediyelere kayyım atanmasını içeren bu maddede seçilmiş temsilcilerin kesinleşmiş bir mahkeme kararı ile cezalandırılmış olmaksızın görevden uzaklaştırılması söz konusudur (Keleş ve Özgül, 2017: 304-307).

2.3.1.4. Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi

2.3.1.4.1. Siyasal Denetim

Yasama organı aracılığıyla yapılan siyasal denetimin nasıl ve ne şekilde yapılacağı anayasada detaylı bir şekilde yer almaktadır. Bakan veya hükümet aracılığı ile yasama organı yönetimi dolaylı olarak denetlenmektedir. Siyasal sorumluluk, bakanlar ve iktidarın meclise karşı sorumluluğunu; siyasal denetim ise meclisin bakanlar ve siyasi iktidarın çalışmaları üzerine yaptığı denetimi ifade etmektedir. Hükümet ve idarenin her türlü eylemini parlamento tarafından halk adına denetlenmektedir. TBMM'nin siyasal denetim araçları; yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturmasından oluşmaktadır (1982 Anayasası, md.98). Etkili bir denetleme aracı olan gensoru 2017 yılında yeni anayasa düzenlemesi kaldırılmıştır.

Siyasal denetim araçları doğrudan yerel yönetimleri etkilememektedir. Yerel yönetimler parlamento tarafından hükümet kanalıyla denetlenmektedir. Yerel yönetimler üzerinde parlamentonun en önemli siyasal denetim şekli, belediyelerin zamana göre değişen ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile yasal düzenlemeler yapmasıdır (Türkyılmaz, 2014: 18). Parlamento denetim yetkisini bu şekilde çıkaracağı yasalarda kullanabileceği gibi siyasal denetim araçlarını kullanarak da yerine getirebilmektedir.

Yazılı Soru; *en geç on beş gün içinde cevap verilmek üzere, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara, milletvekillerinin yazılı bir şekilde soru sormalarından ibarettir* (1982 Anayasası, md.98). TBMM İç Tüzüğü md.96'ya göre soru önergesi; gerekçesiz, kısa ve kişisel fikir öne sürülmeden;

özel yaşam ve kişilik ile ilgili konuları kapsamayacak şekilde olmalıdır. Sadece bir milletvekili tarafından imzalanıp başkanlığa verilen yazılı soru önergesinde; başka kaynaklardan öğrenilmesi kolay olan konular ile tek amacı istişare etmek olan konular başkanlık tarafından kabul edilmez (İç Tüzük, md. 97-98). Hükümeti ve idareyi denetlemek amacı ile yapılan soru önergesine cevap verilmemesi halinde en büyük yaptırım; yalnızca bunların cevaplandırılmadığının duyurularak muhalefetin iktidarı eleştirmesinden ibarettir. Belediyelerde bu yöntemle belediye başkanının faaliyetlerini denetleyebilmektedir. Ancak belediye başkanının soruyu cevaplamaması durumunda ya da cevabının yetersiz olması konusunda herhangi bir yaptırım yoktur. Siyasal denetim araçlarından en etkisiz olan yazılı sorunun yaptırımı sadece kamuoyuna duyurmaktır.

Genel Görüşme; *TBBM Genel Kurulunda devlet faaliyetlerini ve toplumu ilgilendiren belirli bir konunun görüşülmesidir* (1982 Anayasası, md.98). Genel görüşme açılması, en az yirmi milletvekili veya siyasî parti grupları tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenmekte ve bu istek derhal gelen kâğıtlar listesine alınarak milletvekillere duyurulmakta ve genel görüşme açılıp açılmaması kararı Genel Kurul'a bırakılmaktadır. Bu görüşmede istekte bulunan milletvekilleri ve siyasi parti gruplarından birinci imza sahibi ya da onun göstereceği bir imza sahibi konuşabilir. Genel görüşme açılmasına karar verilirse, Danışma Kurulu tarafından özel gündem halinde genel görüşme günü belirlenir. İlk söz hakkı önerge sahibi siyasi parti gruplarına ya da önergede birinci imza sahibi milletvekiline ya da onun göstereceği imza sahibine aittir. Bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümler uygulanır (İç Tüzük, md.102-103).

Genel görüşmede sadece karşılıklı konuşmalar olduğu için oylama yapılarak hükümetin siyasi sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz. Denetim işlevi olmasa da bazı konuların mecliste görüşülerek dikkatlerin o konu üzerine yoğunlaşması, hükümetin kamuoyu karşısında zor duruma düşürülmesi sağlandığı için önemlidir (Mutta, 2005: 35). Belediyelerde de benzer bir uygulama yapılmakta ve bu uygulamanın belediye başkanı üzerinde doğrudan bir yaptırımı bulunmamaktadır. Genel görüşme ile kamuoyunun dikkati görüşülen konu üzerine çekilebilir ve muhalefetin gensoru vermesine ön ayak olunabilir.

Meclis Araştırması; *belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir* (1982 Anayasası, md.98). Genel görüşme açılmasındaki hükümler, meclis araştırmasının açılmasında da uygulanır. Genel Kurulda, meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında genel görüşme açılır. Genel hükümlere göre seçilecek olan özel bir komisyona bu araştırmanın yürütülmesi görevi verilir. Komisyonda yer alacak üyelerin sayısı, çalışma süreleri ve gerektiği durumda Ankara dışındaki bir ilde çalışabileceği durumu Meclis Başkanının teklifi üzerine Genel Kurul tarafından tespit edilir. Meclis araştırma komisyonu; bakanlıklar ile genel ve katma bütçeli dairelerden, muhtarlıklardan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, mahallî idarelerden, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, özel kanunla ya da özel kanunun verdiği yetkiyle kurulmuş banka ve kuruluşlardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi isteyerek buralarda inceleme yapma ve ilgililerini çağırarak bilgi alma yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğü takdirde uygun bulduğu uzmanlardan bilgi alabilir. Ticari sırlar ve devlet sırları, Meclis araştırması kapsamına alınmamıştır (İç Tüzük, md.104-105). Meclis araştırmasında (soru ve genel görüşmenin aksine) meclis, bizzat kendisi komisyon aracılığı ile aktif olarak çalışmakta ve bu durum edinilen bilgilerin tarafsız olmasını ve denetimin daha verimli sonuçlanmasını sağlamaktadır (Mutta, 2005: 35).

Meclis Soruşturması; *TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle, görevden ayrılmış ya da görevde bulunan bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla meclis soruşturması açılması istenebilir* (İç Tüzük, md.107). En etkili denetim aracı olan meclis soruşturması önergesinde, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri ile ilgili işlerden dolayı soruşturma açılması istendiği için bu kişilerin cezai sorumluluğu olan işleri görevleri sırasında işlendiğinin belirtilmesi, bu fiillerin hangi kanuna aykırı olduğu gerekçeleri ile birlikte belirtilmesi zorunludur. Önergenin verilişinden itibaren bir ay içinde meclis soruşturmasının açılıp açılmayacağı gizli oylamayla üye tamsayısının beşte üçü ile karar verilir. Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanan soruşturma komisyonunda karar verilebilmesi için toplantıya katılanların salt çoğunluğu gerekmektedir. Soruşturma komisyonu iki ay içinde sonucu belirten raporunu Meclis

Başkanlığına sunar ve rapor on gün içinde hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana derhal gönderilerek TBMM üyelerine dağıtılmasından itibaren on gün içinde rapor görüşülür. Bu görüşmede ilgililere söz verilir ve görüşmeler tamamlandıktan sonra gizli oyla komisyon raporu Genel Kurul tarafından karara bağlanır. Ancak üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile Yüce Divana sevk kararı alınır. TBMM, Yüce Divana sevk kararı alırsa en geç yedi gün içinde dosya Başkanlık tarafından dizi pusulasına bağlanarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir. Siyasî parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz (İç Tüzük, md.107-113).

Yönetimlerin hukuka uygunluk denetimini de sağlamada en etken denetim türü yargı denetimidir. Fakat devletin üst kademesinde oluşabilecek hukuk dışı işlemlerin engellenmesi için meclislerin yaptığı denetim oldukça önemlidir. Meclis denetimlerinin son kararını yargı verse de; meclis denetimi yargı organlarının adil karar vermesine imkân sağlamaktadır (Özer, 1999: 26).

2.3.1.4.2. Yargısal Denetim

İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi, hukuk devletinin bir gereği olarak siyasal sistemler tarafından kabul edilmiştir. Anayasamızda bu denetim “*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” şeklinde düzenlenmiştir (1982 Anayasası, md.125). Yargı denetimi ile yönetilenleri idare karşısında korumak amaçlanmıştır.

Yönetimden doğan uyuşmazlıkların çözülmesi için yönetimden bağımsız bir organa yetki verilmesi yönetimin yargısal denetimidir. Halkın yönetim karşısında haksızlığa uğramaması ve yönetimin hukuk kuralları içinde tutulması için en etkili denetim yöntemi yargısal denetimdir. Bu denetimin amacı yönetilenleri ve kamu görevlilerinin korunmasını sağlamaktır (Köse, 1999: 11-12). Adli yargı dışında idarenin yargısal denetimi, bağımsız yargı kuruluşları tarafından yapılmaktadır. Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak, uzmanlaşmış mahkemeler yönetimin hukuka aykırı işlemleri karşısında halkı korumak için çalışmaktadır (Sanal, 2002: 27-28).

Belediye meclisinin aldığı kararlar yargı denetimine tabi olmakta ve belediye meclis kararlarına karşı belediye başkanının dava açma hakkı

bulunmaktadır. Yargı denetimi kapsamında belediyenin eylemleri hukuka uygunluk bakımından denetlenmekte herhangi bir yerindelik denetimi söz konusu olmamaktadır. Vatandaşlar da belediye meclisi kararlarına karşı dava açabilmektedir. Vatandaşları ilgilendiren belediye meclisinin kararları; daha çok imar planları ve yönetmeliklerdir. Yargı denetimi, makamların veya kişilerin başvuruları üzerine faaliyete geçen ve sürekli olmayan bir denetim şekli olmakla birlikte Sayıştay'ın mali alanda yaptığı tek taraflı denetim bu durumun istisnasıdır. Mali denetim Sayıştay, adli denetim Yargıtay ve yönetsel yargı denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır (Türkyılmaz, 2014: 18). Yargı denetimi ile sorunlar kesin çözüme ulaştırıldığı için idarenin hukuka bağlılığını sağlayan en etkili denetim yoludur.

2.3.1.4.3. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Toplum bireylerinin yaşantısını konu alan, halkı doğrudan etkileyebilecek sorunlar hakkında, bu sorunları ilgilendiren kişi veya grupların takındıkları ortak tavır kamuoyu olarak adlandırılabilir. Kamuoyu denetimi; halkı ilgilendiren, yönetimin halkı etkileyen işlemlerinin sonucunda halkın zararına olabilecek kararlara tepki göstermesidir. Demokratik ülkelerde, devleti yöneten iktidarların halkın taleplerini göz ardı etmemesi gerekmektedir. Siyasal iktidarların mevcudiyetlerini koruması ve devam ettirebilmesi için halkın beklentilerini karşılamak ve sorunlara karşı verdikleri tepkileri önemsemek zorundadırlar (Demir, 2012: 47).

Kamu yönetiminin denetlenmesinde baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler ve kamuoyu açısından aydınlatıcı olmaktadır. Sivil toplum anlayışlarının gelişmesi ile baskı grupları ve sivil toplum kuruluşları önem kazanmaya başlamıştır. Ortak çıkarlar etrafında birleşen ve bu çıkarları gerçekleştirmek amacıyla idari ve siyasi otoritelere etki yapmaya çalışan baskı grupları; belirli bir konu üzerine odaklanıp, siyasi partilerin sahip olduğu ideolojik özelliklerin çok azını taşımaktadırlar (Eryılmaz, 2017: 383).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kamuoyu denetiminde önemli bir aşama kaydedilmiştir. Demokratik yönetimin gereği olarak açıklık, şeffaflık ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme haklarını kullanmaları amaçlanmıştır. Bu kanuna göre; kamuoyunu ilgilendirmeyen, kurum içi

uygulamalara ilişkin düzenlemeler haricinde diğer konularla ilgi bilgi ve belge isteme hakkına sahiptirler. Bu durum yönetimi saydamlaştırmakta ve halkın etkin denetiminin önünü açmaktadır (Karaaraslan, 2008: 264-265).

Kitle iletişim araçlarının gelişmesi ve yaygınlaşması; sivil toplum kuruluşları, sendikalar dernekler vb. örgütlenmeler yönetsel kararların alınmasında ve uygulanmasında son derece önemli bir denetim faaliyeti yürütmektedirler. Bu araçların gelişmesi, baskı gruplarının kamuoyunu bilinçlendirmesi; yönetim ile halk arasındaki ilişkiyi artırmakta ve kamuoyu denetimini etkin hale getirmektedir. Otoriteye karşı etki oluşturmaya çalışan, bilinçli bir şekilde örgütlenmiş olan baskı grupları maddi ve manevi birlikteliklerden oluşmaktadır. İşçi ve işveren kuruluşları ile çiftçi birlikleri maddi çıkarları etrafında toplanan baskı gruplarına örnek gösterilirken; insan haklarını ve çevreyi koruma gibi belirli fikir etrafından oluşan gruplar manevi baskı gruplarına örnektir (Eryılmaz, 2017: 383).

Çok aktörlü yapıyı benimseyen ve yönetim ilkelerini esas alan yeni kamu yönetimi anlayışı ile işbirlikçi, katılımcı ve uzlaşmacı bir yönetim kurulmaya çalışılmaktadır. Bu noktada karar almada baskı grupları etkili olmakta, devlet ve sivil toplum arasında bağ kurulmasını sağlamaktadır. Toplumun doğru bilinçlenmesi ile kamuoyu denetimi etkin bir denetim haline gelebilir. Bu ancak kitle iletişim araçlarının iktidarın elinde olmadığı ülkelerde gerçek anlamda gerçekleşebilmektedir. Belli sermaye gruplarının veya baskı gruplarının elinde bulunan kitle iletişim araçları ile kamuoyunu kendi istedikleri şekilde yönlendirebilmektedir. Bu durumda özgür bir kamuoyu oluşumunu engellemekte ve etkin denetimin önüne geçmektedir (Ünal ve Efe, 2018: 247).

Yerel yönetimlerin görevlerini, hizmetlerini, kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde denetlemek için merkezin denetiminin yanı sıra halk denetimi de gereklidir. Kamuoyunun etkili bir denetim yapabilmesi için denetimde şeffaflık ve açıklığa ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun için yasal düzenlemeler ile yerel demokrasinin geliştirilmesi, aktifleştirilmesi, halkın siyasal kültür ve bilincinin artırılması, yerel yönetimlerin saydam, katılımcı ve hesap verme sorumluluğu içinde olması gerekmektedir (Ünal ve Efe, 2018: 248).

Belediyelerin kaynaklarını etkili, verimli ve tutumlu kullanmaları yalnızca merkezi yönetimin denetimi ile sağlanamamakta ve bu aşamada yerel kamuoyunun denetimi önemli olmaktadır (Sanal, 2008: 109). Belediyelerde kamuoyunun denetim sürecine dâhil olması amacı ile kamuoyuna denetim raporları ile idare faaliyet raporlarının açıklanması ve kent konseylerinin kurulması gibi yeni yasal düzenlemeler getirilmiştir.

Her ne kadar yasama ve yargı denetimi etkili bir denetim aracı olsa da belediyeler kamuoyuna karşı daha hassastırlar. Belediye başkanları seçimle başa geldiklerinden ve kamuoyu denetiminin en etkili yöntemi seçimler olduğu için kamuoyu göz ardı edilememektedir. Halkın belediyesi olabilmek için belediyelerin vatandaşlarla ilişkiler kurması ve halka dönük bir belediyecilik anlayışını barındırması gerekmektedir. Geleneksel halka kapalı hizmet anlayışı terk edilerek demokratik ilkelere uygun, halkın katılımı ve denetimine açık bir yönetim anlayışının benimsenmesi belediyelerin yararına olacaktır (Sezgin, 2011: 100-101). Belediyelerin sunduğu hizmetlerden doğrudan etkilenen halk olduğu için vatandaşların beklentileri, bilgi alma istekleri, görüşleri göz ardı edilmemeli ve belediyeden yana kamuoyu oluşturmak için halkla ilişkiler programı uygulanmalıdır.

2.3.1.4.4. Ombudsman Denetimi

Yürütme araçları bakımından yasama organına dayanan ve ona bağlı olarak işlev yürütmekte olan ombudsman kurumu için “kamu denetçisi ya da hakemi” kavramı da kullanılabilir. Ombudsman genelde halkın kamu yönetimine karşı şikâyetlerini incelemekte, yönetimin hatalı yanlarını meydana çıkarmakta ve ulaştığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyuna sunmaktadır. Köken itibari ile İsveç’e dayanan ombudsman kurumu, demokrasideki gelişmeler ve insan haklarına verilen önemin artması ile 20.yy’da popüler hale gelmeye başlamış olup hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde bulunmaktadır (Eryılmaz, 2017: 377).

Halk açısından ombudsman, kamu kurumlarının hizmet sunduğu kişilere iyi, hızlı ve saygılı davrandığı güvencesini veren ve adaletin yerine getirildiği bir kurumdur. Kamu yönetimi açısından ombudsman ise; yanlış işlemleri düzeltici, tekrarını önleyici ve doğrularını güçlendirici bir etmendir. Halkla kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde ombudsman, iki taraf için de gereken korumayı sağlayan bir

mekanizmadır (Pickl, 1986: 37). Başında bağımsız üst düzey kamu görevlisinin yer aldığı ve yasalar ile kurulan ombudsman; eleştirme, araştırma, düzeltici eylemler önerme ve sonuçlarını kamuoyuna duyurma yetkisine sahip olan fakat resmi yaptırım yetkisi olmayan bir bürodur (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195).

Bireylerin idare karşısında haklarını korumak için yargı yoluna başvurabilmesi hukuk devleti anlayışının gelişmesi ile olmuştur. İdarenin faaliyet alanının genişlemesi ve kamusal hizmetlerin artması ile geleneksel denetim yöntemleri yetersiz kalmış; yargısal denetimin sınırlı, zahmetli, uzun süreçli bir yapıya sahip olması yargı dışında denetim gerekliliğini artırmıştır (Pickl, 1986: 38). Var olan denetim yöntemlerinin yetersizliği karşısında, etkin bir denetim yolu olarak “ombudsman” adında kurumlar oluşturulmuştur. Ombudsman; idarenin işlemlerini hukuksallık ve yerindelik bakımından denetleyerek yerinde bulmadığı işlemleri düzeltmesi konusunda idareleri uyaran, vatandaşlar tarafından yapılan şikâyetler ile veya resen harekete geçebilen, bağımsız olarak çalışan ve aldığı kararlarda hukuki bağlayıcılık olmayan bir kamu denetim birimidir (Erhürman, 2000: 160). Ombudsman kurumu; idari yargı sisteminin daya iyi çalışmasına yardımcı olmakta, dava yükünü azaltmakta, ucuz, basit ve hızlı işlemekte, vatandaşların idare ile alakalı şikâyetlerini iletebilmeleri bakımından oldukça fonksiyonel rol üstlenmekte ve katılımcı demokrasi açısından da önemli bir adım niteliği taşımaktadır (Erhürman, 2000: 101-102).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu, “Kamu Denetçiliği Kurumu” adı ile 2010 yılında yapılan halk oylamasıyla Anayasa’ya girmiştir. Anayasa’nın “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçiliğine Başvurma Hakkı” başlıklı 74. maddesinde; vatandaşlara ve Türkiye’de yaşayan yabancılara (karşılıklılık esası gözetilerek) kendileri ya da kamu ile alakalı şikâyetleri ve dilekleri hakkında TBMM’ye ve yetkili makamlara yazılı başvurma hakkı verilmiştir. İlgili maddeye göre; herkese kamu denetçisine başvurma ve bilgi edinme hakkı verilmiştir. Kanuna göre TBMM Başkanlığı’na bağlı bir şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur ve bu kurum idarenin işleyişi ile alakalı şikâyetleri inceler.

2012 yılında “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” yürürlüğe girmiştir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak merkezi Ankara’da bulunan, kamu tüzel kişiliğini taşıyan, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu; bu kanunda belirtilen

görevleri yerine getirmek amacı ile kurulmuştur. Kurum, idarenin işleyişi ile alakalı şikâyet üzerine; adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden, idarenin eylem ve işlemlerini, davranış ve tutumunu; incelemek, araştırmak ve idareye tavsiyelerde bulunmakla görevlidir (6328 Sayılı Kanun, md.4-5). Türk Silahlı Kuvvetlerinin tamamen askerî nitelikteki faaliyetleri, yasama yetkisinin kullanılmasıyla ilgili işlemler ve yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik kararlar; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında tutulan karar, eylem ve işlemlerdir.

Kamu denetçisi; vatandaşların temel haklarını korumak, kişi hak ve hürriyetleri savunmak, yönetim karşısında vatandaşa yardımcı olmak, yönetimden doğan sorunları önlemek ve düzeltmek için vardır. İdarenin karşısında bireylerin yanında yer alan kamu denetçisi; kişi hak ve özgürlüklerin korunmasında ve hukuk devletinin gelişmesinde önemli katkılar sağlamaktadır (Kahraman, 2011: 361).

İsveç'te halk denetçisinin denetim alanı bütün kamusal kurumları kapsayan genişliktedir ve Halk Denetçisinin yerel yönetimlerin karar organları üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Danimarka'daki halk denetçisinin denetim alanı askeri ve sivil merkezi hükümet yönetim ile yerel hükümet yönetimini kapsamakta ve yerel yönetimler açısından bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. İngiltere'de birçok ombudsman bulunmakta ve yerel ombudsmanın görevi; kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizliklere çare bulmak, iyi yönetim uygulamaları hakkında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmak olarak belirlenmektedir. Fransa'da halk denetçisi, yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri de içinde olmak üzere kamu yönetiminin tüm alanlarında yetkili kılınmaktadır (Yıldırım, 2014: 205-208).

Türkiye'de kamu denetçisine; yargı ve silahlı kuvvetler, yasama görevine ait işlemler, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler özel sektör kuruluşları hariç her türlü kamu kurumlarını denetleme yetkisi verilmektedir (Zengin, 2017: 40). Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun görev kapsamına belediyeler de girmektedir. Belediyelerin her türlü faaliyetleri, tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk

bakımından ombudsman tarafından incelenmekte araştırılmakta ve önerilerde bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin sorunlarını çözmek, halkın yerel yönetimler üzerindeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi yürütülmesi amacı ile yönetimin düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunmak üzere ve müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırmak için yerel ombudsmanlar kurulmuştur. Yerel ombudsmanların görevleri uygulandıkları ülkelere göre değişmektedir. İtalya’da yerel yönetimler, bölgelerinde yönetimin iyi işlemesi ve tarafsızlığının sağlanması amacıyla; İngiltere’de vatandaşları kötü yönetime karşı koruma amacıyla yerel ombudsmanlar kurulmuştur (Yıldırım, 2014: 202). Türkiye’de kamu denetçisi adı ile kurulan bu kurum oldukça yeni olduğu için diğer ülkelerde olduğu gibi yerel yönetimler için ayrı bir ombudsman bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerden gelen şikâyetler için Kamu Denetçisi yetkili olsa da bu konu ayrı bir uzmanlık gerektirmektedir.

Yeni büyükşehir yasası ile büyükşehirlerde belde belediyelerinin ve köy belediyelerinin kapatılması vatandaşın şikâyetlerini ya ilçe ya da büyükşehir belediyelerine yapması gerekmektedir. Yeni kurulan büyükşehirlerde köy ve beldelerde su, emlak gibi hizmetlerin koordinasyonu için hizmet birimleri oluşturulmuş olsa da yeterli kurumsal kapasiteye sahip değildirler. Türkiye’de en azından büyükşehirlerde kamu denetçisinin kurulması; vatandaş ve belediye arasında bir köprü kurulmasını, yerel hizmetlerin kötü sunulmasının ortaya çıkarılmasını, yaşanan mağduriyetlerin mahkemeye gitmeden çözülebilmesini, Kamu Denetçisinin iş yükünü azaltmasını ve büyükşehir belediyelerinin kararlarının daha şeffaf ve daha etkin denetlenmesini sağlayacaktır (Zengin, 2017: 52-53).

Hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetimi de yapan yerel yönetim ombudsmanı halkın yerel yönetimlerden beklediği faaliyetleri gerçekleştirmesine zemin hazırlayabilecektir. Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanın kurulması ile tüm sorunlar çözülmese de en azından kötü yönetime karşı halkı koruyarak yönetimin iyileştirilmesi konusunda tavsiye kararları verilebilecektir (Yıldırım, 2014: 214).

2.4. Belediyelerde Stratejik Plan Uygulamaları ve Denetim Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar

Belediyelerde hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik sunulması, vatandaş odaklı olması, şeffaf, hesap verebilen ve katılımcı bir yönetim anlayışına sahip olması stratejik yönetim ve planlama ile mümkün olmaktadır. Stratejik planlamanın verimli bir şekilde uygulanması ve yeni yönetim anlayışına uygun denetim sürecinin işlemesi için işlemesi için yeni yönetim anlayışına uyum sağlanması ve strateji bilincinin oluşturulması gerekir. Hızla değişen ve gelişen kamu yönetiminde kabul edilen yeni modeller ve anlayışları uygulamak, eski alışkanlıklardan kurtulmak kolay olmamakla birlikte uzun bir süreçtir.

Stratejik planlamaya yeterli önemin verilmemesi; belediyelerde stratejik plan yapma zorunluluğu olsa da üst yöneticiler tarafından yeteri kadar önem verilmemektedir. Planlar çoğu zaman mevzuattan kaynaklanan bir zorunluluk olduğu için hazırlanmakta ve uygulama aşamasında aksaklıklar yaşanmaktadır. Bu stratejik planların uygulanıp uygulanmadığı tam olarak denetlenmemekte planlar kâğıt üzerinde kalmaktadır. Yasal zorunluluk ile plan hazırlanması, siyasi kimliğin strateji ve politikalara yansımaları, stratejik yönetim anlayışının örgüt kültürüne tam olarak adapte edilememesi, planlarda sürekliliğin sağlanamaması, stratejik planlama hazırlama ile ilgili bilgi eksikliği, planlama çalışmaları için yeterli bütçe ayrılmaması ve hizmet önceliklerinin iyi belirlenememesi stratejik planlama sürecini olumsuz etkilemektedir.

Stratejik plan ve denetim ilişkisinin kurulamayışı; kurumların verimli hizmet sunmasını engellemektedir. Yeni bir denetim anlayışı olan performans denetiminde stratejik plan önemli bir rol oynamaktadır. Performans denetimi planlama ve denetim faaliyetlerin daha geniş alanlarda uygulanmasını sağlamakta; stratejilerin, politika ve taktik planlarının doğru olarak hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Stratejik plan ve denetim arasındaki ilişki doğru bir şekilde kurulmadıkça belirlenen amaç ve hedeflere istenilen düzeyde ulaşılamayacaktır. Bu kavramlar belediyelerde ve kamu kurumlarında daha yeni olduğu için benimsenmesi ve gereken ilişkinin kurulması zaman alacaktır.

Stratejik planlama sürecine katılım kanallarındaki eksiklikler; katılımı gönüllüğün az olması, değişime direnç, tam katılımın sağlanamaması, katılımcılık

kültürünün toplumsal ve siyasal düzeyde gelişmemiş olması stratejik planlama sürecinde katılımı güçleştirmektedir. Belediyelerin sunacağı hizmetlerin yürütülmesinde stratejik planlar hazırlanırken ve politikalar belirlenirken daha fazla grup ve kişilerin kararı önemli olduğu için katılım önem kazanmaktadır. Katılımcı planlama ve takım çalışması kültürü henüz tam olarak yerleşmediği için stratejik planlama sürecinde tam ve etkin bir katılım sağlanamamaktadır.

Performans kültürünün olmayışı ve performansın ölçümüne yönelik sorunlar; yeni bir kavram olan performans kültürünün tam olarak kurumlarda oturmamış olması performans planlamasını ve denetimini olumsuz etkilemektedir. Örgüt çalışanlarının ekip halinde ve esnek uzmanlıkla hareket ederek daha yüksek performans konusunda motive edici nitelikteki değer ve davranışlar içinde olmalarını sağlamak kurumun yararına olacaktır. Belediyelerde performans ölçüm ve denetim sistemi; belediyenin mevcut performans düzeyi, örgüt yapısı ve önceden belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda, belediyenin başarısını ölçmeye uygun olarak belirlenecek performans kriterlerini de kapsayacak şekilde oluşturulur. Belediyede sunulan hizmetlerin etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yapılıp yapılmadığı ya da ne ölçüde bu ilkelere göre yapıldığının belirlenebilmesi için önceden belirlenen kriterler baz alınarak belediyenin amaç, program ya da faaliyetlerinin ölçülmesi gerekmektedir. Bu noktada performans ölçümü zorlaşmaktadır. Çünkü belediyelerin mevcut gelişmişlik derecesi, potansiyel imkânlar, ölçek, nüfus, mali yapı gibi alanlarda farklı düzeylerde olmaları; performans kriterlerinin bütün belediyelere uygun olarak belirlenmesini engellemektedir. Aynı zamanda belediyelerde performans yönetiminin kurulması ve işletilmesi önemli bir maliyet ve çaba gerektirmekte ve belediyelerde ek harcama yapmaktan kaçındıkları için performans ölçümü zorlaşmaktadır.

Mevzuat karmaşası ve denetim sürecinin uzunluğu; hazırlanan stratejik planların uygulamaya dönük olmasından ziyade temennilerden oluşması, mevzuatın karmaşıklığı, çelişen hükümler içermesi, parçalı yapısı stratejik planlamanın uygulanmasını güçleştirmektedir. Kalkınma planları, yıllık programlar, ulusal ve orta vadeli programlar gibi çok sayıda plan türünün olması ve stratejik planlamanın da bu plan karmaşasının bir parçası olması mevcut plan

karmaşasına bir yenisini eklemektedir. Stratejik planlamaya kamu idareleri için zorunlu hale getiren yasal mevzuat; farklı büyüklük, farklı yapı ve bütçeye sahip idarelerin hepsini için geçerlidir. Ancak tüm idareler için aynı rehberin önerilmesi; idarelerin daha uygulanabilir ve nitelikli planlar hazırlamalarını engellemektedir. Belediyeler, il özel idareleri ve diğer kamu idareleri için farklı kılavuz kullanımı daha açık ve nitelikli olacaktır. Stratejik planlamaya geçiş ile birlikte denetim sürecinde de gelişmeler yaşanmakta ancak bu gelişmelerin hayata geçirilmesi kolay olmamaktadır. Eski denetim uygulamalarından ziyade yeni kurulan denetim sistemleri daha uzun ve maliyetli bir süreçtir. Uzmanlık gerektiren denetim uygulamalarının aşamalarının uzun olması, daha fazla çaba ve maliyet gerektirmesi denetimin etkin bir şekilde uygulanmasını güçleştirmektedir.



3. BELEDİYELEERDE STRATEJİK PLANLAMANN BİR UNSURU OLARAK PERFORMANS DENETİMİ

3.1. Belediyelerde Bir İç Denetim Uygulaması Olarak Performans Denetimi

Kamu kuruluşları belirledikleri hedeflere ulaşmak için ellerindeki kaynakları etkin olarak yürütmek zorundadır. Dünyada yaşanan küreselleşme süreci ve yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkması ile yeni teknikler ortaya çıkmış ve bu tekniklerden etkin hizmet sunumunu sağlamak için yararlanılmaya başlanmıştır. Ülkemizde kamu kuruluşlarında kullanılan kaynakların ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik sağlanması için 2003'te 5018 sayılı KMYKK çıkarılmış ve bununla birlikte performans denetiminin yapılması öngörülmüştür.

Kamu yönetimlerinde yaşanan değişimin piyasa temelli olması ve sonuç odaklı denetim mekanizmasına yer vermeleri, yönetim sürecinde performans denetimini ön plana çıkarmıştır. Performans denetimi ile kamu yönetimlerinin amaçladıkları; yerel birimlerin işlemleri sonucundaki durumun tespit edilerek yeni koşulların belirlenmesi ve birimlerin amaçlarına en etkili ve verimli şekilde ulaşabilmeleridir (Özer, 2004: 146-147). Kurumun etkin ve verimli olup olmadığı performans denetimi ile değerlendirilip, çalışanları performans hedeflerine ulaşmak için motive etmek amacı ile ödül veya ceza yönteminin kullanılması, kurumsal hedeflere en iyi şekilde ulaşmak amacı ile kurumda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Ekici, 2002: 137).

3.1.1. Performans Denetiminin Tanımı

Performans, yapılan bir işin başarı derecesini göstermektedir. Performans denetimi; kıt kaynakların verimli, ekonomik ve etkin şekilde kullanılmasını sağlamak amacı ile geleneksel uygunluk ve yasallık denetimi sınırlarını aşan, denetim uygulamalarındaki gelişmeler ve yeni ihtiyaçlar sonucu ortaya çıkmış yeni bir denetim türüdür (Kubalı, 1998: 29). Sayıştay Kanunu'na göre performans denetimi; *hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade etmektedir (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, md.2).*

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) denetim standartlarına göre performans denetimi şunları kapsar (INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri, 2000: 120-121):

- Yönetim politikalarına, sağlıklı idari prensipler ve uygulamalara göre idari faaliyetlerin tutumluluğunun denetlenmesi,
- İnsan gücünün, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin; performans ölçülerinin, bilişim sistemlerinin ve gözetim düzenlemelerinin ve denetlenen kurumlar tarafından belirtilen eksikleri gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dâhil olmak üzere denetlenmesi,
- Denetlenen kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki performans etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanarak denetlenmesi.

Performans denetimi; hem özel sektör de hem de kamu sektöründe örgütlerin amaç ve hedeflerine ulaşmadaki başarısını değerlendirmeye yönelik bir denetim türü olarak ortaya çıkmıştır. Waring ve Morgan'a göre performans denetimi; bir kurumun program ve faaliyetlerini objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirerek; verimliliğinin, etkinliğinin ve ekonomikliğinin belirlenmesidir (Daujotaite ve Macerinskiene, 2008: 178).

Performans denetimi (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2008):

- Maliyet-etkin yöntemlerle kurumsal amaçlara ulaşılması,
- Daha iyi kalitede hizmet sunulması,
- Organizasyon ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesi,
- Kaynakların kullanılırken tutumlu olunması gibi amaçlar için yapılması gereken iyileştirmeler konusunda yol göstermektedir.

İç denetçi performans denetimi aracılığı ile kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine, kamu idarelerinin amaçlarına ulaşmasında, planlama ve kontrol faaliyetlerinin geliştirilmesine ve kaynak kullanımında verimlilik, etkililik ve ekonomikliğin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2008).

3.1.2. Performans Denetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri

Dünyada yaşanan ekonomik kriz sonucunda tüm ülkelerde kaynaklar gittikçe azalmaya başlamış ve bu durum zaten az olan ve gittikçe azalan bu kaynakların daha ekonomik, etkili ve verimli kullanma konusunda arayışa girilmesine sebep olmuştur. Bilgi teknolojisinde yaşanan hızlı gelişmeler, halkın bilinçlenmesi ve beklentilerinin artması, kamu harcamalarının gittikçe büyümesi ve kontrol edilemez hale gelmesi, kamunun hesap verme sorumluluğundaki gelişmeler mevcut denetim anlayışındaki yetersizlikleri ortaya çıkarmış ve yeni denetim anlayışı ihtiyacını doğurmuştur.

Kamu kesiminde denetimin kapsamının gelişmesi; geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçe sistemlerine geçiş ile birlikte olmuştur. Önceden denetimin kapsamında; yasallık ve maddi doğruluklar yer alırken bunların yanı sıra denetimin alanına kamu kesiminin etkinliği ve verimliliği de girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri ile daha etkin kamusal kaynak kullanımı amaçlanmış ve bu değişimlerin sonucunda performans denetimi ortaya çıkmıştır. Performans denetimi; kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasını, kurumların amaçlarını etkin bir biçimde yerine getirmesini güvence altına almaya çalışarak, halkın ödediği vergilerin karşılığını almasını sağlamak adına önemli bir görev üstlenmiş ve demokratik sistemin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamıştır (Akyel ve Köse, 2010: 16-17).

1940'lı yıllarda özel sektörün sanayi standartlarına göre verimliliklerini ölçmek amacı ile işlem denetiminin önem kazanması ve denetim fonksiyonlarının gelişmesi ile performans denetimi ortaya çıkmıştır. Kamu sektöründe performans denetimi ise ilk kez 1949 yılında Amerikan Federal Hükümet Yürütme Organının Yeniden Düzenlenmesi Yasası uyarınca kurulan Hoover Komisyonu'nda gündeme getirilmiştir. Burada denetimin odak noktası değişmiş; kullanılan kaynaklardan, yürütmenin faaliyetleri, maliyetleri, işlevleri ve başarılarına doğru yön değiştirmiş ve belirli bir faaliyetten beklenen sonuçların tanımlanması üzerinde durulmaya başlanmıştır (Kubalı, 1998: 12-13).

Denetiminin kapsamının değişmesi ve performans denetimine doğru gelişmesi 1960'ların sonunda ABD Sayıştay'ı ile başlamış ve 1970'lerde Avrupa ülkelerinde ilgi görmüştür. 1970'lerin başında, ABD, İngiltere, Hollanda, İsveç,

Avustralya ve Kanada gibi ülkelerin yüksek denetim organları performans denetimini başlatmış ve bunun üzerine 1977’de Uluslararası Sayıştaylar Birliği INTOSAI, Lima Konferansında performans denetiminin önemini resmen kabul etmiştir. Buna göre bu denetim; “..kamu idaresinin performansına, etkinliğine, etkililiğine ve ekonomikliğine yönelik başka bir denetim türü daha vardır. Bu denetim yalnızca bazı özel konuları değil, organizasyon ve idari sistemleri kapsayan geniş idari faaliyetleri de içerir” şeklinde belirtilmiştir. Konferansın ardından birçok ülke denetim yasalarında, performans denetimini kapsayacak şekilde değişiklik yapmışlardır. ASOSAI (Asya Sayıştaylar Birliği), ARABOSAI (Arap Sayıştaylar Birliği) ve AFROSAI (Afrika Sayıştaylar Birliği) gibi bölgesel organizasyonlarda üyelerine yeni denetim türüne uyum sağlamaları konusunda önerilerde bulunmuşlardır (Khan, 1997: 65-66).

1980’lerde yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ile kamu kurumlarının performanslarını daha kapsamlı bir şekilde ölçülmesi gerekliliği doğmuş ve bu durum performans denetiminin gelişmesini sağlamıştır. Bu yeni anlayış kamu sektöründe modernleşmeyi gerekli kılmış ve denetim ile ilgili beklentileri değiştirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; müşteri odaklılığı, hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalitenin önemini, katılımcılığı, çıktılara önem verilmesi gibi kavramaları vurguladığı için performans odaklı kamu yönetimi gerekliliği artmıştır. Düzenlilik denetimi daha önceleri yeterli iken değişen şartlar nedeni ile kamu hizmet sunumunda denetim tekniğinde değişikliğe gidilmiştir. Bu yeni denetim tarzı “performans denetimi” kavramının yanı sıra “paranın karşılığı denetim”, “kapsamlı denetim”, “verimlilik denetimi” gibi değişik şekillerde adlandırılmıştır (Coşkun, 1998: 88).

Denetim tarihi içerisinde henüz yeni olarak tanımlayabileceğimiz performans denetimi; sadece girdilere odaklanmak yerine hesap verilebilirliği sağlamak amacı ile çıktı ve sonuçlara odaklanan daha kapsamlı bir boyut olmakta ve kamu yönetimdeki değişimlere paralel bir şekilde gelişmektedir (Daujotaite ve Macerinskiene, 2008: 177).

Tüm dünyada denetim alanında yaşanan bu gelişmelerden Türkiye’de etkilenmiş ve bu durum kamu yönetiminin denetiminde yenilik yapılmasını gündeme getirmiştir. 1996 yılında Sayıştay Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve

performans denetimi Sayıştay'ın görevleri arasına girmiştir. 4149 sayılı Kanunla eklenen “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” maddesi ile Sayıştay'a önemli derece çağdaş yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir. Bu yasaya göre Sayıştay, *denetledikleri kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne kadar etkin, verimli ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili kılınmıştır* (SAYDER, 2019). Türkiye’de yeniden yapılanma çalışmalarında performans denetimi içinde adım atılmış ve “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı’nda” performans odaklı yönetim anlayışına yer verilmiştir. Kamu yönetimi reformu açısından çok önemli olan 5018 sayılı KMYKK ile yasal alt yapı oluşturulmaya çalışılmış ve bunun yanı sıra 5393 sayılı BK, 5302 sayılı İÖİK ve 5216 sayılı BBK’da performans odaklı yönetim anlayışı ile çeşitli maddelere yer verilerek geliştirilmiştir. Performans ölçümü uygulaması olarak; 2002’de İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen “Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER)” örnek gösterilebilir (Ağcakaya, 2009: 34).

Performans denetimi kısaca; kamu harcamalarındaki artış ve kamusal faaliyetlerin artması ile karmaşıklaşan kamu yönetimi yapısı, azalan kaynakların adaletli bir şekilde dağıtılması gerekliliği, halkın bilinçlenmesi ve beklentilerinin değişmesi, her alanda yaşanan demokratik gelişmeler, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile gelen hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık anlayışı, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmelerden kaynaklı olarak yetersiz kalan denetim anlayışının değişmesi gerekliliğinden doğmuştur.

3.1.3. Performans Denetiminin Amaçları ve Özellikleri

Performans denetimi ile kamu kurumlarının kaynaklarını etkin, verimli ve tasarruflu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları konusunda objektif bir değerlendirme yapılarak parlamento ve vatandaşlara bilgi sağlanması amaçlanmıştır. Denetlenen kuruluşlara etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğe ulaşmak için yardımcı olan performans denetimi; kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun ve iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmeye çalışır.

Performans denetimi kaynak kullanımında verimliliği, etkinliği ve ekonomikliği sağlayarak, kurumsal amaç ve hedefleri gerçekleştirmesinde katkıda bulunmaktadır. Hesap verme sorumluluğunu geliştiren performans denetimi; mali ve idari yenilikleri teşvik ederek yönetimin kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır

(Candan, 2007: 65). İyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan performans denetimi; maliyetlerin azalması ve hizmetlerin yüksek kalitede sunulmasını hedeflemektedir (Akyel ve Köse, 2010: 20).

12. INTOSAI Kongresi 1986 yılında Sidney’de düzenlenmiş olup performans denetiminin başlıca amaçları şu şekilde sıralanmıştır (Kubalı, 1998: 31):

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi,
- Yasama organına ve kamuoyuna yönetimin faaliyetlerinin sonuçları hakkında güvenilir bir bilgi sunulması,
- Kendi performansını değerlendirmesi konusunda yönetimin teşvik edilmesi,
- Sorumluluk zincirinin geliştirilmesi şeklinde belirtilmiştir.

Bir faaliyetin uygulanmasının sonunda başarı oranının ölçülmesi, başarı veya başarısızlığının sebeplerinin belirlenerek geleceğe yönelik önerilerde bulunmayı amaçlayan (Khan, 1997: 70) performans denetimi hesap verilebilirlik ve yönetim açısından önem arz etmektedir.

Uygulaması zor, detaylı ve maliyetli olan performans denetimi; geleneksel denetime göre ayrı bir uzmanlık ve tecrübe gerektirmektedir. Hem dış hem iç denetçiler tarafından yapılabilecek olan performans denetimi güven ve saygı esasına dayanmaktadır (Candan, 2007: 69).

Performans denetiminin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Demirbaş, 2001: 64-66);

- Hem merkezi idarede hem de yerel yönetimlerde uygulanabildiği için kapsamlı bir denetim türüdür.
- Performans denetimi ile faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uyulup uyulmadığı incelenir.
- Performans denetimi kısmen ya da tamamen bir hizmeti, faaliyeti, programı veya kurumu konu alabilir.
- Disiplinler arası bir alan olan performans denetimi, farklı alanlardan yardım alabilir.

- Tutumlu, verimli ve etkin kaynak kullanımını sağlayacak sistemler kurulmasına odaklanır, geleceği dönük ve yapıcıdır.
- Performans denetim ile siyasi amaçların uygunluğu sorgulanmaz ve bu denetim yargısal bir karar ile sonuçlanmaz. Daha çok politika sonuçlarının değerlendirilmesi, uygulanması ve politik kararlara yol açan bilgilerin yeterliliğinin incelenmesi yapılır.
- Performans denetiminde mali ve mali olmayan veriler kullanılabilir.
- Performans denetimi yoğun çalışmayı gerektiren, zaman alan, maliyetli ve karmaşık denetim türü olmasına rağmen kendisinden sağlanan yararlar maliyetine oranla çok daha fazladır.

Tablo 3.1: Düzenlilik Denetimi ve Performans Denetiminin Karşılaştırılması

Düzenlilik Denetimi	Performans Denetimi
Mali durum ve mevzuata uygunluk hakkındaki kanaatini açıklamak için sadece mali veriler kullanılır.	Kurumun başarısı ve gerçek performansı üzerine değerlendirme yapmak ve rapor yazmak için hem mali hem de mali olmayan verileri kullanır.
Harcamaları sadece meşruluğu, uygunluğu ve düzenliliği yönlerinden inceleme yaptığından kapsamı dardır.	Verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun derecesini belirlemek için yönetimin tüm işlerini inceleme konusu yapabildiğinden geniş bir faaliyet alanına sahiptir.
İşlemler üzerinde dikkatini yoğunlaştırarak hata, yolsuzluk ve uygunsuzlukları belirtir.	Hata ve yolsuzluklar konusuna önem vererek projenin genel işleyişi hakkında rapor verir.
Kurum ve teşebbüslerin hedef ve amaçlarına ulaşma derecesi üzerine yorumlarda bulunmaz.	Hedef ve amaçların yerine getirilme derecesini değerlendirir.
İşlemler bittikten sonra onlar üzerinde yapılan denetimdir.	Geleceğe yöneliktir. Geçmiş ve bugünü gelecekteki projeler açısından inceler.

Tablo 3.1: (devamı)

Alışılmış mesleki kuralları ve mali denetim tekniklerini kullanır.	Daha çok disiplinler arası uzmanlık bilgisi gerektirir.
Sadece düşüncelerini açıkladığından statik olma eğilimindedir.	Sistemler, işlemler ve usullerin geliştirilmesi için genel yorumlarda bulunduğundan dinamiklidir.
Yönetimi sınırlayan etkenleri göz önüne almaz.	Rapora, idarenin yorum ve görüşlerini, başarı alanlarını veya başarısızlıklarını dahil ederek mümkün olduğunca tarafsız olmaya çalışır
Bütçe süreci ile yakından ilgili olduğu için yıllık takvime bağlıdır.	Yıllık takvime bağlı değildir.

Kaynak: Hüseyin Özer (1997); *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, ss.72-73.

3.1.4. Performans Denetiminin Unsurları

Performans denetiminin unsurlarını; verimlilik, etkililik (etkinlik) ve ekonomiklik (tutumluluk) kavramları oluşturmaktadır. Türkçe’de “VET” olarak kısaltılan bu unsurlar literatürde “3E” olarak tanımlanır ve İngilizce karşılığı; “efficiency, effectiveness ve economy” dir. Bu kavramlar kendilerine has özelliklere sahip olsa da birbirleriyle yakından ilişki içerisindedirler. Kimi zaman birbirleri yerine kullanılırken kimi zaman da birbirleri ile karıştırılmaktadır.

3.1.4.1. Verimlilik

Verimlilik kavramı; yapılacak işlemlerde minimum girdi kullanılarak maksimum seviyede ve kalitede çıktı üretilmesi anlamına gelmektedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: 22). Mal ve hizmet üretmek için kullanılan kaynaklarla (girdiler) çıktılar arasındaki ilişkileri ifade eden verimlilik "üretkenlik" kavramıyla bağlantılıdır (INSTOSAI, 2000: 123). Üretkenlik; üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile kullanılan kaynakların miktarı arasındaki aritmetik oran iken verimlilik; üretkenliği de içeren geniş bir kavram olup

Üretkenliğin herhangi bir performans standardı ile ilişkisinin kurulmasıdır (Kubalı, 1998: 35). Girdi ve çıktıların birbirlerine oranlanması üzerinden ölçülen verimlilikte; verilen hizmet sayısı ile yapılan işlem sayısı bölünür. Bu işlemler; kullanılan kişi sayısı, zaman, malzeme, maliyet ve kalite gibi unsurlara bölünerek üretilen çıktıların birim maliyeti hesaplanır. Verimlilik lm ise; birim maliyetlerinin bulunması durumunda standartlar, iyi uygulama örnekleri, kurum içi ve kurum dışı benzer sonuçlar ile kıyaslanmasıyla yapılır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: 23).

Tablo 3.2: Verimlilik Unsuru İçin nerilen Temel Sorular

*Kaynaklar maliyet-etkin kullanılmış mı?
*Uygun kalite seviyesi de gözetilerek, çıktılar daha az kaynak kullanılarak elde edilebilir miydi?
*Birim maliyetler ve birim zaman azaltılabilir mi?
*nemli bir amaca hizmet etmeyen veya hedeflenen çıktıya/sonuca ulaştırmayacak kaynak kullanımı var mı?
*Programın amacına etkin maliyet ile ulaşılmış mıdır?
*Kullanılan kaynaklar, hedeflenen çıktıya ulaşılmasına imkân verebilecek midir?
*alışan verimliliğini artırmaya yönelik gelişim alanları bulunmakta mıdır?
*Verimliliği etkileyebilecek dış faktörler (girdiye ilişkin piyasa fiyatları gibi) etkin şekilde takip edilmekte midir?

Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, s.23.

Girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin parasal olarak ölçülebildiği durumlarda verimlilik tam olarak ölçülebileceği için kamu sektöründeki bazı mal ve hizmetlerin parasal değerle ifade edilememesinden ötürü verimlilikleri konusunda kesin bir yargıya ulaşmak mümkün olmayabilir (Falay, 1997: 20). Kamu sektöründe parasal kazançtan ziyade vatandaşlara ucuz ve kaliteli hizmet sunmak daha önceliklidir. Kr ya da kazanç kavramının öncelikli olmaması kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesini zorlaştırmaktadır (Kılavuz, 2000: 148). Verimlilik denilince çıktılar ile bu söz konusu çıktıların üretiminde kullanılan

girdiler arasındaki oran anlaşılacağından; verimlilik girdi maliyetlerinin ve çıktı maliyetlerinin para cinsinden ölçülebildiği durumlarda söz konusudur diyebiliriz (Özer, 1997: 79).

Verimlilik denetiminde; *belirli bir girdi ile daha yüksek bir çıktı elde etmek mümkün mü?* sorusuna yanıt aranmaktadır. Belirli kriterler kapsamında kurumun verimli olup olmadığı verimlilik denetimleri ile incelenir. Nicel özellik taşıyan girdi ve çıktıların yanı sıra girdiyle birlikte performansı etkileyen ve çıktıyla birlikte meydana gelen dışsallıklar da dikkate alınarak denetim yapılır. Verimlilik ölçümlerinin verimlilik denetimlerine uygun yapılabilmesi için, belirli standartların oluşturulmuş olması gerekmektedir. Eğer bu standartlar belirlenmemiş ise kurum çalışanları ile denetçi tarafından ortak görüş birliğine varılarak standartlar belirlenebilir. (Köse, 2007: 79). Bu standartlar geçerli olmadığı durumda verimlilik seviyesini ölçecek yeni teknikler kullanılabilir. Bunlardan en yaygın olanları; benzer faaliyetleri yapan benzer kurumlar ile karşılaştırma yapılması, kurum içi karşılaştırma yapılması, benzer hizmetleri üreten özel sektör ile karşılaştırma yapılması, geçmiş yıllardaki performansa göre karşılaştırma yapılması, idarenin kendisinin koyduğu hedefler ile karşılaştırma yapılması şeklindedir (Özer, 1997: 85-86).

Verimlilik kavramını; eldeki kaynaklar ile mümkün olan maksimum ürünün elde edilmesi; belirli bir kaynak ile istenilen amaca en iyi şekilde ulaşılması; minimum kaynak (girdi) ile maksimum mal ve hizmet (çıkıtı) üretilmesi arasında ilişki kurulması; yani kısaca “iyi harcama” olarak tanımlayabiliriz. (Özer, 1997: 80).

3.1.4.2. Etkinlik

Etkinlik örgütlerin belirlenen stratejik hedeflerine ve amaçlarına ulaşmak için yerine getirdikleri faaliyetler sonucunda; bu hedef ve amaçlara ulaşma seviyesini belirleyen bir performans boyutudur. Verimlilik kavramının içeriğinden daha geniş olan bu kavram; belirlenen hedeflere en iyi derecede yaklaşılmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: 36). Etkinlik; kaynakların verimsiz kullanımı gibi sorunları gidermek, belirlenen amaca (çıkıtıya) en az maliyet ile ulaşmak için bir süreçtir. Hizmetin türü, ilgili yasalar, kullanılan metotlar, yer ve zaman, girdi-çıkıtı

ilişkinin niteliği, maliyet gibi birçok faktöre bağlı olan etkinliği matematiksel olarak hesaplamak her zaman mümkün olmayabilir (Öztürk, 2004: 162).

Çıktının değerine göre etkinliğe karar verilir. Düşük bir çıktıyı yansıtan mal ya da hizmet, yüksek çıktıyı yansıtanına göre daha etkin sayılabilmektedir. Elde edilen faydanın veya çıktının parasal değer ile ölçülemediği durumlarda etkinlik kıstası kullanılmaktadır (Falay, 1997: 20). Çıktı yerine sonuçların değerlendirildiği etkinlik ölçümünde; program, proje veya faaliyetlerin sonucu verimlilik ölçümlerinde kullanılan çıktı kavramından farklı bir nitelik taşımaktadır (Güçlü, 1995: 32). Mevcut kaynakların (girdilerin) kullanılması ile elde edilen mal ve hizmet çıktıyı; çıktılar ile elde edilen nicel ve nitel değerler ise sonuçları ifade etmektedir.

Etkinlik kavramını; program, proje veya faaliyetlerin istedikleri sonuçlara ne ölçüde ulaşabildiklerinin kontrol edilmesi olarak tanımlamak mümkündür. Bu denetimin amacı; söz konusu faaliyetlerin eldeki kaynak ve girdileri ile belirledikleri hedeflerini ne ölçüde sağladıklarını anlamak, bu hedeflerin en az maliyetle gerçekleştirilmesi için engel olan eksiklikleri belirleyerek, iyileştirme alanlarını tanımlamaktır (İç Koordinasyon Kurulu, 2015: 103). “*Doğru şeylerin yapılması*” olarak tanımlayabileceğimiz etkinlik kavramı; kuruluşun belirlediği amaçlarına ne ölçüde ulaştığı ve bu konuda elde ettiği başarının derecesi; kısaca “*akıllı harcama*” olarak tanımlanmaktadır (Özer, 1997: 88).

Tek ve bölünmez bir kavram olmayan; kişisel bakış açılarına, zamana ve yere göre değişen yani sübjektif unsurları içeren etkinlik denetimi; kurumla ilişkili her kesim açısından farklı kıstaslara bağlı olabilir.

Etkinliğin ölçümünde göz önünde bulundurulması gereken durumlar aşağıdaki gibidir (Atakan, Coşkun ve Sonuvar, 1997: 13):

- Hedeflerin denetlenen kurum tarafından tanımlanıp tanımladığı; tanımlandı ise ölçülebilir ve kesin olması,
- Belirlenen hedeflerin gerçekçi olup olmadığı,
- Belirlenen bu hedeflerin gerçekçi tahminlere, geçmiş deneyimlere, bilimsel temellere uyup uymadığı,

- Belirlenen hedeflere ne derece ulaşıldığı ve eğer varsa bunlara ulaşmayı engelleyen faktörlerin ve sapma seviyesinin ne olduğu,
- Hedeflere ulaşmak için seyredilen yolun gerçekçi olup olmadığı,
- Elde edilen başarının, yönetimin politika ve faaliyetleri ile ilişkili olup olmadığı,
- Yönetimin politikalarının etkin bir şekilde işleyip işlemediğini görmesini sağlayacak bir mekanizmasının olup olmadığı incelenmelidir.

Belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ve sonucundaki başarının izlenen politikalar sonucunda gerçekleşip gerçekleşmediği etkinlik denetimi ile sorgulanır. Etkinlik denetimi; hedeflerin gerçekleştirilmesinde maliyetin saptanmasını, belirlenen hedeflere neden ulaşamadığının analizi, bu hedeflere ulaşmak için yardımcı olan ya da engelleyen faktörlerin belirlenmesini, hedeflere ulaşılması hakkında rapor verilmesini, kurum tarafından izlenen etkinlik kontrol sistemi hakkında bilgi verilmesini içermektedir (Atakan, Coşkun, Sonuvar, 1997: 15). Verimlilik ve etkenliğin farklı bileşimleri şu şekilde verilebilir (Özer, 1997: 91) :

- Yüksek etkinlik-Düşük verimlilik; Etkin, fakat bazı kaynaklar boşa gitmekte.
- Yüksek etkinlik-Yüksek verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılmakta, hem de kaynaklar iyi kullanılmakta.
- Düşük etkinlik-Yüksek verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşamamakta, fakat kaynaklar iyi kullanılmakta.
- Düşük etkinlik-Düşük verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşamadığı gibi kaynaklarda iyi kullanılmamaktadır.

3.1.4.3. Tutumluluk

İktisadilik, tasarruf, ekonomiklik gibi kullanımları da olan tutumluluk kavramı; hedeflenen sonuca ya da çıktıya ulaşabilmek için uygun miktarda ve kalitedeki girdilerin, en uygun maliyet ile uygun yer ve zamanda kullanılmasını ifade etmektedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: 21). Gerekli olandan fazlasını harcamama anlamına gelen tutumlulukta; alternatifler arasından seçim yapabilme imkânının olması için alternatiflerin olması gerekmektedir. Kaynak

ihtiyacının *uygun miktarda* kullanılması için nicel düzeyinin belirlenmesi gerekmekte ve yönetim, ihtiyaçlarını yeteri kadar belirlerken, minimum maliyetle elde edilebilecek alternatifler üzerinde durmalıdır. Kaynağın ihtiyaç duyulduğu zamanda kullanılması *uygun zamanı*; ihtiyaç duyulduğu yerde kullanılması *uygun yeri* ifade etmektedir. *Uygun maliyet* ise; kaliteden ödün vermeden kaynağın en düşük maliyetle kullanılmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: 33).

İstenilen sonuca en az maliyetle ulaşmak, hedeflenen mal ve hizmet kalitesine ulaşabilmek için kaynak kullanımını sınırlandırmak, kısaca “*az harcama*” diyebileceğimiz tutumluluk kavramında; dışsallığa dikkat edilmesi gerekmektedir (Özer, 1997: 75).

Tablo 3.3: Tutumluluk Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular

*Kamu kaynakları tutumlu kullanılmış mıdır?
*Hedeflenen çıktıya ya da sonuca ulaşılmasına imkân vermeyecek kaynak kullanımları bulunmakta mıdır?
*Doğru kaynaklar/girdiler kullanılmakla birlikte bunların daha düşük maliyetlerle temin edilmesi mümkün müdür?
*Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için, benzer kalitede ancak daha uygun maliyetli seçenekler mevcut mudur?
*Satın almalarda en düşük maliyetin yanında uygun kalite kriterleri gözetilmiş midir?
*Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için kalite kontrolleri yapılmış mıdır?
*Kullanılan girdiler ihtiyaç duyulan zamanda edinilmiş midir?

Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, s.22.

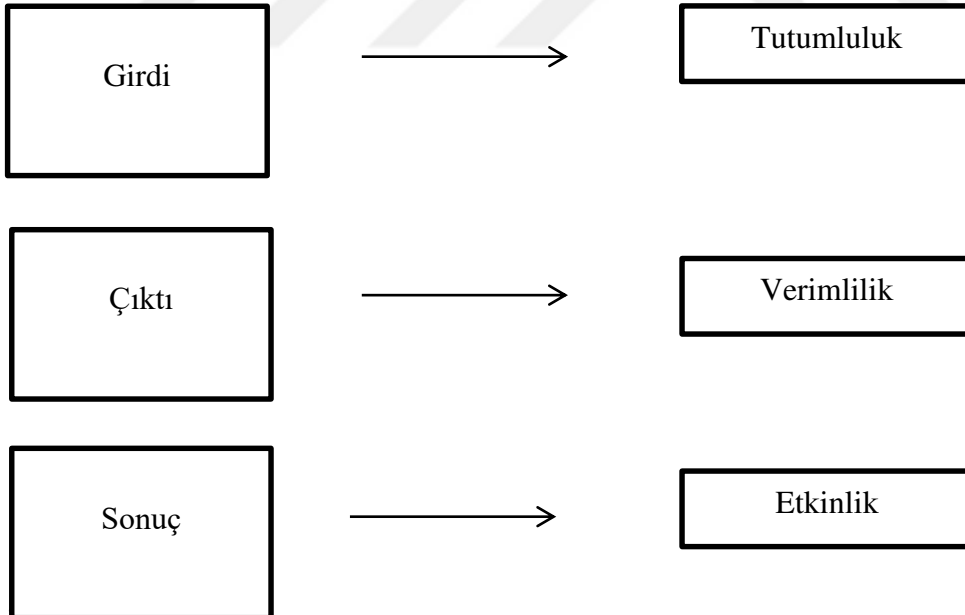
Tutumluluk denetiminde; denetçiler istenilen kalitede çıktıyı, daha düşük girdi kullanarak elde edip edemeyeceklerini araştırmaktadır. Alternatifler üzerinde duran denetçiler; alternatif durumların daha tutumlu olup olmadıklarını incelemektedir (Geist ve Mizrahi 1991: 25). Bu durumda eğer alternatif bir maliyet yok ise tutumluluk denetiminin de yapılması mümkün değildir.

Şekil 3.1: Tutumluluk ve Tutumlu Olmayan Uygulamalar

Tutumluluk	Tutumlu Olmayan Uygulamalar
*Uygun nitelik ve nicelikteki kaynakların minimum maliyet ile uygun zamanda elde edilmesi. *Alternatiflerin analiz edilmesi. *Etkenlik hususunun göz önüne alınması.	*Gerekilenden fazla yöntemin kullanılması. *Gereksiz çaba harcanması. *Amaca hizmet etmeyen işlerin yapılması. *Eski donanımların kullanılması, *Kalite kontrol denetiminin yapılmaması.

Kaynak: Hüseyin Özer (1997); *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, s.77

Şekil 3.2: Performans Ölçümü Aşamaları



3.1.5. Performans Ölçümü

Bir faaliyetin, projenin veya programın girdi, çıktı ve sonuçlarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi performans ölçümüdür. Performans ölçümü; hizmetlerin, işlemlerin veya ürünlerin gerçekleştirilmesinde, görevlerin

nasıl yapıldığının bir program çerçevesinde objektif bir şekilde ölçülmesi yöntemi olarak tanımlanmaktadır (Performans Ölçüm Rehberi, 2000: 3).

Bir kuruluşun kullandıkları kaynakları, ürettikleri ürünleri ve hizmetleri, çıkardıkları sonuçları izlemesi için sistematik ve düzenli bir şekilde bilgi toplaması ve bunları analiz ederek raporlaması süreci, performans ölçümü olarak tanımlanabilir (Sayıştay Başkanlığı, 2003: 9). Performans ölçümü uygulayıcılar açısından; gerçekleştirilen faaliyetlerin sayısal olarak ifade edilmesi anlamına gelmektedir.

Performans ölçümü; herhangi bir kuruluşun faaliyetlerinin hedefledikleri sonuçlara ulaşp ulaşmadığı, sundukları hizmetin verimli, etkin ve tutumlu bir ölçüde gerçekleşip gerçekleşmediği konularının değerlendirilmesin işlev görmektedir. Performans ölçümü;

- Hedefimiz nedir?
- İstedğimiz ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?
- Başarılı olup olmadığımızı nasıl anlarız?
- Elde ettiğimiz başarılar verimli, etkin ve tutumlu mu?
- Ürettiğimiz ve sunduğumuz hizmetler paydaşlarımızı ve müşterilerimizi ne kadar memnun ediyor? gibi soruların cevaplarını değerlendirerek performansın geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2003: 9-10).

Performans denetimi, bağımsız bir faaliyet olup kurumların yaptığı performans ölçümlerini ve sonuçlarını konu alırken; performans ölçümü bizzat kurumların kendileri tarafından yapılmaktadır. Sayıştay performans denetimi; kurumların bizzat yaptıkları bu performans ölçümlerini ve ölçüm bilgilerinin güvenilirliğini denetleyerek topluma objektif bilgi sağlar ve performans ölçümlerinin geliştirilmesine yardımcı olur (Demirbaş, 2001: 76-77).

Performans ölçümünün amacı; kurumun stratejilerinin uygulanmasını kolaylaştırarak, kurum çalışanlarını hedeflere ulaşmak konusunda özendirmek ve bu hedeflere ulaşma seviyesini değerlendirerek kurumun performansının geliştirilmesine yardımcı olmaktır (Özer, 1997: 98). Performans ölçümü hem özel sektörde hem de kamu sektöründe hizmet kalitesini artırmaktadır. Belediyelerin,

halka yakın olması, halkın bilinçlenmesi, üretilen mal ve hizmetlerin takip edilmeye başlanması performans yönetimi ve ölçümünün belediyelerde uygulanmasının önemini artırmaya başlamıştır.

Performans ölçümünün yararları şu şekildedir (Sayıştay Başkanlığı, 2003: 10-11):

- Kurumları daha iyi yönetebilmek için yöneticilere elverişli bilgiler sağlar,
- Belirlenen sonuçlara ulaşmak için yönetim uygulamalarının etkili bir şekilde yürütülmesini sağlar,
- Programlarda, planlarda ve süreçlerde meydana gelen problemlere çözüm üretmeye yardımcı olur,
- Kurum çalışanlarının hesap verme sorumluluğunun geliştirerek üstlerine düşeni yapmalarını sağlar,
- Faaliyetlere ihtiyaç duyulan kaynakların aktarılmasını sağlar, bütçe hazırlama sürecine açıklık getirir,
- Kamuoyunu bilgilendirerek kurumların hizmet kalitesini artırmasını yardımcı olur,
- Vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunun zemini hazırlamak adına programların daha açık ve anlaşılır olmasını sağlar,
- Politika belirleyicilere ve karar verenlere; politikaların, planların ve programların değerlendirilmesinde yardımcı olur.

Performans ölçüm kavramlarını inceleyecek olursak; ***girdiler*** hizmetleri üretmek için kullanılan kaynakları; ***çıktılar*** üretilen mal ve hizmet miktarını; ***sonuçlar*** çıktıların etkilerini; ***performans hedefi*** somut, ölçülebilir, objektif bir değeri; ***performans göstergeleri*** istenen sonucun başarı seviyesini ölçmeye yardımcı olan ve bize bilgi veren ölçüleri ifade etmektedir (Demirbaş, 2001: 78).

3.1.6. Belediyelerde Performans Denetimi

Yerel hizmetlerin merkez tarafından plânlanması, yerelde yaşayan halkın önceliklerinin ve ihtiyaçlarının belirlenmemesi, beklentiler doğrultusunda etkili bir planlamanın yoksunluğu, uygulamada ve karar vermede gecikmelerin yaşanması gibi sorunlar hizmetlerde verimliliği ve etkinliği olumsuz etkilemiş olup belediyelerde etkili bir denetimi gerekli kılmıştır. Kamu kuruluşları; yasama

adına Sayıştay, yürütme adına teftiş kurulları ve yargı adına bağımsız mahkemeler ve kamuoyu denetimi ile halk tarafından denetlense de denetim sürecinde istenilen etkinliğe ulaşılamadığı sıkça dile getirilmektedir (Aydın, 2007: 53).

Kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm; özelleştirme, küçülme gibi yeniden yapılanma çalışmaları; stratejik planlamayı, kaynakların etkin ve verimli kullanımını, kamu hizmet anlayışının performansa dayandırılmasını, hesap verilebilir ve kaliteli bir yönetim anlayışının ele alınmasını gerekli kılmıştır (Köseoğlu, 2008: 19). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerel yönetimin hesap verme sorumluluğuna sahip olması, daha şeffaf bir yapıda olması gerekliliği, kaynak kullanımda etkin davranması gibi kavramların yoğunlaşması ve var olan denetim sistemlerinin yetersiz kalması ile yerel yönetimlerde performansa dayalı bir yönetim anlayışına geçilmeye başlanmıştır.

Geleneksel yönetim ve denetim anlayışı, dünyada yaşanan kaynak sıkıntısının çözülmesinde ve kamu yönetimlerinde yaşanan sıkıntıların giderilmesinde yetersiz kalmış, etkin kaynak kullanımı ve sorumluluk bilincinin geliştirilmesi için performans denetimi ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalite artışına yer veren hukuki düzenlemeler yaparak yaşanan sıkıntıların gidermeye çalışmaktadır. Bu çerçevede çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu örnek olarak gösterilebilir.

Belediyede hizmetlerinin etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre yapılıp yapılmadığının veya ne ölçüde yapıldığının tespit edilebilmesi için belediyenin faaliyetlerinin, programlarının ya da amaçlarının önceden belirlenen kriterlere dayanılarak ölçülmesi gerekmektedir (Köseoğlu, 2005: 224). Yerel yönetimlerde performans değerlendirmesi ile çıktı ve sonuçlara odaklanılması, vatandaşın beklentilerinin karşılanması ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi sağlanacaktır (Köseoğlu, 2008: 24). Performans denetimi ile amaçlanan; yerel yönetim biriminin etkin, verimli ve tutumlu olup olmadığının değerlendirilmesi, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurum çalışanların motive edilmesinin sağlanması, kurumsal hedeflere en iyi biçimde ulaşılması ve kurumda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesidir (Ekici, 2002: 137).

Yerel yönetimlerin gelecekteki performanslarının geliştirilerek amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmalarında, performans denetimi ve performans ölçüm metotları çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (Ağcakaya, 2009: 29). Yerel birimlerin hedeflerine en iyi şekilde ulaşmasını amaçlayan performans denetimi ile kurum çalışanlarının ve yapılan işin performansı ölçülmekte ve bu durum hizmette kaliteyi ve verimliliği beraberinde getirmektedir. Belediyelerin yürüttükleri faaliyetlerinde ne kadar verimli, etkin ve tutumlu olduğu performans denetimi ile girdiler ve çıktılar karşılaştırılarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme ve denetim amaçlar, mevcut kaynaklar, faaliyetler ve faaliyet sonuçları üzerinden yapılmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 57).

Mevcut girdiler ile en yüksek verim ile en etkin çıktıya ulaşmak zorunda olan belediyeler, hazırladıkları stratejik planlarında kurumun performans göstergelerini ve her birimi için performans ölçütlerini belirlemelidir. Ölçümlerde kullanılacak kriterler; basit, etkili ve kabul edilebilir olmalıdır. Belediyelerde daha iyi performans elde etmek için hem çalışanlar açısından hem de kurumsal amaçları sağlamak adına dış faktörleri göz önünde tutulmalı; tüm aşamalarda uyum süreci, çözüm bulma ve kaynaklar için yardım politikaları geliştirilmelidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 60).

Geleneksel yönetim anlayışının getirdiği keyfi, hesap vermeyen, kaynak israfı yapan kurumların yerine; önceden belirlenen kriterlere göre hizmetleri ölçen, toplumu temel alan, verimli ve etkin bir hizmet planlaması ile bürokrasiyi ideal olmaktan çıkararak sonuçlara odaklanan yönetim anlayışına geçilmektedir (Ekici, 2002: 147).

3.1.7. Belediyelerde Performans Denetiminin Fayda ve Sakıncaları

Yönetim anlayışındaki değişimle birlikte halka en yakın kurum olan yerel yönetimler de değişim sürecinden etkilenmiş ve yerel yönetimlerde sunulan hizmetlerin performans kriterleri çerçevesinde bir standarda oturtulması, hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir kalitede sunulması, vatandaş memnuniyetinin artırılması gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır. Hedeflenen ve beklenen kalitede hizmetlerin sunulması için yerel yönetimlerde dolayısıyla belediyelerde kaynakların verimli, etkin ve ekonomik kullanılması gerekliliği doğmuş ve bu durum performans denetimini de gerekli hale getirmiştir.

Performans denetimi ile amaçlanan; bürokrasiden kaynaklanan kaynak israfının önüne geçilmesi ve k t kaynakların en iyi şekilde kullanılmasıdır (Ekici, 2002: 135). Yerel yönetimlerde performans denetimin sağlayacağı faydaları  u şekilde sıralanabilir ( zt rk, 2004: 157-158):

- Kamu kaynakları yönetiminin geliştirilmesi için bir zemin oluşturmaya sağlar.
- Kamu yöneticilerine olumlu yönde katkılar sağlayarak yönetim ile ilgili uygulamaların kalitesini iyileştirir ve raporlarla kamu yönetimini destekler.
- Belediyelerin daha etkin, verimli ve tutumlu olmasını sağlar ve yönetimin faaliyet sonuçlarını ve hesaplarını iyileştirmeye katkıda bulunur.
- Kaynak israfının önüne geçerek savurganlığı azaltır ve verimsizliğin sebeplerini inceleyerek en aza indirmeye çalışır.
- Politika yönetim ve süreç yapısında iyileştirmeler için tavsiyelerde bulunur.
- Belediyelerin uzun dönemde hedefleri ile uyumlu olmayan veya b t nle emeyen bölümlerine ait amaçlarının revize edilmesine yardımcı olur.
- Planlanan amaçlara en iyi biçimde nasıl ula ılabileceğini düşünmesini sağlayarak yönetimin çalışma performansının etkinliğini değerlendirir.

Bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının da önüne a an performans denetimi; belediyelerde kurum çalışanlarının, insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yönleri belirlenerek daha verimli çalışmalarını sağlamaktadır. Performansa dayalı yönetim anlayışının benimsenmesi ile yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramlar kurumu olumlu yönde etkilemektedir.

Özel sektörde performans denetiminin uygulanması daha kolay iken kamu sektöründe bu durum daha karmaşıktır. Kamu sektörü ile özel sektörünün i leyi  yapılarındaki farklılıklar kamu yönetiminde performans ölçümünü zorlaştırmaktadır. Kamu hizmetinin niteliği ve tanımının özel sektörden farklı olması, özel kesime göre kamu hizmetlerinin belirlediği hedefler bakımından

belirsizliklerin bulunması, kamu örgütlerinin yapılarındaki karmaşıklık ve hantallıktan kaynaklanan sorunlar bu durumu etkilemektedir (Eren, 2009: 4).

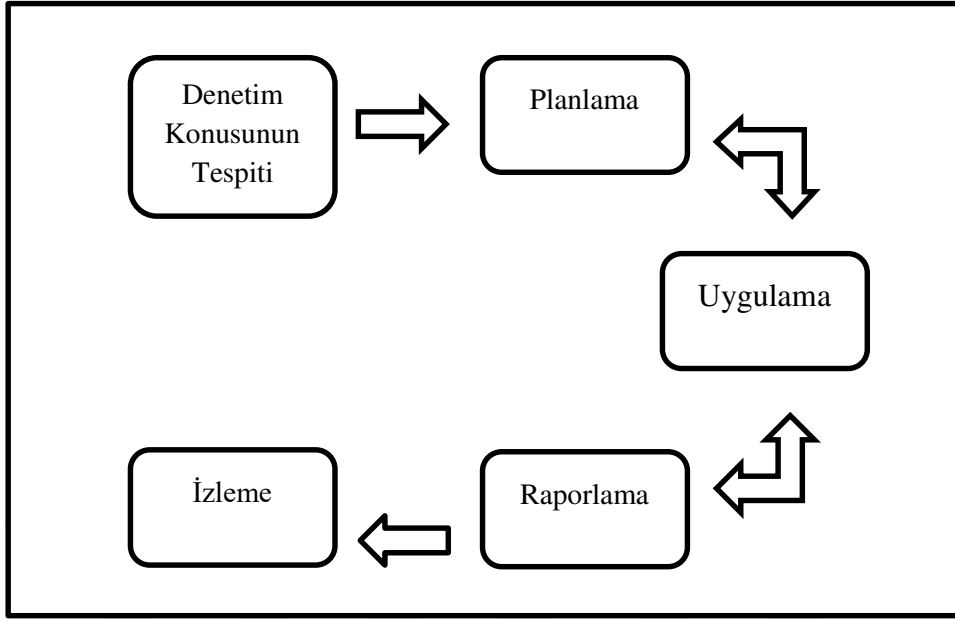
Yerel yönetimlerin yapısından ve işleyişinden, yerel siyaset ve yerel demokrasiden kaynaklanan sorunlar, kamu yönetiminin hedeflerinin belirsiz olması ve ölçülebilir bir nitelik taşınamaması performans denetimi uygulamalarını güçleştirmektedir. Performans denetimi maliyetli ve uzun bir süreçtir. Yerel yönetimlerin de sınırlı kaynaklara sahip olması ve bu yük altında ezilmesi performansa dayalı yönetim süreci için gerekli olan kaynağı ayırmalarında zorlanmalarına sebep olmaktadır. Performans denetimi için performans ölçütlerinin, kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Fakat yerel yönetimlerde bu performans kriterlerinin belirlenmesinde güçlükler yaşanmakta ve bu durum da performansa dayalı yönetim anlayışının gelişmesine engel olmaktadır (Köseoğlu, 2008: 229-230).

Kamu kuruluşları çok sayıda farklı grubun (seçmenler, mükellefler, paydaşlar, hükümet, vergi mükellefleri, iş görenler, hizmet kullanıcıları) beklentilerini karşılamak durumunda olduğu için amaçları çok geniş ve belirsizdir. Kamu kurumu tarafından üretilen mal ve hizmet piyasada satılmadığı için özel sektöre geçerli olan karlılık ölçütü kamu kurumları için uygun değildir. Performans göstergeleri özel sektörde olduğu gibi açık olamayacağı için tam ve doğru bilgi veremeyecektir. Bahsettiğimiz bu sorunlar yerel yönetimlerde performans yönetiminde karşılaşılan genel sorunlar olarak karşımıza çıkmakta ve performansa dayalı yönetim anlayışının uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Ertaş ve Atalay, 2016: 79).

3.1.8. Belediyelerde Performans Denetim Süreci

Yerel yönetimlerin hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde, kamusal kaynaklarının performans ilkelerine göre kullanılıp kullanılmadığı performans denetimi süreci belirlenmektedir. Performans denetim süreci; denetim konusunun seçildiği ve yapılması gereken işlerin planlandığı *planlama aşaması*; denetim bulgularının toplanıp analiz edilerek öneriler geliştirildiği *uygulama aşaması*; yapılan tahliller ve geliştirilen önerilerin belli kurallar kapsamında rapora bağlandığı ve ilgili makamlara sunulduğu *rapor aşaması*; denetim sonuçlarının takip edildiği *izleme aşaması*ndan oluşmaktadır (Candan, 2007: 98).

Şekil 3.3: Performans Denetim Süreci



Planlama aşaması; yerel yönetimlerin stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenerek bu amaçlar doğrultusunda uygulanacak performans denetim metot ve tekniklerinin belirlendiği ilk aşamayı oluşturmaktadır (Altıntaş, 2008: 5). Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar kurumun gelecek için hedeflediği amaç ve hedefler doğrultusunda performans kriterlerine uygun olarak hazırlanmalıdır.

Performans denetiminde planlama yapılması; denetçilerin insan kaynaklarını verimli kullanması, denetimde etkinliğin sağlanması ve denetim maliyetlerini makul seviyede tutulması bakımından yardımcı olmaktadır. Aslında planlama aşaması denetçilere performans denetimlerinde verimli, etkin ve tutumlu olmalarını sağlamaktadır (Demirbaş, 2001: 108). Performans denetiminin planlama aşamasında hedeflerin doğru ve uygun belirlenmesi adına; yerel yönetimlerin performansları üzerinde etkili olan iç (örgütsel yapı, çalışanlar vs.) ve dış faktörler (mevzuat, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu vs.) göz önünde bulundurularak en uygun performans denetim modelinin saptanması gerekmektedir.

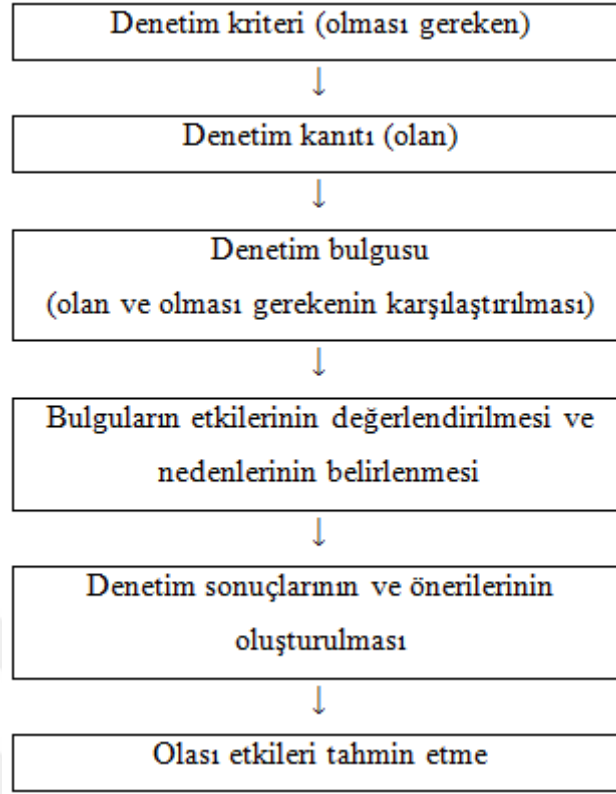
Planlama sürecinin birinci aşamasında; denetlenecek kurumlar, projeler veya faaliyetler üzerine bilgi edinmek ve iyi anlayabilmek için gözlem yapılarak denetlenecek alanlar belirlenir ve konular seçilir. İkinci aşamada; denetlenecek

konunun, denetim kriterinin potansiyel önemdeki konuların belirlenerek ön araştırma yapılır. Üçüncü aşamada ise denetimi gerçekleştirmek ve sonuçlarını raporlayabilmek için ön inceleme raporu yazılarak denetim planları hazırlanmaktadır (Özer, 1997: 112).

Uygulama aşaması; planlama aşamasından sonra belirlenen stratejileri gerçekleştirmeye yönelik eylem ve taktik planları ile uygulamaya geçirilir. Bir önceki aşamada öngörülen ilke ve kararların uygulamaya geçirildiği bu aşamada; hesaplanan ve hazırlanan performans denetim metot ve tekniklerinin performans kriterleri çerçevesinde yerel birimler tarafından ne düzeyde yerine getirilip getirilmediği ölçülmektedir. Performans göstergeleri değerlendirilerek kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı incelenmekte ve yapılan değerlendirmeler ile kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin doğru belirlenip belirlenmediği, bu amaç ve hedeflerin yerine getirilmesinde kullanılacak faaliyet ve planların uygun olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır (Yenice, 2006: 123).

Uygulama aşamasında; veri kaynaklarından kanıtların toplanması, elde edilen verilerin analiz edilmesi, denetim bulgularına ulaşılması, sonuca varılması ve önerilerin belirlenmesi gibi birtakım aşamalar mevcut olup bu uygulamaların amacı denetim sonucunu destekleyecek makul kanıtlar bulmaktır. Bu aşama; çalışanların yeterlilikleri, belirlenen standartlara uyma düzeyleri ve vardıkları sonuçların kurumun hedefleri kapsamında ne kadar başarılı olduğunun karşılaştırılmasına imkân sağlamaktadır (Işığışık, 2008: 2).

Uygulama aşamasında; güvenilir, uygun ve yeterli miktarda denetim kanıtları üretilerek veriler toplanır ve analiz edilir, çalışma kâğıtları hazırlanarak kriterlerle karşılaştırma yapılır, denetim bulguları ve tavsiyeler oluşturulur. Uygulama aşamasında yapılan denetimde, varsa hatalar düzeltilmeli ve geliştirici öneriler sunulmalıdır. Veriler toplanıp analiz edildikten sonra kanıtlar kriterler ile karşılaştırılarak sonuçlara ulaşılır ve tavsiyeler belirlenir. Bu aşama aşağıdaki gibidir (Demirbaş, 2001: 133);



Rapor aşaması; uygulama aşamasından sonra oluşan eldeki verilerden hareketle yerel yönetimlerin amaçları ve hedeflerine ne düzeyde ulaşıldığının raporlandığı ve geleceğe yönelik yeni plan ve hedeflerin tespit edildiği aşama bu aşamadır. Performans denetimi ile beklenen sonuca ne derecede ulaşıldığı, mevcut girdiler ile elde edilen çıktıların ne kadar verimli olduğu, çıktı ve sonuçların kalitesi, verilen hizmetten yararlanacak olanların tatmin seviyesi belirlenerek yeni hedefler belirlenmesi ve yerel yönetimlerin yeni hedefler doğrultusunda eksiklerini gidermesi amaçlanmaktadır (Özer, 2009: 5).

Hazırlanan raporun içeriği kolay anlaşılmalı, belirsizliklere yer verilmemeli, yeterli, güvenilir ve kanıtlara dayanan bilgiler içermeli, tarafsız, doğru ve yapıcı olmalıdır. Performans denetim raporlarının, hükümetin, parlamentonun, denetlenen kurumların ve diğer paydaşların kamu sektörünün verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu artırmak amacıyla yararlanabilecekleri erişilebilir, özlü ve güncel bilgiler sağlaması kısacası daha iyi bilgiye ve yeterli gelişmelere katkıda bulunması gerekmektedir (INTOSAI, 2000: 112).

Planlaması yapılan ve incelemeye tabi olan performans değer ve ölçütlerine göre işlerin gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılan rapor aşaması; yerel

yönetimlerde hesap verme sorumluluğunun kurumsal ve yöneticiler düzeyinde yerleşmesine katkıda bulunarak yeniden yapılanma çalışmalarının hız kazanmasına yardımcı olmaktadır.

İzleme aşaması; denetimin etkinliğini artırmak için tedbir olarak kabul edilen bu aşamanın amacı, kurumun öneriler doğrultusunda uygulama yapıp yapmadığı kontrol edilerek kurum tarafından net ve somut önlemler alınıp alınmadığı hakkında ilgililere bilgi sağlamaktır. İzleme aşaması ile raporun sonuçlarına göre verilen tavsiyelere karşılık kurum tarafından adım atılan adımlar, kurum yönetimlerinin aldıkları önlemlerin yetersizliklerini giderme olasılığı ve ek çalışmaya ihtiyaç olup olmadığı incelenmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 1999: 69).

Raporlama ve izleme aşamasıyla yerel yönetimlerin mevcut performans durumları ilgililere aktararak, gelecekte izlenilecek taktik ve stratejilerle ilgili bir ön fikir sunulmaya çalışılmaktadır Performans raporları ve izlem süreci bir yerde yerel yönetimlerin bir sonraki dönemde uygulayacakları performans denetimi sürecinin de planlamasını oluşturmaktadır. Bu şekilde planlama süreciyle başlayan performans denetim süreci tekrar başlatılarak performans denetimi sürecinin devamlılığı sağlanmaktadır (Güven, 2012: 106-107).

3.1.9. Belediyelerde Performans Denetiminin Başarı Koşulları

Performans denetimi ile istenilen sonuca ulaşmak için uygun bir ortam sağlanması ve bu denetimin yapılmasına engel olacak etkenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Gereken ortamı sağlamak için gerekli koşullardan bazıları; çağdaş yönetim ve denetim anlayışının benimsenmesi, performans denetiminin kavranması ve tanıtılması, performans ölçümünün etkin bir şekilde yapılması, nitelikli personel ihtiyacı, denetimde bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin benimsenmesi, yasal yetkinin açık ve net olması şeklindedir.

Geleneksel yönetim anlayışına göre yönetilen belediyeler, gelişen teknolojiye uyum sağlayamayan yerel yönetimler, bürokratik kültürün baskınlığı belediyelerin yeni bir sistem olan performans ölçümü gibi çağdaş yönetim ve teknik araçlarına kapalı hale gelmesine sebep olmaktadır. Çağdaş yönetimin getirdiği yenilikler ve bunun denetim sistemine yansması elbette olumludur. Ancak belediyelerin yeniliklere kapalı yapısı bu olumlu dönüşümü zorlaştırmakta;

belediyelerin bu durumdan kaçması yenilikçi, proje üreten, standart belediye anlayışından çıkarak performans denetimini kabul eden belediyeler olmasını engellemektedir. Çağdaş denetim anlayışının kabul edilmesi, performans denetimi ve ölçümünün temel esaslarının yeteri kadar anlaşılması, bu yeniliklerin hayata geçirilmesi için yöneticilerin daha istekli, hazırlanan reformları uygulamaya koyan ve sahiplenen yapıda olması gerekmektedir.

Performans denetiminin geleneksel denetim türlerinden farklı olduğu, eski anlayışın cezalandırıcı ve baskıcı yapısından uzak, belediyelerin yararına olan bir denetim türü olduğu ve bu denetimin belediyelerde iyileştirme yapmaya yönelik olduğu kavranmalı ve belediye çalışanlarına bu denetim türü yeterince tanıtılmalıdır. Performans denetiminin yeteri kadar anlaşılması tek başına yeterli olmamakta; performans ölçümünün de etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir. Bu ölçümün etkin bir şekilde yapılabilmesi için; verilerin güvenilir ve doğru olması ve performans bilgi sisteminin kurulması gerekmektedir. Performans ölçümünün etkin olması için performans bilgi sistemi geliştirilmeli, belediyelerin veri alt yapısı iyileştirilmelidir.

Performans denetiminin ve ölçümünün doğru ve güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için teknik bilgiye sahip ve tecrübeli uzman denetçilere ihtiyaç duyulmakta; bu durumda nitelikli personel ihtiyacını doğurmaktadır. Bu ölçümler teknik bilgi gerektirdiğinden alanında uzman kişinin ölçümü yapmaması halinde sorunların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve çözülmesi imkânsız olacaktır. Görevlendirilecek olan personelin geleneksel bir şekilde hareket etmesi, teknik olarak donanımlı olmaması halinde performans denetiminden beklenen sonucu veremeyeceği için denetimi yapacak personelin performans denetimlerini doğru değerlendirebilecek nitelikte yetiştirilmesi ve uzmanlaştırılması gerekmektedir.

Performans denetimini yapacak olan denetçilerin tarafsız ve bağımsız olması halinde performans denetimine olan inanç sağlanır ve bu denetim objektif bir şekilde yürütülür. Bu sebeple denetim sürecinde yer alan organların bu süreçte bağımsız olacağı yasal güvence altına alınmalıdır.

Performans denetiminin yapılabilmesi için yasal bir yetkiye ihtiyaç duyulmaktadır. Belediyelerde bu denetimin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için

yasal alt yapı oluşturularak denetimi yapabilecek birimler belirlenmeli ve bu denetim birimlerinin performans denetimini yürütebileceklerine dair verilen yetki açık ve net olmalıdır.

3.1.10. Belediyelerde Performans Denetimine Geçişte Ortaya Çıkan Sorunlar

Performans denetiminin yapılması uzun ve zahmetli bir iştir. Bu denetimin yapılabilmesi için teknik olarak eğitilmiş denetçilere ihtiyaç duyulması; performans standartlarının belirlenerek geliştirilmesi, verilerin toplanarak analiz edilmesi ve bu bilgilerin belirlenen standartlar çerçevesinde incelenerek ölçüm yapılması ve raporlanması gerekmektedir. Çok uzun ve çaba gerektiren bu denetim sistemi belediyelere ağır bir yük olarak gelmektedir. Belediyeler hem maliyet olarak yüksek hem de işlevsel olarak yoğun ve karmaşık bir iş olduğundan performans denetimi için gerekli bütçeyi ayırmaktan kaçınmaktadır. Veriler toplanırken özellikle borçlar ile ilgili eksik veya yanlış bilgi verilmesi; bu denetim sürecinin yanlış ilerlemesine ve sonuçların yanlış yorumlanmasına sebep olmaktadır. Bu sürecin gerektiği gibi doğru ve güvenilir yürütülebilmesi için düzgün bir veri toplama sistemi kurularak nitelikli personel ile teknik alt yapının oluşturulması gerekmektedir (Akçakaya, 2017: 77).

Performans kriterlerinin belirlenmesi durumu performans yönetiminin en önemli sorununu oluşturmaktadır. Belediyelerin her biri farklı bir seviyede olduğu için; ölçek, mali yapı, nüfus, gelişmiş seviyesi gibi alanlarda farklı özelliklere sahip olduğu için bütün belediyeleri kapsayan performans kriteri belirlenmesi imkânsızdır (Şentürk, 2004: 110). Belediyelerin hizmet sunduğu nüfus ile belediye sayıları arasındaki oransızlık; belediyelerde bir ölçek sorunu olduğunu ve hizmetlerin yeteri kadar verimli, ekonomik, kaliteli ve etkili sunulmadığı göstermektedir. Bu durum belediyelerin yaptığı harcama ile gelirleri arasında oransızlık olduğunu göstermekte; belediyelerde yapılacak olan performans ölçümünü zorlaştırarak performans sonuçlarının karşılaştırılmasını imkânsız hale getirmektedir (Köseoğlu, 2005: 230).

Belediyelerde genel olarak hâkim olan geleneksel anlayış, bürokratik yönetimin devam etmesi, gelişen teknolojiler ile değişen yönetim sistemlerine ayak uydurulamaması, yeni gelişen tekniklere kapalı olma, yönetici ve çalışanların eski anlayışa bağlı kalarak stratejik planlama, performans yönetimi

gibi yeni sistemleri benimseyememesi bu sürece geçişi ve bu sistemlerin doğru bir şekilde uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu yapı birden oluşmadığı gibi yeni sistemlerin oturması ve benimsenmesinin de birden olmasını bekleyemeyiz. Belediyelerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan bu sorunlar; belediyelerin performansa dayalı yönetim anlayışına geçişi yavaşlatmaktadır.

Performans yönetimi uygulamalarının başarılı sonuçlar vermesi belediye başkanının da başarı elde etmesini sağlamaktadır. Performans yönetimi ile demokrasi arasındaki bu ilişki aslında tam olması gerektiği gibi değildir. Özellikle ülkemizde, seçmenler yerel seçimler ile genel seçimlerin ayrımını tam olarak yapamamaktadır. Çoğu ilde yerel seçimlerde hizmete göre değil partiye göre seçim yapılmakta, genel siyasetteki durumdan seçmenler etkilenmektedir. Aslında yerel halkın genel siyasi eğilimden ya da genel seçimlerdeki parti eğiliminden ziyade belediyenin başarısına göre oy vermesi gerekmektedir. Belediyelerde performans yönetimi uygulamalarının gelişmesi, seçmenlerin yerel seçimlerde oy verme davranışının değişmesini sağlayabilir.

Belediyeler, yereldeki farklı grupların ortak menfaatlerini göz önüne alarak siyaset yapmaktadır. Ancak her bir grubun farklı bir beklentisi olabileceğinden, performans yönetimi sürecinde belediyeler vatandaş beklentisini ve memnuniyetini dikkate almak zorundadır. Belediyelerde performans yönetiminin etkin bir şekilde işlemesi için; yerel halkın bilinçlenmesi, belediyeden kaliteli, verimli, etkin bir hizmet beklemesi, halkın belediyelere hesap sorması gerekmektedir (Köseoğlu, 2005: 231).

3.1.11. Stratejik Planlama ve Performans Denetimin Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler

Ülkemizde yerel yönetimlerde özellikle belediyelerde stratejik planlama ve performans denetimi yeni yeni oturan bir kavramdır. Geleneksel anlayışın bir kenara bırakılması ve bu çağdaş yaklaşımların kabul görmesi ve düzgün bir şekilde uygulanması elbette zaman alacaktır. Öncelikle bu kavramların yasal alt yapıları sağlam bir şekilde oluşturularak kurumların nasıl, ne şekilde yapacakları açıkça belirtilerek tartışmaların ve belirsizliklerin önüne geçilmelidir.

Stratejik planlama ve performans denetimi ile alakalı bilgi kalitesi artırılmalı, yönetici ve çalışanların bu uygulamaları sahiplenmesi sağlanmalı, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi aşamasında doğru hamleler yapılmalı, denetimi yapacak nitelikli personel yetiştirilmeli, kurumlar bu uygulamaların faydaları hakkında yeterince bilgilendirilerek mali kısıtlamaların önüne geçilmeli ve bunlar için ödenek ayırması sağlanmalıdır. Belediyelerin stratejik planlamayı sadece yasal bir zorunluluk olarak görmesi bu duruma özen gösterilmemesine neden olmaktadır. Birbirlerine benzeyen stratejik planlar hazırlayan belediyelerin performansa dayalı yönetim anlayışının benimsenmesine yardımcı olunmalıdır. Mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi; kapsamlı bir şekilde stratejik planlama yapılmasına ve performans denetiminin uygulanmasına yardımcı olacaktır.

Kurum çalışanları için teşvik edici ve caydırıcı özelliği olan ödül-ceza sistemi kurulmalıdır. Çalışanların verimliliğini artırmak ve hak ettiği ücreti almasını sağlamak amacıyla performansa dayalı ücret sistemi geliştirilmelidir. Çağa uygun, yenilikçi yöneticiler ve çalışanlar yetiştirilmeli; bu konuda eğitimler verilerek değişen ve dönüşen dünyanın getirdiği yenilikleri özümsemeleri sağlanmalıdır. Performansa dayalı yönetim sisteminin başarılı olması için verilecek eğitimlerle performans kültürünün yerleştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik yönetim ve performans yönetiminin doğurduğu yeni alanlar ve kavramlar ülkemizde çok yüzeysel uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu konuda dönüşümünü sağlamak adına yapılacak yasal düzenlemelerin yanı sıra vatandaşın etkinliği de artırılmalıdır. Karar alma süreçlerinde, performans hedeflerini belirlemede vatandaşın katılımı sağlanarak bu yeni kavramların hem kurum hem de vatandaş tarafından benimsenmesi gerekmektedir.

Kurumların hazırladığı stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için stratejik planlama ve bütçeleme arasındaki bağın iyi kurulması gerekmektedir. Yalnızca bütçe ile istenilen sonuca ulaşamayacağı; karar alıcıların ilgisi, inancı, katılımı ve desteğinin gerekli olduğu vurgulanmalıdır. Bu amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığını anlamak ve performans denetiminin doğru işlemlerini sağlamak için; veri toplama sistemlerinin kurularak bilgi toplamada doğru, eksiksiz ve şeffaf olmaya gayret gösterilmelidir. Denetim sonuçlarının tarafsız olması ve

doğru sonuçlara ulaşılarak gereken önlemlerin alınması için denetim birimlerinin bağımsız olması sağlanmalıdır.

Sayıştay'ın görev ve sorumluluklarının fazla oluşu ve mevcut kapasitesinin yetersiz kalmasından dolayı, belediyelerde performans denetimini gereğince yapamamaktadır. Bu durumun çözümü için gerekli imkânların geliştirilmesi ve Sayıştay'ın daha etkin bir şekilde çalışması sağlanmalıdır (Aktalay ve Abdulhakimoğulları, 2010: 196-197). Belediyeler iç denetçi kadrolarına gerekli atamayı yapmalı ve iç denetim işlevsel hale getirilmelidir. Bu sayede iç denetçiler tarafından hazırlanan performans denetim raporları ile Sayıştay'a veri oluşturularak yardımcı olunmalıdır. Performans denetiminin doğru ve etkili olabilmesi için nitelikli personel sayısının artırılması gerekmektedir. Bu denetimi yürütecek kişilerin analitik düşünme yapısına sahip, sabırlı, ekip çalışmasına uyumlu ve yaratıcı kişiler olmasına özen gösterilmelidir (Yaman, 2008: 15).

Sonuç olarak belediyelerin kaliteli hizmet sunabilmesi ve bunların doğru bir şekilde değerlendirilmesi için mevcut kaynaklarını daha tutumlu, etkin ve verimli kullanması gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi doğru stratejik planlama yapılması ve etkin bir performans denetiminin olmasına bağlıdır. Bunun için stratejik planlama ve performans denetimi yapılmasının önündeki engellerin kaldırılması, bu çalışmaların yaygınlaşması için çaba harcanılması ve gerekli mevzuat düzenlemeleri ile bu kavramların güçlendirilmesi gerekmektedir.

3.2. Zonguldak Belediyesi Stratejik Planlarının Performans Denetimi Açısından Değerlendirilmesi

Çalışmamız kapsamında Zonguldak Belediyesi'nin son iki dönem stratejik planları incelenerek ne kadar tutarlı olduğu değerlendirilmiştir. 2010-2014 ve 2015-2019 stratejik planları incelenerek; önceki dönemde belirtilen amaç ve hedeflerde ne kadar uyumlu olunduğuna ve ne ölçüde istenilen hedeflere ulaşıldığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Performans unsurlarının değerlendirildiği stratejik amaç ve hedefler incelenerek performans denetiminin aşamaları değerlendirilmiştir.

3.2.1. Misyon, Vizyon, Temel Değerler ve İlkeler Açısından Değerlendirme

Misyon değerlendirmesi; Belediyenin 2010-2014 yılında hazırladığı stratejik planda misyon olarak; *“kanun, yönetmelik ve diğer mevzuatlar çerçevesinde şeffaf, katılımcı, çağdaş ve dürüst bir belediyeçilik anlayışı ile yönetmek; kent halkının tüm ihtiyaçlarını aralarında hiçbir siyasi yapı gözetmeden karşılamak; halkın sağlığını olumsuz etkileyen çevre şartlarının önüne geçmek ve sivil toplum örgütleri ile birlikte projeler oluşturmak şeklinde belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise misyonlarını; kanunlar çerçevesinde katılımcı bir anlayışla tüm sorunları halk ile aşmak ve yaşanabilir bir kent yaratarak sürdürülebilir bir kaliteli hizmet sunmak şeklinde belirtmiştir. Son dönem stratejik planda misyon çok daha kısa ve nettir. Bir önceki döneme misyon beyanı biraz değişmiş olsa da hemen hemen aynı kavram ve ifadelerin kullanılmış olması tutarlı olduğunu göstermektedir.*

Vizyon değerlendirmesi; 2010-2014 yılı stratejik planda Zonguldak Belediyesi vizyonunu; etkin belediyeçilik anlayışına sahip olmak, halkın sağlığı için temiz çevre oluşturmak, kurum çalışanlarının çalışma standartlarını yükseltmek, ulaşım ve alt yapı hizmetleri sunmak, ekonomi, sanayi, kültür ve turizm faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak, halkın yaşam ve refah seviyesini yükseltmek, üretken, kaliteli, verimli ve çağdaş belediyeçilik anlayışı sunmak, sivil toplum örgütleri ile ortak çalışarak kent sorunlarına çözüm bulmak şeklinde belirtmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise; bu ifadeler birebir aynı şekilde belirtilerek yüksek tutarlılık sağlanmıştır. Ancak vizyon beyanının daha çok ulaşılacak istenen yeri gösteren, kente yön veren, kentteki sosyal, kültürel ve ekonomik potansiyeli belli bir hedefe kanalize edecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Temel değerler ve ilkelerin değerlendirilmesi; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planında temel değerler ve ilkeler; kaliteden ödün vermeden vatandaşa hizmet sunmak, toplum dayanışmasını oluşturarak vatandaşın memnuniyetini yükseltmek, katılımcılığı artırmak, hizmetlerde teknolojik yeniliklere yer vermek, hizmetlerin devamlılığını ve verimliliğini sağlamak, verimli çalışma ortamı yaratarak çalışanların memnuniyetini sağlamak, kararların uygulanma sürecinde şeffaflığı sağlamak, hoşgörüyü insan ilişkilerinin temeline

yerleştirerek tüm vatandaşların yaşam kalitesini yükseltmek, kamu yönetimindeki yenilikleri hayata geçirmeye çalışmak, işsizliğin önüne geçerek yeni istihdam alanları yaratmak ve hemşehrilerin sosyal ve ekonomik seviyelerini artırmaya çalışmak şeklinde belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise temel değerler ve ilkeler; kaliteli ve ağdaş hizmet sunmak, vatandaş memnuniyetini yükseltmek, şeffaf ve tarafsız olmak, kent halkının yaşam kalitesini yükseltmek, verimli çalışma ortamı yaratarak çalışanların memnuniyetini artırmak, teknolojiyi takip ederek kamu yönetimindeki yenilikleri uygulamaya çalışmak, vatandaşa eşit hizmet sunmak, kaynakları yasalara uygun bir şekilde etkin, uygun ve verimli kullanmak, sosyal ve kültürel faaliyetlere ağırlık vermek şeklinde belirtilmiştir. Son dönem stratejik planda yer alan temel değerler ve ilkeler daha kısa, açık ve net olmakla beraber bir önceki yıla göre daha az ilke benimsenmiştir. Kullanılan kavram ve ifadeler bakımında iki planda birbirine oldukça yakın ve tutarlıdır.

3.2.2. Stratejik Planların GZTF Analizi

Güçlü yanlar; Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 yılı stratejik planında yer alan güçlü yönler; köklü bir belediye olması, güçlü ve tecrübeli yönetim kadrosuna sahip olunması, sanat ve kültür festivallerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi, sosyal bakımdan her konuda tüm halka ulaşılabilmesi, yeniliklere uygun ve yeterli bir teknolojik alt yapıya sahip olunması, hizmet binası taşınmazlar yönünden yeterli olması, alt yapı çalışmalarında i ve dış kaynak bulmada başarılı olunması, basın yolu ile her türlü faaliyeti halka ulaştırabilmesi, personelin etkin ve verimli çalışması, yeniden yapılanma için şehirde imar-ıslah planlarının yapılmış olması, Belediye Kültür Merkezinin bulunması ve sosyal kültürel faaliyetlerin halk ile bütünleşmesi olarak belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda bir önceki yılda belirtilen güçlü yanlar aynen korunarak; kentin hava, kara ve demiryolu ulaşımının olması ile Ankara, İstanbul gibi diğer illere yakın olması eklenmiştir. İki dönemin güçlü yanlarını incelediğimizde var olan güçlü yanların korunduğu ancak çoğunun normal, olağan bir özellik olduğu söylenebilir.

Zayıf yanlar; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planında zayıf yanlar; çalışanlar arasında ücret eşitizliği olduğu, araç-gereç ve makine parkı eksikliği, bt oranının yasal sınırı üzerinde personel ücretlerinin olması, şehir alt tapısının

yetersiz kalması, genç personelin az olması, emekli olan ve olacakların sayısının çok olması ve kıdem tazminatının ödenememesi, birimler arasında işbirliği eksikliği, hizmet ve üretim araştırma-geliştirme konularında yetersiz kalınması, memur personel ve teknik çalışan sayısının az olması, yeni kaynak bulunamaması ve öz kaynakların yeterli bir şekilde kullanılamaması, geçmiş yıllarda biriken borçların çok olması şeklinde sıralanmıştır. 2015-2019 yılı stratejik planda yer alan zayıf yönler baktığımızda; zayıf noktalar çözülememekle birlikte yeni sorunların eklendiği görülmektedir. Bunlar; yeterli oranda tahsilatın yapılamaması, kamu harcama ve muhasebe bilişim sistemine geçilememiş olması, şehrin yeniden yapılanması için imar-ıslah planlarının yapılmamış olması, belediye arazilerinin az hazine arazilerinin çok olması, çevre yolu eksikliğinden ötürü şehirlerarası yolların kent merkezinden geçmesi. Bir önceki planda yer alan zayıf yönlerin iyileştirilmesi, zayıflıkların etkisinin azaltılması ve güçlü yönler çevrilmesi gerekmektedir. Stratejik planların iki dönemi de güçlü ve zayıf yönler bakımından değerlendirildiğinde; güçlü yönlerin korunduğu ancak olağan özelliklerin dışına çıkılmadığı; zayıf yönlerin ise artarak devam ettiği ve hiçbir iyileşme kaydedilemediği görülmektedir.

Fırsatlar; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planı incelendiğinde fırsatları; İller Bankası'nın paylarının artması ve Türkiye Taş Kömürü'ne (TTK) işçi alımı sayesinde göçün önüne geçilmesi, katı atığın imhası, düzenli depolama tesisleri, toplu ulaşım, içme suyu gibi projelerin üretilmesinde Metropolitan Belediyeler Birliği ve ZONÇEB Belediyeler Birliği'nin katkısı, kanalizasyon projesinin hazine garantili dış kredi ile gerçekleştirecek olması, belediye borçlarının yeniden yapılandırılması, Zonguldak Limanının büyütülmesi projesi ile Ro-Ro seferlerinin geliştirilmesi, TOKİ'nin projelerinin şehir ekonomisine ve nüfusuna katkı sağlaması, üniversitenin büyümesi sayesinde şehrin büyümesi ve bunun ekonomiye olumlu katkı sağlaması, Saltukova'ya açılan havaalanının şehir ekonomisine ve ulaşımına katkı sağlayacak olması, Filyos vadi projesinin hayata geçmesiyle şehre yansıyacak sosyal ve ekonomik faydalar, şehrin bazı yerlerinde çıkan yer altı kaplıca sularının termal turizme katkıları, kamu madenciliğinin yanı sıra özel sektör madenciliğinin de geliştirilmesi sonucu ekonomiye faydası ve istihdama katkıları vs. şeklinde sıralanmıştır. 2015-2019 yılı stratejik plandaki fırsatlar incelendiğinde; birebir aynı maddelerin yer aldığı görülmektedir. Bu

durum fırsatlarını aynen koruduklarını ancak yeni fırsat alanları yaratamadıklarını göstermektedir. Belediyenin bu fırsatları iyi değerlendirmesi alternatif imkânlar geliştirmesi gerekmektedir.

Tehditler; Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 yılı stratejik planında yer alan tehditler; şehrin alt yapısının hasarlı olması ve konumu nedeniyle maliyelerin çok yüksek olması, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikası'nın (Erdemir) özelleştirilmesinin şehre olumsuz etkisi, TTK dışında sanayinin az olması sebebi ile belediyenin gelir kaynağının az olması, hazine arazilerinin çok oluşu, diğer kurumlara borç olması sebebi ile gelen hacizler, yeterli iş istihdamının olmaması nedeniyle göçün artması, şehrin coğrafi yapısından ötürü alternatif yolların yapılamaması ve trafik sorununun çözülememesi vb. şeklinde belirtilmiştir. Belediyenin bir sonraki stratejik planı incelendiğinde (2015-2019) tehditlerin aynı şekilde yer aldığı ve bunlara ek olarak; şehrin ikinci derecede deprem bölgesinde yer alması, Karadeniz'e kıyısı olan komşu ülkelerin iç sıkıntıları sebebiyle Ro-Ro seferlerinin aksaması ve ticaretin zayıflaması yer almıştır. Belediyenin tehditlere göre gelecek planlaması yapması ve dış çevrenin getirdiği bu tehditleri azaltmaya yönelik adımlar atması gerekmektedir. Tehditlerin asgari düzeye indirilmesi, çözüm arayışlarına girilmesi ve oluşabilecek tehditlerin önüne geçilmesi gerekmektedir.

3.2.3. Performans Unsurlarının Değerlendirildiği Stratejik Amaçlar ve Hedeflerle İlgili Temel Alanlar

3.2.3.1. Kentsel Altyapı ve Ulaşım

Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 stratejik planı incelendiğinde kentsel altyapı ile ilgili; çarpık kentleşme sorunlarına odaklandıkları ve kent kaynaklarının sürdürülebilirliğini sağlamayı amaçladıkları görülmektedir. Kentin mülkiyet sorununu çözmek ve ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla imar, revizyon, ıslah imar planlarının uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda 17 etap ıslah imar planlarında ortaya çıkan olumsuzluklara göre yeniden revize edilmesi ve 4 etap imar ve revizyon planlarının revize edilmesi hedeflenmiştir. Kentsel içme suyunun kalitesini artırmayı, yağmursuyu ve kanal şebekesi inşaa projeleri ve tatbikatının yapılması, kanalizasyon yenilemesi yapmayı ve atık su arıtma tesisi projelerini yer veren belediye kentsel dönüşüm projeleri üreteceklerini

belirtmiştir. İncelediğimiz stratejik planda Kent Lavuar alanının imar planındaki “Özel Proje Alanı”olarak imar uygulamasının ve düzenlemelerinin yapılmasını hedeflenmiştir. İlgili yılların performans göstergelerinde bu amaçlara dair detaylı hedeflere yer verilmiştir. Yine ilgili yılların faaliyet raporları incelendiğinde kısmen hedeflediklerine ulaşmış olduklarını ancak halen devam etmekte olan bir süreç olduğu bildirilmiştir. İlgili yılın Sayıştay performans denetim raporu incelendiğinde; belirlenen göstergelerde içerik olarak ölçülebilir ifadeler yer verilse de performansı ölçmeye yönelik olarak sayı, maliyet, oran gibi bilgilerin yer almadığı görülmektedir. Kısmen istenilen hedefe ulaşılsa da amaca uygun hedeflerin belirlenemediği ve belirlenen hedeflerin ölçülebilir olmadığı sonucuna varabiliriz.

2010-2014 stratejik planda yer alan ulaşım ile ilgili amaçlar; asfalt yol yapılması, parke ve beton yol yapımı, tretuvar yapım projeleri ve şehir içi trafiğinin rahatlatılması şeklindedir. İlgili yılın faaliyet raporu incelendiğinde hedeflenen asfaltın dökülemediği ancak parke ve beton yapımında hedeflenenin üzerine çıkıldığı görülmektedir. Şehir içi trafik ile alakalı bulguya rastlanmamakla birlikte fen işleri müdürlüğünün ulaşım ile alakalı hedeflediklerine büyük çoğunlukla ulaştıkları söylenebilir.

Belediyenin 2015-2019 yılı stratejik planında yer alan kentsel altyapı ve ulaşım ile ilgili amaçları; kentsel altyapı sistemlerinin oluşturulması, vatandaşın memnuniyetinin ve kalitenin artırılması için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yağmur suyu, kanalizasyon, atık su arıtma altyapısının çağdaş standartlara göre geliştirilmesi, içme suyunun iyileştirilmesi, kent içi ulaşım altyapısının diğer altyapılarla entegrasyonunun güçlendirilmesi, kent içi ulaşımın geliştirilmesi şeklindedir. Bu çerçevede yer alan hedefler; e-belediyeçilik uygulamaları ile bilgi işlem altyapısını geliştirmek, yağmur suyu şebekesi inşaatı, kanal şebekesi onarımı, atık suların toplanması, alt yapı ve kanalizasyon sistemleri inşa edilmesi, içme suyu şebekesi yapılması, abone sayısının artırılması, yeni asfalt yol yapımı, parke ve beton yol yapımı, tretuvarların onarımı, toplu taşıma kültürünün geliştirilmesi şeklindedir. İlgili performans programları incelendiğinde hedeflerin ölçülebilir performans göstergelerinin yer almadığı görülmektedir. İlgili faaliyet raporunda kentsel altyapı ve ulaşım ile ilgili hedeflerin çoğuna

ulaşıldığı, hedeflenen eylemlerin yapıldığı ve sürecin devam ettiği belirtilmiştir. Sayıştay performans denetim raporu incelendiğinde; Performans Programında bazı hedefler için performans göstergeleri yer almadığı ve göstergelerin birçoğunun ölçülebilir nitelikte olmadığı söylenebilir. Bu rapora göre genel bir değerlendirme yapacak olursak; yararlanılan performans programı ve faaliyet raporunun belediyenin performansının değerlendirilmesi için yeterli olmadığı kanaatine varabiliriz. Her iki planı da göz önüne aldığımızda; şehrin kentsel altyapı ve ulaşım sorunları kısmen doğru tespit edilmiş olup kısmen doğru amaç ve hedefler belirlenmiştir. Hedeflerin daha iddialı ancak daha gerçekçi olması gerekmektedir. İlgili yılların faaliyet raporlarında veri kayıt sisteminin iyi oluşturulduğu söylenebilir ancak performans programları incelendiğinde performans göstergeleri ile performans hedefleri arasında uyumsuzluk görülmektedir.

3.2.3.2. Katılımcı Yönetim Anlayışı

Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planı incelendiğinde katılımcı yönetim anlayışı ile ilgili şu amaçlara rastlanmıştır; kentin sorunlarının tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği kent konseyine desteğin artırılması, kentte yaşayanların kent yönetimi karar süreçlerine aktif katılımının artırılması, çocuklara, yaşlılara, kadınlara ve yoksullara sunulan hizmetlerde katılımın ve gönüllülüğün artırılması, çoğulcu bir katılımı, talep ve beklentilere uygun kent kültürünü oluşturulması. Performans göstergeleri incelendiğinde; performans hedefi ile ilgili olmayan maddelerin yer aldığı görülmüş, aralarında bağlantı kurulamamıştır. İlgili yılın faaliyet raporu incelendiğinde; vatandaşların belediye hizmetleri ile ilgili düşüncelerini paylaşabilmeleri ve belediye faaliyetleri ile ilgili halkın bilgilendirilmesi hedefi %100 sağlanmış ancak karar süreçlerine aktif katılımı vb. amaçlar ile ilgili bulgulara rastlanmamıştır. Dolayısıyla belirlenen hedefler, sonuç odaklı olma kriterini karşılayamamıştır.

Belediyenin 2015-2019 yılı stratejik planı incelendiğinde; katılımcı bir yapıya ulaşılması amaçlanmıştır. Kent yönetimine aktif katılımının sağlanması amacı ile meclis, encümen ve komisyon raporlarının web sayfasında vatandaşa duyurulması hedeflenmiştir. Son faaliyet raporu incelendiğinde; meclis toplantılarının web sayfasında yayınlanmasında hedeflenenin 220, gerçekleşenin

126 olduğu gör÷lmektedir. Aynı şekilde enc÷men kararlarının yayınlanmasında hedeflenen 350, ger÷ekleşen ise 183'tür. Bu rakamlar incelendiğinde, belirlenen hedeflere kısmen ulaşıldığı gör÷lmektedir. Ancak meclis, enc÷men kararları ve komisyon raporlarının web sayfası ile vatandaşlara duyurulması katılımcı yönetim açısından yeterli değildir. Halka belediyenin yaptığı işler hakkında bilgi vermek yeterli olmayıp halkla ilişkiler ağıının geliştirilmesi gerekmektedir.

3.2.3.3. İnsan Kaynakları Niteliğini Geliştirme

2010-2014 yılı stratejik planda; kurum için nitelikli personel yetiştirerek bu sayede verimi yükseltmek, çalışanlara moral ve motivasyon sağlanarak daha kaliteli hizmet sunmak amaçlanmıştır. Kurumsal yapı bağlamında değişikliklere göre ortaya çıkabilecek gereksinimleri karşılayabilecek insan kaynağının oluşturulması, performans denetimi ve yönetimi projesi hazırlanması gibi stratejilerin uygulanması amaçlanmıştır. Mevcut çalışanların çalıştıkları alan ile ilgili her yıl kişi başına 10 saat eğitim verilmesi hedeflenmiştir. Göreve uygun nitelikli personel seçimini sağlayacak sistemin kurulması, personelin görev içinde yükselebilesinin sağlanması, liyakat sisteminin geliştirilmesi, kurum kültürü ve bilincinin oluşmasını sağlamak gibi amaçlar belirlenmiştir. Performans göstergeleri ve faaliyet raporları incelendiğinde personele 10 saat hizmet içi eğitim verilmesi hedefine %100 ulaşıldığı gör÷lmektedir. Diğer belirlenen; personele moral ve motivasyon sağlama, performans yönetimi projesi hazırlama gibi amaçlar için ölçülebilir hedefler konulmadığından ölçülebilir bir sonuca ulaşılammıştır. Kurum içinde çalışan personelin verimliliğini arttıracak öd÷l ve ceza sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir.

2015-2019 yılı stratejik plan incelendiğinde; kurumda personelin uzmanlaşma düzeyini artırılması, proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konusunda kapasitelerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Personelin tamamına alanlarına göre her yıl 20 saat eğitim verilmesi hedeflenmiştir. Birimlerin eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi ve eğitim konusunda destek verilmesi öngör÷lmüştür. Performans göstergeleri ve faaliyet raporları incelendiğinde personel başına hedeflenen eğitim saatine %100 ulaşıldığı gör÷lmektedir. Ancak eğitim verilmesi dışındaki konularda herhangi bir hedef belirlenmemiştir. Belediyelerin personel alımlarında liyakat sistemini geliştirmeleri ve eğitime

destek vermeleri gerekmektedir. Personelin gelişen teknolojiye ayak uydurabilmesi için belediyelerin hizmet içi eğitim olanağı sunmalıdır. Eğitim, personelin motivasyonunu arttıracak bu sayede daha etkin ve verimli hizmet sunulabilecektir.

3.2.3.4. Katılımcı, Şeffaf Bir Mali Sürdürülebilir Mali Yapı

2010-2014 yılı stratejik planda; mali kaynakların verimli kullanılması, mali yapının güçlendirilmesi ve katılımcılığın esas alınarak sürdürülebilir bir mali yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede katılımcı bütçe uygulamasına başlanması, dış ilişkilerin güçlendirilmesi ve çevre belediyeler ile sorun çözmeye yönelik ilişkiler kurulması hedeflenmiştir. Her yıl belediye bütçesinin denk bağlanması hedeflenmiş ve bu bağlamda gelir kaynaklarının analizlerinin yapılarak sistem geliştirilmesi stratejisi oluşturulmuştur. Katılımcı bütçe uygulaması projesi ve Yerel Yönetim Reformu'na destek projeleri öngörülmüş; bütçe verilerinin düzenli olarak web sitesinde yayınlanması, Kent Konseyi ve Katılımcı Bütçe Komisyonu çalışmaları ile ilgili stratejiler oluşturulmuştur. Son faaliyet raporu incelendiğinde; dış ilişkiler ile ilgili “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi” kapsamında İtalya ile ortak çalışmaların sürdürüldüğü aynı zamanda “Cinsiyete Dayalı Şiddetle Mücadele Uzmanlık Köprüleri” projesinde yer aldığı görülmektedir. Çevre belediyeler ile ortak sorun çözüme ile ilgili hedefi kapsamında; Tuzlukçu Belediyesi ile meclis kararıyla kardeş kent ilişkisi kurulmuş ve Nevşehir, Kırşehir, Kdz. Ereğli ile ortak çalışmalar yürütülmüştür. İtalya, Sırbistan, Almanya ile bazı çalışmalar için başvuran belediyenin; bu konu ile ilgili hedeflerine ulaştıkları görülse de ilgili faaliyet raporu incelendiğinde; mali birimler ile ilgili herhangi bir veriye rastlanmamıştır. Daha şeffaf bir mali yapı için ölçülebilir, vatandaşa açık ve net bilginin sunulabileceği hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.

2015-2019 yılı stratejik planda; katılımcı, şeffaf, mali sürdürülebilir bir yapıya sahip olmak amaçlanmıştır. Katılımcı bütçe uygulamasına başlanması ve belediyenin gelir tahmin ve tahsilat kapasitesinin geliştirilerek her yıl belediye bütçesinin denk sağlanması hedeflenmiştir. Bir önceki plan ile neredeyse birebir aynı amaç ve hedeflerin yer alması; hedeflenen yere ulaşamadığını, bu alanda bir ilerleme kaydedilmediğini göstermektedir. Performans göstergeleri ve faaliyet

raporları incelendiğinde; denk bütçe yapılmasına özen gösterilmiş olup hedeflere yaklaşılmaya çalışıldığı görülmektedir. Son faaliyet raporuna göre hedeflenen %90 olup gerçekleşen 77,84 olmuştur. Hedeflenen ile gerçekleşen arasındaki olumsuz sapma yaşanmasının sebebi; kamuoyunun borç yapılandırması beklentisinden ötürü tahsilatların yapılamaması olarak gösterilmiştir.

3.2.3.5. Bütçe Gerçekleşme Oranları

2010-2014 yılı stratejik planda yer alan hedefler doğrultusunda ilgili yılların faaliyet raporlarına göre bütçe gerçekleşme oranları verilebilir. 2011 yılı faaliyet raporuna göre; bütçenin gerçekleşme oranı %72,41'dir. Düşük gerçekleşme sebebi atık su arıtma tesisi projesinden kaynaklı olduğu belirtilmiş, raporda detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Genel bütçe gideri bir önceki yıla göre %61,64 artmış, bütçe geliri ise %13,58 artmıştır. Gelir ve gider arasında oluşan %1,5 fark denk bütçenin sağlanmasına özen gösterildiği, hedefler doğrultusunda ilerlediğini göstermektedir. Katılımcı bütçe yatırımların yönlendirmesine bakacak olursak; cari personel gideri %9,7 azalmış, diğer cari harcamalar %4,79 artmış, yatırım harcamaları ise bir önceki yıla göre %771,08 artmıştır. Belediyenin; personel giderlerinin belediye bütçesi oranını %30'lara çekme hedefi ile cari ve yatırım harcamaların arttırılması yönündeki hedefleri için çalışmalar yaptığı görülmektedir.

2012 yılı faaliyet raporuna göre; bütçe gerçekleşmesi %56,52 düzeyindedir. Bütçenin düşük gerçekleşmesinin sebebi; Atıksu Arıtma Tesisi Projesi kapsamında henüz 2012 yılında kullanılamamış ödenekler ve 2012 yılında alınmış meclis kararına istinaden iller bankası borçlanması ek ödenekleri harcama işlemleri gerçekleştirilememiş olup ödenekler 2013 yılına devredilmesi olarak belirtilmiştir. Genel bütçe gideri bir önceki yıla göre %24,59 azalmış, bütçe geliri ise %6,6 artmıştır. Giderlerin gelirden fazla olması ve aralarındaki farkın %5,82 olmasından ötürü denk bütçe tam olarak sağlanamamıştır. Katılımcı bütçe ile yatırımların yönlendirilmesi bakımından; personel giderleri %3,9 azaltılmış, diğer cari harcamalar %22,89 artmış, yatırım harcamaların %66,8 azalmıştır.

2013 yılı faaliyet raporuna göre; bütçe gerçekleşme oranı %53,60 olup düşük gerçekleşme sebebi bir önceki yıl ile aynıdır. Genel bütçe gideri bir önceki yıla göre %18,9 artmış, bütçe geliri de %17,95 artmıştır. Gelir ve gider birbirine

eşit olduğundan denk bütçe sağlanmıştır. Katılımcı bütçe ile yatırımların yönlendirilmesi açısından bakıldığında; personel giderleri bir önceki yıla göre %9,94 artmış olsa da hem gider bütçesine hem de gelir bütçesine oranı giderek azalma göstermektedir. Diğer cari harcamalar %23,04 ve yatırım harcamaları bir önceki yıla göre %24,88 artmıştır.

2014 yılı faaliyet raporuna göre bütçe gerçekleşme oranı %66,77 olmuş olup düşük gerçekleşme sebebi; 2014 yılında kullanılamamış ödenekler ve 2014 yılında alınan meclis kararına istinaden iller bankası borçlanması ek ödeneklerin bir kısmının harcama işlemleri gerçekleştirilememiş olup 2015 yılına devredilmesi olarak belirtilmiştir. Genel bütçe giderleri bir önceki yıla göre %40,77 artmış; giderlerin kontrollü yapılmasına özen gösterilmesi hedeflerine ulaşmışlardır. Bütçe geliri bir önceki yıla göre %14,41 artmış ancak hedeflenen %25 olduğu için hedefe ulaşamamışlardır. Gelir ve gider bütçesi birbirine eşit olup denk bütçe sağlanmıştır. Katılımcı bütçe ile yatırımların yönlendirilmesi bakımından; personel giderleri bir önceki yıla göre %3,26 artmış olup; gider bütçesine oranı %23,29, gelir bütçesine oranı %31,49 olduğu görülmekte ve personel giderlerini %30'a çekme hedefine yaklaşılmaktadır. Diğer cari harcamalar bir önceki yıla göre %18,92 ve yatırım harcamaları %148,11 artmış olup bütçede yatırımlara daha fazla kaynak ayrılması konusuna özen gösterilmiş olduğu görülmektedir.

2010-2015 yılı stratejik planda yer amaç ve hedefler doğrultusunda ilgili yılların faaliyet raporları incelendiğinde; bütçe gerçekleşme oranlarının düşük kaldığı görülmektedir. Raporda düşük gerçekleşme sebepleri detaylı bir şekilde belirtilmiş olsa da genel olarak kaynakların doğru kullanılmadığı söylenebilir. Her yılın faaliyet raporunda aynı gerekçe ile bütçenin düşük gerçekleştiği belirtilmiş, sorunun çözümü için bir ilerleme görülmemiştir.

2015-2019 yılı stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda ilgili yılların faaliyet raporları incelenerek bütçe gerçekleşme oranları verilebilir. 2015 yılı faaliyet raporuna göre bütçe gerçekleşme oranı %74,64'tür. Rapora göre bütçenin düşük gerçekleşme sebebi; Atık su arıtma tesisi projesi uluslararası hazine kefilli kredinin geri ödemesi faiz ve kur farkı hariç bütçe giderine yansımadığından kaynaklanmaktadır. Genel bütçe gideri bir önceki yıla göre %4,97 azalmış; giderlerin kontrollü bir şekilde yapılmasına özen gösterilmesi

hedefine ulaşılmıştır. Bütçe gelirleri bir önceki yıla göre %10,08 artmış ancak performans hedefi gelirlerin %15 oranında arttırılması olduğu için istenilen hedefe ulaşılamamıştır. Gelir ve gider bütçesi arasında %1 fark olup denk bütçenin yapılmasına özen gösterildiği söylenebilir. Personel gideri bir önceki yıla göre %33,99 artmış; bu durum personel giderlerinin hem gelir hem gider bütçesine oranı arttırmıştır. Bunun sebebi 87 işçi personelin ve daha önceki yıllarda emekli olmuş ancak alacaklarının tamamının 2015 yılında ödenmesinden kaynaklanmaktadır. Cari harcamalar %28,67 artmış ve yatırım harcamalarında düşüş yaşanarak bir önceki yıla göre %33,37 azalmıştır.

2016 yılı faaliyet raporuna göre; bütçe gerçekleşme oranı %73,27'dir. Düşük gerçekleşme sebebi olarak; gelirlerinin büyük çoğunluğunun önceki yılların resmi kurum borçlarına gitmesinden kaynaklı olduğu belirtilmiştir. Denk bütçe sağlanması hedef olarak belirtilmiş olup gelir ve gider arasındaki %0,39 fark ile denk bütçenin sağlandığı söylenebilir. Gider gerçekleşme oranı hedef olarak %95 belirlenmiş ancak %73,07 oranında gerçekleşmiştir. Gelirlerdeki reel artış oranı %13 olarak hedeflenmiş ancak hedeflenenin üzerinde %16,62 oranında gerçekleşmiştir. Personel giderlerinin gider bütçesine oranı %19,81; gelir bütçesine oranı %19,73 olarak belirlenmiş olup bu giderlerin azaldığı görülmektedir. Harcamaların %90,81 cari transfer harcamaları, %9,18'i ise yatırım harcamalarından oluşmaktadır.

2017 yılı faaliyet raporuna göre bütçe gerçekleşme oranı %58,50'dir. Bütçenin düşük gerçekleşme sebebi olarak önceki yıllarda tahakkuk etmiş borçlardan kaynaklandığı belirtilmiştir. Harcamaların %89,73 cari harcamaları, %10,26 ise yatırım harcamalarını oluşturmaktadır. Personel giderlerinin gider bütçesine oranı %22,04, gelir bütçesine oranı %20,64 oranından gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde bir önceki yıla göre hafif bir artış olsa da hala hedeflenen %30 oranından düşüktür. Denk bütçe oluşmasını sağlama hedefi incelendiğinde; gelirin giderden fazla olmasından kaynaklı %6,79 fark olup denk bütçe yapılmasına özen gösterildiği söylenebilir. Gelir gerçekleşme oranı %90 hedeflenirken %77,06 gerçekleşmiş; bunun sebebi kamuoyunun borç yapılandırması beklentisine girmesinde ötürü tahsilatların yapılamaması olarak gösterilmiştir. Gider gerçekleşme oranı %95 hedeflenirken %58,50 gerçekleşmiş;

sebebi olarak önceki yıl borçları gösterilmiştir. Gelirlerde reel artış oranı %15 hedeflenmiş ancak %3,49 gerçekleşmiştir.

2018 yılı faaliyet raporunda belirtilen bütçe gerçekleşme oranı %56,36 düzeyindedir. Bütçenin düşük gerçekleşme sebebi olarak önceki yıllarda tahakkuk etmiş borçlar gösterilmiştir. Harcamaların %89,98 cari transfer harcamalarını, %10,02'i ise yatırım harcamalarını oluşturmaktadır. Personel giderlerinin gider bütçesine oranı % 21,96, gelir bütçesine oranı %22,01 oranında gerçekleşmiştir. Bir önceki yıla göre oranlarda artış-azalış yaşansa da hedef bu oranı %30'un altında tutmaktır. Gelir ve gider arasındaki %0,23 fark; denk bütçenin yapılmasına özen gösterildiğini ve denk bütçe oluşmasını sağlama hedeflerine ulaşmaya çalışıldığını göstermektedir. Gelir gerçekleşme oranı %90 hedeflenmiş ancak %77,94 oranında gerçekleşmiştir. Bunun sebebi kamuoyunun borçlarının yapılandırmasını beklemesinden ötürü, gelirlerin tahsilatını etkilemesi olarak gösterilmiştir. Gider gerçekleşme oranı %95 oranında hedeflenmiş ancak %56,36 oranında gerçekleşmiştir. Bunun sebebi; geçmiş yıllarda tahakkuka bağlanmış ve ödemesi yapılmamış borçlar olarak belirtilmiştir. Gelirlerdeki reel artış %15 oranında hedeflenmiş; %13,85 oranında gerçekleşmiştir.

2015-2019 yılı stratejik planda yer amaç ve hedefler doğrultusunda incelediğimiz faaliyet raporlarında; bütçe gerçekleşme oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Düşük gerçekleşme sebebi ilgili her yılın faaliyet raporunda aynıdır. Bir önceki yılın sorunlarına gerekli çözüm bulunamamış; bu sorunlar devam ederken gerçekçi hedefler konulamamıştır. Mevcut durum doğru analiz edilmiş olsaydı daha gerçekçi hedefler görebilirdir. Ancak hedefler ile gerçekleşme oranları arasındaki farklardan doğru iddialar ve hedefler belirlenemediği sonucuna varabiliriz. Kaynakların daha etkin, verimli ve ekonomik kullanılması için; bütçenin daha doğru kullanımı gerekmektedir.

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa; stratejik planlarda yer alan hedeflerin çok azının ölçülebilir olduğu söylenebilir. Sayıştay raporu incelenerek elde edilen bu bilginin yanı sıra performans göstergelerinin çoğunlukla performans hedefleri ile uyumlu olmadığı ve bundan dolayı bu göstergelerin ilgili ve ölçülebilir olmadığı görülmektedir. Hedeflenen ve gerçekleşen performans ve bütçedeki sapmanın nedenleri yeterince inandırıcı bir şekilde açıklanmamış ya da

faaliyet raporunda yer almamıştır. Hizmet sunumun etkili, verimli ve ekonomik olmasına yönelik yeterince hedef görülmemiştir. Birkaç başlık altında buna değinilse de kaynakların daha etkin kullanımı, hizmetlerin daha kaliteli sunumu hakkında yeterince bulguya rastlanmamıştır. Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere uygun performans kriterlerinin oluşturulmamış olması; denetimi zorlaştırmaktadır. Performans denetiminin başarılı olabilmesi için; denetlenecek olan kuruluşun temel faaliyetlerinin, amaç ve hedeflerinin, üstünlüklerinin ve zayıflıklarının belirlenmesi yani stratejik planlamanın doğru yapılması gerekmektedir. Doğru ve güvenilir bir bilgi sisteminin oluşmamış olması, stratejik planların ve performans göstergelerinin doğru uygulanmaması; performans denetimi yapmayı ve denetimden doğru sonuçlar almayı güçleştirmektedir.



SONUÇ

Son yıllarda kamu yönetimi anlayışı, yaşanan sorunlar ve gelişmeler doğrultusunda yeniden tanımlanmış ve tüm dünyada bu değişim kabul edilerek reform çalışmaları başlamıştır. Küreselleşmenin etkisi ile yerelleşme hareketi hız kazanmış, kamu yönetimi etkileyen değişim süreci yerel yönetimleri de etkilemiştir. Yerel halkın ihtiyacının karşılanabilmesi, hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi için özel sektör yönetim tekniği olan stratejik planlama uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye de değişen süreçten etkilenecek, kamu kurumlarında stratejik planlamanın uygulanması için yeniden yapılandırma çalışmaları başlamıştır.

Kurum içinde yapılacak durum analizini, çevre analizini, fırsatları ve tehditleri öngörebilmeyi sağlayan stratejik planlama ile kaynakların daha etkin kullanılması amaçlanmıştır. Kamu yönetiminde hâkim olan geleneksel anlayışın doğurduğu sorunlar yeni anlayışların kabulünü ve uygulanmasını güçleştirmektedir. Özel sektörde uygulanan stratejik planlamanın kamu sektöründe de uygulanması; özel ve kamu sektörü arasındaki farkları ortaya çıkarmış ve kamu sektöründeki karmaşık mevzuat yapısı, bürokratik kültür, değişime karşı direnç gösterilmesi uygulamayı zorlaştırmıştır. Plan yapabilecek tecrübeli ve bilgi sahibi nitelikli personel yetiştirilmesi, stratejik karar alma yetisi sahip üst yöneticilerin olması, kurum kültürünün oluşturulması, halkın katılımının teşvik edilmesi, stratejik yönetim süreçlerinin tamamen benimsenmesi sağlandığında hizmetlerin etkinliği artacak ve istenilen başarıya ulaşılabilecektir. Stratejik planın hazırlanması ve uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlar ortadan kaldırıldığında; yerel yönetimler hizmetlerini daha etkin sunabilecek, değişen koşullara göre şekil alabilecek ve uygulamadan beklenen fayda sağlanabilecektir.

Yerel yönetimlerin etkinliği sorunu üzerinde yoğunlaşan tartışmalar sonucunda özel sektörde uygulanan yöntemlerin kamu sektöründe uygulanması; geleneksel denetim türlerinin sorgulanmasına sebep olmuştur. Son zamanlarda özel sektörde kullanılan performans denetiminin yerel yönetimler üzerinde kullanılması üzerine durulmaya başlanmıştır.

Genel olarak mevcut durumları ve geçmiş dönemleri hakkında sayısal bilgiler veren uygunluk ve mali denetimi dışında; kamu kurumlarının rekabeti artırmasında ve geleceğe yönelik stratejik planlar yapmasında önemli olan, mali tablolara yansımayan, finansal olmayan göstergelere ihtiyaç duyulmaya başlanmış ve daha ileri bir denetim sistemine gerek duyulmuştur. Performans denetimi ile VET (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) ilkeleri ön plana çıkmakta, tüm süreç analiz edilmektedir. Sadece sonuçlara odaklı olmayan bu denetim; hukuki mevzuata uygunluk ve finansal göstergeler ile ilgilenmek yerine geleceğe dönük stratejik planlar yapmak için maddi olmayan değerlerin yönetim sürecine dâhil edilmesini sağlamaktadır. Performansı dikkate alarak yapılan denetim ile kurumlar; etkinlik ve verimliliklerini artırmayı, kaliteli hizmet sunmayı, katılıma dayalı yönetim anlayışını geliştirmeyi, vatandaşın memnuniyetini gözetmeyi hedeflemektedir.

Ülkemizde 1996'da Sayıştay'a performans denetimi yetkisi verilmesi ile bu alanda çalışmalar başlamıştır. 2000'li yılların başında Türkiye'de yerel yönetimlerin performans göstergelerine göre denetim yapması, belediyeler arasında doğru bir karşılaştırma yapılabilmesi ve belediyelerin performans seviyelerinin geliştirilmesine katkı sağlamak amacı ile BEPER; Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi hazırlanmıştır. Performans denetiminin yerel yönetimlerde uygulanması yönünde atılan ilk adım olan bu projenin yanı sıra MEHTAP ve KAYA raporları, Kamu Yönetimi Temel Kanun Yasası, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans odaklı yönetim anlayışına yer verilmiş ve bu yeni denetim anlayışının yasal dayanağı hazırlanmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın ve performans denetiminin gerekli olduğu Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda da vurgulanmıştır.

Yerel yönetimlerde henüz yeni gelişen bir denetim türü olan performans denetiminin uygulanmasında sorunlar yaşanmaktadır. Performans denetiminin uygulanması konusunda mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi, kamu kurumları tarafından tüm çalışanlara bu konuda eğitim verilmesi, bu denetimin faydalı olabilmesi için kurumun performans denetim sistemi geliştirmesi, bu denetimin yöneticiler tarafından benimsenmesi ve çalışanların sahiplenmesi, vatandaşın bu

konuda bilgilendirilmesi, denetim birimlerinin bağımsızlıklarının güçlendirilmesi gerekmektedir. İç denetçilerin performans denetimi için üstlendikleri görevde yetersiz oluşu ve bunun sebebinin de performans ölçütlerinin belirlenmesi aşamasının karmaşık ve teknik bilgi gerektirmesinden ötürü iç denetçilerin yeterli donanımına sahip olmamasından kaynaklı olduğu görülmektedir. Performans denetiminin doğru bir şekilde yapılması için bu denetimi yapabilecek nitelikli personel geliştirilmesi gerekmektedir. Sayıştay'a verilen yetkiler genişletilmeli ve bu konuda personel yetiştirme olanağı sağlanmalıdır.

Belediyelerde stratejik planlama ve performans denetiminin pratik olarak incelenmesi bakımından Zonguldak Belediyesi değerlendirildiğinde; stratejik planların birbiri ile aynı olduğu, plan hazırlama ilkelerine tam olarak uyulmadığı, fırsatlar ve tehditlerin iyi değerlendirilmediği, ölçülebilir, açık ifadelerle yer verilmediği görülmektedir. Performans denetimi açısından; performans göstergeleri ile uyumlu sonuçların oluşturulmadığı, hedeflenen ve gerçekleşen bütçe arasında sapmalar yaşandığı, kaynakların etkin kullanılmadığı ve performans denetimi sisteminin tam olarak yerleşmediği söylenebilir.

Performans denetiminin en önemli amacı; hizmetlerin etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu ölçmektir; ancak Zonguldak Belediyesi bu açıdan incelendiğinde ölçülebilir nitelikte verilere rastlanmamıştır. Daha etkin ve tutumlu hizmet sunumu için hedefler belirlenmeli; doğru kaynak kullanımı için denetime açık olmalıdır. İncelenen veriler değerlendirildiğinde tutarlılık görülse de; amaç ve hedeflerin geliştirilmesi gerektiği söylenebilir.

Sistemin uygulanmasındaki sorunların büyük çoğunluğu hukuki düzenlemelerdeki eksiklikten kaynaklanmaktadır. Bu durum mecliste görüşülmeli, performans denetimi yapacak olan kurumların da kendi iç mevzuatında gerekli düzenlemeleri yapmaları teşvik edilmelidir. Kurum çalışanları ve yöneticilere performans denetiminin faydaları aktarılmalı; toplum verimlilik, etkinlik ve tutumluluk konusunda bilinçlendirilmelidir. Kurumsal yönetim anlayışı yaygınlaştığında, yönetimin her kademesinde saydamlık sağlandığında ve hesap verilebilirlik geliştirildiğinde daha doğru, açık ve gerçek sonuçlara ulaşılabilecektir.

Belediyelerde stratejik planlamanın yapılması ve performans denetiminin uygulanması sayesinde; daha kaliteli hizmet sunulabilecek ve kaynaklar daha verimli, etkin ve tutumlu kullanılacaktır. Henüz yeni yeni gelişen bu iki kavramın tamamen oturması ve hâkim olan geleneksel anlayışın etkisinden çıkılması zaman alacaktır. Stratejik planlama ve performans tek başına sorunların çözümü olarak görülmemeli, bunların doğru ve açık bir şekilde uygulanarak önlerindeki engellerin kaldırılması için gereken her şey yapılmalıdır.



KAYNAKÇA

- Adair, John (2004); *Etkili Stratejik Liderlik*, (Çev.: Salih Fatih Güneş), Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- Ağcakaya, Serpil (2009); “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları,” *Sosyoekonomi*, s.27-46.
- Akçakaya, Murat (2017); “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Ve Karşılaşılan Sorunlar,” *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, Cilt: 52, Sayı: 1, s.56-83.
- Akgül, Başak Ataman (2000); *Türk Denetim Kurumları*, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- Aktalay, Alptekin ve Erdal Abdulhakimoğulları (2010); “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi,” *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 12, 2010, s.179-201.
- Aktan, Coşkun Can (1998); “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 419, s.75-89.
- Aktan, Coşkun Can ve Hüseyin Şen, (1999); *Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye*, TOSYÖV Yayınları, Ankara.
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010); “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, s.9-45.
- Alıcı, Orhan Veli (2012); “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açısından Değerlendirilmesi,” *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı: 2, s.38-52.
- Altıntaş, Abdullah (2008); “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 69, s.3-6.
- Apan, Ahmet (2008); “Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 460, s.79-81.
- Arslan, Kahraman (2005); “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları,” *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 7, s.275-294.
- Arslan, M. Cemil (2014); *Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetim Uygulamaları*, T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.
- Atakan, Nevin, Arife Coşkun ve S. Melda Sonuvar (1997); *Performans Denetimi Pakistan Sayıştay’ı Uygulaması*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.

- Ataman, Başak (2010); "Türkiye'de Kamu Denetimi," *Maliye Finans Yazıları*, Cilt: 24, Sayı: 87, s.17-26.
- Ateş, Hamza ve Dilek Çetin (2004); *Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe*, (Edt.: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Aydın, Mehmet D. ve Sultan Aksoy (2007); "Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği," *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 1, s.293-322.
- Aydın, Sevil (2007); "Belediyelerde Performans Denetimi ve Mali Denetim," Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Aydınlı, H. İbrahim (2003); "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler," *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, s.73-86.
- Bağımsız Denetim Yönetmeliği (2012); https://www.denetimnet.net/UserFiles/Bag_ms_z_Denetim_Yonetmeli.pdf (Erişim Tarihi: 20.02.2019).
- Başkaya, Ali (2016); "Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Yerel İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği," *Terazi Hukuk Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 120, s.14-26.
- Batmaz, Yavuz (2015); "Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak," *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 98, s.5-18.
- Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi (2019); Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Bilge, Semih (2006); "Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma," Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Can Aktan, <http://www.canaktan.org/> (Erişim Tarihi: 12.02.2019)
- Candan, Ekrem (2007); *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Coşkun, Arife (1998); "Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi," *Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*, s.85-107.
- Çapar, Selim (2011); "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü," *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 143, s.36-40.
- Çevikbaş, Rafet (2012); "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları," *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, s.9-32.

- Çomaklı, Şafak E., Kenan Mehmet Ekici ve Tarık Zeki Şahım (2007); *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara.
- Çukurçayır, Akif ve Tuğba Eroğlu (2004); “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 53, s.41-69
- Daujotaite, Dalia ve Irena Macerinskiene (2008); “Development of Performance Audit in Public Sector”, *5th International Scientific Conference Business and Management*, Litvanya, s.177-185.
- De Forges, Jean-Michel (2002); *Droit Administraif*, PUF, Paris.
- Demir, Konur Alp (2012); “*Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*,” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Demirbaş, Tolga (2001); *Sayıştay Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulamaları*, Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara.
- Demirel, Demokaan (2006); “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği Etkin Devlet,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, s.105-128.
- Dinçer, Ömer (2004); *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım, İstanbul.
- DPT (1963); Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1968); İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1973); Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1979); Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1985); Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1990); Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1996); Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (2001); Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (2003); *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 1. Sürüm.
- DPT (2006); *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm.
- DPT (2007); Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (2014); Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (2018); *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3. Sürüm.

- Ekici, Birol (2002); "Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği," *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 436, s.135-157.
- Erbaş, Ali (2008); *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, Nobel Yayınları, Konya.
- Eren, Erol (2003); *Yönetim ve Organizasyon*, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Eren, Erol (2006); *Stratejik Yönetim*, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- Eren, Veysel (2009); "Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 42, Sayı: 2, s.1-21.
- Erhürman, Tufan (2000); "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü," *A.Ü.H.F. Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1-4, s.155-180.
- Ersöz, Mustafa (2017); "Kamu Kurumlarında Mali Tablo Analiz Yöntemlerinin Uygulanabilirliği," *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 105, s.1-40.
- Ertaş, Handan ve İlhan Atalay (2016); "Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi," *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 12, s. 70-82.
- Eryılmaz, Bilal (2017); *Kamu Yönetimi (Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar)*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Falay, Nihat (1997); "Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay," *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 25, s.18-30.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (1996); "Ombudsman Kavramı," (Çev.: Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 3, s.195-202.
- Geist, Benjamin ve Nissim Mizrahi (1991); "State Audit: Principles and Concept-State Audit and Accountability," *State of israel State Comptroller's Office*, Kudüs, s.16-43.
- Genç, F. Neval (2009); "Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama," *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 23.
- Göküş, Mehmet (2010); "Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması," *S.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 20, s.193-218.
- Göymen, Korel (1999); "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı: 4, s.67-83.
- Gözlükaya, Türkay (2007); *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

- Güçlü, Ali Osman (1995); “Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 19, s.31-34.
- Güçlü, Nezahat (2003); “Stratejik Yönetim,” *Gazi Fakültesi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 2, s.61-85.
- Gül, Serdar K. ve Muhammet Kırılmaz (2013); *Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Günday, Metin (2011); *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Gürer, Harun (2006); “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, s.91- 105.
- Güven, Ahmet (2012); “Belediyelerde Performans Denetimi ve Algılanması Üzerine Bir Araştırma,” Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Güzelsarı, Selime (2003); “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 36, Sayı: 2, s.17-34.
- HABİTAT II (2000); *İstanbul + 5 Ülke Raporu*, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri (2000); Çev.: Sacit Yörüker ve Baran Özeren, Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi, Ankara.
- İşığışok, Erkan (2008); “Performans Ölçümü, Yönetimi ve İstatistiksel Analizi,” *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, Sayı: 7, s.1-23.
- İşıkkı, Yasemin (2017); “Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi,” *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, s.167-191.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2008); *Kamu İç Denetim Rehberi*, Ankara.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2015); *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara.
- Kahraman, Mehmet (2011); “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği,” *MKÜ S.B.E. Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 16, s.355-373.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (2003); <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> (Erişim Tarihi: 02.12.2018).
- Kara, Bülent (2006); “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar,” *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 30, No: 2, s.149-162.
- Karaarslan, Mehmet (2008); *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Karaman, Zerrin Toprak (2000); “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler,” *Türk İdare Dergisi*, Cilt: 72, Sayı: 426, s.35-42.
- Kavut, Lerzan, Oktay Taş ve Tuba Şavlı (2009); *Uluslararası Denetim Standartları Kapsamında Bağımsız Denetim*, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), İstanbul.
- Keleş, Ruşen (2013); *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, Ruşen ve C. Giray Özgül (2017); “Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 72, s.299 – 313.
- Khan, M. Akram (1997); “Performans Denetiminin Esasları,” (Çev. Necmettin Bağdadioğlu ve Atilla İnan), *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 27, s.64-94.
- Kılavuz, Raci (2000); “Etkililik - Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal - Hizmet Sunumunda Etkililik,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 428, s.147-170.
- Kılıç, Özalp (2018); “Stratejik Planlama Süreci ve Edirne Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı Değerlendirmesi,” *Meriç Uluslararası Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, s.1-24.
- Kocael, Yaşar (2010) “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Ön Görülen İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi,” Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.
- Köse, Erkan, Tolga Genç ve Mehmet Kabak (2015); “Markov Analizi İle İnsan Gücü Planlaması,” *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, s.1-12.
- Köse, H. Ömer (2007); *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, Ankara.
- Köseoğlu, Özer (2005); “Belediyelerde Performans Yönetimi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, s.211-234.

- Köseoğlu, Özer (2008); “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1, 2008, s.19-42.
- Kubalı, Derya (1998); *Performans Denetimi Kavram İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Kurun, İsmail (2017); “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği,” *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 16, s.85-105.
- Lamba, Mustafa (2015); “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, s.127-141.
- Murat, Güven ve Muhlis Bağdıgen (2008); *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Mutta Serdar (2005); *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Kitap, İstanbul.
- Narinoğlu, Ahmet (2006); “Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli,” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çag Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Okur, Yaşar (2007); *Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2000); *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Osmanlıca Sözlük (2018); <http://osmanlicasozluk.speakdictionary.com/>, (Erişim Tarihi: 16.10.2018).
- Ökmen, Mustafa, Abdullah Yılmaz ve Serhat Baştan (2004); *Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Önen, S. Mustafa (2017); “Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar,” *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, Cilt: 4, Sayı: 8, s.51-69.
- Özdek, Yasemin (1999); “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 3, s.25-37.
- Özer, Hüseyin (1997); *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Özer, M Akif (2009); “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 73, s.3-29.

- Özer, M. Akif (1999); “*Türk Kamu Yönetiminin Siyasal Denetiminde TBMM’nin Etkenliği Sorunu 20.Yasama Dönemi 1., 2. ve 3. Yasama Yılları Örneğinde,*” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özer, M. Akif (2004); “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, s.139-177.
- Özer, M. Akif (2005); “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, s. 3-46.
- Özer, M. Akif (2006); “Küreselleşme, yerelleşme ve kamu yönetimi,” *Türk İdare Dergisi*, Cilt: 78, Sayı: 450, ss.141-166.
- Özgökçeler, Serhat (2014); “Yerel Kalkınmada Etkin Bir Kavram: Yerel Yönetişim (Bursa Kent Konseyi Örneği),” *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, s.67-82.
- Öztop, Sezai (2007); “*Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması,*” Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Öztürk, N.Kemal ve Bayram Coşkun (2000); “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayısı: 426, s.145-161.
- Öztürk, Yunus Emre (2004); “Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği,” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1-2, s.153-170.
- Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı (2005); *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Yayını, İstanbul.
- Performans Ölçüm Rehberi (2002); (Çev.Hülya Demirkaya), Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Pickl, Victor J. PİCKL (1986); “Ombudsman ve Yönetimde Reform,” (Çev., Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı:4, s.37-46.
- Sanal, Recep (2002); *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Sanal, Recep (2008); “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 458, s.101-128.
- SAYDER (2019); <http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293> (Erişim Tarihi: 18.03.2019).
- SAYDER, INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi, çev. M. Hakan Özbaran – Sacit Yörüker, 2009, Ankara.

- Sayıştay Başkanlığı (1999); *Kanada Sayıştay'ı Performans Denetimi El Kitabı*, (Çev.: Sacit Yörüker), Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Kanada.
- Sayıştay Başkanlığı (2003); *Sayıştay'ın Performansının Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara.
- Sezen, Seriya (1999); *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye' de Planlama*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Sezer, Özcan (2008); "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş Odaklılık): Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme," *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 8, ss.147-171.
- Sezgin, Murat (2011); "Belediyelerde Halkla İlişkiler ve Halka Dönük Yönetim," *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, s.93-120.
- Siverekli Demircan, Esra (2007); "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 29, s. 135-159.
- Söyler, İlhami (2007); "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?," *Maliye Dergisi*, Sayı: 152, s.103-115.
- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Şengül, Ramazan (2014); *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Şentürk, Hulusi (2004); *Belediyelerde Performans Yönetimi*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Şentürk, Hulusi (2005); *Belediyelerde Stratejik Planlama*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- T.C. Başbakanlık (2003); *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- Taş, Hüseyin C. (2005); "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama," *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 449, s.101-111.
- Taş, Sevcin (2006); "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Çözümleme," *Amme İdaresi Dergisi* İncelemesi 1980-2005.
- TDK (2018); <http://www.tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 16.10.2018).
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2005); *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.

- Tunç, Ahmet (2015); “Türkiye’de Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Değişimin Bir Simgesi Olarak Stratejik Planlama ve Yönetim,” *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, Sayı: 3, s.69-86.
- Türkyılmaz, Atilla (2014); “Belediyelerde Denetim,” *Denetim*, Sayı: 15, s.16-33.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2004); *Mahalli İdareler Maliyesi*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Usta, Aydın (2014); “Kamu Örgütlerinde Stratejik Planlama Süreci: Potansiyel Sorunlar ve Çözüm Önerileri,” *Verimlilik Dergisi*, Sayı: 4, s.83-117.
- Ülgen, Hayri ve S.Kadri Mirze (2010); *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Ünal, Feyzullah ve Feride Efe (2018); “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Etkinlik Sorunu,” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 58, s.239-249.
- Üzmez, Umut (2012); “Reform”un Büyükşehir Belediye Encümenlerine Etkileri ve İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme,” *Hukuk ve İktisat Araştırmalı Dergisi*, Cilt: 4, s.305-314.
- Yaman, Adem (2008); “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler,” *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 133, s.1-18.
- Yazıcı, Kuddusi (2014); “Kamuda Stratejik Planlamanın Başarısız Olma Nedenleri ve Çözüm Önerileri,” *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 28, 134-171.
- Yenice, Ebru (2006); “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi,” *Maliye Dergisi*, Sayı: 150, s.122-132.
- Yenice, Ebru (2006); “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, s.57-68.
- Yıldırım, Arzu (2014); “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme,” *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2, s.197-217.
- Yılmaz, Kutluhan (2003); “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması,” *Sayıştay Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 50-51, s.67-86.
- Yörükoğlu, Fuat (2008); “5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu,” Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Yükçü, Süleyman ve Gülşah Atağan (2009); “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık,” *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4, s.1-13.

Zengin, Gökhan (2017); “Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı,” *Strategic Public Management Journal*, Cilt: 3, Sayı: 6, s.35-56.

Zonguldak Belediyesi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu; <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>, (Erişim Tarihi: 16.08.2019).

Zonguldak Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu; <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>, (Erişim Tarihi: 16.08.2019).

Zonguldak Belediyesi Faaliyet Raporları (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018); <http://zonguldak.bel.tr/faaliyet-raporlari/>, (Erişim Tarihi: 16.08.2019).

Zonguldak Belediyesi Stratejik Planı 2010- 2014; <http://zonguldak.bel.tr/stratejik-plan/>, (Erişim Tarihi: 15.08.2019).

Zonguldak Belediyesi Stratejik Planı 2015- 2019; <http://zonguldak.bel.tr/stratejik-plan/>, (Erişim Tarihi: 15.08.2019).

1982 Anayasası

TBMM İç Tüzük

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

674 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

ÖZGEÇMİŞ

04.07.1994 tarihinde Samsun’da doğdum. İlk ve ortaokulu “Samsun Fatih İlköğretim” okulunda; lise eğitimimi ise “Samsun Türk Telekom Lisesi”nde tamamladım. Lisans eğitimimi; Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde tamamladım. Halen Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisiyim.

