

**T.C.**  
**KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA MERKEZİ  
YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İŞBİRLİĞİ  
SORUNUNA YÖNELİK NİTEL BİR ARAŞTIRMA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HATİCE SEMİZ**

**ANABİLİM DALI: İŞLETME  
PROGRAMI: YÖNETİM VE ORGANİZASYON**

**KOCAELİ – 2011**

**T.C.**  
**KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA MERKEZİ  
YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İŞBİRLİĞİ  
SORUNUNA YÖNELİK NİTEL BİR ARAŞTIRMA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HATİCE SEMİZ**

**ANABİLİM DALI: İŞLETME  
PROGRAMI: YÖNETİM VE ORGANİZASYON**

**DANIŞMAN: PROF. DR. NİHAT ERDOĞMUŞ**

**KOCAELİ - 2011**

Hatice SEMİZ tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki İşbirliği Sorununa Yönelik Nitel Bir Araştırma adlı bu çalışma jürimizce Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Ünvanı, Adı-Soyadı ve Kurumu:

İmzası

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ  
Kocaeli Üniversitesi



Jüri Üyesi : Doç. Dr. Hamza ATEŞ  
Kocaeli Üniversitesi



Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Şenol HACIEFENDİOĞLU  
Kocaeli Üniversitesi



Sınav Tarihi: 16/06/2011

Enstitü Yönetim Kurulunun Onay Tarihi ve Karar No: 22/06/2011:19

## ÖNSÖZ

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girdikten sonra kamu kurumlarında hızlı bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Bu kanun ve bu doğrultuda hazırlanan ikincil mevzuat düzenlemeleri Türk kamu yönetiminde alışık olunmayan stratejik planlama, performans programı, iç kontrol uygulama ve yaklaşımlarını gündeme getirmiştir. Bu uygulama ve yaklaşımlar ile hedeflenen kamu kurumlarının daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmalarına katkı sağlamak ve şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmaktır. Reform uygulamalarının dışında, kamu yönetiminde gelişimi sağlamanın ve hedeflere ulaşmanın ön şartlarından biri de kurumlararası işbirliğidir. Kamu kurumlarındaki kapasite ve beceri konuları işbirliğini çağdaş yönetimin bir gerekliliği haline getirmiştir. Bu araştırmanın amacı; stratejik planlama, performans programı, iç kontrol faaliyetleri alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu aktörlerin bakış açılarını anlayarak derinlemesine betimlemek ve işbirliğinin önündeki engelleri ortaya koymaktır.

Tez çalışmamın her aşamasında katkılarını esirgemeyen, tavsiyeleri ile çalışmama yön veren değerli danışman hocam Prof. Dr. Nihat Erdoğan'a teşekkürlerimi sunarım. Tez çalışması sırasında bana sağladığı kolaylıklardan dolayı işyerim TÜSSİDE yöneticilerinden Kemal Berkkan ve Necmettin Oktay'a ve yine bu süreçte gösterdiği fedakarlık ve desteğinden dolayı eşim Serkan Semiz'e ve aileme teşekkür ederim. Ayrıca, alan araştırması sürecinde görüşme ve randevu talebimi olumlu karşılayıp, değerli görüşlerini benimle paylaşan tüm yöneticilere ve çalışanlara ayrı ayrı teşekkürlerimi sunarım.

Kocaeli, Haziran 2011

Hatice SEMİZ

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	i
İÇİNDEKİLER .....	ii
ÖZET.....	v
ABSTRACT .....	vi
KISALTMALAR .....	vii
ŞEKİLLER.....	viii
TABLolar .....	ix
BÖLÜM 1. YEREL YÖNETİMLER REFORM ÇALIŞMALARI.....	5
1.1 YEREL YÖNETİMLER.....	5
1.2 YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN DİNAMİKLERİ .....	8
1.2.1 Yerel Yönetimler Reformunun Dış Dinamikleri.....	8
1.2.1.1 Küreselleşme .....	9
1.2.1.2 Ekonomik Koşullar.....	10
1.2.1.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimler .....	11
1.2.1.4 Uluslar arası Aktörler .....	12
1.2.2 Yerel Yönetimler Reformunun İç Dinamikleri .....	13
1.2.2.1 Yerel Yönetimlerin Yapısal-İşlevsel Sorunları .....	14
1.2.2.2 Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Ve Kaynak Bölüşümü .....	15
1.2.2.3 Performans Düşüklüğü .....	17
1.3 YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN GETİRDİKLERİ .....	18
1.3.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı .....	19
1.3.2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu .....	25
1.3.2.1 Stratejik Plan .....	29
1.3.2.1.1 Misyon ve Durum Analizi .....	31
1.3.2.1.2 Vizyon, Amaç ve Hedefler .....	33
1.3.2.1.3 Performans Değerlendirme .....	35
1.3.2.2 Performans Programı .....	38
1.3.2.3 İç Kontrol.....	43

BÖLÜM 2. İŞBİRLİĞİ.....	48
2.1 KURUMLARARASI İŞBİRLİĞİNİN NEDENLERİ .....	49
2.2 KAMU YÖNETİMİNDE İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ VE GEREKLİLİĞİ .....	50
2.2.1 İşbirliğine Dayalı Kamu Yönetimi Anlayışı .....	51
2.2.2 İşbirliğine Dayalı Kamu Yönetimi Anlayışının Faydaları .....	54
2.3 İŞBİRLİĞİ SÜRECİ .....	57
2.3.1 İşbirliği Sürecinin Boyutları .....	61
2.3.1.1 Yönetişim Boyutu.....	63
2.3.1.2 Yönetim Boyutu .....	64
2.3.1.3 Özerklik Boyutu .....	65
2.3.1.4 Karşılıklı Bağımlılık Boyutu .....	66
2.3.1.5 Güven Ve Karşılıklılık Boyutu.....	67
2.3.2 İşbirliği Sürecinin Bileşenleri.....	69
2.3.2.1 Başlangıç Koşulları .....	70
2.3.2.2 İşbirliği Süreci .....	72
2.3.2.3 İşbirliği Yapısı Ve Yönetim .....	76
2.3.2.4 İşbirliği Sürecini, Yapısını Ve Yönetimini Etkileyen Sınırlar Ve İhtimaller.....	77
2.3.2.5 Sonuçlar Ve Hesapverebilirlik .....	78
BÖLÜM 3. YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA MERKEZİ DÜZEYDE YÖNLENDİRİCİ KURUMLAR İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İŞBİRLİĞİ SORUNUNA YÖNELİK NİTEL BİR ARAŞTIRMA .	81
3.1 ARAŞTIRMANIN AMACI VE YARARI .....	81
3.2 ARAŞTIRMANIN KAPSAMI .....	82
3.3 ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	82
3.3.1 Veri Toplama Süreci .....	83
3.3.2 Araştırmanın Örnekleme.....	84
3.3.3 Araştırmanın Sınırları.....	85
3.3.4 Verilerin Analizi.....	87
3.4 BULGULAR.....	87
3.4.1 İşbirliği Sorunu Teması .....	90
3.4.2 İşbirliğinin Önündeki Engeller Teması .....	94
3.4.3 Merkez ve Yerelin İşbirliği Çabası Teması.....	100

3.4.4 Reformların Başarısızlık Nedenleri Teması .....	103
3.4.5 Merkez ve Yerel Arasında İşbirliğinin Sağlanmasına Yönelik Öneriler Teması .....	106
3.5 BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	107
SONUÇ VE ÖNERİLER .....	111
KAYNAKÇA .....	115
EK-1: Yerel Yönetimler İçin Görüşme Formu .....	128
EK-2: Merkezi Düzeyde Yönlendirici Kurumlar İçin Görüşme Formu .....	130

## ÖZET

Bu tez çalışması; 5018 sayılı Kanunun kamu kurumlarına zorunlu kıldığı uygulamalardan stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol uygulamaları alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu aktörlerin bakış açılarını anlayarak derinlemesine betimlemeyi ve işbirliğinin önündeki engelleri ortaya koymayı amaçlamıştır.

Söz konusu amaç doğrultusunda araştırmanın temel problemi, **reform uygulamalarından stratejik yönetim, performans programı ve iç kontrol alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin önündeki engeller nelerdir?** şeklinde ifade edilebilir. Araştırmanın alt problemlerinden ilki, bu alanda işbirliği çerçevesinde yaşanmakta olan sorunlar nelerdir? diğeri, bu sorunların giderilmesine yönelik neler yapılmalıdır? ifadeleridir. Yapılan araştırma, yöntemi, süreçleri ve özellikleri bakımından nitel bir araştırma olarak adlandırılabilir. Bu araştırmada veri toplama yöntemi olarak açık uçlu görüşme formu yöntemi kullanılmıştır. Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde örnekleme türlerinden amaçlı örnekleme tercih edilmiştir. Araştırmanın örneklemini Marmara bölgesindeki İstanbul, Kocaeli, Bursa ve Sakarya Büyükşehir Belediyelerinin, Gebze ve Körfez Belediyesinin, DPT Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığının, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün konu ile ilgili yönetici ve uzmanlarından toplam 12 kişi oluşturmaktadır. Toplanan veriler “içerik analizi” yöntemi ile değerlendirilmiştir. Veriler analiz edilirken Atlas.ti 6.0 programı kullanılmıştır. Görüşme metinlerinin analizi neticesinde ortaya çıkan temalar; işbirliği sorunu, işbirliğinin önündeki engeller, merkez ve yerelin işbirliği çabası, reformların başarısızlık nedenleri ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik önerilerdir.

**Anahtar Kelimeler:** İşbirliği, Stratejik Yönetim, Performans Programı, İç Kontrol, Kurumlararası İşbirliği, İşbirliğinin Önündeki Engeller, Yerel Yönetimler Reformu



## ABSTRACT

The aim of this thesis is to define the collaboration problem between supervising agencies of central government and local administrations in the areas of strategic planning, performance program and internal control applications obliged by the law 5018 by understanding the perspectives of actors and to state the barriers to collaboration.

The main problem of this study can be expressed as "what are the barriers to collaboration between supervising agencies of central government and local administrations in strategic planning, performance program and internal control areas?". The first subproblem of the study is the statement of "what are the problems faced in this area regarding the collaboration framework?" and the other is "what are the suggestions to resolve these problems?". The conducted research can be categorized as a qualitative study. Open-ended interview form method is used for data collection. Purposive sampling is preferred for defining the sample of the research. The sample of this research include 12 directors and experts from Metropolitan Municipalities of Istanbul, Kocaeli, Bursa and Sakarya, Municipalities of Gebze and Korfez, Head of the State Planning Organization Institutional and Strategic Management Department, General Directorate of Budget and Fiscal Control and General Directorate of Local Administrations. The data collected is evaluated using content analysis. Atlas ti 6.0 software is used for analyzing data. The families that arise as result of the interviews are the collaboration problem, barriers to collaboration, the collaborative endeavor of central and local agencies, the causes of failures in reforms and suggestions to form collaboration.

**Keywords:** Collaboration, Strategic Management, Performance Program, Internal Control, Inter-Agency Collaboration, Barriers to Collaboration, Local Administration Reform

## KISALTMALAR

5018 Sayılı KMYKK: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

AB: Avrupa Birliği

AEP: Acil Eylem Planı

COSO: Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

IMF: Uluslar arası Para Fonu

INTOSAI: Uluslar arası Sayıştaylar Birliği

KYTK: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜSSİDE: Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

YKY: Yeni Kamu Yönetimi

YPK: Yüksek Planlama Kurulu

## ŞEKİLLER

Şekil 1: Türleri İtibariyle Mahalli İdarelerin Sayısı.....	6
Şekil 2: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı.....	7
Şekil 3: Stratejik Yönetim Modeli .....	30
Şekil 4: Dört Temel Soru .....	31
Şekil 5: SWOT Analizi .....	33
Şekil 6: Vizyon/Stratejik Amaç/Hedef İlişkisi.....	35
Şekil 7: Performans Göstergesi Türleri.....	36
Şekil 8: Performans Esaslı Bütçelemenin Temel Unsurları.....	40
Şekil 9: 5018 sayılı Kanunda Belirtilen Düzenleyici Yetkiler.....	41
Şekil 10: İç Kontrolün Unsurları ve COSO Modeli.....	45
Şekil 11: İşbirliği Modeli .....	58
Şekil 12: İşbirliği Süreci .....	60
Şekil 13: Öncüller- Süreç- Sonuç Modeli .....	62
Şekil 14: Kurumlar arası İşbirliğinin Çerçevesi.....	69

## TABLULAR

Tablo 1: Pilot Kuruluşların İlk Stratejik Plan ve Performans Programları .....	39
Tablo 2: “İşbirliği Sorunu” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar.....	90
Tablo 3: “İşbirliği Sorunu” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu .....	91
Tablo 4: “Merkez-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar.....	94
Tablo 5: “Merkez-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu .....	95
Tablo 6: “Yerel-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar .....	98
Tablo 7: “Yerel-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu .....	99
Tablo 8: “Merkez ve Yerelin İşbirliği Çabası” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar .....	100
Tablo 9: “Merkez ve Yerelin İşbirliği Çabası” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu.....	101
Tablo 10: “Reformların Başarısızlık Nedenleri” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar .....	103
Tablo 11: “Reformların Başarısızlık Nedenleri” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu .....	104
Tablo 12: “Merkez Ve Yerel Arasında İşbirliğinin Sağlanmasına Yönelik Öneriler” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar.....	106

## GİRİŞ

Bu tez, 5018 sayılı Kanunun kamu kurumlarına zorunlu kıldığı uygulamalardan stratejik planlama, performans programı, iç kontrol uygulamaları alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu aktörlerin bakış açılarını anlayarak derinlemesine betimlemeyi ve işbirliğinin önündeki engelleri ortaya koymayı amaçlamıştır. Yerel yönetimler reformu bağlamında teorik çalışmalarda genellikle reformların başarısızlık nedenlerinden biri olarak işbirliği ile eş anlamlı kullanılan koordinasyon yetersizliğine yüzeysel olarak yer verilmiştir. Bu çalışma, kamu yönetiminde politika belirleme ve uygulama alanında gitgide artan bir öneme sahip olan işbirliği hususunu hem bu alanda bir yaklaşım olarak hem de reformların başarısızlık nedeni olarak detaylı bir şekilde ele almıştır. Bu tez, kamuda reform çalışmaları ile ilgili araştırmalarda yüzeysel olarak yer verilen bu konuyu uygulayıcılar ve rehberlik yapanların görüşleri doğrultusunda ayrıntılı bir şekilde ele alma olanağı sağlamıştır. Bu çerçevede, reformların uygulanmasında yerel yönetim birimleri ile merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar arasında işbirliği faaliyetlerinin gerekli olup olmadığı, işbirliği olgusunun yeterli düzeyde olgunlaşmamasının nedenlerini sorgulayarak yaşanmakta olan sorunları ve bu sorunların giderilebilmesi için nelerin yapılması gerektiğine açıklık getirmeye çalışılmıştır.

Söz konusu amaç doğrultusunda araştırmanın temel problemi, reform uygulamalarından stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin önündeki engeller nelerdir? şeklinde ifade edilebilir. Araştırmanın probleminin anlaşılabilmesi için öncelikle kapsamlı bir literatür taraması yapılmıştır. Yapılan araştırma, yöntemi, süreçleri ve özellikleri bakımından nitel bir araştırma olarak adlandırılabilir. Bu çalışmada veri toplama yöntemi olarak açık uçlu görüşme formu yöntemi kullanılmıştır. Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde örnekleme türlerinden amaçlı örnekleme tercih edilmiştir. Araştırmanın örneklemini Marmara bölgesindeki İstanbul, Kocaeli, Bursa ve Sakarya Büyükşehir Belediyelerinin, Gebze ve Körfez Belediyesinin, DPT Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığının, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün konu ile

ilgili yönetici ve uzmanlarından toplam 12 kişi oluşturmaktadır. Toplanan veriler “içerik analizi” yöntemi ile değerlendirilmiştir. Veriler analiz edilirken Atlas. ti 6.0 programı kullanılmıştır. Görüşme metinlerinin analizi neticesinde ortaya çıkan temalar; işbirliği sorunu, işbirliğinin önündeki engeller, merkez ve yerelin işbirliği çabası, reformların başarısızlık nedenleri ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik önerilerdir.

Bu tez çalışması üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol uygulamalarına, ikinci bölümde; kamuda kurumlar arası işbirliğinin gelişimine ve bu sürecin nasıl olması gerektiğine ilişkin bilgilere, son bölüm olan alan çalışması kısmında ise merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu ve işbirliğinin önündeki engelleri ortaya koymak açısından yüz yüze görüşme sonuçlarına yer verilmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı çerçevesinde hazırlanarak kanunlaşan ve yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu doğrultuda hazırlanan ikincil mevzuat düzenlemeleri Türk kamu yönetiminde alışık olunmayan stratejik yönetim, performans programı, iç kontrol uygulama ve yaklaşımlarını gündeme getirmiştir. Bu uygulama ve yaklaşımlar ile hedeflenen kamu kurumlarının daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmalarına katkı sağlamak ve şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmaktır. Kamu kurumlarında yaşanan bu dönüşüme yön vermek amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı tarafından stratejik planlama kılavuzu, Maliye Bakanlığı tarafından performans programı hazırlama rehberi ve iç kontrol standartları tebliği yayınlanmıştır. 5018 sayılı Kanun, ilgili kamu idaresinin stratejik plan ve bu doğrultuda hazırlanan performans programında Devlet Planlama ve Maliye Bakanlığı ile koordineli bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. Kanun, birlikte belirlenen performans göstergeleri ışığında performans denetimin yapılacağını öngörmüştür. Ayrıca mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı bu konular ile ilgili işbirliğini ve koordinasyonu sağlamakla sorumludur.

Bu uygulamalar ile ilgili olarak her ne kadar merkezi düzeyde DPT, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına ayrı ayrı sorumluluklar verilmiş olsa da Türkiye’de stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol konularında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasında bir işbirliği çalışmasına

tam anlamıyla rastlanmadığını belirtebiliriz. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlama komitesi adına, Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından hazırlanan kitapta (2003) yeniden yapılanma sürecinde diğer ülke deneyimleri incelenerek işbirliği konusunda şu noktaya vurgu yapılmıştır: yeniden yapılanma kamunun genelinde ve toplumda sahiplenme sağlanarak sürdürülmektedir. Bu süreçte ağ oluşturan, koordinasyon sağlayan ve rehberlik yapan birimler kurulmaktadır. Değişim programları merkezi düzeyde bir bakan veya birim tarafından koordine edilmektedir. Ayrıca, değişik alt alanlarda ve konularda ekipler oluşturularak, değişim sürecinin aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya etkileşimi sağlanmaktadır. Örneğin, İngiltere, Güney Kore, Yeni Zelanda’da yeniden yapılanma çalışmalarının koordinasyonu ve yönlendirilmesi için merkezi düzeyde bir birim oluşturulmuştur. Bu kitapta kamu yönetimimizde yeniden yapılanmanın gerektirdiği koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması için her kurumun kendi içinde oluşturacağı yeniden yapılanma ekipleri ile bunlara Başbakanlık bünyesinde rehberlik hizmeti verecek bir komisyonun oluşturulması düşünülmüştür. Ayrıca yeniden yapılanma sürecinde merkezi yapılar ile yerel yönetimler arasında tamamlayıcı bir anlayış ile işbirliği ve koordinasyona azami önem verileceği belirtilmiştir.

Kamu kurumlarındaki kapasite ve beceri konuları işbirliğini çağdaş yönetimin bir gerekliliği haline getirmiştir. İşbirliği artık hem kamu hem de özel sektörde bir erdem olarak görülmektedir. İşbirliği, özerk aktörlerin resmi ve gayri resmi müzakere yoluyla etkileşim içinde bulunduğu, ilişkilerini düzenleyen yapıya ve kurallara birlikte karar verdikleri, bir araya gelinen konuya beraber karar verdikleri bir süreçtir; ortak normları ve karşılıklı yarar etkileşimini içeren bir süreçtir. İşbirliği ortak çalışma ya da başkalarıyla birlikte çalışma olarak da ifade edilebilir. Günümüzde özellikle kamu kurumlarının karşılaştığı karmaşık sorunları (işsizlik, sağlık meseleleri vb.) çözmek sorunlara farklı açılardan bakmayı gerektirmektedir. Sadece tek bir kurumun kendi görev kapsamında sorunu çözmesi giderek artan bir şekilde yetersiz olmaktadır. Başarısızlık durumlarında sorumlu tutulan kurum yalnızca sorunla ilgili kısmen faaliyette bulunan kurum değil, aynı zamanda diğer uygulayıcılar ve politika yapan kurumlar olmalıdır. Dolayısıyla, işbirliği kamu kurumları arasında gitgide artan bir bağımlılığı zorunlu kılmaktadır. Artık, kamu

sektöründe yöneticiler sorunların çözümünde işbirliğine dayalı yönetim anlayışına önem vermeli, bu sürecin etkin bir şekilde nasıl yürütülebileceğine yönelik bilgilerini arttırmalıdır. Tez çalışmasının ikinci bölümünde, işbirliği sürecine yönelik bilgilere araştırmalarda ortaya konan çerçeve ve modeller (Bryson vd.; 2006, Thomson, Perry; 2006, Ansell, Gash; 2007) ışığında yer verilmiştir. Bu çalışmalarda ortaya konan işbirliği modeli ve süreci çerçevesinde değinilen hususlardan işbirliği sürecine bağlılığın oluşturulması, ortak vizyon ve sorumluluğun netleştirilmesi, başarı için çıktılar veya sonuçların tanımlanması olası işbirliği alanları için dikkat edilmesi gereken önemli noktalardır.

Tezin konusunu oluşturan stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol uygulama ve yaklaşımları ile ilgili reform alanlarının gerektirdiği işbirliği nitel araştırma ile desteklendiğinde ortaya çıkan temalar (işbirliği sorunu, işbirliğinin önündeki engeller, merkez ve yerelin işbirliği çabası, reformların başarısızlık nedenleri ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik öneriler) bu alanda işbirliği gereksinimi olmasına rağmen bu konuda sorunlar yaşandığını ve engellerin olduğunu belirtmektedir. Mevcuttaki sorunlardan ve bu alandaki işbirliği gereksiniminden hareketle işbirliği alanları oluşturulmalı, işbirliği modeli çerçevesinde bunların yürütülmesi sağlanmalıdır.



## **BÖLÜM 1. YEREL YÖNETİMLER REFORM ÇALIŞMALARI**

Türkiye’de reform çalışmaları kamu yönetimi alanında olduğu gibi yerel yönetimler alanında da planlı kalkınma dönemiyle birlikte bir ivme kazanmıştır. Kimi zaman yönetim bir bütün olarak düşünülmüş ve kamu yönetimine yönelik reform çalışmaları yerel yönetimleri de kapsamıştır. Kimi zaman da yerel yönetimler ayrı olarak ele alınmış ve reform çalışmalarına konu olmuştur.

Bu bölümde Türkiye’de yerel yönetim sisteminden kısaca bahsedilmiş sonrasında yerel yönetimlerde reformu zorunlu kılan iç ve dış etmenlere, yerel yönetimler reform çalışmalarına ve son dönem reformların yerel yönetimlere getirdiği yeniliklere yer verilmiştir.

### **1.1 YEREL YÖNETİMLER**

Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere kurulan, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yönetsel, siyasal ve toplumsal kurumlardır<sup>1</sup>. Yerel yönetimler, merkezî yönetimin sakıncalarını gidermek amacıyla oluşturulan ve halkın gündelik ihtiyaçlarının daha rasyonel bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla oluşturulan birimlerdir. TODAİE tarafından çıkarılan Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, yerel yönetim, “merkezî yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme” olarak tanımlanmaktadır<sup>2</sup>.

Bilgiç yerel yönetimlerin niteliklerini şöyle sıralamaktadır<sup>3</sup>:

- Yerel seçime dayanırlar,
- Yerel halka karşı sorumludurlar,
- Vergilendirme yetkileri vardır,
- Çok amaçlı kuruluşlardır,

---

1 Erol Kaya, **Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu**, 2005, www.pendik.bel.tr, (10.06.2010).

2 TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayını, 2008, s. 342

3Veysel K. Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1998, s.26- 27

- Kanunla kurulurlar,
- Kimliklerini kuruldukları bölgeden alırlar,
- Çok taraflı ilişkileri olan kuruluşlardır.

Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimler 19.yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimle ilgili düzenlemeler Anayasada mahalli idareler başlığı altında yer almış ve yerinden yönetimden 123’üncü maddesinde ismen bahsedilmiştir (Bilgiç, 1998: 68). Anayasamızda il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimleri sayılmıştır.

**Şekil 1: Türleri İtibariyle Mahalli İdarelerin Sayısı**

Türü	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
Sayısı	81*	2.949	34.404	37.434

\*Gökçeada ve Bozcaada hariç

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2009 yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu**, 2010, s.3

Türkiye’de 81 il özel idaresi, 2.949 belediye, 34.404 köy bulunmaktadır.

Yerel yönetim sistemi içinde kırsal kesimde yaşayan topluluklara hizmet götüren ve tüzelkişiliğe sahip olan il özel idarelerinin görev ve yetkileri 13.03.1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile düzenlenmiştir. Bu yasa ile kamu hizmetleri ilk kez merkezi ve yerel yönetim arasında paylaştırılmış; bayındırlık, tarım, ormancılık, ekonomi, ticaret, eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanlarını kapsayan çok geniş yetkiler il özel idarelerine verilmiştir. Ancak il özel idarelerinin mali yetersizlik içinde bulunması nedeniyle burada belirtilen görevlerin birçoğu yasalarla merkezi idareye verilmiştir<sup>4</sup>.

Bugün itibariyle il özel idarelerinin teşkilat yapısı, organları, görevleri, gelir ve giderleri vb. hususları düzenleyen ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatini (İl Özel İdaresi Kanunu) yürürlükten kaldıran 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükte bulunmaktadır.

4 Devlet Denetleme Kurulu, Yerel Yönetimlerin Sorunları-Çözüm Önerileri, Ankara: DDK Başkanlığı Yayını, 1996, s.23-24

Türk Dil Kurumu'nun tanımına göre belediye; il, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerini gören, başkan ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti anlamına gelmektedir. Belediyenin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin temel hükümleri içeren 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder<sup>5</sup>.

### Şekil 2: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayısı	16	143	65	749	1.976	2.949

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2009 yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu**, 2010, s.4

2.949 belediyenin 16'sı büyükşehir belediyesi, 65'i il belediyesi, 143'ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749'u ilçe belediyesi (büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçeler) ve 1.976'si ise belde belediyesidir.

En eski yerel yönetim birimimiz olan köy yönetimi, diğer yerel yönetim birimlerimizin aksine, tarih boyunca pek az düzenlemeye tabi tutulmuştur. Hatta Cumhuriyetin ilânından sonra neredeyse hiçbir değişikliğe uğramıştır. 1924 yılında kabul edilen 442 Sayılı Köy Kanunu, aradan geçen onca yıla rağmen hâlâ yürürlüktedir.

442 sayılı Köy Kanunu, 1. maddesinde, nüfusu 2.000'den aşağı olan yerleşmeleri "köy" olarak tanımlamaktadır. Kanunun 7. maddesinde ise köy şu şekilde tanımlanmaktadır: "bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır". Tanımdan da anlaşılacağı gibi, köylere açık bir şekilde tüzelkişilik tanınmıştır.

<sup>5</sup> Mustafa Başaran ve diğerleri, **Mahalli İdarelerin İdari ve Mali Mevzuatı: Açıklamalı-Örnekli**, İzmir: İzden Yayıncılık, 2009, s. 3

## 1.2 YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN DİNAMİKLERİ

Ülkemizde yerel yönetimlerde reformu (yeniden yapılanmayı) gerektiren faktörleri, içeriden ve dışarıdan kaynaklanan faktörler olarak iki ana grupta incelemek mümkündür.

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, küresel anlamda zorlayıcı hale gelen değişim dinamikleri tüm işletmeleri olduğu gibi kamu örgütlerini de yakından etkilemektedir. Kamu kuruluşlarını değişime ve yeniden yapılanmaya zorlayan küresel dinamiklere örnek olarak; uluslar arası rekabet, bilgisayar ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, otomasyonun gelişmesi ve müşterilerinin tüketim bilinçlerinin ve kalite beklentilerinin yükselmesi sayılabilir. Çevre koşullarında meydana gelen değişikliklerin etkisi altında kamu yönetimi de kendisini yenilemek ve buna adapte etmek zorunda kalmaktadır<sup>6</sup>. Dolayısıyla dış dinamikler bir anlamda küresel çevrenin yansıması iken, iç dinamikler örgütlerin içyapılarındaki bazı durum ve olaylar ile bu durum ve olayların daha iyiye gitmesinin gerekliliğiyle ilgilidir<sup>7</sup>. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, içyapıdaki değişimin temelinde çoğu zaman dış dinamiklerin yattığıdır<sup>8</sup>.

### 1.2.1 Yerel Yönetimler Reformunun Dış Dinamikleri

80'li yıllarla birlikte dünyaya hâkim olan neo-liberal politikalar, küreselleşme, kamu sektöründeki verimlilik krizi ve yerelleşme gereğine yönelik söylemler, kamu yönetiminde yeni yaklaşımları gündeme getirmiştir<sup>9</sup>. Yine bu yıllarda yönetsel reformda AB, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi küresel aktörlerin de ağırlığı artmıştır. Bu aktörler Türkiye'de de son dönem reform çalışmalarının içeriğine, niteliğine ve hızına yön vermiştir.

---

6 Ulvi Saran, "Kamu Kesiminde Küresel Taleplere Yönelik Stratejik Değişim ve Yeniden Yapılanma Yaklaşımı", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C:5, S:10 (2005), s.30.

7 Filiz Tufan Emni, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C:16, S:2 (2009), s. 36

8 Emni, a.g.e, s.36

9 Asım Balcı, "Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", **Amme İdaresi Dergisi**, C:38, S:4 (2005), s.23-24

### **1.2.1.1 Küreselleşme**

Dünyada sermaye hareketleri, piyasa ekonomisinin sorunlarını aşmak için ulus devletlerin sınırlarının dışına çıkma talebi, iki kutuplu dünyanın sona ermesi, uluslar üstü kuruluş ve anlaşmaların yaygınlaşması, bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, reformun önemli bir dış dinamiği olarak küreselleşme eğilimlerini tetiklemiştir<sup>10</sup>.

Küreselleşme, bilgideki, bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin hız kazanmasında ve sanayi toplumu sonrası ortaya çıkan bilgi toplumunun oluşmasında önemli bir rol oynamıştır. Küreselleşme ile birlikte, sermaye, teknoloji, mal ve hizmetler ulus devlet sınırlarını aşarak dolaşıma girmiş ve kamu yönetimini daha etkin, daha hızlı olmaya zorlamıştır. Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma/uydurulma çabaları içinde görülmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün ulus-devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer almaktadır<sup>11</sup>. Küresel değişim talepleri karşısında kamu yönetimleri, kendi esas rollerini, sorumluluk alanlarını yeniden düzenleme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır<sup>12</sup>. Bir başka deyişle, kamu yönetimleri, küreselleşme ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme ile birlikte ortaya çıkan değişikliklere cevap vermek, oluşan yeni şartlara uyum sağlamak için çeşitli düzenlemelere yer vermek zorundadırlar. Bu düzenlemelerin başlıcaları; teknolojik altyapının ve insan sermayesinin güçlendirilmesi, piyasaların düzenlenmesi ve rekabeti artırıcı düzenlemelerin yapılmasıdır<sup>13</sup>.

---

10 Emini, a.g.e, s.37

11 Abdullah Yılmaz, "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", **D.P.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 17 (Nisan, 2007), s. 6

12 Fatma Neval Genç, "Türkiye'nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007, s. 262

13 DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000, s. 6

Küreselleşme süreci, ulus-devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya da müdahaleyi gündeme getirmekte ve ulus-devlet içindeki merkezi- yerel dengesini ademi merkezîyetçilik ilkesi temelinde ve ikincisi lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir<sup>14</sup>. Küreselleşen devlet sınırlı kaynaklarla birçok işlevi yerine getirmeye zorlanmaktadır. Bu durum da devletin faaliyet alanlarını daraltarak niteliğini değiştirmekte (yol gösterici, düzenleyici devlet), devletin adem-i merkezîyetçilik ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesini beraberinde getirmektedir<sup>15</sup>. Böylelikle devletin değişen niteliği yerel yönetimleri ön plana çıkarmakta ve yerel yönetimler reformu yönlendirilmektedir.

### ***1.2.1.2 Ekonomik Koşullar***

İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sosyal devlet anlayışı ile birlikte dünyadaki ülkelerin çoğunda devletin rolünün arttığı ve buna bağlı olarak kamu kesiminin genişlediği görülmektedir. 1960'lı yıllarda refah devleti anlayışının hakim olması nedeniyle, kamu yönetiminden beklenenlerin yerine getirilebilmesi için kamunun çok çeşitli konularda faaliyette bulunması kaçınılmaz olmuştur<sup>16</sup>. Bu dönemde kamunun politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan işletme sahibi olup üretimde bulunmak gibi değişik yöntemlerle yürüttüğü faaliyetleri sıralandığında çok geniş bir yelpaze ortaya çıkmaktadır: Eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi<sup>17</sup>.

Ancak, 1970'li yıllarda ekonomik koşulların değişmesi, 1973 petrol krizi ve uluslararası para sisteminde yaşanan değişiklik, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere gibi OECD ülkelerinde ekonomik performansı zayıflatmış ve kamu gelirlerini azaltmıştır<sup>18</sup>. Ancak, kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Böylece sürekli bütçe açıkları birçok ülkede ortak bir sorun olmuştur. Dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk, mali durumun daha da kötüye gitmesine yol açmıştır. Bu

---

14 DPT (2001) **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.7

15 Emini, a.g.e, s.37

16 Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, 2001, s.3

17 Osman Yılmaz, a.g.e, s.3

18 DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000, s.11

ekonomik baskılar yüzünden hükümetler kendi politikalarını ve rollerini daha yakından incelemeye ve bütçe açıkları ile başa çıkmanın yollarını aramaya başlamışlardır. Bu durum birçok ülkede yapısal düzenleme için önemli bir baskı oluşturmuştur.

Bu dönemde yaşanan ekonomik ve mali krizlerin yerel yönetimlerde de önemli bir durgunluk yaşanmasına neden olmuştur. Bir taraftan yerel yönetimlerden hizmet bekleyen vatandaşların ihtiyaçları gitgide artan yönde değişmesine rağmen, vergilerin artırılarak gelir yaratılması mümkün olmamıştır. Yaşanan ekonomik durgunluk ve kamu kaynaklarının yetersizliği sorununa çözüm olarak kamu hizmetlerinin daha az kaynakla, daha verimli ve etkin bir şekilde yapılmasına yönelik reformlar gündeme gelmiştir<sup>19</sup>. Türkiye'de de 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin atlatılması amacıyla birtakım uluslararası kurumlardan alınan krediler ile müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, özelleştirme, yerelleşme, merkez-yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanması ilkelerine dayanan neo-liberal politikaların benimseneceği taahhüt edilmiştir<sup>20</sup>.

### ***1.2.1.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimler***

Belirsizliğin ve rekabetin arttığı bir ortamda değişimi yaşayamayanlar, sahip olduklarını çok kısa zamanda kaybetme riskiyle karşı karşıya kalırlar. Bu durum, yönetim zihniyeti, stratejisi ve organizasyonunda sürekli bir yeniden yapılanmayı ve gelişimi zorunlu kılmaktadır<sup>21</sup>. Klasik kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi ifade eden söz konusu süreç, ilk olarak 1980 yılında Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde yaşanmaya başlanmıştır.

Hiyerarşik karar alma ve kontrol etme üzerine vurgu yapan klasik kamu yönetim paradigması yerine, yeni kamu yönetimi paradigması<sup>22</sup>;

-Verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesi açılarından sonuç odaklıdır,

---

19 Coşkun, a.g.e, s. 131

20 Emini, a.g.e, s. 40

21 Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık Yayınları, 2003, s.28

22 Michael Keating, "Public Management Reform and Economic and Social Development", **Governance**, OECD Journal on Budgeting, V:1,N:2, 2001, s.45

-Kamu kuruluşları ve özel sektör kuruluşları arasında rekabet ortamı yaratmak suretiyle müşteri odaklılığı benimsemiştir.

-Sonuçlar hakkında hesap verilebilirliğe ve riskten kaçınmak yerine risk yönetimine odaklanmaktadır,

-Özerklik ve sorumlulukla daha iyi eşleşen yerinden yönetime önem vermekte ve böylece kaynak ve hizmet dağılımında, hizmette halka yakınlık ilkesini gözetmektedir.

YKY yaklaşımının benimsediği ilkelerden de anlaşılacağı üzere, kamu yönetimindeki etkinlik ve rasyonellik sorununun, işletme yönetiminde geliştirilen yöntemlerin kamu örgütlerinde de uygulanmasıyla aşılabileceği anlayışına dayanır. Bu bağlamda, yerinden yönetim, girdiye karşı çıktı, personelin niteliği ve gelişimi gibi hususlar yerel yönetimler reformları kapsamında yapılan düzenlemeleri etkilemiştir.

#### ***1.2.1.4 Uluslar arası Aktörler***

Uluslararası aktörler ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getiren önemli bir dış dinamiktir. Türkiye açısından bakıldığında AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi küresel aktörlerin sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları da reform yükümlülüklerini gündeme getirmektedir<sup>23</sup>. Böylece, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslar arası kuruluşlar ve AB gibi ulus üstü bazı birlikler birçok ülkede kamu yönetiminin reforma tabi tutulmasında çok önemli rol oynamışlardır diyebiliriz. Bu kuruluşlar, raporlar hazırlayarak, reformla ilgili görüş bildirerek ülkelere reform haritaları hazırlamaktadır. Bu haritalar bazen tavsiye mahiyetinde olmakta, bazen de zorlayıcı nitelik taşımaktadır.

Türkiye açısından Avrupa Birliğine uyum programı kapsamında birçok yasal düzenleme gündeme gelmiştir. Avrupa ülkelerinde halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler, geliştirilmesi ve daha özerk

---

23 Emimi, a.g.e, s. 41



kılınması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir<sup>24</sup>. Bu yüzden ortaya çıkardıkları ilkeler bu kuruluşları yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da, temelde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan ülkemizin de imzaladığı bir sözleşme olarak, yerel yönetimlerimizi doğrudan ilgilendirmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur” görüşünden hareketle hazırlanmıştır. 1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşmasındaki tanıma göre yerinden yönetim "özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü" dür. Bu bakış açısı, AB dilinde subsidiarite olarak adlandırılmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında mahalli idarelerle ilgili olarak son yıllarında çıkarılan yeni mevzuat, Şart'ta yer alan temel ilkeler ve standartlar göz önünde bulundurularak hazırlanmış ve bu şekilde Türkiye'deki yerel yönetim mevzuatının Şart'a uyumu büyük ölçüde sağlanmıştır<sup>25</sup>.

OECD, üye ülkelere politika deneyimlerini karşılaştırma, ortak sorunlarına çözüm arama ve ulusal ve uluslar arası politikalarda eşgüdüm sağlama platformu sağlamakta ve üyesi olan ve olmayan ülkelerdeki reform sürecini desteklemektedir. OECD, Türkiye'deki yerel yönetimler açısından sorunlu alanları merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ve merkeze aşırı bağımlılık şeklinde sıralamış, yerel yönetimlerin yetki devri ile güçlendirilmesinin önemi üzerinde durmuştur<sup>26</sup>.

### **1.2.2 Yerel Yönetimler Reformunun İç Dinamikleri**

Küreselleşme, uluslar arası aktörlerin etkisi, bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, sosyal ve ekonomik değişme gibi dış dinamikler yerel yönetimlerin değişen beklenti ve ihtiyaçları karşılama, çağın koşullarına ayak uydurma, teknolojiden yararlanma gerekliliklerini gündeme getirmiştir. Diğer yandan, iç

---

24 Hüsamettin İnaç, Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler”, **D.P.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 17 (Nisan, 2007),s.2

25 Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2010), 2009 yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, s.16

26 Emimi, a.g.e, s.40

dinamikler açısından bakıldığında, yerel yönetimlerimiz, yönetim sistemimiz içinde, sorunları en belirgin kesimi oluşturmaktadır. Bu sorunlar aynı zamanda reform nedenleri etkilemekte ve yönlendirmektedir. Bu sorunları temel olarak üç başlık altında gruplayabiliriz; yapısal-işlevsel sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümü, performans düşüklüğü.

### ***1.2.2.1 Yerel Yönetimlerin Yapısal-İşlevsel Sorunları***

Merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması reform çalışmalarında beklenen etkinliğin sağlanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Avrupa Birliği ve küreselleşme süreci yerelleşmeyi zorlamakta ve dolayısıyla bu değişim, devletlerin adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmektedir<sup>27</sup>. Artık, küçülen dünyada hizmetlerin merkezi idareye mi yoksa yerel yönetimlere mi ait olduğu anlamını gittikçe yitirmektedir ve bunun yerini hizmetlerin vatandaşlara en yakın olan birimlerce sunulması anlayışı almıştır. Yönetim sistemimizin merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışı yıllar boyu demokratik, güçlü yerel yönetimi, dolayısıyla yerel demokrasiyi dışlamış ve yerel yönetim birimlerimizi özerk, güçlü ve demokratik bir kurum olma niteliğinden yoksun bırakmıştır<sup>28</sup>. Anayasamızda merkezi ve yerinden yönetim sistemlerinin birlikte uygulanacağı açıkça belirtilmesine rağmen merkeziyetçilik anlayışı daha ağır basmış ve her bir hizmetin nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağı Ankara’da planlanmış, ne derece basit olursa olsun her türlü değişiklik Ankara’nın onayına tabi tutulmuştur<sup>29</sup>. Ülkemizde ağır basan merkezi yönetim yapısı hantallığa, zaman kayıplarına ve yönetimin işlevselliğinin ortadan kalkmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı Türk kamu yönetiminin temel ve geleneksel bir özelliği olan merkeziyetçiliği değiştirmeyi amaçlamaktadır. Yasada dikkati çeken ilkelerin başında hizmette yerellik gelmektedir. Yasanın beşinci maddesine göre görev yetki

---

27 Orhan Veli Alici, “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 16, S: 4 (Ekim, 2007), s. 7

28 TÜSİAD, **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, 1995, s. 31-32

29 M. Kemal Öke, Sait Say, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, **Mülkiye Dergisi**, C: 26, S: 235, 2002, s. 100-101

ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilmiştir. Bu durum aslında Avrupa Yerel Özerklik Şartında yer alan hizmette yerellik ilkesinin Türk mevzuatına aktarılmasıdır<sup>30</sup>. Ayrıca belediye reformunu gerçekleştiren iki kanunda (5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) merkezin yerel yönetim birimleri üzerindeki baskısının azaltılmaya çalışıldığına dair maddeler yer almıştır. Örneğin, yeni yasalar, meclis kararları arasında hiçbir ayırım yapmadan, hepsini merkezi idarenin onayından kurtarmıştır. Bir başka deyişle, belediyelerin özerkliklerini artırmışlardır<sup>31</sup>. 5393 sayılı kanun “*belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev hizmetleri de yapar veya yaptırır*” hükmü ile yerel kamu hizmetleri konusunda belediyeleri genel görevli kabul etmiştir.

#### ***1.2.2.2 Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Ve Kaynak Bölüşümü***

Yukarıda da belirtildiği gibi merkezi yönetimin ağır basan niteliği görev ve yetkilerin merkezde toplanması, görev, yetki ve sorumluluklar arasında denge sağlanamaması, kamu hizmeti sunumunda aksamalara, tıkanıklıklara ya da hizmetin hiç sunulmamasına neden olmuştur<sup>32</sup>. 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu, dönemin şartlarına göre değerlendirildiğinde; belediyelere çok geniş yetki tanıyan bir düzenleme olmasına rağmen aradan geçen süre zarfında şehirlerin hızla gelişmesi, şehir nüfuslarındaki yüksek artış, gelişen ve çeşitlenen ihtiyaçlar ve yerel demokrasi anlayışının güçlenmesi ile bu yetkiler artırılması gerekirken; aksine kısıtlanmıştır<sup>33</sup>. Örneğin, umuma açık yerlerin ruhsatlandırılması ve açık kalabilecekleri sürelerin tayin yetkisi, 1999 yılında yerel yönetimlerden alınarak merkezi idare organlarına aktarılmıştır. Bir başka örnek ise, gıda maddeleri üreten işyerlerinin denetlenme yetkisi, 1996 yılında merkezi idareye aktarılmış olmasıdır. Güçsüz bırakılan yerel yönetim birimleri, reform talebinde bulunurken, sürekli konuyu mali kaynak ekseninde gündeme getirmiş; daha fazla para, daha fazla yetki talep etmiş; ama kendi

---

30 Hasan Canpolat, Mehmet Cangir, “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, **Türk İdare Dergisi**, S: 466 (Mart, 2010), s. 42

31 Ramazan Yıldırım, “59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 15, S: 2 (Nisan, 2006), s. 56

32 Öke, Say, a.g.e, s. 102

33 Erol Kaya, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001**, İlke Yayıncılık, 2003, s. 26-27

bünyesindeki anti-demokratik yapılaşma, verimsiz çalışma, kaynak israfı konuları da zaten reform yapmaya niyeti olmayan merkezi idarenin elinde koz olmuştur<sup>34</sup>.

Dünyada yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde “hizmette vatandaşa yakınlık” ilkesi esas alınmıştır. Son yıllarda ülkemizde de yerel yönetimler reformu bağlamında yürürlüğe giren yasalar birçok alanda olduğu gibi merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde geleneksel anlayıştan kopuşu ifade etmektedir<sup>35</sup>. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının merkezi idarenin ve mahalli idarelerin yetki görev ve sorumlulukları başlığını taşıyan ikinci bölümünde merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak sınırlandırılmış ve bu sınırlar dışında kalan her türlü kamu hizmetinin sunumu mahalli idarelere bırakılmıştır. Bir başka deyişle mahalli idare görevleri belirlenirken liste usulü terk edilmiş 5393 sayılı kanun ile 5216 sayılı yeni kanunlar geniş görev anlayışını benimsemiştir. Bu nedenle yerel yönetim ağırlıklı yeni bir sistem getirmeyi amaçlamıştır demek yanlış olmayacaktır. Belediye kanununun yetki ve sorumluluk açısından getirdiği yeniliklere ilişkin örnekler:

- İşyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerleri hususunda yetkilerin mahalli idarelere bırakılması
- Şehir içi trafiğin düzenlenmesi
- Gıda bankacılığının kurulması
- Kent Bilgi Sistemi ve Coğrafi Bilgi Sisteminin oluşturulması

Ayrıca 15.07.2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılacak kaynakları düzenlemiştir. Bu kanun ile gelir dağıtım sistemi revize edilmiş; gelir kaynakları artırılmıştır<sup>36</sup>. Eski kanun gelir dağıtım sisteminde sadece nüfus kriteri esas alınmıştır. Yeni 5779 sayılı Kanun ise daha adil ve gelişmiş bir sistem

---

34 Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayıncılık, 2003, s. 100

35 Vahide Feyza Urhan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, S:70, 2008, s. 96

36 İlker Gündüzöz, **5393 sayılı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununun Getirdiği Yenilikler, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, 2011, s. 44, [www.marmara.gov.tr/document/news/1621/Dr.İlker\\_Gündüzöz.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/news/1621/Dr.İlker_Gündüzöz.pdf) (10.03.2011)

öngörmektedir. Bu düzenlemeye göre, genel bütçe vergi tahsilatı toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine verilmektedir. Bu payın; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası vasıtasıyla belediyelere dağıtılır<sup>37</sup>. Mülga 3030 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyesinin kurulu bulunduğu ildeki toplam vergi hasılatının % 3,5'i büyükşehir belediyelerine verilmekteyken, 5779 sayılı Kanun bunu % 5'e çıkarmak suretiyle, büyükşehir belediyesinin gelirlerini artırmaktadır. İl özel idare payının tahsisine ilişkin esaslar ise şu şekildedir: yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına, yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır<sup>38</sup>.

### **1.2.2.3 Performans Düşüklüğü**

Gelişen ve değişen dünyamızda insanlarımızın ve şehirlerimizin ihtiyaçları hızla değişmekte ve çeşitlenmektedir. Bu gelişime ve değişime paralel olarak insanların, kamu kesimine bakış açıları da değişmekte ve artık kamu kesiminin sunduğu hizmetlerle yetinmeyerek, bu hizmetlerde kalite aramaktadır<sup>39</sup>. Yerel yönetim birimlerinin kurumsal olarak performanslarının düşüklüğü sıkça gündeme gelen bir konu olmuştur. Merkeziyetçiliğin dışında mevzuatta, yetki ve sorumlulukların açık ve net olarak belirtilmemesi, koordinasyon eksikliğinin neden olduğu karmaşa, örgütsel işleyiş sırasında ilgili kuruluşlar arasındaki işbirliğinin yeterince sağlanamaması, mali kaynak yetersizliği, kaliteli personel sorunu gibi birçok neden yerel yönetim birimleri tarafından etkili ve verimli hizmet üretimini engellemiştir. Ayrıca, belediyelerimizde çağdaş yönetim biliminin geliştirdiği teknikler ve bilgilerden yararlanma çok sınırlıdır. Belediyelerin çok büyük bir çoğunluğunda hizmetler nerede ise el yordamı ile örgütlenmekte ve yönetilmektedir<sup>40</sup>. Belediyelerde yapılan hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini ölçecek ve çalışmalarını elde edilen sonuçlara göre düzenleyecek performans yönetim sistemi bulunmamaktadır.

---

37 Urhan, a.g.e, 2008, s. 95-96

38 Güzdüzöz, a.g.e, 2011, s. 47

39 Kaya, a.g.e, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001**, 2003, s. 35

40 TÜSİAD, a.g.e, 1995, s. 37

Son dönem yerel yönetimler reformları kapsamında yürürlüğe giren yasalarda yerel yönetimlerde kaliteli hizmet sunumunu artırmak ve çağdaş yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanmasını sağlamak üzere katılımcılık ve yönetim, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı oluş, iç kontrol, hesap verebilirlik gibi birçok yeni kavrama vurgu yapılmıştır. Mahalli idareler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkan ve yeteneklere sahiptir ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmektedir. Katılıma ilişkin yeniliklerle ilgili düzenlemelerin başında, belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararlarının uygun yollarla halka duyurulması ve de belediyenin desteği ile toplanacak kent konseylerinin sayesinde herkesin görüşünü açıklama imkanı bulduğu platform oluşturulacaktır. Yine aynı yasalarda vurgulanan stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporları uygulamaları ile kamu idarelerinin artık faaliyetlerini yürütürken belli bir amaç çerçevesinde yapılmasını ve bu amaca ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilebileceği performans göstergelerinin ve bu kapsamda bütçenin belirlendiği ve gerçekleştirmelere ilişkin hesabın verildiği bir sistem öngörmüştür.

### **1.3 YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN GETİRDİKLERİ**

Türkiye’de 2000’den sonra, genelde kamu sektörünün özelde ise yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve reform süreci konusundaki tartışmalar hız kazanmıştır. Teorik tartışmaların uygulamaya dönüşüm biçimi bir dizi mevzuat çalışmasıyla başlamış ve hala devam etmektedir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı çerçevesinde hazırlanarak kanunlaşan ve yürürlüğe giren kanunlar; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. Bu kanunlar çerçevesinde getirilen yenilikler onları zorunlu kılan dinamiklerle birlikte ele alınmıştır. Bu bölümde yerel yönetim birimlerinin zorunlu olduğu ve merkezi düzeyde rehberliğinin ve yönlendiriciliğinin yapılmasının gerektiği stratejik planlama, performans programı, iç kontrol uygulamalarına yer verilecektir.

### **1.3.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı**

Kamu yönetimi sisteminde değişim gereksinimi her zamankinden daha fazladır. Bu gereksinim, Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana çeşitli yeniden yapılanma araştırmalarında ve proje raporlarında dile getirilmiştir. Reform gerçekleştiren ülkeler, genel olarak reformun çerçevesini çizen ve bu reformların uygulanabilmesi için bu çerçeve kapsamında kanunlar çıkarmışlardır. Örneğin, kamu yönetiminin yeniden yapılanması için İngiltere’de "Financial Management Initiative" (1982), "Next Steps Initiative" (1988) ve "The Modernising Government White Paper" (1999); Yeni Zelanda’da "The State Sector Act" (1988); Avustralya’da "Public Service Reform Act" (1984); Kanada’da "Public Service 2000 (PS 2000)" (1989); ABD’de "The Government Performance and Results Act" (1993) ile yasal düzenlemeler yapılmıştır<sup>41</sup>. Ülkemizde "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" kamuda yeniden yapılanmada başarı sağlayan bu ülkelerdekine benzer bir işlev görmek üzere gündeme gelmiştir. Daha kapsamlı olarak ifade edilecek olursa, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı<sup>42</sup>;

- Kamuyu yeniden yapılandıran diğer birçok ülkede olduğu gibi değişim sürecine rehberlik yapacak bir çerçeve oluşturmak,
- Hükümetin öngördüğü kapsamlı reform başlıklarını bütünleştirmek,
- Yeniden yapılanmaya sistemin bütünü içinde yaklaşmak (tüm idare, merkezi ve yerel yönetimler) ve böylece değişik reform alanları arasında çıkabilecek uyumsuzlukları engellemek amacıyla hazırlanmıştır.

58.Hükümetin göreve başlamasıyla birlikte; ülkemizde yaşanan ekonomik ve sosyal sorunların aşılması ve sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşturulması amacıyla, Acil Eylem Planının (AEP) uygulamaya konulması Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır. AEP kapsamında 205 faaliyet bulunmaktadır. Bu faaliyetler aşağıda sayılan 4 ana politika başlığı altında toplanmıştır:

- Kamu Yönetimi Reformu,
- Ekonomik Dönüşüm Programı,

---

41 Dinçer, Yılmaz, a.g.e, s.138

42 Dinçer, Yılmaz, a.g.e, s.138-139

- Demokratikleşme ve Hukuk Reformu,
- Sosyal Politikalar

Kamu Yönetimi Reformu kapsamındaki 45 faaliyet, Merkezi İdare, Yerel Yönetimler, Devlet Personel Rejimi Reformları ile Yolsuzluklarla Mücadele alt başlıkları altında yer almaktadır<sup>43</sup>. Acil Eylem Planında, Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılması planlanan faaliyetlerden en önemlisi ve başlangıcı kamu yönetiminin düzenlenmesine ilişkin bir çerçeve kanunun çıkartılması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla Başbakanlığın koordinatörlüğünde bir Çalışma Grubu oluşturulmuş ve grubun çalışmaları sonucunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmış, Bakanlar Kurulunda da görüşülerek imzaya açılmış ve 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır<sup>44</sup>. Kamuoyuna sunulan tasarı farklı kesimlerden eleştirilerle epey bir süre gündemde kalmış ve Aralık 2003'te meclisin gündemine sunulmuştur. Meclisteki görüşmelerde ismi “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” halini alan Tasarı 15.07.2004 tarihinde 5227 sayılı yasa olarak kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca bazı maddelerinin yeniden görüşülmek üzere iade edilmesi üzerine çatı niteliğindeki bu Kanun tamamen bir kenara bırakılarak kapsamdaki reform faaliyetleriyle ilgili yasal düzenlemeler parça parça çıkarılmaya başlanmıştır<sup>45</sup>. Bu nedenle, söz konusu tasarının kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal düzenlemeler üzerinde büyük etkisi söz konusudur diyebiliriz.

Tasarıda yeniden düzenlenmek istenen kamu sektöründe birçok değişiklik yapılmak istenilmiştir. Tasarı ile mevcut idare sisteminde radikal değişikliklere gidilerek idari faaliyetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesi, istisnai durumlarda merkezi idare tarafından yerine getirilmesi genel kural haline gelmiştir. Uluğ tasarıya ilişkin şu görüşe yer vermiştir<sup>46</sup>.

---

43 T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP),2003, s. 5, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>, (2 Ocak 2011)

44 Yılmaz, Arslan, “Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Bir İnceleme”, [www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Kamu\\_Yonetimi\\_Temel\\_Kanunu.doc](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Kamu_Yonetimi_Temel_Kanunu.doc), (4 Aralık 2010)

45 Urhan, a.g.e, 2008, s. 89

46 Feyzi Uluğ, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:1 (Mart, 2004), s.11



*“Tasarıya bütün olarak bakıldığında, bunun Türk kamu yönetimindeki merkezi örgütsel yapı ve yönetim geleneğine karşı köklü bir yerelleştirme projesi olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu biçimiyle Tasarı, Türkiye’nin yönetim biçimini temelden değiştirecek bir anlayışın ürünü olma özelliğindedir. Dolayısıyla, söz konusu tasarıyı “sıradan bir reform” olarak algılamak hatalıdır. Tasarı ile kamuda yapılmak istenen; siyasal bir tercih anlamında, çok köklü bir yeniden yapılandırma ya da “kendine özgü” bir tür değişim mühendisliği uygulamasıdır.”*

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun amacı katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Kanunda reformun temel ilkelerine de yer verilmiş ve bunlar özetle<sup>47</sup>;

- İhtiyaçlara uygunluk,
- Katılımcılık ve yönetim,
- Halk odaklılık,
- Stratejik yönetime geçiş,
- Performansa dayalı oluş,
- Denetimde etkililik,
- Etik kurallar ve insana güven,
- Hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik olarak sıralanmıştır.

Bu ilkeler ile Kanunun amaç ve kapsamına uygun olarak tümüyle çağdaş kamu yönetimi anlayışı yansıtılmakta, kamu yönetimine yeni bir vizyon kazandırılmaya çalışılmaktadır. Temel kanunun genel gerekçesinde ilgili ilkelere ilişkin şu açıklamaya yer verilmiştir<sup>48</sup>.

---

47 Hulusi Şentürk, “Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirmeler”, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1173>, (4 Aralık 2010)

48 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Madde Gereçekleri, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-03.html>, (1 Aralık 2010)

*“Kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmetlerini yerine getirirken, durağan bir yapıda kalmayacak, aksine kamu yönetimi anlayışında zamanla meydana gelen değişimlere uyum sağlamak için kendilerini sürekli yenileyecektir. Bu kapsamda, ülkemizde ve dünyada meydana gelen değişimler izlenecek, bunlara uygun bir şekilde kamu yönetimi anlayışı ve kurumsal yapı değiştirilecektir. Mesela, zaman içerisinde artık kamusal nitelik taşımayan fonksiyonlar terkedilecek, kamu eliyle görülmesi gereken yeni fonksiyonların ortaya çıkması halinde buna uygun bir kurumsal yapı oluşturulacaktır.”*

Liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli olan, ödüllendirme yerine ceza yönelimli olan mevcut kamu yönetimi anlayışının yerine, bu ilkeler ile çağın koşullarına ve halkın taleplerine cevap verecek yönetim anlayışının benimsenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde köklü reformların çerçevesini oluşturan taslak, reform sürecinin nasıl yürütüleceği, bu süreçte yapılacak reformlarda sorumlulukların kimde olacağı konusunda herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

KYTK Tasarısı ile belirlenen yeniden yapılanma alanları; devletin rolü, kamu kurumlarının görev yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar, idari bölümlenmenin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlayışı gibi konuları kapsamaktadır<sup>49</sup>. Tasarının gözettiği hedefler; tüm kamu kuruluşlarının uyması gereken temel ilkelerin ortaya konulması, teşkilat yapılarının yatay organizasyon ve yetki devri ilkesi uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulması, gereksiz hale gelmiş işlevlerin ve kuruluşların tasfiyesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımının netleştirilmesi, devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatının ortadan kaldırılması, kamuda stratejik yönetimin güçlendirilmesi ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisinin kurulması, denetim sisteminin performans esaslı ve iç denetim boyutunun güçlendirilmiş hale getirilmesi biçiminde sıralanabilir<sup>50</sup>. Yeniden yapılanmanın temel ilkelerden ve yaklaşımlardan hareketle dönüşüm sağlamayı amaçladığı alanlar;

---

49 Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004, s. 218

50 Saran, a.g.e, 2004, s. 219-220

merkezi idareyi (Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumları) ve yerel yönetimleri kapsamaktadır.

KYTK tasarısının, 5. (e,f), 8, 9, 11 ve geçici 1. , 2. , ve 3. maddelerindeki düzenlemeler merkezi yönetimin yapısını adem-i merkezileştirmeyi hedeflemektedir<sup>51</sup>. Kanunun 5. maddesinde adı geçmediği halde, “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” denilerek, yerel, yerinden yönetim anlayışını betimleyen "Subsidiarite" ilkesinden söz edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde yer alan bu ilkeye göre, kamu hizmeti sunma sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır<sup>52</sup>. Türkiye Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın merkezi idare ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışma esasları ile ilgili olan;

- Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması konusu ( 4. Maddenin, 6. Fıkrası) ve
- Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması ile ilgili madde (9. Maddenin, 6. Fıkrası)

maddelerine çekince konulmuştur<sup>53</sup>. KYTK tasarısında merkezi yönetimin göreceği hizmetler savunma, adalet, güvenlik, maliye, hazine, piyasaların düzenlenmesi, istihbarat, dış ilişkiler, gümrük, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık, milli eğitim ve sosyal güvenlik ile ilgili hizmetlerle sınırlandırılmaktadır. Bunların dışındaki hizmetlerin kendilerine bırakıldığı yerel yönetimler yerel hizmetlerin görülmesinde genel yetkili organlar haline gelmektedir<sup>54</sup>. Tasarının 6. Maddesinde merkezi yönetimin genel yetkileri arasında hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon yetkisinin merkezi yönetimde olduğu

---

51 Hüseyin Gül, Hüsamettin Özgür, “ Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, 2004, s. 193

52 İnaç, Ünal, a.g.e, s.5

53 M. Fatih Bilal Alodalı ve diğerleri, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 2007, s. 5-6

54 Gül, Özgür, a.g.e, s. 193

ifade edilmiştir. Yine aynı konu ile ilgili 7. madde de ise, yerel yönetimlere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik etme ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetler içerisinde sayılmıştır. KYTK tasarının 8. Maddesinde, yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek görev ve sorumluluklarda uyulması gereken ilkeler şu şekilde belirtilmiştir: 1) Yönetimin bütünlüğü, 2) Kalkınma planı ilke ve hedefleri, 3) Yasalarla belirlenen esas ve usuller, 4) kendi stratejiler, 5) kendi amaç ve hedefleri, 6) performans ölçütleri. Bu ilkeler ile yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirmesinde stratejik yönetim yaklaşımının ve stratejik yönetim kapsamında belirlenen hedef ve amaçları ulaşma durumunun ise belli performans kriterleri çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetimin ve altyapının sağlanması için Strateji Geliştirme Birimlerinin kurulması önerilmektedir<sup>55</sup>.

Tasarıdan anlaşılacağı üzere, yeniden yapılanma süreci aslında sadece uygulamaların hayata geçirilmesi için hazırlanan/hazırlanacak yasal düzenlemeler ile bitmeyeceğini, aksine yeni başlayacağını ifade etmektedir. Tasarının tartışıldığı dönemlerde uygulamaların hayata geçirilmesi bakımında elverişli zeminin oluşturulması ve tasarıda belirtilen ilkeler doğrultusunda kurumlarda yapısal değişimin gerçekleştirilmesi için bakanlıklar ve kamu kuruluşları bünyesinde “yeniden yapılanma takımları”nın kurulması istenmiştir<sup>56</sup>. Ayrıca, 07.01.2004 tarih, 25339 sayılı resmi gazetede yayınlanan başbakanlık genelgesinde (2004/2) yeniden yapılanma takımları ile ilgili şu ifadeye yer verilmiştir: yeniden yapılanmada kurum içi ve kurumlararası etkin koordinasyonun sağlanması ve yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi için bakanlıklarda müsteşar, diğer kurumlarda ise en üst yönetici başkanlığında kurumun genelini temsil edecek nitelikte oluşturulmalıdır<sup>57</sup>. Yine aynı genelgede, yeniden yapılanma takımları tarafından yürütülen çalışmaların izlenmesi ve uygulamada birliğin sağlanması bakımından Başbakanlık bünyesinde Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulunun oluşturulacağı ifade edilmiştir. Yeniden yapılanma takımlarının ihtiyaçları halinde dışarıdan uzman

---

55 Önder Kutlu, **Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s. 216

56 Saran, a.g.e, 2004, s. 221

57 25339 Sayılı Başbakanlık Genelgesi,

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2004/01/20040107.htm#21>, (21.10.2010)

kişilerin veya kurumların desteğini alabileceği de vurgulanmıştır. Takımların çalışması ve bunlar arasında ciddi koordinasyon mekanizmalarının oluşturulması kanun yapıp adına reform denmesi önyargısını belki ortadan kaldıracakken maalesef oluşturulan mekanizmalar etkili olmamış ve kurulun devamlılığı sağlanamamıştır. Kamu kurumlarında oluşturulan strateji geliştirme birimleri ise deneyimli, bilgili personel eksiliğinden dolayı uygulamaları gereği gibi yerine getirememektedir<sup>58</sup>. Toplumsal yapı ve toplumsal değer yargularından, yerleşik siyasal kültürün temel niteliklerinden ve Türk kamu yönetiminin genel yapısından kaynaklanan sorunlar nedeniyle<sup>59</sup> “eski köye, yeni adet” tepkisiyle yaklaşılacak reform çabaları kurumlar arasında (merkez-yerel) etkili işbirliğiyle amacın net bir şekilde ortaya konması ve çalışanların bu dönüşüme güvenmelerini sağlamak gereklidir.

### **1.3.2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu**

Türkiye’de 21. yüzyıla girerken birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminde reform başlığı altında değerlendirilebilecek birçok yasal değişiklikler yapılmış ve uygulamaya konmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu adıyla meclise sunulan reform yasası sonuçlandırılmamış ancak bu temel yasa ile bütünlük oluşturan çok sayıda yasa çıkarılarak uygulamaya başlanmıştır. Bu yasalardan biri de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisince 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun amacı, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” şeklinde belirlenmiştir<sup>60</sup>. Kanun mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik

---

58 Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2006,  
[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu\\_Yonetiminde\\_Reform.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf),  
(2 Kasım 2010)

59 Saran, a.g.e, 2004, s. 242- 255

60 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, T.C Maliye Bakanlığı SGB, 2006, Ankara

planlama ve performans esaslı bütçeleme ilkelerini kamu kaynaklarının kullanılmasında genel esaslar olarak belirlemiştir.

Yeni yönetim felsefesi üzerine inşa edilen kanun, amacında vurgu yaptığı stratejik yönetim, performansa dayalı yönetim, hesap verebilirlik, kaynak kullanımında ekonomiklik, hizmetlerde verimlilik ve etkinlik ilkeleri ve yaklaşımları bakımından önceki kanundan oldukça farklıdır. Kamu mali yönetim sistemini düzenleyen önceki kanun ( 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu) devletin mal varlığının ne olduğu, bu malların hesabının nasıl tutulacağı, bütçe yılı, bütçenin tanımı ve devletin masrafları üzerine yoğunlaşmıştır<sup>61</sup>. Bu kanun ile birlikte; kaynakların kullanımında stratejik önceliklerin gözetilmesi ve mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kapsamında etkili yönetim, planlama ve raporlama sistematığının geliştirilmesi için stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları hazırlanması kamu kurumları için zorunluluk haline gelmiştir.

Saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi kavramların önem kazanmasında, uluslararası mali ve düzenleyici kuruluşlar tarafından ele alınmasında, uluslar arası finansal yapının krizlerden sonra yeniden yapılandırılması gerekliliği ve küreselleşen dünyanın ortak sorunu olan yolsuzluk olgusu etkili olmuştur<sup>62</sup>. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması olarak tanımlanabilir<sup>63</sup>. İster merkezi hükümet içinde isterse merkezi hükümet dışında üstlenilmiş olsun, devlet adına girilmiş yükümlülükler ve sürdürülen aktiviteler hakkında “zamanında, güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslar arası karşılaştırmalara elverişli niteliklere haiz bilgiye kamunun ulaşabilmesini” içermektedir<sup>64</sup>. 5018 sayılı kanunun 7. Maddesi mali saydamlığı düzenlemiştir. Mali saydamlık ilkesine ilişkin her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüştür. Bu bilgilendirme planlama ayağında oluşturulacak stratejik planlar, maliyetlendirme ayağında oluşturulacak

---

61 Hamza Al, “ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007, s. 3

62 M. Ferhat Emil, H. Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık İzleme Raporu II**, Tesev Yayınları, 2004, s.4.

63 İtibar Erdoğan, “Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S: 24, 2007, s.24

64 Erdoğan, a.g.e, s.25

performans programları, izleme ve değerlendirme ayağında oluşturulacak faaliyet raporları aracılığı ile sağlanması öngörülmüştür. Ayrıca muhasebe işlemlerinde uygulamada birliği sağlamak adına kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzeninin oluşturulması öngörülmüş ve analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmiştir.

Yeni kamu yönetim anlayışının kavramlarından biri olan hesap verme sorumluluğu bir raporlama faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğudur<sup>65</sup>. Hesap verme sorumluluğuna, 5018 sayılı kanunun 8. Maddesinde yer verilmiştir. Madde ile her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır. Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır<sup>66</sup>. Hesap verilebilirlik esas itibariyle bir raporlama faaliyeti olarak ortaya çıkmakta ve bu bağlamda kanunun 41. Maddesinde faaliyet raporlarının hazırlanması ve ilgili birimlere sunulması öngörülmüştür. Ayrıca hesap verme sorumluluğu çerçevesinde iç denetim ve dış denetim faaliyetleri de kamu kurumlarına zorunlu kılınmıştır.

Kanuna göre dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. Belirlenen amaçtan anlaşılacağı üzere dış denetim hem kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgelerin yani mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki işlemlere düzenlemelere

---

65 Hasan Baş, Hesap Verme Sorumluluğu Ve Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, <http://www.murattuncel.net/hasanbas.pdf>, (2 Kasım 2010)

66 Necip Polat, "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, S: 49, 2003, s. 71

uygunluğunun hem de sonuçların ölçülmesi ve performans bakımından denetimini içermektedir. Kanunla dış denetim konusunda sorumluluk Sayıştay'a verilmiştir. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim raporunu TBMM'ye sunacaktır. Ancak, kamu kurumlarında stratejik plan, performans programı çalışmaları yapılmaya başlanmış olmasına rağmen bunların dış denetim kapsamında nasıl değerlendirileceğine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yürürlüğe konmamıştır. Kanunda iç denetim, idarenin çalışmalarını değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır (Madde:63). Kanunun da dile getirdiği gibi denetim, bir yönüyle örgütün iyi yönetilip yönetilmediğini araştırmak ve değerlendirmek, diğer bir yönüyle de çalışanlara rehberlik ve danışmanlık yapmak faaliyetidir<sup>67</sup>. İç denetim faaliyeti bunu gerçekleştirirken, mali işlemlerin seçiminin nasıl bir süreç içerisinde yapıldığına bakmakta ve yönetim kontrolünü (iç kontrolü) oluşturan sistemleri ve prosedürleri değerlendirmektedir<sup>68</sup>. İç denetçi, yönetim kontrolü sürecinde yer almamalıdır; sadece iç kontrolün değerlendirmesini yapmalı ve bu konuda bir hükme varmalıdır. İç denetçi, idarenin mali işlemlerinin hukuka uygunluğunun, harcamaların stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunun ve iç kontrol sisteminin denetimini yapacak ve gerektiğinde iyileştirme önerilerinde bulunacaktır.

İç kontrol bütün örgüt faaliyetlerinde ve devamlılık temelinde oluşan bir dizi eylem ve aktiviteden oluşan yönetim sisteminin bir parçasıdır<sup>69</sup>. 5018 sayılı kanun iç kontrolü "İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" şeklinde tanımlamaktadır. Tanımın unsurlarına bakıldığında şu temel özellikler ön plana çıkmaktadır<sup>70</sup>:

---

67 Doğan Bayar, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?", **Maliye Dergisi**, S: 144, 2008, s. 58

68 Sait Arcagök, Bahadır Yörük, "Yönetim Kontrolü/İç Kontrol", **Maliye Dergisi**, S:145, 2004, s. 6

69 Al, a.g.e, 2007, s. 16

70 Mehmet Bülbül, **Kamu İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum**, Asil Yayın, Ankara, 2009, s. 26



- İç kontrol idare tarafından oluşturulur.
- İç kontrol, faaliyetlerin idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak yürütülmesini öngörür.
- İç kontrol, mali ve mali olmayan kontrolleri kapsar.
- İdarenin organizasyon yapısı, kullandığı yöntem ve süreçler iç kontrolün kapsamına dahildir.

İç denetim, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlamalı, değerlendirmeler yapmalı ve önerilerde bulunmalıdır.

5018 sayılı kanun yukarıda kısaca değinilen kamu kurumlarında mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması kapsamında kamu kurumlarına stratejik planlamayı, performans programı ve faaliyet raporları hazırlamayı; ayrıca idarenin faaliyetlerini amaçlarına ve mevzuata uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla iç kontrol sisteminin oluşturulması ve uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bir sonraki bölümde, stratejik plan, performans programı ve iç kontrol kavramlarına yer verilerek, bu uygulamalar konusunda merkezi düzeyde yönlendirici kurumlara kavramlar içerisinde yer verilecektir.

### ***1.3.2.1 Stratejik Plan***

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ve bu yasaya paralel olarak çıkarılan diğer yasalar, adından da anlaşılacağı üzere, kamu yönetiminin mali yapısını ve denetimini düzenlemeye yönelik yasa görünümündedir. Ancak bu ve ilgili diğer yasalar ile ortaya konulan yeni bir anlayış ve bu anlayışa paralel yeni uygulama araçları söz konusudur, bu araçlardan biri de “stratejik plan”lardır<sup>71</sup>. 5018 sayılı KMYKK ile birlikte, Türkiye’de stratejik plan yapılması birçok kamu örgütü açısından zorunluluk haline gelmiştir. Belediyeler ve il özel idareleri olmak üzere yerel yönetimler de bu kapsama girmektedir.

Stratejik planlama kurumun, misyonu ve vizyonu için önemli olan, çevresinde yaşanan değişimle uyumlu öncelikleri belirlemesine yardımcı olan sistematik bir süreçtir<sup>72</sup>. Stratejik planlamaya göre daha yeni bir kavram olan stratejik yönetim,

---

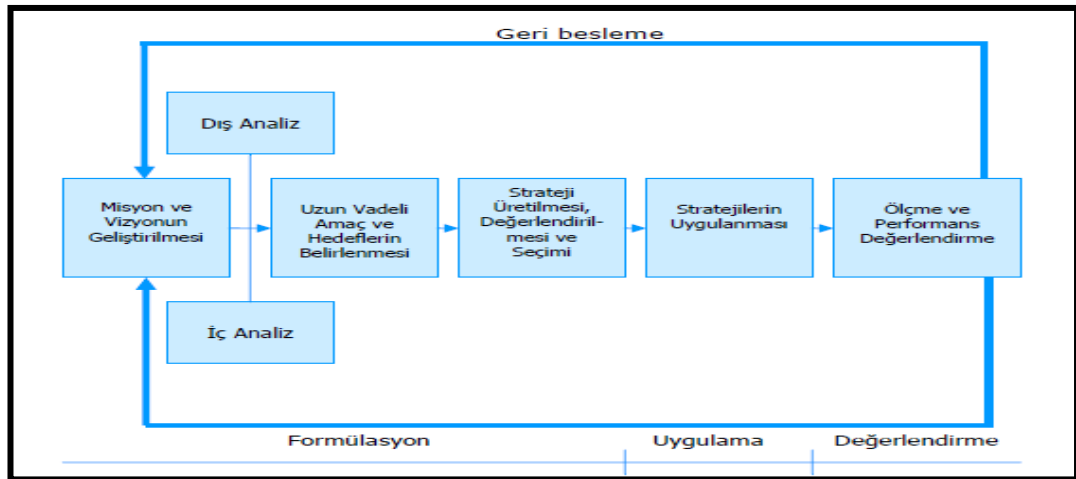
71 Murat Tek, “Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Vizyonları ve Misyonları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 19, S: 2, 2010, s. 2

72 Michael Allison, Jude Kaye, **Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook**, CompassPoint Nonprofit Services, San Francisco, 2005, s. 1

kurumu hedeflerine ulaştırabilmek için verilen kararların formülasyonu, uygulanması ve değerlendirilmesi bilimi ve sanatı olarak tanımlanmaktadır<sup>73</sup>. Stratejik yönetim kapsamında kurumun nereye gitmek istendiği belirlenmekte, arzu edilen geleceğe nasıl gidileceği ortaya konulmakta ve son aşamada başarı ölçülmektedir. Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları, özellikle uygulamada eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bunun nedeni, stratejik planlamanın uygulama ve kontrole dair planlamayı da içermesidir<sup>74</sup>. Stratejik planlamanın sadece planlama üzerinde yoğunlaşması uygulama ve kontrole yeterince yer vermemesi stratejik planlamanın zayıf noktalarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle zaman içinde yöntemin bu zayıf noktalarını çözecek şekilde uygulama ve kontrolü de içeren stratejik yönetim yaklaşımı gelişmiştir. Türkiye’de son kamu yönetimi reformu sürecinde gerek yasal düzenlemelerde gerekse uygulamada stratejik planlama terimi kullanılmıştır. DPT’nin tüm kamu kuruluşları için hazırladığı stratejik planlama kılavuzunda “stratejik planlama” kavramı geniş anlamda “stratejik yönetim” sürecinin bütününe kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

Stratejik yönetim için geliştirilmiş çok sayıda model bulunmaktadır (Örn. David 2001; Bryson 2004; Allison ve Kaye 2005). Stratejik yönetim modelleri üç temel aşamadan oluşmaktadır.

**Şekil 3: Stratejik Yönetim Modeli**



Kaynak: Fred R. David, **Strategic Management Concepts & Cases**, Prentice-Hall, New Jersey, 2001, s.13

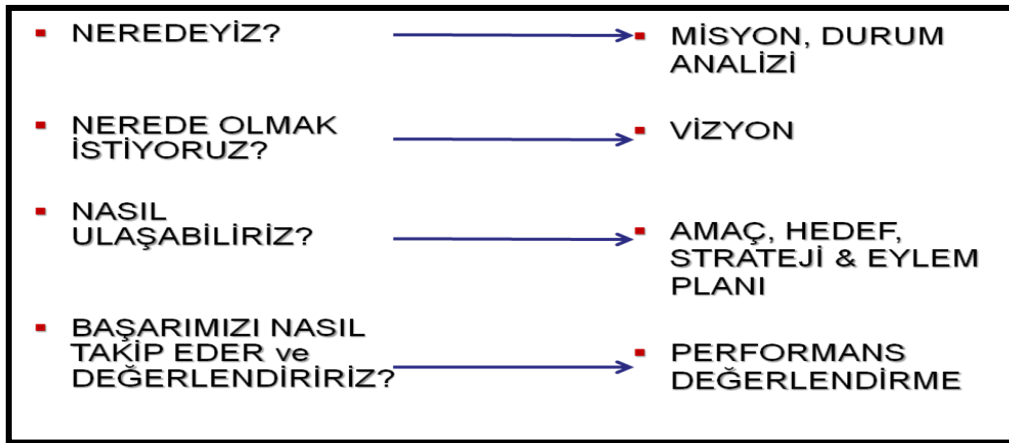
73 Fred R. David, **Strategic Management Concepts & Cases**, Prentice-Hall, New Jersey, 2001, s.5

74 Volkan Erkan, **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama**, DPT, Ankara, 2008, s.8

Şekilden de anlaşılacağı üzere kurumun misyon ve vizyonundan, kurum dışı ve kurum içi unsurların analizinden elde edilen bilgiler doğrultusunda kurumun amaç ve hedefleri geliştirilir. Kurumu amaç ve hedeflerine ulaştıracak strateji alternatifleri belirlenir ve en uygun olan stratejiler seçilir. Kurumu uzun vadede vizyonuna orta vadede amaçlarına ulaştıracak hedeflerin ve stratejilerin yer aldığı planın uygulanması ve elde edilen başarının ölçülerek bir sonraki planlama sürecine geri besleme sağlaması ile stratejik yönetim döngüsü tamamlanır.

Stratejik yönetim ile Şekil 4’te belirtildiği gibi ile dört temel soruya cevap aranır.

**Şekil 4: Dört Temel Soru**



#### ***1.3.2.1.1 Misyon ve Durum Analizi***

Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir<sup>75</sup>. Durum analizi, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır. Durum analizi, organizasyonu ilgilendiren tüm öğelerinin incelenmesi, verilerin toplanması ve değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir. Stratejik yönetimin en önemli özelliği, organizasyonun hem kendi durumunu, hem de organizasyon dışındaki çevrenin analizine imkan tanımasıdır<sup>76</sup>. Stratejik yönetimde durum değerlendirmesi yapılırken çeşitli analizlerin yapılması gerekir. Paydaş istek ve beklentilerinin belirlenmesi için “paydaş analizi”; kuruluşun

75 Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT, 2006, s. 15

76 Coşkun Can Aktan, *Değişim Çağında Yönetim*, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 68

faaliyet gösterdiği ortama ve dış koşullara uyum sağlayabilmesi için “dış çevre analizi”; kuruluşun kendi iç durumunu tespit için “kuruluş içi analiz/iç çevre analizi” yapılır.

Paydaşlar kurum ile ilgisi olan kurumdan etkilenen veya etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaş analizi kurumun misyonu ve diğer analizleri için çok değerli bir başlangıçtır. Eğer bir kurum paydaşlarının kim olduğunu, paydaşların kendisini değerlendirmek için hangi kriterleri kullandığını ve kurumun bu kriterlere aykırı nasıl çalıştığını bilmezse, kurumun bu paydaşları tatmin etmek için ne yapması gerektiğini bilme ihtimali düşüktür<sup>77</sup>. Örneğin siyasi partiler, vatandaşlar, medya, çıkar grupları, birlikler kamu için paydaş olabilir. Dış çevre kuruluşun dışında yer alan ve onunla ilgili faktör ve şartların tamamından meydana gelir<sup>78</sup>. Hükümet düzenlemeleri, rakipler, satıcılar, tüketiciler, genel ekonomik çevre, teknolojik çevre, vs. dir. Günümüzde çevrenin sürekli değişiyor olması, kurumları da değişmeye zorlamaktadır. Çevredeki değişme ve gelişmeler, kuruma bir takım fırsat ve imkanlar sunduğu gibi, tehlike ve güçlüklerin kaynağı da olabilmektedir<sup>79</sup>. Dolayısıyla kurum yöneticilerinin dış çevrede ne olup bittiğini takip etmeleri gerekmektedir. Kuruluş içi analiz bir başka deyişle iç çevre analizi, kurumun kendi iç yapısına yönelik analizdir. Kurumun kimliğini ortaya koyma çabası olarak da tanımlanan kuruluş içi analiz kurumun faaliyetleri için rehberlik etme ve hatalarını düzeltme inkanı veren bir içe bakış olarak nitelendirilebilir (Dinçer; 2003). Kuruluş içi analizde dikkat edilmesi gereken hususlardan bazıları kurumdaki yapı ve sistem, çalışma ortamı, teknoloji yapısı, kurum kültürü, mali durum ve beşeri kaynaklardır. Bir kurumun iç ve dış çevresinin değerlendirilmesine imkan sağlayan kamuda uygulanan ve DPT kılavuzunda dile getirilen analiz tekniklerinden biri SWOT analizidir. SWOT analizi ile kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile kurumun karşı karşıya bulunduğu fırsatlar ve tehdit unsurları ortaya konulmaya çalışılır.

---

77 John M. Bryson, **Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations**, Jossey- Bass, USA, 2004, s. 107

78 Ömer Dinçer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Basım, İstanbul, 2003, s.72

79 Dinçer, a.g.e, 2003, s.71

Şekil 5: SWOT Analizi

		ETKİSİ BAKIMINDAN	
		OLUMLU	OLUMSUZ
KAYNAĞI BAKIMINDAN	KURUM İÇİ	GÜÇLÜ ALANLAR	GELİŞMEYE AÇIK ALANLAR
	KURUM DIŞI	FIRSATLAR	TEHDİTLER

**Kaynak:** “Stratejik Yönetim Eğitim Notları”, TÜSSİDE, 2010.

Kurumun sahip olduğu kaynak ve kabiliyetlerin bilinmesi, nelerin yapılabileceğinin veya yapılamayacağını ortaya konulması vizyona ulaşma yolunda gerçekleştirilebilir stratejiler belirlemeye yardımcı olacaktır.

Gerçekte her kurum, faaliyetlerine açık bir misyonla başlar. Misyon, bir işletme veya örgütün “kuruluş ve varoluş nedeni”ni açıklayan, temel amaç ve hedefini net bir şekilde ortaya koyan bir ifadedir<sup>80</sup>. DPT stratejik planlama kılavuzuna (2006;27) göre; misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimini stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon ifadesinin durum analizi kısmında ele alınmasının nedeni bir kurumun çevresinin belirlenebilmesi, öncelikle, o kurumun açıklıkla tanımlanmasına ve sınırlarının çizilmesine bağlı olmasıdır. Misyonlar; ‘Hizmet alanlarımız ve ürünlerimiz neler?’, ‘Hizmet alan kesimler kimler?’, ‘O hizmet veya ürün alanında bulunma nedeni nedir?’ gibi sorulara cevap üretirler.

#### ***1.3.2.1.2 Vizyon, Amaç ve Hedefler***

Vizyon organizasyonun arzulan geleceğinin ifadesidir. Bir başka deyişle, kurumun uzun vadede ulaşmak istediği yeri ve durumu, ilerlemek istediği yönü, başarmak istediklerini gösteren canlı ve güçlü ifadedir. İlham vericidir ve organizasyon üyelerinin dikkat ve enerjilerinin odaklanmasının istendiği noktadır<sup>81</sup>.

80 Hayri Ülgen, Kadri Mirze, **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 68

81 Refika Bakoğlu, **Çağdaş Stratejik Yönetim**, Beta Basım, İstanbul, 2010, s. 30

“Vizyon kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, birçok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir”<sup>82</sup>. Misyon ifadesi vizyon ifadesi ile karıştırılmamalıdır. Misyon, bir örgütün var olma nedeni iken; vizyon ise, örgütün gelecekte arzu ettiği durumu gösterir, yani hayal edilen bir gelecek hedefidir.

Misyon ve vizyonun oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılacağı stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar. Misyon ve vizyon bildirimleri kuruluş için genel bir yol çizmekle birlikte tam olarak neyin, hangi düzeyde başarılmak istendiğini ortaya koymazlar. Amaç ve hedefler ise kuruluşun izlediği stratejiler sonucunda ulaşmak istedikleri sonuçları daha net bir biçimde ifade ederler<sup>83</sup>. Amaç ve hedefler ulaşılacak istenilen noktaya nasıl ulaşılacağı değil ulaşılacak istenilen noktanın ne olduğunu tanımlarlar. Stratejiler uzun/orta vadeli amaçları başarmak için atılan adımlar olarak görülür. Amaçlar başarı için zorunludur. Çünkü bir yönü gösterirler, sinerji yaratırlar ve öncelikleri ortaya çıkarırlar<sup>84</sup>. Amaçları belirlerken şu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (DPT 2006: 32):

- Misyonun gerçekleştirmesine katkıda bulunmalı, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır.
- Sonuçları ifade etmeli, ancak bu sonuçlara nasıl ulaşılacağını açıklamamalıdır.
- Amaçla ortaya konulan durum iddialı ama aynı zamanda ulaşılabilir olmalıdır.
- Belirli bir zaman diliminde gerçekleştirilebilir nitelikte olmalıdır.

Amaçlar genel ifadeler olduğundan sayılarla ifade edilmeleri güçtür. Bu nedenle genel nitelikli bu amaçları ölçülebilir ve daha net biçimde tanımlayan ifadelere ihtiyaç vardır. Hedefler, amaçları kavramsal düzeyden uygulama düzeyine

---

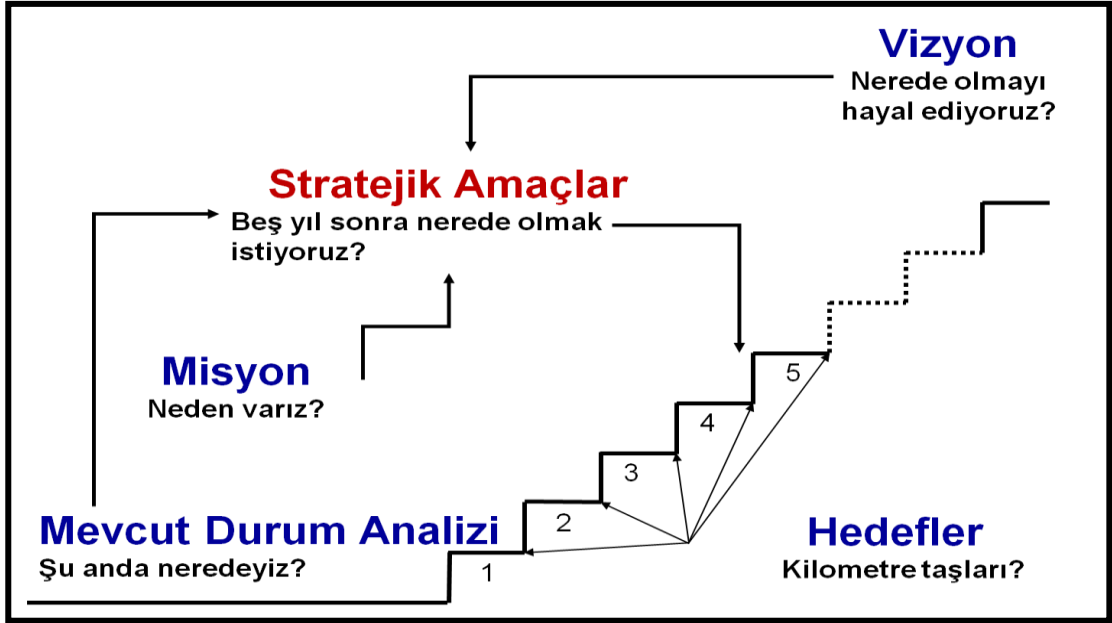
82 Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT, 2006, s. 29

83 Erkan, a.g.e, 2008, s. 26

84 Bakoğlu, a.g.e, 2010, s. 33

indirgeyen ifadelerdir<sup>85</sup>. Hedefler bir organizasyonun uzun dönemli amaçları başarabilmesi için attığı kısa dönemli adımlardır. Bir amacın altında yer alan bir ya da daha fazla hedefin gerçekleşmesi ile amaca ulaşılmış olunur. Şekil 6’da görüldüğü gibi vizyona ulaşma yolunda stratejik amaçlar ve hedefler kilometre taşları diyebiliriz. DPT kılavuzuna göre hedefler; spesifik, ölçülebilir, üzerinde uzlaşmış, iddialı ama ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zaman çerçevesi belli olmalıdır.

Şekil 6: Vizyon/Stratejik Amaç/Hedef İlişkisi



Kaynak: “Stratejik Yönetim Eğitim Notları”, TÜSSİDE, 2010.

### 1.3.2.1.3 Performans Değerlendirme

Performans, bir sonucun hedeflenen ile kıyaslanmasıdır. Performans yönetimi, bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşırken izlediği yol ile bu yol sonunda elde ettiği sonuçların birlikte değerlendirildiği bir süreçtir<sup>86</sup>. Performans yönetimi, DPT tarafından hazırlanan kılavuzda yer alan stratejik planlama adımlarından izleme ve değerlendirme süreci ile yakından ilgilidir. Stratejik yönetim sürecinde, kurumu vizyona taşıyacak amaç ve hedeflerin başarı düzeylerinin değerlendirilebilmesi için bunlara yönelik performans göstergelerinin

85 Erkan, a.g.e, 2008, s. 27

86 Hamza Ateş, Dilek Çetin, “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, 2004, s. 256

belirlenmesi, ölçümünün yapılması ve performansının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Performans göstergeleri, amaçlarımıza ulaşmada ne kadar ilerleme kaydettiğimizi bize söyleyen araçlardır<sup>87</sup>. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır.

**Şekil 7: Performans Göstergesi Türleri**

Gösterge Türü	Açıklama	Örnekler
<b>Girdi</b>	İnsan, mali ve fiziksel kaynaklar	Bakım onarım için kullanılacak asfalt miktarı, Okuma-yazma seferberliğinin gerektirdiği öğretmen sayısı, Aşılama kampanyasında kullanılacak enjeksiyon sayısı
<b>Çıktı (output)</b>	Üretilen/verilen hizmet miktarı	Tedavi hizmeti verilen hasta sayısı, Bakım onarımı yapılan karayolu uzunluğu, Okuldan mezun olan öğrenci sayısı
<b>Verimlilik</b>	Birim çıktı başına girdi maliyeti	Taburcu olan hasta başına tedavi süresi (zaman/çıktı), Birim karayolu başına bakım onarım maliyeti (maliyet/çıktı), Aşılanan çocuk başına maliyet (maliyet/çıktı)
<b>Sonuç (outcome)</b>	Amaç ve hedeflerin başarı düzeyi/ etki	Bakım onarımı yapılan karayollarında ulaşım hizmetlerindeki iyileşme (zaman tasarrufu, kaza sayılarında azalma vs.), Aşıyla önlenilebilir hastalıklarda yüzde veya miktar itibarıyla meydana gelen azalma
<b>Kalite</b>	Paydaşların beklentilerinin karşılanma düzeyi	Taburcu olan hastalardan tedavi hizmetlerinden memnun olanların oranı, Veri tabanına yüklenen verilerden hatasız olanların yüzdesi

Kaynak: **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, DPT, 2006, s. 36-38

Bir hedef için herhangi bir sınıfa ait olmak üzere birden fazla performans göstergesi belirlemek mümkündür.

Performans ölçümü için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir. Performans ölçümü bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip

<sup>87</sup> Hamza Ateş, "Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007, s. 80



etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir<sup>88</sup>. Performans ölçümünde objektifliği sağlamanın en önemli yolu ölçülebilir performans göstergeleri ortaya koyabilmektir diyebiliriz. Performans göstergeleri ne kadar açık, anlaşılır, hedefle ve amaçla ne kadar uyumlu olursa, başarı oranı o kadar artar. Performans ölçümünde önemli hususlardan diğeri ise doğru ve güvenilir veriye ulaşmadır. Bu nedenle etkin bir şekilde işleyen ve doğru ve güvenilir bilgi üretilmesini sağlayan performans ölçüm modelleri oluşturmak ve iyi işleyen bir yönetim bilgi sisteminin varlığı çok önemlidir<sup>89</sup>. Doğru göstergeler belirlense bile gösterge sonuçlarına ulaşamadığı sürece performans ölçüm modelinin düzgün çalışmayacağı söylenebilir.

Performans değerlendirme, stratejik amaçları belirlenen hedeflerin ne derece olanaklı hale getirdiği, ne derece stratejik açıklığın oluştuğu (amaçlanan ile gerçekleşen arasındaki fark), hangi noktalarda amaç ve hedeflerden sapmaların olduğunun belirlenmesi faaliyetlerini içermektedir<sup>90</sup>. Aslında performans ölçümünün analiz kısmı yani ölçümü anlamlandırmaktır diyebiliriz. Analiz işlemi, hedeflerin tutturulup tutturulmadığını, buna bağlı olarak da gelecekteki hedeflerin tutturulup tutturulamayacağını anlamak amacıyla ölçüm sonuçlarının yorumlanmasını gerektirir<sup>91</sup>. Bu sürecin devamı ise gerekli geri bildirim ve öğrenmedir. Hedeflerin tutturulamadığı noktalarda bu durumun nedenlerinin incelenmesi ve düzeltici aktivitelerin tavsiye edilmesi gerekir.

Performans göstergeleri, ölçümü ve değerlendirme aslında stratejik plan izlenme sürecinin temelini oluşturmaktadır. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. Performansın ölçümü ve değerlendirilmesi neticesinde ilerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konularında rapor edilmesi kurumsal öğrenmeye ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır.

---

88 Ateş, Çetin, a.g.e, 2004, s.258- 259

89 Esin Nangır, "Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü", **Bütçe Dünyası**, C: 2, S: 25, 2007, s.121

90 Bakoğlu, a.g.e, 2010, s. 38

91 Ateş, a.g.e, 2007, s. 88

### **1.3.2.2 Performans Programı**

5018 sayılı Kanununun 9. maddesinde, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları hükme bağlanmış, performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Performans esaslı bütçeleme; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir<sup>92</sup>.

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye yönelik ilk pilot çalışma Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde altı kurumda çeşitli faaliyet, hizmet ve projelerin pilot olarak seçilmesiyle başlatılmıştır. Pilot faaliyet ve projeler şunlardır;

- a) Milli Eğitim Bakanlığı (Yüksek Öğretim Genel Müdürlüğü-Yurt dışı Bursları)
- b) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü-Süne ve Kıymıl Mücadelesi Projesi)
- c) Karayolları Genel Müdürlüğü (Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi)
- d) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (Seyranbağları Huzurevi, Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri)
- e) Ortadoğu Teknik Üniversitesi (Kütüphanecilik Hizmetleri)
- f) TÜSSİDE

Bu kurumlardaki faaliyet/projeler için performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır<sup>93</sup>. Bu çalışmalar dışında, 2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında seçilen 8 pilot kamu idaresinde stratejik plan ve

---

92 Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009, [www.bumko.gov.tr/PEB](http://www.bumko.gov.tr/PEB), (03.12.2010)

93 <http://www.bumko.gov.tr>, (03.12.2010)

performans programı çalışmalarının başlatılacağından bahsedilmiştir<sup>94</sup>. Bu kuruluşlar; Tarım ve Köy işleri Bakanlığı, Hacettepe Üniversitesi, İller Bankası, Karayolları Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi, Denizli İl Özel İdaresi, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüdür. DPT Müsteşarlığı tarafından, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere yapılan pilot çalışmaların bu kararlar gereği Haziran 2004 tarihi itibarıyla tamamlanması planlanmıştır. 2004 yılı kararında ise; performans esaslı bütçeleme çalışmalarının, stratejik planlama çalışmaları ile uyumlu olarak ve bir bütünlük teşkil edecek şekilde anılan kuruluşlarda Maliye Bakanlığı'nın gözetim ve koordinasyonunda yürütüleceği hükmüne yer verilmiştir<sup>95</sup>. Performans esaslı bütçeleme çalışmalarının ise 2005 yılı itibarıyla tamamlanması planlanmıştır. Ancak YPK'nın 2004 ve 2005 yılı Makro Çerçeve Kararları göz önünde bulundurulduğunda, stratejik plan ve performans programlarının genel olarak geç bir tarihte tamamlandığı görülmektedir. Ayrıca bu pilot çalışmalara ilişkin bilgilendirici pilot değerlendirme raporları, süreçte yaşanan sorunlara ilişkin değerlendirmeler, sıkça karşılaşılan soruları da içeren konular da kamuoyuna ve kamu idarelerinin istifadesine sunulmamıştır. Ayrıca pilot çalışmalar sırasında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 2004 yılındaki performans esaslı bütçeleme rehberi dikkate alınırken Temmuz 2008 yılında yayınlanan performans programı rehberi ile yapılan örnek bir çalışma kamuoyuna sunulmamıştır.

**Tablo 1: Pilot Kuruluşların İlk Stratejik Plan ve Performans Programları**

<i>Pilot Kuruluş</i>	<i>İlk Stratejik Plan</i>	<i>İlk Performans Programı</i>
Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı	2007-2011	2007
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	2005-2009	2005
Karayolları Genel Müdürlüğü	2006-2010	2007
Hacettepe Üniversitesi	2007-2011	2007
Denizli Valiliği	2006-2010	2007
İller Bankası Genel Müdürlüğü	2006-2010	2007
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	2007-2011	2007
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	2010-2014	2010

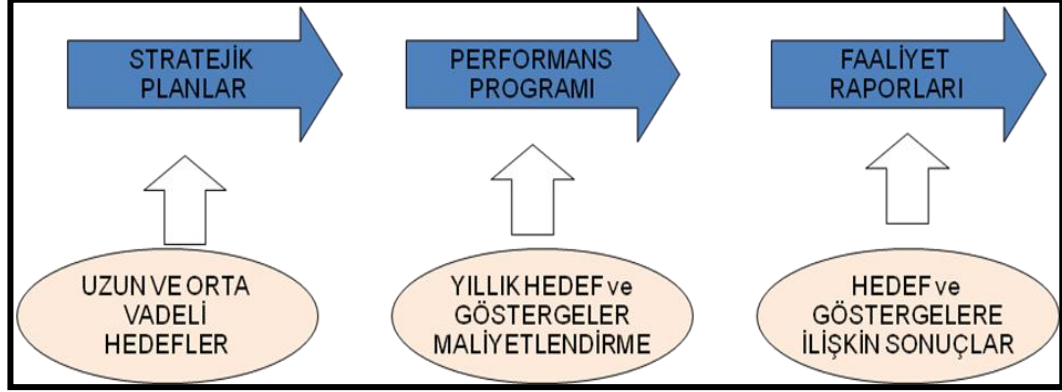
Kaynak: Erhan Karacan, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT, 2010, s. 124

94 Nangır, a.g.e, 2007, s. 119

95 Erhan Karacan, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT, 2010, s. 124

Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur.

**Şekil 8: Performans Esaslı Bütçelemenin Temel Unsurları**



Kaynak: Nalan Karagöz, Stratejik Plan ve Performans Programı Temel Kavramlar, 2007, [www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Sunumlar](http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Sunumlar)

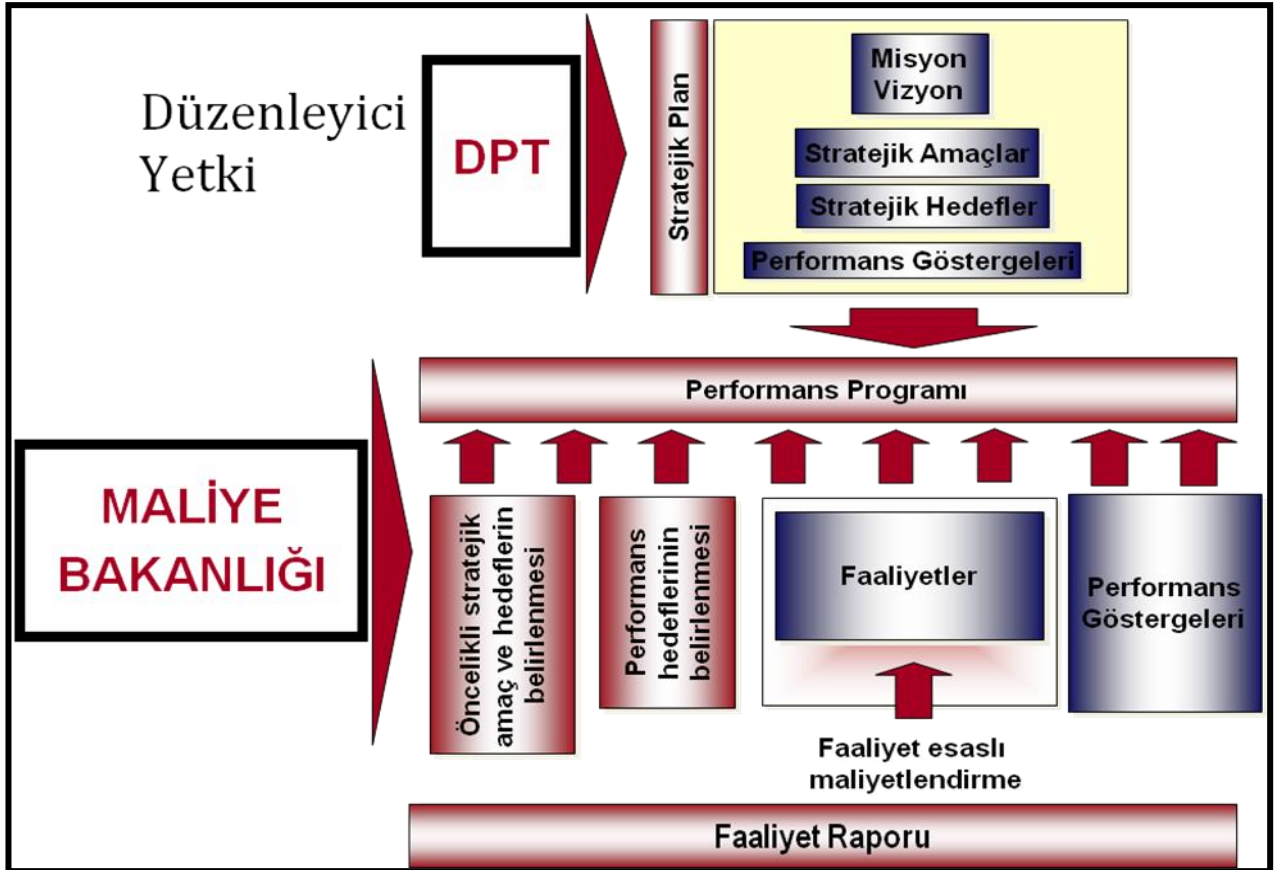
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin; orta ve uzun vadeli amaçlarını, hedeflerini, performans ölçütlerini içeren stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerle uyumlu ve performansa dayalı olarak hazırlanması öngörülmüştür. Performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır<sup>96</sup>. Diğer bir deyişle, performans programı stratejik planların yıllık uygulama dilimidir. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, performans programlarında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır.

Performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de bu programlarda yer verilmektedir. Performans programlarında öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler faaliyet raporları aracılığı ile kamuoyuna açıklanmaktadır. Bu raporda hangi hedeflere ulaşıldığı ve diğerlerine neden ulaşılamadığının açıklanması gerekir.

<sup>96</sup> Performans Programı Hazırlama Rehberi (Taslak), Maliye Bakanlığı, 2009, s. 6

Stratejik yönetim döngüsü, performans esaslı bütçeleme sistemi ve bileşenleri düşünüldüğünde faaliyet raporu, sistemin son halkası olup hesapverebilirliğin gerçekleşme aşamasıdır<sup>97</sup>. Aslında, faaliyet raporunda yer alması gereken performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri, bu raporların nihai kullanıcısı olan meclisin performansı gözetmesine hizmet etmelidir. Faaliyet raporlarına ilişkin ayrıntılar Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Mart 2006 tarihli “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” de ortaya konulmaktadır. Ancak 2009 yılında yayınlanan Performans Programı Rehberi dikkate alınarak yönetmelikte revizyona gidilmemiş ve bu konuda açıklayıcı bir rehber hazırlanmamıştır.

**Şekil 9: 5018 sayılı Kanunda Belirtilen Düzenleyici Yetkiler**



Kaynak: Ertan Erüz, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, 2006, strateji.balikesir.edu.tr/documents/hy.pps

97 Karacan, a.g.e, 2010, s. 132

5018 sayılı Kanun uyarınca stratejik planlama konusunda yönlendirici ve usul ve esasları belirlemeye yetkili kamu idaresi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, performans esaslı bütçeleme konusunda yönlendirici ve usul ve esasları belirlemeye yetkili merkezi idare Maliye Bakanlığıdır. Bu çerçevede; Maliye Bakanlığı tarafından “Performans Programı Rehberi” ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca “Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmıştır. Ayrıca Maliye Bakanlığına “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporlarına İlişkin Yönetmelik” hazırlanarak 7 Mart 2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hazırlanarak 26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Yukarıdaki açıklamalardan yerel yönetimlerde performans yönetimine geçiş için gerekli yasal düzenlemelerin tamamlandığı sonucuna varılabilir. Fakat bu yeterli değildir çünkü tüm reform süreçlerinde her zaman bunları uygulamaya geçirmek daha önemli ve zor olmuştur. Yerel yönetimler geçmişte ISO belgesi olarak kalite modellerini kurumlarında uygulama çabaları uygulayacak altyapıya sahip olmadıklarından ve bu alanda yetişmiş elemanları bulunmadığından birçok zorlukla karşılaşmışlardır. Nitekim 5018 sayılı kanunun zorunlu kıldığı uygulamalar içinde aynı durum söz konusudur. Yeterince uzman desteğı alamadıkları için, nitelikli personel sorunu olduğu için hazırlanan raporlar yapmış olmak için yapılmaktadır. Belediyelerin çoğı küçük belediye olduğu için yönetim yapılarını bu uygulamalara göre uyarlamaları ve bunun için yeterli düzeyde eğitim almış personeli istihdam etmelerini beklemek çok gerekçi değildir<sup>98</sup>. Yeni yönetim tekniklerini uygulamak için gerekli uzman ve finansman sağlanmasında belediyeler daha fazla zorluklarla karşılaşmaktadır. Çünkü bunların kaynakları kısıtlıdır ve çalışanları performans yönetimi konusunda yeterli bilgiye sahip değildirler. Stratejik yönetim döngüsü ve performans esaslı bütçeleme sistemi ile gerçekleştirilmesi hedeflenen yapısal değişimin, yönetim kültürüne de yansması gerekmektedir<sup>99</sup>. Mevzuat değişikliğinin yanı sıra yönetim kültüründe değişiklik için kurumlararası işbirliği içeren yeni bir yönetim ve planlama yaklaşımı önem taşımaktadır.

---

98 Erhan Koyuncu, “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 20, S: 1, 2011, s. 72

99 Suat Özeren, İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Denizli İl Özel İdaresi Deneyimi, <http://www.sp.gov.tr/belgeler.html#arastirma> (11.01.2011)

### 1.3.2.3 İç Kontrol

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen tamamlayıcı bir süreç olup aşağıda sıralanan hedefleri gerçekleştirmek suretiyle; kurumun misyonunu başarması için riskleri göğüslemek ve makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmıştır<sup>100</sup>:

- Faaliyetleri düzenli, ahlak kurallarına uygun, ekonomik, verimli ve etkin biçimde gerçekleştirme;
- Hesapverme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirme;
- Yürürlükteki yasalara ve yönetmeliklere uyma;
- Kayıplara, kötü kullanıma ve hasarlara karşı kaynakları koruma.

İç kontrol tek bir olay ya da tek bir durum olmayıp, bir kurumun faaliyetlerinin içine nüfuz eden bir dizi eylemdir. İç kontrol organizasyonun bünyesine gömülü olarak inşa edilerek, planlama, uygulama ve izleme gibi temel yönetim süreçlerinin bir parçası olur ve bu süreçlerin tamamlayıcısı haline gelir<sup>101</sup>. İç kontrol sistemi kurumun misyonunun yerine getirilmesinde etkin rol oynayabilmesi için tamamlayıcı bir süreç olarak teşkilatlanmalıdır. İç kontrol tek bir olay gibi düşünülmemeli, yönetimin faaliyetlerini yürütürken yararlandığı eylemler bütünü olarak algılanmalıdır. İç kontrol sistemi, kurum içinde ayrı bir sistem değildir. Yönetim işleviyle iç içe geçmiştir ve mevcut sistemlerin ayrılmaz bir parçası niteliğindedir.

Bir kurumun misyonu ne olursa olsun, bunun başarılmasında çok sayıda riskle karşı karşıya kalınacaktır. Yönetimin görevi, kurumun amaç ve hedeflerine ulaşması yönünde riskleri belirlemek ve bunlara çözüm bulmaktır. Bir başka deyişle, iç kontrol varmak istediğimiz hedefe doğru gidip gitmediğimiz ve bu amaçla yapılan faaliyetlerde ne kadar “kontrol” sahibi olduğumuzla ilgilidir<sup>102</sup>. İç kontrol ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın kurum hedeflerinin gerçekleşmesi hususunda makul bir güvence sağlar. Çünkü iç kontrolü çalıştıranlar kişilerdir ve kişilerin performansı iç

---

100 Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberi, INTOSAI, Baran Özeren (Çeviren), 2006, s. 6

101 Recai Akyel, “Günümüzde İç Kontrol Anlayışı ve Türkiye’ye Yansıması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 43, S: 4, 2010, s. 170

102 Işilda Arslan, İç Kontrol, T.C. Maliye Bakanlığı, <http://www.stratek.com.tr/documents/ic-kontrol.pdf> (10.11.2010)

kontrolün performansını da etkileyecektir<sup>103</sup>. Ayrıca makul güvence sağlamasının bir başka nedeni ise kurumun yönetemeyeceği dış faktörler olabilir.

Türkiye’de iç kontrol sistemi 5018 sayılı Kanunla mevzuatımıza girmiştir. Bu kanun ile iç kontrol sistemi ile ilgili merkezi uyumlaştırma görevi Maliye Bakanlığına verilmiştir. Kanunda, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır ve ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı tarafından, ikincil ve üçüncül düzey mevzuat çalışmaları yapılmıştır. 31 Aralık 2005 tarihinde “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”, 26 Aralık 2007 tarihinde “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ve 04 Şubat 2009 tarihinde “Eylem Planı” duyurusu yapılmıştır. Tebliğde kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması için 31.12.2008 tarihine kadar süre tanımıştır. Ancak Tebliğde yer alan standartların nasıl uygulanacağına dair yeterli bilginin olmaması, uygulama örneklerinin eksikliği, Maliye Bakanlığının bu konudaki yetersiz bilgi aktarımından dolayı bu tarihe kadar kamu kurumları çalışmalarını tamamlayamamıştır. Bu nedenle Maliye Bakanlığı tarafından tekrar bir eylem planı duyurusu ve ekinde nasıl bir şey hazırlanacağına ilişkin bir eylem planı hazırlama rehberi yayınlanmış ve çalışmaların Haziran 2009 tarihine kadar tamamlanması istenmiştir. Ayrıca yine aynı duyuru ile eylem planında belirtilen hususların Haziran 2011 tarihi itibarıyla tamamlanması öngörülmüştür.

5018 sayılı Kanunla mevzuatımıza giren iç kontrol sisteminin esaslarının belirlenmesinde temel teşkil eden model COSO İç Kontrol Modelidir<sup>104</sup>. 1985 yılında ABD’de Treadway Komisyonu olarak bilinen Sahte Mali Raporlama Ulusal Komisyonu kurulmuştur. Treadway Komisyonunun en önemli hedefi; sahte mali raporların nedenlerini belirlemek ve meydana gelme olasılığını azaltmaktır. Komisyonunun himayesinde iç kontrol literatürünün yeniden gözden geçirilmesi için bir çalışma grubu oluşturulmuş, sponsor kurumların iç kontrol sisteminin kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesi için genel kabul görececek standartlar belirleyen bir

---

103 Akyel, a.g.e, 2010, s. 171

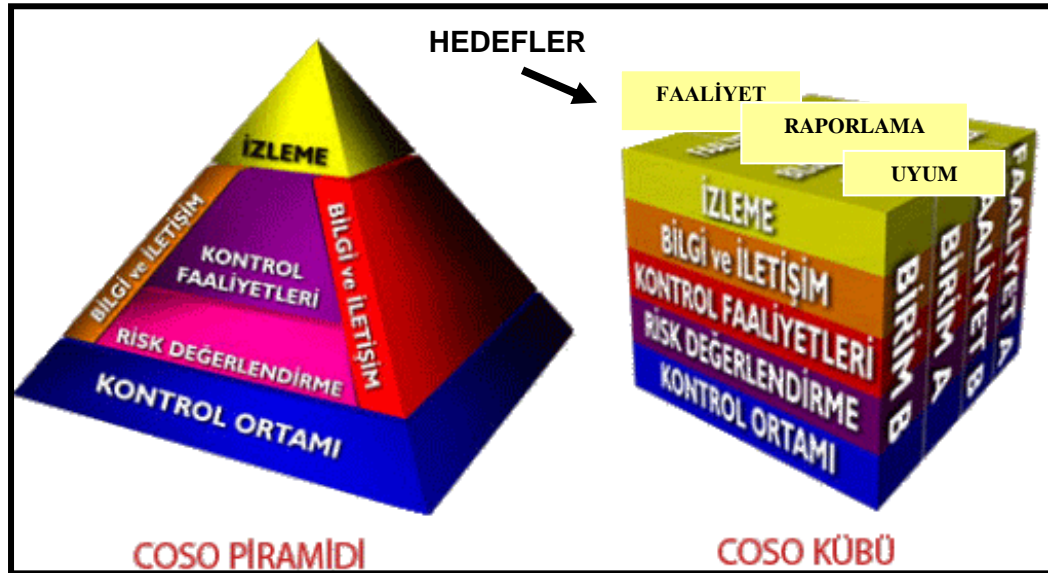
104 Bülbül, a.g.e, 2009, s. 9



projeyi üstlenmesi kararlaştırılmıştır<sup>105</sup>. Bu amaçla Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi (COSO) “İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve” raporunu yayımlamıştır. Bu rapor, COSO iç kontrol modeli olarak bilinmektedir. COSO’ya göre iç kontrol kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere tasarlanan ve uygulanan bir araçtır. COSO iç kontrol modeli özel sektör kuruluşları için geliştirilmiş bir model olmasına rağmen başta ABD ve Avrupa ülkeleri olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde kamu sektöründe de yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), 2004 yılında yayınladığı “Kamu Sektörü için İç Kontrol Standartları Rehberi”nin hazırlanmasında COSO modelini esas almıştır. Ayrıca Avrupa Komisyonu “Etkili Yönetim İçin İç Kontrol Standartları Rehberi”nin hazırlanmasında COSO Çerçevesinden yararlanmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda AB, aday ülkelere uluslararası standartlarla uyumlu bir iç kontrol sistemi oluşturmalarını istemiştir. Bu nedenle Türkiye’de 5018 sayılı Kanunla, uluslararası standartlarla uyumlu bir iç kontrol sisteminin kamu idarelerinde uygulanmasını öngörmüştür.

### *İç Kontrolün Unsurları*

**Şekil 10: İç Kontrolün Unsurları ve COSO Modeli**



Kaynak: Internal Control- Integrated Framework- Executive Summary, COSO, 1994, s. 17, s. 19

105 Nihal Saltık, “İç Kontrol Standartları”, *Bütçe Dünyası*, C:2, S: 26, 2007, s. 60

COSO ve INTOSAI standartlarına göre, iç kontrol sistemi birbirleriyle ilintili beş bileşenden meydana gelir. Bunlar; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izleme unsurlarından oluşmaktadır<sup>106</sup>. COSO piramidi iç kontrol unsurlarının birbirleriyle ilişkisini gösterir. Kontrol ortamı temelde yer alır, kontrol faaliyetleri ve risk değerlendirme yapılırken bilgi ve iletişim kanalları kullanılarak gözetimin ihtiyaç duyduğu bilgiler sağlanır. COSO küpü, bir kurumun birimlerinin ve faaliyetlerinin, iç kontrolün beş unsurunun yardımıyla hedeflere ulaşmasını ifade eder. COSO küpü, iç kontrol unsurlarının, kurumun hedefleri ve faaliyetlerle ilişkisini gösterir. Faaliyet ve birimler, hedefler ve iç kontrolün unsurları bir küpün farklı yüzeylerini oluşturur ve ayrılmaz bir bütündür<sup>107</sup>.

Kontrol ortamı; iyi bir iç kontrol sisteminin temelidir. Kontrol ortamı maddi ve maddi olmayan unsurlara sahiptir<sup>108</sup>. Bunlara örnek olarak; dürüstlük, doğruluk ve etik değerler, yetkinlik, kurumun yapısı, yetkilendirme ve sorumluluğun verilmesi, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları verilebilir. Kontrol ortamına ilişkin bazı örnekler aşağıda sunulmaktadır<sup>109</sup>:

- a) Misyonun, vizyonun, amaçların ve hedeflerin yer aldığı stratejik planların yapılması aracılığıyla kurumun gideceği yönün belirlenmesi, bunun da her düzeydeki çalışana kılavuzluk etmesi
- b) Dürüstlük ve etik değerlerin oluşturulması ve bunların iş yapma felsefesine yansıtılması
- c) İş tanımlarının netleştirilip süreç analizlerinin yapılması
- d) Düzenli aralıklarla performans değerlendirilmesinin yapılması

Risk değerlendirmesi, hedeflerin gerçekleştirilmesi yolunda ortaya çıkacak risklerin belirlenmesi, analiz edilmesi, risklerin meydana gelme olasılıklarının ve etkilerinin hesaplanması hususlarını kapsar.

Kontrol faaliyetleri, kurumun hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek riskleri yönetmek üzere uygulamaya konulan politika ve prosedürlerdir. Onay prosedürleri, performans ve göstergelerin gözden geçirilmesi, kaynaklara ve kayıtlara

---

106 Internal Control- Integrated Framework- Executive Summary, COSO, 1994, s. 4

107 Bülbül, a.g.e, 2009, s. 9

108 Arslan, a.g.e, s. 16

109 Karacan, a.g.e, 2010, s. 48- 49

erişim yetkisi üzerindeki kontroller, işlemlerin kaydı ve dosyalanması, IT kontrolleri (güvenlik girişleri vb.) kontrol faaliyetleri örnekleri olarak sayılabilir<sup>110</sup>. Kontrol faaliyetleri riskleri yönetip azaltmayı amaçlayan eylemler olduğu için belirlenen risklerle orantılı olması önemlidir.

Bilgi ve iletişim; amaç, hedef ve faaliyetlerin yürütülmesi, yönetilmesi ve hangi aşamalarda olunduğunun bilinerek pozisyon alınması bakımından kuruluş personelinin, ilgili bilgilere ulaşabilmesinin aracıdır<sup>111</sup>. Güvenilir ve uygun bilgilerin sağlanabilmesi için işlemlerin anında kaydedilmesi ve düzgün biçimde sınıflandırılması gerekmektedir. İyi ve eksiksiz bir dokümantasyon sistemine sahip olunması; bilginin ve raporlamanın kalitesinin sağlanması etkin bir izlemenin gerçekleştirilmesi için gereklidir. İzleme, iç kontrol sistemi performansının sürekli izlenmesi ve periyodik değerlendirmeler yapılması aracılığıyla zaman içinde takip edilmesini kapsar.

Kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde iç kontrol sisteminin oynadığı rol küresel düzeyde kabul görmüş ve bağımsız ülkeler uluslararası platformda işbirliğine giderek, bilgi ve deneyimlerini paylaşarak iç kontrol hususunda anlam birliği ve standartlar oluşturmuşlardır<sup>112</sup>. Türkiye’de 5018 sayılı Kanunla iç kontrol sisteminin kamu kurumlarında kurulmasını öngörmüştür. Ancak Türk kamu yönetiminin iç kontrol sisteminin işletimi ile ilgili bazı sorunları vardır. Performans esaslı bütçeleme ve iç kontrol sisteminin dış denetim ayağı düşünüldüğünde Sayıştay’ın nasıl bir uygulama içerisine gireceği net değildir. Sayıştay bu kapsamda kendinden beklenen katkıyı Türk kamu yönetimine sunmalıdır. Türkiye’de iç kontrolden sadece belirli kişilerin sorumlu olması gerektiği algısı vardır. Kamu kurumlarında üst yöneticilerin iç kontrolü ve önemini tam olarak kavradıkları ve gerektiği gibi kavradıkları hususunda kaygılar bulunmaktadır. Türkiye’de iç kontrol bir kurumun faaliyetlerine ilave edilmiş bir şey, ya da zorunlu bir yük olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde zorunlu kılınan uygulamaların planlama ve izleme tarafında sorumluluğu bulunan kurumların uygulayıcılar ile işbirliğine giderek bu konudaki kararlılıklarını göstermeleri gerekir.

---

110 Bülbul, a.g.e, 2009, s. 15

111 Karacan, a.g.e, 2010, s. 50

112 Akyel, a.g.e, 2010, s. 171

## BÖLÜM 2. İŞBİRLİĞİ

İşbirliği artık hem kamu hem de özel sektörde bir erdem olarak görülmektedir. İşbirliğini artıran en önemli nedenler arasında hızlı teknolojik değişim, kıt kaynaklar ve artan kurumlararası bağımlılık sayılabilir. İşbirliği, özerk aktörlerin resmi ve gayri resmi müzakere yoluyla etkileşim içinde bulunduğu, ilişkilerini düzenleyen yapıya ve kurallara birlikte karar verdikleri, bir araya gelinen konuya beraber karar verdikleri bir süreçtir; ortak normları ve karşılıklı yarar etkileşimini içeren bir süreçtir<sup>113</sup>. İşbirliği ortak çalışma ya da başkalarıyla birlikte çalışma olarak da ifade edilebilir. İşbirliği çabası bazı sonuçlara veya çıktılara ulaşmayı ya da olumsuz bir şeyin önlenmesini içerebilir.

Kurumlararası işbirliği toplumsal gelişmenin ve hedeflere ulaşmanın bir ön şartıdır diyebiliriz. Nasıl ki bir arabanın üretilmesi ancak ve ancak birçok insanın bilgi ve becerilerinin bir araya getirilmesiyle mümkünse, toplumun da sağlıklı işleyişi ve hedeflerine ulaşması ancak ve ancak kurumlar arası sağlıklı bir ilişkiler ağının kurulması ve sürdürülmesiyle mümkündür<sup>114</sup>. Kamu sektöründe işbirliği ile ilgili tartışmalar nispeten yeni olmasına rağmen, uzun öncülleri vardır. Örneğin 19. yüzyıl ve 20. yüzyılın başlarında, İngiltere’de, yoksullar hakkındaki kanunun uygulanması ile ilgilenen sosyal reformcular koordinasyonun önemine vurgu yapmışlardır. 1909’da Sidney ve Beatrice Webb azınlık raporu ile kamu politikalarının farklı aşamalarını ve farklı kurumların faaliyetlerini bir araya getiren koordineli bir yaklaşımın yoksulluğu önleyici düzenlemelere yardımcı olacağını savunmuştur (Webb ve Webb’den aktaran Hudson, Hardy, Henwood, Wistow, 1999; 239). 20. Yüzyılın sonlarında İngiltere’de aynı konudaki politika alanlarında daha uyumlu planlar yapmak üzere merkezi düzeyde sağlık ve sosyal güvenlik bakanlığı, çevre bakanlığı gibi üst düzey kurumlar kurulmuştur. Daha sonraları ise hükümet bu kurumlarının sağlık, eğitim ve istihdam yaratma için birbirleriyle koordineli bir şekilde çalışmalarını teşvik etmiştir<sup>115</sup>.

---

113 Ann M. Thomson, James L. Perry “Collaboration Processes: Inside the Black Box”, **Public Administration Review**, Special Issue (December, 2006), s. 23

114 Mimar Türkkahraman “Teorik ve Fonksiyonel Açıdan Toplumsal Kurumlar ve Kurumlararası İlişkiler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.14, S.2, 2009, s.36

115 Bob Hudson vd., “In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector”, **Public Management Review**, C:1, S: 2, 1999, s. 239

## 2.1 KURUMLARARASI İŞBİRLİĞİNİN NEDENLERİ

İşbirliğinin nedenlerini: dışsal, içsel faktörler ve hükümetin rolü, sorumluluklarıyla ilgili iradesi olmak üzere üç grupta toplayabiliriz<sup>116</sup>. Dışsal faktörler, küreselleşmenin baskısı, gitgide artan uluslar arası bağlantılılık, ekonomik baskılar (küresel ticaret, uluslar arası yatırımlar), diğer kültürlerle ait bilgiler, bilgi teknolojileri ve teknolojik gelişmişlik olarak sayılabilir. İçsel faktörler arasında kamu görevlilerinin halkın ihtiyaçlarına daha iyi cevap vermek zorunda kalması, erişilebilirlik (kurumsal gizlilik taşımayan her konuda hesap vermenin zorunlu bir sonucu olarak), daha etkili politika çıktıları üretme sayılabilir. Yönetimin performans sonuçları ve çıktılar üzerine odaklanması da ayrı bir içsel faktör olarak sayılabilir. Sunulan hizmetlerin veya ürünlerin kalitesini en son noktada değerlendirecek olan müşteriler/vatandaştır. Müşteri veya vatandaş tarafından önem verilen şey her zaman kurumun bekledikleri olmayabilir. Kamu kurumlarındaki kapasite ve beceri konuları işbirliğini çağdaş yönetimin bir gerekliliği haline getirmiştir<sup>117</sup>. İrade faktörleri ortak amaçlar ve kamunun sorunları için politik stratejileri içerir. Hükümetler artık karmaşık sorunlarda geniş sorumluluk almak ve değişen zamana uyum sağlamak için politika çerçevelerini yeniden şekillendirmek istemektedir.

Kurumlararası işbirliği toplumda güven ağının genişlemesine ve böylece ortak hedeflere ve menfaatlere daha kolay ulaşılmasını sağlar. Kurumlararası iyi ve güçlü ilişkiler, toplumdaki ayrışmaların ve bölünmelerin azalmasına etki ederek, toplumsal bütünleşmenin bir o kadar kolay gerçekleşmesine hizmet eder<sup>118</sup>. Günümüzde özellikle kamu kurumlarının karşılaştığı karmaşık sorunları (işsizlik, sağlık meseleleri vb.) çözmek sorunlara farklı açılardan bakmayı gerektirmektedir. Sadece tek bir kurumun kendi görev kapsamında sorunu çözmesi giderek artan bir şekilde yetersiz olmaktadır. Başarısızlık durumlarında sorumlu tutulan kurum yalnızca sorunla ilgili kısmen faaliyette bulunan kurum değil, aynı zamanda diğer uygulayıcılar ve politika yapan kurumlar olmalıdır. Dolayısıyla, işbirliği kamu kurumları arasında gitgide artan bir bağımlılığı zorunlu kılmaktadır. Artık, kamu sektöründe yöneticiler sorunların çözümünde işbirliğine dayalı yönetim anlayışına

---

116 Allan Fels, **Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia**, 2008, [http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab\\_gov/mobile\\_devices/ch01s03.html](http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/mobile_devices/ch01s03.html)

117 Fels, a.g.e, 2008, [http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab\\_gov/mobile\\_devices/ch01s03.html](http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/mobile_devices/ch01s03.html)

118 Türkkahraman, a.g.e ,2009, s.36

önem vermeli, bu sürecin etkin bir şekilde nasıl yürütülebileceğine yönelik bilgilerini arttırmalıdır.

## 2.2 KAMU YÖNETİMİNDE İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ VE GEREKLİLİĞİ

Eşitsizlik, dışlanma gibi karmaşık sosyal konular, toplumsal değişim hiyerarşik denetim araçlarıyla yönetimi ifade eden geleneksel yönetim anlayışı ile ele alınamayacak konulardır. Devletin rolü hiyerarşik yönetimden kamu kurumlarıyla, özel sektörle, sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapmasını ve karar alma sürecine farklı taraflarında katılımını sağlamayı içine alan yönetişime doğru kaymaktadır<sup>119</sup>. Hükümetler giderek hizmet sunumunda çıktıkları iyileştirmenin, kaliteyi artırmanın yeni yollarını aramaktadır. Bunu başarmanın bir yolu, kamu kurumlarının daha işbirlikçi yollarla hükümetin farklı kademelerindeki kurumlar ve kar amacı gütmeyen kurumlarla çalışma anlayışıdır.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, verimliliği ve şeffaflığı artırarak rolleri daha az muğlak hale getirme görüşünü benimseyen bir parçalama stratejisi ile tanımlanmıştır<sup>120</sup>. Yeni nesil kamu yönetimi reformlarında, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen reformların vurgu yaptığı yetki devri, bölünme ve tek amaçlı kurumlar kavramları yerine hükümetin tümü (whole-of-government) yaklaşımına vurgu yapılmıştır<sup>121</sup>. KYK sonrası düzenlemelerin temel amacı kamu kurumlarını KYK ile geldikleri ayrışma veya parçalanma durumundan daha büyük bir bütünleşme ve işbirliği durumuna kademeli olarak geri getirmektir<sup>122</sup>. KYK altındaki parçalanma daha fazla yatay bütünleşme ve işbirliği için baskıyı artırmıştır. Çok sayıda toplumsal sorun sektör çizgileri ile bölümlere ayıramadığı için sektörler arası işbirliği kapasitesini artırmak önemli olmuştur.

Başlangıçta “katılımcı hükümet” olarak etiketlenen ve sonrasında “hükümetin tümü” olarak bilinen ikinci kuşak düzenlemeler, KYK düzenlemelerine karşı harekete geçirilmiştir. Artan parçalanmaya bir yanıt olarak bu yeni düzenleme

---

119 Janet Newman vd. “Public Participation and Collaborative Governance”, **Cambridge Journals**, C: 33, S: 2, 2004, s. 205.

120 Tom Christensen, Per Laegreid “The Challenge of Coordination in Central Government Organization: The Norwegian Case”, **Public Organization Review**, C: 8, 2008, s. 98

121 Tom Christensen, Per Laegreid, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, **Public Administration Review** (November-December, 2007), s. 1059

122 Christensen, Laegreid, a.g.e, 2008, s. 99

çabaları, 1990'ların sonlarında Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi en radikal YKY ülkelerinde başlamıştır<sup>123</sup>. Sloganları olan “katılımcı hükümet” ve “hükümetin tümü”, kamu yönetimi alanında koordinasyon kavramı için yeni etiketler sağlamıştır diyebiliriz. Yeni kamu yönetimi anlayışı (YKY) sonrası vurgu yapılan ve hükümetin tümü kavramıyla aynı anlamda kullanılan diğer kavramlar işbirliğine dayalı kamu yönetimi (collaborative public management) ve katılımcı hükümet/yönetim (joined-up government) kavramlarıdır. İşbirlikçi kamu yönetimi tek bir kurum tarafından çözülemeyen ya da çözülmesi zor sorunları gidermek amacıyla çok-kurumlu düzenlemeleri ve faaliyet sürecini tanımlayan bir kavramdır<sup>124</sup>. Katılımcı hükümet/yönetim tanımı ise, farklı politikaların birbirini baltaladığı durumların önüne geçmek, kıt kaynakları daha iyi kullanmak, belirli bir siyasi alanda farklı paydaşları bir araya getirerek sinerji yaratmak ve vatandaşlara hizmetler için parçalanmış yerine benzersiz erişim sunmak için yatay ve dikey işbirliği elde etme isteğini ifade etmektedir<sup>125</sup>. Tanımlardan da anlaşıldığı üzere, kurumlararası işbirliği hem kamu kurumlarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak anlamında hem de çözümlenmesi zor konuları bütün yönleriyle ele almak anlamında birçok faydalar sağlar. Pollitt (2003; 38) kavramsal tanım olarak ayrıca, katılımcı hükümet ile katılımcı yönetişimin (joined-up governance) birbirinden farkını şu şekilde ifade etmiştir; katılımcı yönetim kamu sektörü içerisindeki farklı kurumların koordinasyon içerisinde olmasını, katılımcı yönetişim ise sadece kamu sektöründeki kurumların değil aynı zamanda özel sektör aktörlerinin, sivil toplum örgütlerinin de işbirliği içerisinde olmasını ifade eder.

### 2.2.1 İşbirliğine Dayalı Kamu Yönetimi Anlayışı

İşbirliğine dayalı kamu yönetimi anlayışının birçok nedeni vardır. Bunların başında, YKY ile birlikte yapılan reformlar sayesinde kamu sektöründe ortaya çıkan dikey ayrışmadır (pillarization of the public sector)<sup>126</sup>. YKY performans yönetimine, tek amaçlı kurumlara ve yetki devrine vurgu yaparak, aslında reformlarda kurumlararası yatay koordinasyon sorununu göz ardı etmiştir diyebiliriz. Performans

---

123 Christensen, Laegreid, a.g.e, 2008, s. 99

124 Michael McGuire, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, **Public Administration Review**, Special Issue (December, 2006), s. 33

125 Christopher Pollitt, “Joined-up Government: a Survey”, **Political Studies Review**, C: 1,2003, s. 35

126 Christensen, Laegreid, a.g.e, 2007, s. 1060

yönetimi uygulamaları genellikle dikey koordinasyon çerçevesinde ele alınmıştır. Fazlaca uzmanlık gerektiren, rolleri ve fonksiyonları birbirleriyle örtüşmeyen tek amaçlı kurumlar kamuda çok fazla parçalanmaya, ben merkezli otoritelere ve işbirliği ve koordinasyon eksikliğine yol açmıştır; bu da kamuda etkililiği ve verimliliği güçleştirmiştir (Boston ve Eichbaum'dan aktaran Christensen, Laegreid, 2007; 1060). Otoritenin merkezi idareden düzenleyici kurumlara, hizmet üreten kurumlara ya da kamu iktisadi teşebbüslerine verilmesini gerektiren yetki devri de diğer önemli nedenler arasındadır<sup>127</sup>. Çünkü yetki devri neticesinde ortaya, siyasi ve idari liderlerin kontrolü, etkiyi ve bilgiyi kaybetmelerine rağmen, problem çıktığında sorumlu tutuldukları, bir durum çıkmaktadır.

Kamuda işbirliğinin önemli nedenlerinden bir diğeri de, dünyanın giderek güvensiz ve tehlike olarak algılanmasıdır. Gitgide daha fazla ülke krizler, tehditler, tsunami, salgın hastalıklar gibi afetlerden endişe etmektedir. Amerika'da 11 Eylül 2001'de ve İngiltere'de 7 Temmuz 2005 tarihinde gerçekleşen terörist saldırılar kurumlararası planlamayı ve sorunlara karşı ortak bir şekilde hareket etmeyi amaçlayan ortak yaklaşımlara vurguyu artırmıştır. İngiltere'de olaya müdahale eden kurumlar saldırıdan hemen sonra karşılaşılabilecekleri büyük sorunları, Londra yetkililerinin daha önceden birbirleriyle ilişki kurmaları ve sonucunda uzlaşmaya vardıkları prosedürler aracılığı ile minimize etmeyi başarmıştır<sup>128</sup>. Herkesin önceden birlikte karar verilen prosedürler sayesinde rollerini ve sorumluluklarını bilmesi, önceden planlanan bir komut ve kontrol sistemi acil durumda başarıyla başlatılmış ve uygulanmıştır. Londra Toparlanma Ortaklığı (The London Resilience Partnership) Amerika'daki 11 Eylül saldırısından hemen sonra kurulmuştur. Bu ortaklığın amacı; başkentin acil durumlara karşı mümkün olduğu kadar hazırlıklı olmasını sağlamaktır<sup>129</sup>. 11 Eylül saldırısından sonra Londra'nın benzer olay karşısında nasıl müdahale etmesi gerektiğini değerlendirmek ve gerektiğinde hazırlık çalışmalarını başlatmak için kurulmuştur. Ortaklık, hükümet temsilcileri, Londra belediye başkanı, Büyük Londra Otoritesi, polis, ambulans, itfaiye, yerel yönetimler, askeriye ve sivil toplum örgütleri gibi birçok müdahaleci kurumlardan oluşmaktadır. Ortaklık Londra

---

127 Christensen, Laegreid (2007), a.g.e, p. 1060

128 Kevin J. Strom, Joe Eyerman, **Interagency Coordination: A Case Study of the 2005 London Train Bombings**, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/journals/260/interagency-coordination.htm>

129 London Regional Resilience Forum, **Looking Back, Moving Forward: The Multi-Agency Debrief**, 2006, s. 1, <http://www.londonprepared.gov.uk/downloads/lookingbackmovingforward.pdf>



Bölgesel Toparlanma Forumu (The London Regional Resilience Forum) tarafından yönetilmektedir. Mayıs 2002'den beri bu forum, kurumların hazırladığı acil durum planlarını ve bu planların uygulamalarını test ve kontrol etmektedir. 7 Temmuz 2005 sabahı, Londra'nın merkezinde toplu taşıma sistemi üzerinde dört ayrı fakat bağlantılı patlamalar meydana gelmiştir. Bu patlamalardan sonra forum sonuçları ve acil durum eylemlerini değerlendirmek amacıyla toplanmıştır. Kurumların olaya hızlı ve etkili bir biçimde müdahalesi önemli ölçüde ek yaşam kaybını ve acıyı azaltmıştır. Forum sonucunda bazı problemler tespit edilmiş olsa da acil durum müdahalesi genel olarak başarılı olarak değerlendirilmiştir. Bu başarının nedeni müdahale eden kurumlar arasındaki işbirliğinin ve koordinasyonun etkili olmasıdır<sup>130</sup>. Tüm kurumların başarılı bir müdahaleyi birlikte gerçekleştirme isteği ve dört yıllık yapılan uygulamaların getirisi çok yüksek olmuştur.

Amerika ve İngiltere'de meydana gelen terör olayları kolluk kuvvetleri ve halk sağlığı yetkilileri arasındaki iletişim ve koordinasyonun önemini vurgulamıştır. Bu tip olaylar esnasında hükümetin farklı kademelerinden kurumlar, acil durum hazırlığı ve müdahalesini kapsayan bir ortak politika alanı içerisine dahil olmak durumunda kalırlar<sup>131</sup>. Amerika'da Ulusal Adalet Enstitüsü (National Institute of Justice) finanse edilen bir proje aracılığı ile Amerika, İngiltere, Kanada ve İrlanda'da kurumlararası koordinasyon stratejilerini incelemiştir. Projenin öncelikli hedefi, Amerika Birleşik Devletleri kurumlarına (kolluk kuvvetleri ve halk sağlığı kurumları), terör tehditlerine ve aynı zamanda diğer halk sağlığı acil durumlarına karşı kurumlar arası hazırlık ve müdahale konusunda yardımcı olacak ümit verici uygulamalar sağlamaktır<sup>132</sup>. Bu araştırma projesi aynı zamanda kurumlar arası koordinasyonun engellerini ve başarılı olması için mekanizmaları ve stratejileri tanımlamıştır. Bunları tanımlarken terörist olaylar, biyolojik terörizm, halk sağlığı ve kolluk kuvvetleri faaliyetleri ile ilgili uzman görüşlerine başvurulmuştur. Koordinasyon engelleri olarak; kültürel farklılıklar, yasal ve yapısal ikilemler, iletişim sorunu ve liderlik sayılmıştır. Kolluk kuvvetlerinin de, halk sağlığı kurumlarının da genel amacı hayat kurtarmak olmasına rağmen, farklı yaklaşımlara ve farklı geçmişe sahip oldukları için aralarında kültürel farklılıklar vardır. Kültürel

---

130 London Regional Resilience Forum, a.g.e, 2006, p. 3-4

131 Kevin J. Strom, Joe Eyeran, **A Cross-national Comparison of Interagency Coordination Between Law Enforcement and Public Health Final Report**, 2005, s. 1

132 Strom, Eyeran, a.g.e, 2005, s. 7

farklılıklar; kurumların birbirlerinin rollerini anlamadaki eksiklik, hassas bilgilerin paylaşımı konusunda mekanizmaların ve protokollerin eksikliği engellerinin ortaya çıkmasına neden olabilir. Emir-komuta zinciri açısından hükümetin farklı seviyeleri (eyalet/yerel yönetimler) arasındaki belirsizlik, farklı kurumsal yapılar yasal ve yapısal ikilemlere örnek verilebilir. İletişim sorununun neden olduğu engellerin başında ortak dil eksikliği ve kurumların birbirleriyle bilgi paylaşmadaki eksikliğini sayabiliriz. En önemli engellerden bir tanesi de liderlik konusu ile ilgili üst düzey rehberlik sorunudur. Araştırma projesi kapsamında görüşüne başvurulmuş paydaşların çoğu kendini konuya adanmış ve etkili liderliğinin kurumlar arası işbirliğini ve koordinasyonu sağlamada çok önemli olduğunu vurgulamışlardır.

### 2.2.2 İşbirliğine Dayalı Kamu Yönetimi Anlayışının Faydaları

Örneklerden de anlaşıldığı üzere, tek bir kurumun vizyonu ve faaliyetleri ile ele alınamayacak konularda kurumlararası işbirliğine gitmek uzun vadede getirisi yüksek sonuçlar elde etmemizi sağlayacaktır. Kurumların faaliyetlerini ayrı ayrı yürütmesinin getirisinin bütünü yaratabileceği sonuçtan daha iyi olması zor bir ihtimaldir. Çünkü kurumların işbirliği içinde olması kendi bireysel vizyonlarının ötesinde faaliyette bulunmalarını sağlayabilir. Sistem düşüncesi ve pratiği konularında yaptığı çalışmalarla tanınan Amerikalı örgüt teorisyeni Russell Ackoff'a ait aşağıdaki söz kurumların işbirliği içerisinde çalışmasının sağlayacağı faydaya örnek olarak verilebilir.

*“Şayet bir sistemi alır, parçalarına böler ve parçaların en iyi şekilde çalışmasını sağlarsanız, bir şeyden kesinlikle emin olabilirsiniz: Sistem, bir bütün olarak en iyi şekilde çalışmayacaktır<sup>133</sup>.”*

İşbirliği, yönetim ilkelerinin tekrar yazılmasını ve örgüt teorilerinin güncellenmesini gerektiren yeni bir dünya tanımlayan güncel bir olgudur<sup>134</sup>. Çünkü toplumsal değişim zaman içerisinde farklı yapıların oluşmasını gerektirmiştir. Nasıl ki hiyerarşik yapı tarım çağı esnasında ortaya çıktıysa ve bürokrasi, endüstri çağı sırasında baskın yapı olduysa, gelişmeye başlayan bilgi çağı insanların kurumsal işlevler ve sınırlar arasında bağlantı kurabildiği geçişten yapılar neden olmuştur.

---

133 Nurullah Genç, **Kalite Liderliği**,

bologna.kocaeli.edu.tr/dosyalar/Nurullah\_Genc\_Kalite\_Liderligi.pps (04.02.2011)

134 McGuire, a.g.e, 2006, s. 34

Çok sayıda insan için bu çağ, ağ ve işbirliği çağıdır. Bu işbirliği çağında yönetim, ülkelerin son yüzyıl içerisinde almış olduğu kamu yönetim şekline farklı bir yapıyı gerektirir. Kettl (1996), geçtiğimiz yüzyılda yönetsel işleyiş konusundaki en önemli değişikliğin kamu kurumları arasındaki artan bağımlılık olduğunu savunur<sup>135</sup>. Politika yapıcılar yeni bağımlılıkları, uygulamada kapsamlı politika ağlarının rolünü ve ortak sonuçlarda çıkarları olan diğer kurumlara erişme ihtiyacını kabul etmeye başlamışlardır. İşbirliği, kamu politikası alanlarında yaygın olarak kullanılan bir politika aracı olmuştur diyebiliriz. Çünkü hükümetler politika tasarımlarını iyileştirmek için danışmanlar ve düşünce kuruluşları gibi organları kullanarak işbirliğine güvenmeye ve işbirliğini gerektiren karşılıklı bağımlılıkları diplomasi, diyalog ve müzakere yoluyla yönetmeye başlamışlardır<sup>136</sup>. Toplumsal değişimi işbirliğinin ana göstergesi olarak savunanların dışında diğer bir bakış açısı da, hükümetlerin bugün karşılaştığı sorun tiplerinin geleneksel bürokrasi ile etkin olarak ele alınamayacağını iddia eder. Fakirlik, sağlık ve doğal afetler gibi görünüşte zorlu sorunlar, daha esnek, daha kapsamlı ve daha uyarlanabilir mekanizmalara ve daha yüksek bir hızla çalışılmaya ihtiyaç duyarlar (Alter ve Hage'den aktaran McGuire, 2006; 34). Bu gibi karmaşık sorunlarla ilgilenen politikaların uygulanması da artan bir şekilde işbirlikçi yapılara ihtiyaç duymuştur.

İşbirliği, hiyerarşi, kamu işletmeciliği ve yeni kamu yönetimi anlayışından sonra kamu sektörü reformunun yeni dalgası haline gelmiştir. 1980'li ve 1990'lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Bu dönemde Weberyen teoriye dayalı yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğmuştur. YKY yaklaşımı, kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılabilmesini üzerine kuruludur. Bu bakımdan YKY, özel sektör ile kamu sektörünün birbirinden farklı olduğu fikrini kabul etmez. YKY yaklaşımının öngördüğü özelliklerden bazıları şunlardır<sup>137</sup>: Kamu yönetiminde performans dayalı yönetim, stratejik planlama ve yönetim, şeffaflık, verimlilik ve etkililik, hesap verebilirlik, yetki devri, vatandaş isteklerine duyarlı hizmet sağlama. Bunların dışında YKY'nin vurgu yaptığı diğer bir özellik ise yönetimin merkezde yönlendirme (steering) kapasitesini

---

135 McGuire, a.g.e, 2006, s. 34

136 Fels, A. (2008), a.g.e, [http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab\\_gov/mobile\\_devices/ch01s03.html](http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/mobile_devices/ch01s03.html)

137 Hasan Hüseyin Çevik, " Örgüt Teorilerinde Değişim Çizgisi", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007, s. 165

artırmadır<sup>138</sup>. Yani politika oluşumu ve uygulamalarını ayırıştırmak; merkezi birimlerin politika oluşturması ve uygulamanın yürütme kurumlarına bırakılmasını ifade eder. Fakat politikaların etkili bir biçimde uygulanması uygulayıcı kurumların yeterli kaynağa (örneğin yeterli sayı ve nitelikte personel), açık iletişime, uygulamayı destekleyen yönetim yapısına ihtiyaçları vardır<sup>139</sup>. Bu sorunlar özellikle, merkezi yönetim tarafından oluşturulan politikaların yerel yönetimler tarafından uygulanamama nedenleri arasında sayılmaktadır.

YKY ile hükümetler kamu yönetimi alanında birçok reformlar gerçekleştirmişlerdir. Bu yaklaşım özellikle kamu kurumlarının uzun vadeli yönetim, sonuç odaklı çalışma anlayışına önem vermelerini sağlamıştır. Ancak YKY'nin getirdiği yerelleşme sonucu oluşan kurumlararası sınırlar (özellikle belediyeler ve hükümet arasında)<sup>140</sup>, dikey koordinasyona vurgu yapmasına rağmen bunun başarılabilmesi, yetki devrinin bağımsız ve düzenleyici kurumlar olmadan yozlaşmaya veya kötü kullanıma neden olabilmesi<sup>141</sup> ve ayrıca yatay koordinasyonu ve kurumlararası işbirliği göz ardı etmiş olması yeni nesil reformlarda işbirliğine dayalı yönetim anlayışını ön plana çıkarmıştır. Bunların dışında literatürde, kurumların işbirliği konusundaki ilgisinin en yaygın açıklaması kaynak yetersizliğidir<sup>142</sup>. Kaynaklar kıt olduğunda ve kurumlar yeterli kaynak üretilmediğinde başka kurumlarla ilişkiler kurmaya daha eğilimli olurlar. İşbirliği daha yüksek etkinlik için diğerleriyle birlikte çalışma anlamına gelmeye başlamıştır. Hükümetler ağ, koalisyon ve ortaklıklar kurmaya önem vermeye başlamış ve bunlar hizmet kalitesini dolayısıyla kurumlarda etkililiği ve verimliliği sağlayabilme amaçlı yatırımlar olarak düşünülmektedir<sup>143</sup>. Kamu da gittikçe artan kurumlar arası bağıllık, diğer kurumlar ile işbirliği içerisinde olması gereken kamu yöneticilerinin görevlerini değiştirmiştir. İşbirliği yazılanlardan da anlaşılacağı üzere bürokrasi mantığının

---

138 Selim Coşkun, “ Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, 2004, s. 133

139 İbrahim Duyar, “Kamu Politikaları Uygulamasında Birleştirici Bir Teoriye Dogru”, s. 116, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/40/486/5700.pdf>

140 Mikael Löfström, “Inter-organizational Collaboration Projects in the Public Sector: A Balance Between Integration and Demarcation”, **International Journal Of Health Planning and Management**, 2009, s. 3

141 Oehler Sincai, Iulia Monica, “Strengths And Weaknesses Of The New Public Management (NPM)- Cross- Sectional And Longitudinal Analysis”, 2008, s. 5, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/11767/>, (22.10.2010)

142 Löfström, a.g.e, 2009, s.5

143 Fels, a.g.e, 2008, [http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab\\_gov/mobile\\_devices/ch01s03.html](http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/mobile_devices/ch01s03.html)

ötesinde şekillenen bir kavramdır ve artık kamuda başarılı sonuçlar elde etmek için kaçınılmaz olmuştur.

### 2.3 İŞBİRLİĞİ SÜRECİ

Agranoff ve McGuire işbirliğine dayalı yönetim sürecini, tek kurum tarafından çözülemez ya da çözülmesi zor sorunların kurumlar arası düzenlemeler çerçevesinde kolaylaştırılması ve kurumlar arası düzeyde faaliyet gösterilerek çözülmesi olarak tanımlamışlardır<sup>144</sup>. Yöneticiler bu işbirliği yapıları içerisinde eski ve yeni uygulamalar ile karşı karşıya kalabilir. Çünkü işbirliği yapıları hiyerarşik yapılar olmadığı için kurum temsilcileri işbirliğine eşit başlayacak, tüm kararları ve faaliyetleri uzlaşma ile belirleyecektir. Ancak işbirliği yapısı içerisinde amaçlara, hedeflere ulaşmakta kurumsal bir yapılanmayı yani belli kurallar çerçevesinde faaliyette bulunmayı gerektirdiği için bu anlamda hiyerarşik yapılardan çok uzak değildir. İşbirliği yapıları hiyerarşik olmayan işbirlikçi yollarla yönetilmelidir. İşbirliği yapısı içerisinde ilişkileri dengede tutabilmek, güven inşa edebilmek ya da işbirliğinin içsel zorluklarıyla başa çıkma ihtimallerini kuvvetlendirebilmek için kamu yöneticilerinin işbirliği sürecine ve bu sürecin bileşenlerine hakim olmaları gerekir.

Kamu yönetiminin ayırt edici özelliği; başarılı sonuçlar birbirine bağımlı işlemlere sahip çok sayıda kurumun işbirliğine dayanır. Tek bir kurumun amacına bağlı olmasından ziyade kamu kurumlarının birbirleri ile yoğun ve sürdürülebilir bir işbirliği içinde bulunması kamu yönetiminin başarısının bir göstergesidir. Kurumların çözülmesi zor sorunları çözmesi tek başına yetersiz olmakla birlikte, örgütsel bireycilik (pitfalls of individualism) aşağıda hususlarda da zorluklara neden olmaktadır<sup>145</sup>.

a. Tekrarlama: Bir görevin veya eylemin yalnızca bir kurum tarafından yerine getirilmesi gerekirken iki veya daha çok kurumun ayrı ayrı bir eylemi ya da görevi yerine getirmesi

---

144 Robert Agranoff “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”, **Public Administration Review**, Special Issue, 2006, s. 56

145 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 238

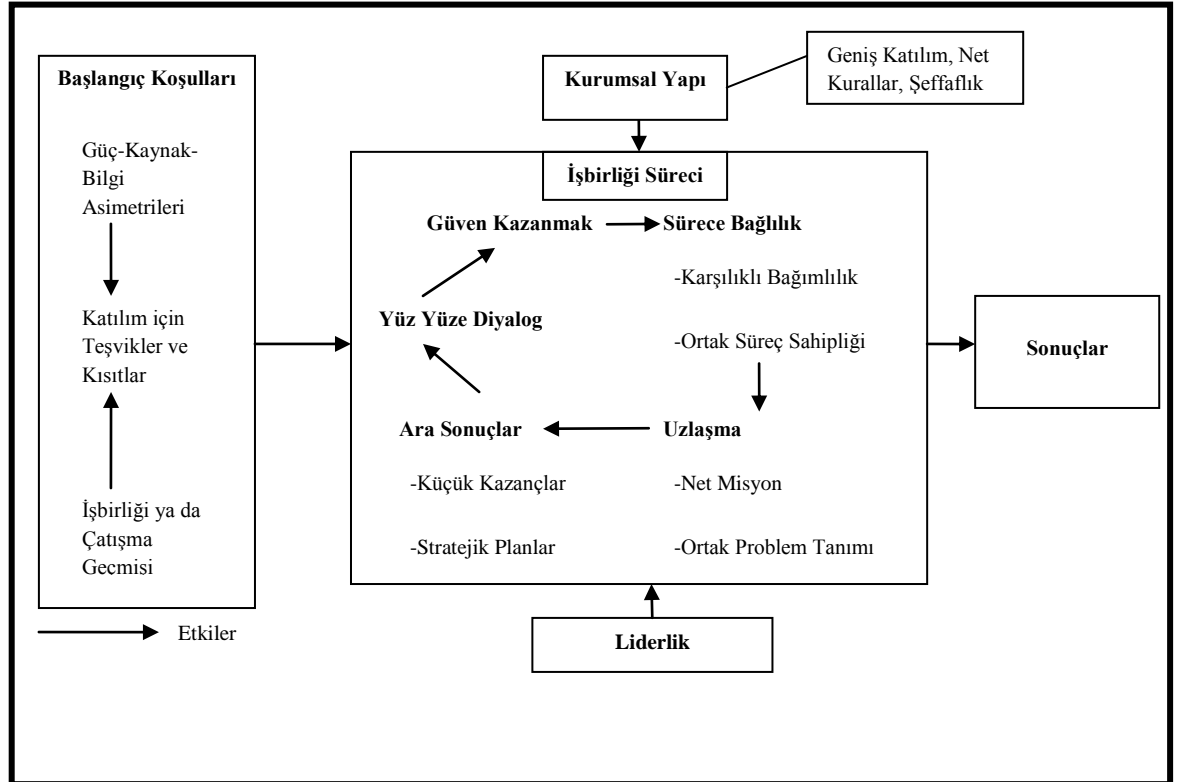
b. İhmal (Atlama) : Birden fazla kurumun amacı olan faaliyetlerin yürütülmemesini ifade eder. Bu durum ilgili faaliyetin önemli olarak belirlenmemesinden dolayı hiçbir kuruma havale edilmemesinden veya kurumların bunu diğer bir kurumun gerçekleştiriyor olduğunu varsaymasından kaynaklanır.

c. Farklılıklar: Farklı kurumların faaliyetlerinin ortak bir hedefe yönelmekten ziyade bir dizi etkinlik boyunca yayılmış olabileceğini ifade eder.

d. Zıt uygulamalar: Birbirinden izole edilmiş kurumların faaliyetlerinin veya uygulamalarının birbirleriyle çakışmasını ifade eder.

Örgütsel bireyciliğin kısıtlarının kabul edilmesi işbirliği sürecinin temel bileşenlerinden biridir. Bir başka deyişle işbirliği içerisine girmek isteyen tarafların karşılıklı bağımlılık içerisinde olduklarını bilmeleri gerektiğini ifade eder.

**Şekil 11: İşbirliği Modeli**



**Kaynak:** Chris Ansell, Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration and Theory*, (November, 2007), s. 8

İşbirliği süreci genellikle işbirliği modellerinin değişkenlerinden biri olarak tanımlanır. Kurumsal işbirliği modelinin diğer değişkenleri ise başlangıç koşulları, kurumsal yapı ve liderliktir. Tabii ki bu çok geniş olarak belirtilen değişkenler, kendi grupları içerisinde birçok bileşene bağlıdır. Örneğin başlangıç koşullarının bileşenlerine örnek olarak güç, kaynak ve bilgi asimetrisi, geçmiş işbirlikleri, işbirliğine güven verilebilir. Başlangıç koşulları işbirliği sürecinde kaynak olabilecek ya da yükümlülük oluşturacak hususları tanımlar. Dolayısıyla başlangıç koşulları işbirliği için hem kolaylaştırıcı hem de zorlaştırıcı etkiye sahiptirler<sup>146</sup>. İşbirliği sürecinin bileşenleri olarak ise genelde güven inşa etme, sürece bağlılık, ara çıktılar, iletişim ve ortak amaçlar sıralanmıştır. İşbirliği süreci aslında işbirliği modellerinin temelini oluşturur. Kurumsal yapı ile ifade edilmek istenen temel protokoller ve işbirliğinin gerçekleşeceği temel kurallardır.

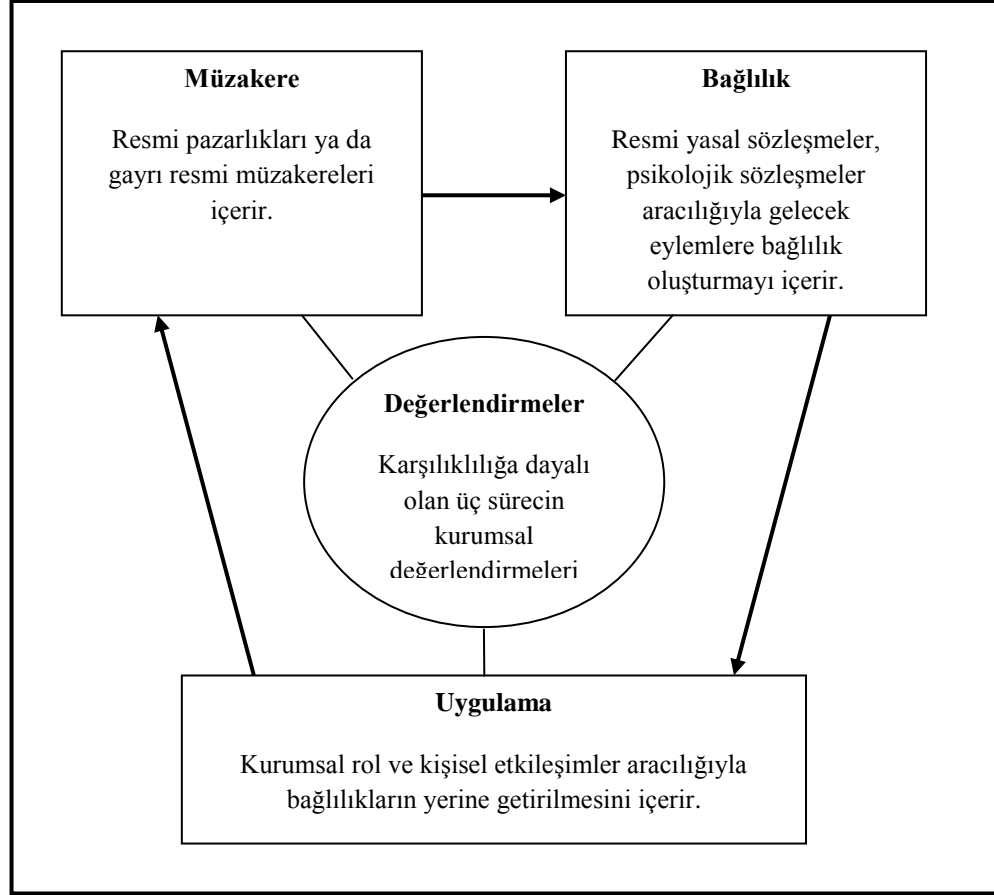
İşbirliği sürecinin bileşenleri başlığı altında, işbirliği sürecinin bileşenlerine farklı bir model çerçevesinde daha ayrıntılı yer verilecektir. Şekil 8'deki modele işbirliği sürecinin işbirliği modeli içerisinde nerede durduğunu net bir şekilde ortaya koymak açısından yer verilmiştir. İşbirliği sürecinin içerisindeki bileşenlerde kendi içinde etkileşim halindedir. Karşılıklı bağımlılık çerçevesinde sürece bağlılığı ortaya koymak, taraflar arasında uzlaşma sağlayacaktır. Uzlaşma ile hedeflenen sonuçlara ulaşıldığında, karşılıklı etkileşim artacak ve bu da güven oluşumuna katkı sağlayacaktır. Tabiki bu süreçteki etkileşim sadece kendi içerisinde olup biten değil aynı zamanda model'de belirtildiği gibi liderlik, başlangıç koşulları, işbirliği sürecindeki geniş katılımı sağlayacak kural ve prosedürlerden de etkilenir.

---

146 Chris Ansell, Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", **Journal of Public Administration and Theory**, (November, 2007), s. 8

Ring ve Van de Ven (1994) işbirliği süreci ile ilgili önemli bir çerçeve sunmuşlardır.

### Şekil 12: İşbirliği Süreci



**Kaynak:** Ann M. Thomson, James L. Perry “Collaboration Processes: Inside the Black Box”, **Public Administration Review**, Special Issue (December, 2006), s. 22

Thomson, Perry (2006) ve Ansell, Gash (2007) işbirliği sürecini tekrar eden ve doğrusal olmaktan çok döngüsel olarak ifade etmişlerdir. Şekilde belirtilen işbirliği mantığına göre, işbirliği içerisindeki kurumların başlangıç adımını atmadan önce beklentileri uyumlaştırmak adına müzakere etmelidirler. Huxham (1996) başarılı bir işbirliği için gerekli şartın kurumların kendi çıkarı olduğunu savunmuştur<sup>147</sup>. Her kurum işbirliğini neden haklı gördüğünü ya da işbirliğinin kurumun amaçlarına nasıl katkı sağlayacağını bilerek girmektedir. İşbirliği eğer daha iyi bir kurumsal performansa ve onun sayesinde daha düşük maliyetlere sahip olunacak ise değerli olmaktadır. Bardach (1998) ve Gray (1989) işbirliğini problemin

147 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s.22



farklı boyutlarını gören kurumların bu farklılıkları keşfederek kendi sınırlı vizyonlarının ötesinde probleme çözüm aramalarını sağlayan bütünleştirici bir süreç olarak görmüşlerdir<sup>148</sup>. Belirlenen ortak faaliyetler karşılıklı bir biçimde yürütülmeye devam ettiği sürece işbirliği içerisinde olan kurumlar karşılıklı sözlerini yerine getirmeye devam edecek ve gerekirse bunları genişletecektir. Eğer faaliyetler söz verildiği şekilde karşılıklı bir biçimde gerçekleştirilmez ise katılımcılar yeniden müzakere üzerinden ya düzeltici önlemleri başlatacak ya da taahhütlerini azaltma yoluna gidecektir. Şekilde belirtilen süreç işbirliğinin gelişimi için kişisel ilişkilerde, psikolojik sözleşmede ve resmi olmayan ilişkilerde tezahür edilen bütünleştirici unsurların resmi kurumsal sorumluluklarda ve yasal sözleşmelerde yerlerini bulması gerektiğini ima etmektedir. İşbirliğinin doğrusal olmayan yapısı işbirliğinin tarafların birbirleriyle etkileşim içerisinde bulunarak gelişeceğini ifade eder.

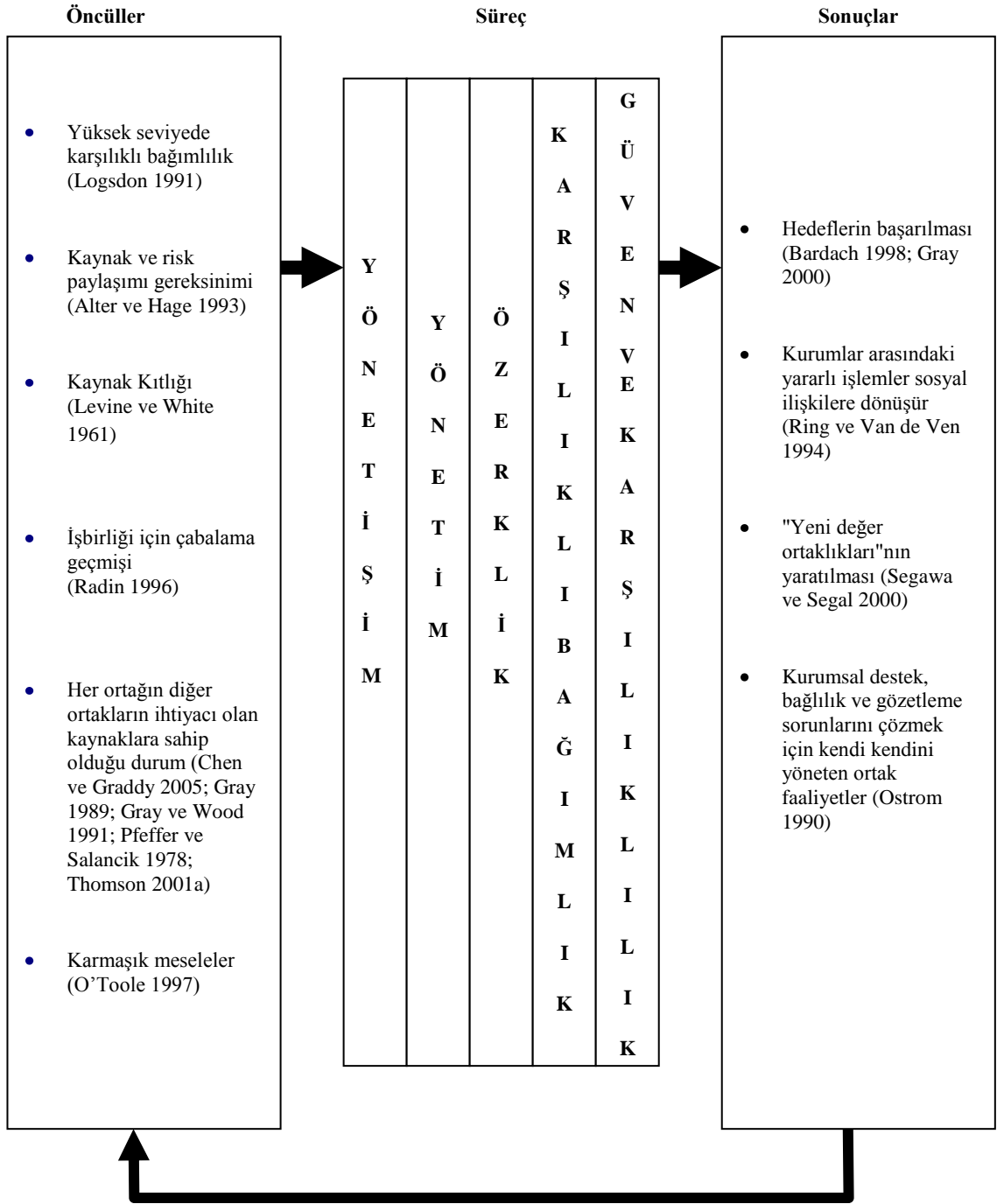
### 2.3.1 İşbirliği Sürecinin Boyutları

İşbirliği ortak sonuçlara ulaşmak için bir aşamadan diğerine geçen hareketten çok sinerjik süreçleri gerektirir diyebiliriz. Wood ve Gray (1991) işbirliği ile ilgili araştırmaları sonucunda işbirliğini öncüller-süreç-sonuç modeli (Şekil 2) çerçevesinde ele almışlardır. İşbirliğinin Şekil 2’de belirtildiği gibi beş ayrı boyutu vardır. Bunlar; yönetim, yönetim, özerklik, karşılıklı bağımlılık, güven ve karşılıklıdır. Bu beş temel boyut bulmacanın önemli parçaları gibidir, kamu yöneticileri, işbirliği içinde olan ortakların ortak sorunu çözmek için bunları dengelemesi gerekir ve ortakların etkileşim içerisinde olduğu bu beş temel boyutu içeren işbirliğinin başarısı için bu sistematik yaklaşımı dikkatli bir şekilde analiz etmeleri gerekir. İşbirliği sürecine girmeden işbirliği sürecinin farklı ve karmaşık boyutlarının farkında olmak işbirliğinin sonuçlarını etkileyecektir. Thomson ve Perry (2006) işbirliğinden kazanç sağlamanın ya da işleri daha da kötüye sokmanın arasında çok ince bir çizginin olduğunu vurgulamışlardır. İşbirliği süreci karmaşık ve zorlu bir süreç olduğu için tarafların bu sürece girmeden kendilerini onun doğası konusunda eğitmelidir. Bu karmaşık işbirliği süreci içerisinde tarafların kendi amaçlarını öncelikli olarak görmesi başarısızlığa neden olacaktır.

---

148 Debiprosad Majumdar, “Collaboration Among Government Agencies With Special Reference To New Zealand: A Literature Review”, **Social Policy Journal of New Zealand**, C: 27, (March, 2006), s. 183

Şekil 13: Öncüller- Süreç- Sonuç Modeli



**Kaynak:** Ann M. Thomson, James L. Perry "Collaboration Processes: Inside the Black Box", **Public Administration Review**, Special Issue (December, 2006), s. 21

### 2.3.1.1 Yönetişim Boyutu

İşbirliği içinde olan ortaklar, davranışlarını ve ilişkilerini düzenleyen kurallar üzerinde ortak bir şekilde nasıl karar vermeleri gerektiğini bilmelidir. Ayrıca, ortak faaliyetler ve hedefler üzerinde anlaşmaya varmak için yapı oluşturmaları gerekmektedir. Bu fikirler hem müzakere hem de taahhüt süreçlerinin (Şekil 1’de belirtildiği gibi) içinde yer almaktadır. İşbirliği literatürü yönetişimi katılımcı karar verme ve problem çözme olarak tanımlamıştır.

Yönetişim aşağıda belirtilen hususları ifade etmektedir<sup>149</sup>.

- Otoriter yapının ve hiyerarşik iş bölümünün yokluğu
- Katılımcıların sadece ortak bir anlaşmaya varmakla sorumlu olmadıkları ayrıca ortak kararların empoze edilmesine yönelikte sorumlu olduklarına yönelik farkındalık
- Bütün katılımcıların meşru çıkarları olduğuna ve sonuçların grubun uzlaşmasını yansıttığına yönelik isteklilik
- Yönetişim bilgi paylaşımında açıklığı, başkalarının görüşlerine saygıyı ve potensiyel olarak uzun müzakereleri vurgulayan bir anlayışı gerektirir

İşbirliği için bir araya gelen taraflar ortak karar verme sürecinde ortaya çıkabilecek problemleri yönetmek açısından çeşitli seçeneklerde karar vermeleri gerekir. Çalışma kuralları nasıl belirlenecek, kimler karar vermeye yetkili olacak, hangi faaliyetler gerçekleştirilecek veya sınırlandırılacak, hangi bilgiler üretilecek ve maliyetler ve faydalar nasıl dağıtılacak bu konulara ilişkin seçim yaparlar (Ostrom 1990)<sup>150</sup>. Bu seçimlerin başarısı için anahtar olan katılımcıların kendilerini ve birbirlerini izleyecekleri ve kurallara uymayan katılımcılar için uygun yaptırımlar uygulayacakları yapı üzerindeki isteklilikleri olacaktır. Eğer katılımcılar bu konuda istekli davranmaz yani ortak kararlara bağlılık konusunda isteksiz davranır ise güvenilir taahhüt ve birlikte karar verme yok olur. Ostrom (1998) göre bağlılık,

---

149 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s. 24

150 Ann M. Thomson vd., “Conceptualizing and Measuring Collaboration”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, C:1, (2007, December), s. 26

güven ve karşılıklılık ortak karar verme ihtimalini artıran üç önemli faktördür. Bu da işbirliğinin yönetim boyutunun diğer boyutlarla ilişkisini ortaya koymaktadır.

Yönetişim boyutu statik değildir. Taraflar arasında kararlar konusunda uzlaşmaya varmak aslında dengeye ulaşmak anlamına gelir. Bu dengeye ulaşma taraflar arasındaki çelişkilerin işbirliği ortamına uygun seviyeye uzlaşma ile indirgenmesini ifade eder. Pasquero (1991) Kanada'nın ulusal çevre politikası geliştirme girişimini incelediğinde, kurumların ve insanların problemin doğasının farklı tarafların birbirine bağlı olmasını gerektiğine inandığında, işbirliği olasılığı artmaktadır sonucuna ulaşmıştır<sup>151</sup>. İşbirliğinde belli ortakları suçlamak yerine (özellikle kirleticiler), Pasquero paydaşların karşı karşıya kaldıkları probleme karşı ortak sorumluluğu kabul ettiklerini fark etmiştir. Bu da paydaşların sorunu tek bir kişinin sorumluluğuna yıkmaktan ziyade beraberce problemin çözümünü bulmaya çalışmalarına neden olmuştur. Paylaşılan bir vizyon ve organizasyon üstü hedefe bağlılık paydaşların sorun çözmeye doğru hareket etmesini sağlamıştır.

### **2.3.1.2 Yönetim Boyutu**

İşbirlikleri kendi kendini yöneten yapılar değildir. Kurumları bir araya getiren amacı başarmak için, yönetişimden faaliyete geçecek bir yönetim yapısına ihtiyaç vardır. İşbirliği akademisyenleri, yönetimin işbirliğinin önemli bir boyutu olduğunu savunmuştur. Adem-i merkeziyetçi idari yapılar iletişimi koordine edecek, bilgiyi yayacak ve ortakları birlikte belirlenen kurallar konusunda uyaracak merkezi bir konumu gerektirmektedir<sup>152</sup>. İşbirliğiyle ilgilenen yazarların çoğu yönetim boyutu için anahtar olan hususun ilişkileri kurmak adına idari kapasite (koordinasyon ve hiyerarşi yoluyla) ve sosyal kapasite arasında doğru kombinasyonu bulmak olduğunu belirtmişlerdir<sup>153</sup>. İşbirliği içerisinde ortaklar farklı idari roller üstlenir. Geleneksel kamu yönetiminde liderler gündemi belirler ve yöneticiler bunu uygular. Fakat bu işbirliği için daha az geçerli bir yapıdır çünkü gündemi belirleyende uygulayanda aynı katılımcılardır. Ortaklar işbirliği içerisinde farklı roller üstlenseler de, yöneticiler ve liderler için temel olan idari ikilem (bireysel çıkarlar ve ortak çıkarlar arasındaki) gerilimi yönetmeleridir.

---

151 Jean Pasquero, "Supraorganizational Collaboration: The Canadian Environment Experiment", **The Journal of Applied Behavioral Science**, C: 27, (Mart, 1991), s. 38

152 Thomson vd., a.g.e, 2007, s.26

153 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s. 25

Resmi ya da resmi olmayan yönetim mekanizmaları işbirliği etkinliğini etkileyebilir. Bu türleri şu şekilde sıralayabiliriz<sup>154</sup>:

1) Karar verme sürecinin düzenli toplantılar ya da resmi olmayan sık etkileşim aracılığıyla gerçekleştirildiği kendi kendini yöneten yapılar.

2) Faaliyetlerin koordinasyonunu ve önemli kararların verilmesini sağlayan koordinatör birim

3) İşbirliği ilişkilerini değerlendiren ayrı bir idari yapı

İlişkilerin büyüklüğü, üyeler arasındaki güvenin derecesi gibi ihtimal durumları yönetsel seçimi etkileyebilir. Bazılarına göre ise sık etkileşim sayesinde oluşan değerler, normlar ve güven, sosyal mekanizmalar üyelerin davranışlarını koordine etmesini sağlayacaktır.

### **2.3.1.3 Özerklik Boyutu**

İşbirliğinde ortaklar ikili bir kimliğe sahiptirler. İşbirlikçi kimliklerinden farklı olarak kendi kimliklerini ve kurumsal otoritelerini muhafaza ederler<sup>155</sup>. Bu durum, kurumsal misyonu başarmayı ve işbirliği kimliğinden farklı bir kimliği sürdürebilme ile açıklanabilecek bireysel çıkar ve işbirliği amaçlarını başarma ve ortak ve paydaşlara karşı sorumlu olmayı sürdürebilme ile tanımlanan ortak çıkar arasında içsel bir gerilim yaratır<sup>156</sup>. Bu gerilim özerklik ve sorumluluk ikilemi olarak ifade edilmektedir. İşbirliğinin amaçları kurumun bireysel amaçları ile çatışınca, kimlikler tehlikeye girer. Belirli bir sorun bütün ortaklar için yeterli seviyede aciliyete sahip olmadıkça, bireysel misyonların işbirliği misyonunun önüne geçmesi muhtemeldir.

Özerlik boyutu, ortak kontrol ile bireysel kontrolü çakıştırır. Ortaklar bireysel kontrolü sürdürerek işbirliği içerisinde kendi kimliklerini korurlar. Diğer yandan ortak kontrol, ortakların bilgi paylaşmaya karşı hevesli olmalarını gerektirir. Bu bilgi sadece kendi kurumlarının faaliyetleri hakkındaki bilgiyi değil aynı zamanda işbirliğinde ne yapıp ne yapamayacaklarını da içermelidir. Himmelman (1996) göre,

---

154 John M. Bryson vd. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", **Public Administration Review**, Special Issue, (2006, December), s. 49

155 Thomson vd., a.g.e, 2007, s.26

156 Ansell, Gash, a.g.e, 2007, s. 13

işbirliğinin ayırt edici özelliği kurumun özerkliği pahasına, ortakların iyiliği için bilgi paylaşmaya duyulan istektir<sup>157</sup>.

### **2.3.1.4 Karşılıklı Bağımlılık Boyutu**

Bilgi paylaşımı işbirliği için gerekli olsa da başarılı olması için yeterli değildir. İşbirliği yapan kurumlar karşılıklı olarak faydalı bağımlılıklara sahip olmalıdır. Powell (1990) bu bağımlılıklara tamamlayıcılar adını vermiştir<sup>158</sup>. Bu tamamlayıcılar farklı çıkarlara - ya da bir kurumun misyonunun ötesine geçen meseleler için takdir üzerine kurulmuş - ortak çıkarlara dayanmaktadır. Çevresel bozulma veya insani kriz kurumların misyonu ötesindeki meselelere örnek olabilir. Tamamlayıcılık, işbirliği içerisindeki tarafların, diğerlerinin çıkarları için kendi çıkarlarına uygun hareket etme hakkından vazgeçmeyi kabul ettiği bir durumu tanımlar<sup>159</sup>. Bu durum taraflardan birinin, diğer tarafların ihtiyaç duyacağı ya da faydalanabileceği eşsiz kaynaklara (uzmanlık, beceriler veya para) sahip olduğu durumda ya da tam tersinde gerçekleşir.

Karşılıklılık farklılıklardan ortak görüşler çıkarmak için bir mekanizma sağlar. Wood ve Gray'e (1991) göre işbirliği paydaşların kendilerinde kayba neden olmadan diğerlerinin farklı çıkarlarına uygun davranabildiği sürece gerçekleşir<sup>160</sup>. Örneğin, Chen ve Graddy (2005;17), Los Angeles aile koruma programı ile ilgili çalışmalarında işbirliği sonuçlarının açıklanmasında en önemli değişkenin, kurumların kendi süregelen işlevleri için önemli olan, ihtiyaç duydukları ancak sahip olmadıkları kaynakları diğer kurumlardan temin etme gereği olduğunu bulmuşlardır<sup>161</sup>. İşbirliğine girmek isteyen bir kurum tamamlayıcı becerileri, yeni teknolojileri ya da zımnî bilgiye erişme şansı bulabilir. Bir kurum gitgide büyüyen görevlerinin üstesinde gelmek için yeterli kapasiteye sahip olamayabilir. Ayrıca bir kurum, gelenekleri ve sunduğu hizmetler çerçevesindeki uzmanlığı ile sınırlıdır.

---

157 Arthur T. Himmelman, "On The Theory and Practice Of Transformational Collaboration As A Bridge From Social Service to Social Justice", 1996,

<http://www.commbuild.org/documents/himmcola.html>, (18.11.2010)

158 Walter W. Powell, "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization", Research in Organizational Behavior, C: 12, 1990, s. 304

159 Thomson vd., a.g.e, 2007, s.27

160 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s. 27

161 Bin Chen, "Antecedents or Processes?" Determinants Of Perceived Effectiveness Of Interorganizational Collaborations For Public Service Delivery", International Public Management Journal, C: 13, S: 4, 2010, s. 384

Örgütsel davranış akademisyenlerine göre, işbirliğinde karşılıklılık, farklı çıkarların çatışmasına yönelik bir kazan- kazan sorun çözme tekniği olarak görülmektedir.

### ***2.3.1.5 Güven Ve Karşılıklılık Boyutu***

İşbirliğinde ortaklar sadece diğer ortaklar aynı isteği gösterdiğinde işbirliğine isteklilik gösterirler. Kısasa kısas anlayışı algılanan yükümlülük derecesine dayalıdır. Ortaklar başlangıçta orantısız maliyetleri yüklenmeye isteklidir çünkü ortaklarının bir görev duygusuyla zaman içerisinde maliyetlerin ve faydaların dağılımını eşitleyeceklerini düşünürler, Ring ve Van de Ven (1994) bunu adil bir anlaşma olarak tanımlamışlardır<sup>162</sup>. Bu anlaşma işbirliği sürecinde kullanılacak girdiler ile çıktıların taraflar arasında her zaman eşit bir şekilde dağılımını gerektirmez. Adil bir anlaşma için karşılıklı kazanım yeterlidir, bu karşılıklılık kısasa kısası gerektirmez. Maliyetler ve faydalar arasındaki oransal olarak adil dağılım adil bir anlaşma için yeterlidir. Karşılıklılık boyutunu işbirliği ile ilgili araştırmalar, işbirliği çabasının anahtarı olarak görmüşlerdir. Örneğin, Axelrod (1984) tutsak ikilemi oyununda kısasa kısas karşılıklılığının tekrarlı etkileşim ile desteklendiğinde işbirlikçi eyleme yol açabileceğini bulmuştur<sup>163</sup>.

Güven ilişkileri çoğu zaman işbirliğinin özü olarak tasvir edilir. İşbirliğinde ortaklar bilgi paylaşımında ve iyi niyette bulunarak ve başladığı işin peşinden giderek güven inşa edebilirler. Sektörler arası işbirliği kültürlerarası anlayış gibi güven inşa edici aktiviteler devam ettikçe muhtemelen daha başarılı olacaktır<sup>164</sup>. Karşılıklılık boyutu ile yakından ilgili güven boyutu bir grubun diğer bir gruba karşı, aşağıda belirtilen konularda duyduğu ortak inanç olarak tanımlanabilir<sup>165</sup>:

- 1) Diğer grubun taahhütlere açık ve gizli olarak uyum içerisinde davranmak için çaba göstereceğine inanmak
- 2) Diğer grubun müzakereleri taahhütlerin üzerinde tutma konusunda dürüst olacağına inanmak
- 3) Diğer grubun fırsat bulduğunda bir diğerinden aşırı şekilde faydalanmayacağına inanmak

---

162 Peter Smith Ring, Andrew H. Van De Ven, "Developmental Processes Of Cooperative Interorganizational Relationships", **Academy Of Management Review**, C: 19, S: 1, 1994, s. 93- 94

163

164 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 48

165 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s. 28

İşbirliği sürecine getirilen bu sistematik yaklaşım, dikkatli bir şekilde analiz edildiğinde ve her boyutun kendi içinde ve birbirleriyle olan etkileşimine gereken önem verildiğinde, işbirliği yapılarının kamu değerini daha fazla artırabileceğini söyleyebiliriz. Bir AmeriCorps yöneticisinin deyişiiyle<sup>166</sup>:

*“İşbirliği aceleye getirilemez. Çok enerji-yoğundur. İlişki ve güven inşası için haddinden fazla zaman ayırmaya istekli olmak zorundasınız. Kurumlar bir şeyleri başarmak için katlanması gereken maliyeti üstlenmeye karar verdiklerinde ancak işbirliğine doğru hareket etmiş olurlar”*

---

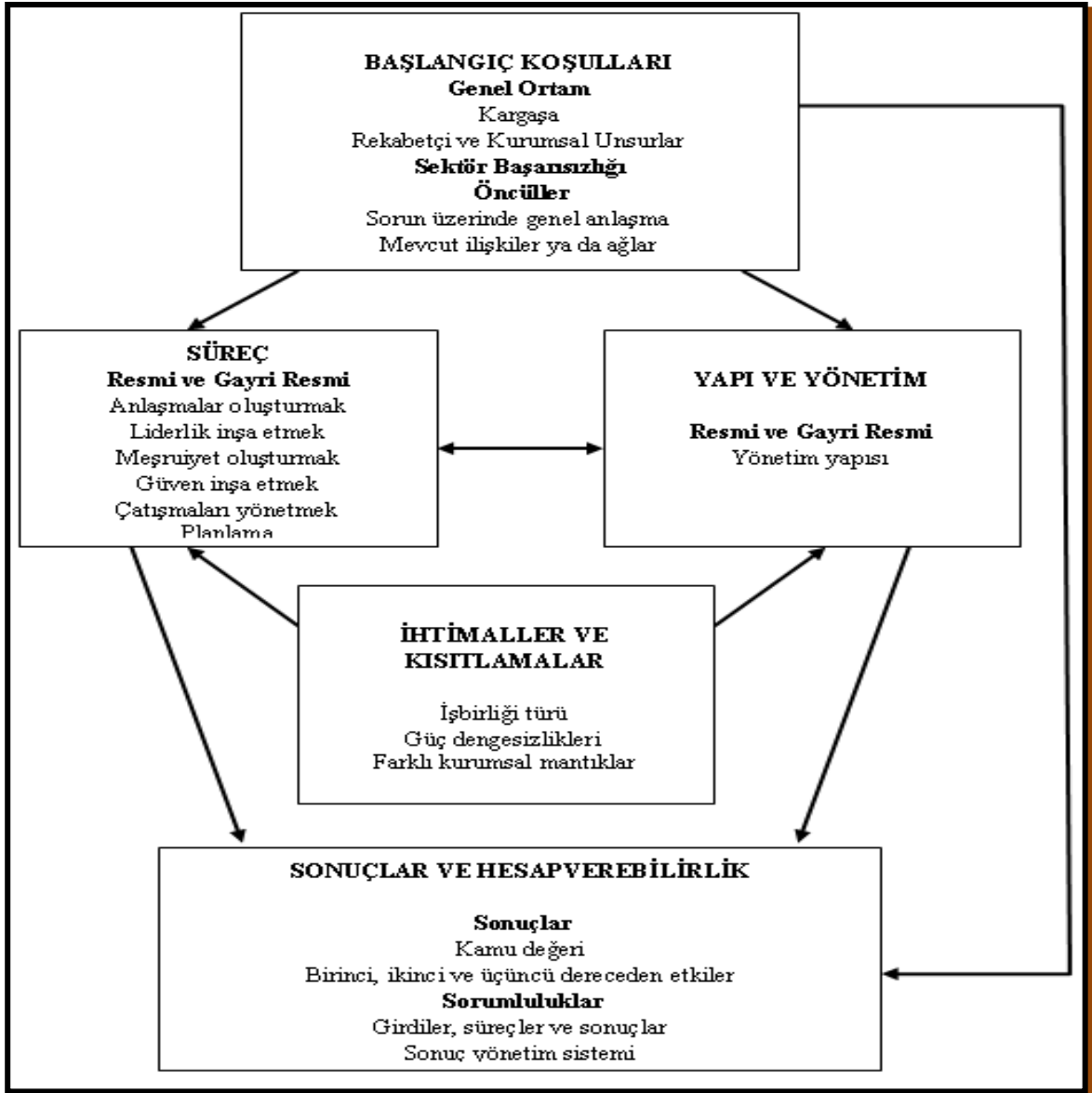
166 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s. 29



### 2.3.2 İşbirliği Sürecinin Bileşenleri

Kurumlar arası başarılı işbirliği birçok bileşene bağlanabilir. İşbirliğiyle ilgilenen akademisyenler, işbirliğinin doğrudan belirleyicileri olarak ya da işbirliklerinin oluşumunu ve sürdürülebilirliğini etkileyen faktörleri tanımlamışlardır. Yukarıdaki bölümde anlatılan işbirliği boyutlarını etkileyen bileşenlere Şekil 11’de verilen genel çerçevede değinilecektir.

Şekil 14: Kurumlar arası İşbirliğinin Çerçevesi



**Kaynak:** John M. Bryson vd. “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, Public Administration Review, Special Issue, (2006, December), s. 45

### 2.3.2.1 Başlangıç Koşulları

Artan çevresel karmaşıklık içerisinde kurumların belirsizliği azaltmak ve kurumsal sürdürülebilirliği devam ettirmek için birbirleriyle ilişki içerisinde olmaları artık zorunluluk haline gelmiştir. İşbirlikleri oluşumlarını ve sürdürülebilirliklerini etkileyen hem rekabetçi hem de kurumsal baskılara maruz kalmaktadır. Kurumlar sürdürülebilirlikleri için gerekli olan meşruiyeti elde etmek için normatif, yasal ve düzenleyici unsurları içeren kurumsal ortama uyumlu hareket etmelidir. Kamu politikasına ya da kamu sorununun çözümüne odaklı ilişkiler de kurumsal ortam özellikle önemlidir çünkü kamu fonlarındaki azalma ya da sosyal devlet politikalarındaki değişim ortaklıklarının devamlılığı üzerinde olumsuzluklara neden olabilir<sup>167</sup>. Çevresel karmaşıklık işbirliklerinin oluşumlarını etkilediği gibi onların sürdürülebilirlikleri üzerinde de etkisi vardır diyebiliriz. Dış çevrede yaşanan gelişmeler, Şekil 10'da belirtilen işbirliği öncüllerine (yüksek seviyede karşılıklı bağımlılık, kaynak kıtlığı, karmaşık meseleler, kaynak ve risk paylaşımı gereksinimi) neden olduğu gibi, oluşan işbirliği sürecinin başarısını da etkilemektedir.

Karşılıklı bağımlılık, kaynak kıtlığı gibi işbirliği teşvikleri aslında kurumun bireysel çıkarına dayanmaktadır<sup>168</sup>. Kurumlar eğer işbirliğinden avantajları olduğunu düşünürlerse işbirliği içerisine girmektedirler. Örneğin kurumun ihtiyaç duyduğu kaynaklara ulaşması ve bunun gibi potansiyel faydalar kurumları işbirliğine motive edebilir<sup>169</sup>. İşbirliği sürecinde önemli olan kurumları işbirliğine teşvik eden unsurların bir önceki bölümde (karşılıklı bağımlılık ve karşılıklılık boyutu) bahsedildiği gibi ortak fayda etrafında dengelenmesini sağlamaktır.

Kamu sektörünün diğer sektörlerle işbirliğini tetikleyen diğer bir unsur ise kamunun sorunu tek taraflı çözüme girişimindeki başarısızlıktır. Bu tek taraflı başarısızlık sektör başarısızlığı olarak ifade edilmektedir<sup>170</sup>. Kar amacı güden ve gütmeyen kurumlar ile kamu kurumlarının farklı konulardaki güçlülüklerinin işbirliği çerçevesinde bir araya gelmesi kamu yararının oluşumu için önem taşımaktadır. Kamu politika yapımcılar, farklı sektörlerin ayrı ayrı çabalarının kamu sorununu

---

167 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 45

168 Susan D. Einbinder vd. "Interorganizational Collaboration In Social Service Organizations: A Study of the Prerequisites to Success", Journal of Children & Poverty, C: 6, S: 2, 2010, p. 122

169 Ansell, Gash, a.g.e, 2007, s. 10

170 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 45

çözmeye yetersiz olduğuna ve potansiyel başarısızlıkların tek başına hareket eden sektör tarafından tamir edilemez olduğuna inandığında sektörler arası işbirliğine olumlu bakmaktadır<sup>171</sup>. Ryan ve Walsh'a göre (2004) kamu kurumları, üstesinden gelmenin zor ve karmaşık olduğu sorunlar konusunda mevcut bölümlü yapıyla (departmental structure) başarıya ulaşamazlar. Bu durum onların işbirliği çerçevesinde sorunları ele almalarını gerektirir. Kurumların işbirliği yapmak için farklı sebepleri olsa da, bu kurumların işbirliğine istekliliğini garantilemez. Bazı akademisyenler bu istekliliği kurumlar arası güvene ve kurumların işbirliği içerisinde iş yapma taahhütlerine bağlamıştır ve güveni işbirliği için önemli öncüllerden biri olarak belirtmişlerdir<sup>172</sup>. Güven ve isteklilik işbirliği için önemli öncüller olmakla beraber aynı zamanda kurulan işbirliğinin devamı ve başarısı için de önemli unsurlardır.

Kurumlararası işbirliği, güçlü sponsorlar gibi bir ya da daha fazla bağlantı mekanizmaları, sorun üzerinde genel bir anlaşma ve işbirliğinin oluşum anındaki var olan ağlar sayesinde muhtemelen daha başarılı olacaktır<sup>173</sup>. Kurumun problemin çözümünden elde edeceği fayda ve kurumun diğer kurumların yardımına ne kadar ihtiyacı olduğunun ortaya konması bakımından sorun üzerinde genel bir anlaşma önem taşımaktadır. Sorun üzerinde verilen ortak karar işbirliği oluşumunda etkili olduğu gibi, yönetim ve yönetişim boyutunda da işbirliği devam ederken olumlu katkılar sağlayacaktır.

Bunun dışında, ortakların diğer ortakların güvenilirliğini ve anahtar paydaşların meşruluğunu değerlendirmesi açısından önceki ilişkilerin ve mevcut ağların rolü önem taşımaktadır. Ortaklar geçmişte ne kadar olumlu ilişkilerde bulunmuş ise, sosyal mekanizmalarda aynı derecede koordinasyon oluşumuna imkan verecektir<sup>174</sup>. Diğer taraftan geçmişteki başarılı işbirlikleri sosyal sermaye ve yüksek derecede güven oluşturabilir, bu da işbirliği döngüsünü besler. Bir başka deyişle geçmişteki başarılı işbirlikleri gelecekteki işbirlikleri için bir pozitif geri besleme sağlar.

---

171 Christine Ryan, Peter Walsh, "Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges", *The International Journal of Public Sector Management*, C: 17, S: 7, 2004, s. 621

172 Einbinder vd., a.g.e, 2000, p.123

173 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 46

174 Ansell, Gash, a.g.e, 2007, s. 11

İşbirliğinin başarısını etkileyen kurum dışı belirleyiciler sistematik belirleyiciler olarak ifade edilmiştir. Sosyal, kültürel ve uzmanlık sistemlerinin bileşenleri bu belirleyiciler arasında sayılabilir<sup>175</sup>. Sosyal faktörler, bir takımdaki profesyoneller arasında olabilecek güç farklılıklarının kaynağını oluşturur ve işbirliği çabasını etkiler. Cinsiyet ayrımı, sosyal statülerden kaynaklanan güç eşitsizlikleri bireyler arasındaki işbirliğini engelleyen sosyal faktörlerdendir. Baggs and Schmitt (1997 aktaran Martin-Rodriguez) sağlık ekiplerindeki işbirliğinin başarısına yönelik yaptıkları araştırmada, hemşireler ve doktorlar arasındaki işbirliğini etkileyen en önemli unsurlardan birini güç farklılıklarının olduğunu belirtmişlerdir. Bunun dışında, belirli kültürel değerlerde işbirliği sürecinin başarısını etkileyebilir. Özellikle bireyciliği ön planda tutarak kurumsal özerkliği ön planda tutan ve destekleyen kültürler işbirliği çabasını engellemektedir. Uzmanlık sistemi de işbirliği faaliyetinin başarısını etkileyen önemli unsurlardandır. Profesyonellerin karşılıklı bağımlılıklarının farkında olması, yani kendileri dışındaki uzmanların katkılarının olabileceğini düşünmeleri ve diğerlerinin uygulamalarından yararlanma anlayışı işbirliği çabasını olumlu etkilemektedir<sup>176</sup>.

### **2.3.2.2 İşbirliği Süreci**

#### **Anlaşmalar Oluşturmak**

İşbirliği misyonunu ve süreçlerini içeren resmi olmayan anlaşmalar işe yarar fakat hesap verebilirliği desteklemesi açısından resmi anlaşmalar önemlidir. Resmi anlaşma işbirliğinin amacı, kaynakları, liderlerin atanması, üyelerin tanımı, karar verme yapısı ve yerel durumlar ve değişiklikler karşısında hangi konularda esnek davranılacağı hususlarına yer verir<sup>177</sup>. Eğer işbirliğinin ortakları genel bir amaç üzerinde uzlaşma sağlamamış ise sonraki adımlar üzerinde anlaşma mümkün olmayabilir. İşbirliğini başlatan resmi sözleşme işbirliği sonuçlarını etkilemektedir. İnsanların ne istedikleri üzerinde ne derece anlaştıkları, anlaştıkları sonuçları elde etmek için hangi değiş tokuşları yapmaya istekli oldukları ve sebep ve sonuç

---

175 Leticia S. Martin-Rodriguez vd., "The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies", Journal of Interprofessional Care, Supplement 1, (Mayıs, 2005) s. 134

176 Martin-Rodriguez, a.g.e, 2005, p. 137

177 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 47

üzerinde ne derece anlaştıkları işbirliğinde izleyecekleri süreçleri belirleyecektir<sup>178</sup>. Ayrıca, ortak karar çerçevesinde belirlenen sözleşmeler, işbirliğinin yönetim ve yönetim boyutlarıyla, bir başka deyişle işbirliğine katılımı sağlama, olası değişiklikler karşısında nasıl davranılacağını bilme gibi konularda işbirliği sürecini olumlu etkileyebilir.

İşbirliği üzerine yapılan çalışmalara baktığımızda, işbirliği içerisindeki paydaşların açıkça üzerinde uzlaşmış misyon, hedef ve strateji ile birlikte aynı vizyona sahip olmaları gerektiği vurgulanmıştır. Bu paylaşılan vizyon başlangıçta mevcut olabileceği gibi iş ilerledikçe de gelişebilir. Amaç ve hedeflerin tüm paydaşlar için açık ve gerçekçi bir şekilde erişilebilir olması gerektiği vurgulanmıştır. Açıklık veya erişilebilirlikten uzak amaçlar iş birliği hevesini azaltacaktır. Benzer şekilde, Cropper (1995) amacın net ifadelerinin şu şekillerde değerli olduğunu ifade etmiştir<sup>179</sup>:

- a) İş birliği içerisindeki kurumlar için bir kimlik kaynağı olarak
- b) Sınırları ve bağlılıkları netleştirmeye yardımcı olarak
- c) Ortak işin ölçeğini ve kapsamını tanımlayarak
- d) İşbirliğinden sapmaya karşı bir kontrol sağlayarak
- e) İşbirliği sözleşmelerinin düzenlemesi için bir mekanizma sağlayarak

### **Liderlik İnşa Etmek**

Resmi liderlik pozisyonları yürütme kurulu üyelerini, işbirliği koordinatörünü veya proje müdürünü içerebilir. Bu kişilerin etkili olabilmesi, resmi ve gayri resmi otoritelerine, vizyonlarına, uzun vadede işbirliğine bağlılıklarına, ilişkisel ve siyasi becerilerine bağlıdır<sup>180</sup>. İşbirliğinin devamının sağlanmasında yöneticilerin başkalarını takdir etmek, amacı olan konuşmalara katılabilmek, çatışmaları üretken ve yaratıcı bir biçimde çözmek ve program yönetimi gibi becerileri hayati önem taşımaktadır<sup>181</sup>. İki önemli liderlik rolleri sponsorlar ve sıkı destek veren üst düzey

---

178 Clayton M. Christensen vd., “İşbirliğinin ve Değişimin Araçları”, İlker Gülfidan (Çeviren), **İşbirliği Kuralları**, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler, MESS, İstanbul, 2009, s. 162

179 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 247

180 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 47

181 Lynda Gratton, Tamara J. Erickson, “İşbirlikçi Ekipler Oluşturmanın Sekiz Yolu”, İlker Gülfidan (Çeviren), **İşbirliği Kuralları**, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler, MESS, İstanbul, 2009, s. 21

yöneticilerdir. Sponsorlar ortak çalışmalarını yakından takip edemese de önemli prestije, otoriteye ve işbirliği adına kullanabileceği kaynaklara erişimi olan bireylerdir. Destek veren üst düzey yöneticiler işbirliğinin devamı ve başarıya ulaşması için süreç becerilerini kullanan insanlardır. Sektörler arası işbirliği, destek veren sponsorlar ve birçok seviyede resmi ve resmi olmayan liderlere sahip olduğunda muhtemelen daha başarılı olacaktır<sup>182</sup>. Örneğin, işbirliğinin etkili başarılı bir şekilde tamamlanması veya amaçlarına ulaşması bilgi ve beceri düzeyi yüksek olan paydaşlara bağlıdır. İşbirliği yapıları, işbirliği çabasının başarısı için ortaklarının bu bilgi ve beceriyi elde etmelerini sağlamalıdır, bu da kaynakları az olan yapılarda ancak güçlü sponsorlar ya da hükümet liderliği ile olabilecektir<sup>183</sup>.

Kurumlar arası işbirliği literatüründe, işbirliğinin başarısı için baştan sona rehberliğin gerekliliğinden bahsedilmiştir. Bu rehberliğin, işbirliği faaliyetlerinin makro ve mikro seviyeleri arasında bağlantılar kurulması için önemli olduğu vurgulanmıştır. İşbirliği çabasının başarılı gelişimi için bağlılıkları ve karizmaları ile can alıcı öneme sahip “Değişimin Şampiyonları” politika ağları geliştirmede, anahtar kaynak sahiplerine ulaşmada yetenekli bireylerdir<sup>184</sup>. İşbirliği sürecini etkin bir biçimde yönetmek için vizyoner liderlerin bağlılıkları ve işbirliğine sahiplikleri önem taşımaktadır.

### **Meşruiyet Oluşturmak**

İşbirliği diğerleri, hem işbirliği içerisindeki diğer kurumlar, tarafından otomatik olarak meşru bir kurumsal varlık olarak görülmez. Bir kurum örgütsel yaşamını devam ettirebilmek için çevresine uygun yapılar ve süreçleri kullanarak meşruiyet kazanmaya çalışır. Fakat işbirliği yapıları geleneksel bürokratik yapılardan farklı bir durumdur. Human ve Provan (2000) aşağıda belirtilen üç gerekli boyutun işbirlikleri için gerekli olduğunu vurgulamıştır<sup>185</sup>.

- 1) İç ve dış destek ve kaynak çekebilecek bir form olarak ağ meşruiyeti
- 2) Hem içeriden hem de dışarıdan fark edilebilir bir varlık olarak ağ meşruiyeti

---

182 Ansell, Gash, a.g.e, 2007, s. 12

183 Einbinder vd., a.g.e, 2000, p.126

184 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 251

185 Sherrie E. Human, Keith G. Provan, “Legitimacy Building In The Evolution Of Small Firm Multilateral Networks: A Comparative Study Of Success and Demise”, **Administrative Science Quarterly**, S: 45, (Haziran, 2000), s. 327-329

- 3) Üyelerin özgürce iletişim kurmalarını sağlayan ve üyeler arasında güven inşa eden etkileşim olarak ağ meşruiyeti

İşbirlikleri bu meşrulukları kazandıklarında muhtemelen daha başarılı olacaktır. İşbirliklerinin bu meşrulukları kazanmaları işbirliği sürecinin başarılı bir şekilde yönetilmesiyle doğru orantılıdır diyebiliriz. Örneğin; karşılıklı bağımlılık boyutunda vurgulandığı gibi; örgütsel yaşam çıkar elde etmek, onu korumak ve geliştirmek için devam eden bir mücadeledir, işbirliği de kurumun yaşamını yönetmesi için bir araçtır ve işbirliğine ancak kurumlar karşılıklı yarar elde edeceğini düşündüğünde girer<sup>186</sup>. Taraflar karşılıklı yarar sağlanabileceğine inanmadığında ya da faydanın sağlanabileceğine yönelik güvenlerini yitirdiğinde işbirliğini etkileşim olarak görmekten vazgeçebilirler.

### **Güven İnşa Etmek**

Başarılı bir işbirliği güven ile desteklenir. İşbirliği neticesinde başarılı sonuçlara ulaşmak için güven ve de güvenme tavırlarını kuvvetlendirmek gerekir. Nasıl ki işbirliğinin başlangıcında güven önemli ise işbirliğinin başarılı bir şekilde devamı içinde güven unsuru çok önemlidir. Çünkü güvensizlik temel bir işbirliği engelidir. Aynı enformasyonun herkesin kullanımına açık olmasıyla, bir grubun diğer bir grubun cehaletini sömürme olasılığı daha düşük olacaktır ve ortak bir dil ve çalışma şekliyle, yanlış anlamalar da azalacaktır<sup>187</sup>. Bu etmenler işbirliğinin temel sosyal sermayesi olan güveni artırır. İnsanlar birbirlerine güvendiklerinde, özgürce ve üretken biçimde işbirliği yapma olasılıkları daha yüksektir. Kuruluşlar birbirlerine güvendiklerinde de entelektüel sermayeyi yasalara boğulmadan paylaşma olasılıkları fazladır.

### **Çatışmaları Yönetmek**

İşbirliğinin özellikle erken aşamalarda kırılgan olması muhtemeldir. İşbirlikleri mevcut sınırlara ve uygulamalara bir tehdit anlamına gelebilir<sup>188</sup>. Özerklik boyutunda da ifade edildiği gibi kurumlar işbirlikçi kimliklerinin dışında bir de kurumsal kimliğe sahiptirler. Bu durumda, bireysel menfaatlerin değişime direnmeye

---

186 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 243

187 Philip Evans, Bob Wolf, “İşbirliği Kuralları”, İlker Gülfidan (Çeviren), İşbirliği Kuralları, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler, MESS, İstanbul, 2009, s. 21

188 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 253

neden olması ya da bireylerin değişimi kendi amaçlarına uygun kullanmaya çalışması beklenebilir. Bu koşullarda, işbirliği unsurlarını yönetilebilir parçalara bölmek gerekir. Bu küçük kazanımlar, sonrasında büyük kazanımlara yol açacaktır<sup>189</sup>. Amata netlik, taahhüt ve paylaşılmış sahiplik, tutarlı yönetsel düzenlemeler kırılğan ilişkileri minimize edebilir. İşbirliklerinin temel başarısızlık nedenlerinden biri çatışmalardır. Dolayısıyla çatışma meselesini ele almadan işbirliğini geliştirmek çok güçtür. Bu nedenle çatışma durumunda anlaşmazlıkları yönetmek için stratejiler belirlemek gerekir.

### **Planlama**

Dikkatli bir şekilde oluşturulan misyon, amaçlar, hedefler, roller ve sorumluluklar, aşamalar ve uygulamalar genellikle başarının anahtarı olarak gösterilmektedir. Başarılı bir planda paydaş odaklılık başarılı bir plan için çok önemlidir. Çünkü işbirlikleri yönetim anlayışına dayalıdır. Dolayısıyla kurumların işbirliği faaliyetleri birlikte karar verdikleri planlar çerçevesinde ilerlemelidir. Bu planlar işbirliği başladığında oluşturulabileceği gibi işbirliği sürecinde de netleşecek hususlar olabilir. Sektörler arası işbirliği planlamada paydaş analizlerini kullanır ise muhtemelen daha başarılı olacaktır. Beceri olarak işbirliğine katkı sağlayacak tarafların planlamada görüşlerinin alınması önemli bir husustur.

#### **2.3.2.3 İşbirliği Yapısı Ve Yönetim**

Yapılar; kurumsal amaçları, görev dağılımlarını, kuralları, otorite ilişkilerini, prosedürleri içerir. Prosedürlerin, kuralların açık olması, sürecin şeffaf olması önemli yapısal özelliklerdendir<sup>190</sup>. Ancak işbirliği yapıları klasik örgüt yapılarından farklıdır. İşbirliği üzerine yapılan araştırmalara göre, kurumların genellikle ağ çalışması ile işe başladığını, işbirliği yapılarının ise daha ileriki kurumsal hedeflere ve kurumların yetenek ve motivasyonlarına bağlı olacağını vurgulamışlardır. İşbirliği içerisine girmeden kurumlar, hangi hedeflerinin kurumsal tabanda hangilerinin işbirliği gayreti ile başarılabilceği konusunda ayırım yapmalıdır. Fakat genellikle kurumlar bu ayırımı yapmadan aslında tek başlarına başaramayacakları hedefleri kurumsal hedef gibi belirlemekte ve bu hususta işbirliğinin gerekliliğini göz ardı etmektedir.

---

189 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 253

190 Ansell, Gash, a.g.e, 2007, s. 14



Dolayısıyla, işbirliği ile gerçekleştirilmesi gereken hedeflerin başarımında iyi bir planlama yapmak, kurumlararası ilişkilerin niteliği ve yönetilmesi açısından da önemli olmaktadır.

İşbirliği üzerine yapılan araştırmalar işbirliği yapısının, ilgili olduğu kapsamı içeren sistemin kararlılığından ve kaynaklarının bolluk seviyesinden etkilendiğini belirtmişlerdir<sup>191</sup>. Örneğin, kamu politikası değişikliği genellikle sistemleri istikrarsızlaştırır ya da işbirliğinin sağlandığı politika alanlarındaki kaynakları değiştirir ve böylece üyeler arasındaki bağlantıların yapısının düzenlenmesini gerektirir. Bir başka deyişle, işbirliği yapısı sistem istikrarlığı gibi çevresel faktörlerden etkilenebilir. Bunun dışında işbirliği yapısının, üyeliklerin belirsizliği ve yerel ortamın karışıklığı yüzünden zaman içerisinde değişmesi muhtemeldir.

#### ***2.3.2.4 İşbirliği Sürecini, Yapısını Ve Yönetimini Etkileyen Sınırlar Ve İhtimaller***

##### **İşbirliği Türleri**

Sistem düzeyinde planlama (sistem sorunlarının belirlenmesi ve tanımlanması ve bunlara yönelik çözümlerin ortaya konması), idari faaliyetler ( personel paylaşımı gibi kaynak dağılım işlemleri) ya da hizmet sunumu için kurulan ortaklıklar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır<sup>192</sup>. Hizmet sunumu ortaklıklarının sürdürülebilirlikleri sistem düzeyinde ortaklıklara nazaran daha kolay ve daha sıktır. Çünkü sistem düzeyinde işbirlikleri örneğin kamu politikası sürecinde, gündem belirleme; sorun ve buna yönelik yaratıcı çözümler hakkında zor soruları içerebilir. Benzer şekilde Alter'a göre, idari düzeyde yöneticilerin bulunduğu işbirlikleri, işi yapan personelin bulunduğu hizmet sunumundaki işbirliklerine göre daha fazla çatışma eğilimi gösterebilmektedir<sup>193</sup>. Çoğunlukla idari düzeydeki yöneticiler bürokratik anlayışa yatkın olduklarında işbirliği içerisindeki esneklikten uzaktırlar.

---

191 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 49

192 John M. Bolland, Jan V. Wilson, "Three Faces of Integrative Coordination: A model of Interorganizational Relations in Community-Based Health and Human Services", Health Services Research, C: 29, S: 3, (Ağustos, 1994), s. 355

193 Catherine Alter, "An Exploratory Study of Conflict and Coordination in Interorganizational Service Delivery Systems", Academy of Management Journal, C: 33, S: 3, 1990, s. 494- 496

## **Güç Orantısızlığı**

İşbirliği konusunda yapılan araştırmalar, işbirliği ortakları arasındaki güç dengesizliklerini, güvensizlik kaynağı ve etkili bir işbirliği için tehdit kaynağı olduğunu belirtmişlerdir. Ortaklar, ortak bir amaç üzerinde hemfikir olmakta zorluk yaşadığında, güç dengesizlikleri daha da önemli hale gelmektedir<sup>194</sup>. Ayrıca, zaman içinde, işbirliği, ortaklar arasındaki ilişkileri, kaynakları ve işbirliği amacını etkileyen hem dışsal hem de içsel şoklara maruz kalabilir. İşbirliği bir ya da daha fazla üyesin karıştığı skandallar nedeniyle başarısız duruma gelebilir. Zaman içerisinde üyeleri değişebilir. Stratejik planlama ve senaryo analizleri gibi gelecekle ilgili planlar yapmak işbirliklerinin gelecekteki değişiklikleri önceden tahmin edip şekillendirmesine yardımcı olabilir.

## **Kurumsal Mantık**

Meşruluk oluşturmak, liderlik ve güven inşa etmek çok sektörlü işbirliklerinde daha zor olmaktadır çünkü işbirliğindeki taraflar farklı kurumsal mantıkları temsil etmektedir. Kurumsal mantık oyunun resmi ve resmi olmayan kurallarını belirler ve faaliyetlerin anlaşılmasını sağlar. Örneğin bürokratik devlet yapısı insan etkinliklerini düzenleme mantığı üzerine kuruludur ve kurallar ve standart çalışma yöntemlerini içerir. İşbirliği içerisinde mantıklar yarışır. Çünkü bir kurum tarafından meşru görünen faaliyetler, süreçler, normlar ve yapılar diğer bir kurum tarafından gayri meşru olarak görülebilir. Rakip kurumsal mantığın sektörler arası işbirliğinde olması muhtemeldir. Ancak, kurumlar arası işbirliğinin prensibi, çatışmadan kaçınmak ya da onu bastırmak yerine, çatışmanın kabul edilebileceği fakat ortak faaliyetle uzlaşma sağlanabileceği yolları keşfetmek olmalıdır<sup>195</sup>.

### ***2.3.2.5 Sonuçlar Ve Hesapverebilirlik***

Sektörler arası işbirliğinde kamu değerine, her sektörün karakteristik güçlerinden yararlanarak ya da her sektörün kendine özgü zayıflıklarını telafi ederek büyük olasılıkla ulaşılabilir. Değer, yaygın ve kalıcı kamu yararını makul maliyetle üreten ve insanları istediği daha iyi bir dünya sunan “karşılıklı kazanç rejimi” nin

---

194 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 50

195 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 240

oluşturulmasıdır<sup>196</sup>. Rejimle ifade edilen, aktörlerin beklentilerinin ortak bir noktada birleştirildiği örtülü ve açık kurallar, karar verme prosedürleri ve normlar setidir.

İşbirliği üzerine yapılan araştırmalar, işbirliği çabasının, birinci, ikinci ve üçüncü derece olumlu etkilerin olduğunu ortaya koymuştur. Birinci dereceden etkiler, entelektüel, sosyal, siyasi sermaye; yüksek kaliteli anlaşmalar ve yenilikçi stratejiler olabilir. Bunlar işbirliği sürecinin doğrudan sonuçlarıdır. İkinci düzey etkiler işbirliği devam ederken oluşur ya da işbirliğinin yasal sınırları dışında oluşabilir. Bunlar yeni ortaklıkları, koordinasyonu, ortak öğrenmeyi, uygulamalarda ve algılardaki değişiklikleri içerebilir. Üçüncü düzey etkiler, kamu sorunlarına hitap eden sosyal sezgileri, yeni kurumları ve yeni normları içerir. İşbirliği sonuçlarının farklı fakat tamamlayıcı listesinde ise amaçlara ulaşma, sosyal sermaye, artan etkileşim ifade edilmiştir.

Kurumlar arası işbirliği, işbirliği içerisindeki kurumlar için bir dizi önemli sonuç ile bağlantılıdır. Strateji literatürü, kurumlar arasındaki işbirliğinin önemli kaynakların paylaşılmasını sağladığının ve bilgi aktarımına olanak sağladığının altını çizer<sup>197</sup>. Strateji literatürü, kurumların kaynakları ve içsel olarak üretilemeyecek becerileri elde etme konusundaki rolünü vurgulamıştır. Öğrenme literatürü işbirliğinin sadece mevcut bilgilerin kurumlar arasında aktarımını sağlamadığını, aynı zamanda yeni bilgi yaratma imkanı sağladığını ve sinerjik çözümler ürettiğini savunur. Öğrenme ve inovasyon konusundaki çalışmalar, işbirliğinin sadece mevcut bilginin aktarımını değil, aynı zamanda yeni bilginin yaratılmasını mümkün kıldığını savunurlar. İşbirliği mevcut bilginin bir kurumdan diğerine aktarılmasını mümkün kılabilir. Aynı zamanda işbirliğine katılan tarafların hiçbirinin daha önce sahip olmadığı yeni bilgi de yaratabilir. Ağ literatürü işbirliğinin sadece paydaşların sadece işbirliğine dahil olan kurumlar arasında değil, süreç içerisinde dış kurumlar ile de bağlantıların gelişebileceğini ve diğer kurumlar üzerinde işbirlikleri sayesinde etkilerinin artabileceği vurgulanmıştır<sup>198</sup>. Ağlar üzerinde çalışmalar ve sosyal sermaye, işbirliğinin kurumlar arası ilişkilerin yapısını etkileyebileceğini ve bazı kurumları daha merkezi hale getirebileceğini iddia etmiştir. Benzer şekilde,

---

196 Bryson vd., a.g.e, 2006, s. 51

197 Cynthia Hardy vd., "Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration", *Journal of Management Studies*, C: 40, S: 2, 2003, s.321

198 Hardy vd., a.g.e, 2003, p.340

işbirliğinin politik yönleri üzerinde yoğunlaşan çalışmalar, işbirliğinin diğer kurumlar üzerindeki etkiyi devamlı kılma ya da artırmanın önemli bir yolu olduğunu göstermiştir.

İşbirliği ortakları başarısızlığın ardından yeniden toplanmalı ve işbirliğini yeniden şekillendirmelidir. İstenilen sonuçlara ulaşamama işbirliğine desteğe zarar verdiği gibi, başarılar ise destekçilere işbirliğinin sürdürülmesi gerekliliğini unutturabilir. Karşılıklı kazanç elde edildiğinde, liderler işbirliğine devam edilip edilmeyeceğini ya da sonlandırılması gerektiğini değerlendirmelidir<sup>199</sup>.

Hesapverebilirlik işbirlikleri için özellikle karmaşık bir konudur çünkü, işbirliğinin kime ne için hesap vereceği açıkça belirtilmiş olmayabilir. İşbirliği üzerine yapılan araştırmalarda, işbirliğinde hesapverebilirlik için bir ölçüm sisteminin olması gerektiğini vurgulamıştır. Bu ölçüm sistemi, sonuçları dokümanete etmeli ve sonuçların zaman içerisinde nasıl değiştiğini göstermelidir. Aynı zamanda bu ölçüm sistemi, paydaşlara kritik performans bilgileri sağlar ve paydaşlarda faaliyetlerini geliştirmek için bu bilgileri kullanır<sup>200</sup>. Böyle bir sistemi uygulamak için kilit siyasi ve uzman adaylar ile sıkı ilişkilere ve sonuçları ölçecek ve bunu performansı geliştirecek bilgiye dönüştürecek kapasiteye ihtiyaç vardır. İşbirliği sürecinde hesapverebilirlik sisteminin yokluğunun işbirliği ataletine yol açabileceği vurgulanmıştır. Yazarlar bu “işbirliği ataleti” ile yaratılan düş kırıklığının dahil olan grupların pes etmesine yol açabileceğini ifade etmiş, bu durumu ise “işbirliği yorgunluğu” olarak tasvir etmişlerdir<sup>201</sup>. İşbirliği ataleti ve işbirliği yorgunluğu tüm ilişkilerin baltalanmasına yol açabilecek olgulardır. Dolayısıyla, bazı gruplar kendilerinden beklenen performansın altında çalıştığında bunu diğerlerinin sorgulama hakkı olmalıdır.

---

199 Thomson, Perry, a.g.e, 2006, s. 22

200 Ryan, Walsh, a.g.e, 2004, s. 623

201 Hudson vd., a.g.e, 1999, s. 254

### **BÖLÜM 3. YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA MERKEZİ DÜZEYDE YÖNLENDİRİCİ KURUMLAR İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İŞBİRLİĞİ SORUNUNA YÖNELİK NİTEL BİR ARAŞTIRMA**

#### **3.1 ARAŞTIRMANIN AMACI VE YARARI**

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, kamu kurumlarında hızlı bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. İlk olarak, kurumlar misyon, vizyon, orta ve kısa vadeli amaç ve hedeflerini içeren stratejik planlarını hazırlamaya başlamışlardır. Daha sonra, stratejik planların bütçe ile ilişkisinin kurulmasını sağlamak amacıyla performans programları stratejik plan ile ilişkilendirilmiştir. Bunların dışında kamu kurumlarının stratejik plan, süreç yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi birçok konu ile ilgili olan iç kontrol uygulamalarına ilişkin faaliyetlerini 2011 Haziran itibariyle tamamlamaları gerekmektedir. Bu uygulamalar kapsamında yönlendirici kurumlar Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve ayrıca yerel yönetimler için İçişleri Bakanlığıdır.

Kamuda reform çalışmaları kapsamında yürürlüğe konulan yasal düzenlemeler aslında Türk kamu yönetiminde alışık olunmayan uygulama ve yaklaşımları gündeme getirmişlerdir. Gerek yasal düzenlemelerin yeterince katkı alınarak yapılmayışından dolayı kamuda bu konulara ilişkin farkındalığın sağlanamayışı gerekse uygulamada yaşanan liderlik eksikliği, yeterli bilgi sahibi olunmayışı gibi kurum içi ve yönlendirmenin iyi yapılmaması, kurumlar arası iletişimsizlik gibi kurum dışı nedenlerden dolayı reformların uygulanması aşamasında birçok sorunlar ile karşı karşıya kalınmıştır. Aslında yasal düzenlemeler ile zorunlu kılınan reformlar başarılı bir şekilde uygulandığında kamu kurumlarının daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmalarına katkı sağlayacak ve şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıracaktır. Reform uygulamalarının dışında, kamu yönetiminde gelişimi sağlamanın ve hedeflere ulaşmanın ön şartlarından biri de kurumlararası işbirliğidir. Kamu kurumlarındaki kapasite ve beceri konuları işbirliğini çağdaş yönetimin bir gerekliliği haline getirmiştir.

Teorik çalışma kısmında kavramsal çerçevesine yer verilen yerel yönetimler reformu ve işbirliği konuları ışığında bu araştırmanın amacı; merkezi düzeyde

yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu aktörlerin bakış açılarını anlayarak derinlemesine betimlemeyi ve işbirliğinin önündeki engelleri ortaya koymaktır. Yerel yönetimler reformu bağlamında teorik çalışmalarda genellikle reformların başarısızlık nedenlerinden biri olarak işbirliği ile eş anlamlı kullanılan koordinasyon yetersizliğine yüzeysel olarak yer verilmiştir. Bu araştırma ayrıca, bu konuda, nedenler arasındaki ilişki, işbirliklerinin etkinliği gibi, daha sonra yapılacak araştırmalara yardımcı olmayı ve hem politika yapıcılara hem de uygulayıcılara işbirliği sürecine yönelik eylem araştırmaları için bir zemin teşkil etmeyi amaçlamıştır.

### **3.2 ARAŞTIRMANIN KAPSAMI**

Bu araştırma kapsamında, konuyla ilgili yazın incelenerek yerel yönetim birimlerine, reformlar kapsamındaki yasal düzenlemelere ve bu düzenlemelerin kamu kurumlarına zorunlu kıldığı uygulamalara yer verilmiştir. İkinci bölümde, kamuda işbirliğinin gelişimine, gerekliliğine ve bu sürecin nasıl olması gerektiğine ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

Alan çalışması kısmında ise, yerel yönetimler reformu bağlamında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorunu ve bu sorunun nedenlerini ortaya koymak açısından yüz yüze görüşme sonuçlarına yer verilmiştir. İşbirliği konusunda tarafların bakış açılarını anlayarak sorunu ve nedenlerini ortaya koymak açısından yönlendirici kurumlardan Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve İçişleri Bakanlığında konu ile ilgili yöneticilere, uygulayıcılardan Marmara bölgesindeki büyükşehir ve iki tane ilçe belediyelerinden uygulamalardan sorumlu birim yöneticileri ile yapılmış yüz yüze görüşme sonuçlarına yer verilmiştir.

### **3.3 ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

Yapılan araştırma, yöntemi, süreçleri ve özellikleri bakımından nitel bir araştırma olarak adlandırılabilir. Nitel araştırmalar; gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konulmasına yönelik nitel bir

sürecin izlendiği araştırmalardır<sup>202</sup>. Nitel araştırmalarda amaç belirli bir içeriğin derinlemesine ve ayrıntılı olarak irdelenmesidir. Araştırmada nitel yöntemin kullanılmasının nedeni nicel araştırma yöntemleriyle sağlıklı veriler alınamayacağı düşünülmesi ve durumun derinlemesine araştırılmak istenmesidir.

Bu araştırmada açık uçlu görüşme formu yöntemi kullanılmıştır. Görüşme formu yöntemi, benzer konulara yönelmek yoluyla değişik insanlardan aynı tür bilgilerin alınmasını amaçlar. Görüşme formu, araştırma problemi ile ilgili tüm boyutların ve soruların kapsanmasını güvence altına almak için geliştirilmiş bir yöntemdir<sup>203</sup>. Görüşmeci önceden hazırladığı konu veya alanlara sadık kalarak, hem önceden hazırlanmış soruları sorma, hem de bu sorular konusunda daha ayrıntılı bilgi alma amacıyla ek sorular sorma özgürlüğüne sahiptir. Görüşme formunda yer alan açık uçlu soruların pek çok avantajı vardır: sorular esnek, araştırmacıya olguları derinden inceleme fırsatı verir, yanlış anlamaların giderilmesini sağlar.

Araştırmanın örneklemini Marmara bölgesindeki İstanbul, Kocaeli, Bursa ve Sakarya Büyükşehir Belediyelerinin Strateji Geliştirme Dairelerinin konu ile ilgili yöneticileri ve iki ilçe belediyesinin konu ile ilgili uzmanları oluşturmaktadır. Ayrıca, merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardan; DPT Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden konu ile ilgili yöneticilerinden oluşmaktadır.

### **3.3.1 Veri Toplama Süreci**

Veri toplama süreci görüşme yönteminde sırası ile görüşme formunun hazırlanması, sınanması, hazırlıkların yapılması, görüşmelerin organize edilmesi ve görüşmelerin gerçekleştirilmesi adımlarından oluşmaktadır<sup>204</sup>. Görüşme formu hazırlanırken görüşmeci tarafından kolay anlaşılabilir, mantıklı bir biçimde düzenlenmiş ve araştırma problemine odaklı sorular hazırlamak için öncelikle boş bir kağıda araştırmanın yazın kısmından da faydalanarak sorular yazılmıştır. Daha sonra

---

202 Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, "Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri", 7.b. , Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 39

203 Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, "Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri", 4.b. , Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 108

204 Şener Büyüköztürk ve diğerleri, "Bilimsel Araştırma Yöntemleri", 5.b. , Ankara: Pegem Akademi, 2010, p. 168-175

gereksiz tekrarlar elenerek ve sorular gruplandırılmıştır. Sorular oluşturulurken açık uçlu sorular olmasına özen gösterilmiştir. Böylece taslak form hazırlanmıştır. Belli kategorilere ayrılan ve düzenlenen sorularla oluşturulan örnek form, bir grup çalışan ve iki belediyeden uzman kişiler ile denenmiştir. Alınan cevaplarda aranan verilerin bulunduğu kanaat getirilmiş ve böylece hazırlanan formun araştırmada kullanılmasına karar verilmiştir. Görüşme formu Ek-1 ve Ek 2’de verilmiştir.

Hazırlıkların yapılması ve görüşmelerin organize edilmesi aşamalarında; Marmara bölgesindeki büyükşehir belediyelerinin ilgili birim yöneticisinden randevu talep edilmiştir. Yazın kısmında da belirtildiği gibi bu uygulamaların kurumda işlerliğini sağlamak Strateji Geliştirme birimlerindedir. Dolayısıyla Strateji Geliştirme Birim yöneticilerine görüşme formunun uygulanması düşünülmüştür. Ayrıca, merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardan; DPT Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden konu ile ilgili yöneticilerinden görüşme talep edilmiştir. Görüşme sırasında görüşme formuna alınacak notların dışında ses kayıt cihazı da kullanılmıştır.

Araştırmada verilere, elektronik ortam, gerekli literatür taramaları ile ikincil veri kaynaklarından, görüşmelerin tamamlanması ile de birincil veri kaynaklarından ulaşılmış olacaktır.

### **3.3.2 Araştırmanın Örneklemi**

Araştırmanın örneklemini Marmara bölgesindeki İstanbul, Kocaeli, Bursa ve Sakarya Büyükşehir Belediyelerinin Strateji Geliştirme Dairelerinin konu ile ilgili yöneticileri ve iki ilçe belediyesinin konu ile ilgili uzmanları oluşturmaktadır. Ayrıca, merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardan; DPT Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden konu ile ilgili yöneticilerinden oluşmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesinden bir yönetici ve bir uzman, diğer büyükşehir belediyelerinden birer yönetici olmak üzere toplam 5 kişi ile görüşülmüştür. Kocaeli ilinin Körfez ve Gebze ilçe belediyelerinden birer uzman olmak üzere toplam 2 kişi ile görüşülmüştür. DPT Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığından iki uzman, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol



Genel Müdürlüğünden bir yönetici ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden iki yönetici olmak üzere toplam 5 kişi görüşme yapılmıştır. Araştırmanın örneklemini toplamda 12 kişi oluşturmaktadır.

Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde örnekleme türlerinden amaçlı örnekleme tercih edilmiştir. Amaçlı örnekleme yöntemi nitel araştırmalarda tercih edilen bir örnekleme türüdür. Tercih nedeni, zengin bilgiye sahip olduğu düşünülen durumların derinlemesine çalışılmasına olanak vermesidir. Nicel araştırmalarda örneklemden evrene genelleme yapmak amacıyla, seçilen örneklemin büyüklüğü önem kazanırken; nitel araştırmalarda örneklemin büyüklüğü daha sınırlı olabilmektedir. Nitel araştırmalarda nicelik temsiline bakılmaz. Nitel araştırmalarda örneklemin amacı, bir olguyu netleştirebilecek ve derinleştirebilecek olan belirli olgu ya da olayı elde etmektir<sup>205</sup>. Bu nedenle örneklemin büyüklüğü yeterli olarak görülmüştür.

### 3.3.3 Araştırmanın Sınırları

Zaman ve kaynak kısıtları nedeniyle araştırma yerel yönetim birimlerinden Marmara Bölgesindeki büyükşehir belediyeleri ve iki tane ilçe belediyesi ile sınırlı tutulmuştur. Ayrıca, Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardan DPT, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının konu ile ilgili yöneticileri ile görüşülmüştür. Planlamaya uygun şekilde görüşmeler gerçekleştirilmiş ve toplamda on iki kişi ile görüşmeler tamamlanmıştır. Görüşmelerde yöneticilerin tercih edilme nedeni; konu kamu kurumları için yeni uygulamaları içerdiğinden konu ile ilgili detaylı bilginin uygulamalardan sorumlu kişilerden alınacağı düşünülmüştür. İlçe belediyelerinden randevu talep edilen mali hizmetler birim yöneticileri, görüşmeye gidildiğinde kendilerinin bu konulara çok zaman ayıramadıklarından dolayı benim konu ile ilgili çalışmalarını yürüten uzmanları ile görüşmemi sağlamışlardır.

Nitel araştırmalarda görüşme verilerinin toplanması için gereken zaman, enerji, organizasyon ve para örneklemin sınırlı tutulmasını gerektirir. Ayrıca görüşmeler yoluyla elde edilen verilerin yoğunluğu ve çokluğu da bu seçimde rol oynar. En az yarım saatten başlayıp birkaç saate yayılabilecek bir kağıdın yazıya

---

205 A. Hamdi İslamoğlu, "Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri", 1.b. , İzmit: Beta Yayın, 2009, p. 183

dökülmesi, yazıya dökülen bu görüşme metninden veya veriden araştırma problemine ilişkin anlamlı temaların çıkarılması, nitel araştırmalarda yaygın olarak karşımıza çıkan çalışma biçimidir. Bu nedenle nitel araştırmalarda örneklem büyüklüğü nicel araştırmalardaki büyüklüğe çoğu zaman ulaşamaz<sup>206</sup>.

---

206 Yıldırım, Şimsek, a.g.e., p. 106-107.

### 3.3.4 Verilerin Analizi

Toplanan veriler “içerik analizi” yöntemi ile değerlendirilmiştir. İçerik analizinde temel amaç toplanan verileri açıklayabilecek kavramlara ve ilişkilere ulaşmaktır. Nitel araştırma verileri dört aşamada analiz edilmektedir: 1) verilerin kodlanması, 2) temaların bulunması, 3) kodların ve temaların düzenlenmesi, 4) bulguların tanımlanması ve yorumlanması.

İlk olarak görüşmeler sırasında ses kayıt cihazına kaydedilen konuşmalar yazılı metne dönüştürülmüştür. Daha sonra elde edilen bilgiler incelenerek daha önceden taslak olarak hazırlanan kod listesinden de faydalanılarak anlamlı bölümlere ayrılmıştır. Kodlama tamamlandıktan sonra, verileri genel düzeyde açıklayabilen ve kodları belli kategoriler altında toplayabilen temalar bulunmuştur. Son aşamada veriler kodlara ve temalara göre düzenlenerek yorumlanacak hale getirilmiştir. Veriler analiz edilirken Atlas. ti 6.0 programı kullanılmıştır. Gerek veri toplama gerekse veri analizi aşamalarında bilgisayarlar, nitel araştırmacılara oldukça önemli katkılarda bulunmaktadır. Bilgisayarda çeşitli nitel veri analizi yazılımları yoluyla verilerin kodlanması oldukça kolaydır. Kağıt üzerinde sayfanın kenarlarına düşülen sözcükler yoluyla yapılan kodlama, bilgisayar yazılımlarında da benzer bir biçimde yapılmakta, ancak yapılan bu kodları sistematik hale getirme, bu kodlara daha kolay ulaşma ve üzerinde düzeltme yapma olanağı sağlaması nedeniyle bilgisayar yazılımları araştırmacıya önemli bir kolaylık sağlar. Kodları saklamak ve düzenlemek, başka dosyalarla ilişkilendirmek, bu kodlar yoluyla veri dosyalarında tarama yapmak ve verileri kodlara göre yeniden düzenlemek mümkündür.

### 3.4 BULGULAR

Bu bölümde bilgisayar ortamına aktarılan görüşme metinlerinin, nitel araştırma stratejisinin kullanıldığı içerik analizi ile tümevarımcı bir biçimde analiz edilmesiyle ulaşılan bulgulara ve yorumlara yer verilmektedir. İçerik analizinde kullanılan kodlama, kavram (kod), tema (kategori) kavramlarının özellikleri şunlardır<sup>207</sup>:

---

207 Yıldırım, Şimsek, a.g.e., 2004, p. 175-176.

- a) Kodlama: Veriler arasında yer alan anlamlı bölümlere (bir sözcük, cümle, paragraf gibi) isim verilmesi sürecidir. Bu aşamada araştırmacı, elde ettiği bilgileri inceleyerek, anlamlı bölümlere ayırmaya ve her bölümün kavramsal olarak ne anlam ifade ettiğini bulmaya çalışır.
- b) Kavram (Kod): Veriler arasında yer alan anlamlı bölümlere (bir sözcük, cümle, paragraf gibi) ve olaylara verilen anlamdır. Kavramlar, kodlama sonucunda ortaya çıkan kodlardır.
- c) Tema (Kategori): İçerik analizinde elde edilen kavramların birbirleriyle belirli bir tema altında sınıflandırılmasıdır. Kavramların incelenmesi sonucunda birbirleriyle olan ilişkileri ortaya çıkarılır ve bu ilişkiler daha üst düzey bir tema ile açıklanır.

Yıldırım ve Şimşek (2004) ten alınan bir örneğe göre sınıf içi ortama ilişkin verilerin kodlanması sonucu “heyecan”, “moral bozukluğu”, “istek”, “hoşgörü” gibi bazı kavramlar ortaya çıkmıştır. Bu kavramları belli bir tema altında toplayabilmek için daha üst düzey genel bir kavram bulunmuştur ve bu da “sınıf içi duygusal ortam” teması olarak ifade edilmiştir.

İçerik analizinde değinilen hususlar dikkate alınarak görüşme metinleri birbirleriyle ilişkili olan kavramlar ve ilgili temalar çerçevesinde kümelenmiştir. Görüşme metinlerinin 7’si yerel yönetim birimlerine, diğer 5’i merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardaki görüşmelere aittir. Aşağıda görüşme verilerinin analizi sonucunda belirlenen temalara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir:

***İşbirliği Sorunu:*** Bu tema, yerel yönetimler reformu bağlamında yerel yönetimlerin zorunlu olduğu uygulamalar çerçevesinde yönlendirici kurumlar ile işbirliğinin sıkıntılı olduğunu ifade etmektedir. Bu işbirliği sorunu temasının kapsamını; yerelin zorunlu uygulamalar konusunda merkezin rehberliğini eleştirmesi, işbirliğinin yetersizliğini yine işbirliğinin gerekliliğini vurgulayarak ortaya koyması ve merkez ile yerel arasındaki diyalog araçlarının tanımlı olmaması veya etkili bir biçimde işletilememesi oluşturmaktadır.

***İşbirliğinin Önündeki Engeller:*** Bu tema, merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin önündeki engelleri ifade

eden bir üst tema grubudur. Bu üst tema grubunun altında merkezi kurumların belirttiği engeller ve yerel yönetim birimlerinin belirttiği engeller temaları yer almaktadır. Dolayısıyla bu durum hem yerelin hem de merkezin işbirliğinin önünde engel olarak belirttiği kavramları ayrı ayrı değerlendirme imkanı sağlamıştır.

***Merkez Ve Yerelin İşbirliği Çabası:*** Bu tema, yerel yönetimler reformu kapsamında kamu kurumlarının zorunlu olduğu uygulamalardan iç kontrol, performans programı ve stratejik planlama kapsamında merkez ve yerelin birbirleri ile işbirliği içerisinde bulunmak için gösterdikleri çabayı temsil eder. Bu tema altında işbirliği olarak kullanılan ifade aslında ortak çalışma için yapılan girişimleri ifade eder. Uygulamaların yerel yönetim birimleri tarafından anlaşılabilirliğini ve uygulanabilirliğini artırmak için merkezin yürüttüğü projeler, eğitimler, pilot çalışmalar bu kapsamda değerlendirilmiştir. Ayrıca bu kapsamda, yerel yönetim birimlerinin kendilerinin hem diğer yerel yönetim birimleri ile hem de merkez kurumlarla diyaloga geçme çabaları değerlendirilmiştir.

***Reformların Başarısızlık Nedenleri:*** Bu tema, yerel yönetim birimlerinin ve merkezi düzeyde yönlendirici kurumların reformların uygulamada neden başarılı olmadığını belirten ifadelerinin ilişkilendirildiği kavramları temsil etmektedir. Kurumların kurum içi, kurum dışı ve kurumlararası bazda belirttikleri başarısızlık nedenleri bu tema altında değerlendirilmiştir. Bu tema altında yer alan izleme değerlendirme sisteminin olmaması, yaptırımın olmaması, yerel yönetimlerin ilgisizliği, kaynak kıtlığı gibi bazı kavramlar, işbirliğinin çerçevesi ve modelinde (Bryson vd.; 2006, Thomson, Perry; 2006, Ansell, Gash; 2007) işbirliğinin öncülleri kısmında yer alan kaynak kıtlığı, karşılıklı bağımlılık, tek bir kurum tarafından üstesinden gelmenin zor olduğu problemler gibi işbirliğini tetikleyen unsurları oluşturmaları bakımından çok önemlidir.

***Merkez Ve Yerel Arasında İşbirliğinin Sağlanmasına Yönelik Öneriler:*** Bu tema, merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasında işbirliğinin sağlanabilmesi için merkez ve yerelin belirttiği ifadelerin ilişkilendirildiği kavramlardan oluşmaktadır. Ortak platformlarda yer alma, bilgi alışverişinde bulunma gibi faaliyetleri içeren ortak çalışmalar, işbirliğinin zeminini oluşturacak teşvikler ve araçlar, kurumsal anlamda sahiplik gibi ifadeler bu tema altındaki kavramlar ile ilişkilendirilmiştir.

Yukarıda kısaca açıklanan temaların temsil ettiği kavramlara ve bu kavramların tema içerisinde ne büyüklükte bir oranı temsil ettiğine ilişkin bilgilere aşağıdaki tablolarda yer verilecektir. Yerel yönetim birimlerine ve merkezi düzeyde yönlendirici kurumlara ait görüşme metinlerinin kodları şöyledir:

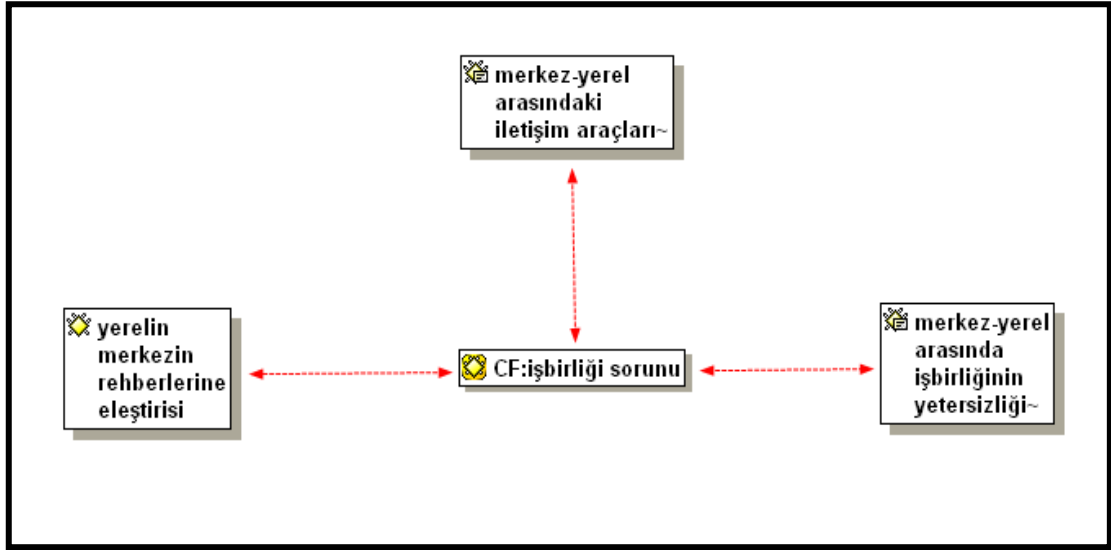
Kişi 1, Kişi 2, Kişi 3, Kişi 4, Kişi 5 numaralı görüşme metinleri İstanbul, Kocaeli, Sakarya ve Bursa Büyükşehir Belediyelerine,

Kişi 6, Kişi 7 numaralı görüşme metinleri Gebze ve Körfez Belediyelerine,

Kişi 8, Kişi 9, Kişi 10, Kişi 11, Kişi 12 numaralı görüşme metinleri Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatına aittir.

### 3.4.1 İşbirliği Sorunu Teması

**Tablo 2: “İşbirliği Sorunu” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar**



Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin yetersizliği, yerel yönetimlerin merkezin rehberlerine eleştirisi ve merkez-yerel arasındaki iletişim araçları işbirliği sorunu temasının temsil ettiği kavramlardır. Merkez-yerel arasındaki işbirliğinin yetersizliğine ilişkin ifade sayısı 34, yerelin merkezin rehberlerine eleştirisine ilişkin ifade sayısı 12, merkez-yerel arasındaki iletişim araçlarına ilişkin ifade sayısı 11'dir. İfade sayısı görüşme metinlerindeki kodlanmış ifadeleri belirtmektedir. İşbirliği sorunu temasının altında yer alan kavramlara ilişkin toplam ifade sayısı 57'dir. Bu temaya ait kavramların ilişkilendirildiği ifadelerle ait detaylar aşağıdaki tablo 3'te verilmiştir. Bu detaylar

kodlanmış ifadelerin hangi görüşme metinlerinde ne sıklıkla vurgulandığını ortaya koymaktadır.

**Tablo 3: “İşbirliği Sorunu” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu**

KAVRAM İFADESİ	GÖRÜŞME METİNLERİ												TOPLAM (57)	YÜZDE %
	K 1	K 2	K 3	K 4	K 5	K 6	K 7	K 8	K 9	K 10	K 11	K 12		
Merkez-Yerel Arasındaki İşbirliğinin Yetersizliği	8	3	6	3	1	1	1	4	1	0	3	3	34	60
Yerelin Merkezin Rehberlerin e Eleştirisi	1	4	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	12	21
Merkez-Yerel Arasındaki İletişim Araçları	1	1	1	4	0	1	1	2	0	0	0	0	11	19

\*K:Kişi

Yerel yönetimler reformu bağlamında yerel yönetimlerin zorunlu olduğu uygulamalardan stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol alanında, yerel yönetim birimleri ile merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar arasındaki işbirliğinin yetersizliği hem yerel hem de merkez tarafından vurgulanmıştır. İşbirliği sorunu temasının öncelikli kavramını olan merkez-yerel arasındaki işbirliğinin yetersizliği 34 kodlanmış ifade sayısına ve bu temaya ait kavram grubu içerisinde % 60 orana sahiptir. Görüşme metinlerinde bu kavram ile ilişkilendirilen ifadeler, bazen doğrudan işbirliğinin yetersizliğini belirtmiş bazen de işbirliğinin gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bu kavrama ait bazı hususlar ve bu hususlara ait ifadelere ilişkin örnekler aşağıda verilmiştir:

#### Muhatap Bulamama

*“Ben diyorum ki bir takım yönetmelikler çıkarıyorsunuz. Bu yasa ve yönetmeliklerle ilgili kurumumuzda nasıl olacağı ile ilgili olabilir ya da hatalı gördüğümüz konular olabilir. Bunlara cevap verebilecek üç beş dakika muhatap olabileceğimiz isimler olsun diyorum buna dahi cevap vermiyorlar. Gelip benim problemimi çözmesin ama benim ona soracağım soruyu kendi bakış açısıyla biz şöyle çözüyoruz dese belki bende o yönetime göre çözmeye çalışacağım..”*

#### Planlama Aşamasında Ortak Çalışmaların Yapılmaması

*“Karar veren yer orası ama uygulama merceği burası. Uygulamanın çok iyi takip edilmesi gerekir. Hani klasik bir şeyimiz vardır ya planla ve uygula, kontrol et ve önlem al. Planladın. Aslında planlarken burayla daha yakından çalışılırdı belki bir takım sorunlar daha baştan engellenirdi. En*

*büyük sıkıntı o planlarken bu mevzuat düzenlemeleri yapılırken uygulama yapılan ülkelerden çeviri yapılmış, bizimle beraber oturup bir şey yapmadılar ki.”*

### Merkezin Yerel Yönetim Birimleri ile İşbirliğinin Eksikliği

*“Bizim 5018 sayılı Kanunun getirmiş olduğu müesseselerle ilgili olarak bugüne kadar mahalli idarelerin yöneticileri ve çalışanlarıyla ilgili etkin bir işbirliğimiz olmadı. Sadece bir kez il özel idareleri strateji geliştirme daire başkanlarıyla Antalya’da geçen yıl bir yarım gün bir araya gelmiş oldum. Onlara hem 5018 sayılı Kanunun getirdiği yöntemler, araçlar konusunda, hem de iç kontrol konusunda biraz daha özelleştirip, iç kontrol konusunda bir farkındalık toplantısı yapmış olduk, hepsi bundan ibaret.”*

### İşbirliğinin Gerekliliği

*“Belediyelerin içerisinde bulunduğu, bu sürece katkıda bulunduğu, ihtiyaçlarını onların belirlediği, bizim buyur senin ihtiyacın budur şeklinde değil, onların bizim ihtiyacımız bu, stratejik yönetim anlayışı içerisinde biz şuralarda kendimizi eksik hissediyoruz dediği bir ortam olmalı ve karşılıklı etkileşim içerisinde yapmalıyız bu işleri, diğer türünün ben çok başarılı olacağı tahmininde değilim.”*

Yerelin merkezin rehberlerine eleştirisi kavramı 12 kodlanmış ifadeye ve bu tema içerisinde % 21’lik bir orana sahiptir. Merkezi düzeyde yönlendirici kurumların kamu kurumlarına rehberlik etmesi amacıyla yayınladığı tebliğler ve rehberler gibi yasal düzenlemelere yerel yönetim birimlerinin yaptığı eleştiriler bu kavram ile ilişkilendirilmiştir. Eleştiriler çoğunlukla büyükşehir belediyeleri tarafından dile getirilmiştir. Uygulama konusunda ilçe belediyelerine nazaran çok iyi durumda olan büyükşehir belediyeleri bu konudaki eksiklikleri daha rahat dile getirebilmiştir. İlçe belediyelerinin bu konu ile ilgili eleştiride bulunmamalarının sebebi ilçe belediyelerinin uygulamaları daha çok sadece rapor hazırlama olarak ele almasından ya da almak zorunda kalmasından kaynaklanmaktadır. Standartlar veya rehberler doğrultusunda verilerin raporlanması ve merkeze iletilmesinin dışında uygulama konusunda henüz bir adım atılmamış olması bu konu ile ilgili eksikliklerin fark edilmemiş olmaması sonucunu doğurmuş olabilir. Bu konu detaylı bir şekilde reformların başarısızlık nedenleri temasının altında ele alınacaktır. Bu kavrama ait bazı hususlar ve bu hususlara ait ifadelere ilişkin örnekler aşağıda verilmiştir:

### Yayımlanan Rehberlerin Anlaşılabilir Olmaması

*“Belediyelerin kendi iç sorunlarının dışında, yönlendirici kurumlar tarafında da çok eksiklikler var, ilgili taraflarla birlikte bütüncül bir yaklaşım ortaya konulmalı. Tebliğleri, standartları öyle bir dil ile yazıyorlar ki, onları anlamak mümkün değil. İnsanlar bunları anlamaya çalışacak sonra da bir şeyler yapacak, sonra bunları anlatmaya çalışacak, en sonunda çalışan ya bu işlerin sonu yok deyip, çaba sarf etmekten vazgeçiyor. Mesela standart; iş analizi yapılacak diyor, düşünebiliyor musunuz, ben ... büyükşehir belediyesinde iş analizi yapacağım, insanların işini kaç dakikada yaptığını ölçecem bu mümkün değil. Belediyeler bu anlamda çok yalnız bırakıldı.”*



## Rehberlerin İzleme ve Değerlendirmeye İlişkin Süreci Ortaya Koymaması

*“Merkez nitelik olarak nasıl bir iş yapacağını kendi zihninde çözmüş değil, çünkü yayınlanan şeyler büyük ölçüde çeviri oluyor. Öyle bir rehber var ki ortada kim bu yapılanları takip edecek, kim bize geri dönüşte bulunacak, denetim nasıl olacak bu tarz şeylerin akışı net değil, sadece hazırladığım dokümanları merkeze yapıp yolluyorum, o kadar, şu ana kadar hiçbir şey yaptığı yok.”*

## Ortak Bir Dilin Oluşturulamaması

*“Bize performans bütçe yap diyorlar, performans bütçenin içine proje maliyetini, cari giderleri, personeli yaz diyerek tüm giderleri koy diyor. Ben tüm giderleri koyduğum zaman performans bütçenin içinde zaten bütçemi yapıyorum. Analitik bütçe yapmama gerek kalmıyor. Şimdi bunun da cevabı yok ben bunu tam olarak yaparsam, yasal olarak da diyor ki kanun mesela Belediye Bütçe kanununda hazırlanacak analitik bütçe stratejik plan ve performans programına uygun olmak zorundadır. Ben tüm maliyetlerimi zaten performans programında yazarsam analitik bütçede yapmış oluyorum zaten, o zaman analitik bütçe anlamsızlaşıyor, kavramlar konusunda birlikte ortak bir dil oluşturulmalı”*

## Kavram Karmaşası

*“Çok fazla kavram karmaşası var, belediye kanunu encümenin görevleri arasında stratejik plan, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesaplara ilgili görüş vermeyi yazıyor, performans programı yazmıyor, ben encüme performans programını da sokuyordum, görüş için, sonra bu encümenin görevleri arasında değil dediler, peki yıllık çalışma programı ne dediğimde susup kalıyorlar. Yani bir yerde yıllık çalışma programı bir yerde performans programı bunlar aynı mı değil mi, bunun gibi çok fazla kavram birbirine girmiş durumda.”*

İşbirliği sorunu teması ile ilgili olan üçüncü kavram, merkez-yerel arasındaki iletişim araçlarıdır. Bu kavram 11 ifade sayısına ve % 19'luk bir orana sahiptir. Merkezin yerel yönetim birimleri ile iletişimi hangi araçları kullanarak sağladığı ve yerelin merkez ile iletişime geçmek istemesi durumunda hangi kanalları kullandığına ilişkin ifadeler bu kavram ile ilişkilendirilmiştir. Yerel yönetim birimleri daha çok kendilerinin kişisel çabalarıyla merkeze ulaşmaya çalıştıklarını, merkezin ise böyle bir çabasının olmadığını dile getirmişlerdir. Merkezi kurumlar bu konu ile ilgili eksikliklerine daha genel anlamda işbirliğinin yetersizliği çerçevesinde değinmişlerdir. Genelde yerel yönetim birimleri merkeze yüz yüze veya telefon ile ulaşmaya çalışmıştır. Bilgi alışverişi konusunda yüz yüze görüşmelerin daha etkili olduğu vurgulanmıştır. Telefon ile iletişime geçme çabalarında karşılaştıkları sorunlardan en önemlisi hangi konuda kime ulaşacaklarını bilmemeleridir. Bu tarz sıkıntılar aslında yerel ile merkez arasında iletişimi sağlayacak tanımlı bir mekanizmanın olmadığına işaret etmektedir. Bu kavram ile ilişkilendirilmiş ifadelerle ilişkin örnekler aşağıda verilmiştir:

## Yerel ile Merkez Arasında Tanımlı İletişim Mekanizmasının Olmaması

*“İletişime yönelik tanımlı bir şey yok, arıyorum ben buradan ama doğru kişiyi bulmak çok zor”*

“Geniş kapsamlı sorunları olanlar varsa, buraya gelip, burada görüşme yapabiliyoruz. Mesela, aklıma İzmir İl Özel İdaresiyle, Bursa İl Özel İdaresi geliyor. Onlar planın hazırladıktan sonra, resmi bir görüş alma mekanizması olmadığı için rica ettiler, biz de kabul ettik. Burada bir iki gün boyunca, onların planı üzerinden çalıştık, gittik. Nereleri olmuş, nereleri daha iyi olabilir? Bu tür gayri resmi enformel yollardan iletişimi sürdürmeye çalışıyoruz.”

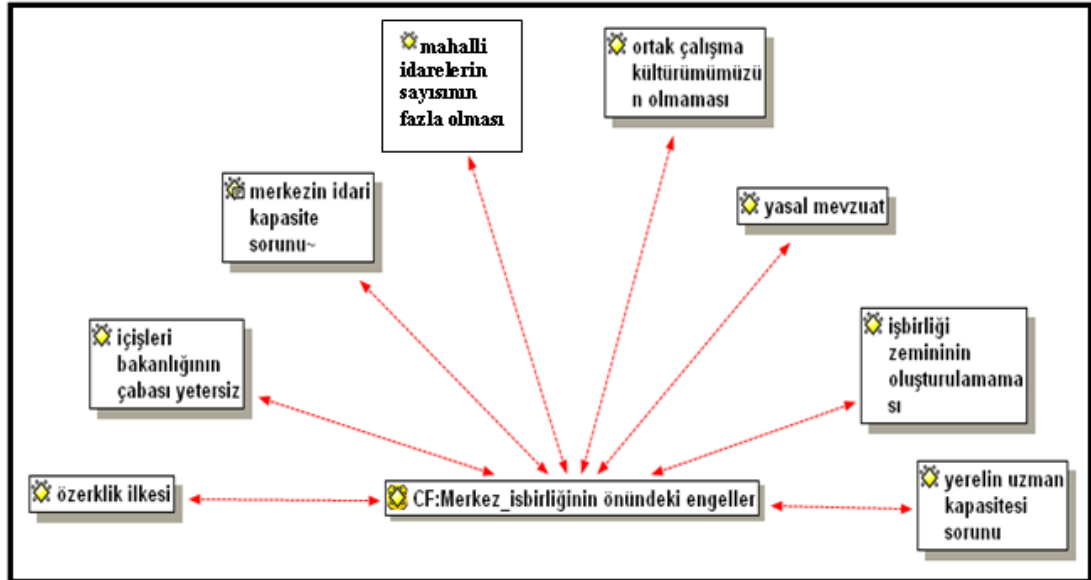
### Merkezdeki Yetkiliye Ulaşmanın Zorluğu

“Biraz bahsedeyim, diyelim İçişleri Bakanlığında herhangi bir şey soracağız. Biz geçen gün aradık dört günde ancak ulaştık. O oraya bağlıyor, o oraya bağlıyor, o yok diyor, bu şey yapıyor...”

### 3.4.2 İşbirliğinin Önündeki Engeller Teması

Araştırmada tespit edilmeye çalışılan konulardan bir diğeri de merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin önündeki engellerdir. Tarafların bu konu ile ilgili görüşleri işbirliğinin önündeki engeller üst tema grubunun altında ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Bu üst tema grubu altında merkez kurumların ifade ettiği engeller ve yerel birimlerin ifade ettiği engeller temaları bulunmaktadır. Bu konu ile ilgili üst tema oluşturulmasının sebebi bu konu ile ilgili merkez ve yerelin vurguladığı farklı konuları ele alarak onların bakış açılarını detaylı bir şekilde inceleyebilmektir.

**Tablo 4: “Merkez-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar**



Merkezi düzeyde yönlendirici kurumların işbirliğinin önündeki engeller teması altındaki ifadelerinin ilişkilendirildiği kavram sayısı 8’dir. Bu kavramlar: merkezin idari kapasite sorunu, yerelin uzman kapasite sorunu, işbirliği zemininin oluşturulamaması, özerklik ilkesi, içişleri bakanlığının çabasının yetersiz olması,

mahalli idarelerin yapısının çok büyük olması, ortak çalışma kültürümüzün olmaması ve yasal mevzuattır.

**Tablo 5: “Merkez-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu**

KAVRAM İFADESİ	GÖRÜŞME METİNLERİ						YÜZDE %
	K8	K9	K10	K11	K12	TOPLAM (47)	
Merkezin İdari Kapasite Sorunu	2	4	0	2	7	15	31,9
İçişleri Bakanlığının Çabasının Yetersiz Olması	3	4	1	0	2	10	21,3
Özerklik İlkesi	0	0	3	0	2	5	10,6
Yerelin Uzman Kapasitesi Sorunu	2	0	0	2	1	5	10,6
İşbirliği Zemininin Oluşturulamaması	2	0	1	0	1	4	8,5
Yasal Mevzuat	0	0	3	0	0	3	6,4
Ortak Çalışma Kültürümüzün Olmaması	1	0	1	1	0	3	6,4
Mahalli İdarelerin Sayısının Fazla Olması	1	1	0	0	0	2	4,3

\*K: Kişi

Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlara ait idari kapasite sorunu kavramı bu grup içerisinde en yüksek orana sahiptir. Bu kavramın oranı % 31,9 ve ifade sayısı 15'tir. İdari kapasite sorunu kavramı ile merkezin bu işbirliğini sağlayacak yeterli insan ve mali kaynağa sahip olmaması ifade edilmektedir. Kurumsal olarak yerine getirilmesi gereken görevlerinin yanında işbirliği çalışmalarını başlatmak ve bunları sürdürmek pek mümkün olmamaktadır. Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardan biri bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

*“Ben şu anda bu konu ile ilgili iki önemli daireyi temsil ediyorum. Bu dairelerin ikisine birden bakan tek bir daire başkanı, birinde altı uzman, dört uzman yardımcısı var, diğeri ise 7 kişilik bir kurul ve bu kişilerin hepsinin aslında çok üst düzey görevleri var, böyle bir durumda işbirliğinin sağlanması için gerekli çalışmaları ve organizasyonları böyle bir kapasite ile gerçekleştirmek mümkün değil.”*

İfadelerin çoğu bu alıntıdan da anlaşıldığı üzere işbirliklerinin sağlanabilmesi ve etkili bir şekilde yürütülmesi güçlü bir idari kapasiteyi gerektirmektedir hususunu vurgulamıştır. Bu tema ile ilgili olan ikinci kavram İçişleri Bakanlığının işbirliği konusundaki çabasının yetersiz olmasıdır. Bu kavram 10 ifade sayısına ve % 21,3'lük bir orana sahiptir. İçişleri Bakanlığının dışında yönlendirici kurumlardan DPT ve Maliye Bakanlığı bu konu ile ilgili İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün çabasını yetersiz görmektedir. Bu çabanın yetersizliği de yine idari

kapasitenin yetersiz oluşuyla ilişkilendirilmiştir. DPT ve Maliye Bakanlığı bu konu ile ilgili sorumluluğun aslında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde olduğunu veya olması gerektiğini vurgulamıştır. 5018 sayılı kanununda bu anlamda işbirliğinin sağlanması görevini yerel yönetim birimleri için İçişleri Bakanlığına verdiği vurgulanmıştır<sup>208</sup>. Bu kavram ile ilişkilendirilen ifadeler örnek olarak şu alıntılar verebiliriz:

#### İçişleri Bakanlığının İşbirliği Çalışmalarına Vakit Ayıramaması

*“Merkezi idareyle ilgili sorumluluk bizde, kanun da bize o konuda yetki vermiş. Belediyelerle ilgili sorumluluk vesayet yetkisi, kalkınma İçişleri Bakanlığında. İçişleri Bakanlığının da bu süreci yönlendirip, aktif olarak girmesini arzu ettiğimiz için, devamlı olarak onlarla da bu konuda çeşitli vesilelerle konuştuk, ama maalesef onların bu tür işlere henüz yeteri kadar girdiklerini söyleyemeyiz. Bizim de maalesef hani belediyeler ya da genel anlamda mahalli idarelere yönelik sistematik bir şeyimiz olmadı bugüne kadar.”*

#### İçişleri Bakanlığının İşbirliği Konusunda Talepte Bulunmaması

*“İçişleri Bakanlığı bilen bir adam da vardı bir zamanlarda. Fakat şu anda ses kesilmiş durumda. Yani, böyle bir talep yok bir defa. Yani, işin sahibi hukuki anlamda sorumlusu olanın İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bunu sorun edinmesi gerekir, çünkü sorumlusu o. Bize şunu söylemesi gerekir: “Gelin sorunlar ne, masaya yatıralım, çözmeye çalışalım,” şunu bunu yapalım diyor olması lazım”*

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü de yerel yönetim birimleri ile ilgili işbirliği çerçevesinde yürütülen çalışmaların az olduğunu kabul etmekle birlikte bunu bir önceki kavramda belirtildiği gibi idari kapasitenin yetersiz oluşu ile ilişkilendirmiştir.

Yönlendirici kurumlardan ikisi aslında bu uygulamaların özerklik ilkesi çerçevesinde düşünüldüğünde işbirliğine gitmeye gerek olmadan yapılmasının ve sürdürülebilirliğine ilişkin çalışmaların yerel yönetim birimlerinin kendileri tarafından yürütülmesinin gerekliliği üzerinde durmuşlardır. Dolayısıyla bu konuya vurgu yapan ifadeler özerklik ilkesi kavramı ile ilişkilendirilmiştir. Bu konu ile ilgili olarak işbirliği çerçevesinde yapılacak çalışmaların yerel yönetim birimlerinin özerkliğine zarar verebileceği ve merkez için yeni vesayet kapıları oluşturacağı

---

208 5018 Sayılı Kanun Madde 10- Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir.

endişesini dile getirmişlerdir. Bu konunun ilişkilendirildiği ifadeye örnek aşağıda verilmiştir:

*“Bu konularda işbirliği yapmak özerklik ilkesine zarar verebilir. Mahalli idarelerin, idari ve mahalli özerkliğini, yeni vesayet kapıları oluşturacak merkezi idare uygulamalarından, bunun her ne kadar iyi niyetlerle başlanmış olursa olsun, biraz geri durmak lazım. Bizim mahalli idarelerimiz zaten yeni yeni gelişmeye, kendi ayakları üzerinde durmaya çalışırken, yerel yönetimlerin imkanlarının kısıtlı olmasını ve bu nedenle başarılı bir şekilde yürütemediklerini bahane ederek, merkezi idareye yeni vesayet kapıları açmamalıyız.”*

Her ne kadar yerel yönetim birimlerinin kendi meclisleri onların sistem ve yöntemleri konusunda karar alma yeteneğine sahip olsa da karşılaştıkları iç kaynaklı veya dış kaynaklı sorunlar bu yeteneklerini kullanmalarına engel olmakta ve uygulamalarda başarısızlık ile sonuçlanmaktadır. Örneğin, yerel yönetim birimlerinin uygulamaları başarılı bir şekilde yürütecek nitelikli personel sorunu vardır ve bunların istihdamı ile ilgili kaynak eksikliğinden dolayı sıkıntı yaşamaktadırlar. Buna benzer eksiklikler dolayı (reformların başarısızlık nedenleri teması altında ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır) yerel yönetim birimleri işbirliğine hatta izleme değerlendirme sistemini de içeren işbirliğine daha fazla ihtiyaç olduğunu dile getirmişlerdir. Yerel yönetim birimlerinden sadece bir tanesi bu anlamda yapılacak işbirliğinin özerklik ilkesini zedeleyeceğini düşünmektedir.

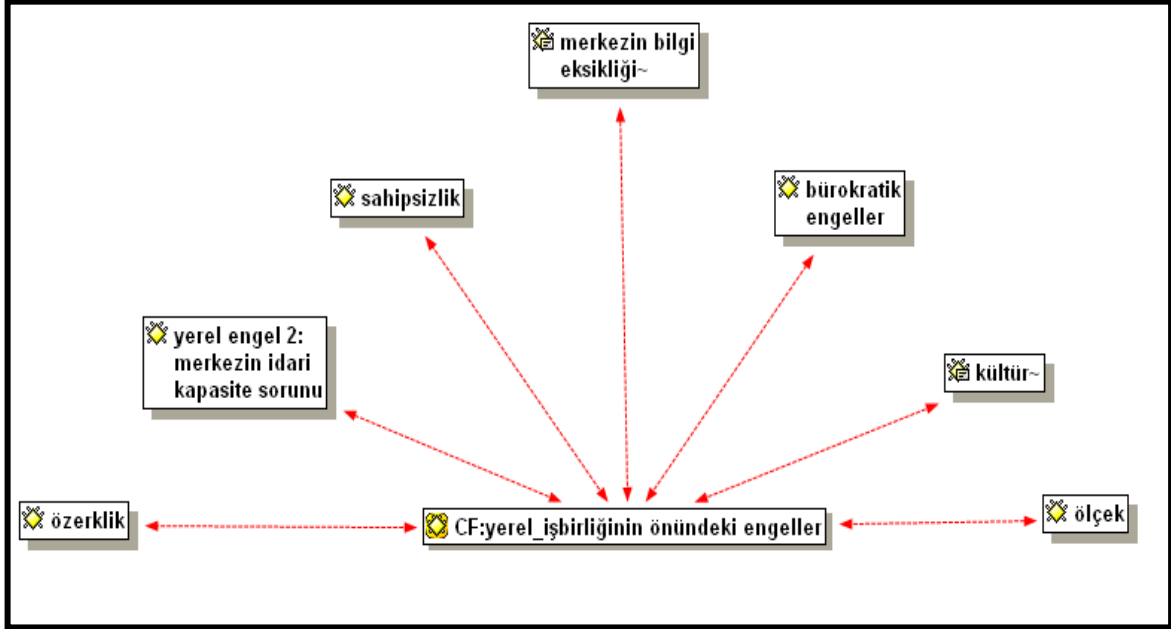
Bu tema altındaki kavramlardan bir diğeri yerelin uzman kapasite sorunudur. Yerelin bu anlamdaki eksikliğini işbirliğine de engel olduğu ifade edilmiştir. Yönlendirici kurumlardan biri bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

*“İstedığınız kadar siz işbirliği, ortak çalışma için kaynak ayırın, istediğiniz kadar eğitim faaliyeti, ortada eğiteceğiniz, geliştireceğiniz kapasite yok”*

Belirtilen kavramların dışında vurgulanan diğer kavramlar yasal mevzuat, ortak çalışma kültürümüzün olmaması ve mahalli idarelerin yapısının çok büyük olmasıdır.

Yerel yönetim birimlerinin işbirliğinin önündeki engel olarak belirttiği kavramları Tablo 6’da görebiliriz.

**Tablo 6: “Yerel-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar**



Yerel yönetim birimlerinin kurumların işbirliğinin önündeki engeller teması altındaki ifadelerinin ilişkilendirildiği kavram sayısı 7’dir. Bu kavramlar: bürokratik engeller, kültür, ölçek, merkezin idari kapasite sorunu, sahipsizlik, merkezin bilgi eksikliği ve özerkliktir.

Merkezin idari kapasite sorunu yerel yönetim birimleri tarafından da işbirliğinin önündeki engellerden biri olarak ifade edilmiştir. Merkez yerel yönetim birimlerindeki uzman yetersizliğine vurgu yaparken, yerel yönetim birimleri merkezin bu uygulamalar ile ilgili bilgi eksikliğini engel olarak ifade etmiştir. Merkez tarafından dile getirilen İçişleri Bakanlığının Çabasının Yetersiz Olması Kavramının yereldeki ifadesi Sahipsizlik olmuştur. Bir başka deyişle merkezi birimlerin bu konudaki eksikliği yerel yönetim birimleri tarafından sahipsizlik olarak dile getirilmiştir. Ortak çalışma kültürümüzün olmaması her iki tarafında vurguladığı bir engel ifadesidir. Yasal mevzuat ve bürokratik engeller yine benzer engel kavramlarıdır. Yerel yönetim birimlerinin farklı olarak vurguladığı engel kavramlarından da bir diğeri ölçek sorunu olmuştur.

Yerel yönetim birimlerinin işbirliğinin önünde engel olarak gördüğü merkezin bilgi eksikliği kavramı 10 ifade sayısına ve yaklaşık % 29,4 lük bir orana sahiptir.

**Tablo 7: “Yerel-İşbirliğinin Önündeki Engeller” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu**

KAVRAM İFADESİ	GÖRÜŞME METİNLERİ								
	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	TOPLAM (34)	YÜZDE %
Merkezin Bilgi Eksikliği	2	3	4	1	0	0	0	10	29,4
Kültür	1	0	3	3	0	0	0	7	20,6
Sahipsizlik	0	3	2	1	0	0	0	6	17,6
Ölçek	0	0	0	0	3	0	1	4	11,8
Merkezin İdari Kapasite Sorunu	0	1	1	2	0	0	0	4	11,8
Özerklik	0	0	0	0	2	0	0	2	5,9
Bürokratik Engeller	1	0	0	0	0	0	0	1	2,9

\*K: Kişi

Bu kavram görüşme yapılan büyükşehir belediyeleri tarafından ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri merkez ile bilgi alışverişi için iletişime geçtiklerinde merkezden tatmin edici cevaplar alamadıklarından dolayı onlarla ortak çalışma çabasından vazgeçtiklerini dile getirmişlerdir. Bu kavram ile ilişkilendirilen ifadelerde ayrıca merkezi düzeyde yönlendirici kurumların kendisinin de bu uygulamaları tam olarak anlayamadığı vurgulanmaktadır. Bu kavram ile ilişkilendirilmiş ifadelere örnek olarak aşağıdaki alıntılar verilmiştir:

*“Bu konularda sıkıntı ile karşılaştığımızda merkezden bilgi alalım dedik, onlarda iç kontrolün ne olduğunu bilmiyorlar, EFQM mükemmellik modelinin ne getirdiğini. Biz de vazgeçtik artık onlarla iletişime geçme işinden. Kendimiz bir şeyler yapmaya başladık.”*

*“Merkez zaten kendi kafasında bu olayı çözmüş değil ki bizimle bu olayı ortak geliştirme çabası içerisinde olsun”*

Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlarla görüşmeler sırasında bu sıkıntı dile getirildiğinde yerelin bu fikre sahip olmasının nedenini merkezin idari kapasite sorunundan dolayı yanlış kişiler ile irtibata geçmekten kaynaklanmış olabileceğini ifade etmişlerdir. Aşağıda merkezin bilgi eksikliğini ifade eden bir alıntı yer almaktadır:

*“...Bu tespit doğrudur, yani merkez dediğiniz de sonuçta bu milletin insanı. Biz de daha düne kadar taşrada ... yaptık. Bugün buradayız, biz de aydan gelmedik. Sonuçta aynı millet, aynı toplumun insanıyız, Orada nasıl bir yönetim kültürü varsa, burada da ondan çok farklı olmayan bir yönetim kültürü var. Bugün burada bu uygulamaları gerekli gören kaç kişi vardır, bilemiyorum.”*

Büyükşehir belediyeleri tarafından dile getirilen diğer bir engel kavramı ise kültürdür. Bu kavram ile ortak çalışma kültürünün olmadığı ve her şeyi sadece yasa ile yapma anlayışına sahip olduğumuz ifade edilmektedir. Bu kavram toplam 7 ifade sayısına ve yaklaşık % 20,6’lık bir orana sahiptir. Stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol uygulamalarında da merkez karar verir, yerel uygulamaların var olduğu vurgulanmıştır. Bu kültürün hem merkez hem de yerel yönetim birimlerinde olmadığı vurgulanmıştır.

Yerel yönetim birimleri tarafından dile getirilen diğer bir engel ise sahipsizliktir. Uygulamalar bütünsel bir bakış açısıyla ele alınmadığı için nereye kadar yerel yönetim birimleri için kimin yönlendirici olması gerektiği bile net değildir. Bu kavram için örnek olabilecek bir alıntı aşağıda verilmiştir:

*“Bu kavramları ortaya çıkaran kurumlar kendilerinin daha nasıl bir sorumluluk aldıklarının farkında değiller. Yani o atıyor topu o ona. O diyor ki o benim görevlerimin arasında yer almıyor. Ben sadece kılavuzun hazırlanmasından sorumluyum. Yetki karmaşası var. Bütün toplar yerel yönetimler İçişleri Bakanlığına bağlı diye oraya atılıyor.”*

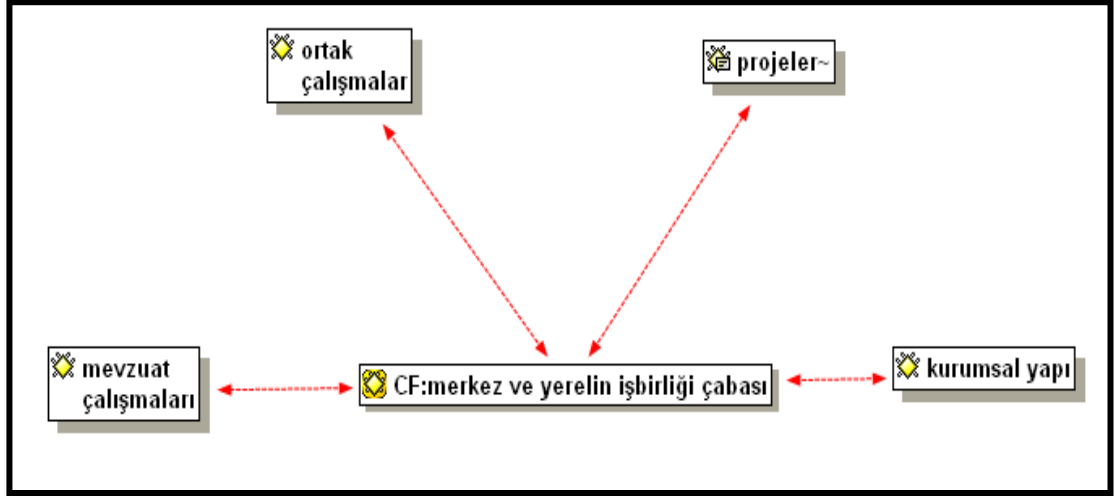
Ölçek sorunu özellikle ilçe belediyeleri için dile getirilen bir engeldir. Büyükşehir belediyelerinden biri ölçeklerinin büyük olmasından dolayı merkez diyaloglarının kesilmesinin mümkün olmadığı dile getirmiştir. Ancak ilçe belediyelerinin bu şansı olmadığı da vurgulanmıştır.

### **3.4.3 Merkez ve Yerelin İşbirliği Çabası Teması**

Merkez ve yerelin işbirliği çabası teması toplam 4 kavrama (Tablo 8) sahiptir. Bunlardan ilki, merkez ve yerelin birbirleri ile ya da yerelin yine yerel yönetim birimleri ile beraber çalışmalarda bulunmak, diyaloga geçmek için gösterdikleri çabayı ifade eden “ortak çalışmalar” kavramıdır. Merkezin yerel yönetim birimleri ile birlikte yürütmüş olduğu projeler de bu tema altında projeler kavramı ile ilişkilendirilmiştir. Projeler ve ortak çalışmaların dışında merkez şu anda merkez ve yerel arasındaki işbirliğini artıracak altyapıyı hazırlamaya çalışmaktadır. Bu konu ile ilgili ifadeler de kurumsal yapı ve mevzuat çalışmaları kavramları ile ilişkilendirilmiştir.



**Tablo 8: “Merkez ve Yerelin İşbirliği Çabası” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar**



**Tablo 9: “Merkez ve Yerelin İşbirliği Çabası” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu**

KAVRAM İFADESİ	GÖRÜŞME METİNLERİ												TOPLAM (42)	YÜZDE %
	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12		
Ortak Çalışmalar	0	3	2	7	1	1	1	4	1	0	1	1	22	52,4
Projeler	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	8	3	16	38
Mevzuat Çalışmaları	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	4,8
Kurumsal Yapı	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4,8

\*K: Kişi

Merkezin ortak çalışmalar anlamında gösterdiği çaba hem yerel yönetim birimleri hem de merkezin kendisi tarafından ifade edilmiştir. Bu çabalar dile getirilirken bunların daha sistematik bir biçimde yapılmasının gerekliliği ve yeterli olmamasının üzerinde durulmuştur. Bu ortak çalışmalar ile kastedilen eğitimler ya da yüz yüze görüşmeler olmuştur. Yerel yönetim birimleri kendi aralarındaki diyalog girişimlerine de bu noktada yer vermiştir. Bu kavram toplam 22 ifade sayısına sahiptir. Bu kavramı örneklendirecek alıntılara aşağıda yer verilmiştir:

## Yüz yüze Görüşmeler

*“Aslında da az olsa gene gayrı resmi olarak biz dediğim gibi münferit ilişkiler kurmaya çalışarak, bazı işler yapmaya çalıştık.”*

## Eğitimler

*“Güneydoğu Anadolu Belediyeler Birliği böyle bir eğitim programı hazırlamış Bu bölgedeki gene 15-20 tane belediyeye gidip, üç gün içerisinde ulaşma imkânımız oldu. Yani, böyle bölgesel çaptaki toplantılar bizim için daha yararlı, daha kolay olacaktır, bizim işimizi de kolaylaştıracaktır.”*

## Ortak Çalışmalar

*“2007 yılında Eskişehir Büyükşehir in altındaki Belediyelerden merkezi kurumlardan, üniversitelerden bir ekip oluşturmuşlar. Danışman arkadaşların gayretiyle birkaç tane ardı ardına bu konuyla ilgili toplantılar yaptık. Stratejik planlama, performans programıyla ilgili bu iş nasıl daha güzel yapılabilir. Yani birlikte özel bir oluşum yaptık. Orada da bunlar tartışıldı.”*

Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar stratejik plan, performans programı, iç kontrol uygulamalarında yerelin kapasitesini artırmaya yönelik projelerden bahsetmiştir. Merkezin projelerden bahsettiği ifade sayısı 16'dır. Bu projelerden görüşme yapılan yerel yönetim birimleri hiç bahsetmemiştir. Bazıları sadece isim olarak dile getirmiştir. Bu durum merkezi düzeyde yönlendirici kurumlara ifade edildiğinde yürütülen projeler hakkında yayılım sorunu olduğunu, bu projeler ile ilgili yerele geri dönüşte “tabiri caizse pazarlamada bir sıkıntı” olduğunu belirtmişlerdir. Projelerden örnek vermek gerekirse bunlar; Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi 1, Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi 2, BEPER Projesi, TWINNIG projesi. Hem merkezi düzeyin kendi arasında hem de yerel ile merkez arasında bir işbirliği projesi için zamanında bir çalışma başlatıldığı ancak bundan sonuç alınmadığı da Maliye Bakanlığı tarafından şu şekilde ifade edilmiştir:

*“Dünya Bankası da destek vermeyi taahhüt etmişti. Hazine, İçişleri Bakanlığı, bir de Maliye Bakanlığının işbirliğiyle yerel idareler kapasitesini güçlendirmeye yönelik bir proje üzerinde çalışılması konusunda bir mutabakat sağlanmıştı, bundan iki yıl önce. Yalnız orada biraz projenin yürütücülüğünü üstlenecek kurum konusunda biraz tereddütleri oldu. İçişleri Bakanlığı bu konuda Maliye Bakanlığından bir şey bekledi aslında; yürütücülüğün üstlenmesini bekledi. Maliye Bakanlığı da İçişleri Bakanlığından bekledi. “Biz bu konuda size destek sağlayalım, ama projenin yürütücülüğünü siz üstlenin” denildi. Bu şekilde, aşağı yukarı İçişleri Bakanlığı da bu konuda bizim bu beklentimize olumlu cevap vermişti, ancak ondan sonra ne oldu, gerçekten haberim yok.”*

Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlardan DPT yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyeleri ile bu konular ile ilgili irtibatı artırmak üzere mevzuat çalışmalarına başlandığı dile getirilmiştir.

*“Hani içişleri bu konuya çok yeteri kadar destek olmadı. En azında büyükşehir belediyelerine bakalım anlayışı burada benimsendi Çünkü baktığımızda, büyükşehir belediyelerinin kullandığı kaynak miktarı oldukça büyük. Hatta bir araştırma var. 3-4 yıl önce kamu yatırımlarının*

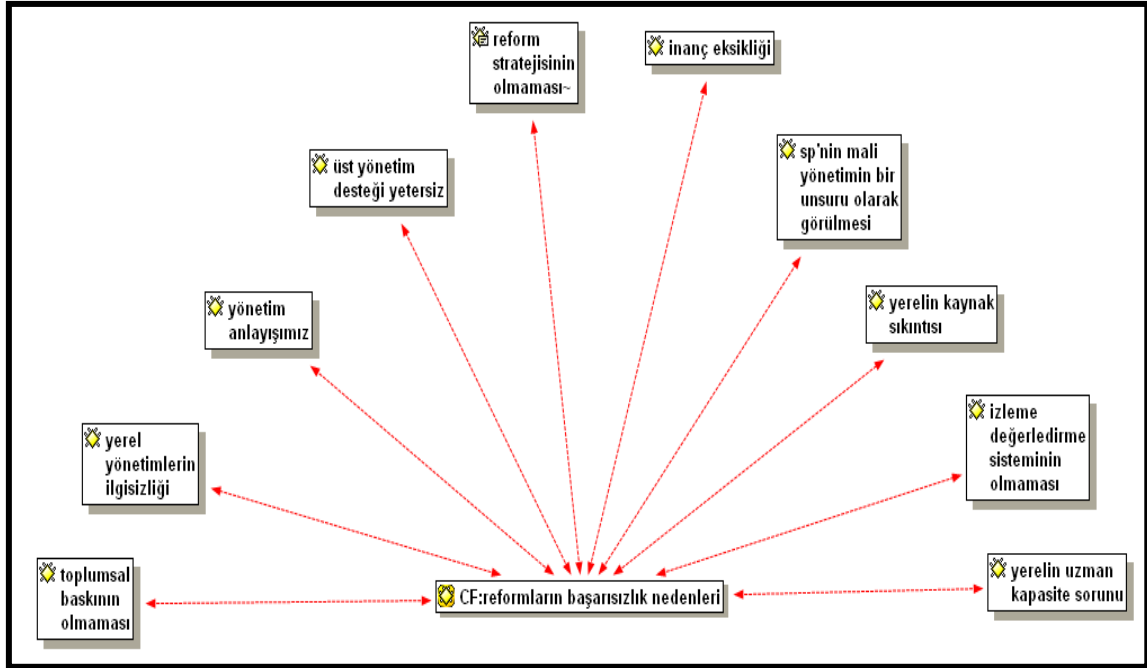
yüzde 50-60'ı belediyeler eliyle yürütülmekte diye bir şey vardı. Ama bu mevzuat ne zaman çıkar, bilemiyorum. Taslak olarak hazır”

Ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından görev alanı hem merkezi kamu kurumları ile işbirliğini hem de merkez ile yerel yönetim birimleri arasında işbirliğini sağlayacak ve bu çerçevede organizasyonlar düzenleyecek kurumsal bir yapı için çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir. Bu kurumun ayrıca bu konularda sahipliğin de bir göstergesi olacağı ifade edilmiştir.

“Maliye Bakanlığı bünyesinde yeterli kadrosu, fiziki mekânı ve bütçe kaynağı olan, yetkileriyle donatılmış bir organizasyon. Ona bu konuda aktif görev ve sorumluluklar verilmiş. Bu şekilde bir görev tanımı olmuş olan yeni bir farklı bir organizasyon oluşturulacak”

### 3.4.4 Reformların Başarısızlık Nedenleri Teması

**Tablo 10: “Reformların Başarısızlık Nedenleri” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar**



Yerel yönetim birimleri ve merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar işbirliğinin gerekliliğini vurgularken reformların başarısızlık nedenlerinin de üzerinde durmuştur. Reformların başarısızlık nedenleri teması 10 kavram ile ilişkilendirilmiştir. Bu kavramlar; reform stratejisinin olmaması, izleme değerlendirme sisteminin olmaması, yaptırımın olmaması, yerel yönetimlerin ilgisizliği, yönetim anlayışı, yerelin uzman kapasitesi sorunu, üst yönetimin desteğinin yetersiz olması, yerelin kaynak sıkıntısı, stratejik planlamanın mali

yönetimin bir unsuru olarak görülmesi, inanç eksikliği ve toplumsal baskının olmamasıdır. Belirtilen nedenlerin birbirleri ile sebep-sonuç veya kök neden ilişkisi olabileceğini düşünürsek reformların başarısında, merkez ve yerelin karşılıklı bağımlılığını iyi tanımlamasına ve bu doğrultuda reformların uygulama adımlarının gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır diyebiliriz. Burada tespit edilen nedenler tek tarafın girişiminin, çabasının bunun başarılı olacağı sonucunu doğuramayacağını göstermektedir.

**Tablo 11: “Reformların Başarısızlık Nedenleri” Temasına Ait Kavram Bazında Sıklık Tablosu**

KAVRAM İFADESİ	GÖRÜŞME METİNLERİ												TOPLAM (88)	YÜZDE %
	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12		
Reform Stratejisinin Olmaması	1	1	6	4	0	0	0	0	3	0	6	0	21	23,8
İzleme Değerlendirme Sisteminin Olmaması	1	3	1	4	1	0	4	2	4	0	1	0	21	23,8
Yerel Yönetimlerin İlgisizliği	1	0	0	0	0	2	1	3	0	0	2	1	10	11,3
Yönetim Anlayışı	0	0	1	1	0	1	3	0	0	0	1	0	7	7,9
Yerelin Uzman Kapasitesi Sorunu	0	1	0	1	2	0	0	0	3	0	0	0	7	7,9
Üst Yönetimin Desteğinin Yetersiz Olması	0	0	1	2	0	2	0	1	0	0	0	0	6	6,8
Yerelin Kaynak Sıkıntısı	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	2	0	6	6,8
Stratejik Planlamanın Mali Yönetimin Bir Unsuru Olarak Görülmesi	0	0	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	4	4,5
İnanç Eksikliği	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3,4
Toplumsal Baskının Olmaması	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1,1

\*K: Kişi

Reform stratejisinin olmaması kavramı hem yerel yönetim birimleri hem de merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar tarafından ifade edilmiştir. Reformlar başlığı altında zorunlu kılınan uygulamalarla ilgili kurguda eksiklik olduğu, bunu

uygulayabilecek zeminin sağlanmadan, iyi bir tasarım yapmadan bu işlerin yapıldığı vurgulanmıştır. Temelde reform stratejisi oluşturulmadan bu uygulamaların zorunlu kılınması diğer nedenlerinde oluşumunu tetiklemiştir diyebiliriz. Yapılan görüşmelerde bu kavram ile ilişkilendirilen diğer bir husus ise zorunlu kılınan uygulamaların sürdürülebilirliğini sağlayacak zihniyet dönüşümünün yaşanmaması olmuştur. Çalışmaların belli bir çerçevede değil de merkezi düzeyde yönlendirici kurumların hepsinin birbirinden kopuk çalışmalar yürütmesi resmin bütünü görmeye engel olduğu şu şekilde ifade edilmiştir:

*“Önce stratejik plan sonra performans programı en sonunda iç kontrol uygulamaları geldi, bunlar büyük resmin neresindedir, hangi parçasını oluşturuyor, logonun neresidir, bunlar hep muğlak. Uzmanlar bir araya gelip resmi net bir şekilde ortaya koymalıdır. Herkes filmi bir taraftan anlatmaya kalkıyor, böylece resmin bütünü görmek mümkün olmuyor, resmin diğer tarafları buğulu kalıyor. “*

İzleme değerlendirme sisteminin olmaması kavramını iki tarafta vurgulamıştır. İzleme değerlendirme sisteminin olmamasının uygulamaların sadece kağıt üzerinde kalmasına neden olduğu ifade edilmiştir. Stratejik plan, performans programı, iç kontrol eylem planı hazırladık ne oldu, bunları izleyen yok değerlendiren yok anlayışı bu konular ile ilgili olarak motivasyonsuzluğa neden olduğu ifade edilmektedir. Burada ki izleme değerlendirme sistemi ile ifade edilen kurum içinde bu uygulamalara yönelik kurulması gereken sistem değil aksine merkezin yerelin uygulamalarını izleyip değerlendireceği bir sistemden bahsedilmektedir. Bu da aslında “zorunluluk olmadan” bir şey yapmamaya dayalı yönetim anlayışımız ve kültürümüz ile yakından ilgili bir kavramdır diyebiliriz. Buna ilişkin bir alıntı aşağıda verilmiştir:

*“Başka ülkelerde kurallar kuruluyor, insanlar kurallara uyuyor, niye? Bu onların çok iyi insanlar olduğundan değil, kuralı ihlal etmenin müeyyidesi var. Çok ağır, Türkiye’de stratejik planlama, ne olabilir belediye stratejik plan yapmazsa? Belediye başkanı hazırlamazsa ne olur. Peki şu kalemi zimmetine geçirirsen, ne gelir belediye başkanının başına? Temel şey bu: İç kontrol sistemi iyi işlemezse ne olur, yani çok bir sıkıntı olmaz ki...”*

Yerel yönetimlerin ilgisizliği yine bu tema altında vurgulanan diğer kavramlardan biridir. Bu kavram ile yerel yönetim birimlerinin bazı hususları bahane ederek uygulamalara yeteri kadar özen göstermedikleri ifade edilmiştir. Buna örnek olarak ilçe belediyesinden bir alıntı aşağıda verilmiştir:

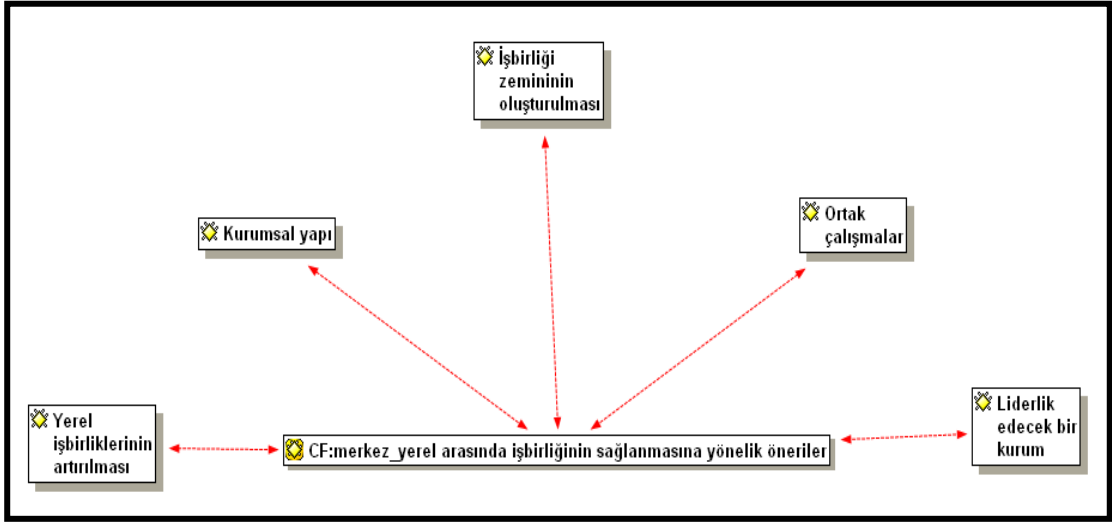
*“Bu işlere ayıracak çok vaktimiz olmuyor, zamanımız yok, yoğun oluyoruz, insan her şeye yetişemiyor. Belediyelerin buna adapte olmaları kolay değil. Bizim ISO 9001 çalışmalarımız devam*

ettiği için şu aşamada hedef koyup kendimizi bağlamak istemedik. Bu çalışmalarını henüz detaylı bir şekilde ele almadık.”

Reformların başarısızlık nedenleri teması ile ilgili olan diğer kavramlar günü birlik çalışmaya odaklı yönetim anlayışı, yerelin uzman kapasitesi sorunu, yerel yönetim birimlerinde bu uygulamalara üst yönetimin yeterince destek vermemesi ve yerelin kaynak sıkıntısıdır. Çok fazla ifade edilmeyen ancak yine bu konu için önemli olan diğer bir kavram inanç eksiliğidir. Bu ifade ile ne yerelin ne de merkezin bu uygulamalara inandıkları belirtilmektedir. Bu uygulamaların AB'nin dayatması, burada uygulanamaz anlayışının olduğu vurgulanmıştır.

### 3.4.5 Merkez ve Yerel Arasında İşbirliğinin Sağlanmasına Yönelik Öneriler Teması

Tablo 12: “Merkez Ve Yerel Arasında İşbirliğinin Sağlanmasına Yönelik Öneriler” Temasının Temsil Ettiği Kavramlar



Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimlerinin işbirliğinin sağlanmasına yönelik önerileri bu tema ile ilişkilendirilmiştir. Bu temaya ilişkin kavramlar ortak çalışmalar, işbirliği zemininin oluşturulması, yerel işbirliklerinin artırılması, kurumsal yapı ve liderlik edecek bir kurumdur. Ortak çalışmalar kavramı ile ilişkilendirilen ifadeler çoğunlukla yerel ile merkez arasında bilgi alışverişini, diyalogu, iletişimi artıracak çalışmaların yapılmasına yöneliktir. Seminerlerin düzenlenmesi, ziyaretler, üst yöneticilerin farkındalığını artırmaya yönelik eğitim programları, paylaşım platformları bunlara örnek olarak verilebilir.

İkinci öneri işbirliği zemininin oluşturulmasına yöneliktir. Bu kavram ile ifade edilen işbirliğinin sağlanmasını teşvik edecek mekanizmaların oluşturulmasını ve bu konudaki ihtiyacın tanımlanıp bu doğrultu da talebin artırılmasına yönelik çalışmalardır.

Bu konu ile ilgili vurgulanan diğer bir kavram bu alandaki yerel işbirliklerinin artırılmasıdır. Yerel işbirliklerinin artırılması için portal oluşturulması, büyükşehir belediyelerine bu anlamda görevler verilmesi bahsedilen önerilerdendir.

İşbirliklerinin sağlanmasına için sadece görev alanı bu alanda çalışmalar yapacak bir organizasyona olan ihtiyaç da vurgulanmıştır. Bu kurum Maliye, DPT ve İçişleri Bakanlığına ek işlermiş gibi verilen uygulamaları da aynı zamanda uyumlaştıracak bir kurum olmalıdır diye ifade edilmiştir. Bu konu ile ilişkili son kavram, işbirliklerinin sağlanmasına ve kurulmasına yönelik çalışmalara destek verecek ve bunun stratejisini belirleyecek bir kurumun buna öncülük etmesi ile ilgilidir. Bu çalışmalara liderlik edecek kurumun İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün olması gerektiği vurgulanmıştır.

### **3.5 BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

5018 sayılı Kanunun kamu kurumlarına zorunlu kıldığı uygulamalardan stratejik yönetim, performans programı ve iç kontrol uygulamaları alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu aktörlerin bakış açılarını anlayarak derinlemesine betimlemek ve işbirliğinin önündeki engelleri tespit etmek amacıyla yapılan yüz yüze görüşmeler neticesinde bulgular beş tema altında gruplandırılmıştır. Bu temalar; işbirliği sorunu, işbirliğinin önündeki engeller, merkez ve yerelin işbirliği çabası, reformların başarısızlık nedenleri ve merkez ve yerel arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik önerilerdir.

**İşbirliği sorunu** temasıyla bu konu ile ilgili olarak yerel yönetim birimleri ve merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar arasında işbirliğinin sıkıntılı olduğu ifade edilmektedir. İşbirliği sorunu dile getirilirken konu ile ilgili yapılan ortak çalışmaların yeterli olmaması, sürekli bir iletişim ağının kurulmamış olması sonucu merkezi düzeyde yapılan çalışmaların ihtiyaca uygun olmadığı ve bazı konularda ikilemlerin, sorunların yaşandığı vurgulanmıştır. Yerel yönetim birimleri, merkezin bu uygulamalar ile ilgili hazırladığı rehberlerdeki problemleri planlama ve uygulama

aşamasındaki işbirliğinin yetersizliğine ve iletişimde yaşanan sorunlara bağlamaktadır. Mevzuat çalışmaları ile reform uygulamasının zorunlu kılınması kamu kurumlarında gelişimi sağlamak için yeterli olmamaktadır. Gelişimi sağlamada önemli konulardan biri kurumlararası işbirliğidir. Hem yerel yönetim birimleri hem de merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar tarafından işbirliğinin gerekliliği vurgulanmıştır. Dolayısıyla reform uygulamalarında işbirliği alanlarının belirlenmesi ve kamu yöneticilerinin bu sürecin etkin bir şekilde nasıl yürütüleceğine yönelik bilgilerini artırmaları önemlidir.

**İşbirliğinin önündeki engeller** temasının altında hem merkezi düzeyde yönlendirici kurumların hem de yerel yönetim birimlerinin engel olarak ifade ettikleri hususlara yer verilmiştir. Her iki tarafın engel olarak belirttiği kavramlar çoğunlukla aynı olmakla birlikte engel olarak belirttikleri farklı hususlarda olmuştur. Merkezin idari kapasite sorunu, sahipsizlik, yasal mevzuat, ortak çalışma kültürünün olmaması engel olarak ifade edilen ortak kavramlardır. İşbirliğinin önündeki engeller konusunda yapılan araştırmalarda idari kapasite sorunu ile aynı anlamda kullanılan yetersiz kaynaklar, iletişim kültürünün olmaması en kuvvetli şekilde vurgu yapılan işbirliği engelleridir (Darlington, Feeney, Rixon; 2005). Zaman baskısı ve uygun kaynakların eksikliği, çalışanların en acil ve temel işlerini bitirmesini zorlaştırmasına ve daha çok zaman tüketen ve karmaşık işbirliği uygulaması olarak görülenler için daha az zaman bırakmasına neden olmaktadır. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki, yetersiz kaynaklar işbirliğini daha zor kılsa bile, fazla kaynağın etkin işbirliğini ortaya çıkaracağı kesin değildir ve uygun olmayan kaynakları suçlamak sistemin başarısızlıklarını maskeleyebilir. Ortak bir şekilde ifade edilen engellerin dışında, yerel yönetim birimleri işbirliğinin önünde engel olarak merkezin bilgi eksikliğinin olduğunu vurgularken, merkez yerel yönetim birimlerinde işbirliği yapılacak düzeyde uzmanın olmadığını vurgulayarak yerelin bilgi eksikliğini engel olarak dile getirmiştir. Reformların başarılı bir şekilde uygulanmasında gerekliliği vurgulanan işbirliğinin sağlanması için bu engelleri ortadan kaldıracak çalışmaların yapılması ve işbirliği için gerekli olan bilgi, prosedür ve politika eksikliğinin giderilmesi gerekir.

**Merkez ve yerelin işbirliği çabası** teması altında stratejik yönetim, performans programı ve iç kontrol konularında planlama ve uygulama aşamasındaki ortak çalışmalar için merkez ve yerelin girişimlerinden bahsedilmiştir.



Uygulamaların yerel yönetim birimleri tarafından anlaşılabilirliğini ve uygulanabilirliğini artırmak için merkezin yürüttüğü projeler, eğitimler, pilot çalışmalar, yerel yönetim birimlerinin hem diğer yerel yönetim birimleri ile hem de merkez kurumlarla diyaloga geçme çabaları bu kapsamda ele alınmıştır. Merkezin yürüttüğü ortak çalışmaların yetersiz ve sistematik bir şekilde yürütülmemesi bu konudaki çabanın aslında yetersiz olduğuna işaret etmektedir. Merkezin yerel yönetim birimleri için yürüttüğü önemli projelerin yerel yönetim birimleri tarafından dile getirilmemesi, proje ve pilot çalışma sonuçlarındaki paylaşım sorunu bu çabanın etkililiğini azaltmaktadır diyebiliriz.

**Reformların başarısızlık nedenleri** teması altında yerel yönetim birimlerinin ve merkezi düzeyde yönlendirici kurumların reformların uygulamada neden başarılı olamadığını belirten kavramlar yer almaktadır. Gerek kurum içi sıkıntılar gerekse reformların başarısızlık nedenleri teması altında tespit edilen kavramlardan reform stratejisinin olmaması, izleme ve değerlendirme sisteminin olmaması gibi yönlendirici kurumlar düzeyindeki sıkıntılar belirtilen reform alanlarında karmaşık bir durumu ortaya koymaktadır. Bu tema altında yer alan izleme değerlendirme sisteminin olmaması, yaptırımın olmaması, yerel yönetimlerin ilgisizliği, kaynak kıtlığı gibi bazı kavramlar, işbirliğinin çerçevesi ve modelinde (Bryson vd.; 2006, Thomson, Perry; 2006, Ansell, Gash; 2007) işbirliğinin öncülleri kısmında yer alan kaynak kıtlığı, karşılıklı bağımlılık, tek bir kurum tarafından üstesinden gelmenin zor olduğu problemler gibi işbirliğini tetikleyen unsurları oluşturmaları bakımından çok önemlidir. Hem uygulayıcılar tarafındaki sorunlar ve merkezi düzeydeki yönlendirici kurumlar tarafındaki sorunlar reform uygulamalarının aktörlerden sadece birinin çabası ile başarıya ulaşamayacağını göstermekte ve kurumların bu alanda başarı için birbirine bağımlılığını ortaya koymaktadır. Uygulamaları kanuni zorunluluk yapmakla tasarlanan stratejiler, bu stratejileri uygulayacak kapasiteyi sağlamadıkça başarıya ulaşamaz.

**Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik öneriler** teması altında ortak çalışmaların artırılmasının, işbirliği zemininin oluşturulması için teşviklerin ve araçların tanımlanmasının ve bu çalışmalara liderlik edecek bir kurumun olmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu öneriler hem işbirliklerinin oluşturulması için

altyapı sağlaması bakımından hem de işbirliğine sevkedici taleplerin artması bakımından önemlidir. Bu öneriler işbirliğinin gelişimi için önemlidir fakat uygulamada ortak bir sonuca yönelik işbirliği kararı, bilinçli olarak ve iki veya daha çok kurumun ortak faaliyetinin istenilen sonucu elde etmekte bu kurumların bireysel faaliyetlerinden daha etkili ve verimli olacağıın değerlendirilmesi ile alınmalıdır (Quist, 2007). Ayrıca öneriler uygulamaya konulmadan önce hangi konularda işbirliğinin yapılacağı ve bunların hangi sonuçlar için yapılacağı açıkça ortaya konmalıdır. Bryson (2006), Thomson, Perry (2006), Ansell, Gash (2007) tarafından ortaya konan işbirliği modeli ve süreci çerçevesinde değinilen hususlardan işbirliği sürecine bağlılığın oluşturulması, ortak vizyon ve sorumluluğun netleştirilmesi, başarı için çıktılarını veya sonuçların tanımlanması olası işbirliği alanları için dikkat edilmesi gereken önemli noktalardır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girdikten sonra kamu kurumlarında hızlı bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Bu kanun ve bu doğrultuda hazırlanan ikincil mevzuat düzenlemeleri Türk kamu yönetiminde alışık olunmayan stratejik yönetim, performans programı, iç kontrol uygulama ve yaklaşımlarını gündeme getirmiştir. Bu uygulama ve yaklaşımlar ile hedeflenen kamu kurumlarının daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmalarına katkı sağlamak ve şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmaktır. Reform uygulamalarının dışında, kamu yönetiminde gelişimi sağlamanın ve hedeflere ulaşmanın ön şartlarından biri de kurumlararası işbirliğidir. Kamu kurumlarındaki kapasite ve beceri konuları işbirliğini çağdaş yönetimin bir gerekliliği haline getirmiştir.

Bu tez, 5018 sayılı Kanunun kamu kurumlarına zorunlu kıldığı uygulamalardan stratejik yönetim, performans programı, iç kontrol uygulamaları alanında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununu aktörlerin bakış açılarını anlayarak derinlemesine betimlemeyi ve işbirliğinin önündeki engelleri ortaya koymayı amaçlamıştır. Yerel yönetimler reformu bağlamında teorik çalışmalarda genellikle reformların başarısızlık nedenlerinden biri olarak işbirliği ile eş anlamlı kullanılan koordinasyon yetersizliğine yüzeysel olarak yer verilmiştir. Bu çalışma, kamu yönetiminde politika belirleme ve uygulama alanında gitgide artan bir öneme sahip olan işbirliği hususunu hem bu alanda bir yaklaşım olarak hem de reformların başarısızlık nedeni olarak detaylı bir şekilde ele almıştır. Bu çerçevede, reformların uygulanmasında yerel yönetim birimleri ile merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar arasında işbirliği faaliyetlerinin gerekli olup olmadığı, işbirliği olgusunun yeterli düzeyde olgunlaşmamasının nedenlerini sorgulayarak yaşanmakta olan sorunları ve bu sorunların giderilebilmesi için nelerin yapılması gerektiğine açıklık getirmeye çalışılmıştır.

Tezin konusunu oluşturan stratejik yönetim, performans programı ve iç kontrol uygulama ve yaklaşımları ile ilgili reform alanlarının gerektirdiği işbirliği nitel araştırma ile desteklendiğinde ortaya çıkan temalar (işbirliği sorunu, işbirliğinin önündeki engeller, merkez ve yerelin işbirliği çabası, reformların başarısızlık nedenleri ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik öneriler) bu alanda işbirliği

gereksinimi olmasına rağmen bu konuda sorunlar yaşandığını ve engellerin olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, bu uygulamalar ile ilgili olarak her ne kadar merkezi düzeyde DPT, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına ayrı ayrı sorumluluklar verilmiş olsa da Türkiye’de stratejik yönetim, performans programı ve iç kontrol konularında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasında bir işbirliği çalışmasına tam anlamıyla rastlanmadığını belirtebiliriz. Gerek reform uygulamalarında karşılaşılan kurum içi ve kurum dışı sorunlar gerekse bu alanda yaşanan işbirliği ile ilgili sıkıntılar yeniden yapılanma çalışmalarında karmaşık bir durumu ortaya koymaktadır. Uygulayıcılar tarafındaki sorunlar ve merkezi düzeydeki yönlendirici kurumlar tarafındaki sorunlar reform uygulamalarının aktörlerden sadece birinin çabası ile başarıya ulaşılamayacağını göstermekte ve kurumların bu alanda başarı için birbirine bağımlılığını ortaya koymaktadır.

Uygulamaları kanuni zorunluluk yapmakla tasarlanan stratejiler, bu stratejileri uygulayacak kapasiteyi sağlamadıkça başarıya ulaşamaz. Hem yerelde hem merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar düzeyinde bu kapasitenin sağlanması sadece tek bir kurum üzerinden yürütülmesi gereken bir faaliyet olmamalıdır. Bu alanda karşılaşılan sorunlar tek bir kurumdan kaynaklı değil tam tersine yatay bir soruna işaret etmektedir. Bu alan bazlı yaşanan yatay sorunların kamu kurumlarının dikey yapısı ile çözülmeye çalışılması daha fazla karmaşıklığa neden olabilmektedir. Hem bu alandaki işbirliği sorununun kendisi hem de reform uygulamalarında yaşanan diğer sorunlar bir olgu olarak işbirliğinin önemini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, kamu sektöründe yöneticiler sorunların çözümünde işbirliğine dayalı yönetim anlayışına önem vermeli, bu sürecin etkin bir şekilde nasıl yürütülebileceğine yönelik bilgilerini arttırmalıdır.

İşbirliği ile ilgili araştırmalarda ortaya konan çerçeve ve model (Bryson vd.; 2006, Thomson, Perry; 2006, Ansell, Gash; 2007) dikkate alındığında stratejik yönetim, iç kontrol ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili olarak yaşanan sorunlar ve mevcuttaki karmaşık durum yerel yönetimler reform alanında işbirliğini gerektiren öncülleri oluşturmaktadır diyebiliriz. Kötü koordine edilen uygulamaların getirdiği olumsuz etkiler kimi zaman olumlu etkileri gölgede bırakabilir, bu da koordineli bir şekilde uygulamaların yürütülmesini gerektirmektedir. Aynı şekilde, kamu kurumlarının stratejik yönetim anlayışı ile yönetilmesini sağlayacak farklı

uygulamalar kötü tasarlandığında ve bu konuda gerekli işbirliği sağlanmadığında uygulamaların sağlayacağı olumlu etkiler karşılaşılan sorunlu durumdan dolayı gölgede kalabilir. Maliye Bakanlığı, DPT ve İçişleri Bakanlığı tarafından ayrı ayrı yürütülen çalışmaların mevcuttaki sorunlardan dolayı olumlu etkilerinin hissedilemediğini söyleyebiliriz. Dikey organizasyon yapısı içinde ve bağımsız yürütülen çalışmaların kamuda yaşanması istenen dönüşümü sağlaması pek mümkün görünmemektedir.

Mevcuttaki sorunlardan ve bu alandaki işbirliği gereksiniminden hareketle işbirliği alanları oluşturulmalı, işbirliği modeli çerçevesinde bunların yürütülmesi sağlanmalıdır. Belirlenen işbirliği alanlarında sürecin etkili bir şekilde yürütülebilmesi için yeterli kaynak sağlanmalı ve iletişim mekanizması tanımlanmalıdır. İşbirliğinde tarafların rolleri ve sorumlulukları tanımlanmalı, hedefler üzerinde uzlaşma sağlanmalı, liderlik edilmeli ve güven oluşturulmalıdır. Örneğin yerel yönetim birimlerinin reform uygulamalarında kapasitelerinin artırılması, stratejik planlama, performans programı ve iç kontrol alanında sorunların tespit edilerek sürecin baştan tasarlanması, bu sürece yönelik izleme ve değerlendirme sisteminin tanımlanması, ortak bir dilin oluşturulmasına yönelik kavram karmaşasının ortadan kaldırılmasına, yöneticiler için farkındalık eğitim programlarının tasarlanması hem uygulayıcıların hem de karar vericilerin içinde bulunması gereken işbirliği alanları olabilir. Reform uygulamaları konusunda işbirliğinin hangi alanlarda yapılması, bu işbirliklerinin amaçları ve sağlayacağı faydalar kapsamlı araştırmalar ile ortaya konabilir.

Kurumların tek tek ele aldığı uygulamaların işbirliği mantığı çerçevesinde bütünsel bir biçimde ele alınması gerekir. Her kurumun kendi alanı ile ilgili diğerinden kopuk gerçekleştirdiği çalışmalar kurumlararası süreçlerde boşluklara neden olmaktadır. Örneğin, yerel yönetim birimleri bu konular ile ilgili uygulamalarda izleme, değerlendirme konusunda kendileri için bir sahipsizliğin söz konusu olduğunu vurgulamışlardır. Dolayısıyla paylaşılmış bir vizyonun ve paylaşılmış bir sorumluluğun oluşturulması için merkezi düzeyde yönlendirici kurumların bir araya gelmesi gerekmektedir. Bunun sonucunda yerel yönetim birimleri ile merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar arasındaki işbirliği sürecine yönelik politika ve prosedür eksikliği giderilmelidir.

Reformların başarılı bir şekilde uygulanması için işbirliğinin önemi göz ardı edilmemelidir. Çünkü bu alanda elde edilecek başarı tek bir tarafın çabası ile elde edilemeyecek kadar güçtür. Başarı paylaşılmış bir vizyonu ve sorumluluğu gerektirmektedir. Dolayısıyla mevcutta var olan kurum içi dikey mekanizmalara yatay mekanizmaları entegre etmek ancak bu yatay sorunun çözümü olabilecektir. Sadece mahalli idareler ile bağı bulunan İçişleri Bakanlığı arasındaki bu konularda az da olsa kurulmuş olan dikey mekanizma bu alanda başarı için yetersizdir. Yönlendirici kurumların hazırladığı mevzuat düzenlemelerinin istenilen sonuca ulaşması ancak uygulayıcıların içine dahil edildiği yatay mekanizmalar ile mümkün olabilecektir.

Yatay mekanizmanın işlemesi için öncelikle yapılması gereken, mevzuat düzenlemelerinin işbirliğine yöneltecek ve destekleyecek maddeler taşımalarını sağlamaktır. Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ve yerel yönetim birimleri arasında sürekli bir iletişim kurulmalı ve ortak çalışmalar yapılmalıdır. Merkezle yerel arasında iletişimi ve koordinasyonu sağlayacak bir tampon komisyon oluşturulmalıdır. Bu komisyon karşılıklı fikir alışverişleri yapmalı, kararlar almalı ve uygulama aşamalarında etkin rol oynamalıdır. Yasal düzenlemeler kanalıyla yerelin ilgisini artırıcı ve işbirliği çalışmalarında aktif rol almalarını teşvik edici politikalar üretilmelidir. İşbirliğinin sürekliliğinin sağlanabilmesi ve sağlıklı bir şekilde yürüyebilmesi için her iki taraf, sadece bu konudan sorumlu personel görevlendirmelidir. Kurumlararası işbirliği hakkında bilgilendirmeler yapılmalıdır. İşbirliği yapılabileceğinden haberdar olmayan veya bunu ihtiyaç olarak görmeyen taraflara bunun ne gibi yararlar getirebileceği konularında sürekli tanıtım yapılmalıdır. Bilgi birikimi olmayan kurumlara, bilgi birikimi olan çalışanların gönderilmesi sağlanarak temel bilgilendirme yapılmalı, yardım ve destekte bulunulmalıdır. Tabii ki taraflar isteklerinde ve işbirliklerinde samimi olmalı, bir takım çekincelerini bir kenara bırakarak, işbirliği teklifi yapmalı ve teşvik edici olunmalıdır.

## KAYNAKÇA

AGRANOFF, Robert, “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”, **Public Administration Review**, Special Issue, 2006, s. 56-65

AKTAN, Coşkun Can, **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2005

AKYEL, Recai, “Günümüzde İç Kontrol Anlayışı ve Türkiye’ye Yansıması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 43, S: 4, 2010, s. 168-191

AL, Hamza, “ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütü Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007

ALICI, Orhan Veli, “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 16, S: 4 (Ekim, 2007), s. 7-19

ALLISON, Michael; KAYE, Jude, **Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook**, CompassPoint Nonprofit Services, San Francisco, 2005

ALODALI, M. Fatih Bilal ve diğerleri, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 2007

ALTER, Catherine, “An Exploratory Study of Conflict and Coordination in Interorganizational Service Delivery Systems”, **Academy of Management Journal**, C: 33, S: 3, 1990, s. 478-502

ANSELL, Chris; GASH, Alison, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, **Journal of Public Administration and Theory** (November, 2007), s.1-27

ARCAGÖK, M. Sait; YÖRÜK, Bahadır, “Yönetim Kontrolü/İç Kontrol”, **Maliye Dergisi**, S: 145, 2004, s. 1-11

ARSLAN, Işıl, İç Kontrol, T.C. Maliye Bakanlığı,  
<http://www.stratek.com.tr/documents/ic-kontrol.pdf> (10.11.2010)

ARSLAN, Yılmaz, “Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Bir İnceleme”,  
[www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Kamu\\_Yonetimi\\_Temel\\_Kanunu.doc](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Kamu_Yonetimi_Temel_Kanunu.doc), (4 Aralık 2010)

ATEŞ, Hamza, ”Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007

ATEŞ, Hamza; ÇETİN, Dilek, “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, 2004

BAKOĞLU, Refika, **Çağdaş Stratejik Yönetim**, Beta Basım, İstanbul, 2010

BALCI, Asım, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:38, S:4 (2005), s.23-37

BAŞ, Hasan, Hesap Verme Sorumluluğu Ve Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, <http://www.murattuncel.net/hasanbas.pdf>, (2 Kasım 2010)

BAŞARAN, Mustafa vd., **Mahalli İdarelerin İdari ve Mali Mevzuatı: Açıklamalı-Örnekli**, İzmir: İzden Yayıncılık, 2009

BAYAR, Doğan, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, **Maliye Dergisi**, S: 144, 2008, s. 47-62



BİLGİÇ, Veysel K., **Yerel Yönetimler**, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1998

BOLLAND, John M., WILSON, Jan V., “Three Faces of Integrative Coordination: A model of Interorganizational Relations in Community-Based Health and Human Services”, *Health Services Research*, C: 29, S: 3, (Ağustos, 1994), s. 341-366

BRYSON, John M. vd. “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, **Public Administration Review**, Special Issue, (2006, December), s. 44-55

BRYSON, John M., **Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations**, Jossey- Bass, USA, 2004, s. 107

BÜLBÜL, Mehmet, **Kamu İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum**, Asil Yayın, Ankara, 2009

BÜYÜKÖZTÜRK, Şener vd., “Bilimsel Araştırma Yöntemleri”, 5.b. , Ankara: Pegem Akademi, 2010

CANPOLAT, Hasan; CANGİR, Mehmet, “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, **Türk İdare Dergisi**, S: 466 (Mart, 2010), s. 25-45

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, “ Örgüt Teorilerinde Değişim Çizgisi”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007

CHEN, Bin, “Antecedents or Processes?” Determinants Of Perceived Effectiveness Of Interorganizational Collaborations For Public Service Delivery”, *International Public Management Journal*, C: 13, S: 4, 2010, s. 380-407

CHRISTENSEN, Clayton M. vd., “İşbirliğinin ve Değişimin Araçları”, İlker Gülfidan (Çeviren), **İşbirliği Kuralları**, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler, MESS, İstanbul, 2009

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, **Public Administration Review** (November-December, 2007), s. 1059-1066

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per, “The Challenge of Coordination in Central Government Organization: The Norwegian Case”, **Public Organization Review**, C: 8, 2008, s. 97-116

COŞKUN, Selim, “ Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, 2004,

DARLINGTON Yvonne; FEENEY Judith A.; RIXON Kylie, “Interagency Collaboration Between Child Protection And Mental Health Services: Practices, Attitudes and Barriers, **Child Abuse & Neglect**, 2005, s. 1085-1098

DAVID, Fred R., **Strategic Management Concepts & Cases**, Prentice-Hall, New Jersey, 2001

Devlet Denetleme Kurulu, Yerel Yönetimlerin Sorunları-Çözüm Önerileri, Ankara: DDK Başkanlığı Yayını, 1996

DİNÇER Ömer; YILMAZ, Cevdet, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık Yayınları, 2003

DİNÇER, Ömer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Basım, İstanbul, 2003

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001

DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000

DUYAR, İbrahim, “Kamu Politikaları Uygulamasında Birleştirici Bir Teoriye Dogru”, s. 116, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/40/486/5700.pdf>

EINBINDER, Susan D. vd., “Interorganizational Collaboration In Social Service Organizations: A Study of the Prerequisites to Success”, *Journal of Children & Poverty*, C: 6, S: 2, 2010, p. 119-140

EMİL, M. Ferhat; YILMAZ, H. Hakan, **Mali Saydamlık İzleme Raporu II**, Tesev Yayınları, 2004

EMİNİ, Filiz Tufan, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C:16, S:2 (2009), s. 31-48

ERDOĞAN, İtibar, “Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S: 24, 2007, s.24-31

ERKAN, Volkan, **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama**, DPT, Ankara, 2008

EVANS, Philip; WOLF, Bob, “**İşbirliği Kuralları**”, İlker Gülfıdan (Çeviren), İşbirliği Kuralları, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler, MESS, İstanbul, 2009

FELS, Allan, **Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia**, 2008,

[http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab\\_gov/mobile\\_devices/ch01s03.html](http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/mobile_devices/ch01s03.html)

GENÇ, Fatma Neval, “ Türkiye’nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın, Ankara, 2007

GENÇ, Nurullah, **Kalite Liderliği**,

[bologna.kocaeli.edu.tr/dosyalar/Nurullah\\_Genc\\_Kalite\\_Liderligi.pps](http://bologna.kocaeli.edu.tr/dosyalar/Nurullah_Genc_Kalite_Liderligi.pps) (04.02.2011)

GRATTON, Lynda; ERICKSON, Tamara J., “İşbirlikçi Ekipler Oluşturmanın Sekiz Yolu”, İlker Gülfıdan (Çeviren), **İşbirliği Kuralları**, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler, MESS, İstanbul, 2009

GÜL, Hüseyin; ÖZGÜR Hüsamettin, “ Ademi Merkezîyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, 2004

GÜNDÜZÖZ, İlker, **5393 sayılı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununun Getirdiği Yenilikler, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, 2011,

[www.marmara.gov.tr/document/news/1621/Dr.İlker\\_Gunduzoz.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/news/1621/Dr.İlker_Gunduzoz.pdf) (10.03.2011)

HARDY, Cynthia vd., “ Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration”, Journal of Management Studies, C: 40, S: 2, 2003, s.321-347

HIMMELMAN, Arthur T., “On The Theory and Practice Of Transformational Collaboration As A Bridge From Social Service to Social Justice”, 1996, <http://www.commbuild.org/documents/himmcola.html>, (18.11.2010)

HUDSON, Bob vd., “In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector”, **Public Management Review**, C:1, S: 2, 1999, s. 235-260

HUMAN, Sherrie E.; PROVAN, Keith G., “Legitimacy Building In The Evolution Of Small Firm Multilateral Networks: A Comparative Study Of Success and Demise”, **Administrative Science Quarterly**, S: 45, (Haziran, 2000), s. 327-365

İNANÇ, Hüsamettin; ÜNAL, Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler”, **D.P.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 17 (Nisan, 2007), s.1-24

Internal Control- Integrated Framework- Executive Summary, COSO, 1994

İSLAMOĞLU, A. Hamdi, “Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri”, 1.b. , İzmit: Beta Yayım, 2009

**Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, DPT, 2006

Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberi, INTOSAI, Baran Özeren (Çeviren), 2006

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2006,  
[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu\\_Yonetiminde\\_Reform.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf), (2 Kasım 2010)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Madde Gerekçeleri,  
<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-03.html>, (1 Aralık 2010)

KARACAN, Erhan, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT, 2010

KAYA, Erol, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001**, İlke Yayıncılık, 2003

KAYA, Erol, **Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu**, 2005, [www.pendik.bel.tr](http://www.pendik.bel.tr), (10.06.2010).

KAYA, Erol, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayıncılık, 2003

KEATING, Michael, “Public Management Reform and Economic and Social Development”, **Governance**, OECD Journal on Budgeting, V:1,N:2, 2001, s.1-259

KETTL, Donald F., “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government”, **Public Administration Review**, C: 60, S: 6, 2000, s. 488-497

KOYUNCU, Erhan, “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 20, S: 1, 2011, s. 53-82

KUTLU, Önder, **Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004

LÖFSTRÖM, Mikael, “Inter-organizational Collaboration Projects in the Public Sector: A Balance Between Integration and Demarcation”, **International Journal Of Health Planning and Management**, 2009, s. 1-20

London Regional Resilience Forum, **Looking Back, Moving Forward: The Multi-Agency Debrief**, 2006, <http://www.londonprepared.gov.uk/downloads/lookingbackmovingforward.pdf>

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009 yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, 2010

Managing Horizontal Policy Issues, Task Force On Horizontal Issues, 1996

MAJUMDAR, Debiprosad, “Collaboration Among Government Agencies With Special Reference To New Zealand: A Literature Review”, **Social Policy Journal of New Zealand**, C: 27, (March, 2006), s. 183-198

MARTIN-RODRIGUEZ, Leticia S. vd., “The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies”, *Journal of Interprofessional Care*, Supplement 1, (Mayıs, 2005) s. 132-147

McGUIRE, Michael, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, **Public Administration Review**, Special Issue (December, 2006), s. 33-43

NANGIR, Esin, “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, **Bütçe Dünyası**, C: 2, S: 25, 2007, s.115-122

NEWMAN, Janet vd. “Public Participation and Collaborative Governance”, **Cambridge Journals**, C: 33, S: 2, 2004, s. 203-223

ÖKE, M. Kemal; SAY, Sait, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, **Mülkiye Dergisi**, C: 26, S: 235, 2002, s. 97-117

ÖZEREN, Suat, İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Denizli İl Özel İdaresi Deneyimi, <http://www.sp.gov.tr/belgeler.html#arastirma> (11.01.2011)

PASQUERO, Jean, “Supraorganizational Collaboration: The Canadian Environment Experiment”, **The Journal of Applied Behavioral Science**, C: 27, (Mart, 1991), s. 38-64

Performans Programı Hazırlama Rehberi (Taslak), Maliye Bakanlığı, 2009

Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009, www.bumko.gov.tr/PEB, (03.12.2010)

POLAT, Necip, “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, S: 49, 2003, s. 65-80

POLLITT, Christopher, “Joined-up Government: a Survey”, **Political Studies Review**, C: 1,2003, s. 34-49

POWELL, Walter W., “Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, *Research in Organizational Behavior*, C: 12, 1990, s. 295-336

QUİST, Johan, *The Vertical Dimension Of A Joined-up Administration, A Report On Horizontal Collaboration And Performance Management*, 2007

RING, Peter Smith, VAN DE VEN, Andrew H., “Developmental Processes Of Cooperative Interorganizational Relationships”, **Academy Of Management Review**, C: 19, S: 1, 1994, s. 90-118

RYAN, Christine, WALSH, Peter, “Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges”, **The Internentional Journal of Public Sector Management**, C: 17, S: 7, 2004, s. 621-631

SALTIK, Nihal, “İç Kontrol Standartları”, **Bütçe Dünyası**, C:2, S: 26, 2007, s. 58-69

SARAN, Ulvi, “Kamu Kesiminde Küresel Taleplere Yönelik Stratejik Değişim ve Yeniden Yapılanma Yaklaşımı”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C:5, S:10 (2005), s.29-48

SARAN, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004



ŞENTÜRK, Hulusi, “Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirmeler”,  
<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1173>, (4 Aralık  
2010)

SLOPER Patricia, “Facilitators and Barriers For Co-ordinated Multi-Agency  
Services”, **Child:Care, Health & Development**, C: 30, S: 6, 2004, s. 571-580

SINCAI, Oehler; MONICA, Iulia ,“Strengths And Weaknesses Of The New Public  
Management (NPM)- Cross- Sectional And Longitudinal Analysis”, 2008

STROM, Kevin J.; EYERMAN, Joe, **A Cross-national Comparison of  
Interagency Coordination Between Law Enforcement and Public Health Final  
Report**, 2005

STROM, Kevin J.; EYERMAN, Joe, **Interagency Coordination: A Case Study of  
the 2005 London Train Bombings**,  
<http://www.ojp.usdoj.gov/nij/journals/260/interagency-coordination.htm>

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP),2003,  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>, (2 Ocak 2011)

TEK, Murat, “Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Vizyonları ve Misyonları Üzerine Bir  
Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 19, S: 2, 2010, s. 1-28

THOMSON, Ann M.;PERRY, James L., “Collaboration Processes: Inside the Black  
Box”, **Public Administration Review**, Special Issue (December, 2006), s. 20-32

THOMSON, Ann Marie vd., “Conceptualizing and Measuring Collaboration”,  
**Journal of Public Administration Research and Theory**, C:1, (2007, December),  
s. 23-56

TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayını, 2008

TÜRKKAHRAMAN, Mimar, “Teorik ve Fonksiyonel Açıdan Toplumsal Kurumlar ve Kurumlararası İlişkiler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.14, S.2, 2009, s.25-46

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, 1995, s. 31-32

ÜLGEN, Hayri; MİRZE, Kadri, **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004

ULUĞ, Feyzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:1 (Mart, 2004), s. 1-28

URHAN, Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, S:70, 2008, s. 85-102

YILDIRIM, Ali; ŞİMŞEK, Hasan, “Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri”, 4.b. , Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004

YILDIRIM, Ali; ŞİMŞEK, Hasan, “Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri”, 7.b. , Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008

YILDIRIM, Ramazan, “59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 15, S: 2 (Nisan, 2006), s. 31-60

YILMAZ, Abdullah, "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", **D.P.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 17 (Nisan, 2007), s. 1-26

YILMAZ, Osman, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, 2001

Başbakanlık Genelgesi,

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2004/01/20040107.htm#21>, (21.10.2010)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, T.C Maliye Bakanlığı SGB,  
2006, Ankara

<http://mpira.ub.uni-muenchen.de/11767/>, (22.10.2010)

<http://www.bumko.gov.tr>, (03.12.2010)

<http://www.stratek.com.tr/documents/ic-kontrol.pdf> (10.11.2010)

## EK-1: Yerel Yönetimler İçin Görüşme Formu

### YEREL YÖNETİMLER İÇİN GÖRÜŞME FORMU

#### *Araştırma Sorusu:*

Yerel yönetimler reformu bağlamında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununun nedenleri nelerdir?

Tarih ve saat (başlangıç-bitiş):

Görüşmeci:

#### **GİRİŞ**

Merhaba, benim adım Hatice Semiz ve Kocaeli Üniversitesi'nde Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tez çalışması yapmaktayım. Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorunu üzerine bir araştırma yapıyorum. Sizinle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlamakla yükümlü olduğunuz Stratejik Plan ve Performans Programı ve yine aynı kanun uyarınca kurmanız gereken iç kontrol sistemi ve bu sisteme ilişkin çalışmalar çerçevesinde yönlendirici kurumlar ile aranızdaki işbirliği/ortak çalışma/koordinasyon sorununa yönelik konuşmak istiyorum. Bu görüşmede amacım, yerel yönetimler reformu bağlamında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununun nedenlerini ortaya çıkarmaktır. Bu araştırmada ortaya çıkacak sonuçların, hem politika yapıcılara hem de uygulayıcılara işbirliği sürecine yönelik eylem araştırmaları için bir zemin teşkil etmesini ümit etmekteyim.

Görüşme sürecinde tarafıma anlatılanların tümü gizli olacaktır. Bu bilgilerin benden başkası tarafından görülmesi mümkün olmayacaktır. Görüşme süresince vermiş olduğunuz tüm bilgiler sadece bu araştırma kapsamında kullanılacaktır. Görüşmeci olarak, kimlik bilgilerinizin kesinlikle açıklanmayacağını, verdiğiniz bilgilerin herhangi bir resmi kurumla paylaşılmayacağını garanti ediyorum.

Görüşme formu Türkçe hazırlanmış olup ortalama 60 dakika sürmesi beklenmektedir. Katılım tamamen gönüllülük esasına dayalıdır. Görüşmenin herhangi bir aşamasında görüşmeden vazgeçebilirsiniz.

Araştırma ile ilgili tüm metodolojik ve etik konular aynı üniversitede görevli öğretim üyesi Prof. Dr. Nihat Erdoğan tarafından izlenmekte ve denetlenmektedir.

Görüşmeye başlamadan önce araştırma konusu hakkında ya da görüşmeyle ilgili bir sorunuz var mı?

Bu görüşmeyi ses kayıt cihazı ile kaydetmek istemekteyim. Bu sayede vereceğiniz cevapların kaydını daha ayrıntılı tutabilme imkanı sağlayabilirim. Bunun sizin için bir sakıncası var mı?

Bu araştırmaya katıldığınız için çok teşekkür ederim.

## GÖRÜŞME SORULARI

1. 5018 sayılı kanun kapsamında kurumunuzun zorunlu olduğu uygulamalar konusunda yönlendirici kurumlar ekseninde ne gibi sorunlar ile karşılaştınız?

Sonda;

Uygulama öncesi;

- a) Bu uygulamalara ilişkin amaç net bir şekilde açıklandı mı?
- b) Uygulamaların nasıl yapılacağına yönelik yol gösterici oldular mı?
- c) Uygulama karşılaşılabilecek sorunlar ile ilgili bilgilendirme de bulundular mı?
- d) Uygulamaların nasıl değerlendirileceğini biliyor muydunuz?

Uygulama sırasında;

- a) Uygulamalarınız konusunda geri bildirimde bulunuldu mu?
- b) Uygulama sırasında karşılaştığınız sorunlar konusunda yardımcı oldular mı? Sorularınıza yanıt bulabildiniz mi?
- c) Uygulamalar konusunda sizlerin şikayet veya önerileri dikkate alındı mı?

2. Yönlendirici kurumlar reformların uygulanması bağlamında sizlerle ortak çalışmayı/işbirliğini/koordinasyonu nasıl yürütmektedir?

Sonda: İletişim araçları açısından

Size destek verilen hizmetler açısından

3. Yönlendirici kurumlar reformların uygulanması sırasında sizlerle işbirliği diyebileceğimiz ne tür çalışmalar yürütmüştür? (Eğitim, Konferans vb.)

Sonda: Sorunları tespit etme açısından

Uygulamalardaki tutarlılık açısından

4. Bu çalışmalar reformlar neticesinde zorunlu kılınan uygulamaların başarılı bir şekilde yürütülmesi için yeterli ve etkili midir?
5. Reformların uygulanabilirliği bağlamında yönlendirici kurumlar ile işbirliği yapılamamasının önündeki engeller nelerdir?

Sonda: Yapısal konular açısından (yasal sıkıntılar, bürokratik engeller)

Kültür açısından

6. Uygulamaların daha etkin yürütülmesi amacıyla yönlendirici kurumlar ile işbirliği çerçevesinde neler yapılmasını önerirsiniz?
7. Yönlendirici kurumlar ile işbirliğinin sağlanması için nasıl bir yapı önerirsiniz?

Sonda: İşbirliğinin temel ilkeleri (güven, karşılıklı bağımlılık, yönetim vb), Kurumsal yapı, İletişim/diyalog araçları

## EK-2: Merkezi Düzeyde Yönlendirici Kurumlar İçin Görüşme Formu

### MERKEZİ DÜZEYDE YÖNLENDİRİCİ KURUMLAR İÇİN GÖRÜŞME FORMU

#### *Araştırma Sorusu:*

Yerel yönetimler reformu bağlamında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununun nedenleri nelerdir?

Tarih ve saat (başlangıç-bitiş):

Görüşmeci:

#### **GİRİŞ**

Merhaba, benim adım Hatice Semiz ve Kocaeli Üniversitesi'nde Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tez çalışması yapmaktayım. Merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorunu üzerine bir araştırma yapıyorum. Sizinle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca kamu kurumlarının hazırlamakla yükümlü olduğu Stratejik Plan ve Performans Programı ve yine aynı kanun uyarınca hayata geçirilmesi gereken iç kontrol sistemi ve bu sisteme ilişkin çalışmalar çerçevesinde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği/ortak çalışma/koordinasyon sorununa yönelik konuşmak istiyorum. Bu görüşmede amacım, yerel yönetimler reformu bağlamında merkezi düzeyde yönlendirici kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği sorununun nedenlerini ortaya çıkarmaktır. Bu araştırmada ortaya çıkacak sonuçların, hem politika yapıcılara hem de uygulayıcılara işbirliği sürecine yönelik eylem araştırmaları için bir zemin teşkil etmesini ümit etmekteyim.

Görüşme sürecinde tarafıma anlatılanların tümü gizli olacaktır. Bu bilgilerin benden başkası tarafından görülmesi mümkün olmayacaktır. Görüşme süresince bana vermiş olduğunuz tüm bilgiler sadece bu araştırma kapsamında kullanılacaktır. Görüşmeci olarak, kimlik bilgilerinizin kesinlikle açıklanmayacağını, verdiğiniz bilgilerin herhangi bir resmi kurumla paylaşılmayacağını garanti ediyorum.

Görüşme formu Türkçe hazırlanmış olup ortalama 60 dakika sürmesi beklenmektedir. Katılım tamamen gönüllülük esasına dayalıdır. Görüşmenin herhangi bir aşamasında görüşmeden vazgeçebilirsiniz.

Araştırma ile ilgili tüm metodolojik ve etik konular aynı üniversitede görevli öğretim üyesi Prof. Dr. Nihat Erdoğan tarafından izlenmekte ve denetlenmektedir.

Görüşmeye başlamadan önce araştırma konusu hakkında ya da görüşmeyle ilgili bir sorunuz var mı?

Bu görüşmeyi ses kayıt cihazı ile kaydetmek istemekteyim. Bu sayede vereceğiniz cevapların kaydını daha ayrıntılı tutabilme imkanı sağlayabilirim. Bunun sizin için bir sakıncası var mı?

Bu araştırmaya katıldığınız için çok teşekkür ederim.

## GÖRÜŞME SORULARI

1. 5018 sayılı kanun kapsamında kamu kurumları tarafından hayata geçirilmesi gereken uygulamalar konusunda yerel yönetim birimleri ile işbirliği diyebileceğimiz ne tür çalışmalar yürüttünüz? (Eğitim, konferans, proje, bilgilendirme, danışmanlık)

Uygulama öncesi;

e) Bu uygulamalara ilişkin amaç net bir şekilde açıklandı mı?

f) Uygulamaların nasıl yapılacağına yönelik yol gösterici oldunuz mu?

g) Uygulama karşılaşılabilecek sorunlar ile ilgili bilgilendirme de bulundunuz mu?

h) Uygulamaların nasıl değerlendirileceğini aktarıldı mı?

Uygulama sırasında;

d) Uygulamalarınız konusunda geri bildirimde bulundunuz mu?

e) Uygulama sırasında karşılaşılan sorunlar konusunda yardımcı oldunuz mu?

f) Uygulamalar konusunda yerel yönetim birimlerinin şikayet veya önerileri dikkate alındı mı?

2. Yerel yönetim birimleri ile reformların uygulanması bağlamında ortak çalışmayı/işbirliğini/koordinasyonu nasıl yürütüyorsunuz?

a) Yerel yönetim birimlerinden işbirliğini gerektirecek istekler geliyor mu?

b) Ortak çalışmayı/işbirliğini mümkün kılacak mevzuat var mı?

Sonda: İletişim araçları açısından

Destek verilen hizmetler açısından

3. Bu çalışmalar reformlar neticesinde zorunlu kılınan uygulamaların başarılı bir şekilde yürütülmesi için yeterli ve etkili midir?
4. Reformların uygulanabilirliği bağlamında yönlendirici kurumlar ve yerel yönetim birimleri arasında işbirliği yapılamamasının önündeki engeller nelerdir?

Sonda: Yapısal konular açısından (yasal sıkıntılar, bürokratik engeller)

Kültür açısından

5. Uygulamaların daha etkin yürütülmesi amacıyla yerel yönetim birimleri ile işbirliği çerçevesinde neler yapılmasını önerirsiniz?
6. Yerel yönetim birimleri ile işbirliğinin sağlanması için nasıl bir yapı önerirsiniz?

Sonda: İşbirliğinin temel ilkeleri (güven, karşılıklı bağımlılık, yönetim vb)

Kurumsal yapı, İletişim/diyalog araçları