

**T.C.**  
**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**STRATEJİK YÖNETİM KAPSAMINDA EN  
İYİ DEĞER (BEST VALUE) YAKLAŞIMI:  
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE  
UYGULANABİLİRLİĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

**DANIŞMAN**

**Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN**

**HAZIRLAYAN**

**Mehmet Seyda OZAN**

**MALATYA 2022**

T.C.  
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**STRATEJİK YÖNETİM KAPSAMINDA EN İYİ DEĞER  
(BEST VALUE) YAKLAŞIMI: TÜRKİYE'DE YEREL  
YÖNETİMLERE UYGULANABİLİRLİĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Mehmet Seyda OZAN**

**Danışman  
Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN**

**MALATYA-2022**

## ONUR SÖZÜ

Doktora tezi olarak sunduğum “**Stratejik Yönetim Kapsamında En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı: Türkiye’de Yerel Yönetimlere Uygulanabilirliği**” başlıklı bu araştırmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın, tarafımca yazıldığını ve yararlandığım bütün eserlerin hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Mehmet Seyda OZAN

Malatya, 2022

## TEŞEKKÜR

Araştırması konusunun belirlenmesinden sürecin sonuna dek bu araştırmanın her aşamasında bana yardımcı olan, ilgi ve desteğini esirgemeyen, bu zorlu süreçte bana daima sabır ve hoşgörü gösteren kıymetli Danışmanım Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN'e sonsuz teőekkürlerimi sunarım. Ayrıca tez izleme komitemde ve toplantılarında yer almış sayın hocalarım: Prof. Dr. Ahmet YATKIN, Doç. Dr. Hakan ÖZDEMİR, Doç. Dr. Hasan YILMAZ ve Dr. Öğr. Üyesi Firdevs KOÇ BAYKARA'ya teőekkürlerimi sunarım. Hayatımın her anında yanımda olan ve bana daima destek olan aileme Őukranlarımı sunarım.



**STRATEJİK YÖNETİM KAPSAMINDA EN İYİ DEĞER (BEST VALUE)  
YAKLAŞIMI: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE  
UYGULANABİLİRLİĞİ**

**ÖZET**

Kamu kurumları 20. ve 21. yüzyıllarda ortaya çıkan bazı gelişmelere paralel olarak örgütsel işleyişlerini sorgulamış ve kurumsal değişimin yollarını aramıştır. Bu kapsamda modern yönetim yaklaşımları gündeme gelmiş, bireye ve toplumsal yapılara yönelik sorumluluk alanları genişlemiştir. Bu yaklaşımlardan biri olan ve ortaya çıkışı kamu sektöründe gerçekleşen En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı, İngiltere’de 2000 yılında kamusal ve yerel hizmetlerin temini kapsamında kamu sektörü-vatandaş ilişkisini güçlendirme gayesiyle yasal bir zorunluluk haline dönüşmüştür. Tüm yerel-kamusal hizmetleri vatandaş taleplerine ve beklentilerine göre yeniden şekillendirme esasını taşıyan bu yaklaşım yasal boyut kazandığı ilk yıllarda oldukça temkinli ve bürokratik süreçlerin ağır bastığı bir süreç imajı çizse de ilerleyen yıllarda stratejik performans yönetimi, sürekli iyileştirme ve yerel yönetimlerde rekabet edebilirliğin sağlanması gibi güçlü ilkeler vurgulamıştır. Yaklaşımın etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve stratejik farkındalık gibi birçok ilkesi başta Stratejik Yönetim olmak üzere özel sektör orijininde ortaya çıkmış olan modern yönetim yaklaşımlarının ilkeleriyle aynı paraleldedir. En İyi Değer (Best Value) yaklaşımının Türk Kamu Yönetimi literatüründeki yeri oldukça sınırlıdır. Bu kapsamda araştırmanın amacı modern yönetim yaklaşımlarının bir kamu sektörü biçimi olarak karşımıza çıkan En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımının genel özelliklerini tanıtmak, incelemek ve Türkiye’de yerel yönetimlerde uygulanabilirliğinin değerlendirmektir. Araştırmanın yöntemi ise olgular, olaylar ve yaklaşımlar arası ilişkiyi tanımlamayı, açıklamayı ve çözümlenmeyi mümkün kılan nitel araştırmaya dayanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı, Stratejik Yönetim, Yerel Yönetimler, Türk Kamu Yönetimi

**BEST VALUE APPROACH IN THE SCOPE OF STRATEGIC  
MANAGEMENT: APPLICABILITY OF BEST VALUE TO LOCAL  
GOVERNMENTS IN TURKEY**

**ABSTRACT**

In parallel with some developments in the 20th and 21st centuries, public institutions questioned their organizational functioning and sought ways of institutional change. In this context, modern management approaches have come to the fore, and the areas of responsibility for the individual and social structures have expanded. One of these approaches, The Best Value Approach, which emerged in the public sector, turned into a legal obligation in the England in 2000 with the aim of strengthening the public sector-citizen relationship within the scope of the provision of public and local services. Although this approach, which is based on reshaping all local-public services according to the demands and expectations of the citizens, portrayed a very cautious and bureaucratic process in the first years when it gained a legal dimension, in the following years, it was strongly emphasized such as strategic performance management, continuous improvement and ensuring competitiveness in local governments, demonstrated a focus on strong principles. Many principles of the approach, such as effectiveness, efficiency, economy and strategic awareness, are in parallel with the principles of modern management approaches that emerged in the private sector, especially in Strategic Management. The place of the Best Value approach in Turkish Public Administration literature is quite limited. In this context, the purpose of the thesis is to introduce and examine The Best Value Approach, which emerges as a form of public sector of modern management approaches, and to evaluate its applicability in local governments in Turkey. The method of the thesis is based on qualitative research that enables to define, explain and analyze the relationship between phenomena and approaches.

**Key Words:** Best Value Approach, Strategic Management, Local Governments, Turkish Public Administration

**STRATEJİK YÖNETİM KAPSAMINDA EN İYİ DEĞER (BEST VALUE)  
YAKLAŞIMI: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE  
UYGULANABİLİRLİĞİ**

**İÇİNDEKİLER**

<b>ONUR SÖZÜ</b> .....	<b>i</b>
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	<b>ii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iv</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>v</b>

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER**

<b>1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Araştırmanın Amacı</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3. Araştırmanın Soruları</b> .....	<b>2</b>
<b>1.4. Araştırmanın Yöntemi</b> .....	<b>3</b>
<b>1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası</b> .....	<b>3</b>

**İKİNCİ BÖLÜM**

**ARAŞTIRMAYA YÖNELİK KURAMSAL ÇERÇEVE**

<b>2.1. Yönetim Kavramı</b> .....	<b>5</b>
2.1.1. Yönetimin Tanımı ve Kapsamı.....	<b>5</b>
2.1.2. Yönetimin Temel Özellikleri.....	<b>7</b>
2.1.2.1. Grup Faaliyeti Oluşu.....	<b>7</b>
2.1.2.2. Fonksiyon ve Süreç Boyutu.....	<b>7</b>
2.1.2.2.1. Planlama.....	<b>8</b>
2.1.2.2.2. Örgütlenme .....	<b>8</b>
2.1.2.2.3. Yönlendirme .....	<b>9</b>
2.1.2.2.4. Eşgüdüm (Koordinasyon).....	<b>9</b>
2.1.2.2.5. Denetim (Kontrol) ve Bütçeleme.....	<b>9</b>

2.1.2.3. Hiyerarşik Yapılanma Gerekliliği .....	10
2.1.2.4. Düzenli Faaliyetler ve Amaçlar İçermesi .....	10
<b>2.2. Stratejik Yönetim.....</b>	<b>11</b>
2.2.1. Strateji Kavramı.....	11
2.2.2. Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama.....	13
2.2.2.1. Stratejik Yönetim.....	13
2.2.2.2. Stratejik Planlama.....	16
2.2.3. Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama Kavramları Arasındaki İlişki.....	17
2.2.4. Kamu Yönetimi ve Türkiye’de Stratejik Yönetim .....	18
2.2.4.1. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları.....	18
2.2.4.1.1. Stratejik Planlama Aşaması .....	20
2.2.4.1.2. Stratejik Yönetim (Uygulama) Aşaması.....	21
2.2.4.1.3. Stratejik Denetim Aşaması .....	22
2.2.4.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama.....	22
<b>2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....</b>	<b>27</b>
2.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	27
2.3.2. Yerel Yönetim Türleri .....	34
2.3.2.1. İl Özel İdaresi.....	36
2.3.2.2. Belediye .....	36
2.3.2.3. Köy Yönetimi .....	37
2.3.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı .....	37
2.3.3.1. Öz Gelirler .....	37
2.3.3.2. Borçlanma.....	38
<b>2.4. İngiltere’de Yerel Yönetimler.....</b>	<b>39</b>
2.4.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	43
2.4.2. Yerel Yönetim Türleri .....	46
2.4.2.1. İl (County).....	46
2.4.2.2. Bölge (District) .....	47
2.4.2.3. Köy (Parish-Township).....	48
2.4.2.4. Londra Büyükşehir Yönetimi (Greater London Authority – GLA) .....	48
2.4.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı .....	51
2.4.3.1. Öz Gelirler .....	51
2.4.3.3. Borçlanma.....	54
<b>2.5. Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması .....</b>	<b>55</b>



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İNGİLTERE'DE EN İYİ DEĞER (BEST VALUE) YAKLAŞIMI

<b>3.1. En İyi Değer Kavramı .....</b>	<b>61</b>
<b>3.2. En İyi Değer'in Ortaya Çıkışı ve Kapsamı.....</b>	<b>62</b>
<b>3.3. Stratejik Performans Yönetimi .....</b>	<b>67</b>
3.3.1. Performans Göstergeleri .....	68
3.3.1.1. Kurumsal Sürdürülebilirlik .....	70
3.3.1.2. Kurumsal Polis Teşkilatı.....	71
3.3.1.3. Polis Hizmetleri .....	72
3.3.1.4. Eğitim.....	72
3.3.1.5. Sosyal Hizmetler.....	73
3.3.1.6. Konut ile İlgili Hizmetler.....	74
3.3.1.7. Konut Yardımı ve Belediye Vergisi Yardımları.....	74
3.3.1.8. Çevre Hizmetleri.....	75
3.3.1.9. Ulaşım Hizmetleri.....	75
3.3.1.10. Planlama Faaliyetleri .....	76
3.3.1.11. Kültürel Faaliyetler .....	77
3.3.1.12. İtfaiye Hizmetleri.....	77
3.3.1.13. Suç ile İlgili Göstergeler .....	78
3.3.2. Performans Ölçümü .....	78
3.3.3. Performans Planları.....	80
<b>3.4. Hizmet İncelemeleri ve Dört Unsur (4C).....</b>	<b>81</b>
<b>3.5. Pilot Uygulamalar .....</b>	<b>83</b>
<b>3.6. Denetim İşlevi.....</b>	<b>84</b>

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### EN İYİ DEĞER (BEST) YAKLAŞIMININ ANALİZİ VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

<b>4.1. En İyi Değer Yaklaşımının (Best Value) Analizi.....</b>	<b>89</b>
4.1.1. Stratejik Performans Yönetimi .....	89
4.1.1.1. Performans Göstergeleri .....	91
4.1.1.2. Performans Planları.....	93
4.1.1.3. Performans Ölçümü .....	94

4.1.2. Pilot Uygulamalar .....	95
4.1.3. Hizmet İncelemeleri ve Dört Unsur (4C) .....	98
4.1.4. Denetim İşlevi.....	100
<b>4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlere Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi.....</b>	<b>102</b>
4.2.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler İlişkisi .....	103
4.2.2. Sıralama ve Raporlama .....	107
4.2.3. Paydaş Odağı .....	110
4.2.4. Pilot Uygulamalar ve Yerel Farkındalık.....	112
4.2.5. En İyi Değer Denetimi ve Sürekli İyileştirme .....	114
4.2.6. Maliyet Boyutu .....	116
4.2.7. Manipülasyon Durumu ve Siyasal Etkiler .....	118
4.2.8. Genel Süreç Değerlendirmesi .....	120

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>115</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>133</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bu bölümde araştırmanın konusu, önemi, amacı, yöntemi ve soruları yer almaktadır.

#### 1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Günümüzde kalitenin, performansın ve memnuniyetin neredeyse tüm alanlarda etkili olduğunu söylemek mümkündür. Tüm bu hususlar kamu kurumları ve yerel yönetimler için de geçerli olmakla birlikte bu kavramların ele alınış şekilleri önem arz etmektedir. Kurumlar, hızlı bir gelişim/değişim süreci geçiren ve küreselleşen dünyada rekabet edebilme veya diğer bir deyişle ayakta kalabilme adına stratejiler ortaya koymak ve etkinliği-verimliliği artırmak durumundadır. Bu doğrultuda kamu sektöründe ortaya çıkan ve yeni sayılabilecek bir modern yönetim tekniği olan En İyi Değer (Best Value), performans odağında yerel yönetimler arası rekabet edebilirliği teşvik eden stratejik bir sistemattir. En İyi Değer'in temel hedefi; yerel-kamusal hizmetlerin/hizmet sunumlarının vatandaş ekseninde ele alınması ve bu kapsamda sürekli iyileştirmelerin sağlanmasıdır. Bu iyileştirme süreci ise performans esasına dayanmakta olup önceden belirlenmiş süreçler (göstergeler) doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu kapsamda ilgili yaklaşımda kontrole ve denetime yönelik aşamalar yerel yönetimlerin eksik veya hatalı yönlerinin tespitinde bir fırsat olarak algılanmakta ve sürekli gelişimin kilit unsurları olarak görülmektedir.

En İyi Değer; vatandaş/müşteri odaklılık, performans yönetimi, sürekli iyileştirme ve yerel yönetimlerde rekabet edebilirliğin sağlanması gibi güçlü vurgularıyla stratejik bir araç görünümündedir. Bu kapsamda çalışmanın konusu; stratejik yönetimin birçok unsurunu barındıran ve stratejik yönetimin kamu sektörü formu olarak görülen En İyi Değer (Best Value) yaklaşımının İngiltere örneği üzerinden incelenmesi ve Türkiye'de yerel yönetimlere uygulanabilirliğinin değerlendirilmesidir. En İyi Değer Birleşik Krallık'ta uygulanmasına karşın yalnızca İngiltere'deki uygulandığı tüm yerel yönetimleri kapsadığından araştırmanın konusu ve örnekleme En İyi Değer'in İngiltere'deki uygulandığı üzerinden ele alınmıştır. Araştırmada uygulanabilirliğe yönelik değerlendirmeler ise Türkiye'de bulunan özel bir yerel yönetimi birimi üzerinden değil

geneli temsil eden bir bakış açısıyla ifade edilmiştir. Diğer yandan mevcut çalışmalara yönelik yapılan literatür taramasında stratejik yönetim ve En İyi Değer yaklaşımının ilişkilendirilmesine dair herhangi bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Gerek Türk Kamu Yönetiminde gerekse uluslararası literatürde bu yaklaşıma yönelik yapılan çalışmalarda kapsam ve detaylandırma hususlarındaki kısıtlılıklar göze çarpmaktadır. Bu durum araştırmanın önemini vurgulamaktadır.

### **1.2. Araştırmanın Amacı**

Karşılaştırmaya ve uygulanabilirliğe dayalı araştırmalar hızlı bir küreselleşme geçiren günümüz dünyasında ülkelerin buldukları konumu görmeleri ve iyileştirmeleri açısından önemli faydalar sağlamaktadır. Bu kapsamda ele alınan En İyi Değer, uygulanabilirliğe ilişkin güçlü ve hacimli veriler sunabilecek bir yaklaşımdır. En İyi Değer'in hem genel hem de Türk Kamu Yönetimi literatüründeki sınırlı konumu araştırma amacının şekillenmesini sağlayan temel hususlardan biri olmuştur. En İyi Değer'in literatür içindeki bu sınırlı konumuna ek olarak İngiltere'de İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti arasındaki çekişmenin En İyi Değere yansıdığı da görülmektedir. 1999 yılında İşçi Partisi döneminde yasal bir boyut kazanarak yürürlüğe giren En İyi Değer, sonraki ve hâlâ güncel hükümet olan Muhafazakâr Parti tarafından sansürlenmiş ve "Best Value" ifadesinin kullanımı sınırlandırılmıştır. Bu durum bazı resmî belgelerin erişebilirliğini kısıtlamaktadır. Ayrıca En İyi Değer ile ilgili araştırmalar incelenirken; kısaltmalar, açıklamalar, mevcut hükümetin tutumu ve siyasi çekişmeler gibi ek bilgilere ihtiyaç duyulan durumlar da kısıtlılıkları artırmıştır. Tüm bu hususlar kapsamında araştırmanın amacı, stratejik yönetim ile En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı arasındaki ilişkiyi ortaya koyarak En İyi Değer Yaklaşımının Türkiye'de yerel yönetimlere uygulanabilirliğini incelemek ve değerlendirmektir. Ayrıca bu araştırma ile Türk Kamu Yönetimi literatüründe oldukça sınırlı bir yeri olan En İyi Değer (Best Value) yaklaşımının tanıtılması da hedeflenmiştir.

### **1.3. Araştırmanın Soruları**

Nitel araştırmalarda nicel araştırmalardan farklı olarak hipotez yerine araştırma sorularına yer verilir (Usta, 2012: 149). Bu kapsamda araştırmaya temel oluşturan sorular aşağıdaki gibidir:

Soru 1: En İyi Değer ifadesindeki “en iyi” ve “değer” kelimelerinin ayrı ayrı veya bir bütün olarak kastetmek istediği anlam nedir ve bu yaklaşım en iyi modern yönetim sistematığı iddiası taşımakta mıdır?

Soru 2: En İyi Değer; planlama, uygulama ve kontrol etme/denetleme gibi stratejik işlevleri performans üzerinden gerçekleştiren bir stratejik performans yönetimi tekniği midir?

Soru 3: En İyi Değer yaklaşımının Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliğinde potansiyel sakıncalar var mıdır?

Soru 4: En İyi Değer yaklaşımı Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirlik veya örnek teşkil etme bağlamında ele alındığında esinlenilebilecek unsurlara sahip midir?

#### **1.4. Araştırmanın Yöntemi**

Günümüzün dinamik dünyasında ülkeler çeşitli modern yönetim yaklaşımlarından faydalanmakta ve birbirlerini sosyo-ekonomik, politik ve yönetsel anlamda takip etmektedir. Bu kapsamda uygulanabilirliğin analiz edilmesine dayalı nitel araştırmalar ülkelerin kamusal işleyişlerinin gelişimi ve iyileştirilmesi adına faydalı olabilmektedir. Bu görüşler doğrultusunda araştırmada, stratejik yönetim ile En İyi Değer (Best Value) yaklaşımı arasındaki ilişki; açıklama ve çözümleme esası ile incelenerek Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliği noktasında değerlendirilmiştir. Bu bağlamda ilgili literatürün gözden geçirilmesi ile çalışma zemininin oluşturulması hedeflenmiştir.

Bu çalışmada araştırma sorularına cevap niteliği taşıyacak ilgili kitaplar, bilimsel çalışmalar, makaleler, kanunlar, yönetmelikler ve ülkelerin resmi internet sitelerindeki bilgilerden yararlanılmıştır. Araştırmada metin/döküman analizi tekniği kullanılmıştır. Çalışmanın yöntemi olgular veya kavramlar arasındaki ilişkiyi tanımlamaya, açıklamaya ve çözümlemeye olanak tanıyan nitel araştırmaya dayanmaktadır.

#### **1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası**

Araştırma beş temel bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde araştırmaya yönelik konu, önem, amaç, araştırma soruları ve yöntemi gibi hususlara yer verilmiştir.

İkinci bölüm araştırmanın kuramsal çerçevesine dair başlıklandırmalardan oluşmaktadır. Bu bölümde yönetim kavramı, stratejik yönetim, Türkiye’de yerel yönetimler, İngiltere’de yerel yönetimler ve Türkiye ile İngiltere yerel yönetimlerinin karşılaştırılması hususları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde İngiltere’deki En İyi Değer yaklaşımı; kavram, ortaya çıkış ve kapsam, stratejik performans yönetimi, hizmet incelemeleri ve 4C, pilot uygulamalar ve denetim gibi boyutlarıyla tanıtılmıştır.

Dördüncü bölümde hem En İyi Değer yaklaşımının detaylı incelemesi hem de Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi hususları kapsamlıca ele alınmıştır. Bu kapsamda En İyi Değer; stratejik performans yönetimi, pilot uygulamalar, hizmet incelemeleri- 4C ve denetim işlevleri yönünden incelenmiş olup akabinde Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliğinin değerlendirilmiştir. Türkiye’de uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi kapsamında; merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi, sıralama ve raporlama, paydaş odağı, pilot uygulamalar ve yerel farkındalık, denetim ve sürekli iyileştirme, maliyet boyutu, manipülasyon durumu ve siyasal etkiler ve genel süreç değerlendirmesi gibi hususlar detaylıca ele alınmıştır.

Sonuç ve değerlendirme başlıklı sonuncu bölümde ise gerek araştırma sorularına cevap niteliği taşıyan ifadelerden gerekse bir önceki inceleme ve değerlendirme bölümünden hareketle değerlendirmeler yapılmıştır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ARAŞTIRMAYA YÖNELİK KURAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde yönetim kavramı, stratejik yönetim, Türkiye’de yerel yönetimler, İngiltere’de yerel yönetimler ve Türkiye ile İngiltere yerel yönetimlerinin karşılaştırılması konularına değinilmiştir.

#### 2.1. Yönetim Kavramı

İnsanlık tarihinin ilk dönemlerinden günümüze dek birçok yönetsel sistem kurulmuş ve yönetilmiştir. Bu yönetsel sürece dair ilk bilgi ve deneyim kazanımı toplumun temel yapı taşı olan ailede başlamaktadır. Ailede elde edilen bilgi ve deneyim sosyal süreçlerle birlikte okullarda, iş yerlerinde, derneklerde, vakıflarda veya siyasi partilerde ileri boyutlara taşınmaktadır. Bu kapsamda yönetim kavramı, insanların yönetsel ihtiyaçlarını karşılaması bağlamında ailede filizlendikten sonra; aşiretler, kabileler, boylar, siteler, krallıklar, imparatorluklar ve ulus-devletler gibi biçimlerde ortaya çıkarak yönetim günümüzdeki boyutlara ulaşmıştır. Bu açıdan bakıldığında yönetimin insanlık tarihiyle ortaya çıkan ve beşerî-sosyal ihtiyaçları karşılayan bir kavram olduğunu söylemek mümkündür. Diğer yandan yönetme ihtiyacı insanların toplu halde yaşamasının bir gereğidir. İnsan sosyal bir varlık olmasından kaynaklı gerek kendi gerekse diğer varlıkları algılamakta ve bu doğrultuda tek başına yaşayamayacağını bilmektedir. Bu kapsamda insanlar arası çoklu ilişkiler önemli olduğu gibi ekonomiden siyasete ve sosyal ilişkilerden normlara kadar birçok yapıyı mecbur kılmaktadır (Eryılmaz, 2018: 1-3). Bu yapıların en üstünde ise devlet yer almaktadır.

##### 2.1.1. Yönetimin Tanımı ve Kapsamı

Siyaset kavramında olduğu gibi “yönetim” kavramı da gerek literatür içinde gerekse vatandaşlar arasında farklı şekillerde kullanılabilir. Bu farklı kullanımları, “faaliyetler/işlevler, idari yapı, organizasyon ve personel” olarak sınıflandırmak mümkündür (Eryılmaz, 2018: 3). Yönetim ifadesi bu sınıflandırmaların tamamını kapsayan ve çok boyutlu bir kavramdır.

Yönetim, belirlenmiş amaç veya amaçların gerçekleştirilmesi adına iş birliği ekseninde icra edilen grup faaliyetleridir. Geleneksel yönetim kitapları “yönetim” kavramını; “tek kişinin yerinden oynatamayacağı büyük bir taşın hareket ettirebilmesi

için birden fazla kişinin anlamlı bir amaç ekseninde iş birliği yapma durumu” örneği üzerinden açıklamaktadır. Burada yönetim kavramına ilişkin temel unsurlar ortaya çıkmaktadır. Bu unsurlar aşağıdaki gibidir (Özer ve Önen, 2017: 1-2):

- İnsan-grup etkinliği,
- İş birliği, koordinasyon,
- Anlamlı bir amaç veya amaçlar

Yönetimin ilk unsuru “insan-grup etkinliği” oluşudur. Büyük taş örneğinden hareketle statik bir halde bulunan büyük taş herhangi bir yönetsel unsur ile ilişkilendirilemez. Veya diğer açıdan doğada olağan koşullarda kendiliğinden yuvarlanan bir taş yönetsel süreci işaret etmemektedir. Yönetsel süreçten bahsedebilmek için ilgili durumlara insan faktörünün (en az iki kişinin) dahil olması gerekir. Bu kişilerin iş birliği yapması da beklenmektedir. Yönetimin ikinci unsuru “iş birliği ve koordinasyon”, üçüncü unsuru ise anlamlı bir amaç veya amaçlardır. En az iki kişinin bir taşa bakıyor oluşu, onu belirli bir yöne hareket ettirme gibi anlamlı bir amaçları olmadığı sürece yönetim olgusunu ortaya çıkarmamaktadır (Berkley ve Rouse, 2004: 5-6). Bu kapsamda yönetim için ifade edilen amaç veya amaçlar anlamlı olduğu sürece yönetsel süreç ile ilişkilendirilebilir.

Yönetimin farklı tanımlamalarını veya boyutlarını aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür (Eryılmaz, 2018: 3-4):

- Yönetim faaliyeti; otorite kurma, başkalarına iş yaptırabilme veya bir gruptaki kişilerin davranışlarını etkileme kapsamında onları ortak-anlamlı bir amaca yönlendirebilme sürecidir. Bu yönüyle yönetim, “sevk ve idare” ile ilişkilendirilmektedir.
- Yönetim, anlamlı bir amacı gerçekleştirmek üzere maddi veya beşerî kaynakların sistematik olarak yürütülmesi ve ilgili amaçlara yönlendirilmesidir.
- Yönetim, ülkeler bazında yönetsel sistemleri ve usulleri ifade etmek amacıyla kullanılan bir kavramdır. Burada karşılaştırmalı yönetim olarak ifade edilen en az iki veya daha fazla ülkenin yönetsel modellerini mukayase etme durumudur.
- Yönetim, belirli bir örgüt ya da kurum/kuruluş/organizasyon için kullanılan genel ifadedir. Buradaki yönetim kurumsal kimlik ile ilişkilendirilmektedir.



- Yönetim, bir organizasyonda kurumsal işleyişi sağlayan idari personele yönelik bir ifadedir. Burada bir “temsil” durumu ortaya çıkmakta ve bu kapsamda yönetim işi ile ilgili/sorumlu kadrolara atıf yapılmaktadır.

Bu doğrultuda yönetimin kapsamı toplumun en küçük yapı taşı olan ailede başlamakta ve en gelişmiş siyasal otoriteye yani devlete kadar uzanan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **2.1.2. Yönetimin Temel Özellikleri**

Bir önceki başlıkta ifade edilen tanımlamalar ışığında yönetimin temel özellikleri; grup faaliyeti oluşu, fonksiyon süreç boyutu, hiyerarşik yapılanma gerekliliği ve düzenli faaliyetler-amaçlar içermesi şeklinde ele alınmıştır.

#### **2.1.2.1. Grup Faaliyeti Oluşu**

Yönetim en az iki kişiden oluşan bir grup faaliyeti içinde ortaya çıkmaktadır. Yönetimsel süreçte iş hacminin büyümesi grup üyelerinin ortak çabasını gerektirdiğinden işleyiş ile ilgili örgütlenme söz konusu olmaktadır. Bu durum ise planlamayı, iş bölümünü, hiyerarşik yapıyı, koordinasyonu ve denetsel süreçleri beraberinde getirmektedir. Örneğin, bir bakkal dükkânı sahibi, bu küçük işletmesini kendi yöntemlerine göre tek başına idare edebilir. Kendisinin bir işi çıktığında, dükkânın işini çocuklarına ya da eşine geçici olarak bırakabilir. Söz konusu dükkân sahibi, işini büyümeye yani süpermarkete dönüştürmeye karar verdiğinde ise yeni personel istihdam etmek durumunda kalır. Bu kapsamda iş bölümü, otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi, bütçeleme, muhasebe, satın alma, müşteri ve kasa hizmetleri, personel yönetimi ve denetim gibi fonksiyonlara bağlı bir yapı ve işleyiş düzeni ortaya çıkar (Tortop vd., 2017: 1-34). Bu yapıların ve grupların ortaya çıkması ise eşgüdüm ve koordinasyon faaliyetlerini gerekli kılar.

#### **2.1.2.2. Fonksiyon ve Süreç Boyutu**

Fonksiyon ve süreç olarak yönetim kendi içerisinde; planlamayı, örgütlemeyi, yönlendirmeyi, eşgüdümü (koordinasyonu), denetimi (kontrolü) ve bütçelemeyi içermektedir. Bu unsurlar kamu veya özel sektörde neredeyse her iş durumunda belirli ölçeklerde söz konusu olabilmektedir. Yönetimsel süreçteki bu unsurlar kapsayıcı ve ana bir bakış açısıyla planlama, uygulama ve denetleme ile özetlenmektedir. Bu kapsamda

yönetimin genel unsurlarını aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür (Özer ve Önen, 2017: 63-76):

- Planlama
- Örgütlenme
- Yönlendirme
- Eşgüdüm (Koordinasyon)
- Denetim (Kontrol) ve Bütçeleme

#### **2.1.2.2.1. Planlama**

Planlama; amaçları görünür kılma, politika belirleme ve bunları gerçekleştirmek adına izlenmesi gereken yol, yöntem ve stratejilerin ortaya konulmasıdır. Planlamada yapılması gereken faaliyetler belirlendikten sonra bir takvim üzerinden konumlandırılmalıdır (Podol, 1962: 111). Planlamanın günümüzdeki anlamı “from administration to management (salt şekilde idare etmeden işletme becerisine)” eğiliminden kaynaklı olarak stratejik bir boyut kazanmıştır. Piyasa ekonomisinin ve küresel gelişmelerin dinamik boyutu karşısında klasik plan anlayışı önemini yitirmiştir. Ayrıntılarla dolu ve bir esnekliğe sahip olmayan bu planlar yerini önem derecelerine göre yapılandırılan ve bir esnekliğe sahip stratejik plan veya planlamaya bırakmıştır.

#### **2.1.2.2.2. Örgütlenme**

Örgütlenme, belirlenmiş planların uygulanması için gereken faaliyetleri sınıflandırarak yönetim sahaları oluşturma, bu sahalardaki yöneticilerin-personelin görev sınırlarını çizme ve aralarındaki ilişkileri düzenleme aşamasıdır. Örgütlenme, yönetsel süreçlerin önemli unsurlarından biridir. Bir kişinin tek başına üstesinden gelebileceği işlerle ilgili örgütlemeye ihtiyacı olmayacaktır. Ancak birden fazla kişi belirli bir amaç veya amaçların gerçekleştirilmesi adına iş birliği yoluna gittiğinde araçların, olanakların ve kaynakların bir düzende toplanması ihtiyacı doğmaktadır. Diğer yandan kolektif faaliyetler için güçlü ve iyi yapılandırılmış örgütlere ihtiyaç vardır. İyi bir örgüt ve örgütlenme, birçok sorunun çözümünü kolaylaştırır ve işlerin daha verimli-etkin yürütülmesini sağlar. Örgütlenme, belirli amaçlar için yetki ve görevlerin belirlenmesi, kaynakların düzenlenmesi, yetki ve görev çakışmalarının önlenmesini gerektirmektedir

(Tortop vd., 2017: 55-57). Bu yönüyle örgütlenme, mevcut gücün kontrol ekseninde sınıflandırmasıyla ilişkilidir.

#### **2.1.2.2.3. Yönlendirme**

Yönlendirme, mevcut kaynakların en elverişli şekillerde amaç ve stratejilere yöneltilebilmesidir. Yönlendirmede stratejik fonksiyonlar ön plandadır. Kurumun nereye ve nasıl gideceğine ilişkin faaliyetleri içerir ve daha çok beşerî-mali kaynakların etkin ve verimli işletilmesine odaklanır. Yönlendirme, çoğu zaman yönetme kavramıyla eş anlamda kullanılır. Yönetme, bir organizasyonda; insan kaynaklarının, mali kaynakların, fiziki kaynakların, zamanın, politikaların ve süreçlerin etkin ve verimli bir biçimde yönetilmesi anlamına gelmektedir (Özer ve Önen, 2017: 68). Bu kapsamda yönlendirme sürdürülebilirlik için gereken stratejik bakış açısını yansıtmaktadır.

#### **2.1.2.2.4. Eşgüdüm (Koordinasyon)**

Koordinasyon, kurumlardaki iş bölümünün, büyümenin ve işleyişin gerektirdiği bir durumdur. Bu kapsamda yönetim sürecindeki faaliyetlerin bütünleştirilmesiyle ilişkilidir. Yönetimsel erk, alt kümeleri bünyesinde barındırmakta ve bu kümeler arası bütünlüğü koordinasyon veya diğer ismiyle eşgüdüm ile sağlamaktadır. Yönetimsel bir süreçte koordinasyonun; uyumlaştırma, iş birliği ve özendirme olmak üzere üç unsur bulunmaktadır (Tortop vd., 2010: 105). Bu kapsamda koordinasyon düzeyi ilgili unsurların yerine getirilip getirilmemesiyle ilişkilidir.

#### **2.1.2.2.5. Denetim (Kontrol) ve Bütçeleme**

Denetim; amaçların etkinliği, ne ölçüde gerçekleştiği ve prosedürlere/mevzuata uygunluğunun üst yönetim ve ilgili personel/makamlarca süreklilik esasıyla izlenerek değerlendirilmesidir. Denetim, iç ve dış olmak üzere iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Günümüzde denetim kavramı yerine hesapverebilirlik kavramı sıklıkla kullanılmaktadır. Hesapverebilirlik, bir şahsın veya kuruluşun faaliyet ve eylemlerinde; ilgili kişilerin/kitlenin sorgulamalarına ve eleştirilerine muhatap olması, bunlara cevap vermesi, gerektiğinde haklılığını beyan etmesi ve ilgili sonuçlara katlanması anlamına gelmektedir. Modern yönetim düşüncesi denetim ve hesapverebilirlik anlayışlarını önemli ölçüde değiştirmiştir (Tortop vd., 2017: 113-118). Bu kavramlar klasik anlayışta

mevzuata uygunlukla ilişkilendirilirken, modern anlayışa göre performans ve sonuç odağıyla ilişkilendirilen stratejik bir süreçtir.

Bütçeleme, planlar ve hizmetlerin yürütülmesi kapsamındaki amaçların gerçekleştirilmesinde gerekli olan; personelin, sermayenin, tesislerin ve diğer malzemelerin kullanıma hazır şekilde bir araya getirilerek maddi yapılabiliğinin planlanmasıdır (Eryılmaz, 2018: 6). Bütçelemeye etki düzeyi ve fayda/maliyet oranı gibi yüksek hususlar önceliklendirilmelidir.

### **2.1.2.3. Hiyerarşik Yapılanma Gerekliliği**

Yönetim, biçimsel (formel) organizasyonlarda hiyerarşi düzeni ile icra edilir. Biçimsel örgütte faaliyetlere katılanlar ilgili işin yerine getirilmesindeki rolleri önceden bilirler ve bu kapsamda yerine getirirler. Hiyerarşi, bir kurumdaki en üst yönetici/yöneticilerden en alt seviyedeki personele kadar ast-üst olarak derecelenme durumudur. Hiyerarşi ile alt kademede bir personel kendisine en yakın üstüne ve dereceli olarak organizasyondaki en üst yöneticiye/yöneticilere bağlı kılınmaktadır. Hiyerarşik yapıda üstün rolü astlarıyla ilişki kurarak talimatlarda bulunması ve onlardan bilgi almasıdır. Diğer yandan yönetsel süreçte statü ve roller kapsamında bir işleyiş durumu söz konusudur. Burada statü, ilgili kişilere yönelik hak, yetki ve ödevleri belirtirken; roller, statü kapsamındaki hakların ve ödevlerin yerine getirilmesi ve bunlara uygun olarak davranılmasıdır. Kişinin statüsü gereği kendisinden beklenen davranışlar “rol gerekleri” kavramıyla ifade edilmektedir. Uygulamada ortaya çıkan duruma ise “rol ifası” denilmektedir. Rol ifası, her zaman rol gerekleriyle uyumlu olmayabilir. İşte burada denetim fonksiyonu devreye girer. Organizasyonları hiyerarşik düzenle oluşturan birçok unsur ve bölüm, tek bir emir-komuta merkezine bağlanmaktadır (Eryılmaz, 2018: 7). Bu kapsamda hiyerarşi, yönetim sürecindeki temel işlevleri çeşitli derece ve kademelerle yürütmenin araçlarından biridir.

### **2.1.2.4. Düzenli Faaliyetler ve Amaçlar İçermesi**

Yönetim, düzenli faaliyetlerin bir araya gelmesiyle ortaya çıkan bir olgudur. Buradaki düzen kavramıyla faaliyet ve eylemlerin bir uyum ve sistem içerisinde yürütülmesi ifade edilmektedir. Yönetsel unsurlarında ve işleyişinde herhangi bir uyum olmayan ve bütünlük gösteremeyen faaliyetler yönetim olgusu ile açıklanamamaktadır. Yönetim, yürütmüş olduğu faaliyetleri amaç veya amaçlar ekseninde gerçekleştirir.

Yönetimsel amaçlar ise yasal ve idari düzenlemeler doğrultusunda ilgili program ve planlarda somut bir hal almaktadır. Bir organizasyonda personelin birincil sorumluluğu, belirlenmiş amaçların gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte bazen yönetimdeki eylem ve işlemlerin, belirlenen amaca ya da amaçlara tam anlamıyla uyumlu olmayan yönlerine de rastlanabilmektedir. Bu nedenle 1980’den itibaren vizyon ve misyon kavramları, esas itibarıyla yönetimde yön ya da amaç unsurunun daha etkili hale getirilmesi ve vurgulanması için geliştirilmiştir (Özer ve Önen, 2017: 9). Bu kapsamda yönetimsel literatürde stratejik unsurlar bir ihtiyaç olarak gündeme gelerek stratejik yönetim kavramı ile açıklanmıştır.

## **2.2. Stratejik Yönetim**

Bu başlıklandırmada strateji kavramı, stratejik yönetim ve stratejik plan, stratejik yönetim ve stratejik plan kavramları arasındaki ilişki ile kamu yönetimi ve Türkiye’de stratejik yönetim konularına değinilmiştir.

### **2.2.1. Strateji Kavramı**

Günümüzde strateji kavramı gerek iş dünyasında gerekse günlük yaşantıda sıklıkla kullanılmaktadır. Rekabet edebilme ve rakiplere karşı avantaj sağlayabilme gibi öğeler içeren strateji kavramı ilk kez askeri terminolojide ortaya çıkmış ve zamanla başta iş dünyası olmak üzere birçok farklı disiplinin ilgisini çekmiştir (Leontiadis, 1982: 45-48). Strateji kelimesinin etimolojisine bakıldığında Yunanca olan “stratos” ve “ago” kelimelerinin birleşiminden türetildiği görülmektedir. Stratos kelimesinin anlamı “ordu” iken, ago “liderlik etmek”, “yönetmek” anlamını taşımaktadır (Cummings, 1995: 23).

Eski Yunanistanda muharebe alanlarındaki profesyonel askerlerin bir araya gelmesi ve eşgüdüm sağlayarak askeri kabiliyetlerini sergileyebilmeleri için bir plan ve yönetim süreci gerekmektedir. Bu plan ve yönetim süreci ise “strategos” isimli komutanlar tarafından sağlanmaktaydı. Bu kapsamda strategos kelimesi strateji esasına dayanan komutanlık sanatı anlamına gelmektedir. Bu kavram strateji kavramının gelişmesi ve derinleşmesine katkı sağlamıştır (Horwath, 2006: 1-5). M.Ö. 450 yıllarında Yunan polisi (kenti) Athina’da üst düzey yöneticilik yapmış olan Perikles strateji kavramına; liderliği, yönetimsel kabiliyeti ve hitabet gücünü de ekleyerek katkı sağlamıştır. Aynı yıllarda Çinli Sun Tzu “Savaş Sanatı” isimli eseriyle strateji kavramına önemli bir ivme kazandırmıştır. Bu eser günümüzde de gerek askeri gerekse iş dünyasındaki

stratejistlere ilham vermektedir (Moore, 2003: 23). Savaşların geçmişten günümüze, giderek kompleks bir hal alması, askeri ve siyasal açıdan farklı çözüm arayışları ile alternatif senaryoları gerekli kılmıştır. Bu gereksinim ise strateji kavramıyla ilgili araştırmaların önemini artırmıştır.

Stratejilerin iş dünyası için önemi ve bu kapsamda stratejik planlamanın gerekliliği hakkında çalışmalar yapan ilk isimlerden biri George Steiner olarak kabul edilmektedir. Steiner, strateji kavramını kurumların rakiplerinin hamlelerine karşı reaksiyon vermesi ile açıklamaktadır. Ona göre strateji; ulaşılmak istenen amaçlar nelerdir ve bunlara nasıl ulaşılabileceği sorularının cevabı ile ilgilidir (Pradhan, 2007: 107). Kenneth Andrews ise kurumsal strateji üzerine vurgu yapmış ve stratejiyi; kurumsal strateji ve işletme stratejisi olarak ikiye ayırmıştır. Kurumsal strateji; içsel bir analiz süreci olup kurum kaynaklarının rekabet edebilirliğe etkisi olarak tanımlanmaktadır. İşletme stratejisi ise kurumların rakipleriyle rekabet ederken hangi yolları izleyeceğini ifade etmektedir (Foss, 1997: 52). Bir stratejik yönetim gurusu kabul edilen Henry Mintzberg'in yaptığı çalışmalar da bu düşüncelerle aynı paralelde olmuştur.

Strateji kavramı günümüzde neredeyse her disiplinde kullanılmakta ve adeta yeni kavramlar türeten bir ön ek olarak işlev görmektedir. Bu kapsamda strateji kavramının hangi alanda hangi anlamıyla kullanıldığı önemlidir. Strateji; askeri alanda zafere ulaşma, siyasette güç yönetimi, işletme dünyasında kurumsal sürdürülebilirlik ile açıklanmaktadır. Ayrıca Henry Mintzberg stratejiye tek bir noktadan bakılmaması gerektiğini vurgulayarak beş farklı tanımlamada bulunmuştur. Mintzberg'e göre strateji; plan, askeri kabiliyet, model, pozisyon ve perspektif olmak üzere beş farklı anlam taşımaktadır (Mintzberg, 1998: 9-15). Ayrıca her bir tanımlama aynı zamanda stratejinin bir boyut ve özelliğidir.

Strateji kavramının işletme dünyasında ortaya çıkışı teorik bir düşünceden ziyade uygulama alanındaki gereksinimler kapsamında ortaya çıkmıştır. 1950-1970 yılları arasında kurum yöneticileri; planlama, eşgüdüm ve kontrol mekanizmalarında bazı problemler yaşamıştır. Burada kurumların büyüyerek daha karmaşık hale gelmesinin payı büyüktür (Beer vd., 2003: 1-45). Bu kapsamda uzun döneme yönelik planlama ile ilgili düşünceler 1960'lı yıllardan itibaren yatırım planlaması ve eşgüdüm sağlama ile aynı paralelde ilerlemiştir. Bu planlar ile amaçlar ortaya konulmuş, ekonomi ile alakalı akımlar

tahmin edilmiş ve öncelikli hususlar tespit edilerek kaynak tahsisi konusu önem kazanmıştır (Ringe, 1998: 82-91). Yönetim biliminde strateji kavramının gelişmesi ve ilgili tanımlamaların yapılması da bu döneme rastlamaktadır. 1962 yılında Alfred Chandler “Strateji ve Yapı” isimli eseri ile stratejiyi uzun dönemi kapsayan amaçlar, bu amaçlar için gerçekleştirilen faaliyetler ve bu kapsamda yapılan kaynak dağılımı şeklinde tanımlamıştır (Chandler, 1962: 383). Strateji kavramı ile ilgili gelişmeler ve farkındalık seviyesi bu dönemle birlikte ivme kazanarak artmıştır. 1970’li yıllarda işletmeler kâr maksimizasyonu için basit bir planlamadan ziyade rakiplerin ve çevrenin analiz edilerek amaçların ortaya konulması fikrini benimsemiştir. Bu durum ise kurum yöneticilerinin ilgisini temel planlamadan ziyade stratejik unsurların ağır bastığı stratejik planlamaya doğru kaydırmıştır (Henderson, 1989: 141). Günümüzde stratejik yönetim olarak ifade edilen bu yönetsel anlayışın rekabet avantajı sağlayarak kurumsal sürdürülebilirliğe katkı sağladığı bir gerçektir (Coşkun, 2015: 44). Ayrıca kurumsal sürdürülebilirliğin dinamik çevre ile birlikte ele alınması uzun vadede kurumsal itibarı da olumlu yönde etkilemektedir.

### **2.2.2. Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama**

Bu başlıklarımda stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarına değinilmiştir.

#### **2.2.2.1. Stratejik Yönetim**

Stratejik yönetim, kurumların mevcut durumlarını analiz ederek gelecekte olmak istedikleri yeri belirleme, kendi güçlü-zayıf yönlerini ortaya çıkarma ve dış çevredeki fırsat-tehditleri tespit etme temeline dayalı planlama, uygulama ve kontrol etme/denetleme sürecidir. Stratejik yönetimin süreklilik gösteren ve öngörülmesi güç olan değişimlere karşı bir savunma mekanizması olarak işlev görmesi kurumsal sürdürülebilirliğe katkı sağlamaktadır. Bu kapsamda kendi gelecekleri için tedbir alan ve geleceğin belirsizliğine karşı alternatif stratejiler oluşturan kurumlar sürdürülebilirliklerini sağlamaktadır. Stratejik yönetim, kurumların iç ve dış çevresine yönelik analizler yapmasını, bu kapsamda bazı bulgulara ulaşmasını ve bu bulgular yoluyla misyonu ile ulaşmak istediği nokta arasında ilişki kurmasını sağlayan modern bir yönetim yaklaşımıdır. Ayrıca planlama, örgütleme, yürütme, koordinasyon ve denetleme gibi genel yönetim fonksiyonlarını da içermektedir. Buna karşın stratejik yönetimin genel

yönetime kıyasla en belirgin farkı kısa vadeli bir anlayıştan ziyade uzun dönemli bir yönelim içermesi ve çevresel değişikliklere karşı yüksek bir duyarlılığa sahip olmasıdır. Stratejik yönetim katılımcı-şeffaf bir anlayış ile tüm kurum personelini kurum vizyonuna odaklayan bütüncül bir yönetim yaklaşımıdır (Ansoff vd., 2018: 441-528). Ayrıca genel yönetimde olduğu gibi stratejik yönetimde de planlama sürecinin etkinliği ve uygulanabilirliği oldukça önemlidir. Uygulanabilen ve sonuç alınabilen stratejik planlar stratejik yönetimin başarısını ortaya koymaktadır (Bonn ve Christodoulou, 1996: 543-551). Aksi durumlarda stratejik yönetim perspektifinden uzaklaşmaktadır.

Kurumlar bütüncül bir sistem olan stratejik yönetim ile rasyonel bir yönetime ve organizasyona ulaşabilmektedir (Yılmaz, 2003: 78). Stratejik yönetimde kurumların sahip olduğu fiziki, beşerî ve mali kaynaklara yönelik analizler yapılmaktadır. Bu analizler ile hem etkin ve verimli kaynak kullanımı sağlanmakta hem de ilgili kaynaklar stratejik amaçlar doğrultusunda kullanılmaktadır (Torlak ve Cevahir, 1999: 249). Bu kaynak kullanımı ise stratejik hedeflerin öncelik/sonralık ilişkisine ve önem derecesine göre yapılmaktadır.

Stratejik yönetimin temel amaçları aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Hunger ve Wheelen, 2003: 1-22).

- Gelecek yönelimli olma, koordinasyon ve amaç sürekliliği,
- Personeli ve kurumsal işleyişi ortak hedeflere yöneltme,
- Değişen durumlarla etkili bir şekilde başa çıkabilme,
- Kurum kültürüne performans ve sonuç odaklılığı yerleştirme,
- Paydaş odaklılık,
- Şeffaflık, etkinlik, hesap verme,

Stratejik yönetimin geleneksel yönetimden farklı olan özellikleri ise aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 107-110):

- Üst yöneticilere kurumlarının geleceğini şekillendirme imkânı sağlayan bir üst yönetim fonksiyonu ve tekniğidir.
- Uzun vade ile geleceğe yönelik bir perspektif taşır. Bu sayede kurumlara vizyon bilinci kazandırır.



- Kurumlara proaktif bir bakış açısı kazandırır. Kurumların çevresini etkilemesini ve çevresinden etkilenmesini sağlar.
- Kurumları dışa açık sistemler haline getirerek çevresel etkileşimi sağlar. Bu sayede kurumlar güçlü-zayıf yönlerinin farkına varabilmekte ve dışsal fırsatlara-tehditlere yönelik analizler yapabilmektedir.
- Kurumları uzun vadeli stratejik amaç ve hedefler belirlemeye zorlar. Aynı zamanda “esneklik” özelliği ile gelecekte oluşabilecek değişikliklere uyum sağlama kabiliyetine sahiptir.
- Günübirlilik karar, iş ve işlemlerden ziyade sistematik ve planlı bir yönetim anlayışını öngörür. Haliyle kurumlarda yürütülen faaliyetlerde keyfiligi ortadan kaldırır.
- Karar alım süreçlerinde kurumu bir sistem olarak görür ve bütünü oluşturan parçaları dikkate alır. Sistem içerisindeki bir birime yönelik alınan kararların diğer birimleri de etkileyebileceği gerçeğini göz ardı etmez.
- Kurumlara çevresel duyarlılık ve sosyal sorumluluk bilinci kazandırır. Kurumsal çıkar ile toplumsal çıkarı ortak paydada buluşturur.
- Kaynak tahsisi, dağılımı ve öncelik/sonralık sırasını uzun dönemli amaç ve hedefler doğrultusunda etkin şekilde gerçekleştirir. Bu sayede kaynakların stratejik amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlar.
- Takım/ekip çalışmasına vurgu yaparak katılımcı ve yönetişimci bir anlayışı kurumsal kültüre entegre eder. Böylece kurum kültürü ve kanaatini pozitif yönde değiştirmeyi hedefler.
- Stratejik düşünmeyi ve çevikliği teşvik eder. Bu kapsamda en uygun strateji ve kararlar tespit edilmeye çalışılır.
- Kural, süreç ve prosedürlerden ziyade stratejik sonuçlara odaklıdır. Süreç ve prosedürlere dayalı yönetimden sonuç odaklı yönetime geçişi vurgular.

Özetle stratejik yönetim, kurumların mevcut durumlarını kapsamlı bir şekilde analiz etmelerinin sağlamış olduğu gücü, hedeflere ve geleceğin belirsizliğine karşı “en az sapma” amacıyla kullanan modern ve bütüncül bir yönetim tekniğidir.

### 2.2.2.2. Stratejik Planlama

İlk kullanımı askeri terminolojide gerçekleşen “strateji” kavramının 1960’lı yılların sonunda ekonomik alanda da kullanılmasıyla stratejik yönetimin en önemli uygulama aracı olan “stratejik plan” kavramı ortaya çıkmıştır (Dinçer, 1996: 25). 1960’lı yıllar ile birlikte stratejik planlamaya yönelik bazı tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamaların kabul görenlerinden biri 1962 yılında Alfred Chandler tarafından yapılmıştır. Chandler’a göre stratejik plan; kurumların uzun dönem için belirledikleri amaç ve hedefler kapsamında bazı stratejiler belirlemesi ve kurum kaynaklarını bu stratejik amaç ve hedeflere yönlendirme sürecidir (Chandler, 1962: 16). Bryson ise stratejik planlama için; “kurumun ‘ne, neyi, nasıl’ sorularına cevap vererek kendini tanıdığı ve bu doğrultuda amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek üzere sarf ettiği sistematik çabalar” tanımlaması yapmıştır (Bryson, 1995: 4). Diğer bir ifadeyle stratejik planlama; kurumların misyonu ve vizyonu çerçevesinde orta ve uzun dönemdeki amaç ve hedeflerini planlama sürecidir. Belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli stratejiler belirlenmekte, tüm aşamaların süreçleri detaylı bir şekilde resmedilmektedir (Gürses, 2010: 5). Bu detaylı resimler hedeflerden sapmama noktasında sürece katkı sağlamaktadır.

Stratejik yönetimin bir aracı olarak kabul edilen stratejik planlamanın amacı geleceği tahmin etmedir. Başka bir ifadeyle stratejik planlama, kurumun gelişimi ve sürekliliğinin sağlanması ile ilgilidir (Bircan, 2011: 11-18). Stratejik planlar ile kurum, gelecekte sunacağı hizmetlere yön verilebilir. Bugünün eğilimleri; gelecek olayların habercisi olabildiği gibi geleceği yorumlamada da yardımcı olabilir. Bu eğilimleri yorumlayarak geleceğe ilişkin bir takım senaryo seçenekleri tanımlanabilir (Godet, 2000: 3-22). Kurumların sürdürülebilirliklerini sağlaması ve orta-uzun dönemli amaçlarını gerçekleştirebilmesi için etkin bir yaklaşım benimsemesi gereklidir. Bu etkin yaklaşımlardan biri olan stratejik yönetim, kurumların geleceklerini tayin etmesi için önemli avantajlar sağlar. Bu kapsamda kurumların hazırlamış olduğu stratejik planlar stratejik yönetimin en önemli uygulama aracıdır. Kurum kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımı esasına dayanan bu planlar ile kurumların mevcut durum analizleri yapılarak; gelecek haritaları, kurumsal amaç, hedef ve stratejileri belirlenmekte ve bunlara ulaşma adına izlenecek yol/yöntemler yazıya dökülmektedir (Alkhafaji, 2011: 9-17). Bu kapsamda hazırlanacak bir stratejik plan, mali şeffaflığı ve hesap verebilirliği

sağlayacağı gibi kurumlara hızlı değişim ve gelişmelerle başa çıkabilme yetkinliğini de kazandırır.

### **2.2.3. Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama Kavramları Arasındaki İlişki**

Bu iki kavram bazı durumlarda birbirleri yerine kullanılsa da tamamıyla aynı kavramlar değildir. Genel yönetimde olduğu gibi stratejik yönetimin de ilk unsuru planlamadır. Bu kapsamda stratejik planlama stratejik yönetimdeki ilk ve en önemli aşamayı oluşturmaktadır. Bir kurum için amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine dair stratejiler oluşturulurken ilk aşamada bu stratejilerin planlanması yapılmaktadır. Planlanan stratejiler ise uygulanmakta ve nihai olarak kontrol edilerek denetlenmektedir. Bu sebeple stratejik yönetim ve stratejik plan kavramlarını birbirinden ayırmak gerekir (Kırılmaz, 2013: 158). Daha önce de ifade edildiği üzere stratejik plan kavramı strateji kelimesinin 1960'lı yılların sonunda ekonomi alanında da kullanılmasıyla literatüre giriş yapmıştır. Stratejik yönetim kavramı ise ilk kez 1979 yılında Igor Ansoff tarafından kullanılmış ve literatürde yer bulmuştur (Ansoff, 1979: 1). Bu kapsamda stratejik yönetim yeni bir anlayış olmaktan ziyade stratejik planlamanın devamı niteliğindedir (Ansoff, 1988: 235).

Yönetimle ilgili süreçlerin yalnızca stratejik planlama ile açıklanamayacağı gerçeği, bu planların uygulanmasını, kontrol edilmesini ve denetlenmesini de kapsamına alan stratejik yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda stratejik yönetim, planlama kavramına yönetsel bütünde süreklilik gösteren bir fonksiyon olarak anlam yükler (Çevik, 2010: 142). Buradaki ilişki birbirini kuvvetlendiren ve güçlendiren bir boyutta sinerji kavramıyla açıklanmaktadır.

Bu çerçevede stratejik yönetim ile stratejik plan kavramları arasındaki bazı fark ve ayrımlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Stratejik planlama, kurum için en uygun stratejik kararların alınmasına odaklanırken, stratejik yönetimin odak noktası sonuç ve çıktılardır (Ansoff, 1988: 235).
- Stratejik yönetim, planlama unsurunun tüm yönetsel süreçlere entegrasyonunu hedefler. Planların uygulanması, kontrol edilmesi ve denetlenmesi stratejik yönetimin genel çerçevesiyle ilgilidir. Bu kapsamda stratejik planların başarı düzeyi stratejik yönetimin diğer araçlarıyla ölçülür (Aksu, 2002: 27-28).

- Stratejik yönetim yalnızca planlamaya değil, kurumsal faaliyetlerin tümüne odaklanmaktadır. Bu kapsamda stratejik plan stratejik yönetimin bir parçası ve fonksiyonudur (Freeman, 2010: 34-36).

Bu özellik ve ayrımlar ışığında stratejik yönetim, stratejik planı da kapsamına alan bir üst küme ve stratejik planlamanın devamıdır. Bu kapsamda stratejik yönetimin alt kümesi olarak ifade edebileceğimiz stratejik plan, stratejik yönetimin ilk ve en önemli yönetsel aşamasıdır.

#### **2.2.4. Kamu Yönetimi ve Türkiye’de Stratejik Yönetim**

Günümüz dünyasında yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler yönetsel anlayışları da derinden etkilemiştir. Bu kapsamda kamu yönetimi, özel sektör tekniklerini benimsemeye başlamış ve bu adaptasyon süreci geleneksel yönetim anlayışının sorgulanmasına sebebiyet vermiştir. Bu kapsamda gündeme gelen yeni yaklaşımlardan biri de stratejik yönetim olmuştur. Türkiye’de de yasal bir temele kavuşan stratejik yönetim, kamu kurumları ve yerel yönetimler için zorunluluk haline gelmiştir. Vatandaşa en yakın yönetsel birim olan yerel yönetimlerdeki stratejik yönetim uygulamaları ile vatandaş odaklı yönetim ve yönetişim hedeflenerek orta-uzun vadeli amaçlar/hedefler ortaya konulmaktadır.

##### **2.2.4.1. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları**

21. yüzyılda dünya genelindeki kamu yönetimlerinin geleneksel (klasik) yapıları sorgulanmış ve bu anlayışa yönelik ağır eleştiriler söz konusu olmuştur. Bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bir zorunluluk olarak ele alınarak bu yönde önemli atılımlar gerçekleştirilmiştir. Bu yeniden yapılanma ile birlikte refah devletinin kamu mülkiyeti ve kapsamlı kamusal hizmet anlayışları terk edilerek işletmecilik (management) anlayışına doğru bir eğilim ortaya çıkmıştır. İşletmecilik anlayışının kamuya ilham veren ilkeleri kaynakların etkin-verimli kullanımı ve vatandaş/müşteri odaklılık olmuştur. Bu eğilim ile birlikte stratejik yönetim ve performans-toplam kalite yönetimi gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır (Ülgen ve Mirze, 2004: 50). Stratejik yönetimin uzun dönemli sürdürülebilirliği ve rekabet avantajı sağlama potansiyeli bu yaklaşımı günümüzün en popüler yönetim tekniklerinden biri haline getirmiştir.

Stratejik yönetim ile kastedilen esas husus bir kurumun mevcut durumuyla ulaşmak istediği nokta arasındaki resmin ortaya koyulmasıdır. Bu resimde veya diğer bir ifadeyle süreçte, belirlenecek yol ve yöntemlerin yanında stratejik planlama ve stratejik denetim gibi aşamalar söz konusudur. Bu süreçte belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi öncelik-sonralık ilişkisi kapsamında doğru adımların atılması ve ilgili stratejik yöntemlerin belirlenmesiyle mümkündür (DPT, 2006: 7). Stratejik yönetim ancak bu sayede bütüncül bir bakış açısıyla ele alınabilmektedir.

Stratejik yönetimin uzun vade ve gelecek yönelimli bir bakış açısı içermesinden kaynaklı olarak ilgili süreçlerde kamu kurumlarının vizyonu ve misyonu adeta birer kılavuz işlevi görmektedir. Stratejik yönetim kararlardan ve tercihlerden oluşan bir süreçtir. Bu anlamda stratejik yönetimin belirli aşamaları söz konusudur. Bu aşamalar aşağıda ifade edilmiştir (Eren, 2005: 23):

1. Stratejik planlamaya yönelik kullanılabilir verilerin temini
2. Stratejik planları hazırlama
3. Stratejik planları uygulama kapsamında yapısal-yönetimsel ve motivasyonel tedbirlerin alınması
4. Stratejilerin ilgili adımlar izlenerek uygulanması
5. Stratejik amaçların gerçekleşip gerçekleşmediğinin kontrolü

Stratejik yönetimin ilk aşaması yönetimsel işlevleri üstlenecek örgütsel yapının belirlenmesidir. Bu aşamada örgütün tepe yöneticisi, organizasyonu oluşturur ve görev-yetkiler tüm ilgili birimlere ve kişilere duyurulur. İkinci aşamada stratejik planlama yapılır. Bu aşamada kurumun üst düzey yöneticileri kurumla ilgili iç-dış çevre analizi, SWOT analizi ve paydaş analizi kapsamında alternatif senaryolar oluşturarak kurum vizyonunu belirler. Sonrasında belirlenen bu vizyona ulaşılması bağlamında politikalar, amaçlar ve hedefler ortaya konulmaktadır. Bu aşamada kurumun orta-alt düzey yöneticileri ve paydaşların sürece dahil edilmesi önemli ve gereklidir. Denetim-kontrol ise stratejik yönetimin üçüncü aşamasıdır. Kurumsal sürdürülebilirliğin devamı için planlanan hedeflere ne denli ulaşılabilirdiğinin sonuçları oldukça önemlidir. Bu kapsamda tespit edilmiş sapmalar söz konusu ise çeşitli revizyonlar ve düzeltici/iyileştirici faaliyetlerle yeni stratejilerin oluşturulması gerekmektedir (Tosun, 1992: 96). Tüm bu süreçler döngüsel bir nitelik taşımakla birlikte süreklidir.

#### 2.2.4.1.1. Stratejik Planlama Aşaması

Planlama bir süreç olarak bir veya daha fazla amaca ulaşmak için gereken araç-yöntemlerin tespiti ve tayinidir. Sistematik bir metot olan planlama, ulaşılmaya çalışılan hedeflerin ortaya konulması ve bu hedeflere en etkili yoldan ulaşabilmenin kılavuzudur. Bu kapsamda planlamanın özü kıt kaynakları en iyi şekilde kullanabilmektir (Aytepe, 2008: 27). Stratejik planlamada amaç kurumların güçlü-zayıf yönlerini görebilmek, etkili stratejiler oluşturabilmek ve bu kapsamda kurumların sürdürülebilirliklerini sağlamaları için gerekli olan değerli bilgilere ulaşabilmektir. Bu kapsamda stratejik planlamada kurumların iç ve dış çevre analizlerinin gerçekleştirilmesi, misyon-vizyon bildirimlerinin belirlenmesi ve kurumu alternatif stratejiler arasında hedefe/hedeflere götüreceği en uygun stratejilerin seçilmesi gibi başlıklar yer almaktadır (Sobacı, 2008: 110).

Günümüzde stratejik planlamanın önem kazanmasındaki temel aktörler; teknoloji dünyasında yaşanan hızlı değişim, rekabet ortamının üst seviyelere çıkması ve demokratik hareketlerdir. Ayrıca değişimin küresel bir boyut kazanması ve benzer şekilde küresel bir adaptasyon gerektirmesi de stratejik planlamanın önemini artırmıştır. Örgütler giderek karmaşık bir yapıya bürünürken çevre sürekli değişmekte ve belirsizlik-kararsızlık durumları artabilmektedir. Bu kapsamda tüm kurumlar vizyon sahibi, değişimi zamanında sezebilen, hızla uyum sağlayabilen yöneticilere ve ilgili süreçlerin ham maddesi olan stratejilere gereksinim duymaktadır (Öztop, 2007: 33). Özetle stratejik planlama ile amaçlananları aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür (Yıldırım Becerikli, 2000: 101):

- Örgütsel değişimi sağlamak,
- Örgütsel etkinliği/kârlılığını artırmak,
- Örgütlerin ve birimlerin zayıf noktalarını tespit etmek ve iyileştirmek,
- Potansiyel stratejik sorunları belirleyebilmek ve çözebilmek,
- Örgüt kaynaklarını öncelik-sonralık ilişkisiyle sınıflandırmak,
- Daha iyi karar alabilme kapsamında örgütsel verileri efektif bir şekilde kullanmak,
- Kısa dönemli planlar için uygun bütçe oluşturmak,
- Örgüte yönelik durum analizi (zayıf-güçlü yanlar ve fırsatlar-tehditler) yapmak,

- Örgüt içi eş güdümü sağlamak,
- Örgüt içi iletişim kanallarını geliştirmek,
- Gerçekleştirilen faaliyetleri kontrol etmek,
- Üst yönetimi eğitmek ve donanım kazandırmak,
- Durum analizi kapsamında hedef belirlemek ve hedeflere yönelik aşamaları ortaya koymak,
- Dinamik çevreyi dikkate alarak düzeltici/iyileştirici faaliyetlerde bulunmaktır.

Dünya’da stratejik planlamanın yerel yönetim idarelerinde kullanımı ve uygulaması 1990’lı yıllarda başlamıştır. Türk kamu yönetiminde ise 2003 yılında sekiz pilot kurum ile birlikte stratejik planlama uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bu kurumlar; Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (TÜİK), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi’dir. Stratejik planlama uygulamasının kamu kurumlarını kapsayışı ise 24.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile hayata geçirilmiştir. İlgili kanun stratejik planlamanın yasal altyapısını sağlamıştır. KMYKK’nın amacı kamu kaynaklarını etkili-verimli bir şekilde temin etmek-kullanmak ve hesap verebilirliği-mali saydamlığı sağlamaktır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2020). 5018 sayılı Kanun ile bütün kamu kurumlarının stratejik plan hazırlaması ve uygulaması zorunluluk teşkil etmiştir. Ayrıca 2004 tarihli 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 2005 tarihli 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ve 2005 tarihli “Belediye Kanunu” ile de büyükşehir belediyelerine, nüfusu 50.000’i aşan belediyelere ve il özel idarelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. 19 Ekim 2007 tarihli ve 26675 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmış olan “12702 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” ile bu kapsam genişletilmiş olup Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) de stratejik plan hazırlama zorunluğuna tâbi olmuşlardır (Songür, 2015: 62). Böylece ilgili kanun tüm kamu kurumlarını kapsamına almıştır.

#### **2.2.4.1.2. Stratejik Yönetim (Uygulama) Aşaması**

Bu aşamada planlanmış stratejilerin uygulanması söz konusudur. Bu kapsamda kurum kaynaklarının harekete geçirilmesi, uygun örgütsel yapının kurulması ve insan kaynağının seçimi-eğitimi-istihdamı gibi faaliyetler bu aşamada gerçekleştirilmektedir.

Bu aşama kurumların en zorlandığı aşama olarak bilinmektedir. Yapılan birçok araştırmaya göre örgütlerin azımsanmayacak bir bölümü stratejik planların uygulanması aşamasında başarısız olmaktadır. Bu açıdan sürecin başarısı için uygulama süresi, uygulama yöntemi ve stratejik analizlerin yapılması önemlidir. Bu aşamada aşağıdaki hususlar önem arz etmektedir (Çetin, 2005: 99):

1. Liderlik: Özellikle üst yönetimin stratejik planlama sürecini sahiplenmesi oldukça önemlidir. Bu açıdan yerel yönetimlerdeki üst yönetimin liderlik vasıflarıyla donanmış olması misyon ve vizyon bağlamında stratejik hedeflere ulaşmak için bir gerekliliktir. Öngörüsü yüksek liderler örgüt personelini de bu vizyon doğrultusunda yönlendirebilmekte ve böylece takım çalışmasına ivme kazandırabilmektedir.
2. Bütçe: Stratejik planlamada katalizör işlevi gören önemli hususlardan biridir. Karar alım aşamasında, stratejilerin uygulanmasında ve arzulanan amaçlarda/hedeflerde bütçe doğrultusunda hareket edilmelidir.
3. Örgütsel Yapı: Kurumsal vizyon ve amaçlar/hedefler örgütsel yapı gözetilerek oluşturulmalıdır. Oluşturulan vizyon ve amaçların/hedeflerin çalışanlarca benimsenmiş olması önemlidir.
4. Örgüt Kültürü: Kültür; inancın, değerlerin ve tutumların ortak paydada buluşmasıdır. Bu kapsamda vizyon, örgüt kültürü doğrultusunda oluşturulmalıdır.

#### **2.2.4.1.3. Stratejik Denetim Aşaması**

Stratejik planlamanın uygun bir zeminde işlemesi ve yönetilmesi için denetleme-kontrol mekanizması kritik bir role sahiptir (Durna ve Eren, 2002: 55-75). Bu doğrultuda stratejik denetimin; stratejik plan analizi, seçme-uygulama aşamalarının kontrolü ve gerekli görülen hallerde revizyonu içerdiğini söylemek mümkündür. Bunların yanında ölçme ve değerlendirme yapabilmek için belirli standart, gösterge ve kriterlerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu göstergeler kurumların vizyonu kapsamındaki amaç ve hedeflerinin denetlenmesinde/değerlendirmesinde kullanılmaktadır (Birdal ve Aydemir, 1992: 6). Bu durum stratejik yönü bulunan her yaklaşım için geçerlidir.

#### **2.2.4.2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama**

Özel sektör orijininde ortaya çıkan stratejik yönetim günümüzde kamu kurumlarında da uygulanmaktadır. Günümüzün kamu kurumları; küreselleşme, sosyal-



ekonomik-politik-teknolojik alanlardaki gelişmeler ve vatandaşların kamu hizmetlerinden beklentilerinin değişmesi gibi nedenlerden ötürü daha stratejik düşünmekte ve stratejik yönetim anlayışını benimsemektedirler. Bu anlayışın somut olarak yansımaları ise stratejik plan temelinde stratejik yönetimin benimsenmesi şeklinde gerçekleşmiştir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 79). Stratejik yönetim ve stratejik plan kavramları aynı anlama gelmemesine karşın Türkiye’de bu kavramların birbirlerinin yerine kullanılabildiği görülmektedir. Literatürde yer alan bu farklı kullanımlar kamu kurumlarına yönelik reformlarda ve yasal düzenlemelerde de görülmektedir. Bu kapsamda ilgili kanunda (5018 Sayılı Kanun), üst politikayla ilgili belgelerin genelinde ve stratejik yönetime ilişkin bölümlerinde “stratejik yönetim” ifadesinin kullanılmadığı görülmektedir. Yasal düzenlemelerde stratejik yönetimin tüm unsurlarına yer verilirken stratejik yönetim kavramı tercih edilmemiş ve yalnızca stratejik plan kavramı kullanılmıştır.

Türkiye’deki kamu kurumları işleyişinin iyileştirilmesi ve kamusal etkinliğin sağlanmasına yönelik stratejik planlama uygulaması 24.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hayata geçirilmiştir. Bu kanunla kamu kurumları stratejik plan hazırlama zorunluluğuna tabi tutulmuş ve stratejik planlama uygulaması yasal altyapıya kavuşmuştur. 5018 sayılı kanun ile kamu kurumları için hedeflenenler aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2020):

- Kamu kurumları için saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması, iç-dış denetim ve iç kontrol sistemlerinin uluslararası standartlarla uyumlulaştırılması, mali disiplinin sağlanması,
- Kamu kurumlarına ait gelir, gider ve yükümlülüklerin etkinliği, ekonomikliği ve verimliliği için gerekli mali sistemin oluşturulması,
- Kamu kurumlarının stratejik plan ve bütçelerinin; kalkınma planları, yıllık programlar, hizmet gerekleri ve ilgili esas-usullere uygun şekilde hazırlanması,
- Mali denetimin uluslararası standartlar kapsamında gerçekleştirilmesi,
- Dış denetim kapsamının genişletilmesi ve daha etkin hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Ayrıca 5018 sayılı kanuna ek olarak ilgili yönetmeliklerin uygulanması için rehberler ve kılavuzlar yayınlanmıştır. Yine bu kanunla kamu kurumları için stratejik yönetim ve planlama adına organizasyon görevi üstlenen “Strateji Geliştirme Birimleri” kurulmuştur (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2020). 5018 sayılı Kanun kamusal işleyişe yönelik en dikkat çekici reformlardan biridir. Bu kanunun bir ürünü olan stratejik planlama ise kamu kurumları ve yönetimi için önemli bir iyileştirme ve reform aracı olarak düşünülmektedir.

Dünya genelindeki hızlı değişim ve gelişmelere paralel olarak yerel yönetimler de değişmekte ve bu durum döngüsel bir zorunluluk haline gelmektedir. Dinamik çevre, mahalli problemleri çeşitlendirirken yerel yönetimlerin başarı durumu bu problemlere çözüm üretebilmeleriyle ilişkilendirilmektedir. Bu kapsamda stratejik yönetim, yerel yönetimlerin etkinlik, verimlilik ve proaktif bir anlayış arayışına önemli bir cevap niteliği taşımaktadır.

Değişim rüzgârı karşısında uyum ve adaptasyon problemi yaşayan bir kamu yönetiminin; kamusal işleyiş-hizmet, yetki alanları, politikalar ve amaçlar-hedefler gibi hususlar üzerinden sorgulanması kaçınılmazdır. Bu noktada stratejik yönetim, bu değişim rüzgarına uyum sağlayabilmenin önemli bir aracıdır. Bu kapsamda kamu yönetiminin kronik problemleri olarak kabul edilen ve stratejik yönetimi/planlamayı gerekli kılan hususlar aşağıda ifade edilmiştir (Narinoğlu, 2007: 70):

- Kırtasiyecilik: Büyük ölçekli bir yapılanma olan kamu yönetiminin işleyişi ve hizmet akışı da aynı oranda büyük ve karmaşıktır. Bu anlamda kırtasiyecilik, ifade edilen büyük ölçeğin işleyişini yavaşlatan ve kamu yönetimine hantallık katan önemli bir problemdir. Stratejik yönetimin zaman-iş-sonuç odaklılık gibi vurguları kırtasiyeciliği önleyebilecek önemli ilkelerdir.
- Performans Ölçümünün Yetersizliği: Kamu yönetimi faaliyetlerindeki performans durumunu ölçme konusu daima tartışmalı bir husus olmuştur. Genel bir eğilim, ölçüm standartlarının/kriterlerinin belirlenmemiş olması ve bu aşamanın ilgili faaliyetler gerçekleştikten sonra gündeme gelmesidir. Stratejik planlama ise ölçüm standartlarını eylem ve faaliyetlerden önce belirlemeyi gerekli kılmaktadır.

- Vatandaşların Müşteri Olarak Algılanmaması: Günümüzde kamusal hizmet ve işleyişin özel sektör tekniklerinden faydalanması vatandaşları da birer müşteri konumuna getirmiştir. Buna karşın kamu yönetiminin, vatandaşları müşteri olarak algılaması görüşü hala net bir şekilde yerleşmemiştir. Stratejik yönetim bu görüşün ve bu durumun gerekliliklerine göre bir sistematığın yerleşmesi adına yine kritik bir rol üstlenmektedir.
- Hesap Verebilirlik Problemi: Kamu yönetiminde verimsizlikten kaynaklı kayıp maliyetlerin bedeli sorumlu kamu personeline yansıtılmamaktadır. Bu açıdan vatandaşlara hesap verme sorumluluğu eksik kalmaktadır. Stratejik planlamada ise hesap verebilirlik çalışanları motive eden bir unsurdur.
- Kaynakların Etkin ve Verimli Kullanılmaması: Kamudaki bu sorun stratejik planlamanın gerekliliğini kanıtlayan en çarpıcı nedenlerden biridir.

Stratejik planlamanın yerel yönetimlere potansiyel faydalarını aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür (Yılmaz, 2003: 50-51):

- Stratejik planlamayla; plana, programa ve bütçeye ilişkin güçlü bir bağ kurmak mümkün olabilmektedir.
- Stratejik planlama, kamuda ve yerel yönetimlerde etkin bir yönetsel yapının veya harcama sisteminin kurulması için başlangıç adımıdır.
- Stratejik planlama, kısa vadeli, günü kurtarmaya yönelik plan ve programlardan ziyade orta-uzun vadeli hedeflere yoğunlaşarak kurumsal sürdürülebilirliğe katkı sağlayabilmektedir.
- Stratejik planlamada performans ölçütlerinin eylemlerden önce oluşturulması zorunluluğu ile her çeşit planlama ve uygulama faaliyetlerinde etkinliğin, yerindeliğin, katılımcılığın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin kurumsal kültüre yerleşmesi söz konusu olabilmektedir.
- Stratejik planlama ile denetim ve kontrol süreçlerine bakış açısı, iyileştirme fırsatı olarak görülebilmekte ve bu süreçlere yönelik negatif algılar yıkılabilmektedir.
- Stratejik planlama, sistematik bir şekilde veri toplama ve bunların dönüşümü sonucunda anlamlı bilgilere ulaşmanın kurumsal bir gelenek haline gelmesine katkı sağlayabilir.

- Stratejik plan dinamik çevreye yönelik hassasiyeti ve detaylı analizleriyle katılımcılığa ve yönetişime katkı sağlayabilmektedir.

Tüm bu potansiyel faydalar diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de stratejik planlamaya olan ilgi ve alakayı artırmıştır. Özellikle halka en yakın idari birimler olan yerel yönetimler nüfus artışının kamusal işleyişi aksatmaması ve demokratikleşme çabaları gibi hususlar kapsamında stratejik planlamaya ihtiyaç duymaktadır.

Bilindiği üzere Türkiye’de belediyelerin planlamaya faaliyetlerine ilişkin ilk düzenleme 1930 tarihli Belediye Kanunu’dur. Ancak bu yasal düzenlemedeki ve ilgili dönemde belediye idarelerinin sınırlı yeterlilik düzeyi planlama hususunu tam anlamıyla başarıya ulaştırmamıştır. Hem bu örnek özelinde hem de genel olarak stratejik planın uygulanmasına ilişkin potansiyel sorunlar aşağıda ifade edilmiştir (Öztop, 2007: 55):

- Örgütlenişteki aksaklıklar ve personel yetersizliği,
- Ön hazırlığın yetersiz oluşu,
- Kanunların tüm durum ve senaryoları kapsamayışı,
- Yerel idarelerin tamamını kapsayacak bir modelin olmayışı,
- Yerel idarelerdeki katılımcılık problemi,
- Kaynak yetersizliği,
- Paydaş etkileşiminin göz ardı edilmesidir.

Bu potansiyel sorunlara ek olarak vatandaşların da artan beklentileri söz konusu olunca, yerel yönetimlerin stratejik planlama kapsamında yeniden yapılanmaları kaçınılmaz bir hal almaktadır. Bununla beraber stratejik planlama sürecinin kamu yönetiminde yalnızca yasal bir zorunluluk olarak algılanmaması ve özünün/amacının anlaşılması oldukça önemlidir. Bu kapsamda stratejik planlama sürecini bir zihniyet dönüşümü olarak görmek gerekir. Bu zihniyet dönüşümü için gereken eylem, tutum, davranış ve faaliyetleri aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Güngör ve Kutlu, 2018: 314):

- Klasik (geleneksel) yönetim anlayışından uzaklaşılmalıdır. Bu anlayış yöneticilerin sorumluluk almasını engel olmakta ve takdir yetkilerini sınırlamaktadır.

- Stratejik planlamanın özünün ve nihai amacının önce üst yönetim sonra personelce benimsenmesi gereklidir. Üst yönetimin kararlılığı ve desteği personelin ise katılımı bu sürecin anahtar hususlarıdır.
- Yöneticiler öngöründe bulunmalı ve uzun vadede stratejiler belirleyebilmelidir. Bu kapsamda uzun vadeli planlamalar siyasal etkilerden arındırılmış bir şekilde kurumsal sürdürülebilirlik düşüncesiyle ele alınmalıdır.

Bunlara ek olarak stratejik planlamanın işleyişine yönelik dışsal bir sorun da yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı ve bağımsız bir bütçeye sahip olmamasıdır. Bu tarz mali sınırlılıklar stratejik planların uygulanmasında zorluk teşkil edebilmektedir.

### **2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimler, yerel halkın mahalli ve ortak ihtiyaçlarına yönelik oluşturulmuş yönetsel kurumlardır. Devlet sınırlarında belirli bir hukuk düzeni içinde yer alan bu anayasal kuruluşlar 1864 yılından sonra Türkiye’de yönetsel olarak yer almıştır. Bu kapsamda Türkiye’deki yerel yönetimler Batı’daki gibi köklü bir geçmişe sahip değildir. Türkiye’de yerel yönetimlerin modern açıdan ortaya çıkışı 19. yüzyıla dayanmaktadır. Batı toplumlarında yerel yönetimler, belirli bir bölgenin mali ve yönetsel anlamda merkezi hükümet karşısında daha özerk konumlanması kapsamında ortaya çıkmıştır. 12. yüzyıldan bugüne dek tarihsel akış içerisinde varlığını sürdüren Batı’daki yerel yönetimlerin daha çok bölgesel muhalefet ile ilişkilendirildiği ve bölgesel özerkliğin daha yoğun olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye’de ise yerel yönetimler, idari-siyasi otoritenin korunması ve güçlenmesi kapsamında ortaya çıkmış olup özerklik ya da muhalefet hususları bakımından sınırlıdır. Haliyle 19. yüzyıldan önce Osmanlı’daki yerel yönetimler siyasal ve yönetsel anlamda Batı toplumlarındaki gibi bir muhteva içermemiştir (Eryılmaz, 2000: 17). 19. yüzyıldan önce Osmanlı’da yerel hizmetler kadılar, localar ve vakıflar gibi kendine özgü kurumlar vasıtasıyla yerine getirilmiştir.

#### **2.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi**

Türkiye’de Tanzimat’ın ilan edilmesine kadarki süreçte modern bir yerel yönetim anlayışından bahsetmek güçtür. Türkiye’de batılı tarzda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 20. yüzyılın başına dayanmaktadır. Bu açıdan Batı’da yerel yönetimlerin ortaya çıkışına kıyasla oldukça yeni sayılabilecek bir geçmiş söz konusudur. Buna karşın Tanzimat ve

getirmiş olduğu reformist hareketler modernleşme kıvılcımını tetikleyerek yeni yasalar ve yönetsel düzenlemeleri beraberinde getirmiştir (Tortop vd., 2006: 36).

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim örgütlenmesindeki temel sebep Avrupa'dan geri kalındığı düşüncesiyle başlatılan askeri alandaki yenilik hareketinin yönetim ve toplum alanlarına da sıçramasıdır (Çiçek, 2014: 56). Bu doğrultuda modern açıdan ortaya çıkan yerel yönetim teamülünün Tanzimatla birlikte başladığı söylenilebilir. Selçuklu ve Osmanlı'da âdem-i merkeziyetçiliğe dair birtakım özel hususlar göze çarpmıştır. Örneğin, Anadolu Selçuklu devletinde bazı vilayetlerin yerinden yönetim esasıyla teşkilandırıldığı ve özerk statüye kavuştuğu bilinmektedir. Ancak bu durum zamanla vilayetlerin bağımsız beylikler haline dönüşmelerine ve Selçuklu Devletinin çökmesine yol açmıştır. Bu bakımdan yerel yönetimlere bakış açısı şüphe barındırmış ve merkeziyetçilik Osmanlı İmparatorluğunda kökleşen siyasal bir gelenek haline gelmiştir (Arslan, 2009: 6). Bu kapsamda bazı tarihçilere göre Osmanlı'da resmi yerel yönetim statüsünün özellikle azınlıkların siyasal yaşama katılması yönündeki dış baskılar neticisinde şekillendiği ve ortaya çıktığı belirtilmektedir (Keleş, 2012: 157).

Osmanlı'da yerel demokrasi anlayışının da tam olarak geliştiğini söylemek mümkün değildir (Ortaylı, 1985: 185). Yerel halk mahalli hizmetleri sağlayacak kişiler veya kurumların belirlenmesi aşamasında herhangi bir tesir gücüne sahip değildi. Mahalli hizmetleri yerine getirecek kişiler ya da kurumları (sorumluları) halk denetleyemiyor, bu mekanizmayı merkezi yönetimin temsilcileri yerine getiriyordu (Şengül, 2012: 25). Bu sorumlular; muhtesip, vali, kadı, vakıflar, loncalar şeklindedir. Osmanlı'da her kadının belirli bir kazaya ya da sancağa tayin edildiği ve bu bölgeler dahilinde yer alan; şehir, kasaba, nahiye ve köylerde görevlendirildiği bilinmektedir. Kadının görev yelpazesi oldukça genişti ve yargı görevlerinin yanında; şehir yönetimi, asayişin sağlanması, lonca denetimi, pazar yeri denetimi, narh-fiyat denetimi, vakıf denetimi, okul-cami yönetimi denetimi, imar nizamı ve temizlik-alt yapı denetimleri gibi görevleri de mevcuttu (Ünal, 2011: 243).

1836 yılında Evkaf Nazırlığının kurulmasıyla birlikte kadılığın görevi yalnızca yargı ile sınırlandırılmıştır. Osmanlı'da kadılık kurumuna ek olarak şehir hizmetlerinin sorumluluğunu üstlenen vakıflar da bulunmaktaydı. Okullar, kütüphaneler, hastaneler, sebiller, aşevleri ve misafirhaneler gibi amme hizmetleri vakıflarca yerine

getirilmekteydi. Ayrıca belediye hizmetleri de tamamen vakıf esasıyla yürütülmekteydi (Eryılmaz, 1997: 37). Osmanlı'da şehir hizmetleri ile ilişkili bir diğer kurum loncalardı. Loncalar hiyerarşik olarak örgütlenen esnaf birlikleriydi. Loncaların faaliyetlerini; üyelerin mesleklerine ilişkin denetimlerini sağlamak, üyeler arası anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak ve halkla devlet arasında köprü kurmak olarak ifade etmek mümkündür (Ünal, 2011: 243).

Osmanlı'da 19. Yüzyılın ortalarına dek yukarıda ifade edilen kurumlar mahalliyel hizmetleri yerine getirmeye çalışmış fakat sonrasında yerel yönetim alanında reformların kaçınılmaz olduğu farkedilmiştir. Bu kapsamda reformist hareketler 19. Yüzyıl ile başlamıştır. Osmanlı'da ilk belediye idaresinin kuruluşu 1854-1856 yılları arasındaki Kırım Savaşı dönemine dayanmaktadır. Batılı devletler ile artan ilişkiler ve Kırım Savaşındaki müttefik ilişkisi belediye idaresinin kurulmasında etkili olmuştur. O dönemde Batı devletleri özellikle İstanbul'da yaşayan yüz binden fazla yabancı uyruklu kişinin daha modern ve temiz bir kentte yaşam sürdürmelerini arzu ediyorlardı (Türe, 2000: 38). Haliyle Tanzimat'la ve sonrasında artan ilişkiler 1855 yılında İstanbul'da belediye kurulması girişimi ile sonuçlanmıştır. Bu girişimde Fransız komün idareleri örnek alınmış olup kurulan şehremaneti (belediye), şehremini ve şehir meclisinden oluşmuştur. Şehremini, şehremanetinin başında bulunan ve merkezi hükümetçe görevlendirilen mülki amire denilmekteydi. Şehremaneti; kentin temel-zorunlu gereksinimlerinin sağlanması, narh (fiyat) koyulması-uygulanması, yol/kaldırım yapılması-onarılması, temizlik işleri ve esnaf denetimleri gibi görev-sorumluluklarla donatılmıştır. Buna karşın maddi/finansal yetersizlik ve personel temininde yaşanan sorunlar nedeniyle şehremaneti modern belediyecilikten uzak kalmıştır. Bu girişim devam ederken diğer yandan Osmanlı Hükümeti yabancı uyruklu kişilerin yoğunlukla yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgelerinde mahalli ihtiyaç ve hizmetlerin temini-sağlanması amacıyla Paris örneğinden yola çıkarak "Altıncı Daire-i Belediye"yi kurdu. Altıncı Daire-i Belediye ayrı bir bütçesi olmasından ötürü Cumhuriyet dönemine kadar başarıyla varlığını devam ettirmiştir (Ünal, 2011: 243-244).

1869 yılında çıkarılan "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile de belediye örgütleri İstanbul içinde Beyoğlu ve Galata dışında da yaygınlaştırılarak "İstanbul Şehreminliği Örgütü" kurulmuştur. İstanbul şehreminliği örgütü yapısal olarak iki aşamalı federatif bir nitelik taşımaktaydı. Alt düzey ve üst düzey olarak sınıflandırılan bu

yapıda alt düzeyde, Altıncı Daire modeliyle benzer olarak farklı semtlerin mahalli yönetimlerinden sorumlu 14 adet daire bulunuyordu. Üst düzeye bakıldığında ise Şehremini ve Şehremaneti Meclisine ek olarak Şehremini başkanlığındaki 14 belediye dairesinin bulunduğu görülmekteydi (Keleş, 2012: 159).

1870 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile vilayetlerde, sancaklarda ve kazalarda belediye teşkilatlarının kurulmasına karar verilmiştir. 1876 Anayasası ile de hem İstanbul hem de taşra bölgelerinde kurulması öngörülen belediyelerin, seçim yoluyla iş başına gelecek meclislerce yönetileceği ve ilgili usullerin kanunla belirtileceği ifade edilmiştir. 1876 yılında hazırlanan “Vilayet Belediye Kanunu” her vilayet ve kasaba için belediye örgütü kurulacağını belirtmiştir. 1877 tarihli “Dersaadet Belediye Kanunu” İstanbul’daki temel sorunların çözümüne yönelik çıkarılmıştır. 1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat” ise belediye dairelerini kaldırarak yerine belediye şubelerini getirmiştir (Ünal, 2011: 244).

Osmanlı’da belediyecilik bir yerel yönetim sistematığının uygulamasından çok vilayet hizmetlerinin yürütülmesi kapsamında kurumsallaşan bir yönetsel yapı olarak işlev görmüştür. Merkeziyetçiliğin temel devlet prensibi olması yerel komünal özellikleri kısıtlamıştır (Görmez, 1997: 197). Yerel yönetimlerin bir birimi olan il özel yönetimleri 19. Yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte gelişim göstermiştir. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile birlikte vali başkanlığındaki il genel yönetimine ek olarak her sancaktan dörder üyenin seçilerek oluşturduğu bir İl Genel Meclisi oluşturulmuş ve il özel yönetimi kurulmuştur. 1870 yılında çıkarılan “Genel İdare Vilayet Nizamnamesi” de aynı yapıyı korumuştur. 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayat Geçici Kanunu” ile de il özel yönetimleri tekrar düzenlenmiştir (Tortop vd., 2006: 39).

İfade edilecek son yerel yönetim birimi olan köy ise Türk yerel yönetimleri arasındaki ilk yerel yönetim birimi olma özelliğini taşımaktadır. Köyler Osmanlı devletinin kuruluşuyla birlikte geleneksel toplu yaşamın bir ürünü ve yerel yönetim birimi olarak varlığını günümüze kadar korumuş ve sürdürmüştür (Ünal, 2011: 245). Köyler için yapılan yasal düzenlemelerin ana sebebi kırsal yerleşimlerin güvenlik ihtiyacını temin etmek ve vergi toplanımını sağlamaktır. Bu kapsamda köyler ilk kez 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile varlığını göstermiştir. 1870 tarihli “Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”



köylere yönelik kapsamlı düzenlemeleri beraberinde getirmiş olsa da bu nizamnamede köylere tüzel kişilik tanınmamıştır. Bu kanunlara göre il, liva, ilçe birimleri bulunurken, ilçeler ise köylere ayrılmaktadır (Tortop vd., 2006: 39).

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı çok bir değişikliğe uğramadan devam etmiştir. Bu dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimlere bakış açısı merkez politikalarını destekleyen yardımcı kuruluşlar şeklindedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 299). Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili ilk düzenleme köylere yönelik gerçekleşmiştir. 1924 yılında günümüzde de geçerliliğini koruyan 442 sayılı Köy Kanunu kabul edilmiştir. Fransa'dan esinlenen il özel idare ve belediye sistemlerden farklı olarak köyler, Batı'daki komün idarelerine benzer şekilde sosyal, idari ve siyasi ihtiyaçlar açısından doğal bir gereksinim olarak ortaya çıkmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 153).

1924 yılında İstanbul'da bulunan belediye daireleriyle benzer şekilde 417 sayılı "Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkarılmış ve böyle Ankara'ya özgü bir yönetsel yapı oluşturulmuştur. 1930 yılına gelindiğinde ise "1580 sayılı Belediye Kanunu" ile nüfusu 2000'i aşan yerler için belediye kurulabilmesi mümkün kılınmıştır (Tortop vd., 2006: 38). Bu kanun Cumhuriyet döneminde en uzun süre yürürlükte kalan kanunların başında gelmekte olup gerek Osmanlı Devleti'nin tecrübelerinin aktarılması gerekse beklentileri uzunca bir süre karşılamasından ötürü önem arz etmiştir (Çiçek, 2014: 59).

1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması; 1980 sonrası belediyelerin gelirlerinin artırılmasını öngören yasal düzenlemeler; 1987 tarihli 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu"; ve bu kanunların yerini alan 2004-2005 düzenlemeleri yerel yönetimler tarihindeki önemli atılımlardır. 2004 yılında "5272 sayılı Belediye Kanunu" kabul edilmesine karşın şekil açısından anayasaya aykırı bulunduğu gerekçesiyle iptal edilmiş ve daha sonra aynı düzenlemeler 2005 yılında "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007: 101). Günümüz belediyeler hala bu kanuna tabidir. 2005 yılında "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" kabul edilerek 1987 yılında aynı ismi taşıyan 3360 sayılı Kanunun yerini almıştır. Benzer şekilde 1984 yılında çıkarılan "3030 sayılı Belediye Kanunu" yerini 2004 yılında çıkarılan "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu"na bırakmıştır.

2012 yılında kabul edilen ve on dört ilde Büyükşehir ve yirmi yedi İlçe kurulmasını öngören 6360 sayılı Kanun ise hâlâ yürürlüktedir. Özetlemek gerekirse il

özel idarelerine, belediyelere ve büyükşehir belediyelerine yönelik yeni düzenlemeler 2004, 2005 ve 2012 yıllarında gerçekleştirilmiştir (Bilgiç, 2007: 101-102). Yapılan düzenlemelere bakıldığında yenilik sayılabilecek birçok hükmün varlığı göze çarpmaktadır. Bunun yanında yerel yönetim birimleri içerisinde özellikle belediyelere yönelik daha köklü reformlar yapıldığı görülmektedir. (Çiçek, 2014: 60). Bu kapsamda “442 sayılı Köy Kanunu” 1924 yılından itibaren geçerliliğini sürdürmektedir.

Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin ortaya çıkışları toplumsal ihtiyaçlar kapsamında gerçekleşmiştir. Devlet aygıtında birbirini tamamlayan bu iki yönetsel sistem ülkelerin yapılarına göre farklılık gösterse de genel bir iş bölümüyle işlemektedir. Bu iş bölümünün ilkeleri demokrasi, kamusal fayda ve özerklik üzerinedir. Merkezi yönetim; hizmet standartlarının korunması, koordinasyonun sağlanması, kanunlara uygunluk, kamusal hizmetlerin iyileştirilmesi ve eşitsiz durumların önüne geçilmesi gibi yükümlülükleri yerine getirmektedir. Bu açıdan yerel yönetimler de merkezi yönetimin denetim alanındadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki çok boyutludur. Bu ilişkinin büyük bölümü görev-yetki paylaşımında ortaya çıkmakta olup, özellikle finans ve denetim boyutlarında kendini göstermektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkisi uluslararası sözleşmelere, anayasalara ve kanunlara da konu olmaktadır. Yerel yönetimlerin özellikle uluslararası sözleşmeler ve anayasalarda idari-mali özerkliklerine ilişkin güvenceler göze çarpmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Burada belirtilmesi gereken bir husus da merkezileşme düzeyi ile yerel yönetimlerin özerklik durumunun ters orantılı oluşudur.

Türkiye’de geçmişten günümüze bakıldığında Osmanlı’nın güçlü merkeziyetçi yapısının bir miras olarak Cumhuriyete de intikal ettiği görülmektedir. Bu kapsamda 1950’lere kadar süren tek partili rejim döneminde iktidarın başkentte tekelleştiği görülmektedir. Bu durum ulusal birliğin-bütünlüğün sağlanması ve cumhuriyet ilkelerinin korunması düşüncesiyle açıklanabilmektedir. Ayrıca devlet kıt ulusal kaynakların etkililik ve verimlilik esasıyla korunması gereği ana aktör olarak konumlanmıştır. Bu dönemde nitelikli personel sayısının az olması merkeziyetçiliğe iten bir diğer sebep olmuştur. Osmanlı’nın son dönemindeki yönetsel-hiyerarşik yapısı Cumhuriyet dönemindeki merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin çerçevesini ortaya koymuştur. Nihayetinde 1930 yılındaki Belediye Kanunu düzenlemesi de yeni bir soluk

getirmemiş olup merkez hakimiyetinde herhangi bir azalma oluşmamıştır (Bilgiç, 1998: 532).

Merkeziyetçi geleneğin köklü oluşu yerel hizmetlerde de merkezin etkisini ortaya çıkarmıştır. Belediye Kanunu ile belediyeler yerel hizmetlerden sorumlu olsalar da sonrasında çıkarılan kanunlarla belediyelerin yetkileri merkez kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu durum ise görev-yetki açısından karmaşıklığa neden olmuş ve birbiriyle uyumsuz ya da çatışabilen politikaların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu dönemde vesayet yetkilerinin de kullanımı devam etmiş ve belediye başkanlarının geçişi olarak görevden alınması veya belediye meclislerinin dağıtılma durumu mümkün kılınmıştır. Özetle yüzyılı aşan bir sürede mutlakiyet, meşrutiyet ve cumhuriyet gibi çeşitli siyasal rejimlere karşın Türk yerel yönetimleri varlığını sürdürmüş, ancak merkezi yönetimin katı denetiminden sıyrılamamıştır. 1950'li yıllardaki çok partili dönemde Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş ve idari-mali açıdan yerel yönetimlere bazı imtiyazlar getirilmiş olsa da merkezi yönetimin baskınlığı ve vesayeti devam etmiştir (Bilgiç, 2005: 203-204).

Günümüze bakıldığında merkezi yönetimle yerel yönetimler ilişkisi, görev bölüşümü ve yeniden yapılanma kapsamında Türkiye'de tartışılan önemli konular arasında yer almaktadır. Kamu hizmetlerine/işleyişine yönelik etkinlik, verimlilik ve katılımcılık kavramları ile yeni bir soluk getirme gayesi yeniden yapılanma tartışmalarının gündemini oluşturmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne orantısız büyüyen, hantallaşan merkezi yönetim ve merkezin taşra kuruluşları kamusal hizmetlerin temininde yetersiz kalabilmekte ve problemlere müdahalede gecikebilmektedir. Bu durum ise reform ve yeniden yapılanma çalışmalarında dikkatleri yerel yönetimlere kaydırmıştır. Bu kapsamda 2004 yılı ve sonrasında yapılan yerel yönetim reformları incelendiğinde temel gayenin bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi yoluyla hizmet temininde etkinliğin ve verimliliğin artırılması olduğu görülmektedir. Ayrıca bu düzenlemelerde kamusal hizmetlerin en yakın ve en uygun birimlerce yerine getirilmesi de vurgulanmıştır (Arslan, 2009: 92). Bu reformlar nitelikleri gereği merkeziyetçi yapının hafifletilmesini hedeflemiş olsa da uygulamaya bakıldığında merkeziyetçi yapının etkilerinin hala hissedilebildiği görülmektedir. Yürürlüğe giren yeni yönetsel-yapısal düzenlemeler de idari özerkliği ön plana çıkarmamış, böylece yerel yönetimler idari-mali açıdan merkeze olan bağımlılıklarını sürdürmüştür (Çiçek, 2014:

61). Bu kapsamda yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin ağırlığı hala hissedilmektedir.

### 2.3.2. Yerel Yönetim Türleri

Yerinden yönetim kuruluşları yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları; üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), meslek kuruluşları ve düzenleyici-denetleyici kurumlar iken yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları veya diğer bir ifadeyle yerel yönetimler ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir (Özer ve Önen, 2017: 325).

Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler Anayasa’da ve yasal-yönetimsel metinlerde yer almaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin şekillenmesi açısından yargı kararları ve uluslararası anlaşmalar-sözleşmeler de etkili olmaktadır. Bir diğer boyut yerel yönetimlere yönelik yapılan akademik çalışmalardır. Bu çalışmalar yerel-mahalli problemlere çözüm önerileri getirmekte ve nihai olarak yerel yönetimlerin gelişimini desteklemektedir. Türkiye’de yerel yönetimler; merkezi yönetim dışında örgütlenen, bir topluluğun yerel-mahalli ve ortak gereksinimlerini karşılama amacı güden, karar organlarının seçmenler tarafından seçildiği, idari-mali özerkliği bulunan ve kamu tüzel kişiliğini haiz demokratik kuruluşları ifade etmektedir. Anayasa ve ilgili kanunlarda yerel yönetimlerin; il özel idaresi, belediye ve köy idareleri olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda il özel idaresi, belediye ve köy gibi yerel yönetim birimlerinin dışında ifade edilebilecek; mahalli idare birliği, vesayet yetkisi, yerinden yönetim ilkesi ve yerellik gibi temel kavramlar aşağıda detaylarıyla birlikte belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 3-5):

- Mahalli idare birliği; en az iki yerel otoritenin yürütmüş olduğu hizmetlerin bir kısmını birlikte yerine getirmek üzere kendi aralarında kurmuş oldukları kamu tüzel kişiliğine denilmektedir.
- Vesayet yetkisi; yerel yönetimlerce yerine getirilen hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak; kamusal görevlerde birliği sağlaması, toplumsal faydayı gözetmesi ve mahalli ihtiyaçları olması gerektiği gibi karşılması amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vize-onay-izin gibi işlemleri de içeren her türlü yetkisine “idari vesayet yetkisi” adı verilmektedir.

Vesayet ifadesi denetsel işlevleri ve kontrol mekanizmalarını kapsamaktadır. Bu kapsamda idari vesayet, merkezi yönetimin kanunlar doğrultusunda ve esas-usul-sınırlar içinde yerel yönetimleri denetlemesine denilmektedir. Türkiye'deki yönetsel sistem gereği merkezi ve yerinden yönetim bir arada uygulanmaktadır. Bu bağlamda merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. 1982 Anayasası'nın 123. Maddesine bakıldığında yönetimin kuruluş ve görevlerinde "merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri"nin uygulanacağı ifade edilmiştir. 127. Maddede ise "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" denilmektedir. Bu hükümler doğrultusunda 1982 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimlere yönelik idari vesayet yetkisiyle donatıldığı belirterek merkeziyetçi yönetim geleneğinin devamını sağlamıştır.

- Yerinden yönetim ilkesi (Âdem-i Merkeziyetçilik); kamusal hizmetlerin bazılarının merkezi yönetim dışındaki kamu kuruluşlarınca yürütülmesine denilmektedir. Bir ülkedeki merkez kamu personelinin daha geniş yetkilerle donatıldığı, buna karşın alt kademelerdeki yetki ve takdir hakkının sınırlı olduğu yönetim biçimine merkezden yönetim denilmektedir. Eğer anayasayla veya yasalarla, aynı ülkede yerel nitelik taşıyan ve ayrı organları-yetkileri bulunan kuruluşlara da yer verilmişse bu tür yönetim biçimlerine yerinden yönetim adı verilmektedir.
- Yerellik (Subsidiarity); kamusal projelerin ve faaliyetlerin ölçeklerine-yapılarına göre yönetsel açıdan uygun yerel ya da merkezi otoritelerce tasarlanıp uygulanması demektir. Diğer bir ifadeyle kamusal hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler tarafından sağlanması esasıdır. Bu anlamda yerellik, yetkilerin ilk olarak en alt kademelere bırakılmasını, bu kademelerin çeşitli nedenlerden ötürü yapamadıklarını üst kademelerin yerine getirmesi olarak ifade edilebilir.

### **2.3.2.1. İl Özel İdaresi**

İl özel idaresi; il halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşısına amacı güden, karar organlarının seçmenler tarafından seçildiği, idari-mali özerkliği bulunan ve kamu tüzel kişiliğini haiz demokratik kuruluşları ifade etmektedir. İl özel idaresi konumu açısından merkezi yönetimle belediyeler ve köylerin arasında bulunan gerek kırsal gerekse kentsel alanları kapsamına alabilen ve il sınırlarında faaliyet gösteren bölgesel bir yerel yönetim türüdür. İl özel idaresi; il genel meclisi, il encümeni ve vali şeklinde üç organdan oluşmaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005a). İl özel idareleri Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminde sıklıkla yeniden yapılandırmaya konu olan bir yerel yönetim birimi olarak dikkat çekmektedir.

### **2.3.2.2. Belediye**

Belediye; belde sakinlerinin yerel ve ortak gereksinimlerini karşısına amacı güden, karar organlarının seçmenler tarafından seçildiği, idari-mali özerkliği bulunan ve kamu tüzel kişiliğini haiz demokratik kuruluşları ifade etmektedir. Belediye; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı şeklinde üç organdan oluşmaktadır. İl Belediyesi; yasal düzenleme metinlerinde açık bir şekilde tanımlanmamış olsa da uygulamada büyükşehir belediyelerinin dışında kalan il merkezlerindeki belediyeleri ifade etmek için kullanılmaktadır. İlçe Belediyesi; yasal düzenleme metinlerinde açık bir şekilde tanımlanmamış olsa da uygulamada büyükşehir belediyelerinin dışında kalan illerdeki ilçe merkezlerinin belediyelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Büyükşehir belediyesi; sınırları il mülki sınırlarıyla eş olan, bu sınırlar içindeki ilçe belediyeler arasındaki eş güdümü sağlayan, kanunlarla belirlenmiş görev-sorumlulukları ifa eden ve ilgili yetkileri kullanan, karar organlarının seçmenler tarafından seçildiği, idari-mali özerkliği bulunan ve kamu tüzel kişiliğini haiz demokratik kuruluşları ifade etmektedir. Büyükşehir ilçe belediyesi; büyükşehir belediyesinin sınırlarında yer alan ilçe belediyelerini ifade etmektedir. 5393 sayılı Kanuna göre belde, belediyesi bulunan yerleşim yeri olarak tanımlanmıştır. Uygulamada ise büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinin dışında kalan belediyeler için belde belediyesi kavramı kullanılmaktadır. Mahalle; belediyenin sınırlarında yer alan, ihtiyaçlar bakımından benzer özellikleri taşıyan ve sakinlerinin komşuluk ilişkisinin bulunduğu idari birimleri ifade etmektedir. Mahalle yerel yönetim birimleri arasında değildir ve tüzel kişiliği yoktur. Mahalle muhtarları;

nüfusa, askerliğe, sağlığa ve güvenlik konularına yönelik görevlerle donatılmıştır. Bu anlamda görevleri genel yönetime ilişkin olup genel yönetimin belediye sınırlarındaki uzantısı olarak işlev görmektedirler (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005b). Buna karşın yerel yönetim reformlarıyla birlikte mahallenin daha çok yerel yönetim uygulama birimiymiş gibi bir görüntü sergilediğini söylemek mümkündür.

### **2.3.2.3. Köy Yönetimi**

1924 tarihli “442 sayılı Köy Kanunu”nda köy; nüfus kriteri ve sosyal-ekonomik-idari yapısına göre farklı biçimlerde tanımlanmıştır. Köyler; nüfusu 2000’den az olan, camisi, otağı, baltalığı bulunan, evlerin toplu ya da dağınık olarak kümelendiği, insanların bağları, bahçeleri ve tarlalarının bulunduğu, menkul ve gayrimenkul mallara sahip, kanun kapsamında kendisine verilen görevleri ifa eden bir birim ve tüzel kişilik olarak ifade edilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1924). Köyleri; sosyo-ekonomik özellikleri ve nüfus yoğunluğu kapsamında tarımsal faaliyetlerle uğraşan; konut/diğer yapıları da bu yaşam biçimini yansıtan yerleşim birimleri olarak tanımlamak da mümkündür.

### **2.3.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı**

Bu başlıklandırmada öz gelirler ve borçlanma konularına değinilmiştir.

#### **2.3.3.1. Öz Gelirler**

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısından daha fazlası merkezi idareden yapılan aktarmalardan oluşur. Belediyelerin birçoğunun vergi vb. gelirlerden oluşan öz gelirleri vardır. Ancak bu öz gelirler yine merkezin devrettiği, dolayısıyla kısıtlayabileceği türden gelirlerdir. Daha açıkçası yerel yönetimlerin “vergilendirme yetkisi” sınırlı mali özerklik tanımına uygun olup, merkezi idarenin kendisine çizdiği çerçeveyi aşamaz (Güngör, 2021: 819). Türkiye’de vergi konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması gibi yetkiler Anayasal bir temele bağlı şekilde merkezi yönetime bırakılmıştır. Verginin tahsis edilmesi yasama organı tasarrufuna tabi olup yasalarla düzenlenmektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin yasalar kapsamında bazı öz vergi kaynakları mevcuttur. Ancak bu vergilerin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki konumu oldukça sınırlı ve çok büyük bir gelir sağlamayan niceliktedir. İl özel idareleri için öz vergi geliri mevcut değildir. Köy yönetiminde ise imece ve salma olmak üzere iki

çeşit öz vergi geliri mevcuttur. Türkiye’de belediye vergilerinin çeşitleri “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu”nda yer almaktadır. İlgili kanundaki vergi çeşitlerinin yanı sıra belediyelerin emlak vergileri de önemli bir gelir kaynağıdır. Emlak vergisi 1972 yılına dek İl Özel İdarelerince tahsil edilmiş ve belediyelere %25’lik bir pay verilmiştir. Bu tahsilat 1972-1981 yılları arasında Maliye Bakanlığınca gerçekleştirilmiş ve belediyelerin payı %45’e çıkarılmıştır. 1981 yılında belediyelere yönelik pay uygulaması tamamen kaldırılmıştır. 1985 ise yılında çıkarılan yasayla emlak vergisi bütçe gelirlerinden çıkarılmış ve tahsilat belediyelerce üstlenilmiştir. Bu vergilerden tahsil edilenler %15 oranında il özel idaresine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde bu pay %50 oranında büyükşehir belediyelerine ayrılmaktadır. Belediyeler harçlar yoluyla da gelir kaynağı elde edebilmektedir. Bunlar; işgal harçları, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harçları, imar-bina-inşaat harçları, ruhsat ve rapor harçları vb. şeklindedir. İşgal, imar, bina ve inşaat harçları bu gelirin %75’lik bir kısmına karşılık gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 211-268).

Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardır. İl özel idaresi ve belediyeler “5779 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” kapsamında pay almaktadır. Bu pay genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat toplamından vergi iadelerinin çıkarılması sonrası kalan tutardan hesaplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinin toplamı; %2,85 oranında büyükşehir olmayan belediyelere, %2,50 oranında büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15 oranında il özel idarelerine ayrılmaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2008). Bu kapsamda yerel yönetimler gelirlerinin büyük bir kısmı itibariyle merkezi yönetime bağımlıdır.

### **2.3.3.2. Borçlanma**

Yerel yönetimlerde borçlanma “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” kapsamında gerçekleştirilmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerce gerçekleştirilen dış borçlandırmalar “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” kapsamında gerçekleştirilmektedir. Belediyeler, işleyiş ve hizmetlerin gerektirmiş olduğu giderleri karşılama adına borçlanma yoluna gidebilmektedir. Bu borçlanma yolları aşağıdaki gibidir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005b):



- Belediyeler “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” hükümlerinin gereği ile yatırım programları kapsamındaki projeleri için dış borçlanma yoluna gidebilmektedir.
- İller Bankasının yatırım ve nakit kredisinden faydalanmak isteyen belediyeler ödeme planlarını İller Bankasına iletmek durumundadır. Şayet banka bu ödeme planını yeterli görmezse kredi talebini reddedebilmektedir.
- Yatırım programlarında bulunan projeler için ilgili mevzuatın hükümlerini gözeterek tahvil ihracı gerçekleştirebilir.
- Belediyeler, belediyelere bağlı kuruluşlar veya iştirakler en güncel kesinleşmiş bütçe gelirleriyle “213 sayılı Vergi Usul Kanunu” uyarınca belirlenecek oranla toplamda %10’u geçmeyecek şekilde iç borçlanmaya gidebilmektedir.

Yerel yönetimler için borçlanma alternatif bir mali kaynak olup sürekli şekilde başvurulacak bir yöntem değildir. Bunun yanında ileri tarih için planlanmasına karşın öne alınan işlerin fayda/maliyet analizleriyle birlikte kamu yararı sağlayacağı durumlarda başvurulması gereken bir alternatif olarak düşünülebilir (Ortak, 2011:175). Yerel yönetimler için borçlanma yoluna gidilmeden önce ilgili işler için fayda/maliyet analizlerinin yapılması önem arz etmektedir.

#### **2.4. İngiltere’de Yerel Yönetimler**

Yazılı bir Anayasası bulunmayan ve Kıta Avrupa’sının kuzeybatısında Büyük Britanya adasında bulunan İngiltere’nin hükümet şekli Parlamenter demokrasi ve anayasal-meşruti krallıktır. Westminster demokratik parlamentler modeline ve kökü itibarıyla Anglo-sakson geleneğine dayanan, âdem-i merkeziyetçi yönü kuvvetli üniter bir devlettir. İngiltere’de yerel yönetimlerin çok eski ve köklü bir geleneğin ürünü olmasından dolayı güçlü bir âdem-i merkeziyetçi yapı hakimdir. Buna rağmen yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimle yetki ve görev paylaşımı ilişkisinden dolayı tam anlamıyla özerk bir yapıda olduğu da söylenemez. 1980’lere kadar daha karmaşık yapıda olan yerel yönetim sistemi bu tarihten sonra iç örgütlenmeleri bakımından sadeleştirilmiş ve türdeş hale getirilmiştir. İngiltere’nin oldukça köklü bir yerel yönetim geleneğinin bulunması, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının genişliği ve mali özerklik gibi özellikleri nedeniyle ayrı bir öneme sahiptir (Genç ve Karaca, 2021: 441-442).

İngiltere, anayasal ve siyasi ismiyle “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı (İngiltere, İskoçya ve Galler – Birleşik Krallık)”, Avrupa'nın kuzeybatı kıyısındaki bir grup adadan oluşur. Bunlardan en büyüğü Büyük Britanya Adası, ikincisi ise İrlanda Adası'dır. İrlanda Adasında 1922'den beri Britanya'dan bağımsız olan İrlanda Cumhuriyeti ve Britanya'nın bir parçası olan Kuzey İrlanda bulunmaktadır (Oakland, 2002: 10). Birleşik Krallık içerisinde yer alan Anglesey, Wight Adası, Orkneys, Shetlands, Hebrides ve Scillies gibi daha küçük adalar da İngiliz siyasi birliğinin bir parçasını oluşturmaktadır. 243.305 km<sup>2</sup> yüzölçümüne sahip olan Birleşik Krallığın içerisindeki ülkelerin yüzölçümü sırasıyla şu şekildedir: İngiltere 130.395 km<sup>2</sup>, İskoçya 78.313 km<sup>2</sup>, Galler 20.754 km<sup>2</sup>, Kuzey İrlanda 13.843 km<sup>2</sup> dir. 63,8 milyon nüfusa sahip Birleşik Krallık'ta toplam nüfusun %84'ü İngiltere'de, %8'i İskoçya'da, %5'i Galler'de ve %3'ü de Kuzey İrlanda'da ikamet etmektedir (Devlet Personel Başkanlığı, 2016: 8).

Birleşik Krallık'ta sembolik de olsa Kral-Kraliçe'nin egemenliği altında bulunan İngiltere'nin dışında kalan ülkelere kendilerine ait parlamento ve hükümet bulunmaktadır. 1997 yılında İskoçya ve Galler'de yapılan referandumlarla, 1998'de ise Belfast Anlaşması ile Kuzey İrlanda yetki devri ile özerk bir siyasi yapı kazanmıştır. Ancak ulusal güvenlikle, savunmayla, dış politikayla ve göçle ilgili konularda Birleşik Krallık Parlamentosuna bağlılık esastır. Bu konular dışında kalan alanlarda İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda kendi parlamentolarınca politika oluşturma yetkisine sahiptirler (Devlet Personel Başkanlığı, 2016: 9).

Birleşik Krallığın yönetim sistemi, anayasal monarşiye sahip kuvvet ayrılığı teorisine dayanan parlamenter demokrasidir. İngiliz Parlamenter Yönetim Sistemi 1215 Magna Carta'ya kadar eskiye uzanan köklü siyasi ve idari geçmişe sahip oldukça zengin bir geleneğin ürünüdür. Birleşik Krallık'ta devletin kurumlarını oluşturan, devlet ve birey arasındaki ilişkileri düzenleyen kanun ve kurallar vardır. Ancak bu kanun ve kurallar tek bir yazılı metinde düzenlenmemiştir. Dolayısıyla yazılı bir anayasası yoktur. Onun yerine kanunlar, içtihatlar ve anayasal gelenekler mevcuttur (House of Commons, 2015: 5-6). Bunun yanında Birleşik Krallık bünyesinde yer alan İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın her birinin ayrı parlamentoları ve mahkemeleri bulunmaktadır (Devlet Personel Başkanlığı, 2016: 14). Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemde yürütme; geleneksel, temsili monarşik yapıyı anlatan, aktif bir siyasi gücü olmayan ancak onursal bir statüyü ifade eden “Taç”, Kraliyet, Özel Konsey, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Kabine

ve kamu yönetimi teşkilatından oluşmaktadır. Siyasette aktif görevi hükümetin başı olan Başbakan yürütmektedir (Roskin, 2012: 38). Devlet başkanı statüsünde olan Kraliçe II. Elizabeth ise sembolik olarak yasama, yürütme ve yargı organlarının başı, silahlı kuvvetlerin başkomutanı ve Anglikan Kilisesi'nin yöneticisidir (Devlet Personel Başkanlığı, 2016: 12).

İngiltere'de başbakan, halk tarafından seçilmektedir. Ancak başbakana, hükümeti kurma görevi teamüllere göre Kraliçe tarafından verilmektedir. Kraliçenin, Avam Kamarasından (House of Commons) başbakanı atamak, veto yetkisi olmaksızın yasaları onaylamak, parlamentoda açılış konuşması yapmak gibi sembolik yetkileri bulunmaktadır (Özdemir, 2019: 47). Kamu yönetimi teşkilatı ve memurlar, devletin değil kraliyetin elemanlarıdır. Devletin ve kamu yönetiminin ayrı tüzel kişiliklerinin olmaması nedeniyle İngiliz sistemi Avrupa'daki diğer ülkelerden farklılaşmaktadır. Kamu örgütleri açısından Birleşik Krallıktaki ülkeler arasında farklılıklar görülebilmektedir. Örneğin "ofis" tipi örgütlenme yapısı sadece Galler, İrlanda ve İskoçya'da vardır (Usta vd., 2017: 69). Yürütme gücünün temel aktörleri Başbakan ve onun tarafından seçilen bakanlardan oluşan kabinedir. Kabine, başbakanın başkanlığında bakanlar kurulu üyesi bazı bakanlar ve ulaştırma, dışişleri, sağlık ve savunma gibi alanlarda politika oluşturmak için hükümetteki en üst düzey 20 bakandan oluşan bir ekiptir (UK Parliament, 2020).

İngiliz siyasi sisteminin bir parçası olan ve kökeni 13. yüzyıla kadar uzanan 650 üyeli Özel Konsey (Privy Council) ise Kraliçe'ye bağlı bir danışma organıdır. Hükümetin aldığı Kraliçeye gönderilen idari kararlar hakkında görüş bildiren bir organdır. Kısaca Özel Konsey, hükümet ve Kraliçe arasında köprü vazifesindedir. Konsey içindeki komiteler içinde en önemli göreve sahip olan Yargı Komitesidir. Bu komite, Birleşik Krallığın denizaşırı toprakları ve kraliyete bağlı olan yerler konusunda Kraliçe'ye başvuruda bulunan herhangi bir İngiliz Milletler Topluluğu ülkesi için nihai temyiz mahkemesi görevi görmektedir (UK Parliament, 2021). Yasama görevi parlamentoya aittir. İngiltere parlamentosu Avam Kamarasından (House of Commons) ve Lordlar Kamarasından (House of Lords) oluşmaktadır. İki kanatlı bu parlamentonun asıl güçlü kanadı basit çoğunluk sistemiyle beş yıl için halk tarafından doğrudan seçilmiş 650 üyesi olan Avam Kamarasıdır. Avam Kamarasının temel görevleri, İngiliz halkını her konuda temsil etmek, hükümeti seçmek ve denetlemek, yasaları incelemek ve onaylamak,

hükümet bütçesini ve planlanan harcamaları yıllık olarak incelemek ve onaylamaktır (House of Commons, 2015: 11).

Lordlar Kamarasında (House of Lords) üyeler seçimle değil, ekonomi, siyaset, hukuk, kültür, spor vb. alanlarda başarılı olmuş kişiler arasından Başbakanın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanır. Üye sayısı, her yıl farklılık gösterse de 2020 yılı itibarıyla 814'tür. Lordlar Kamarasının toplam üye sayısında üst sınır olmamakla beraber üyeler içerisinde çoğunluğu 700 üye ile ömür boyu atanmış Lordlar (Life Peers); 92 üye ile siyasi partilerce atanmış Kalıtsal Lordlar (Hereditary Peers) ve 26 üye ile kilise tarafından atanmış başpiskopos ve piskoposlardan oluşan Ruhani Lordlar (Lords Spiritual) oluşturmaktadır. Lordlar Kamarasının temel görevleri; hükümeti denetlemek, yasa tasarılarını incelemek, düzeltmek ve onaylamaktır. Lordlar Kamarası her ne kadar yasa yapımına katılsa da Avam Kamarası tarafından çıkarılan yasaları veto etme yetkisi yoktur (House of Commons, 2015: 11-12). Yasa tasarıları parlamentonun iki kanadı tarafından da verilebilmektedir. Ancak vergiye ilişkin konularda Lordlar Kamarasının böyle bir yetkisi yoktur (Budd, 2003: 4). Dolayısıyla İngiliz parlamentosunda asıl yetki parlamentonun birinci kanadı olan Avam Kamarasındadır. Avam Kamarasında görüşülen yasalar, Lordlar Kamarasına gönderildikten sonra Kraliçenin onayı ile yürürlüğe girer ancak Avam ve Lordlar Kamarası tarafından kabul edilen yasalar üzerindeki Kraliçenin onaylama yetkisi semboliktir (TBMM, 2017: 209-210).

İngiltere, güçlü, merkezîyetçi ulus devlet yapısı yanında çoğunlukçu bir seçim sistemine sahip, iki egemen parti yapısına dayanan (İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti), genellikle tek partinin uzun süreli iktidarına dayalı bir siyasi modeline sahiptir (Usta vd., 2017: 70). İngiltere'nin siyasi ve idari açıdan önemli özelliklerinden biri de güçlü âdem-i merkezîyetçilikle beraber üniter yapısını korumasıdır. 1978'de Başbakan James Callaghan tarafından başlatılan yerelleşme yönündeki adımlar özellikle 1980'lerde Thatcher Hükümeti döneminde kamu yönetimi alanında yapılan reformlar ve bunların arka planındaki Yeni Kamu İşletmeciliği Modeli çerçevesinde idari âdem-i merkezîyetçilik ağırlık kazanmaya başlamış, 1997 yılında İşçi Partisi hükümeti tarafından hazırlanan yerelleşme yol haritasıyla devam etmiş ve bu kapsamda 1999 yılında Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'da yerel meclisler kurulmuştur (Coşkun, 2004: 140). Bununla birlikte merkezden yerel yönetimlere yapılan yetki devirlerine (devolution) rağmen tam anlamıyla özerk bir yerel yönetimin varlığından söz etmek mümkün değildir. Çoğu alan

için merkezi yönetim, yerel yönetimlerin üzerinde vesayet denetimi uygulamaktadır. Yerel yönetimler yasaların verdiği yetki ölçüsünde belirli görevleri yerine getirmesine karşın yerel sorunlarla ilgili genel bir yetkiye sahip değildir (Karakılçık, 2018: 95). İngiltere’de özellikle uygulamada özerk ve güçlü bir yerel yönetim anlayışının tam gelişmemesinin sebebi; 1990’lı yıllarda yönetim paradigmasının kapsamında sivil toplum kuruluşlarına da yerel hizmetlerde rol verilmesinin merkezi yönetim-yerel yönetim-sivil toplum kuruluşları şeklinde ortaklaşa bir yönetim modelini ortaya çıkmasıdır ki bu yapı diğer Anglo-Sakson ülkelerin aksine İngiltere’de tam anlamıyla özerk bir yerel yönetim anlayışının gelişmesini engelleyici rol oynamıştır. Bu noktada en büyük engel ise merkezi yönetimin sıkı vesayet denetimidir (Ökmen ve Parlak, 2015: 285).

Merkezi yönetim, yerel yönetimleri yasama, yürütme ve yargı boyutlarıyla denetlemektedir. Yasama denetimi Avam Kamarasının açacağı soruşturmayla veya direkt olarak yasa yapma yöntemiyle sağlanmaktadır. En çok başvurulan ve sıklıkla tercih edilen denetim türü yürütme yoluyla olmaktadır. Çevre Bakanlığının ve Başbakanlığın önderliğinde gerçekleştirilen bu denetimlerde mali kaynaklara yönelik revizyon ve yetki kısıtlaması hususlarına yönelik doğrudan denetim gerçekleştirilmektedir (Çeliksoy ve Alkan, 2010: 406). İngiltere’de yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki talepler halen devam etmesine rağmen 2019 yılında İngiliz Parlamentosunda yerel yönetimlerin türdeş hale getirilmesi konusunda yeni üniter otoritelerin oluşturulması kararı alınmıştır (Sandford, 2020a: 19). Nihai olarak İngiltere’de her ne kadar âdem-i merkeziyetçilik vurgulamaları yapılsa da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi ve denetimi çok daha baskındır.

#### **2.4.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi**

İngiltere’de yerel yönetim geleneği Anglo-sakson dönemine (700-1066) kadar uzanan oldukça güçlü bir geçmişe sahiptir. İngiliz yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan Shire’ler (törenselsel açıdan öneme sahip bölgeler) Anglo-Sakson dönemde Kral Ealdorman’a bağlı olarak idare edilmekteydi. O dönemde Shire’den sorumlu şerif, kral tarafından atanmaktaydı ve krala karşı sorumluydu. Shire’lerin altında onlarca ve yüzlerce büyük ailenin oluşturulduğu yerleşim yerleri mevcuttu ve bu yapılar şerifin

kontrolü altındaydı. İngiltere'deki bu sistem 19. yüzyıl ortalarına kadar sürmüştür (Genç ve Karaca, 2021: 446-447).

Tarihsel süreç içerisinde İngiliz yerel yönetim sistemi gerek nicelik gerekse nitelik olarak önemli değişikliklere uğramış ve modern İngiliz yerel yönetim sistemi 1832 tarihli Büyük Reform Yasası ile şekillenmiştir. Bu yasa, büyük nüfuslu kasabaları ve erkek nüfusun büyük bir kısmını imtiyazlı hale getirmiştir. İngiltere'de yerel yönetim sisteminde radikal değişimi sağlayan ve modern anlamda bir belediye modelinin kurulması 1835 tarihli Belediye İş Birliği Yasası (Municipal Corporation Act) ile olmuştur. Bu yasayla belediye meclislerinin halk tarafından oluşturulması sağlanmış ve yerel yönetimlere ait görevler ile karar organlarına (councils) ait yetkiler belirlenmiştir. Ayrıca bu görevlerin gerçekleştirebilmesi kapsamında vergi koyma yetkisiyle de donatılmışlardır. Sonraki dönemde sanayileşme ve kentleşmenin getirdiği yoksulluk, hastalık vb. sorunlarla başa çıkabilmek için 1848'de Halk Sağlığı Yasası ile yerel düzeyde kamu refahı ve kamu sağlığından sorumlu yönetim birimleri oluşturulmuştur. 1888 tarihli Yerel Yönetimler Yasası ile İngiltere, Galler, İskoçya ve İrlanda'da seçimle başa gelen belediye meclisleri kurulmuş, böylelikle İngiltere'de yerel yönetimler yasal statü kazanmıştır. 1894 tarihli Yerel Yönetimler yasası ile de nüfusu 50.000 üzerinde olan her bir yerleşim yeri tüzel kişiliği olan ayrı ilçeler haline getirilmiş ve Londra'da ilk büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Londra Yönetim Yasası (1963) ile de Londra'da 32 büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulmuştur (Warwick, 2012: 1).

İngiliz yerel yönetim sisteminin mevcut yapısı 1972 yılındaki yerel yönetimler reformu ile oluşturulmuştur. İngiltere'de il (county), bölge (district), köy (parish) gibi yerel yönetim birimleri kendi içinde metropol olan ve metropol olmayan birimler şeklinde sınıflandırılmıştır. Bunlardan ayrı olarak Londra kent yönetimi 1972 yılında yapılan reformla şekillenmiştir. (Sandford, 2020a: 18-19). 1986 yılında yapılan düzenleme ile Büyük Londra Yönetimi kaldırılarak Londra belediye meclisi feshedilmiş, belediye meclisinin yetkileri Londra Büyükşehir İlçe Belediyelerine dağıtılmıştır (Warwick, 2012: 1). 1996 ve sonrası dönemde ise yerel yönetimlerin örgütlenmesinde türdeşlik ağırlık kazanmaya başlamış. 2014 ve 2015 yıllarında Kuzey İrlanda'da 26 bölge konseyi ile 11 metropolitan bölge konseyi ile Galler'de 22 "unitary authorities" (yani bölgesindeki tüm yerel yönetim işlevlerinden sorumlu olan otoriteler) kendilerinden daha büyük 10-12 "unitary authorities" ile birleştirilmiştir (Sandford, 2020a: 19). Özellikle 1972 yılından

günümüze kadar İngiltere yerel yönetim sisteminde birbirini izleyen fakat tamamlanmamış reform dalgaları sonucunda yerel yönetimler hibrit (melez) bir modele dönüştürülmüş ve birleştirmeler ile sayıları azaltılarak türdeş hale getirilmiştir. Yetki bakımından bütün yerel yönetim birimleri arasında tekdüze ve eşit bir dağılım yapılmamıştır. Yerel yönetimler yasal sınırlamalara ve katı mali kısıtlamalara tabi olup merkezi yönetimin vesayetindedirler. Bu kapsamda parlamento tarafından yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedirler. Parlamentonun yerel yönetimler üzerinde; yetkilerini kısıtlama, karar organlarını ortadan kaldırma, yetkilerini başka kurumlara devretme veya görev-yetki alanlarını daraltma gibi konularda yetkisi bulunmaktadır. Ancak parlamentonun yerel yönetimlerin varlığına tamamen son verme yetkisi bulunmamaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015: 284). Bu sınırlılıklar içerisinde yine de yerel yönetimler merkezi hükümet tarafından belirlenen sınırlar dâhilinde yönetmelik çıkarma, kullanılmayan mülkler için vergi koyma ve emlak vergisi gibi belediye vergileri alma yetkisine sahiptirler (Atkins, 2020: 29). Bunun yanında ülkede, merkezi yönetim bünyesinde il ve ilçelerden meydana gelen standart taşra örgütlenmeleri bulunmamaktadır. Bakanlıklar ise bünyelerinde bölge ve daha alt düzeyde taşra örgütlenmelerine sahip olabilmektedir (Usta vd., 2017: 69).

İngiltere’de yerel yönetimler birbirleri arasında bağlantı bulunan üç kademedeyen meydana gelmektedir. İlk kademedeyen büyük ölçekli denilebilecek alan yönetimleri yer almaktadır. Bunlar; “county”, “region” ve “area board” dur. İkinci kademedeyen orta ölçekli kent yönetimleri yer almaktadır. Bunlar; “boroughs”, “districts”, ve “councils” dir. Üçüncü kademe ise küçük ölçekli köy ve kasaba yönetimleridir. Bu yönetimlere “parishes” ismi verilmektedir. İngiltere’de Londra Büyükşehir Yönetimi de dahil olmak üzere yedi tane büyük ölçekli alan yönetimi bulunmaktadır. Metropolitan il olarak ifade edilen bu alanlar dışında kalan yerleşimlerin önemli bir bölümü il belediyelerinden (shire counties) ve ilçe belediyelerinden (shire districts) oluşmaktadır. Üçüncü kademe olarak ifade edilen yerel idareler ise köy meclisleridir (parish councils). Bu köy meclislerinin sayısı 8700’dür ve bunların 400 kadarı kasaba meclisidir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 30).

İngiltere’de bölgeden bölgeye çeşitlilik gösteren karma bir yerel yönetim yapılanması mevcuttur. İngiltere genelinde, il (county) ve bölge (district) arasında paylaşılmış hizmet sorumluluğuna sahip genelde iki kademeli bir yerel yönetim yapısı

bulunmaktadır. İl meclisleri (county council) il sınırları içerisinde kamu hizmetlerinin yaklaşık %80'ini sağlayan en üst kademedeki yönetimlerdir. İl içerisinde en aktif görev ve sorumluluk alanına sahip bölge meclisleri (district council) ise il meclislerinin alt kademesinde bulunmaktadır. Diğer alanlarda ise üniter otoriteler (unitary authorities) tüm yerel yönetim işlevlerini yerine getirmektedir. Köy (parishes) ve kasaba meclisleri (town councils) ise yerel yönetimlerin en alt kademesini oluşturmaktadır. Bazı yerlerde de unitary authorities, Londra ilçeleri (London boroughs), metropolitan ilçeler (metropolitan boroughs) ve metropolitan olmayan ilçeler şeklinde üçlü bir kademelenme söz konusudur. Bunların dışında Londra'da, tek kademeli bir yapı, kendine has özellikleri olan Büyük Londra Yönetimi (Greater London Authority) bulunmaktadır (Atkins, 2020: 29-32).

Bugün İngiltere'de toplam 339 yerel yönetim birimi vardır ve bunların 213'ü iki kademeli, 126'sı ise tek kademeli bir örgütlenmeye sahiptir. İki kademeli yerel yönetimlerin 25'i il yönetimleri (county councils). 188'i ise bölge yönetimleridir (district councils). Tek kademeli yerel yönetimlerden ise 1'i Londra şehir meclisi, 55'i unitary authorities 33'ü Londra ilçeleri (London boroughs), 36'sı metropolitan ilçeleridir (metropolitan boroughs). Ek olarak yerel yönetimlerin en alt kademesini oluşturan köy (parishes) ve kasaba meclislerinin (town councils) sayısı ise yaklaşık olarak 10.000'dir (Sandford, 2020a: 4-5). Nihai olarak İngiltere'de yerel yönetimlerin tarihi oldukça köklü bir geçmişe dayanmaktadır.

#### **2.4.2. Yerel Yönetim Türleri**

Bu başlıklarımda il, bölge, köy ve Londra büyükşehir yönetimi konularına değinilmiştir.

##### **2.4.2.1. İl (County)**

İçerisinde birden fazla kenti barındıran ve idari anlamda geniş bir bölgeyi ifade eden il (county), İngiltere yerel yönetimlerinin en büyüğü ve ilk kademesini oluşturan birimdir. Özerk yapıdadır ve tüzel kişilikleri mevcuttur. Meclis (council) ve başkan (chairman mayor) olmak üzere iki temel organı bulunmaktadır. Meclis, il yönetiminin karar organıdır ve üyeleri 4 yıl için doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan meclis üyeleri tarafından seçilmektedir (Karakılçık, 2018: 96). İlde, eğitim, ulaşım, yangın ve kamu güvenliği, sosyal güvenlik, atık yönetimi, ticaret standartları ve



kütüphane hizmetleri gibi yerel yönetim hizmetleri il meclisleri tarafından yürütülür (GOV.UK, 2020).

İller sadece metropolitan olmayan yerlerde mevcuttur. Londra'da ve diğer metropolitan kentlerde ise bölge yönetimleri ve belediyeler bulunmaktadır (Yamaç, 2014: 6). Metropolitan kentlerde belediye başkanı illerden farklı olarak halk tarafından seçilmektedir. Belediye meclislerine bağlı olarak acil durum, polis, itfaiye, kalkınma ve ulaşım gibi alt kurulların yansira mahalle veya site meclisleri (Join Council) yer almaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015: 287). İllerin (25 adet) örgütlenme ve işleyiş bakımından aralarında bir fark bulunmamakla birlikte Londra, Birmingham, Liverpool, Bristol, Manchester, Sheffield, Leeds, Leicester, Coventry ve Bradford gibi 10 büyükşehir belediyesinin kendine özgü yapıları bulunmaktadır. Bu kentlerin, büyükşehir belediye meclisi organları yetki, görev ve işleyiş bakımından ise il meclisleriyle benzerlik göstermektedir (Genç ve Karaca, 2021: 450). Büyükşehir belediyeleri gerek ölçek gerekse itibar olarak farklı bir algı sınıflandırmasına tabidir.

#### **2.4.2.2. Bölge (District)**

İngiliz yerel yönetim sisteminin ikinci kademesini oluşturan bölge yönetimleri, illerin belirli ölçütlere göre bölünmesiyle oluşturulmuş özerk ve tüzel kişiliği olan birimlerdir (Karakılçık, 2018: 97). 1972 Yerel Yönetimler Reformu ile belediye (county borough), kentsel bölgeler (urban districts) ve kırsal bölgeler (rural district) yerine ikinci kademe yerel yönetim birimi olan bölge meclisleri (district council) getirilmiştir (Yamaç, 2014: 6; Karakılçık, 2018: 97; İnaç ve Ünal, 2006: 127). Bölgelerin halk tarafından seçilen bir meclisi (council) ve meclis tarafından seçilen bir başkan (mayor) olmak üzere iki temel organı bulunmaktadır. Bölge meclisleri (district councils) kendi sahaları içerisinde bölgenin mal varlığını idare etmek yasama ve yürütme faaliyetlerinde bulunmak gibi yetkilere sahiptirler. İllere bağlı olmalarına rağmen özerk yapılarından ötürü iller tarafından çalışmalarının düzenlenmesi ve değiştirilmesi söz konusu değildir. Bölge yönetimleri çöp toplama, geri dönüşüm, vergi tahsilatı, barınma ve planlama uygulamaları gibi yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu tek kademeli birimlerdir (Ökmen ve Parlak, 2015: 287-288). İllere bağlı olmalarına rağmen özerk yapılarının bulunması dikkat çekici özelliklerindedir.

#### **2.4.2.3. Köy (Parish-Township)**

İngiltere'nin kırsal kesimlerini kapsayan ve yerel halka en yakın ve en alt kademede bulunan birimlerdir. İngiltere'de 10.000 civarında köy bulunmaktadır. Bunlardan bazılarının doğrudan halk tarafından seçilmiş meclisleri (councils) vardır ve yerel hizmetler bu meclisler tarafından yürütülmektedir (Sandford, 2019: 4). Meclis olmayan yerlerde ise tüm seçmenlerin katılımı ile yılda bir defa köy toplantıları (Parish Meetings) yapılarak kararlar alınmaktadır. Yerel sınırlar içinde kendi kendini yöneten bu birimlerin başında yargı ve yürütmeden sorumlu kişiler bulunmaktadır. Bu özellikleri ile İngiltere'ye özgü bir modeldir (Genç ve Karaca, 2021: 451). Seçilmiş köy (parishes councils) ve kasaba meclisleri (town councils) ilk olarak 1894 yılında köy ve kasaba meclisleri hakkındaki yasa ile kurulmuştur. 1972 Reformu ile birlikte 200 ve üzeri seçmene sahip yerlerde köy meclislerinin oluşturulması zorunlu hale getirilirken, seçmen sayısı 200'ün altında olan yerlerde ise meclis kurmada serbestlik tanınmıştır (Yamaç, 2014: 7). Köy meclisleri İngiltere'nin bazı bölgelerinde “community”, “neighbourhood” ya da “village councils” şeklinde de örgütlenebilmektedir (Sandford, 2019: 4). İngiltere'de köyler tarihi dokunun korunduğu yerel yönetim birimlerinin başında gelmektedir.

#### **2.4.2.4. Londra Büyükşehir Yönetimi (Greater London Authority – GLA)**

1986 yılında maliyetlerinin yüksek olduğu gerekçesiyle dönemin muhafazakâr hükümeti tarafından kaldırılmıştır. Ancak 1996 yılında yeniden kurulması dönemin muhalefeti İşçi Partisi tarafından önerilmiştir. Bu kapsamda 1997 seçimlerinde İşçi Partisinin seçim vaatleri arasında yer almıştır. 1998 yılında yapılan seçimlerde İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle ise GLA yasası parlamento'ya getirilmiş ve 1999 yılında kabul edilerek GLA yeniden kurulmuştur. GLA, Londra Belediye Başkanı (The Mayor of London) ve 25 üyeli Londra Meclisinden oluşmaktadır. Londra Belediye Başkanı, GLA'daki tüm yürütme yetkisine sahiptir. Ancak başkanın bazı yetkileri Londra Meclisi tarafından engellenebilmektedir. Meclis, belediye başkanının yıllık bütçesini 2/3 çoğunlukla değiştirme ve düzenli olarak belediye başkanına ve onun danışmanlarına hesap sorma gibi yetkilere sahiptir. Meclisin, bunun dışında başkanın hareket alanını kısıtlayacak bir yetkisi bulunmamaktadır (Sandford, 2018: 7-8).

Londra'nın her ilçesi (London Borough) aynı zamanda bir üniter otorite (unitary authority)'dir. Bununla birlikte Londra genelinde yönetimi GLA sağlamaktadır. GLA'nın Londra genelinde başlıca sorumlulukları; stratejik planlamanın yapılması, ulaşım politikalarının belirlenmesi, konut, sağlık ve güvenlik politikalarının belirlenmesidir. Londra ilçeleri (London Borough) ise eğitim, çevre sağlığı, atık toplama, yerel vergileri toplama, kütüphane hizmetleri, sosyal bakım, barınma gibi hizmetlerden sorumludur (Department for Communities and Local Government, 2012). Meclis toplantılarının yönetilmesi ve parti politikalarında rol alma başkanın görevleri arasındadır. Büyük Londra Yönetim Kanunu uyarınca Londra Meclisi (The London Assembly) 25 üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının teklif ve faaliyetleriyle ilgili çalışmaların denetlenmesi ve belediye başkanına yardımcı olmak belediye meclisinin görevleri arasındadır (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010: 3; T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 31).

İngiltere'de diğer Avrupa ülkelerinin aksine Yerel Yönetimler Kanununun açıkça sınırlamadığı bir mahalli sorunda müdahale ve girişimde bulunabilme anlamına gelen "genel yetki" hakkı söz konusu değildir. Bu kapsamda yerel yönetimler yalnızca mevzuatın izin verdiği işlevleri yerine getirebilmektedir. İngiltere'de güçlü ve merkezi devleti savunan Bonapartist bir gelenek olmadığı için kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Eğitimden şehirlerarası yollara, ulaşım, konuta, kültürel hizmetlere, eğlenceye, planlamaya, toplum sağlığına, zabıtaya, çöp yönetimine (imha ve geri kazanım), gıda denetimine, sağlık ve sosyal hizmete yönelik faaliyetlerin tamamı yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 30). Yerel yönetimlerin görev ve yetki aşımı söz konusu olduğunda gerek merkezi yönetim gerekse mahkemeler tarafından yaptırımlar söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetimlerin sunduğu gaz, su elektrik gibi geleneksel hizmetlerin çoğu Thatcher hükümetince özelleştirildiği için bu dönemde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin sınırlandırıldığı görülmektedir (Genç ve Karaca, 2021: 453).

1997 yılında İngiliz İşçi Partisinin ve Tony Blair hükümetinin iktidara gelmesi ve Üçüncü Yol programı kapsamında gerçekleştirilen reformlar arasında piyasalaşma, merkezi hükümet ve yönetimde açıklığı sağlama yanında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler önemli yer tutmuştur. Bu kapsamdaki girişimlerden ilki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanmasıdır. 1997 yılının Nisan ayında Yerel Yönetim Birliği kurulmuştur. Bir önemli gelişmede daha önceleri yerel yönetimlerin hamisi

vasfındaki Çevre Bakanlığının Ulaşım Bakanlığı (DETR) ile birleştirilmesi olmuştur. Aynı yıl Galler ve İskoçya'da gerçekleştirilen referandumlarla iki bölge için ayrı meclislerin kurulmasına karar verilmiştir. İngiltere'de bölgeselleşmeye yönelik gerçekleştirilen bir diğer önemli girişim merkezi yönetim bünyesinde kurulan bölge yönetimleri ve bölge ajanslarıdır. Bu kapsamda 1998 yılında Bölge Kalkınma Ajansları Yasasıyla bölge kalkınma ajansları ve bölgesel kurulların oluşumu gerçekleştirilmiştir. 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Act) ile muhafazakârlar döneminde yerel yönetimlere genel veya özel olarak yüklenen maddi yaptırımların tamamı kaldırılmıştır (Ateş ve Demirel, 2014: 8).

Bu alan için gerçekleşen bir diğer uygulama, merkezi yönetimler yerel yönetimler arasındaki yerel kamu hizmeti sözleşmeleridir. Bu sözleşmeler yoluyla belirli performans hedefleri yerel yönetimlere yükümlülük olarak getirilmiştir. Merkezi yönetim bu yolla yerel yönetimleri hem yönlendirmekte hem de denetlemektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin performans denetiminde oldukça önemli olan bir diğer mali araç 2000 yılında yürürlüğe giren “En İyi Değer” rejimi ve sistematığıdır. En İyi Değer’le bütün belediye meclislerini kapsamına alan performans hedefleri oluşturularak sürekli iyileştirme amaçlanmaktadır. Yürürlüğe girmesiyle rejim haline gelen bu yaklaşımla yerel otoritelere etkin hizmet, kalite artırımı ve verimlilik-ekonomiklik gibi sorumluluklar yüklenmektedir. Bu girişimin odak noktası yerel paydaşların ve vatandaşların kamu hizmetlerinin biçimlendirilmesi sürecine katılımının maksimize edilmesidir. Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Act) ile ilk düzeydeki yerel yönetim birimleri artırılmıştır. Blair döneminde yerel yönetimlere yönelik yapılan reformlardan biri de 2006 yılında “Topluluklar ve Yerel Hükümet” isminde bir bakanlığın oluşturulmasıdır. Bu bakanlığın; konuta, kentsel dönüşüm, planlamaya, yangın durumlarına ve afet yönetimine ilişkin görevleri söz konusudur. İfade edilen tüm yerel yönetim reformları İngiltere’deki merkeziyetçi yapıyı esnekleştirerek yerelliğe ivme kazandırma amacıyla ortaya konulmuştur. Haliyle yerel yönetimlerin gerek idari gerekse mali yönden daha özerk kılınması hedeflenmiştir (Ateş ve Demirel, 2014: 8). En İyi Değer yaklaşımı da bu düşüncenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

### 2.4.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

İngiltere’de 1980’lere kadar yerel idarelerin en önemli mali kaynakları arasında yer alan tek vergi kalemi yerli ve yabancı malvarlıklarına sahip olan kişilerden alınan varlık vergisiydi. Günümüzde İngiltere’deki yerel yönetimlerin hem mali kaynak çeşitliliği bakımından daha varlıklı hem de mali özgürlük bakımından daha geniş hareket alanına sahip olmasının sebebi küçük yerleşim yerlerinin çok eskiden beri ticaret hacmindeki üstünlükleri sayesinde kendi mali yapılarını kurmuş ve çeşitli vergi gelirleri elde etmiş olmalarıdır (Türkoğlu, 2009: 29-30). İngiltere’de yerel yönetimler genel olarak merkezi hükümet hibeleri ve yerel vergilerle finanse edilmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynakları yapılarının çok kademeli olmasından ötürü kademeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin, Londra’nın Southwark gibi bazı merkezi ilçeleri (boroughs), merkezi hükümetten herhangi bir yerdeki bölge (district) ya da Shire gibi otoritelerden kişi başına daha fazla hibe almaktadır (Genç ve Karaca, 2021: 456). İngiltere’nin mali yapısına ilişkin öz gelirler ve borçlanma hususları aşağıda başlıklandırılmıştır.

#### 2.4.3.1. Öz Gelirler

İngiltere’de yerel yönetimler Merkezi Hükümet Hibeleri (Central Government Grants), Meclis Vergisi (Council Tax) ve İşletme Vergisi (Business Rate) olmak üzere üç ana gelir kaynağına sahiptirler. Bunların yanında sunulan hizmet karşılığı olarak alınan ücret ve harç gibi gelirlere de sahiptirler. Ancak bunlar sadece sunulan hizmetin maliyetini karşıladığı için genel bütçe havuzuna atılmamaktadır (Genç ve Karaca, 2021: 457). İngiltere’de yerel yönetimler, harcamalarını vergi kaynaklı gelirlere karşılamak yerine merkezi yönetimden aktarılacak bedellerle elde etme yolunu tercih etmektedirler. Yerel yönetimlerin oranlarını kendilerinin belirlediği tek vergi niteliği taşıyan “council tax (emlak vergisi)” ile “business tax (işletme vergisi)” dışında bir vergi kaynaklı gelire sahip değildirler (Özkök Çubukçu, 2008: 110).

Yerel yönetimlere merkezi hükümet tarafından sağlanan hibeler; Gelir Desteği Hibesi ve Halk Sağlığı Hibesi gibi bir dizi farklı hibelere oluşmaktadır. Bu tür hibeler genel amaçlı hibeler oldukları için bunların hangi hizmetlerde kullanılacağına takdiri yerel yönetimlere aittir. Bunların yanında yerel yönetimlerin yaptığı projelere de hibe sağlanmaktadır. Ancak bu tür özel amaçlı hibeler sadece merkezi hükümet tarafından belirlenen alanlarda kullanılmaktadır. Merkezi hükümet hibeleri yerel yönetimlerin

toplam gelirlerinin yaklaşık olarak %52'sini oluşturmaktadır (LGIU, 2020). Kişi başına düşen merkezi yönetim hibe fonu miktarının farklı yerel yönetim kademeleri arasında büyük ölçüde değiştiği görülmektedir. Kişi başına en çok hibeyi 423 sterlin ile Londra ilçeleri (London Borough), en az hibeyi ise 156 sterlin ile shire ve bölge (district) yönetimleri almaktadır (Genç ve Karaca, 2021: 458). Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %22'si Meclis Vergisinden (Council Tax) oluşmaktadır. Meclis vergisi 1992'de çıkarılan Yerel Yönetim Finansmanı Yasası ile getirilmiştir. Bu vergi yerel halktan alınan bir vergi türüdür. Vergi miktarı sahip olunan mülkün değerine ve hane halkının ekonomik durumuna göre değişmektedir. Vergi oranı ise her yıl yerel meclis tarafından belirlenmektedir. Vergiyi tahsil etme yetkisi de tamamen yerel meclislerin tekelindedir (Scott ve Pitt, 2015: 7).

Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %17'sini oluşturan İşletme Vergisi (Business Rate) ise yerel idarelerin kendi sınırları içerisinde bulunan işletme ve kuruluşlardan, ticari ve sınai faaliyetler yürüten tesislerden ve gayrimenkullerden aldığı bir ticari kazanç vergisidir. İşletme vergisi oranı işletmenin büyüklüğü ve iş hacmine göre merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Vergi tahsilini ise yerel meclisler gerçekleştirmektedir. Ancak tahsil edilen vergi doğrudan yerel yönetimlere aktarılmak yerine merkezi yönetime gönderilmektedir. Merkezi yönetimin havuzunda toplanan vergi, hükümet tarafından mali denkleştirme yöntemiyle yerel yönetimlere yeniden dağıtılmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde aslında toplanan bu vergi, vergi geliri değil de merkezi yönetimin yerel yönetimlere bağışladığı bir hibe görünümü kazanmaktadır. Aynı zamanda yerel makamların kendi bölgelerinden topladıkları vergi miktarı ile merkezi hükümetin havuzundan kendi paylarına düşen miktar arasında ortaya çıkan fark bazı birimler tarafından adil karşılanmamıştır. Bunun için 2013 yılında İşletme Vergisini Muhafaza Etme Planı çıkarılmıştır. Bu plan kapsamında yerel makamların topladıkları vergi miktarı ile yerel halk ve hizmetler için harcayabilecekleri miktar arasında doğrudan bir bağ kurulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda toplanan ilgili vergi hiçbir birimin yerel ihtiyaçları karşılama gücünü kaybetmemesi adına merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yarı yarıya paylaşılırak dengelenmeye çalışılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte yerel yönetimler artık topladıkları işletme vergisinin tamamını değil %50'sini merkezi yönetime göndermektedirler (Scott ve Pitt, 2015: 8).

Yerel yönetimlerin kreş, okul yemekleri, sanat, spor, yolcu ulaşımı, otopark yerleri, ticari atık, cenaze işlemleri ve yapı denetimi gibi hizmetler karşılığında almış oldukları harç ve ücretler (fees and charges) diğer gelir kalemlerini oluşturmaktadır. Ücret ve harç miktarları ve alınma biçimleri yerel yönetimler arasında farklılık göstermektedir. Bunun yanında bu vergi geliri türü yerel yönetimlerin sadece sunduğu hizmetin maliyetini karşılamaktadır. Ancak yerel yönetimler sunduğu hizmetin kalitesini iyileştirmek, genel bütçenin mali kaybını azaltmak ya da meclis politikası olarak çeşitli alanlarda ücretlendirme yapabilmektedir. Bu duruma Londra Büyükşehir Belediyesinin şehir içerisinde trafik sıkışıklığını önlemek amacıyla şehir merkezine giren bazı araçlara ücret tarifesi uygulaması örnek gösterilebilir (Scott ve Pitt, 2015: 22).

İngiltere’de gelir kalemlerinin dışında yerel yönetim harcamaları tüm kamu harcamalarının yaklaşık %27’sini oluşturmaktadır. Bu giderlerin çoğu eğitim ve sosyal hizmetler için yapılmaktadır. 2017 yılı rakamlarına göre toplam giderler 94,5 milyar sterlin civarındadır ve 33,3 milyar sterlin eğitim, 23,6 milyar sterlin çocuk ve yaşlı bakım sosyal hizmetleri, 1,5 milyar sterlin konut, 3,4 milyar sterlin sağlık, 8,3 milyar sterlin kültür, çevre ve planlama hizmetleri, 4,2 milyar sterlin karayolları ve ulaştırma harcamalarından oluşmaktadır (LGIU, 2020). 2018 yılı rakamlarına göre yerel yönetimlerin toplam giderleri 92,6 milyar sterlin (£) olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılında ise bu rakam 99,2 milyar sterlin olmuştur. Yıllar itibariyle toplam hizmet giderleri içinde en fazla artış çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinde olmuştur. 2017 yılında gerçekleşen 23,6 milyar sterlin çocuk ve yaşlı bakımı hizmetleri harcamaları 2019 yılında 2,3 milyar sterlin artış göstererek 25,9 milyar sterlin (£) olmuştur (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2019: 1-5). İngiltere’de bütçe, Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmaktadır. Bütçe süreci gelir, gider ve denetim döngüsü olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Vergilendirmeye ilişkin konular gelir bütçe döngüsünde, kamu harcamalarına ilişkin konular gider bütçe döngüsünde, kaynakların nerede ve nasıl harcanacağına ilişkin konular ise denetim döngüsünde ele alınmaktadır. Hükümet bütçesi her yıl Mart ve Nisan aylarında Maliye Bakan tarafından Bütçe Raporuyla (Budget Report) açıklanmaktadır. Merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere yapılan harcama aktarmaların yanında yerel yönetimlerin kendi bütçeleri de bulunmaktadır. Yerel yönetimler kendi bütçesini yapma ve onaylama yetkisine sahiptirler (Genç ve Karaca, 2021: 460).

Yerel yönetimlere kendi bütçelerini hazırlama ve onaylama yetkisi 1984 yılında çıkarılan “Rates Act” adlı yasayla verilmiştir. Yasa kapsamında yerel yönetimlerin borçlanma ve harcama limitleri belirlenmiştir ve limit aşımı durumunda merkezi yönetime yaptırım yetkisi verilmiştir. Bu yetki özellikle 1985-1991 yılları arasında Muhafazakâr Parti hükümetince oldukça fazla kullanılmıştır. Bu kapsamda ilgili dönemlerde yerel yönetimler yerel vergileri artırmak ve harcamaları kısmak zorunda kalmışlardır. 1999 yılına geldiğinde İşçi Partisi hükümetince yaptırım ve limit uygulaması kaldırılmıştır. Ancak, Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmesi (Local Public Service Agreements LPSA) ile yerel yönetimlere performans uygulaması getirilmiştir. LPSA kapsamında merkezi yönetim performans ölçütlerini sağlamayan yerel yönetimlerin bütçelerinin kısılması yoluna gidilmiştir. 2000’li yıllarda çıkarılan yasalarla birlikte LPSA’nın kapsamı daha da genişletilerek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde mali denetimi daha da artırılmıştır (Karasu, 2004: 123-124). Bu sözleşmelerin amacı kamu kaynaklarının verimlilik ve etkinlik kapsamında kullanılmasıdır.

#### **2.4.3.3. Borçlanma**

İngiltere’de yerel yönetimlere borçlanma yetkisi 1972 yılında çıkarılan yerel yönetimler yasası ile verilmiştir. 1984 ve 2003 yıllarında çıkarılan yerel yönetimler yasalarıyla da borçlanabilecekleri konular ve borçlanma tutarları yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlere hizmet sunumlarıyla ilgili konularda belirli limitler dâhinde borçlanma yetkisi verilmiştir. Borçlanabilecekleri toplam tutar, yasalar ve merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Borçlarına karşılık olarak mülklerini teminat olarak gösterememektedirler (Sandford, 2020b: 4-5). Yerel yönetimlerin borçlanabilmesi için merkezi yönetimden izin almaları gerekmektedir. 1990 yılından itibaren yerel yönetimler “harcama alanlarına göre fonlar” üzerinden borçlanmışlardır. Bu fonları kullanabilmenin koşulu her yerel otoritenin kredi karşılığını göstermesidir. 2004 yılındaki reformlardan sonra merkezi yönetimin koyduğu sınırlar dahilinde, bu sınırı aşmadan borçlanma kuralı söz konusu olmuştur. İngiltere’de yerel yönetimler borçlanabilme adına sermaye piyasasına girebilmekte, banka ve finansal kuruluşlardan borç alabilmektedirler. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlanabilecekleri tutarı yıl bazında tasdik etmektedir. Yerel yönetimler bazı durumlarda merkezi yönetimin iznini beklemeden geçici olarak da borçlanabilmektedirler (Uğur, 2009: 193). Yerel otoriteler birçok farklı yerden borçlanabilmektedir. Bunlar; iç piyasalardan borçlanma, belediye



tahvillerinin arzı yoluyla borçlanma ve Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulunun (Public Works Loan Board) kullanılması yoluyla borçlanma şeklindedir. Bu farklı borçlanma türleri arasından hangisinin kullanılacağı borç verenlerin uyguladığı faiz oranlarına ve yerel yönetimlerce aranan geri ödeme sürelerine göre belirlenmektedir (Sandford, 2020b: 5). Özetle yerel yönetimler borcu ödemeyi karşılayabildikleri müddetçe uygun koşullar altında borçlanabilmektedir.

## 2.5. Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması

Türkiye ve İngiltere idari ve siyasi yapıları açısından karşılaştırıldığında şu noktalar dikkat çekmektedir: İngiltere’de Anglo-Sakson geleneği hakimken, Türkiye’de Kıta Avrupası geleneğinin hâkim olduğu görülmektedir. Yine İngiltere’ye bakıldığında tek yargı sisteminin, Türkiye’de ise ikili yargı sisteminin varlığı söz konusudur. Türkiye’de kamu hukuku ve özel hukuk sınıflandırması mevcuttur. Bu kapsamda Türkiye’deki hukuk sistemi idari ve adli yargı olarak kategorize edilmiştir. Her iki ülkede de parlamenter sistem mevcutken, İngiltere, kraliçenin sistem içindeki yeri ve parlamentonun 2 kanatlı yapısı açısından farklılaşmaktadır. Yürütme gücü açısından değerlendirildiğinde İngiltere’de kraliçe ve hükümet, Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı ve Kabinesi yürütme gücünü kullanmaktadır. Her iki ülkede üniter ve merkeziyetçi bir devlet yapısı vardır (Genç ve Karaca, 2021: 461).

Türkiye ve İngiltere’nin yerel yönetim sistemleri bakımından farklılıklar kadar benzerliklerde söz konusudur. Türkiye’de yerel yönetimler Anayasada düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının 127. Maddesinde “*Mahalli İdareler*” altında: *“İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”* Şeklindeki düzenleme ile Anayasasının 123. Maddesinde idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlığı altındaki: *“İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır.”* ifadesi yerel yönetimlerin anayasal dayanağını oluşturmaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2021). Bunun yanında Türkiye’deki yerel yönetimler görev, yetki ve sorumluluk alanları bakımından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 442 Sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 11-13).

İngiltere’de Ortak Hukuk (Common Law) sistemi benimsendiğinden ve yazılı bir Anayasa olmadığından yerel idarelerin de anayasal açıdan bir dayanağı mevcut değildir. Yerel yönetimler “1215 Magna Carta” öncesine kadar dayandırılan çok eski bir geleneğin ürünüdür. Ancak yerel yönetimlerle ilgili hukuksal düzenlemeler 1972 yılında yapılan yerel yönetim reformundan sonra yapılmıştır. Bunun yanında yerel yönetimler, çok sayıda gerçekleştirilen hukuksal düzenlemelerle nüfus, yapı, görev, yetki ve sorumluluk bakımından fazlasıyla değişikliğe uğramıştır (Genç ve Karaca, 2021: 462). Türkiye’deki yerel yönetimler ise İngiltere’deki gibi köklü bir geçmişe sahip değildir. Tanzimat reformlarından önce yerel hizmetler başta kadılık olmak üzere, esnaf teşkilatı ve vakıflarca yürütülmekteydi ve Batı tipi yerel yönetim sistemine henüz geçilmemişti. Türkiye’de Batı tarzındaki yerel yönetimler 19. yüzyıl Tanzimat reformlarıyla gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2019: 233).

Yerel yönetim yapısı bakımından İngiltere’deki yapı Türkiye’ye göre oldukça karmaşıktır. İngiltere’de yerel yönetimler üçlü bir kademelenmeye tabi tutulmuştur. Yerel yönetimlerin birinci kademesinde il (county), ikinci kademesinde bölge (district), en alt kademe de ise köyler (parishes) bulunmaktadır. Bu yönetimler ayrıca kendi içinde metropol olan ve metropol olmayan şeklide sınıflara ayrılmaktadır. Öte yandan Londra’da ise kendine has tek kademeli bir yapı hâkimdir. Türkiye’de ise yerel yönetimler yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikili bir sınıflandırma kapsamında ele alınmıştır. Yer yönünden yerel yönetim kuruluşları; Belediye, İl Özel İdaresi ve Köy şeklinde örgütlenmektedir (Genç ve Karaca, 2021: 462). Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları ise üniversiteler, TRT, KİT’ler, barolar, ticaret ve sanayi odaları olarak sıralanmıştır (Özkal Sayan, 2013: 1).

Türkiye’deki yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları beş yıllık bir süre için seçimle göreve gelmektedir. İngiltere’deki yerel yönetimlerin ise karar organları (meclis) dört yıllık bir süre için seçimle göreve gelmektedir. Meclis ise kendi üyeleri arasından yürütme organını (başkanı) seçmektedir. Belediye başkanları yetkileri ve görevleri bakımından incelendiğinde Türkiye’de belediye başkanlarının seçiminde halk oyları belirleyici olurken İngiltere’de meclis üyelerinin oyları belirleyici olmaktadır. Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Başkanları ile Londra Büyükşehir Belediye Başkanı personel atamaları hususunda karşılaştırıldığında Türkiye’deki belediye başkanlarının daha geniş yetkilere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Londra Belediyesinde

belediye başkan yardımcıları bulunurken, Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinde belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Bunun yerine belediye başkanının danışmanları, genel sekreteter ve genel sekreterin yardımcıları bulunmaktadır. Türkiye'de belediye seçimlerinin periyodik olarak tekrarlanması her 5 yılda bir gerçekleşmektedir. Bu seçimlerde meclis üyeleriyle belediye başkanları tek dereceli ve nispi temsil sistemiyle seçilirler. İngiltere'de ise yerel yönetimlerde seçim 4'er yıllık periyotlarda gerçekleşmektedir. Londra'da meclis üyelerinin seçilmesinde iki türlü üyeliğin olduğu bir sistem (additional member system) söz konusudur. Londra'da Belediye Başkanının seçiminde seçmenler birinci tercih ve ikinci tercih şeklinde iki oy kullanabilme hakkına sahiptir. Türkiye'nin aksine İngiltere'de merkezi yönetimin il ve ilçelerden oluşmuş taşra örgütlenmesi bulunmamaktadır. Her bakanlık kendi hizmet alanına yönelik bölge veya daha alt düzeyde bir örgüte sahiptir. Yerel otoritelerde güçler ayrılığı bulunmamaktadır. Bu kapsamda meclis yasamayla yürütmeyi beraber yerine getirmektedir. Buna karşın Türkiye'de yasamayı belediye meclisi, yürütmetmeyi ise belediye başkanı yerine getirmektedir. İngiltere'de merkezi yönetime ait taşra örgütlerinin bulunmaması yerel yönetimlerin hizmet yükünü artırmış ve yerel yönetimleri daha işlevsel kılmıştır (Tarhan, 2013: 114-115).

İngiltere'deki yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin sıkı vesayeti bulunmaktadır. Bu yetki özellikle parlamento ve mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. İngiliz Parlamentosu, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını sınırlama, değiştirme, başka birimlere devretme gibi yetkilere sahiptir (Karasu, 2004: 110). Bunun yanında 1999'da yürürlüğe giren yerel yönetim yasası ile tüm yerel yönetim birimlerinin kamu hizmetlerini her beş yılda bir denetlemek amacıyla maliyet, hizmet standartları ve rekabet hükümleri içeren "En İyi Değer (Best Value)" sistemi getirilmiştir. Bu sistemle birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi daha da artırılmıştır (Çetin, 2008: 48-49). Türkiye'de ise Anayasanın 127. Maddesine göre: *"merkezi yönetim, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde"* yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2021). Ayrıca 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde de yerel yönetimlerin mali denetimleri yapılmaktadır

(Mevzuat Bilgi Sistemi, 2020). Bu karşılaştırma her iki ülkenin merkezi yönetimlerinin yerel yönetimler üzerinde denetimlerinin olduğunu göstermektedir. Yerel yönetimler görev, yetki ve sorumlulukları bakımından karşılaştırıldıklarında; İngiltere’de yerel yönetimlerin görevleri fazlasıyla çeşitlilik göstermektedir. Türkiye’de merkezi yönetim tarafından sağlanan eğitim, sağlık, karayolları ve güvenlik gibi hizmetler İngiltere’de yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. İngiltere’deki yerel yönetimlerin kendi bütçelerini yapma ve onaylama yetkisi bulunmaktadır. Türkiye’de ise köyler dışındaki yerel yönetim birimlerinin bütçelerini yapma ve onaylaması İngiltere ile benzerlik göstermektedir. Her iki ülkede de bütçe yerel yönetimlerin yürütme organı tarafından hazırlanmaktadır ve yerel meclislerin kabulüyle yürürlüğe girmektedir. İngiltere’de yerel yönetimler hizmet alanlarının çok çeşitli olmasından ötürü farklı gelir kaynaklarına sahiptir. Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisinde en fazla payı (yaklaşık %52) merkezi hükümet tarafından sağlanan hibeler oluşturmaktadır. Merkezi yönetim hibelerinin çoğunluğu sadece belirli alanlar için kullanılabilir. Geri kalan %48’lik pay ise yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini oluşturmaktadır. Bunlar; vergi gelirleri, satış ve kira gelirleri, sunulan hizmet karşılığı alınan ücret, harç ve katılma paylarından oluşmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimler kaynak oluşturmak için belirli limitler dâhilinde borçlanmaya da gidebilmektedirler (Genç ve Karaca, 2021: 464).

Türkiye’de yerel yönetimler genel bütçe vergi gelirleri kapsamındaki ayrılan paylar ve öz gelirler olmak üzere iki tür gelir kaynağına sahiptir. En önemli gelir kaynakları ise genel bütçe vergilerinden yapılan transferler oluşturmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlere yapılan merkezi yönetim yardımları şu şekildedir: İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden %0,5 pay ayrılmaktadır ve bu pay il özel idarelerinin bütçesi içindeki oranı nüfusa göre değişmekle birlikte yaklaşık %70’tir. Genel bütçe vergi gelirleri içinde belediyeler için %1,50 pay ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine ise genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %6’dır. Bunun %60’ı doğrudan belediyenin bütçesine aktarılırken %40’lık kısım ise ortak bir havuzda toplandıktan sonra belediyelerin nüfusuna göre dağıtılmaktadır (Eryılmaz, 2019: 192-212). Merkezi yönetimden belediyelere yapılan bu transferler belediyelerin toplam gelirlerinin %50’sini oluşturmaktadır. Bu konuda İngiltere ve Türkiye yerel yönetimlerinin merkezi yönetim bütçesine olan bağımlılıkları bakımından oldukça benzerdir. Bu bağımlılığın azaltılması için İngiliz Parlamentosu 2020 yılından itibaren merkezi yönetim hibelerini aşamalı

olarak kaldırılması için karar almıştır. Böylece İngiltere’de yerel yönetimlerin kendi öz gelirleriyle finanse edilmesi teşvik edilmiştir (LGIU, 2020). Türkiye’de ise 2019 yılında yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporunda: “*yerel yönetimlerin öz gelir oluşturma kapasitelerinin artırılarak genel bütçeye olan bağımlılıklarının azaltılması*” vurgusu dikkat çekmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 3).

Türkiye’deki yerel yönetimler İngiltere’deki yerel yönetimlerde olduğu gibi merkezi hükümet tarafından yapılan transferlerin yanında vergi gelirleri, sunulan hizmetlerden alınan ücret, harç ve katılma payları gibi öz gelirlere sahiptirler. Bunun yanında İngiltere örneğinde olduğu gibi Türkiye’deki yerel yönetimlerin kaynak sağlama amacıyla devlet ve özel finans kuruluşlarından borçlanma yetkileri bulunmaktadır. Sonuç olarak, üniter ve merkeziyetçi devlet yapısının hâkim olduğu hem Türkiye hem de İngiltere’de özellikle 2000’li yıllarda yapılan reformlarla yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk ve mali özerklikleri anlamında hareket alanı daha da geliştirilmeye çalışılmaktadır (Genç ve Karaca, 2021: 465). Bu açıdan her iki ülke gerek pay ve oranlamalar gerekse yönetsel reformlar açısından önemli benzerlikler taşımaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İNGİLTERE'DE EN İYİ DEĞER (BEST VALUE) YAKLAŞIMI

1980'li yıllarla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda farklı yaklaşımlar ortaya çıkmış ve uygulanmıştır. Özellikle İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkeler bu yaklaşımlara öncülük eden ülkeler olmuştur. Bu kapsamda kamu yönetimleri, talepler karşısında çaresiz kalabilen ve hantal bürokrasi ile özdeşleşmiş geleneksel yönetim anlayışını terk etmeye başlamıştır. Bunun yerine benimsenen anlayış, etkin-verimli hizmet sunumunu hedefleyen, kamunun ölçeğini küçülten ve sonuç odağını vurgulayan modern yönetim teknikleri olmuştur. Kamu yönetiminde etkin hizmet sunumunun sağlanması kapsamında birçok ülkede farklı modeller uygulanmıştır (Çetin, 2008: 47). Ancak zamanla bu modeller dinamik çevreye uyum sağlama kapsamında yenilenmiştir.

Kendini sürekli yenileyen bir yönetsel yapı hizmet sunum mekanizmalarında da değişime yol açmıştır. Örneğin İngiltere'de kamu yönetimine yönelik ilk girişimlerden biri olan “Zorunlu Rekabetçi Piyasa (Compulsory Competitive Tendering- CCT)” mekanizması kamu kurumları için zorunluluk esasıyla uygulanmıştır (Wilson ve Doig, 2000: 58). Ancak bu mekanizma daha sonrasında hizmet kalitesinde aksama, etkinlik problemleri, bürokratik süreçlerin artması, iş tatminsizliğinin yükselmesi ve rekabetin araç boyutundan amaç boyutuna gelmesi gibi nedenlerle eleştirilmiştir (DETR, 1998a). Bu durum ise farklı yaklaşımların gündeme gelmesine sebep olmuştur. Bu kapsamda İngiltere'de 2000'li yılların başıyla birlikte kamusal hizmetlerin sunumunda En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı gündeme gelmiş ve kısa sürede bir rejim olarak yasal çerçeveye kavuşmuştur. Uygulama araçları yürürlüğe giren bu yaklaşımda/rejimde devlet ve vatandaş arasındaki ilişki, vatandaş beklentileri kapsamında şekillendirilerek kamusal hizmetler performans odağında ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanmıştır. Bu yeni yaklaşım ile birlikte hizmetlere kalite ekseninde ve daha düşük maliyetlerle ulaşılması amaçlanmış olup kamu kurumlarının tek başına üstesinden gelemeyecekleri sorunlarda yerel düzeydeki iş birliğinin artırılması ve desteklenmesi benimsenmiştir. Ayrıca hizmetlerin sunum şekilleri, kalitesi, maliyetleri ve hızına yönelik iyileştirmeler hedeflenmiştir. Kamu hizmetlerinde performans odağında vurgulanan ilkeler; *ekonomiklik*, *etkinlik* ve *etkinlik* olmuştur. Bunun yanında denetim

mekanizmasına da önemli bir vurgu yapılmıştır. Bu kapsamda İngiltere Denetim Komisyonunun yanı sıra bağımsız denetim kuruluşlarının da denetsel faaliyetlerde yetkili kılınması uygun görülmüştür (Martin, 1999: 64). Yaklaşım bu bölümde en iyi değer kavramı, ortaya çıkışı ve kapsamı, stratejik performans yönetimi, hizmet incelemeleri ve 4C, pilot uygulamalar ve denetim başlıklarıyla incelenmiştir.

### **3.1. En İyi Değer Kavramı**

En İyi Değer yaklaşımı İngiltere’de kamusal hizmetleri modernleştirme hareketinin önemli kilometre taşlarından biridir (Demirkaya, 2006: 44). Bu yaklaşımın yasal bir boyut kazanmasıyla birlikte yerel yönetimler sağlamış olduğu hizmetlerde; standartı, kaliteyi, maliyeti, etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu yakalamak durumunda kalmıştır (DETR, 1999c). İlk kez Beyaz Belge (White Paper) olarak ifade edilen bir hükümet (Tony Blair Dönemi - İşçi Partisi Hükümeti) metninde yer alan En İyi Değer 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Act) ile resmiyete kavuşmuştur. İlgili yasayla “Zorunlu Rekabetçi Piyasa (CCT)” kaldırılmış olup 2000 yılı ile birlikte polis ve itfaiye de dahil olmak üzere tüm yerel idareler için En İyi Değer rejimi uygulanmaya başlanmıştır. Tüm yerel idareler için uygulanan bu rejim tüm kamu hizmetleri için de uygulanmıştır. Bu kapsamda yerel idareler tarafından sağlanan bütün kamu hizmetlerinin beşer yıllık periyotlarla kontrol edilmesi (service review) ile birlikte “En İyi Değer Performans Yönetimi” temelinin oluşturulması öngörülmüş ve hedeflenmiştir. Ayrıca yerel idarelerin gerek hizmet standartlarıyla gerekse maliyetlerle ilgili vatandaş görüşlerini almaları zorunlu hale getirilmiştir. Bu sayede hedeflerin beklenti ve talepler ekseninde oluşturulması arzulanarak kamu hizmetlerinde etkinliğin ve kalitenin iyileştirilmesi açısından önemli bir atılım gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamada yerel yönetimler için “rekabet” unsuru ortaya konularak bir yerel yönetimin aynı hizmeti sağlayan diğer yerel otoriteler ile hizmet karşılaştırması yapması öngörülmüştür. Bu kapsamda En İyi Değer’de rekabet kavramı, sürekli iyileştirmenin önemli bir aracı olarak yerel yönetimlerin işleyiş ve hizmetlerinin gelişimini amaçlamaktadır. Ayrıca bu sistem ile diğer kuruluşlar ile iş birliği yapacak yerel yönetimler cesaretlendirilmiş ve hizmet sunumunda karma yöntem (kamu-özel sektör ortaklıkları) kullanılmıştır (DETR, 1998a). İngiltere’deki gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının önemli bir tamamlayıcısı olarak görülen bu rejim yerel yönetimlerin geçmişten bugüne başarı durumlarını ve geleceğe yönelik hedeflerini detaylı olarak yıl

bazlı performans planları ile somutlaştırmalarını zorunlu hale getirmiştir. Ayrıca bu denkleme Denetim Komisyonun işlevi belirlenen performans göstergeleri aracılığıyla hizmet sunumunun kalitesini ve başarısını ölçmek olmuştur (Boyne, 1998: 46-49 ; Audit Commission, 1998). Yaklaşımındaki stratejik unsurlar performans yönetimi üzerinden vurgulanmıştır.

### 3.2. En İyi Değer'in Ortaya Çıkışı ve Kapsamı

1999 Yerel Yönetim Yasası ile yürürlüğe giren ve bir yaklaşımken rejim halini alan En İyi Değer, ilk olarak 1997 genel seçimlerine İşçi Partisi'nin seçimlere itirazı kapsamındaki manifestosunda bir satır aralığı olarak ortaya çıkmıştır (Labour Party, 1997). En İyi Değer'in amacı; piyasa temelli bir dış kaynak kullanım mekanizması olan Zorunlu Rekabetçi Piyasayı yani diğer ismiyle CCT'yi, yerel yönetim hizmetlerinin kaliteli ve makul maliyette olmasını sağlamanın başka bir yolu ile değiştirmektir. Bu kapsamda En İyi Değer, İşçi Partisi'nin manifestosunda yer alan bu fikir gelişip derinleştikçe aşağıdaki ilkeler ile anılır olmuştur (Entwistle ve Laffin 2005: 205-209):

- Sürekli iyileştirme taahhüdü;
- Ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik sağlama;
- Hizmet sunum kalitesi ve maliyetleri istenilen seviyeye ulaştırma adına bir denetim çerçevesi

İşçi Partisi Hükümetinin (1997–2007 yılları arası Tony Blair dönemi) En İyi Değer'e yönelik ilham noktası Muhafazakâr Hükümetin 1980'lerdeki Zorunlu Rekabetçi İhale (Compulsory Competitive Tendering- CCT) politikası olmuştur. Bu politika kamu sektörünün kendi içinde rekabet edebilmesi kapsamında temizlik, ulaşım, güvenlik ve yemek gibi kamu hizmetlerini özel şirketlerle iş birliği yapılarak ihale usulu ile sunulmasını gerekli kılmıştır. Bu anlamda CCT'nin amacı hizmet maliyetlerinin düşürülmesi, para kaynağının etkin-verimli kullanılması ve rekabet yoluyla hizmetlerin iyileştirilmesidir (Audit Scotland, 2020). CCT ile En İyi Değer rejimi arasındaki en temel farklardan biri CCT'nin yalnızca tanımlanmış faaliyetlere uygulanması, En İyi Değer'in ise tüm yerel yönetim faaliyetlerini kapsamasıdır. Ayrıca En İyi Değer ile yerel yönetimler ve yetkililer, sürekli iyileştirme sağlamak için tasarlanmış periyodik performans incelemeleri ile meşgul olmaktadır. En İyi Değer rejimi, hizmet standartlarını artırırken maliyetleri düşürmenin önemini vurgulamaktadır. Bu nedenle rekabet;



maliyetin yanı sıra kalitedeki gelişmeleri de güvence altına alacak şekilde tasarlandığı sürece etki gösterebilmektedir. (DETR, 1998b). Ayrıca En İyi Değer'in, CCT'ten üç açıdan farklı olacağı vurgulanmıştır (Boyne, 1999: 2):

- Organizasyon performansı,
- Stratejik performans süreci,
- Süreç ile performans arasındaki ilişki

Bu vurgu aynı zamanda performansa göre yönetim ile de ilişkilendirilebilir. Performansa göre yönetim; kurum, süreç ve çalışanlar düzeyinde ele alınmaktadır. Süreklilik ve sürekli ölçüm içeren performansa göre yönetimde; performansın iyileştirilmesi için örgütün kurumsal bir stratejisinin bulunması, işleyişe ilişkin süreçlerin süreklilik esasıyla ölçülerek yeniden şekillendirilmesi ve çalışanların performansının da bunları geliştirecek şekilde ölçülmesi ve iyileştirilmesi gerekir (Coşkun, 2007: 169-176). En İyi Değer'in bu sistematiği benimsediğini söylemek mümkündür.

Bu kapsamda En İyi Değer kavramının üç ana anlamının bulunduğunu söylemek mümkündür (Boyne, 1999: 2-11):

1. En İyi Değer, yerel hizmetlerin sağlanmasında bir yerel yönetim tarafından elde edilen performans düzeyini ifade etmektedir.
2. En İyi Değer; bir yıllık stratejik performans planının oluşturulmasını, hizmetleri gözden geçirme döngüsü aracılığıyla mevcut performansın değerlendirilmesini ve bir eylem planının uygulanmasını içeren bir dizi organizasyon sürecini ifade etmektedir.
3. En İyi Değer, süreçler ve performans arasındaki bağlantıya atıfta bulunarak hizmet sunumunda sürekli iyileştirmeleri taahhüt etmektedir.

En İyi Değer'in ilk ayrıntıları 1997 Haziran ayında "En İyi Değere Sahip On İki İlke" ile açıklanmıştır (Department of the Environment, 1997: 2). Yasal çerçeveyi sağlayacak yasa tasarısı ise 1998/9 parlamento oturumunda tanıtılmıştır. Duyuru ve tanıtım arasındaki dönemde (Mayıs 1997 ve Nisan 2000) hükümet 37 gönüllü yerel yönetim pilotuna sponsor olmuştur. Pilot uygulamaların amacı En İyi Değer çerçevesinin unsurlarını test etmek ve yeni yaklaşımla birlikte hizmet kalitesi ve verimliliğindeki gerçek iyileştirmelerin ne ölçüde ortaya çıktığını değerlendirmek olmuştur (DETR,

1997). Bu kapsamda En İyi Değer tanıtımının gerekliliği aşağıdaki gibi özetlenmiştir (DETR, 1998a):

*“Zorunlu Rekabetçi İhale (CCT) politikası kapsamında hizmet kalitesi sıklıkla ihmal edilmiş ve verimlilik kazanımları düzensiz/belirsiz olmuştur. Ayrıca CCT'nin uygulamada esnek olmadığı kanıtlanmıştır. Gerek yerel yetkililer gerekse özel sektör tedarikçileri sağlıklı bir ortaklık zemininde buluşturulamamıştır. Hedeflenen rekabet süreci çoğu zaman taahhütlerinin dışına çıkmış ve odak noktası yerel halka sağlanan hizmetlerden uzaklaştırılarak bağımsız ve soyutlanmış bir mücadeleye dönüşmüştür. İfade edilen bu sebeplerden ötürü CCT'nin kaldırılması uygun görülmüştür.”*

Bu özetle ayrıca 1990-1997 yılları arasında başbakanlık yapan John Major'un önderliğindeki Muhafazakâr hükümetin Zorunlu Rekabetçi İhale (CCT) politikasını neredeyse bir dogma gibi kabul ettiği ve başarı sağlayamadıkları ifade edilmiştir (DETR, 1998a: 1-8). Tüm bu ifade edilenler ışığında En İyi Değer yaklaşımının ortaya çıkışında aşağıdaki üç ayrı noktanın vurgulandığını söylemek mümkündür (Wilson, 1999: 38-41):

- Zorunlu Rekabetçi İhale (CCT) politikasının başarısızlığı;
- Hizmet sunumunda standardizasyonun ve sağlıklı bir zeminin önemi ve;
- Birincil hedef olan rekabetin amacından saparak olumsuz bir etki oluşturmasıdır.

Bu kapsamda “Zorunlu Rekabetçi İhale” ifadesi 2000 yılında “En İyi Değer” ile değiştirilmiştir. Bu yıllarda En İyi Değer uygulamaya konulmadan önce dahi temel bir danışma belgesinde güçlü bir vurguyla yer almıştır. Bu belgedeki güçlü En İyi Değer vurgusu yerel yönetim modernizasyonu, stratejik performans odağı ve yerel hizmetlerin bu yaklaşımla sürekli iyileştirilmesi olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda En İyi Değerin dört tanımlayıcı unsuru ortaya konulmuştur (DETR, 1998a):

- 3E (Economy-Efficiency-Effectiveness – Ekonomiklik, Verimlilik, Etkinlik)
- Karşılaştırma-Kıyaslama (Benchmarking)
- Stratejik Performans Yönetimi ve Denetim
- Ödül ve Müdahale

Birincisi, 3E ile hizmetleri sürekli olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ile güvence altına alma görevidir. Yetkili yerel makamın En İyi Değer kapsamındaki sorumluluklarını yerine getirirken yapması gereken ikinci görev, hizmet sunumunu diğer kamu sağlayıcılarının ve özel sektörün hizmetleriyle karşılaştırmak ve kıyaslamaktır. Üçüncü tanımlayıcı unsur, yerel makamların bir denetim rejimine ve stratejik performans ölçümüne tabi olmasıdır. Bu kapsamda denetleme ve ölçümlerde arzu edilen husus yerel yönetimlerin maliyetleri azaltırken mevcut kaliteyi artırmasıdır. Performansın kısmen yerel ve yasal olarak belirlenen En İyi Değer Performans Göstergelerine (Best Value Performance Indicators- BVPIs) bağlı kalınarak En İyi Değer Performans İncelemeleri (Best Value Performance Reviews- BVPRs) aracılığıyla yerel olarak izlenmesi ve En İyi Değer Performans Planları (BVPPs) aracılığıyla yıllık olarak dağıtılması öngörülmüştür. En İyi Değerin dördüncü tanımlayıcı unsuru ise performans sonucunun ana hatlarıyla ortaya konulmasıdır. Bu kapsamda yerel yönetimin başarısı durumunda ödül, başarısızlığı durumunda ise merkezi yönetim müdahalesi öngörülmüştür (Martin, 2002: 211-222). Ayrıca En İyi Değer'in bu dört yönü daha önce ifade edilen "En İyi Değer'in On iki İlkesi" ile sıkı bir ilişki içerisindedir. En İyi Değer'in 12 ilkesi aşağıdaki gibidir (Parliament UK, 2019: 10-11):

1. En İyi Değer yerel yönetimler için yasal bir hatırlatma ve farkındalık sürecidir. Bu hatırlatmanın ve farkındalığın içeriği hem vergi mükellefi hem de yerel yönetim hizmetlerinin müşterileri olan yerel halka karşı sorumlu ve hesap verebilir olunmasıdır. Bu kapsamda yerel yönetimler performans planları ve raporları ile seçmenlere karşı yerel hesap verebilirlik sürecini desteklemelidir.
2. En İyi Değer'e ulaşmak yalnızca ekonomiklik ve verimlilikle ilgili değil aynı zamanda yerel hizmetlerin etkinliği ve kalitesiyle de ilgilidir. Bu husus, hedeflerin belirlenmesinde ve uygulanmasında göz ardı edilmemelidir.
3. En İyi Değer'in kapsamı Zorunlu Rekabetçi İhale (CCT) politikasının kapsamından çok daha fazlasıdır. Bu doğrultuda geniş bir hizmet yelpazesi açısından ele alınmalıdır.
4. En İyi Değer'de CCT'de olduğu gibi hizmetlerin özelleştirilmesi gerektiğine dair bir zorunluluk yoktur. Haliyle yerel yönetimlerin hizmet sunumlarını

ihaleye çıkarmaları için herhangi bir zorlama olmayacaktır. Önemli olan husus etkin ve verimli olanın tercih edilmesi ve neyin işe yarayacağıın tespitidir.

5. Rekabet, En İyi Değer ölçümü ve performans planlarında önemli bir kilit unsurdur. Ancak rekabet, ulaşılmak istenen tek hedef veya En İyi Değer'e ulaşıldığını kanıtlayacak tek kriter olmayacaktır.
6. Merkezi yönetim, belirli alanlarda ulusal standartları içeren hizmet sunumuna ilişkin temel çerçeveyi oluşturmaya devam edecektir.
7. Ayrıntılı yerel hedefler, ulusal hedeflerle aynı paralelde olmalıdır. Bu kapsamda belirli göstergeler dikkate alınmalıdır.
8. Performans ölçümü yalnızca neyin hangi sebeple ölçüldüğünün açık beyanı ile isabetli veriler sunacaktır. Bu kapsamda hem ulusal hem de yerel hedefler doğru performans göstergeleri üzerine inşa edilmelidir.
9. Denetim süreçleri, performans bilgilerinin bütünlüğünü ve karşılaştırılabilirliğini teyit etmelidir.
10. Denetçiler, En İyi Değer'e ulaşıp ulaşılmadığını kamuya açıklamalı ve iyileştirici eylem planlarına yapıcı önerilerle katkıda bulunmalıdır. Bu durum denetçilere, raporlamalar dışında süreci iyileştirme sorumluluğunu da yüklemektedir.
11. Bir yerel makam En İyi Değer'i sunamadığında Denetim Komisyonunun tavsiyesi üzerine Dışişleri Bakanının beyan edeceği talimatta müdahale için hükümler olmalıdır.
12. Müdahale biçimi, başarısızlığın niteliğine uygun olmalıdır.

Yukarıdaki ilkeler ışığında En İyi Değer'in yerel uygulamadaki yönelimi üç ana başlık üzerinden açıklanmıştır (Bovaird, 2008: 320-330):

- (1) İşlevsel olarak organize edilmiş hizmetlerin sağlanması;
- (2) Hizmetleri özel sektör yoluyla veya kamu-özel ortaklıkları aracılığıyla sunmak;  
ve
- (3) Hizmetlerin vatandaş/müşteri ve yerel topluluk gruplarının ihtiyaçları etrafında entegrasyonu;

Böylesine kapsamlı detaylandırmaların yapıldığı En İyi Değer, Birleşik Krallık'ta bir hükümet politikası olarak büyük ses getirmiştir. Galler'de En İyi Değer rejimi "Galler İyileştirme Programı" adı altında ifade edilmiştir. Ancak En İyi Değer'in en baskın uygulaması İngiltere üzerinden gerçekleşmiştir. Yerel Yönetimler Yasasında geçen ifadeyle En İyi Değer'in amacı; etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik işlevlerinin yerine getirilmesi adına sürekli iyileştirme içeren düzenlemeler yapmaktır. Bu kapsama girecek faaliyetler yelpazesi; sosyal hizmetler, çevre sağlığı, barınma ve planlama dahil olmak üzere neredeyse tüm yerel yönetim sorumluluk alanlarını kapsamaktadır (Audit Scotland, 2020). Yerel-kamusal hizmetlerin çağa uygun, modern, nitelikli ve özel sektördeki hizmet sunumları ile aynı düzeyde sunulması bu yaklaşımın en temel amacıdır. Bu kapsamda yerel idarelerce sunulan kamu hizmetlerinin etki düzeyini olumlu kılmak ve hizmet tasarımlarında kurumlardan ziyade vatandaş taleplerini/düşüncelerini dikkate almak önemli ilkelerdir (Demirkaya, 2006: 59). En İyi Değer, yerel yönetimlerin ne yapması gerektiğinden ziyade ne yapacaklarına nasıl karar vermeleri gerektiğini belirleyen bir çerçevedir. Bu yaklaşımda yerel kamu hizmetleri için yalnızca *iyileştirme* değil aynı zaman da bu iyileştirmenin *süreklilik* kazanması da hedeflenmiştir. Bunun yanında yerel yönetimlerin değişim ve iyileştirme ihtiyacı farklılık göstermiştir. Bazı yerel yönetimler kamusal işleyiş ve hizmetlerini yeterli bulurken bazıları iyileştirme ve değişim ihtiyaçlarının sınırlarını daha kapsamlı çizmişlerdir (Çetin, 2008: 49).

### 3.3. Stratejik Performans Yönetimi

İşçi Partisi hükümeti En İyi Değer hakkındaki Beyaz Kitapta performans yönetiminin beş temel yönünü tanımlamıştır (DETR, 1998b):

- Maliyet,
- Kalite,
- Etkinlik,
- Verimlilik,
- Adil Erişim,

Bunun yanında ilk iki boyuta yani maliyet ve kalite kavramlarına ayrı bir önem verilmiştir. Örneğin merkezi yönetim, "hizmetlerin hem kalitesinde hem de maliyetinde sürekli iyileştirmelerin modern bir yerel yönetimin ayırt edici özelliği ve en iyi değer testi olacağını" savunmuştur (DETR, 1998b). Bu kapsamda maliyet ve kalite kavramları

stratejik performansın sac ayakları olarak görülmüştür. Performans yönetimi ise performans göstergeleri, performans ölçümü ve performans planları aşamalarından oluşmaktadır. En İyi Değer’de stratejik performans yönetimi aynı zamanda değişimin kilit bir unsuru olarak görülmekte ve değişim yönetimi kapsamında da ele alınmaktadır.

### 3.3.1. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri, kurumsal performans ölçümünü önceden belirlenmiş objektif ve tutarlı kriterler ışığında değerlendirmeye yarayan stratejik bir araçtır (Usta, 2010: 41). Bu kapsamda performans göstergeleri En İyi Değer’in temel bileşenleri arasında yer alan ve denetimin en önemli unsurlarından biridir. Performansın ölçülmesi konusunda yerel yönetimler bir ölçüme tabi tutulacakları için En İyi Değer Performans Göstergeleri (Best Value Performance Indicator – BVPI) olarak bilinen performans göstergeleri tanıtılmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerce sağlanan hizmetlerin etkinliğini, verimliliğini ve ekonomikliğini ortaya koyan performans göstergelerinin iki işlevi vardır. Bu işlevler aşağıdaki gibidir (DETR, 1999c):

- Hesaplı ve kaliteli hizmet temini için idarelerin planlama politikalarına yardımcı olmak,
- İdare dışındaki üçüncü kişilerin kurumsal performansı değerlendirebilmelerini sağlamaktır.

Bu faydaların ve olanakların sağlanması için isabetli ölçümü mümkün kılacak tarafsız göstergeler önem arz etmektedir. Bu kapsamdaki performans göstergeleri yerel yönetimlerin performansını ölçme hususundaki en önemli araç konumundadır. Denetim Komisyonu 1993 yılından itibaren İngiltere’de yerel yönetimlerce kullanılması gereken performans göstergelerini yayınlamıştır. Bu göstergelerle birlikte yerel yönetimleri kendi aralarında karşılaştırmak kolaylaşmaktadır. Performans göstergelerinin bir önemli faydası da mevcut ilerleme ve gelecek için hedeflenen ilerlemeyi belirginleştirme işlevini yerine getirmesidir (Audit Commission, 2000a). İngiltere’de En İyi Değer performans göstergeleri 2000 yılında “Yerel Yönetimler (En İyi Değer) Performans Göstergeleri” ifadesiyle ilgili hükümetçe yayınlanmıştır. Bu göstergeler 13 ana başlıktan oluşmakta ve alt başlıklandırmalar/detaylandırmalar içermektedir. Bu 13 başlık aşağıda ifade edildiği gibidir (Legislation UK, 2021):

#### 1. Genel Kurumsal Sürdürülebilirlik Göstergeleri

2. Genel Polis Performansı Göstergeleri
3. Polis Hizmetleri Performans Göstergeleri
4. Eğitime Yönelik Performans Göstergeleri
5. Sosyal Hizmetler Performansı Göstergeleri
6. Konutla İlgili Hizmetler için Performans Göstergeleri
7. Konut Yardımı ve Belediye Vergisi Yardımları için Performans Göstergeleri
8. Çevre Hizmetleri için Performans Göstergeleri
9. Ulaştırıma Yönelik Performans Göstergeleri
10. Planlamaya Yönelik Performans Göstergeleri
11. Kültürel Faaliyetlere Yönelik Performans Göstergeleri
12. İtfaiye Hizmetleri için Performans Göstergeleri
13. Suç ile ilgili Performans Göstergeleri

En önemli göstergelerden biri olan kurumsal sürdürülebilirlik göstergelerinin amacı yerel otoritelerin genel olarak ne kadar iyi performans gösterdiğinin anlık görüntüsünü sağlamaktır. Göstergeler aşağıdakileri kapsamaktadır (DETR, 1999b):

- Performansın planlanması ve ölçülmesi (sürdürülebilirlik ve ırksal eşitlikle ilgili olarak)
- Müşteriler ve topluluk (örneğin şikayetlerin ele alınmasından memnun olan şikayetçilerin yüzdesi ve seçimlere katılım)
- Kaynakların yönetimi (örneğin toplanan belediye vergisinin oranı)
- Personel gelişimi (örneğin hastalık kapsamında kaybedilen iş günlerinin oranı)
- İyi uygulama kılavuzlarını takip eden iş birliği yüzdesi

Bu göstergeler dengeli bir performans görünümü elde etmek için performansın dört boyutuna vurgu yapmaktadır (Horstman ve Witteveen: 2013: 63-71):

- **Stratejik Hedefler-** Hizmet neden mevcut ve neyi başarmak istiyor?
- **Hizmet Sunum Sonuçları-** Hizmet stratejik hedeflere ulaşmak adına ne kadar iyi işletildi?
- **Kalite-** Sunulan hizmetlerin kalitesi nasıldı? Kalite, kullanıcıların hizmet deneyimi geri bildirimlerine yansdı mı?
- **Adil Erişim-** Hizmetlere erişim kolaylığı ve eşitliği sağlandı mı?

Az sayıdaki pilot otoritenin aynı anda çok sayıdaki kriterden yüksek puanlar alabildiği bilinmektedir (DETR, 1998b). Aşağıda ifade edilen bu temel göstergeler alt başlıklandırmaları ve detaylı kriterleri hariç tutularak ele alınmıştır.

### 3.3.1.1. Kurumsal Sürdürülebilirlik

Kurumsal sürdürülebilirliğe dair göstergeler En İyi Değer performans göstergeleri arasındaki en temel ve asli göstergelerden biri olarak kabul edilmektedir (Local Government Association, 1998):

- Uluslararası müktesebata uygunluk kapsamında “Yerel Gündem 21 Planı”nın yetkili makam tarafından kabul edilmesi ve bunun yazılı olarak teyidi
- Varsa yerel otoritenin uyduğu “İrk Eşitliği Komisyonu Standartları”nın seviyesi (Bu seviyeler 1’den 5’e kadar olup çeşitli dereceleri içermektedir. Bu kapsamda seviye 1 yerel otoritenin bir ırk politikası beyanının mevcudiyetiyle ilgiliyken diğer seviyeler; eylem planı mevcudiyeti ve etnik hususlara yönelik yerel topluluklarla iş birliği durumlarına göre belirlenmektedir)
- Yerel otoriteler tarafından sağlanan genel hizmetlerden memnun olan vatandaşların yüzdesi (anketler yolu ile)
- Şikâyette bulunan ve bu şikâyetlerin geri bildiriminden memnun olanların yüzdesi (anketler yolu ile)
- Bir mali yıl içerisinde İngiltere Yerel Yönetimler İdaresi Komisyonuna yapılan ve “kötü yönetim” olarak sonuçlandırılan şikâyetlerin sayısı
- Bir mali yıl içerisinde İngiltere Yerel Yönetim İdaresi Komisyonuna yapılan ve ilgili yetkili makam tarafından çözümlenen şikâyetlerin sayısı
- Yerel seçimlere katılım yüzdesi
- Ticari mal ve hizmetlere ilişkin faturaların yetkili makama ulaşmasından itibaren 30 gün içinde yetkili makam tarafından ödenmiş olma yüzdesi (bu göstergede ilgili makamın faturayı 30 günlük süre içinde ödeyip ödemediğinin tespit edilebilmesi için faturanın yetkili makama ulaştığı gün esas alınır)
- Toplanan belediye vergisi yüzdesi (bu gösterge herhangi bir yıl için tahmini belediye vergisi makbuzlarının toplamı ve o yılda elde edilen vergi gelirinin oranlanmasıyla elde edilir)



- Üst düzey yönetim pozisyonlarında kadınların yüzdesi (bu gösterge üst yönetimdeki personel sayısı ve üst yönetimdeki kadınların oranlamasıyla hesaplanmaktadır)
- Hastalık nedeniyle kamu işine devam edememe oranı (bu gösterge iş sağlığı ve güvenliği kapsamında iş kazası olarak da ele alınmaktadır. Bu hesaplamada personelin doğum veya babalık, ölüm izninde kaybettiği günler dikkate alınmamaktadır)
- Yerel idare personeli içerisinde gönüllü olarak ayrılan kişilerin oranı (bu gösterge iş memnuniyeti, mobbing (bezdiri), pozisyona uygunluk ve kurumsal adaptasyon kapsamında değerlendirilmektedir)
- Sağlık sorunları nedeniyle emekli olan çalışanların toplam işgücüne oranı (“hastalık nedeniyle emekli olmak” iş sağlığı literatüründe ilgili işin akıl veya bir beden hastalığına bağlı olarak sürekli şekilde yerine getirilememesiyle ilişkilidir. Bu gösterge tıbbi raporlar doğrultusunda anlamlı veya anlamsız olarak sınıflandırılarak performans göstergesi kabul edilir veya edilmez)
- Engellilere yönelik pozitif ayrımcılık kapsamında engelli istihdamının toplam işgücüne oranı
- Etnik azınlık topluluklarının toplam işgücüne oranı

### 3.3.1.2. Kurumsal Polis Teşkilatı

İngiltere’de yerel yönetimler; eğitime, sağlığa, çevresel sürdürülebilirliği, yangın ve kolluk hizmetlerine kadar geniş çapta hizmet sunmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin hizmet alanında kolluk hizmetleri bulunmadığı için yalnızca ilgili olabilecek kriterler seçilerek aşağıda ifade edilmiştir (Police Act, 1996):

- Yerel yönetim biriminin sınırları içerisinde görev yapan 1 polis memuru başına düşen şikâyet sayısı
- Yetkili makam tarafından sağlanan polis hizmetlerine ilişkin kullanıcı memnuniyet yüzdesi (anketler yolu ile)
- Polis memurları içerisinde kadınların yüzdesi (bu gösterge polis memuru sayısı ve polis memurları içindeki kadınların oranlamasıyla hesaplanmaktadır)
- Etnik azınlık olarak ifade edilen polis memurlarının yüzdesi
- Polis memuru başına hastalık nedeniyle kaybedilen iş günü sayısı

- Operasyonel görevlerde bulunan polis memurlarının yüzdesi
- Kamuya açık, engellilerin kullanımına uygun ve erişilebilir Polis Teşkilatı binalarının yüzdesi (bu binaların performans göstergesi olarak gösterilebilmesi için yapı yönetmeliği kapsamında “engelli dostu bina” onay belgesi almaları zorunludur)

### 3.3.1.3. Polis Hizmetleri

En İyi Değer’de polis hizmetlerine ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Legislation UK, 2021):

- İlgili dönemde 1000 kişi başına suç kaydı olan birey sayısı
- İlgili dönemde 1000 hane başına hırsızlık vakası yaşanan ev sayısı
- İlgili dönemde 1000 kişi başına şiddet suçu işlemiş birey sayısı
- İlgili dönemde 1000 kişi başına araç (araba) suçu işlemiş birey sayısı
- İlgili dönemde 10.000 kişi başına A sınıfı uyuşturucularla ilgili tedarik suçu işleyen bireylerin sayısı
- 1.000 kişi başına kamu düzenini bozma suçunu işlemiş bireylerin sayısı
- Ölümlü veya ciddi yaralanma içeren trafik kazalarının sayısı
- Önceden belirlenmiş kırsal ve kentsel alanlara yönelik uygun müdahale süreleri içinde yapılan acil müdahalelerin sayısı
- İhbarı zorunlu suçlar kapsamında tutuklanan kişilerin toplum içindeki yüzdesi
- Uyuşturucu tedavi programlarına sevk edilen kişilerin toplum içindeki yüzdesi
- Rapor edilen ırkçı olayların diğer raporlanan olaylar içindeki yüzdesi
- Rapor edilen aile içi şiddet olaylarının diğer raporlanan olaylar içindeki yüzdesi
- İlgili dönemde rapor edilen aile içi şiddet olayları mağdurlarının toplum içindeki yüzdesi

### 3.3.1.4. Eğitim

En İyi Değer’de eğitim konusuna yönelik performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (School Standards and Framework Act, 1998):

- Genç nüfus eğitiminde (19 yaş altı) kişi başına gerçekleştirilen eğitim harcaması

- Yetişkin eğitiminde (19 yaş üstü) kişi başına gerçekleştirilen eğitim harcaması
- Kontenjanının %25'i veya daha fazlası boş olan ilköğretim okullarının yüzdesi
- Kontenjanının %25'i veya daha fazlası boş olan ortaöğretim okullarının yüzdesi
- Beş yaş altı anaokulu ve ilköğretim öğrencileri için kişi başına gerçekleştirilen harcama
- Beş yaş üstü anaokulu ve ilköğretim öğrencileri için kişi başına gerçekleştirilen harcama
- 16 yaşından küçük ortaöğretim öğrencileri için kişi başına gerçekleştirilen harcama
- 16 yaşından büyük ortaöğretim öğrencileri için kişi başına gerçekleştirilen harcama
- Yerel yönetimlerce yönetilen okullardaki 15 yaşındaki öğrencilerin ortalama GCSE/GNVQ (mesleki eğitim sertifikası) puanları
- Yerel yönetimlerce yönetilen okullarda Temel Aşama 2 Matematik sınavında Seviye 4 veya üzeri olan öğrencilerin toplam öğrenci sayısına yüzdesi
- Yerel yönetimlerce yönetilen okullarda Temel Aşama 2 İngilizce sınavında Seviye 4 veya üzeri olan öğrencilerin toplam öğrenci sayısına yüzdesi
- Okul Standartları ve Çerçeve Yasası kapsamında yeterli kriterleri karşılamayıp bakımı ve kondisyonu ciddi derecede zayıf olan okulların yüzdesi (bağımsız denetçilerin raporları doğrultusunda ve yerel yönetimlerce yönetilen okullar için)

### 3.3.1.5. Sosyal Hizmetler

En İyi Değer'de sosyal hizmetlere ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Arrangements for Placement of Children General Regulations, 1991):

- Çocuk bakımı kapsamındaki çocukların eğitim nitelikleri (en az 1 GCSE ve GNVQ puanı ile)
- Dezavantajlı gruplar ve yaşlılar için birey başına düşen sosyal bakım maliyeti
- 65 yaş ve üzeri nüfusta evde bakım hizmetlerinin memnuniyet düzeyi (anketler yolu ile)

- İhtiyaç sahibi vatandaş beyannamesi ile başvuruda bulunan ve bu kapsamda değerlendirilen kişilerin toplam nüfusa oranı
- Muhtaç durumda olan ailelere yapılan maddi desteğin ortalaması

### **3.3.1.6. Konut ile İlgili Hizmetler**

En İyi Değer'de konut hizmetlerine ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Local Government and Housing Act, 1989):

- Yerel yönetimlerin faaliyetleri doğrultusunda elverişli duruma getirilen ve yıkılan konutlarının toplam konutlara oranı
- Enerji verimliliği kapsamında yerel otoriteye ait konutların/yapıların ortalama SAP (Enerji Derecelendirmesine İlişkin Standart Değerlendirme Prosedürü) derecesi
- Yerel yönetim binaları/yapıları başına ortalama haftalık maliyetler (onarım, kira vb.)
- Evsizlik başvurularının değerlendirilme ve geribildirim hızı
- Bir mali yıl içinde yenileme çalışması yapılması gereken ve yapılan mahalli idare konutlarının sayısı
- Acil onarım gerektiren kamu binalarını tamamlama taahhütü ve tamamlanma süresi
- Acil onarım gerektirmeyen kamu binalarını tamamlama taahhütü ve tamamlanma süresi
- Belediye konutu kiracılarının genel hizmetlerden memnuniyet yüzdesi (anketler yolu ile)
- Belediye konutu kiracılarının konut hizmetlerine ilişkin yönetim ve karar alma süreçlerine katılım fırsatlarıyla ilgili memnuniyeti (anketler yolu ile)

### **3.3.1.7. Konut Yardımı ve Belediye Vergisi Yardımları**

En İyi Değer'de konut yardımı ve belediye vergisi yardımlarına ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Housing Act, 1996):

- Yerel kurumlardaki tüm personele yönelik dolandırıcılık ve fahiş hatalarla mücadele konusunda proaktif bir stratejisi belgesinin mevcudiyeti
- İşleme hızı kapsamında yeni taleplerin işlenmesi için ortalama süre

- İşleme hızı kapsamında durum değişikliklerine ilişkin bildirimlerin işlenmesi için ortalama süre
- Erişilebilirlik, yardımseverlik ve iletişim gibi personel konularını ve bilgilerin netliği-yeterliliği-güncelliği gibi konuları içeren kullanıcı memnuniyet anketi

### **3.3.1.8. Çevre Hizmetleri**

En İyi Değer'de çevre hizmetlerine ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Environment Act, 1995):

- İlgili yılda hava kalitesi ve emisyonu kapsamında incelemeler yapılması ve bağımsız bir yetkili tarafından raporlanması
- Geri dönüştürülmüş evsel atıkların toplam tonaj içindeki yüzdesi
- Kompostlanmış (ayrıştırılmış) evsel atıkların toplam tonaj içindeki yüzdesi
- Isı, güç ve diğer enerji kaynaklarını geri kazanmak için kullanılan evsel atıkların toplam tonaj içindeki yüzdesi
- Hane başına toplanan evsel atığın kilogram cinsinden hesaplanması
- Yetkili yerel makamın sorumlu olduğu ilgili araziye ve karayollarını çöpten arındırmasının kilometre kare başına maliyeti
- Hane başına atık toplama maliyeti
- Belediye atığı için ton başına atık bertarafı (atıkların yok edilmesi ve geri dönüştürülmesi işlemi) maliyeti
- Yetkili yerel makamın sorumlu olduğu ilgili araziye ve karayollarını çöpten arındırma görevini yerine getirmesinde memnun olan kişilerin yüzdesi
- Geri Dönüşüm Tesisleri, Evsel Atık Toplama ve Sosyal Tesis Alanlarından memnun olduğunu ifade eden anket katılımcılarının yüzdesi

### **3.3.1.9. Ulaşım Hizmetleri**

En İyi Değer'de ulaşım hizmetlerine ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Highways Act, 1980):

- Ana yollarda bir aracın kat ettiği 100 km başına otoyol bakım maliyeti
- Sübvansiyonlu (karşılıksız) otobüs hizmetlerinin yolcu seyahati başına maliyeti
- Sokak lambaları bakımının ortalama maliyeti

- Ana yolların kondisyon durumu (bağımsız bir bilirkişi raporu ile)
- Ana olmayan sınıflandırılmış yolların durumu (bağımsız bir bilirkişi raporu ile)
- Planlandığı gibi çalışmayan sokak lambalarının yüzdesi
- Yol güvenliği puanı (bağımsız bir bilirkişi raporu ile)
- Asli yollarda yol çalışmaları nedeniyle yol kapatma günlerinin sayısı
- Yerel otobüs hizmetleri (yıl içinde araçların katettiği kilometre)
- Yerel otobüs hizmetleri (yıllık yolcu seferleri)
- Toplu taşıma hizmetlerinin temininde memnun olan kullanıcıların yüzdesi
- Yerel otobüs hizmetlerinden memnun olan kullanıcıların yüzdesi
- Yollarda ve kaldırımlardaki hasar puanı (bağımsız bir bilirkişi raporu ile)

#### **3.3.1.10. Planlama Faaliyetleri**

En İyi Değer'de planlama faaliyetlerine ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Local Government Act, 1972):

- Önceden planlanmış veya imara açılmış araziler üzerine inşa edilen yeni evlerin yüzdesi
- Nüfus, hane ve vatandaş başına düşen planlama maliyeti
- Yerel idarelerce gerçekleştirilen kentsel dönüşümlerde başvuru sahiplerinin memnuniyet yüzdesi (anketler yolu ile)
- Planlama faaliyetlerinin mevcudiyetine göre puanlama;
  - Son 5 yılda kabul edilmiş bir stratejik planının mevcudiyeti
  - Son 5 yılda kabul edilmiş bir imar planının mevcudiyeti
  - Son 5 yılda kabul edilmiş kıymetli madenler veya yerel atık yönetim planının mevcudiyeti
- Stratejik planın anlamlı hedef ve göstergeler içerip içermediği ve bu kapsamda her yıl performans değerlendirilmesinin yapılıp yapılmadığı (bağımsız bir denetçi raporu ile)
- Stratejik plana yönelik performans izleme yönergesinin mevcudiyeti
- Yerel meclis kararlarının itiraz üzerine bozulduğu durumların genel kararlara oranı

- İlgili yıl içinde “kötü yönetim” olarak raporlanmış ombudsman raporu sayısı
- Kamuoyu ile paylaşılan tüm planların etnik azınlık dillerinde de yayınlanıp yayınlanmadığı
- Yerel kamu hizmetlerinin etnik azınlıklar, dini gruplar, yaşlılar ve engelliler gibi nüfustaki farklı gruplar ve kentsel alanlardaki dezavantajlı/yoksun kişiler için ne kadar erişilebilir olduğunu değerlendirilmesi (dış denetçi raporu ile)

### 3.3.1.11. Kültürel Faaliyetler

En İyi Değer’de kültürel faaliyetlere ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Legislation UK, 2021):

- Yerel idare sınırları içerisinde müze ve sanat galerilerini ziyaret eden öğrenci sayısı
- En az bir yerel kültür stratejisinin otorite tarafından benimsenmesi ve ilgili stratejik planda yer alması
- Halk kütüphanelerine yapılan fiziksel ziyaret başına maliyet
- Kültür ve eğlence tesis faaliyetlerinde kişi başına düşen harcama
- Halk kütüphanesi binalarına yapılan ziyaretlerin sayısı
- İstedikleri kitapları/bilgileri bulabilen veya bu hizmetten memnun kalan kütüphane kullanıcılarının yüzdesi (anketler yolu ile)
- Kültürel ve eğlence faaliyetlerden memnun olan bölge sakinlerinin yüzdesi (anketler yolu ile)

### 3.3.1.12. İtfaiye Hizmetleri

En İyi Değer’de itfaiye hizmetlerine ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Statistical Information Service, 1999):

- Yangın ihbarı için yapılan aramalar ve bu aramalara verilen ortalama cevap süresi
- 10.000 konut başına kaza sonucu çıkan yangınların sayısı
- “Yüksek Risk” etiketine sahip alanlarda veya meskenlerde kaza sonucu (kasıtsız) çıkan yangınların yüzdesi
- 1.000 kişi başına kötü niyetli yanlış alarm çağrılarının sayısı

- Yangın güvenliği sertifikalarının denetimlerini tamamlamak için geçen ortalama süre
- Her 1000 hane için otomatik yangın algılama cihazının bulunduğu ev sayısı
- Yangın ve kurtarma hizmetlerinin sağlanmasında kişi başına düşen harcama

### 3.3.1.13. Suç ile İlgili Göstergeler

En İyi Değer'de suç ile ilgili performans göstergeleri aşağıdaki gibidir (Legislation UK, 2021):

- 1000 hane başına hırsızlık vakası yaşanan ev sayısı
- 1000 kişi başına düşen şiddet suçlarının sayısı
- 1000 kişi başına düşen araç suçlarının sayısı

### 3.3.2. Performans Ölçümü

Performans yönetimi en genel tanımıyla; bir örgütün hedef ve amaçlarına ulaşabilmesi için ilgili ölçme prosedürlerinin uygulanmasıdır. Yönetimsel, döngüsel ve düzenli alt faaliyetleri de kapsayan bu sürecin örgütsel amaçlara ulaşmada önemli katkıları söz konusudur. Performans yönetimi ölçme ve değerlendirmeye dayalıdır. Bu sayede faaliyet sonuçları izlenmekte olup, hem kurumsal amaçlara ulaşma derecesi hem de personelin sorumluluklarını yerine getirip getirmediği tespit edilmekte ve denetlenmektedir. Performans yönetimi süreci; amaçların, ölçüm kriterlerinin belirlenmiş olması ve bu kapsamda performans sonuçlarının kontrol edilmesi aşamalarından oluşmaktadır (Çetin, 2008: 50-51). Performans 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness,) olarak adlandırılan; ekonomiklik (tutumluluk), verimlilik ve etkinlik gibi unsurlardan meydana gelmektedir. İngiltere Denetim Komisyonu tarafından yerel idarelerde performansı ölçmeye yönelik bir araştırmada bu kavramlar aşağıdaki gibi tanımlanmıştır (Audit Commission, 1983):

- *Ekonomiklik (tutumluluk)*, en düşük maliyetle (veya iyi bir anlaşmayla) doğru girdileri elde etmek, yerel yönetimlerin amaçlarıyla uyumlu olarak piyasadaki en düşük fiyatlı ürünü/hizmeti satın almasıdır.
- *Verimlilik* ise girdilerden en iyi şekilde yararlanmaktır. Yerel yönetimlerin amaçlarına ulaşabilmesi adına girdilerden maksimum fayda sağlamasıdır.



- *Etkinlik*, çıktılarından beklenen sonuçları almaktır (veya doğru şeyleri yapmaktır). Yerel hizmetlerin işlevselliği ve amacını yerine getirmesiyle ilişkilidir.

Kamusal hizmetlerde hızlı ve ölçülebilirliğe müsait ilerlemeler sağlamak ve sürdürmek performans yönetiminin odağıdır. Bu kapsamda İngiltere'deki yasal düzenleme gereği her yerel idarenin gelecek beş yıl için, mevcut raporda en iyi ilk %25'de (1/4'lük dilimde) yer alan yerel yönetimlerin seviyesine ulaşması vurgulanmıştır. Bu açıdan yerel yönetimlerde performansı ölçme, En İyi Değer rejiminin en önemli bileşenlerinden biri olmuştur. Ayrıca merkezi hükümet, yerel kamusal hizmetlerdeki performansı artırmaya yönelik bazı hedefler belirlemiştir. Yerel idarelere sorumluluk olarak yüklenen bu hedefler özetle aşağıdaki gibidir (DETR, 1998b):

- Kaliteye dair hedeflerin beş yılın sonunda en başarılı %25'lik dilimde yer alan yerel yönetimlere ulaşması,
- Maliyet hedeflerinin beş yıl sonunda en başarılı %25'lik dilimde yer alan yerel yönetimlere ulaşması,
- Yıllık hedeflerin beş yıllık hedeflerle aynı uyum ve paralelde olması şeklindedir.

Performansın ölçülmesi konusunda yerel yönetimler bir ölçüme tabi tutulacakları için En İyi Değer Performans Göstergeleri (Best Value Performance Indicator – BVPI) olarak bilinen performans göstergeleri tanıtılmıştır. Bu göstergeler yerel yönetimlerin performanslarını ölçmek için kamu idareleri tarafından geliştirilen ve 90 göstergeden oluşan yasal bir set olarak tanıtılmıştır. Bu göstergelere göre toplanan veriler Denetim Komisyonu tarafından yıllık olarak toplanmış ve denetlenmiştir. BVPI'lar yerel yönetimlerin ilerlemesini izleyerek yerel yönetim performans bilgilerinin genel görünümünü sağlamıştır. Bu kapsamda BVPI'lar yerel otoritelerin performanslarını diğer yerel otoritelerle karşılaştırmalarına olanak tanımış ve bölge sakinlerine yerel yönetimlerinin nasıl performans gösterdiğine ilişkin bilgi sağlama aracı olmuştur (Practical Law UK, 2022). En İyi Değerin uygulanmasına ilişkin kılavuz, performans farklılıklarının kapsamını ve nedenlerini ortaya koyma amacıyla yerel yönetimlere karşılaştırmayı etkin şekilde kullanmaları gerektiğini vurgulamaktadır (DETR, 1999d).

Bu yönüyle yerel yönetimlerin de performans süreçlerinde aktif aktörler olması hedeflenmiştir.

### 3.3.3. Performans Planları

Performans planları; “yerel otoritelerin hizmet iyileştirmesini, verimliliğini ve etkinliğini sağlamak için kullandığı başlıca araçlardır” (DETR, 1999d). Performans planları yerel yönetim genel planlama süreçlerinin bir parçasını oluşturur ve otoritenin; stratejik hedefleri, kurumsal öncelikleri, kaynak tahsisi ve diğer amaçları için gerekli olan özel/finansal planlar arasında bir köprü görevi görür (DETR, 1999c). Yerel yönetimler hizmet değerlendirmelerini yıl bazında En İyi Değer Performans Planlarıyla (Best Value Performance Plan – BVPP) beyan etmektedirler. Bu planları yayınlamalarının amacı belirlemiş oldukları amaç, vizyon ve misyon doğrultusunda faaliyetlerde bulduklarının vatandaşlara duyurulmasıdır. Planların içeriğine dair bilgiler merkezi yönetimce ikincil mevzuat çalışmalarıyla belirlenmektedir. Yeşil ve Beyaz Kitaplar, bir yerel yönetimin performans sonucunu başka bir yerel yönetimin performansı ile karşılaştırması durumunda, uzun dönem hedeflerini ve bu hedeflere ulaşabilmek adına kullanılacak araçlara ait detayları da beyan etmeleri gerektiği ifade edilmiştir (DETR, 1998b). Bu açıdan performans planları, yerel bir idarenin sunmuş olduğu hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlama sorumluluğu kapsamında yapmış olduğu tüm iyileştirmelerin hangi araçlar kullanılarak gerçekleştirildiğinin yerel halka beyanıdır (DETR, 1999d). MORI şirketince Denetim Komisyonuna yönelik yapılan bir araştırmaya göre yerel idarelerin büyük kısmı En İyi Değer planlamasını “zorlu bir süreç” olarak ifade etseler de nihai olarak yararlı olacağını düşünmektedirler. Ayrıca bu yaklaşımın rejim haline dönüşmesiyle yerel ölçekteki olumlu bir ivmelere öncülük edeceğini değerlendirmişlerdir. Bu yaklaşımın ve bu kapsamdaki planların yerel yönetimlerin mevcut konumlarıyla ulaşmak istedikleri yeri daha net görmelerini sağlayacağı düşüncesi hakimdir (Audit Commission, 2000b). Bu açıdan En İyi Değer’deki performans planları stratejik unsurlar taşımaktadır.

Performans planları yararlı birer bilgi kaynağı oldukları gibi ve yerel hesap verebilirliği güçlendirme potansiyeline de sahiptir. Yeşil ve Beyaz Kitaplar, yerel yönetimlerin performans planlarında yer alması gereken hususları aşağıdaki gibi belirtmiştir (DETR, 1998a):

- Mevcut performanslarının ayrıntıları (önceki mali yıl için)
- Diğer kuruluşların performansı ile karşılaştırmalar (yalnızca yerel yönetimleri değil diğer hizmet sağlayıcıları da içerebilir)
- Önümüzdeki yıl ve daha uzun vadede performans hedefleri
- Hedeflere ulaşmaya yönelik eylem planları

Performans planları dış denetçiler tarafından incelenmektedir. Denetçilerin birincil rolü yerel performans planlarının yasal kılavuza uygun olup olmadığını değerlendirmektir. Denetçilerin performans planları hakkında yetkili makama, Denetim Komisyonuna ve planın yasal gereklilikleri karşılanmıyorsa Dışişleri Bakanına veya Ulusal Meclise bir rapor sunması gerekmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında üzerinde anlaşmaya varılan “müdahale protokolü”, bir performans planında öngörülen unsurlardan herhangi birinin ihmal edilmesini “süreç başarısızlığı” ve dolayısıyla “müdahale için tetikleyici” olarak tanımlamaktadır. Bu durum tüm otoriteye veya belirli bir hizmete yönelik özel bir En İyi Değer denetimi yapılması tavsiyesini içerebilir (National Assembly for Wales, 2000). Nihai olarak merkezi yönetim En İyi Değer’den, yerel idare performanslarının sürekli iyileştirilmesi noktasında güçlü bir araç işlevi beklemektedir. Bu yönetsel sürecin içeriği aşağıdaki gibidir (DETR, 1999):

- Yerel yönetimlerce yıl bazında performans planlarının hazırlanması,
- 4C (sorgulama, karşılaştırma, danışma, rekabet) değerlendirmesinin yapılması ve beş yıllık dönem için yerel yönetimlerce yapılacak tüm faaliyetlerin gözden geçirilmesi,
- Değerlendirmenin yapılması ve sonuçlara göre hazırlanacak eylem planlarıyla hizmet temininde-sunumunda sürekli iyileştirmelerin yapılarak hedeflere ulaşılmasıdır.

### **3.4. Hizmet İncelemeleri ve Dört Unsur (4C)**

En İyi Değer İngiltere’de 1 Nisan 2000 tarihi ile birlikte uygulanmaya başlamış ve bu kapsamda yerel yönetimlere yıllık belirledikleri performans hedeflerine ulaşabilmeleri adına eylem planları oluşturma yükümlülüğü yüklemiştir. Bu sürecin kontrolü ve denetlemesi ise en az beş yılda bir bütüncül performans değerlendirmesi yoluyla sağlanmıştır. Yerel-kamusal hizmetlerde sürekli iyileştirmeyi hedefleyen hizmet değerlendirmesi, sunulan hizmetlerin kontrol edilerek devamının gerekli olup olmadığı

tespiti ve sorgulanması olarak tanımlanmıştır (DETR, 1998b). Bu kapsamda her yerel idare kamu hizmetlerini amaç ve işlev bakımından gözden geçirmekte ve belirlenmiş performans standartları/kriterleri ile mevcut performansı hedefler bağlamında değerlendirmektedir. Bu süreçte ayrıca diğer hizmet sağlayıcıları ile bir karşılaştırma da yapılmaktadır (HMSO, 1999). Hizmet incelemelerinde dört unsur (4C) üzerinden bir kontrol söz konusudur. Aşağıda ifade edilen bu unsurlar aynı zamanda hizmet değerlendirmesinin temel prensibi ve ilkeleridir (DETR, 1999c):

- Sorgulama (Challenge), diğer bir ifadeyle hizmetin neden ve nasıl sağlandığı,
- Karşılaştırma/Kıyaslama (Compare), yani diğer yerel otoritelerin ulaştığı oldukları performans düzeyiyle mukayese etme,
- Danışma (Consult), yani vergi yükümlülerinin, hizmetlerden faydalananların ve vatandaşların görüşlerini alma/toplama,
- Rekabet (Competition), performansı artırma adına diğer yerel otoritelerle rekabet etme ve rekabet edebilirliğin sağlanması,

4C (Challenge, Compare, Consult, Competition) olarak da adlandırılan bu unsurlar aynı zamanda En İyi Değerin temel sac ayaklarıdır. Bu temel ilkelerle birlikte yerel yönetimlerin *etkin, verimli ve ekonomik* hizmet sunmaları beklenmektedir (DETR, 1999e). *Sorgulama* (challenge) ilkesi, yerel hizmetin gerekliliğini ve sağlanma şeklini değerlendirmektedir. *Kıyaslama*, diğer yerel idarelerce sağlanan hizmetlerin ve nihai olarak performansın mukayese edilmesini öngörmektedir (DETR, 1999d). *Danışma*, ilk iki unsura kıyasen daha kompleks bir kavram olmakla birlikte genel olarak vatandaş görüşlerinin alınması, daha özel olarak ise farklı gruplardan çıkar-kimlik hususları kapsamında görüş toplanmasıdır. Hizmet değerlendirmesinin son ilkesi olarak *rekabet* ise sunulan hizmetlerin niteliği, hızı ve maliyeti gibi konularda avantajlı hale gelebilmek için rekabet edebilirliğin sürekliliği vurgulamaktadır (Geddes ve Martin, 2000: 383). Ayrıca bu rekabetin adil ve açık olması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Beyaz Kitap'ta 4C içinde "rekabet edebilirlik" kavramının diğerlerinden daha önemli olduğunu vurgulanmaktadır. Buradaki amaç rekabeti temel bir yönetim aracı olarak kullanmak ve iyileştirmenin anahtarı olarak konumlandırmaktır (DETR, 1998b). Bu kapsamda En İyi Değer çerçevesi rekabete sürekli bir vurgu içermekte ve özel sektördeki stratejik rekabet avantajı ve rekabet edebilirliğin kamu kurumlarına aktarılması hedefini açıkça ortaya koymaktadır.

En az beş yılda bir yapılacak temel performans incelemeleri; performans hedeflerinin yıllık olarak belirlenmesine, izlenmesine ve bu hedeflere ulaşmak için eylem planlarının oluşturulmasına ek bir durumdur. Bu gözden geçirmelerin en temel amacı “tüm hizmetlerde sürekli iyileştirmelerin gerçekleşmesini sağlamaktır”. Bu kapsamda yerel yönetimlerden hizmet incelemeleri kapsamında aşağıdaki sorumlulukları alması beklenmektedir (DETR, 1998b):

- Önemli zayıflık veya zaafiyet alanlarına yönelik erken önlemlerin alınması
- Bir hizmet performansının herhangi bir standarda göre bariz bir şekilde zayıf olduğu durumlarda ulusal göstergeler çerçevesinde iyileştirilmesi

Ayrıca her incelemenin dört temel unsur içermesi gerekmektedir (Boyne, 1999: 6):

- Bir hizmetin neden ve nasıl sağlandığını sorgulamak;
- Performansı diğer kuruluşların başarılarıyla karşılaştırmak (benchmarking);
- Yerel vergi mükelleflerine, hizmet kullanıcılarına ve iş dünyası ile etkileşim;
- Performansı artırmanın bir yolu olarak rekabeti kullanmak.

“4C”, En İyi Değer sürecinin kalbinde yer almakta ve yerel yönetimlerin “verimlilik ve kalite iyileştirmeleri için zorlu hedefler” belirlemesine yardımcı olan bir vizyon bildirim niteliği taşımaktadır (DETR, 1998b). Buradaki zorluk vurgusu “performanstaki önemli iyileştirmelerin anahtarı” olarak görülmektedir (DETR, 1999d). Beyaz Kitap’ta açıkça belirttiği gibi; “yerel yönetim idarecileri yapılacak stratejik seçimlerde; ya hizmetleri doğrudan kendileri sağlamalıdır, ya da başka yollarla ve bir hakem işleviyle güvence altına almalıdır”. Buradaki stratejik karar alımı hangi seçeneğin yerel halk için en iyi değeri sağlama olasılığının daha yüksek olduğu ile ilişkilidir. Yine Beyaz Kitap’ta ifade edildiği gibi; “yerel yönetimlerin görevi kamu yararının olduğu durumlarda diğer işverenlere de adil bir temelde yaklaşması ve gerekli güvenceleri sağlamasıdır”. (DETR, 1998b). Bu kapsamda Beyaz Kitap stratejik ve durumsallık yaklaşımlarının temel argümanlarını vurgulamaktadır.

### **3.5. Pilot Uygulamalar**

Daha önce ifade edildiği üzere merkezi yönetim En İyi Değer pilot programlarını Mayıs 1997 ve Nisan 2000 yılları arasındaki dönemde gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda ilgili dönemde hükümet, 37 gönüllü yerel yönetim pilotuna sponsor olmuştur. Pilot

uygulamaların amacı En İyi Değer çerçevesinin unsurlarını test etmek ve bu yeni yaklaşımın hizmet kalitesi/verimlilik noktasında ne ölçüde iyileştirmeler sağlayabileceğini görebilmektir (DETR, 1997). Bu kapsamda pilotların birçoğu, En İyi Değer uygulamasıyla hizmetlerin maliyet etkinliği ve/veya kalitesindeki iyileştirmelerin oldukça hızlı bir şekilde tespit edilebileceğini ve bu yaklaşımın özellikle kötü performansa sahip olduğu bilinen hizmetler için uygun olduğuna inandıklarını beyan etmiştir (Martin, 2000: 218). Pilot programların uygulandığı yerel yönetimlerde En İyi Değer çerçevesinin bir diğer önemli beklentisi toplumsal yapıya yöneliktir. Özellikle toplum güvenliği, yeniden yapılanma, halk sağlığı ve çevresel sürdürülebilirlik konularında En İyi Değer pilot programıyla bir ivmelenme yakalanabileceği ve ilerisi için potansiyel taşıdığı sonucuna varılmıştır (Lewis ve Hartley, 2001: 486-492). Bu açıdan pilot programlarda yer alan yerel yönetimler En İyi Değer yaklaşımının uygulanmasına hazır oldukları imajını çizmiştir.

### **3.6. Denetim İşlevi**

Denetim işlevi En İyi Değer'in izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında uygulanmakta ve aşağıdaki temel amaçları taşımaktadır (Audit Commission, 1999: 3):

- Kamu kurumlarının gelişmesine yardımcı olmak için katalizör işlevi görmek,
- Neyin işe yaradığını belirlemek, ilgili politikayı ulusal olarak tanıtmak ve yerel olarak uygulamak,
- Yerel hizmetlerin performansı hakkında halkı bilgilendirmek,
- İnsanların, paranın ve varlıkların kullanımını hesaba katarak ekonomiliği, verimliliği ve etkinliği teşvik etmek,
- Yerel yetkililerin kendileri için en iyi değere ulaşmasını sağlamaktır.

En İyi Değer sürecinde yerel yönetimlerin birincil sorumluluğu En İyi Değer uygulamalarını mevzuata uygun bir şekilde hazırlamalarıdır. Bu kapsamda mevzuata uygunluk denetimi Bağımsız Bölge Denetçileri tarafından yapılmaktadır. İlgili aşamaya bakıldığında üç temel unsur üzerinden denetim sağlandığı görülmektedir (Çetin, 2008: 54):

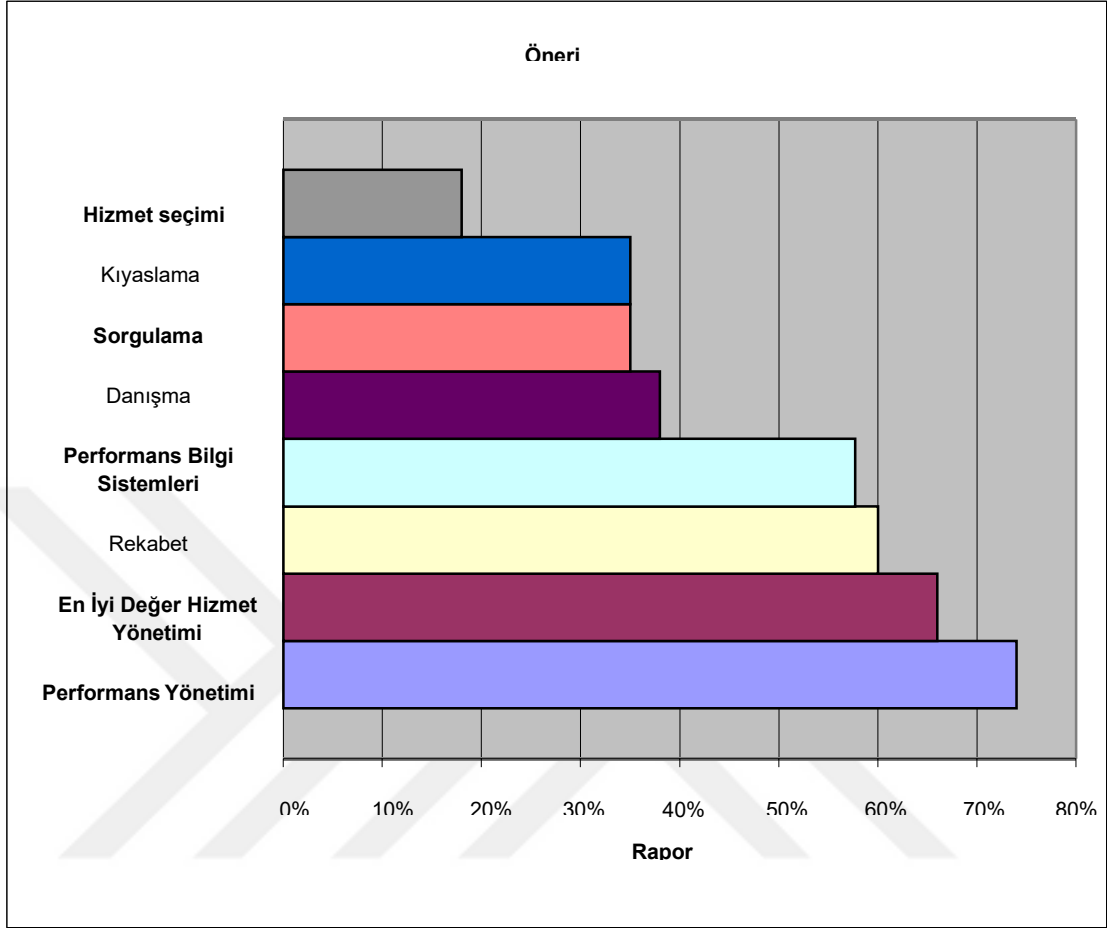
1. Performans planlarını mevzuata uygunluk yönünden kontrol etme,

2. Yerel yönetimlerin kayıt ve verilerinin tanımlanmış performans göstergelerine uygunluğunun kontrolü,
3. Yerel yönetimlerce ele alınan En İyi Değer performans yönetimi sistematığının mevzuata uygunluğunun kontrolü,

Denetçiler performans planları hakkında hazırlamış oldukları raporu; ilgili yerel idareye, Denetim Komisyonuna ve eğer performans planı mevzuata uygun değilse ilgili devlet bakanlığına iletmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki müdahale protokolünde performans planlarının mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı ortaya çıkarsa “başarısız” şeklinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu durumda merkezi hükümetin yerel yönetime müdahalesi söz konusu olmaktadır (DETR, 1999e). Ayrıca bu raporlarda yerel yönetimlerin Denetim Komisyonunca tekrar denetlenip denetlenmeyeceğinin kararı da yer almaktadır (Audit Commission, 2000a). En İyi Değer’de denetçiler performans iyileştirmelerine özel bir önem vermekle birlikte yalnızca hedeflere *ulaşılabilirliği* değil aynı zamanda performans değişikliklerindeki *inandırıcılığı* da denetlemektedirler (Demirel, 2018: 93). Bu inandırıcılık boyutu anormal veya olağanüstü performans artışlarıyla ilişkilidir.

Yerel yönetimlerin performans planları yine yerel yönetimlerce çeşitli yollarla vatandaşların görüşüne sunmaktadır. Bu kapsamda performans planlarının çok uzun olmayan özet metinleri bölge sakinlerine dağıtılmaktadır. Bu uygulama yasal açıdan bir zorunluluk teşkil etmese de yerel yönetimler kendi başarılarının düzeyini halk geribildirimiyle görme eğiliminde olmuştur. Diğer yandan yerel yönetimlerde En İyi Değerin başarıyla uygulanmasına yönelik yapılan araştırmalar da mevcuttur. Bu kapsamda Denetim Komisyonunun yapmış olduğu bir araştırmada İngiltere’deki tüm yerel yönetimlerin En İyi Değer Performans Planı hazırlayabildiği ifade edilerek bu rejimin güçlü-zayıf yönleri hakkında bilgi verilmiştir. Yerel yönetimlerin hazırlamış olduğu bu planların %74’lük bir kısmı denetimden “iyi” almış, %20’lik kısmı teknik nedenler de göz önünde bulundurularak “orta” bulunmuş ve %6’lık kısmı ise “zayıf” olarak belirtilmiştir. Bu analiz kapsamında yerel yönetimler için üzerinde daha fazla çalışmaları gereken alanlar Tablo 1’de özetlenmiştir (Audit Commission, 2000b).

Tablo 1. Analiz Kapsamında Üzerinde Durulmasının Önerildiği Alanlar



Kaynak: (Audit Commission'dan akt. Çetin, 2008: 56)

Bu kapsamda En İyi Değer Hizmet Yönetimi ve Performans Yönetimi en önemli iki çalışma alanı olarak belirlenmiş olup yerel yönetimler bu alanlardaki eksikliklerine yönelik çalışmalar yapmıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Act – LGA) Denetim Komisyonunu; En İyi Değer sisteminin uygulanmasıyla ilgili yerel yönetimleri denetleyen komisyon olarak nitelendirmiştir. Benzer şekilde diğer kurumların denetim kurulları da (eğitim kurumları, sosyal hizmetler, polis, itfaiye) rutin denetsel faaliyetlerinde En İyi Değer'le ilgili konuları incelemekle yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca yerel yönetimlerde; eğlenceye, ulaşım, çöp toplamaya, planlamaya, ekonomik kalkınmaya ve kütüphaneciliğe ilişkin konularda Denetim Komisyonunun teftiş yetkisi bulunmaktadır. Sayılan bu alanlarda diğer teftiş kurumlarının yetkisi bulunmamaktadır (Boyne, 2000: 7-12). Bu süreçlere ek olarak Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı ihtiyaç duyulması halinde yerel yönetimleri



denetleyebilmektedir. Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanı bir yerel yönetimin yasal bir hedefi karşılayamaması veya sürekli iyileştirme görevini yerine getiremediği durumlarda harekete geçme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda “Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanı” ilgili yerel yönetimi/yönetimleri iyileştirmeyi güvence altına almak için belirli adımlar atmaya yönlendirebilir veya bazı durumlarda ilgili işlevleri tamamen kaldırabilir (DETR, 1999a). Denetim raporlarının yetersiz bulunması durumunda yerel yönetimlerin tekrar denetlenmesi bu duruma örnektir. İngiltere’de denetim kapsamındaki ilgili raporların hazırlanmasında öncelikle dikkat edilen hususlar aşağıda ifade edilmiştir (DETR, 1999e):

- Vatandaşların En İyi Değer rejiminin sonuçlarını net bir şekilde görmelerinin sağlanması,
- Denetime konu olan yerel yönetimin kurumsal vizyonunun belirtilmesi,
- Merkezi yönetimin uygulamış olduğu politikaların sonuçlarını görebilmesi,
- Başarısız olunan yerel hizmetlerin düzeltilmesi/iyileştirilmesi kapsamında yöntem ve tekniklerin belirlenmesi,
- En iyi uygulamaların bulunması, duyurulması ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim Komisyonuna göre bu denetimlerin nihai hedefi En İyi Değer’in tüm yerel idarelerce sistematik ve başarılı bir şekilde uygulanmasıdır. Bu denetsel sürecin yerel yönetimlerin kamusal işleyişini ve hizmetlerini iyileştirmesi En İyi Değer rejiminde denetim sürecinin hayati rolünü gözler önüne sermektedir (Audit Commission, 2000a). Denetimler esnasında Denetim Komisyonunca cevap aranan temel sorular aşağıdaki gibidir (Audit Commission, 2000a: 11–12):

- Sunulan hizmetle amaçlanan nedir?
- Otoritenin amaçları açık ve anlaşılır mı?
- İlgili performans karşılaştırılmak için yeterli midir?
- En İyi Değer incelemesi kapsamındaki veriler iyileştirmeyi teşvik ediyor mu?
- İyileştirme planı ne kadar iyi?
- Sunulan hizmetle yerel halkın beklentileri karşılanmakta mıdır?
- Sunulan hizmetin faydası ile sunum maliyeti tutarlı mıdır?
- Sunulan hizmetin kalitesini ortaya koyan gösterge/göstergeler nedir/nelerdir?
- Sunulan hizmet geliştirilme/iyileştirilme kapasitesine sahip midir?

Bu soruların alt başlıkları olmakla birlikte, temelde yukarıdaki sorulara yönelik cevaplarla denetsel süreç yürütülmektedir (Audit Commission, 2008). Denetçiler yukarıdaki sorulara verilecek cevaplara dayanarak iki geniş yargıya varmaktadır (Boyne, 2000: 11)

- Hizmetler ne kadar iyi? - Üç yıldızdan (mükemmel) sıfır yıldız (zayıf) kadar ve;
- Hizmetler En İyi Değer'in gerektirdiği şekilde iyileşecek mi? – “Evet”, “Muhtemelen”, “Olası değil” ve “Hayır” seçenekleriyle

Bu değerlendirmeler, tüm hizmetlerin En İyi'den (üç yıldız ve “evet”) En Kötüye (sıfır yıldız ve “hayır”) kadar kategorize edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Denetçiler saha ziyaretlerini tamamlamasından iki hafta sonra kamuya açık bir rapor yayınlamaktadır. Bu rapor sürekli iyileştirmeler elde etmek ve bu süreci devam ettirebilmek için yerel otoritenin yapması gereken eylemler hakkında bir dizi öneri içermektedir. Ardından denetçiler bu önlemlerin alınıp alınmadığını kontrol edecek ve daha sonraki bir tarihte takip incelemeleri yapacaktır (Audit Commission, 2000a: 24). Sürecin nihayetinde tüm hizmetler “çok iyi” ve “zayıf” aralığında farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Ortalama iki hafta süren bu denetim sonunda denetçiler tarafından hazırlanan rapor, kamuoyuna açık bir şekilde paylaşılarak ilgili yerel yönetimlerin En İyi Değer rejimindeki başarısını veya hedeflere ulaşabilme adına alınması gereken tedbirleri duyurmaktadır (Çetin, 2008: 58). En İyi Değer Denetiminin amacı, yerel yönetimlerde yönetim eylemlerinin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmaktır (Arnaboldi ve Lapsley, 2008: 23-27). Bu yaklaşımın hem tasarımında hem de uygulanmasında denetim süreçlerinin büyük bir etkisi söz konusudur.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **EN İYİ DEĞER (BEST) YAKLAŞIMININ İNCELENMESİ VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Bu bölümde en iyi değer yaklaşımının (best value) incelenmesi ve Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi konularına değinilmiştir.

#### **4.1. En İyi Değer Yaklaşımının (Best Value) İncelenmesi**

Bu başlıklarımda stratejik performans yönetimi, pilot uygulamalar, hizmet incelemeleri ve dört unsur (4C), denetim işlevi konuları üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

##### **4.1.1. Stratejik Performans Yönetimi**

Buraya kadar ifade edilenler kapsamında En İyi Değer stratejik performans izlemelerindeki en temel değerlendirmenin yüksek kalite ve düşük maliyet üzerinden gerçekleşen iyileştirmeler olduğunu söylemek mümkündür. Ancak her ikisinin aynı anda gerçekleşmesi her zaman mümkün olmadığı gibi yerel yönetim performansının tek önemli yönü de maliyet ve kalite değildir. Bu kapsamda En İyi Değer’de performansın temel boyutları arasında sayılan etkinlik ve adil erişim kavramlarının da eşit ilgiyi hak ettiği söylenebilir.

Diğer bir husus verimlilik, etkinlik ve adil erişim kavramlarının içinin doldurulmasıdır. İlk olarak Beyaz Kitapta ifade edilen bu performans boyutları içinde verimlilik; geleneksel anlamıyla girdilerin çıktılara oranı olarak tanımlanmıştır. Ancak verimlilik kamu kurumlarında veya kamusal bir işleyişte daima kritik bir performans göstergesi olmayabilir. Bu noktada kamu kurumları için etkinlik kavramı daha birincil bir öncelik olmalıdır. Ancak En İyi Değer’e ilişkin Beyaz Kitapta kamu kurumları için etkinlik-verimlilik ilişkisine dair bir ifadeye rastlanılmamıştır. Ayrıca Beyaz Kitapta etkinlik terimi, hizmet alıcıları üzerindeki nihai etkiden ziyade bir hizmetin yönetimiyle ilişkili ve tek yönlü olarak kullanılmaktadır. Oysa etkinlik örgütlerde gerçekleştirilen faaliyetlere göre hedeflere ulaşma derecesini ortaya koyan ve gösterebilen çok boyutlu bir performans boyutudur. Son olarak “adil erişim” Beyaz Kitap’ta dar ve teknik bir şekilde yorumlanmaktadır (White Paper, 1998). Buna gerekçe gösterilebilecek önemli bir

neden yerel yönetim yasasının kalite ve adil erişime net bir atıfta bulunmaması olabilir. Yasa bu hususta yerel yönetimlerin; ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerini gözetmelerini gerektiğini yüzeysel bir vurguyla ifade ederken “adil erişim” kavramına atıfta bulunmamıştır.

En İyi Değer süreçleri ile performans arasındaki bağlantı resmî belgelerde net bir şekilde açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu durum “denetçilerin inisiyatifi” durumunu akıllara getirmektedir. Bununla birlikte arzulanan temel gayenin hizmetlerde sürekli iyileştirme olduğu açıktır. En İyi Değer’le ilgili süreçler aşağıdaki aşamalardan oluşan temel bir planlama döngüsü şeklinde ilerlemektedir:

1. Mevcut hedefleri ve performansı gözden geçirerek planlayın;
2. Gelecekteki performans için hedefler belirleyin;
3. Hedeflere ulaşmak için bir hareket tarzı seçerek uygulayın;
4. İlerlemeyi izleyerek kontrol/denetim mekanizmalarını işletin ve 1. aşamadan tekrar başlayın.

Burada görülmektedir ki En İyi Değer temel düzeyde stratejik yönetimin; planla, uygula, kontrol et/denetle (önlem al) – PUKÖ sistematiğini performans üzerinden kullanmaktadır. Bu kapsamda En İyi Değer için yalnızca performanstaki iyileştirmelere odaklanmadığını, aynı zamanda bu iyileştirmeleri güvence altına almak için stratejik bir yönetim sistematiği benimsediğini/geliştirdiğini söylemek mümkündür.

Diğer yandan kamu sektöründe performansın doğasının tartışılabilir olması En İyi Değer’de de kendini göstererek ek bir zorluk teşkil etmiştir. Örneğin farklı paydaşlar eğitim gibi bir konuya ilişkin hizmetlerde neyin iyi performans göstergesi olarak sayılıp sayılmayacağı konusunda uzlaşamayabilir. Bu gibi konular üzerinde bir uzlaşma olsa dahi performansı tanımlamak ve ölçmek yine de zordur. Bu kapsamda bir hizmetin girdilerini ölçmek nispeten kolay olsa da çıktı ve nitel sonuçların “iyi” üzerinden ölçülmesi daha güç olabilmektedir.

Son olarak düzenleyici rejimin son derece merkezîyetçi oluşu merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hesap verebilirlik konusu üzerinden bir gerilim oluşturabilir. En İyi Değer’in görevi merkezi yönetim belgelerinde ve ifade edilen on iki ilkede “yerel halka borçlu olunan bir görev” olarak tanımlanmıştır. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere yalnızca belirli performans göstergelerine dikkat etme talimatı vermekle

kalmadığı, aynı zamanda yerel yönetimlerin yasal olarak yerine getirmekle yükümlü olacağı hedefleri de belirlediği görülmektedir. Bu kapsamda merkezi olarak belirlenmiş performans göstergelerinin ve hedeflerin varlığı yerel politikacıların ve yöneticilerin dikkatini yerel topluluklardan ziyade merkezi yönetimin isteklerini yerine getirme gayesine yönlendirebilir. Bu durum yerel demokrasiyi baltalayarak yerel halkın ilgili süreçlerdeki etkisini zayıflatabilir.

#### **4.1.1.1. Performans Göstergeleri**

DETR'in (1999c) ifadesiyle yerel makamlar “sosyal, ekonomik veya coğrafi olarak dezavantajlı bölgelerdeki hizmet sunumu eşitsizliklerini gidermek için performans göstergeleriyle uyumlu hedefler belirlemelidir”. Ancak görülmektedir ki En İyi Değer performans göstergeleri bu görüşü destekler nitelikte değildir. Bazı hizmetler bu performans göstergelerinde oldukça zayıf bir şekilde temsil edilmektedir. Örneğin sosyal hizmetler, çevre sağlığı ve ticaret standartları yeterince güçlü temsil edilmemektedir. Ayrıca hizmetlerin ölçülmesi güç yönlerinin ihmal edilmesi de olasıdır. Örneğin eğitim konusu için çıktı ölçütü yalnızca sınav sonuçlarıyla ilgilidir. Oysa bu durum basit bir neden-sonuç ilişkisinden de kaynaklanabilir. Bu kapsamda neden-sonuç ilişkilerine yardımcı olabilecek ek göstergeler önem arz edebilir. Diğer yandan merkezi yönetim tarafından belirlenen ve dayatılan göstergelere göre değerlendirilmeye tabi tutulan yerel yönetimlerin verilerle veya rakamlarla oynayıp süreci manipüle etmesi de muhtemeldir. En İyi Değer'de stratejik performans yönetimi çerçevesinin manipülasyona açık bir diğer yönü yerel yönetim idarecilerinin sürekli iyileştirmeyi sürdürülebilir göstermek adına özellikle ilk yıllardaki kendi performanslarını olduğundan düşük gösterme eğilimi olabilir. Sonraki yıllarda ilgili performans verilerini uygun bir artış olacak şekilde ayarlayabilirler ve böylece performans rakamlarının bir nevi imalatına girişebilirler. Bu durum yerel inanırlık ve güven kavramlarını zedeleyebilir. Bu açıdan daha kapsamlı bir veri seti ile ölçme ve değerlendirme sağlanabilir. Ancak performans göstergelerini detaylandırmanın da bazı olumsuz yanları olabilir. Detaylı göstergeler yerel yönetimlerin dikkatini yerelden ziyade ulusal önceliklere ve tekdüzeliğe çevirerek yerel demokrasinin gereklerini zayıflatabilir.

Performans göstergeleri arasında en önemli başlık olarak kabul edilen kurumsal sürdürülebilirlik göstergelerinin amacı yerel otoritelerin genel olarak ne kadar iyi

performans gösterdiğinin anlık görüntüsünü sağlamaktır. Göstergeler aşağıdaki hususları kapsamaktadır (DETR, 1999b):

- Performansın planlanması ve ölçülmesi (sürdürülebilirlik ve ırksal eşitlikle ilgili olarak)
- Müşteriler ve topluluk (örneğin şikayetlerin ele alınmasından memnun olan şikayetçilerin yüzdesi ve seçime katılım)
- Kaynakların yönetimi (örneğin toplanan belediye vergisinin oranı)
- Personel gelişimi
- İyi uygulama kılavuzlarını takip eden iş birliği yüzdesi

Bu göstergelerin oluşturulmasında yerel yönetim temsilcilerinin görüşü alınmamıştır (Boyne, 2000: 7-8). Bu durum performans göstergeleri için büyük bir olumsuzluk ve sakıncadır. Diğer yandan performans göstergelerinin sınıflandırılmasında bazı yanlış eşleştirmeler dikkat çekmektedir. Örneğin fiziki yetersizliği sahip okulların yüzdesi “adil erişim” ile ilişkilendirilerek sınıflandırılmıştır, ancak “kalite”ye çok daha yakındır. En yakın okulun dahi uzak olduğu bir yerel bölgeye yeni bir okulun yapılması “adil erişim”le açıklanabilir. Ancak mevcut olan bir okulun fiziki yetersizliğine yönelik yapılacak iyileştirmeler “kalite” ile ilişkidir. Diğer yandan adil erişim kapsamında ele alınabilecek göstergelere bakıldığında oldukça yüzeysel olduğu görülmektedir. Ayrıca performans göstergeleri kısmında bazı gösterge başlıkları ile içeriklerin tam anlamıyla uyuşmama durumu da göze çarpmaktadır. Aynı paraleldeki başlıklara yönelik birleştirme yapılmaması da dikkat çekmektedir. Örneğin “Polis Hizmetleri Performans Göstergeleri” başlığı ile “Suç ile İlgili Performans Göstergeleri” başlıkları içerik olarak neredeyse aynı olmasına karşın farklı başlıklandırmalarla ele alınmıştır. Performans göstergelerine ilişkin bir diğer husus tüm göstergelerin mevcut yasalar bağlamında ele alınması ve güncel olaylara veya problemlere reaksiyon kapsamında yeni bir göstergenin/göstergelerin yer almamasıdır. Bu durum güncel ve yeni performans göstergesi oluşturma noktasında ek bir çaba harcanmadığı şeklinde yorumlanabilir.

Yerel hizmet performansını değerlendirmek için farklı ölçeklere göre standartlar dizisi geliştirilmelidir. Performans göstergelerinin performansın tüm yönlerini kusursuz bir şekilde kapsamaması beklenemez. Dahası, eğer En İyi Değer hala başlangıçta tanımlandığı gibi “yerel halka borçlu olunan bir görev” ise ortak standartlar uygun

olmayacaktır. Farklı yerlerdeki farklı insanlar yerel otoritelerden farklı taleplerde bulunabilir veya farklı önceliklere sahip olabilir. Bu nedenle X şehrinde mükemmel kabul edilen bir hizmet standardı Y şehrinde vasat kabul edilebilir. Bu haliyle tüm yerel otoritelerin dikkatini tek tip performans kriterlerine yönlendirileceği gerçeği, En İyi Değer'in resmi olarak teşvik etmeyi amaçladığı sürekli iyileştirme ve stratejik farkındalıktan ziyade donuk bir uyumluluğa yol açabilir.

Son olarak Denetim Komisyonunun performans göstergeleri kapsamında sonuçlarına bakıldığında bazı pilot yerel yönetimlerin diğerlerinden 20 kat daha iyi performans gösterdiği ortaya çıkmıştır (Boyne, 1997: 24). Bu durum beş yıllık bir süre içinde 3. ligde yer alan bir futbol takımının hızla 1. lige yükselmesini beklemek gibidir. Elbette kısa sürede bu tür sportif başarı örnekleri söz konusu olabilir ancak bu örnekler genellikle büyük bir maddi yatırımın ürünüdür. Ayrıca “düşük performans gösterenler” şeklinde etiketlenen veya sınıflandırılan yerel yönetimlerin yatırım alması veya yatırım amacıyla tercih edilmesi pek olası görünmemektedir. Tüm bu potansiyel sorunlar çözülebilsen dahi yalnızca merkezi olarak belirlenen hedeflerin yerel yönetim davranışlarını bozması ve süreci manipüle etmeye yönlendirmesi muhtemeldir.

#### **4.1.1.2. Performans Planları**

En İyi Değer sürecine performans planları açısından bakıldığında planlamanın yüksek performansın tek koşulu olmadığını söylemek mümkündür. Planlamanın performans üzerindeki etkisi kuruluşların iç ve dış çevresine göre değişebilmektedir. Başka bir deyişle planlamanın etkinliği diğer değişkenlere de bağlı gerçekleşebilmektedir (DETR, 1998b). Bu kapsamda performans planları bir bütün olarak yerel yönetimlerin genelinde daha iyi performansa yol açsa dahi kapasite olarak gösterişli performans planlarını kaldıramayacak yerel yönetimlerde, ilgili süreçlerin uygulanması daha düşük performansa yol açabilir. Diğer yandan yerel yönetimler merkezi yönetimce belirlenen ulusal performans göstergeleri ile yerel hedefleri yansıtan göstergeleri ortak paydada buluşturmak zorunda olduğu için performans planları büyük hacim ve çok sayıdaki verilerle ağırlaşabilir veya hantallaşabilir. Eğer bu planlar hantallaşırsa yerel halk için ilgi çekici olmayabilirler veya erişilmesi güç bir durum ortaya çıkabilir. Bu kapsamda ilgili planların yerel katılımcılığa/hesap verebilirliğe katkıları da azalabilir. Performans planlarını yerel halkın daha ilgi çekici bulmasını sağlamak için bu planları ilki; seçilmiş

üyeler, personel ve özel çıkar grupları tarafından okunacak uzun bir versiyon ve ikincisini yerel nüfusa dağıtmak için kısa bir versiyon olarak yayınlamak isabetli olabilir.

Performans planları ile yerel yönetimdeki diğer planlar arasındaki ilişki de problematik teşkil edebilir. Örneğin topluluk planları, eğitim planları, sosyal hizmet planları ile performans planları arasındaki ilişki önemlidir. İngiltere’de Yerel Yönetim Yönetim Kurulu tarafından yapılan araştırmada, belediyelerin 31 adet farklı planı yasal olarak ortaya koyma zorunluluğu olduğu ifade edilmiştir (Boyne, 1999: 5). Kamu sektöründeki bu düzenlemelerin ve hazırlanması zorunlu olan bu planların bir “denetim patlaması” durumu oluşturması muhtemeldir. Bu kapsamda yerel yönetimler hem planlama hem de denetim patlaması ile karşı karşıya kalabilirler. Bu durum ise yerel yönetimlerin planlama süreçlerinin ağırlığı altında kalmalarına yol açabilir. Bunun yanında ortak bir frekansta birleştirilmesi mümkün olan planların tek bir belgede toplanması entegrasyonu kolaylaştırıcı bir unsur olabilir. Her ne kadar Beyaz Kitap (DETR, 1998b), verilerin doğruluğunu kontrol etmek için performans planlarının denetlenmesi gerektiğini önerse de yerel yönetimlerdeki yönetici grupları performanslarının sadece olumlu yönlerini vurgulayabilirler. Ayrıca ek bir olası sorun da bu gruplar üzerindeki teftişin politik bir denetime dönüşme ihtimalidir.

#### **4.1.1.3. Performans Ölçümü**

En İyi Değer performans ölçümleriyle merkezi hükümetin yerel yönetimlerden beklediği hususlar aşağıdaki gibidir (Boyne, 1999: 3):

- Asgari olarak hedeflerin belirlendiği aşamada en üst %25’lik dilimin performanslarıyla tutarlı olarak beş yıllık kalite hedefleri belirlenmesi ve;
- Beş yıllık hedeflerle bariz şekilde tutarlı olan yıllık hedefler

Bu ifadeler kâğıt üstünde makul gibi görünse de ilgili beklentileri her yerel yönetimin karşılayamayacağı ve bu kapsamda yerel yönetimlere ve yöneticilerine yönelik ciddi bir baskı unsuru oluşturacağı muhtemeldir. Bu kapsamda bir ölçüm sistematığı olan En İyi Değer “ölçülemez endişeler” noktasında yerel yönetimleri rahatlatamamıştır. Bu ifadeler En İyi Değerin dört tanımlayıcı unsurundan biri olan 3E (Economy-Efficiency-Effectiveness – Ekonomiklik, Verimlilik, Etkinlik) ile de çıkar çatışması içine girebilir. Yerel yönetimlerin 3E’ler üzerine sıkışıp kalması, fazla odaklanması ve bu kapsamda stratejik performans yönetimi ve ölçümündeki önemli yenilikleri yakalamakta güçlük



çekmesi söz konusu olabilir. Bu hedefler ve beklentiler çerçevesi, en çok kalite ve verimlilik açısından düşük performans gösteren yerel idareler üzerinde baskı oluşturabilir. Yine de genel bir perspektiften bakılırsa aynı baskının hemen hemen tüm otoriteler üzerinde de hissedilmesi muhtemeldir. Çünkü önceki bölümlerde ifade edildiği üzere çok az sayıdaki otoritenin aynı anda çok sayıdaki kriterden yüksek puanlar alabildiği bilinmektedir.

Diğer bir husus merkezi yönetimin süreci domine etme arzusunun “daha iyi yerel performans için yeni hedefler” başlığını ortaya çıkarabilme ihtimalidir. Bu kapsamda merkezi yönetimce ortaya konulacak yeni performans iyileştirme hedefleri bir dizi soruyu da beraberinde getirecektir:

- Birincisi, yasal gerekliliklerin pratikte işlenmesini sağlamak için gerekli olacak netlik ve doğrulukla maliyet ve kaliteyi tanımlamak ve ölçmek mümkün müdür?
- İkinci olarak, yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı farklı koşulları, şartları ve imkanları hesaba katan anlamlı performans listeleri oluşturmak mümkün müdür?
- Üçüncüsü performans artırımını kapsamında arzu edilen iyileştirmeler beş yıllık bir süre boyunca gerçekten başarılabılır mi?

Bu sorular yerel yönetimlerde hizmetlerin sağlanmasındaki “zorluk derecelerini ve çeşitliliğini” gözler önüne sermekte ve bunun için bir düzenlemeyi/ayarlamayı gerekli kılmaktadır. Ayrıca performans ölçümünde değerlendiricilerin sınırlı uzmanlığı performans ölçümlerine etki edebilecek önemli bir husustur. Tüm bu faktörler, En İyi Değer performans çerçevesinin potansiyel merkezileştirici etkisi ve ilgili hesaplamaların teknik olarak karmaşık oluşu konularında politik tartışmaları da beraberinde getirebilir.

#### **4.1.2. Pilot Uygulamalar**

En İyi Değer çerçevesinin yerel uygulamasına yönelik yaklaşımlar hem yerel yönetimler hem de aynı otorite içindeki hizmetler ve girişimler arasında önemli ölçüde farklılık göstermiştir. Bu durum pilot uygulamalarda da ortaya çıkmıştır. Çoğu durumda pilot uygulamaları gerçekleştiren yerel yönetimlerin mevcut yönetsel yapıları ve politik öncelikleriyle örtüşen süreçlere ve sonuçlara odaklandığı görülmektedir. Ayrıca pilot girişimler En İyi Değer stratejik performans yönetimi çerçevesinin yayınlanmasından

önce ele alındığı için net olmayan bir dizi yol gösterici ilkenin yerel yönetimlerce yorumlanması kapsamında ele alınmıştır. Bu nedenle her bir pilot aslında En İyi Değer çerçevesinin kalbinde yer alan 4C'nin (sorgulama, danışma, karşılaştırma ve rekabet) özel yorumunu ve kendi kombinasyonunu geliştirmiştir (Martin, 2000: 215-217). Sürecin yerel yönetimlerin kendi algılamalarına, yönetsel yapılarına ve politik önceliklerine göre yorumlanması pilot programların yerel yönetimleri ne ölçüde temsil ettiği noktasında soru işaretleri oluşturmaktadır. Örneğin Steve Martin, pilotlarda Londra şehrinin ve üniter yetkililerin aşırı temsil edildiğini, metropol olmayan bölgelerin ise yeterince temsil edilmediğini ifade etmiştir (Boyne, 1999: 12). Bu durum temsil noktasındaki sakıncaları net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Diğer bir önemli husus pilot bölgelerdeki yerel halkın; yerel yönetimlere, ilgili sürece ve katılımçılık konularına bakış açısıyla ilgili verilerdir. En İyi Değer pilot bölgelerindeki yerel sakinlerin büyük bir çoğunluğu (%78), yerel yönetimlerin “yerel halkın ne istediğini öğrenmek için daha fazla çaba sarf etmesi” gerektiğine inandıklarını belirtmiştir. Ancak yine bu yerel sakinlerin sadece %21'i yerel yönetimlerin sağladığı hizmetler konusunda daha fazla söz sahibi olmak istemiştir. Ayrıca bu katılımçıların çoğu periyodik görüş bildirmekten ziyade e-posta anketleri veya yüz yüze görüşmeler gibi nispeten tek seferlik istişare biçimlerini tercih etmek istediklerini bildirmiştir. Yerel sakinlerin çok azı derinlemesine istişarelere katılmaya hazır olduklarını ifade etmiştir. Sadece %13'ü halka açık toplantılara katılmaya istekli olduklarını, sadece %6'sı yurttaş paneline katılabileceğini ve yalnızca %3'ü yurttaş jürisinde yer alabileceğini belirtmiştir. Bunun yanında En İyi Değer pilot bölgelerinin sakinleriyle yapılan anketlerde; düşük gelirli olanlar, gençler, yaşlılar, engelli bir kişinin bulunduğu hane halkı üyeleri ve etnik azınlık topluluklarının üyeleri gibi dışlanma riski en yüksek olan grupların katılım konusunda daha pasif bir tutum sergiledikleri ortaya çıkmıştır (Martin ve Boaz, 2000: 51). Bu grupların ilgili süreçlere dahil olma konusundaki isteksizlikleri, En İyi Değer gibi programların kamusal hizmetlerde veya yaşam kalitelerinde somut gelişmelere yol açamayacağı inancıyla ilişkili olabilir. Böyle bir düşünce bu tür yaklaşımları politik çekişmelerin ürünü olarak görmelerinden kaynaklı olabilir. Diğer yandan yerel yönetimlerin, yerel topluluklar için önemli olan ulusal güvenlik ve kişi başına düşen milli gelir gibi yaşam standartlarıyla ilişkilendirilebilecek konularda doğrudan etkisi oldukça sınırlıdır. Bu durum da olumsuz genel kamuyu bir neden veya yerel katılımı baltalayıcı bir

unsur olabilir. Bunların dışındaki bir ihtimal yerel sakinlerin kafa karışıklığı ile açıklanabilir. Bu kapsamda ilgili program, rejim ve yaklaşımla ilgili kısa, öz ve akıcı kamuoyu bilgilendirmeleri önem arz edebilir.

Pilot uygulamalara dönülecek olursa bazı yerel yönetimler mevcut hizmetleri iyileştirme noktasında yeni hedefler üretmeyi zor bulduklarını ifade etmiştir. Ayrıca diğer bir zorluk olarak personelin gerekli becerilerden yoksun olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bunun nedenini stratejik performans yönetiminin kamu personeli için oldukça yeni bir sistematik oluşuyla açıklamışlardır. Bu kapsamda özellikle üst düzey yöneticiler personel becerilerinde önemli bir boşluk tespit etmiştir. Örneğin personelin neyin amaç neyin hedef olduğu, verimlilik ve etkinliğin nasıl ölçüleceği konularında net bir fikre sahip olmadığı tespit edilmiştir (Martin, 1999a: 61-64). Bu kapsamda pilotlarda özellikle insan kaynağı noktasında ciddi bir kapasite eksikliğinin olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer bir konu pilot programlar için belirlenen bazı hedeflerin yerel yönetimlerin mevcut performanslarından daha düşük olduğunun tespit edilmesidir (Boyne vd., 2002: 702-708). Bu durum hedef ve performans göstergelerinin merkezi yönetim tarafından hazırlanmasının bir sonucu olmakla birlikte En İyi Değer'in sürekli iyileştirme ilkesi ile de çelişmektedir.

Pilot programlarda hesap verebilirlik üzerinden de çeşitli analizler yapılmıştır. Bu kapsamda merkezi yönetim pilot bölgelerdeki performans verileri üzerinden yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeylerini ölçmüştür. Bulgularda vaka çalışmalarının neredeyse yarısında performansı ölçmek için gereken temel verilerin bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu temel verileri sağlayan yerel yönetimlerde verilerin güvenilirliği ve kalitesi noktasında soru işaretleri gündeme gelmiştir. Örneğin bazı yerel otoriteler gerçek performanslarını yansıtmaktan ziyade yeterli bir görünüm sunan yapay bir performans tablosuyla manipülatif hamlelerde bulunmuştur. Ayrıca incelenen iki yerel yönetim vaka çalışmasında konut ve sosyal hizmetler konularında sağlanan verilerin aslında hiç var olmadığı ve asılsız olduğu tespit edilmiştir (Boyne vd., 2002: 695). Bu durum sürecin manipülatif hamlelere açık olduğunu kanıtlar niteliktedir.

En İyi Değer pilotlarından elde edilen uygulama verileri ve sonuçları kapsamında stratejik araçların tespiti ve kullanımı daha rahat sağlanabilir. Bunun yanında En İyi Değer, kurumsal önceliklere ilişkin net bir görüş gerektirdiğinden, stratejik odağın eksik

olduğu veya önceliklerin ve değerlerin sık sık değiştiği (örneğin siyasi kontrolün el değiştirmesi nedeniyle) idarelerde veya ülkelerde uygulanma noktasında bazı zorluklar teşkil edebilir. Ayrıca merkezden net bir yönlendirme olsa dahi bazı vizyon unsurları; hizmet komiteleri, hizmet yöneticileri veya sahadaki personel tarafından anlaşılabilir veya benimsenmeyebilir. İç süreçlerin, yapıların ve performans yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırıldığı programlarda stratejik yönetimde olduğu gibi süreçlerin üst yönetim ve personel tarafından benimsenmesi oldukça önemlidir.

#### **4.1.3. Hizmet İncelemeleri ve Dört Unsur (4C)**

Beyaz Kitap'ta açıkça belirtildiği üzere; “yerel yönetim idarecileri için için kilit stratejik seçim; ya hizmetleri doğrudan kendilerinin sağlamasıdır ya da başka yollarla ve bir hakem işleviyle güvence altına almalarıdır”. Buradaki stratejik karar alımı hangi seçeneğin yerel halk için en iyi değeri sağlama olasılığının daha yüksek olduğu ile ilişkilidir. Yine Beyaz Kitap'ta ifade edildiği gibi; “yerel yönetimlerin görevi kamu yararının olduğu durumlarda diğer işverenlere de adil bir temelde yaklaşması ve gerekli güvenceleri sağlamasıdır” (DETR, 1998b). Ancak bu durum yine de En İyi Değer'in sadece başka bir isimle ortaya atılan CCT olduğunu iddia etmeyi haklı kılmaz. Çünkü En İyi Değer'de özellikle stratejik yönetim tekniklerinin tüm yerel hizmetlerde uygulanmasına yönelik güçlü ve yeni bir vurgu vardır. Özellikle En İyi Değer'in CCT'de eksik olarak kabul edilen hizmet kalitesine ve hizmetlerin nüfustaki farklı gruplar arasındaki (yaş grupları, erkekler ve kadınlar, etnik ve gelir grupları) adil dağılımına yönelik yeni bir vurgu içerdiğini söylemek mümkündür.

Hizmet incelemelerinde dört unsur (4C) üzerinden bir kontrol söz konusudur. Aşağıda ifade edilen bu unsurlar aynı zamanda hizmet değerlendirmesinin temel prensibi ve ilkeleridir:

##### **(1) Sorgulama (Challenge)**

Bu ilke mevcut olana karşı yeniden yapılanma ve icat (re-inventing) temelinde düşünülmektedir. Teknik olarak hizmet performansının beş yıllık periyotlarla iyileştirmelere yönelik bir harita oluşturması ve yerel yönetimler için en üst çeyreğe nasıl ulaşılabileceğini göstermesi gerekir. Bu kapsamda hedefler dizisinin belirlenmesi ve sürecin iç dinamikleri içinde yer alan bürokrasinin azaltılması önemlidir. Ancak En İyi Değer'in

etkisi zaten var olanın üzerine başka bir bürokrasi katmanı ve önceden var olan yapının üzerinde başka bir performatif sistem dayatma potansiyeli de taşımaktadır.

## (2) Karşılaştırma (Compare)

Bu ilke bir yerel yönetimin diğer yerel yönetimleri takip etmesini ve bu kapsamdaki öğrenim sürecini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu tür karşılaştırmaları netleştirmek için performans göstergelerinin kullanımı nicel olarak analiz edilmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerde uzun yıllar çalışmış ve belirli bir tecrübeye sahip olan denetçiler bazı nitel değerlendirmelerde bulunmuştur. Ancak bu değerlendirmeler sübjektif oldukları gerekçesiyle raporların bir parçasını oluşturmamıştır. Bunun yerine kıyaslama yoluyla karşılaştırma yani benchmarking sistemine yerleştirilen performans göstergeleri üzerinde durulmuştur. En İyi Değer'de denetim süreci karmaşık ve nitel bir gerçeklikten nicel performans göstergelerine indirgenmiştir (UCL UK, 2021). Ancak bu karşılaştırmaların sadece nitel veya sadece nicel boyutlarıyla da ele alındığı bilinmektedir. Haliyle burada da bir ikilem ve sakınca göze çarpmaktadır.

## (3) Danışma (Consult) ve Sürekli İyileştirme

Vergi yükümlülerinin, hizmetlerden faydalananların ve vatandaşların görüşlerini alma/toplama anlamına gelen danışma, En İyi Değer'de hizmet incelemeleri kapsamında görüş toplama amacıyla kullanılsa dahi bu görüş ve geri bildirimlerin genel süreci ve performans göstergelerini etkileme potansiyeli daha önemlidir. Ancak özellikle performans göstergelerinin belirlenmesi ve yenilerinin eklenmesi noktasında merkezi yönetim dışında danışılanların oldukça sınırlı olduğu görülmüştür. Bu durumun yerel demokrasiyle özdeşmesi beklenemez. Diğer yandan En İyi Değer'deki temel zorluk, performans göstergelerinin uzun yıllar boyunca tutarlı bir şekilde kullanıldığında daha kıymetli hale gelmesidir. Ancak her ne olursa olsun kendini sürekli iyileştirmeye adanmış bir sistem örnek teşkil etme noktasında ilham kaynağı olabilir. En İyi Değer'in potansiyel zorlukları; uzun bir süreç gerektirmesi, hizmetteki en kıdemli kamu çalışanlarının enerjilerini alması ve bir adanmışlık gerektirmesi olarak ifade edilebilir. Potansiyel sakıncılar ise En İyi Değer'in her hizmet için sürekli iyileştirme hedefinin ek maliyetlere yol açabileceği ve söz konusu hizmetin/hizmetlerin daima siyasallaşma eğilimine sahip olabileceğidir.

#### (4) Rekabet (Competition)

Bu ilke, verimliliği ve kaliteyi artırarak en iyi kazanımı taahhüt eden ikonik bir ilkedir. Ancak yerel yönetim çalışanları diğer görevlerini yerine getirememelerinin En İyi Değer gibi sürekli rekabeti vurgulayan büyük ölçekli bir süreçten kaynaklandığını ve böylece hem asli işlerinin aksadığını hem de bunun En İyi Değer raporlarına olumsuz yansıtıldığını ifade edebilirler.

#### 4.1.4. Denetim İşlevi

En İyi Değer'i denetlemek çıktıları denetlemekten ziyade süreci denetlemekle ilgilidir. Bu süreçleri doğru bir şekilde işletmek isteyen organizasyonlar uygun yönetim düzenlemelerine sahip olmalıdır. İlgili düzenlemeler hedeflere ulaşmak için iş planlarının hazırlanmasını, incelenmesini ve izlenmesini içerir. Bu kapsamda kontrol ve izleme denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. En İyi Değer denetçisinin; etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik hususlarındaki yönetim düzenlemelerinin yeterliliğini değerlendirme bilgisine ve deneyimine sahip olması beklenmektedir. Dolayısıyla En İyi Değere ulaşmak için yol gösterici olabilecek değerlendirmelerin denetçiler tarafından gerçekleştirilebilme kapasitesi önem arz etmektedir. Ayrıca ideal bir denetçiye aranan en temel özellikler süreci son derece hassas ve dürüstçe yönetebilmesidir. Son derece hassas olmanın önemli bir göstergesi olağandışı performans artışlarını veya sıçramalarını tespit edebilmek ve yeri geldiğinde raporlayabilmektir.

Ayrıntılı denetim süreçleri bu yaklaşımda en iyi değere ulaşmanın anahtar kavramlarından biri olarak görülmüştür. Ancak denetim seviyesinin yoğunluğu yerel yönetimlere ve kamu sektörüne duyulan güven eksikliği ile de ilişkilendirilebilir. Bu kapsamda süreçlere değer katmayan çok sayıda denetim söz konusu olabilir. Özellikle merkezi yönetimin yerel yönetimlerin performansını iyileştirmeye çalışırken aşırı derecede kuralcı ve bürokratik olması bu sistematığı stratejik yönetimden uzaklaştırabilir. Bu kapsamda En İyi Değer süreci, ilgili prosedürlerin zaman alıcılığı ve aşırı denetlenmesi noktasında potansiyel tehlikelerle karşı karşıyadır. Diğer bir tehlike yerel yönetimlerin yerel seçmeni tatmin etmekten ziyade denetçileri tatmin etmeye yönelmesidir. Bu durum yerel yönetimlerin kurum kaynaklarını sadece belirli faaliyetlere yöneltmesine ve diğer faaliyetlerden uzaklaştırmasına sebebiyet verebilir.

En İyi Değer’de denetçilerin birincil sorumlulukları hizmet değerlendirmeleriyle birlikte performansa ilişkin iki geniş yargıya varmalarıdır (Boyne, 2000: 11):

- Hizmetler ne kadar iyi? - Üç yıldızdan (mükemmel) sıfır yıldız (zayıf) kadar ve;
- Hizmetler En İyi Değer’in gerektirdiği şekilde iyileşecek mi? – “Evet”, “Muhtemelen”, “Olası değil” ve “Hayır” seçenekleriyle değerlendirilmektedir.

Burada özellikle ikinci yargı kapsamında “olası değil” ve “hayır” seçenekleri arasındaki nuans belirtilmemiştir. Haliyle “olası değil” seçeneğinin yerel yönetimlerin kapasite sınırlılığına yapılan bir atıf olup olmadığı tartışmalıdır. Diğer yandan bu değerlendirmeler için ortak hizmet standartları kümesi belirlense dahi, bu standartların denetim ekipleri tarafından tutarlı bir şekilde yorumlanmasını sağlamak zorluk teşkil edebilir. Buradaki sakınca, benzer bir standartta sağlanan hizmetlerin farklı denetçiler tarafından farklı şekilde derecelendirilip yorumlanabilmesidir. Örneğin, hizmetlere verilen “yıldızlama” işlemi tecrübeli ve tecrübesiz denetçiler arasında farklı yorumlamalara yol açabilir. Bu nedenle standartların tutarlılığını sağlamak için denetimin de kalitesine ve kontrolüne yönelik bir mekanizma oluşturmak önemlidir. Aksi bir durumda katı bir denetçi, En İyi Değer’i kolaylıkla bir yabancılaştırma aracına dönüştürebilir ve bu kapsamda yerel hizmet çalışanları kendi işlerine yabancılaşmış gibi hissedebilirler. Ayrıca denetçiler arasındaki bu farklı performans yorumlamaları genel süreç için güvensiz bir temel teşkil edebilir. Bu kapsamda sürekli iyileştirmenin elde edilip edilmediğine ilişkin sonuçların tartışılması söz konusu olabilir. Bunun yanında şu da unutulmamalıdır ki; En İyi Değer’de sürekli iyileştirmeyi sağlayan hususları neyin veya nelerin oluşturduğunu ölçmek hali hazırda bir zorluktur. Bu duruma bir de denetçilerin farklı değerlendirmeleri eklendiğinde sürecin daha da karmaşık bir hal alması kaçınılmazdır. Bu kapsamda denetçilerden beklenenler; sürece bizzat katkı sağlamaları, yalnızca denetlemek ve sonuç bildirmekten ziyade sorunları tespit etmeleri ve ilgili sorunları ortadan kaldırmaya yönelik öneriler geliştirerek ortak bir dil, değerlendirme ve anlayışla hareket edebilmeleridir. Tüm bu ifade edilenlere ek olarak İngiltere’de 2010 yılında gerçekleşen hükümet değişikliği ile birlikte En İyi Değer sürecinin dışa kapalı bir şekilde devam etmesi denetçilerin yerel yönetimleri süreç yeterliliği açısından mı yoksa

yalnızca ilgili verilerin doğruluğu üzerinden mi denetlediklerine dair soru işaretleri oluşturmaktadır.

#### **4.2. En İyi Değer Yaklaşımının Türkiye’de Yerel Yönetimlere Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi**

Günümüzde yerel yönetimler, birer hizmet sağlayıcısı olarak demokrasi ile en çok özdeşleştirilen ve gelişimini organik olarak sağlayan kurumların başında gelmektedir. Bu durum ise yerel yönetimlerin halkın etrafında kendi başına meşruiyet sağlayan otoriteler olarak görülmesine yol açmıştır. Bu noktada En İyi Değer’in, ortaya çıkış amacı itibariyle ilgili durumu tersine çevirme hedefine sahip olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü En İyi Değer, halkın meşru yerel yönetim için var olmadığı, tersine yerel yönetimlerin yalnızca halka hizmet ettiği ölçüde var olduğu gerçeğini vurgulamaktadır. Bu bakış açısıyla yerel yönetimlerin merkezi, halkın kendisidir ve bu kapsamda yerel yönetimler yalnızca halk tarafından yönetilmektedir.

Diğer yandan En İyi Değer gibi stratejik unsurların ağır bastığı bir yaklaşımın İngiltere’de ortaya çıkması şaşırtıcı değildir. Çünkü İngiltere’de stratejik yönetim; performans yönetimi ve yeni kamu yönetimiyle bağlantılı reform programının merkezinde yer almaktadır (Hughes, 1998: 206-224). Bu kapsamda 1999 Yerel Yönetim Yasası stratejik yönetim ve yönetişim kavramlarını güçlü bir şekilde vurgulamıştır. Yasanın gereği olarak yerel yönetimler yalnızca hizmet kullanıcıları ve vergi mükellefleri (hem bireyler hem de işletmeler) ile değil, aynı zamanda diğer yerel sakinler, turistler ve gönüllü topluluk kuruluşlarının temsilcileri de dahil olmak üzere çok çeşitli dahili ve harici paydaşlarla iştişare etmek durumunda kalmıştır (Martin ve Boaz, 2000: 48-51). En İyi Değer de bu bakış açısının bir ürünüdür ve stratejik performans yaklaşımının çeşitli unsurlarını bir araya getirmektedir. Özel veya kamusal hizmetlerin üstünlüğüne ilişkin bir varsayımı yoktur. En İyi Değer için önemli olan yerel yönetimlerin kamusal işleyişi ve hizmetlerinde dönüştürücü bir stratejik bir araç olabilmesidir. Ayrıca En İyi Değer çerçevesinin bir diğer önemli vurgusu toplumsal yapıdır. Bunlar; toplum güvenliği, yeniden yapılanma, halk sağlığı ve çevresel sürdürülebilirliktir. Günümüzde yaşanan Covid 19 pandemisi halk sağlığı noktasında yerel yönetimlerin ortak ve hızlı bir yanıt verebilme kapasitesi ve potansiyelinin ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Ancak En İyi Değer’in bu bakış açısı ve vurguları özellikle uygulama-denetim süreçlerindeki



problematikler ve çelişkilerle birlikte gerek kendi ilkelerinden gerekse stratejik yönetim perspektifinden uzaklaşmasına yol açmıştır.

Aşağıdaki başlıklandırmalar ve içerikler En İyi Değer'in Türkiye'de yerel yönetimlere uygulanabilirliği kapsamında ifade edilen potansiyel sakıncalar/endişeler ve aynı zamanda uygulanabilirlik noktasında alınacak önlemler veya dikkat edilmesi gereken önemli hususlardır. Bu kapsamda ve stratejik yönetim perspektifi ile ilgili değerlendirmeler, Türkiye'de uygulanabilirliğe dair hem "fırsat" hem de bir "tehdit" olarak yorumlanabilir. Ancak bir tehdidin fırsata dönüşme boyutunun stratejik bir farkındalıkla ülke örnekleri ve deneyimlerinden faydalanma noktası ile ilişkili olduğu unutulmamalıdır.

#### **4.2.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler İlişkisi**

Türkiye ve İngiltere'de üniter ve merkeziyetçi bir devlet yapısı hakimdir. Türkiye'de 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlere yönelik esaslar belirlenerek yerel yönetimlerle ilgili yapısal, işlevsel ve hukuksal sorumluluklar hakkında genel çerçeve çizilmiştir. Bu maddeyle merkezi yönetimin hizmet bütünlüğü ilkesi gereği yerel yönetimlere karşı idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2021). Bu hükümler doğrultusunda 1982 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı idari vesayet yetkisiyle donatıldığı belirterek merkeziyetçi yönetim geleneğini vurgulamıştır. İngiltere'de de durum benzerdir. İngiltere'deki yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin sıkı bir vesayeti bulunmakla birlikte yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimle yetki ve görev paylaşımı ilişkisinden dolayı tam anlamıyla özerk bir yapıda olduğu söylenemez. İngiltere'de her ne kadar âdem-i merkeziyetçilik vurgulamaları yapılsa da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi ve denetimi çok daha baskındır. Üniter ve merkeziyetçi devlet yapısının hâkim olduğu hem Türkiye hem de İngiltere'de özellikle 2000'li yıllarda yapılan reformlarla yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk ve mali özerklikleri anlamında hareket alanı daha da geliştirilmeye çalışılmış olsa da her iki ülke uygulamalarındaki merkezi etki hissedilmektedir (Genç ve Karaca, 2021: 465). Bu kapsamda her iki ülkenin merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkisine yönelik problemleri de ortak olabilmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki gerilim yeni bir olgu olmamakla birlikte En İyi Değer'de merkezi kontrol ile yerel özerklik arasındaki gerilim önceki rejimlerden

daha belirgin bir şekilde kendini gösterdiği ve bir dizi paradoks içerdiği görülmektedir. Bunlar arasında en sorunlularından biri, yerel yönetimlerin hizmet standardizasyonunu sağlamak için diğer kurumlarla iş birliği yapmaya zorlanmaları ve kendilerini alternatif hizmet sağlayıcılardan daha fazla rekabete maruz bırakmaları gerektiğidir. Türkiye’de yerel yönetimler geçmişe kıyasla iş birliğine daha açık yerel birimler haline gelseler de iş birliği kapasitelerinin belirli sınırları söz konusudur (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14). Bu kapsamda uygulanabilirlik açısından benzer kapasite sınırlılıklarının Türkiye’de de kendini göstermesi kuvvetle muhtemeldir.

Diğer yandan En İyi Değer mevzuatı, yerel yönetimlere yalnızca performansta sürekli iyileştirmeler sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda öngörülen hizmet yönetimi süreçlerini takip etme görevini de yüklemektedir. Bu yönüyle merkezi yönetim yerel yönetimlere oldukça kapsamlı bir sorumluluk yüklemiştir. Bu durumun iş ve süreç hacmi olarak yerel kapasitelerin üstüne çıkması muhtemel bir sakınca ve olumsuzluktur. Türkiye’ye bakıldığında 1980’li yıllarda modern yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkmasıyla birlikte yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının arttığını söylemek mümkündür. Türkiye’de yerel yönetimlerin sorumlulukları ve gelir durumları arasındaki ilişkinin hali hazırda tartışmalı olmasına ek olarak En İyi Değer ile ortaya çıkabilecek yeni sorumluluklar, süreci daha karmaşık bir boyuta taşıyabilir (Uysal ve Atmaca, 2018: 419). Bu kapsamda merkezi yönetim, yerel yönetimlerin performansını iyileştirmeye çalışırken aşırı derecede kuralcı ve bürokratik bir sürece zemin hazırlayabilir. Türkiye’de yerel yönetimler ulusal performans göstergeleri ile yerel hedefleri yansıtan göstergeleri ortak paydada buluşturmak durumunda kalabileceği için performans planları büyük hacim ve çok sayıdaki verilerle ağırlaşır ve hantallaşabilir. Bu durum ilgili sistematığı stratejik yönetim perspektifinden uzaklaştırabilir.

Sorumluluk paylaşımının bir diğer boyutu uygulama aşamasıyla ilgilidir. İngiltere’de En İyi Değer yaklaşımının bir rejime dönüşmesinin akabinde ilgili dönemin üst düzey bir merkezi yönetim yetkilisinin söyledikleri dikkat çekicidir (Martin, 2000: 214-215):

*“En İyi Değerin ne olduğunu ve yerel yönetimlerden ne istediğini ayrıntılı olarak belirtmekten kasten kaçındık çünkü bunu yaptığımız anda yerel yönetimin muhtemelen buna karşı çıkacağı aşıkardı.”*

Türkiye’de merkezi yönetim kamusal hizmetlere yönelik neredeyse tüm görev ve yetkileri merkezde toplama eğilimini gerçekleştirilen yönetsel reformlarla yerel yönetimlere kaydırmaya çalışsa da merkezin denetsel etkilerinin artması ve sorumluluk paylaşımında denge hususunun göz ardı edilmesi gibi endişeler devam etmektedir (Aydemir, 2022: 1). Halihazırdaki bu duruma ek olarak Türkiye’deki merkezi yönetim İngiltere’de olduğu gibi En İyi Değer’in anlamını keşfetmeyi sadece yerel yönetimlere yüklerse ve dengeli bir sorumluluk paylaşımı yapılmazsa sürecin başarısızlıkla sonuçlanması kuvvetle muhtemeldir. Bu durum bir dereceye kadar bu pilot programların doğal bir özelliği gibi görünse de detaylandırmalar merkezi hükümet tarafından çalışılmalıdır. Yaklaşımın başarısızlıkla sonuçlanmasının ötesinde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin zarar görmesi ve bazı durumlarda kopma noktasına ulaşması iki idari birim açısından ortaya çıkabilecek en ciddi problemlerdendir. Bunun en temel sebebi ise görev-yetki paylaşımının ve sorumlulukların denge ve uzlaşmadan yoksun olmasıdır (Özer, 1999: 31). Bu kapsamda Türkiye için En İyi Değer’i netleştirme ve geliştirme görevinin yalnızca yerel yönetimlere devredilmemesi merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki açısından da son derece önemlidir.

Yerel yönetimlerde halk katılımı mahalli bölgeye ilişkin problem analizlerinin daha tutarlı ve isabetli şekilde yapılmasına olanak verir. Ayrıca katılım, bu problemler kapsamında ortaya konulacak çözüm önerilerinin benimsenmesini ve toplumsal desteğin alınmasını sağlar (Ökten vd., 2003: 1). Bu kapsamda En İyi Değer de yerel yönetimlerce kullanılan kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanıldığının kabulü kapsamında ilgili süreçlere halkın mümkün olduğunca çok katılmasını vurgulamaktadır. En İyi Değer sistematüğünü Türkiye’de işler hale getirmenin yolu ise halkın karar alma süreçlerine dahil edilmesi ile mümkün olabilir. Ayrıca performans kriterlerinin oluşturulmasında tek temel aktörün merkezi yönetim olmaması da sürecin başarısıyla doğrudan ilişkilidir.

Yerel yönetimlerde hizmetlere ilişkin değerlendirmelerin vatandaşlar tarafından yapılması vatandaşlara bir amaç sağlar. Bu kapsamda vatandaşların yaşadıkları coğrafyada söz sahibi olduklarını hissetmeleri daha eleştirel ve sorgulayıcı bir bakış açısıyla bakabilmelerini sağlar (Bağce, 2014: 11). İngiltere de bu amaçla En İyi Değer değerlendirmelerinin vatandaşların bakış açısıyla ele alınacağı ifade edilmiştir. Ancak bu şekilde ifade edilse de gerek vatandaş kavramının çok geniş bir kapsam içermesi gerekse değerlendirmeleri yapan ilgili denetçilerin tüketici/vatandaş perspektifi üzerinden

değerlendirmeler yapıp yapmadığı konuları tartışmalara ve memnuniyetsizliklere sebebiyet vermiştir. Bu tartışmalar ve endişeler Türkiye için de söz konusu olabileceğinden “vatandaş değerlendirmesi” aşamasında değerlendiricilerin doğrudan vatandaşlar olup olmayacağı veya temsil yoluyla nasıl gerçekleştirileceğine dair soru işaretlerine mahal verilmemesi ve açık bir şekilde beyan edilmesi önem arz etmektedir.

En İyi Değer’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkisine yerel yönetimler tarafından bakıldığında hem süreç hem de performans bilgilerinin bir bütün olarak üretimi konusunda büyük zorluklar yaşandığı görülmektedir. Yerel yönetim yetkilileriyle yapılan görüşmelerde bu zorlukların veri ve uzmanlık eksikliği gibi iki ana nedenden kaynaklı olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Bazı yerel yönetimler kurumsal performanslarını ölçme ve diğer kurumlarla karşılaştırma yapma noktasında gereken bilgilerden yoksun olabilmektedir. Ayrıca pilotların çok azı tutarlı bir performans yönetim sistemi işletmiştir. Bu kapsamdaki görüşmelerde bazı yöneticiler En İyi Değer’e yönelik bilgi düzeylerinin oldukça zayıf olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca yine bu görüşmelerde birçok kamu görevlisi için En İyi Değer’i anlamaya ilişkin karşılaşılan en ciddi problem, yönetim bilimine ve ilişkili kavramlara dair bildiklerinin oldukça sınırlı oluşu olduğu belirtilmiştir (Boyne vd., 2002: 702-708). Bu kapsamda yerel yönetimler gerek yönetim bilimi gerekse stratejik yönetime ilişkin yeterlilik düzeyine sahip değilken En İyi Değer’le karşılaşmak durumunda kalmışlardır. Bu durumun etkisi ise bir domino taşı gibi her aşamada kendini göstermiştir. Türkiye için de yerel yönetimlerin performans ölçme ve diğer yerel yönetimlerle karşılaştırma yapma hususlarında problem yaşayabilecekleri bir gerçektir (Öztürk, 2006: 86-89). Ayrıca böyle hacimli bir yaklaşım kapsamında gerçekleştirilecek performans ölçümü ve rekabet edebilirliği sağlama noktasındaki karşılaştırmalar yönetim bilimine dair yüksek bilgi ve farkındalığı gerektirmektedir. Türkiye’deki yerel yönetimlerin stratejik planlama sürecinde bazı problemlerle karşılaştığı ve bunun gerek üst yönetim gerekse çalışanların yönetim bilimine dair bildiklerinin sınırlı olmasından kaynaklı olduğu sonucunu vurgulayan birçok bilimsel araştırma mevcuttur. Türkiye’de bilimsel araştırmalara konu olan bu problematikler benzer durumların Türkiye’de de yaşanabilme olasılığını artırmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimler; performans göstergeleri, denetim ve bütçe kontrolleri gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla merkezi yönetime karşı sorumludur. Bu noktada En İyi Değer, merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkisinde “yerel yönetim

sorumluluklarına bir yenisinin eklenmesi” olarak yorumlanabilir. Bu yönüyle En İyi Değer ile tanıtılan stratejik performans yönetiminin odağı merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim işlevini artırma gayesidir. Türkiye’de de bu durum İngiltere’dekiyle benzerdir. Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler ilişkisi, görev bölüşümü ve yeniden yapılanma kapsamında tartışılan önemli konular arasında yer almaktadır (Özer, 2015: 529). Kamu hizmetlerine/işleyişine yönelik etkinlik, verimlilik ve katılımcılık kavramları ile yeni bir soluk getirme gayesi yeniden yapılanma tartışmalarının gündemini oluşturmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne orantısız büyüyen, hantallaşan merkezi yönetim ve merkezin taşra kuruluşları kamusal hizmetlerin temininde yetersiz kalabilmekte ve problemlere müdahalede gecikebilmektedir. Bu durum ise reform ve yeniden yapılanma çalışmalarında dikkatleri yerel yönetimlere kaydırmıştır. Bu kapsamda 2004 yılı ve sonrasında yapılan yerel yönetim reformları incelendiğinde temel gayenin bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi yoluyla hizmet temininde etkinliğin ve verimliliğin artırılması olduğu görülmektedir. Ayrıca bu düzenlemelerde kamusal hizmetlerin en yakın ve en uygun birimlerce yerine getirilmesi de vurgulanmıştır (Arslan, 2009: 92). Bu reformlar ile başlangıçta En İyi Değer’de olduğu gibi merkeziyetçi yapının hafifletilmesini hedeflenmiş olsa da uygulamaya bakıldığında merkeziyetçi etkilerin arttığı görülmektedir. Yürürlüğe giren yeni yönetsel-yapısal düzenlemeler de idari özerkliği ön plana çıkarmamış, böylece yerel yönetimler idari-mali açıdan merkeze olan bağımlılıklarını sürdürmüştür (Çiçek, 2014: 61). Bu kapsamda Türkiye’de de En İyi Değer’e benzeyen reform hareketlerinin merkezi etkileri azaltma gayesiyle ortaya çıktığı ancak uygulamada tam tersi bir etkiyle yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim ağırlığını artırdığını söylemek mümkündür. Özetle merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkisi kapsamında yukarıda ifade edilen tüm potansiyel sakıncalar Türkiye’de uygulanabilirlik noktasında geçerli olabileceği gibi bu yaklaşımların potansiyel merkezileştirici etkisinin yerel demokrasiye zarar verebileceği de bir gerçektir.

#### **4.2.2. Sıralama ve Raporlama**

Stratejik performans yönetimi kapsamındaki performans sonuçlarında performans göstergelerinin, ölçeklerin ve ilgili standartların önemi oldukça büyüktür. Planlanmış olan performans ile gerçekleşen performansın karşılaştırılması ve ilgili sıralamaların ortaya çıkması performans göstergeleri, ölçekler ve standartlarla mümkündür (Gazev,

2010: 33). Bu kapsamda performans göstergeleri, ölçekler ve standartlar En İyi Değer'in Türkiye'de uygulanabilirliğine ilişkin önemli belirleyicilerdir. İngiltere'deki En İyi Değer'de yerel yönetimler arasında sıralama oluşturma kapsamındaki performans göstergeleri, tüm yerel yönetimleri kapsayacak şekilde tek bir ölçek üzerinden geliştirilmiştir. Ancak yerel hizmet performansını değerlendirmek ve sıralayabilmek için tek bir standarttan ziyade farklı ölçeklere göre standartlar geliştirilmelidir. Daha önce de belirtildiği üzere bu göstergelerin performansın tüm yönlerini kusursuz bir şekilde kapsamı beklenemez. Farklı yerel yönetim kapasiteleri farklı ölçekleri gerektirmektedir. Bu haliyle tüm yerel otoritelerin dikkatini tek tip performans kriterlerine yönlendirileceği gerçeği, En İyi Değer'in resmi olarak teşvik etmeyi amaçladığı sürekli iyileştirme ve stratejik farkındalıktan ziyade donuk bir uyumluluğa yol açabilir. Bu durum Türkiye'de Yükseköğretim Kurumu'nun (YÖK) üniversiteleri En İyi Değer'de olduğu gibi "şeffaflık, rekabet ve sürekli iyileştirme" vurgularıyla performans odağına göre sıralaması üzerinden değerlendirilebilir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan üniversiteler için "lisans programlarının doluluk oranı" göstergesi üniversiteler arası herhangi bir ölçeklendirme yapılmadığında görece küçük ölçekli veya bazı yerleşik dezavantajlara sahip üniversiteler için sorun teşkil edebilir. Üniversitelerin bulunduğu şehir, coğrafya, iklim veya kentin metropol olup olmayışı tercih edilebilirlikte bilimsel kapasiteden bağımlı veya bağımsız olarak avantaj veya dezavantaj sağlayabilmektedir. Bu durum Türkiye'deki yerel yönetimler için de geçerlidir. Yerel yönetimlerin bulunduğu coğrafya, iklim ve ilgili şartların bölgelere kattıkları veya katamadıkları göz önüne alındığında ortak bir standart belirlemek adil olmayacağı gibi doğru bir sıralamaya veya performans ölçümüne de katkı sağlamaz.

Diğer yandan Türkiye'de yerel yönetimler için tek ve ortak bir standarttan ziyade farklı ölçekler belirlense dahi yerel yönetim sıralamalarının kamuoyu ile paylaşılması son derece önemlidir. İngiltere örneğinde bu raporların ve sıralamaların başlangıçta taahhüt edildiğinin aksine paylaşılmaması ilgili sistematüğün arzu edilen düzeyde işlemediği ve beklenen performansların altında kaldığı tartışmalarına yol açmıştır. Raporlama konusuyla bağlantılı olarak günümüz kamu sektöründe siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarından yönetsel hesap verebilirlik mekanizmalarına doğru bir eğilimin söz konusu olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle stratejik yönetim kapsamındaki YKY'nin hesap verebilirlikte birtakım değişikliklere yol açması bu eğilimin

nedenlerindedir (Stone, 1995: 507-524). Hesap verebilirlikteki bu değişiklikler genel olarak; prosedür ve süreç odağından ziyade performans kriterleri aracılığıyla gerçekleştirilecek denetim mekanizmasına vurgu ve iç denetim süreçlerinin yanı sıra periyodik resmi dış denetimin gerçekleştirilmesidir. Bu kapsamda İngiltere’de İşçi Partisi hükümeti En İyi Değer’le birlikte performans planlanmasını, ilgili sonuçların raporlanması ve kamuya açıklanmasını içeren hesap verebilirlik mekanizmalarını vurgulayarak hem stratejik performans yönetimine hem de zorunlu dış denetime odaklanmayı artırmıştır. Burada raporlamaların akabinde performans planlarıyla hedeflenen gaye yerel yetkililerin mevcut performanslarını ve iyileştirme stratejilerini hem iç hem de dış paydaşlara göre planlamaları ve kamuoyuna duyurmalarıdır (Hood vd., 2000: 289-295). Ancak daha önce ifade edildiği üzere uygulamada bu kamuoyu bilgilendirmeleri yapılmadığı veya bahsedildiği kadar detaylı olmadığı gibi paylaşılan raporlardaki ifadeler oldukça yüzeysel kalmıştır. Bu kapsamda ilgili sistematığın Türkiye’de başarılı olarak addedilmesi tutarlı ölçeklerin yanında ilgili rapor sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılıp paylaşılmaması ile de ilişkili olacaktır. Tüm bu değişkenler sürecin nasıl işlediğine ilişkin güçlü ipuçları sunmaktadır.

En İyi Değer’de sıklıkla vurgulanan rekabet edebilirlik, bir hizmet veya ürünün maliyet ve kalite açısından ilgili pazardaki veya sektördeki lidere yakın/benzer olup olmadığıyla ilişkilidir (Mayer, 1997: 169-173). Dolayısıyla rekabet edebilirlik bir sonuçtur ve bu terim bir organizasyonun rakiplerine göre performansını tanımlar. Bu kapsamda En İyi Değer’in başlangıcında rekabet edebilirlik ve sıralama kavramına yaptığı vurguya şaşırılmaması gerekir. Ancak sıralama durumunun paylaşılmamasına ek olarak rekabet edebilirlik kavramında da belirsizlik söz konusudur. Bu kavram merkezi yönetim belgelerinde sıklıkla kullanılmasına karşın net bir tanımının yapılmaması dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin ve kentlerin rekabet gücünü ülkeler bazında karşılaştıran Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi’nin raporuna göre Türkiye 140 ülke içerisinde 61. sırada yer almakta ve inişli-çıkışlı bir eğilim sergilemektedir (Zengin ve Sağır, 2019: 872). Bu kapsamda Türkiye’deki yerel yönetimlerin rekabet edebilirlik kavramına ilişkin farkındalıklarının İngiltere’dekiyle aynı paralelde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla En İyi Değer’in Türkiye uygulaması için gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin “rekabet edebilirlik” kavramından ne anladığının tespiti ve bu kapsamda gerçekleştirilecek açıklayıcı beyanatlar oldukça önemlidir.

### 4.2.3. Paydaş Odağı

Türkiye’de stratejik yönetim kapsamında gerçekleştiren stratejik planlamanın en önemli basamaklarından biri paydaş analizidir. Bu analizde paydaşların tespiti ve paydaşların önceliklendirilmesi konuları stratejik planlamanın akıbetini derinden etkileyebilecek önemli hususlardır (DPT, 2006). Aynı önem derecesi stratejik yönetim kapsamında ortaya çıkmış olan En İyi Değer için de geçerlidir. Ancak daha önceki bölümlerde ifade edildiği üzere En İyi Değer’in İngiltere uygulamasında paydaşların tespiti ve önceliklendirilmesi konuları ihmal edilmiştir. Diğer yandan En İyi Değer’de yerel hizmetlerdeki iyileştirmelerle ilgili tespit edilecek gelişmelerin hangi paydaş veya paydaşların bakış açısıyla gelişme sayılabileceği noktasında da bir netlik bulunmamaktadır. Bu duruma olası yanıtlar:

- Vatandaşlar, hizmet tüketicileri,
- yerel ve ulusal vergi mükellefleri ve
- denetçiler şeklindedir.

Bu olası yanıtlardan seçilmesi gereken vatandaşlardır. Ancak İngiltere’deki uygulamada durum böyle olmadığı gibi denetçilerin vatandaşları ne ölçüde temsil ettiği de tartışmalı bir husus olmuştur. Paydaş noktasındaki bu belirsiz durumun yanında kusursuz bir gösterge seti olmadığı gerçeği de düşünüldüğünde hizmetlerin iyileşip iyileşmediğini, kötüleştiğini veya aynı kalıp kalmadığını tespit etmek oldukça güçleşmiştir. Ayrıca En İyi Değer mevzuatının gerektirdiği istişare süreçlerinde kararlar sadece meclis üyelerini ve memurları değil, aynı zamanda yerel halk ve diğer kuruluşları da kapsamaktadır. Bu durum “Kim için en iyisi?” sorusunu gündeme getirmektedir. En iyi noktada paydaşlar arası mutabakat mümkün olmayabilir. Örneğin farklı paydaşlar arasında eğitim gibi bir konuya ilişkin hizmetlerde neyin iyi performans göstergesi olarak sayılıp sayılmayacağı konusunda uzlaşamayabilir. Ancak ilgili süreçlerde merkezi yönetimin tek aktör konumunda olması bu olasılıkları dahi ortaya çıkarmamaktadır. Yaklaşımın Türkiye’de uygulanabilirliğinde de tüm bu soru işaretleri geçerlidir. Diğer yandan paydaş kriterlerinin tespit edilmesi ve sürecin merkezine yerleştirilmesi ilgili sistematığın Türkiye’de uygulanabilirliği adına önemli bir gerekliliktir. Bu kapsamda Bryson, bir kurumdaki performansı değerlendirmenin kuruluşun paydaşlarını belirlemek ve paydaşların kriterlerini değerlendirmekle ilişki olduğunu ifade etmektedir (Bryson,



1995: 173-295). Bu kapsamda İngiltere örneğindeki merkezi yönetim için “stratejik performans yönetimi” odağıyla ortaya atılan En İyi Değer’deki performans göstergelerinin belirlenmesinde yalnızca merkezi yönetimin etkisi söz konusu olduğu için bu yaklaşımın paydaş kriterlerini ihmal ettiği ve stratejik performans yönetimi odağıyla çeliştiğini söylemek mümkündür. Türkiye’de stratejik yönetim kapsamındaki bir performans ölçümünde/sıralamasında paydaşlar ve kriterler arasındaki bağ ve ilişki kuvvetli olmalıdır. Bu kapsamda En İyi Değer’in Türkiye uygulamasında paydaşların tespiti, paydaşların önceliklendirilmesi ve paydaş odağının vatandaşlar-yerel yönetimler üzerinde olması sürecin başarı durumunu pozitif yönde etkileyecektir.

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler birbirlerinin paydaşı olarak konumlanmıştır (Göymen, 2004: 11). Ancak İngiltere En İyi Değer örneğinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki paydaş ilişkisi net olmamakla birlikte tartışmalıdır. İngiltere’de merkezi yönetim tarafından belirlenen En İyi Değer performans planlarında ve göstergelerinde paydaşlar; yerel kamu kurumları, yerel işletmeler, gönüllü sektör kuruluşları, seçilmiş üyeler ve yöneticiler olarak ifade edilmiştir (National Assembly for Wales, 2000). Ancak bu kullanıcıların performans göstergelerinin oluşumundaki etkisi oldukça sınırlı olduğu gibi büyük etkisi olan merkezi yönetimin kendini bir paydaş olarak saymaması oldukça ilginç bir durumdur. Ayrıca En İyi Değer mevzuatının gerektirdiği istişare süreçlerinde bu paydaşlar sayılmış olsa da “Kim için en iyisi?” sorusunun cevabı daha önce ifade edildiği üzere belirsizdir. Eğer cevap “merkezi yönetim için en iyisi” şeklindeyse ki uygulama aşamasında bu ihtimal daha güçlü konumlandırılmıştır: O halde “En İyi Değer; vatandaş ekseni, talebi ve değerlendirmeleri kapsamında ortaya çıkmış bir yaklaşım olarak kendi misyonuyla çalışmaktadır” şeklinde bir yargıda haklılık payı olabilir. Merkezi yönetimin paydaş vurgusuyla ortaya çıkan bir yaklaşımda, ilgili sürece ve denkleme en baskın aktör olarak dahil olması ve kendini paydaş olarak saymaması ciddi bir çelişkidir. Yaklaşımın misyonundan oldukça uzak bu büyük problematikler Türkiye’de uygulanabilirlik noktasında hem tehdit hem de fırsat boyutları taşımaktadır. Bunun yanında Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirlerini paydaş olarak görme gayretinin İngiltere’ye kıyasen daha ileri seviyede olduğunu söylemek mümkündür. Bu kapsamda En İyi Değer yaklaşımının misyonundan sapmaması adına ilgili temellerin birincil paydaş olan vatandaş ekseninde atılması ve

sürecin her aşamasında aynı hassasiyetin sürdürülmesi İngiltere örneğindeki bu olumsuz durumları bertaraf etme noktasında önemlidir.

#### **4.2.4. Pilot Uygulamalar ve Yerel Farkındalık**

Modern yönetim yaklaşımlarına ilişkin pilot uygulamalarda dikkat edilmesi gereken en temel husus yerel yönetimleri sınıflandırmaya tabi tutan farklı ölçeklendirmeler ve buna bağlı geliştirilecek farklı performans göstergelerinin mevcudiyetidir. Bu temel hususlar İngiltere örneğinde göz ardı edilmiştir. İngiltere’de Denetim Komisyonunun pilot uygulamalara yönelik sonuçlarına bakıldığında bazı yerel yönetimlerin diğerlerinden 20 kat daha iyi performans gösterdiği ortaya çıkmıştır (Boyne, 1997: 24). Bu sonuç En İyi Değer’in yerel yönetimler için ortaya koymuş olduğu %25’lik dilim hedefinin ne denli zor olduğunu gözler önüne sermektedir. Ayrıca yerel yönetimler arasındaki böylesi büyük bir uçurum, farklı ölçeklendirmelere dayanmayan standart performans göstergelerinin bir sonucu olarak da yorumlanabilmektedir. Önemli uygulama sonuçlardan biri de En İyi Değer pilotluğunu yapan bazı yerel yönetimlerin kendi performans verilerini diğer yerel yönetimlerle paylaşma noktasında isteksiz oluşlarının tespit edilmesidir (Geddes ve Martin 2000: 382). Yerel yönetimler arasındaki bu tutum da performans uçurumunun mevcudiyetine yönelik bir kanıttır. Türkiye’de bu tarz uçurumların ve bu uçurumlara bağlı olarak gelişebilecek olumsuz yerel yönetim tutumlarının önüne geçilebilmesi adına adil bir sınıflandırma ve ölçeklendirme son derece önemlidir. Pilot programlar ancak adil bir sınıflandırma, ölçeklendirme ve değerlendirmeyle En İyi Değer sistematığının işleyip işlemediğine ilişkin ipuçları sağlayabilir. Türkiye’nin pilot programlar geçmişine bakıldığında tecrübeli bir ülke olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye’de çeşitli reformlar kapsamında kamu idarelerine ve yerel yönetimlere yönelik pilot uygulamalar söz konusu olmuştur. Bu süreçler Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve daha sonra DPT’nin yerini alan Kalkınma Bakanlığı önderliğinde hazırlanan kılavuzlarla yürütülmüştür. Bu kılavuzlar büyük bir titizlikle hazırlanmış olup kılavuzlarda yer almayan veya tam olarak açıklanmamış hususlar sonrasında açıklığa kavuşturulmuştur (Gözlükaya, 2007: 114). Bu açıdan Türkiye pilot programlara yabancı olmamakla birlikte süreci dinamik bir şekilde yürütme noktasında tecrübeli bir ülkedir.

En İyi Değer stratejik performans yönetimi çerçevesi oluşturma aşamasının yalnızca pilot yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaması Türkiye’de uygulanabilirliğin akıbeti için önemlidir. İngiltere örneğinde merkezi yönetim bu çerçeveyi oluşturma görevini yalnızca pilot yerel yönetimlere yüklediği için her bir pilot özellikle 4C’ye ilişkin kendi yorum ve kombinasyonunu geliştirmek durumunda kalmıştır. Bu durum pilotları oldukça zorlamış ve bu kapsamda pilotlarda özellikle insan kaynağı noktasında ciddi bir kapasite eksikliği olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye’de de bu kapasite sınırlılığı söz konusu olabileceği gibi En İyi Değer inşasının pilotların kendi yorumlamalarına göre oluşturulması “genel temsil” noktasında endişelere sebebiyet verebilir. Bu endişenin gerekçesi ise ilgili yorumlamaların politik öncelikler kapsamında ele alınmasının temsil açısından siyasal kutuplaşmayı beraberinde getirebilme ihtimali üzerindedir. İngiltere örneğinde önceki bölümlerde ifade edildiği üzere bazı pilot yerel yönetimlerin mevcut yönetsel yapıları ve siyasal öncelikleriyle aynı paralelde olan sonuçlara odaklanarak politik ilkelerini ve taahhütlerini meşrulaştırma gayesi taşıdığı bilinmektedir. Türkiye’de de aynı tutum izlendiği takdirde ilgili sonucun farklı olması beklenemez. Bu kapsamda sürece ilişkin sübjektif yorumlamaların mümkün olduğunda kontrol altında tutulması önemlidir.

Türkiye açısından bu tür yaklaşımlarda pilot programların mevcudiyeti, ilgili sürecin başarı durumu hakkında birçok ipucunu içermesi bakımından oldukça önemli ve gereklidir. Türkiye’de pilot uygulamalar farklı ölçekli yerel yönetim birimlerini temsil edecek belediyeler üzerinden gerçekleştirilebilir. Diğer yandan pilot programların uygulamaya konulmayışı veya ilgili çalıştaylarla süreç hakkında bilgilendirme konusunda eksik kalınması durumunda pek çok yerel otorite çeşitli sıkıntılar yaşayabilir. Benzer şekilde tüm sorumluluğun pilot programlara yüklenmesi, beklentilerin tek taraflı olması ve kılavuzluk noktasında eksik kalınması da pilot programların ilgili süreçlerde boğulmasına sebebiyet verebilir. İngiltere örneğinde olduğu üzere pilot programların ümit vaatmesi performans göstergelerinin adil bir şekilde oluşturulmasıyla ilişkilidir. Ayrıca pilot programlar için belirlenen hedeflerin bu pilotların mevcut performanslarından daha düşük düzeyde tutulmaması da önemlidir. Bu kapsamda hedefler makul ve ölçülebilir olduğu sürece sürekli iyileştirme sağlanabilir. Nihai olarak bu pilot programlar yerel uygulamaları; güçlü/zayıf yönler, fırsatlar/tehditler boyutlarıyla ve stratejik yönetim ekseninde ele almanın yararlı bir yoludur. Pilot programlardan yararlanabilme ise dengeli

bir sorumluluk paylaşımı ve iyi bir rehberlik gerektirmektedir. Bu kapsamda pilotlardan elde edilen uygulama verileri ve sonuçları stratejik araçların tespiti ve kullanımını çok işlevsel hale getirecektir.

Türkiye’de özellikle pilot programlar aşamasında böyle bir sistematığın yerel halk tarafından bilinmesi ve benimsenmesi de önem arz etmektedir. İngiltere örneğinde halihazırda olan farkındalık eksikliği pilot uygulamalar ile birlikte de aşılamamıştır. İngiltere’de yerel halka yönelik yapılan anketlerde yerel yönetimlerin hangi hizmetleri sağladığı konusunda yaygın bir bilgi eksikliği olduğu görülmüştür (Martin ve Boaz, 2000: 47-50). Ayrıca “pilot uygulama” ve “En İyi Değer” ifadelerini duyan veya aşına olan vatandaş sayısının ciddi bir azınlık olduğu ortaya çıkmıştır (UCL UK, 2021). Dolayısıyla bu örnekten hareketle sürecin başarılı bir şekilde sürdürülebilmesi için yerel halkın bilgi ve bilinç düzeyi önem arz etmektedir. En İyi Değere yönelik eleştirilerin başında yaklaşımın yerel halka yeterince yöneltilmediği gelmektedir. Bu kapsamda İngiltere’deki ilgili deneyimler Türkiye’de uygulanabilirliğe ilişkin kamuoyu bilgilendirmeleri ve farkındalık düzeylerinin ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

#### **4.2.5. En İyi Değer Denetimi ve Sürekli İyileştirme**

En İyi Değer denetiminde temsil ve bu temsil kapsamındaki yerel algılayış dikkat edilmesi gereken hususların başında gelmektedir. İngiltere’de En İyi Değer’de yerel yönetimlerin halka karşı olan sorumluluğunun denetimi teftişten sorumlu denetçiler tarafından sağlanmaktadır. Ancak gerek sorumluluğun denetimi gerekse sürekli iyileştirmelerin tespiti ve değerlendirilmesi noktasında denetçilerin yerel halkı ne ölçüde temsil ettiği tartışmalıdır. Daha önce ifade edildiği üzere yerel yönetimlerde çalışmış ve belirli bir tecrübeye sahip olan denetçilerin bazı nitel değerlendirmelerde bulunduğu bilinmektedir. Bu değerlendirmeler her ne kadar subjektif oldukları gerekçesiyle raporlarda yer almasa da çeşitli ihtimalleri ve soru işaretlerini barındırmaktadır. Buna karşın denetim süreci sadece nitel veya nicel değerlendirmelerden ziyade kalite ve maliyet iyileştirmesi açısından da bütüncül bir şekilde ele alınmalıdır. Sürecin istenilen düzeyde işlememesi denetim boyutundaki aksaklıkları kanıtlar niteliktedir. Denetçilerin subjektif ve katı bir tutumla farklı değerlendirmelerde bulunarak En İyi Değer’i bir yabancılaştırma ve ötekileştirme aracına dönüştürme ihtimali üzerindeki olasılıklar zaman zaman süreç başarısızlığı ile ilişkilendirilerek dile getirilmiştir. Bunun yanında En İyi Değere ulaşmak

için gereken değerlendirmelerin denetçiler tarafından yapılabilme kapasitesine ilişkin bir endişe de söz konusudur. Bu kapsamda objektiflik, dürüstlük, yeterlilik ve deneyim konuları üzerinden eleştiriler söz konusu olabilmektedir. Türkiye için En İyi Değer denetimi kapsamında önem arz edebilecek hususlar; denetçilerin kapasite durumu, yerel halkı ne ölçüde temsil ettikleri, nesnel veya katı bir tutuma sahip olup olmamaları olarak ifade edilebilir. Ayrıca ilgili süreçlerde yerel yönetimlerin yerel halkı tatmin etmekten ziyade denetçileri tatmin etme ihtimalini mümkün olduğunca azaltarak vatandaş odağını hissettirebilmek merkezi yönetimin temel görevi olmalıdır. Bu kapsamda Türkiye için En İyi Değer denetimi hususu, sürecin güven telkin edip etmemesi ve soru işaretleri barındırıp barındırmaması açısından belirleyici bir role sahiptir. Bu tür yaklaşımlarda denetçiler, özellikle pilot programlarda tecrübe kazanarak ortak bir akıl, dil ve değerlendirme standardı geliştirmelidir. Bunlara ek olarak süreci bir bütün olarak değerlendirebilme yetkinliğine sahip olmaları son derece önemlidir. Verilerin doğruluğunu kontrol etme noktasındaki anormallikleri veya yalnızca olumlu verilerin öne çıkarılmasını tespit edebilme de ayrıca önemlidir. Yaklaşımın uygulanabilirliği ile ilgili bir sakınca da performans olarak yeterli veya iyi düzeyde olan yerel yönetimlerin verilerindeki durağanlığın “sürekli iyileştirme” noktasında pek de hakedilmeyen olumsuz bir algıya yol açabilme ihtimalidir.

Sonuç olarak Türkiye ve İngiltere’de merkezi yönetimlerinin yerel yönetimler üzerinde denetimleri baskın ve belirgindir. En İyi Değer ile birlikte İngiltere’deki mevcut merkezi yönetim denetimi daha da artırılmıştır (Çetin, 2008: 48-49). Türkiye’de ise Anayasanın 127. maddesine göre merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2021). Ancak ilgili maddede özellikle toplumsal yarar ve yerel ihtiyaçların temini gibi hususlar muğlak kaldığından merkezi yönetim ciddi bir denetsel güç potansiyelini elinde bulundurmaktadır (Önen ve Eken, 2016: 220). Ayrıca 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde de yerel yönetimlerin mali denetimleri de yapılmaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2020). Bu kapsamda En İyi Değer’in Türkiye’de uygulanması merkezi yönetimin mevcut denetimini daha da artırabilir. Ayrıca denetim süreçleri bu yaklaşımda en iyi değere ulaşmanın anahtar kavramlarından biri olarak gösterilse de denetim seviyesinin yoğunluğu yerel yönetimlere ve kamu sektörüne duyulan güven

eksikliği ile de ilişkilendirilebilir. Bu durum aynı zamanda “denetim patlaması” olarak etki gösterebilir ve yerel yönetimler bu süreçlerin ağırlığı altında ezilebilir.

#### 4.2.6. Maliyet Boyutu

Türkiye için En İyi Değer’in en önemli boyutu maliyet/fayda analizinin çok aktörlü katılımcılık esasıyla ele alınmasıdır. Finansman ve maliyet/fayda konularında merkezi yönetim ve yerel yönetimler beraber hareket ederek uygulanabilirliğe ilişkin kararları uzlaşa yoluyla almalıdır. Aksi takdirde İngiltere örneğinde olduğu gibi maliyet boyutunun süreç başarısızlığını daha belirgin hale getirmesi kuvvetle muhtemeldir.

İngiltere’de En İyi Değer süreçlerindeki maliyetlerin ana başlıklarını aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür:

- Hizmet incelemelerini üstlenmek için gereken kaynaklar (4C- yani sorgulamak, karşılaştırmak, danışmak ve rekabet etmek),
- Performans planlarını hazırlamak, yayınlamak ve yaymak için gereken kaynaklar,
- Resmi eylem planlarını formüle etmek, uygulamak ve izlemek için gerekli olan kaynaklar,
- Dış izleme süreci ve denetime yönelik kaynaklar.

Yukarıda ifade edilen bu ana maliyet başlıklarının karşılanması Türkiye için oldukça güçtür. Türkiye bu tür uygulamaların mali boyutunu titizlikle ele almaktadır. Bu kapsamda 2012 yılında Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve İngiltere Ankara Büyükelçiliğinin ortaklaşa hazırladığı “*Stratejik Yönetim Süreçlerinde Paydaş Anketi Hazırlama ve Uygulama*” isimli kılavuzda paydaşlardan veri toplamanın zorluğuna ve yüksek maliyetine vurgu yapılmıştır. Çevrimiçi veri toplama yöntemi hariç yüz yüze, telefonla ve postayla toplanan veri maliyetlerinin kamu kurumları açısından oldukça zorlayıcı olacağı ifade edilmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı: 2012: 13).

Türkiye’de daha çok merkezi yönetimle ilişkilendirilebilecek bu ana maliyetlere ek olarak doğrudan yerel yönetimleri ilgilendiren ve performansa temel teşkil edecek güncel verilerin toplanması (özellikle anketler yoluyla elde edilecek tüketici memnuniyeti ölçütleri) sanıldığından çok daha büyük masraflar çıkarabilir. Bu kapsamda Türkiye üzerinden verilebilecek bir örnek “Vatandaş Karnesi” uygulamasıdır. 2014 yılında AB ve

Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilen “*Vatandaş Karnesi*” uygulamasına ilişkin açıklanan maliyet kalemleri ve meblağlar oldukça dikkat çekicidir. Uygulamanın ana maliyet kalemleri aşağıdaki hususlardan oluşmaktadır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı: 2014: 24-25):

- Örnekleme ilişkin TÜİK’e ödenmesi gereken ücret
- Anketörlere ve süpervizörlere ödenmesi gereken ücret (ulaşım, iâşe vb.)
- Veri girişine yönelik maliyetler
- Araştırmanın tasarımı, raporlanması ve analizlerine yönelik uzman desteği ücretleri
- Uygulama kapsamında gerçekleştirilmesi muhtemel mülakat, toplantı ve organizasyonların maliyetleri
- Raporların basımı için gereken maliyetler
- Kaba bir hesapla anket başına 25 TL + KDV maliyeti

2014 yılına ait bir uygulamada resmî belgelere yansımış bu hesaplamamızın günümüzde çok daha maliyetli olacağı bir gerçektir. Ayrıca günümüzdeki yerel yönetimlerin 2014 yılındaki anket maliyetini dahi karşılaması oldukça güç gözükmektedir. En İyi Değer kadar hacimli olmayan bu uygulamalara yönelik maliyetler dahi göz korkutmakta ve bu korkutucu boyut Türkiye Cumhuriyeti’nin resmî belgelerinde açık bir şekilde ifade edilmektedir. Buna ek olarak günümüzdeki maliyetler 2012 ve 2014 yıllarındaki maliyetleri de ciddi bir şekilde aşmıştır. Bu durum ifade edilen uygulamalara kıyasen çok daha hacimli ve kompleks bir yaklaşım olan En İyi Değer’in devasa mali boyutunu gözler önüne sermektedir.

Türkiye için performans planlarının değerlendirilmesi noktasında da ek denetim ücretlerinin ödenmesi muhtemeldir. Ayrıca eleştirilmesi muhtemel performans göstergelerine yönelik yeni bir yasal performans gösterge setlerinin oluşturulması veya yeni bir denetim sistematığının kurulması gibi olasılıklar da büyük maliyetlere yol açabilir. Tüm bu potansiyel maliyetler sürecin dinamikliğinden kaynaklanmaktadır.

En İyi Değer ortaya konulduğu ilk yıllarda 600 milyon sterlinlik (£) yatırım gerektirmiştir (UCL UK, 2021). Bu kapsamda Türkiye için En İyi Değer projesinin pilot uygulamalarla başlatılması uygulanabilirliğe ilişkin ön izlenim fırsatı olsa da böylesi devasa bir yatırımın risk boyutu büyük olduğu gibi finansman boyutu da oldukça

zorlayıcıdır. Türkiye için önem arz eden bir diğer konu maliyet paradoksudur. Performans değerlendirmeleri kapsamında hizmet standartlarının ortalamanın üzerinde mi yoksa ortalamanın altında mı olduğunu belirlemek için bu hususların göreceli önemlerini ortaya koymak gerekir. Diğer bir deyişle bir hizmetin yüksek kaliteli ve yüksek maliyetli olması mı tercih edilmelidir? Yoksa düşük kaliteli ve düşük maliyetli olması daha iyi bir değer midir? Bu sorulara cevap vermek duruma ve koşula göre değişkenlik gösterebileceğinden bazı güçlükler içermektedir. Hizmetler açısından stratejik performans izlemelerindeki temel değerlendirme yüksek kalite ve düşük maliyet olsa da her ikisinin aynı anda gerçekleşmesi her zaman mümkün olmadığı gibi yerel yönetim performansının tek önemli yönü de maliyet değildir. Daha önemli olan, mevcut odağı yalnızca maliyet etkinliğinden ziyade topluluk etkinliği ve memnuniyetine de kaydırabilmektir. Bu durum yerel paydaşları, hizmetleri etkileme ve yön verme adına daha güçlü bir konumlandırırken en iyi değere ulaşmayı kolaylaştırır. Sonuç olarak böylesi hacimli bir yaklaşımın Türkiye uygulanmasında büyük maliyetlerin ve potansiyel güçlüklerin ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir. Ayrıca maliyet/risk analizi açısından bakıldığında da önemli problemler göze çarpmaktadır.

#### **4.2.7. Manipülasyon Durumu ve Siyasal Etkiler**

Günümüzde merkezi ve yerel yönetimlere ilişkin manipülatif yolsuzluk vakaları oldukça büyük rakamlara ulaşırken potansiyel yatırımları olumsuz manada etkilemekte, kalkınma için gerekli olan kaynakları tüketmekte, yasalara aykırı davranmayı teşvik etmekte, vatandaş haklarını ihlal etmekte ve en önemlisi ülkelerdeki yoksul kesime yönelik onarılması güç zararlar vermektedir. Ülkelere zararı korkunç rakamlara ulaşan bu vakalar; her türlü lisans işleminde, kamu ihalelerinde, uluslararası ticari faaliyetlerde ve rutin pek çok işlemde görülmekte ve yasalara uygun düşmeyen bazı ödemelerin yapılması neredeyse olağan hale gelmektedir (Bahçıvan, 2006: 53).

Son 20 yıllık dönemde dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de yolsuzluk vakalarının arttığı görülmektedir. 1995 yılından bu yana faaliyet gösteren ve yolsuzlukla mücadele konusunda küresel bir oluşum olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün (Transparency International) 2019 yılı Yolsuzluk Algı Endeksinde Türkiye 180 ülke içinde 91. sırada yer almıştır. Türkiye AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında son sırada konumlanmıştır (Transparency International, 2019). Ayrıca Türkiye’de çoğu kamu



idarelerine yönelik olmak üzere yolsuzluk ve manipülasyon konulu bilimsel araştırma sayısı da artmıştır. Bu araştırmalara yönelik veri tabanları taranarak yolsuzluk bibliyografyası da oluşturulmuştur (Akkuş, 2014: 180-194). Türkiye’de yolsuzluk vakalarının geneline bakıldığında ilgili suistimallerin yasalara aykırılıktan ziyade yasal sapmalar veya açıklardan faydalanma şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu kapsamda yolsuzluk vakalarının pek çoğu yasalarla çatışmayan ancak kamu görevlileri elinde çıkar sağlayan bir durum olarak meydana gelmektedir (Çukurçayır ve Özer, 2012: 2-3). İngiltere’de En İyi Değer sürecindeki manipülasyonlar da Türkiye’de olduğu gibi sapmalar ve yasal açıklar üzerinden gerçekleşerek En İyi Değer sürecinin başarısızlığını kanıtlar nitelikte olmuştur. İngiltere’de yerel yönetimlerce beyan edilen nicel verilerin doğruluğu konusunda özellikle pilot uygulamalarda manipülatif hamlelere rastlanılmıştır. Bu kapsamda En İyi Değer süreci manipülasyona açık olduğu anlaşılmış ve yerel yönetim yöneticileri düşük performans skorları almama adına verilerle oynama, sistem açığı arama ve verilerini gizleme gibi yollara başvurmuştur. Örneğin bazı yerel yönetimlerde gerçek performanstan ziyade yapay bir performans tablosu yansıtmaya çabası tespit edilmiştir. Ayrıca bazı vakalarda beyan edilen verilerin aslında hiç var olmadığı ve asılsız olduğu tespit edilmiştir (Boyne vd., 2002: 695). Bu durum sürecin manipülatif hamlelere açık olduğunun kanıtı niteliğindedir. Ayrıca yerel yönetimlerin bu yola başvurmada merkezi olarak belirlenen hedeflerin yerel yönetim davranışlarını bozması ve süreci manipüle etmeye yönlendirmesi de gerekçe olarak gösterilebilir. Bu açıdan hem Türkiye hem de İngiltere’deki manipülatif hamleler benzer niteliktedir ve İngiltere örneğinde olduğu gibi Türkiye örneğinde de bu hamleler söz konusu olabilir.

Daha önceki bölümlerde ifade edildiği üzere İngiltere’de yerel yönetimlerin En İyi Değer kapsamındaki iyileştirmeleri sürdürülebilir gösterebilme adına performanslarını olduğundan düşük gösterdiği bilinmektedir. Bu kapsamda Türkiye’deki yerel yönetimler de sonraki yıllar için ilgili performans verilerini uygun bir artış olacak şekilde ayarlayabilirler ve böylece performans rakamlarının imalatına girişebilirler. Ayrıca İngiltere örneğinde olduğu gibi Türkiye’de de merkezi yönetimin yerel yönetimlere kıyasen daha baskın konumlanacağı muhtemeldir. Bu kapsamda diğer bir aktör olan merkezi yönetimin performans göstergelerini ucu açık şekilde belirlemesi farklı değerlendirmeleri ve siyasal manipülasyonu beraberinde getirebilir. Diğer yandan Türkiye’deki olası bir uygulamada ve sonrasında İngiltere’de olduğu üzere hükümet

değişiklikleri gerçekleşirse manipülasyon durumları ortaya çıkabilir. İngiltere’de 2010 yılında Muhafazakâr Parti adayı David Cameron’un iktidara gelişiyle birlikte En İyi Değer performans göstergeleri kaldırılmış ve yaklaşımın izleri silinmeye başlanmıştır. Bu kapsamda her hükümetin kendi program ve atılımlarıyla anılmak istemesinin bir sonucu olarak geçmiş hükümetin/hükümetlerin programlarına yönelik bazı aksiyonlarda bulunması Türkiye için de söz konusu olabilir.

#### **4.2.8. Genel Süreç Değerlendirmesi**

Türkiye’de yerel yönetimlerin En İyi Değer gibi bir yerel yönetim sistematığından faydalanması noktasında Yükseköğretim Kurulunun (YÖK) hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından olan üniversiteleri performans odağına göre sıralaması referans olarak örnek alınabilir. Bu sıralamalar YÖK’ün üniversitelerde yaptığı gibi başvuru esasına dayalı ve İngiltere’den farklı olarak %25’lik dilim şartına bağlı olmadan gerçekleştirilebilir. Yalnızca başvuruda bulunan yerel yönetimlerin sıralamaya tabi tutulması, uygun ölçeklerde değerlendirilmeleri ve bu kapsamda bir unvan veya etiketle ödüllendirilmeleri, gerek yerel-ulusal itibar gerekse motivasyon açısından teşvik edici bir sistematik olabilir. Yerel halk da bu süreçlere ilgili unvan, etiket veya kent itibarı için bir baskı unsuru olarak katılırsa vatandaş-yerel yönetim iş birliği amaçlar ekseninde stratejik bir boyut kazanabilir.

Türkiye’de En İyi Değer veya bu yaklaşıma benzer performans odaklı bir yerel yönetim sistematığından faydalanabilmek için En İyi Değer’de olduğu gibi pilot programların gündeme gelmesi oldukça önemli bir gerekliliktir. Bu kapsamda pilot programlara yönelik sorulması gereken soruları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

1. İlgili program işliyor mu? Faydalar maliyetlerden ağır basıyor mu? (İlgili programın tanıtılmaya değer olup olmadığını değerlendirmek)
2. Performans hedeflerinin dayatılması gerçekten daha iyi performansla yol açar mı?
3. Halka danışmak ve kıyaslama (benchmarking) yapmak için hangi yöntemler en iyi sonucu verebilir? Organizasyonel yapılar ve analitik prosedürler bir sınıflandırmaya tabi tutulmalı mıdır?
4. İlgili program kriterlerinin belirlenmesinde politik müdahalelere müsaade edilecek mi?

5. Oldukça basit bir soru olarak; “kim için en iyisi?” sorusu cevaplanabilecek mi?
6. İlgili program, merkezi ve yerel yönetim arasındaki güç dengesini nasıl etkileyecek?
7. İlgili program, yerel yönetimlerce manipüle edilecek veya savılacak bir dizi kurala dönüşebilir mi?

Ayrıca Türkiye’deki olası pilot uygulamaların sonuçları, ilgili yerel yönetim sistematığının uygulanıp uygulanmayacağı hakkında güçlü ipuçları verecek şekilde olmalıdır. Bir diğer husus ise pilot programların yerel yönetimleri ne derece temsil ettiği ile ilgilidir. Bu kapsamda halkla istişare ve ilgili programın oluşturulma sürecine katılımın sağlanması yerel yönetimlere yeni bir yönetim ivmesi kazandırabilir. Bu durum demokratik süreçlerle yeniden canlandırılan bir yerel yönetim sistematığının inşası anlamına gelebilir. Ayrıca Türkiye uygulamasında pilot programlarla arzu edilen sonuçların gerçekleşmesi halinde En İyi Değere ilişkin tamamlayıcı/destekleyici unsurlar tüm yerel yönetimlerdeki uygulanabilirliği kuvvetlendirici bir etki sağlayabilir. Bu tamamlayıcı/destekleyici unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Performans iyileştirmesini ölçen kriterleri ve ilgili verileri tanımlayarak stratejik performans yönetiminin operasyonelliğini iç paydaşlara aşlamak;
- Sinerji oluşturmak ve hizmetler arasında iletişimi-koordinasyonu en üst düzeye çıkarmak için organizasyonun tüm seviyelerinde stratejik farkındalığı kazandırmak;
- Kişisel hedeflerle ve yerel yönetim hedeflerini aynı frekansta buluşturarak stratejik performans yönetimini sürekli hale getirmek

Sonuç olarak En İyi Değer gibi yaklaşımlar yerel yönetimlerin kurumsal yapılarına ve hedeflerine ilişkin net bir stratejik farkındalık ve ciddi bir maliyet gerektirdiği için, stratejik yönetim odağının eksik olduğu ve önceliklerin-değerlerin-siyasal kontrolün sık sık değiştiği ülkelerdeki yerel idarelerde uygulanmasının ciddi sakıncaları olacaktır. Ayrıca merkezden net bir yönlendirme olsa dahi bazı vizyon unsurları; hizmet komiteleri, hizmet yöneticileri veya sahadaki personel tarafından benimsenmeyebilir. Bu kapsamda iç süreçlerin, yapıların ve performans yönetiminin stratejik bir yeniden yapılandırma ile ele alınmasında, ilgili süreçlerin üst yönetim ve personel tarafından sahiplenilmesi oldukça önemli ve belirleyicidir. Tüm bu önemli

hususların ilgili ÷lkelerdeki mevcut durumu En İyi Değer yaklaşımının uygulanabilirliğine ilişkin güçlü ipuçları sunmaktadır.



## BEŞİNCİ BÖLÜM

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

“Stratejik Yönetim Kapsamında En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı: Türkiye’de Yerel Yönetimlere Uygulanabilirliği” isimli bu araştırmada, Türk Kamu Yönetimi literatüründe oldukça sınırlı bir yeri olan En İyi Değer yaklaşımı stratejik yönetim kapsamında tüm yönleriyle açıklanmış, incelenmiş ve Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliği İngiltere örneği üzerinden sakınca ve fırsat boyutlarıyla değerlendirilmiştir. Buraya kadar elde edilen veriler ışığında araştırma sorularına ilişkin değerlendirmeler aşağıda ifade edilmiştir.

Günümüzde bir evin veya arabanın fiyatı değer kelimesiyle eş anlamlı olarak kullanılabilirken bu kelimenin diğer boyutu fiyata veya bir bedele indirgenemez her anlamlı şey için kullanımınıdır. Yani ilki paha biçme diğeri paha biçilemezlik olmak üzere iki zıt gerçek anlam ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda “değer” kelimesinde bir söz sanatı olan tevriye (iki gerçek anlam) söz konusudur. Aynı kelimenin oldukça zıt ve karşıt iki anlamı kendini En İyi Değer’de de somut bir şekilde göstermiştir. Buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda bu yaklaşımda “değer” kelimesiyle hem ölçü anlamına hem de sosyal-toplumsal yönüne yani kamusal değere atıf yapıldığını çıkarılabilmek mümkündür. Ölçü yönü; performans, sıralama ve denetim konularında kendini gösterirken toplumsal yönü; vatandaş nezdindeki “kamu değeri” ile kendini göstermiştir. Kamu değeri kavramı kamu kaynaklarının vatandaş odağında kullanılması sonucu vatandaşlarda oluşan pozitif kamusal algılayıştır. Bu kapsamda kamu değeri, sosyal bir kavram olup vatandaş taleplerinin ve deneyimlerinin kümülatif bir sonucudur. Bu anlam kendini En İyi Değer’de toplumsal onaya sunma ve yerel yönetimler arası rekabet edebilirliği vatandaş ekseninde sağlayabilme ile göstermiştir. Bu kapsamda En İyi Değer’deki “değer” ifadesinin ilki “derecelendirme, sıralama, paha biçme” ve ikincisi “toplumsal onay/kabul, paha biçilememe” olmak üzere iki anlama geldiğini söylemek mümkündür.

Diğer yandan kamu hizmet kullanıcılarının hizmet kalitesi ve işlerliği konularına özel bir ilgilerinin olması istenen ve arzu edilen bir durumdur. Örneğin özel sektörde kalite üzerine yapılan araştırmalarda müşterilerin en çok hizmetlerin güvenilirliği ile ilgilendiğini bilinmektedir. Kamu hizmetlerinin ayırt edici özelliklerinden biri ise vatandaşların bu hizmetlere ayrı bir anlam veya değer yükleme eğiliminde olabilmesidir.

Bu kapsamda vatandaşlar, kamu kurumlarının performansını sadece kişisel olarak aldıkları hizmetteki memnuniyet düzeylerine göre değil, aynı zamanda ilgili hizmetlerin diğer insanların veya grupların ihtiyaçlarına cevap verip vermediğine göre değerlendirebilirler. Bu nedenle toplum içindeki dezavantajlı grupların bu hizmetlere ne denli erişebildiği hakkında ek bilgilere ihtiyaç duyabilirler. Ayrıca vatandaşlar aynı zamanda yerel ve ulusal vergi mükellefi olabildiği için sağlanan hizmetlerin maliyeti ve verimliliği ile de ilgilenebilirler. Bu da “değer” kavramının ölçü ile ilişkili kısmıdır.

En İyi Değer ifadesindeki “değer” kelimesine yapılan vurgu konusuna bakıldığında bu kelime ile kastedilenin “bir süreç olarak girdi ile çıktı arasında hem ölçü hem de toplumsal açıdan pozitif bir fark oluşturmak” olduğunu söylemek mümkündür. Diğer yandan buradaki “en iyi” ifadesi “en iyi yaklaşım” anlamı taşımamakla birlikte değer ölçü ve toplumsal boyutuna ayrı ayrı vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda ölçü boyutu yerel yönetimler arası en iyi %25’lik dilim içerisinde yer alabilme adına hedefler belirlemeyi, toplumsal boyut ise en iyiye vatandaş nezdinde ulaşmanın bir değer taşıyacağı anlamını vurgulayabilir.

Yerel yönetimlerde faaliyet ve iş alanlarını tanımlamanın yolu maddi boyut değeri ve bu maddi boyutun yansıması olarak ortaya çıkacak sosyal ve algılanan değerdir. Yerel yönetimler maddi kaynakları, ölçülebilir bir obje olarak çeşitli ihtiyaçlara sahip heterojen bir nüfusa ulaştıracak hizmetlere dönüştürür. Bunun memnuniyet düzeylerindeki yansıması ise kamu değeri ile ilişkilidir. Yönetimsel süreçlerin ve siyasetin kutsallaştırılabildiği günümüz dünyasında değer kelimesinin zıt kutupları birleştirici potansiyele sahip bir köprü işlevi görebileceğini söylemek mümkündür. Bu kapsamda İngiltere’de En İyi Değer ifadesindeki değer kelimesinin daha çok fiyata indirgenebileni aşan bir nitelik içerdiğini söylemek mümkündür. Bu niteliğin uygulamada ne kadar korunduğu ve gözetildiği tartışmalı olsa da ortaya çıkış amacı ve vurgulanan ilkeler kapsamında bunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla İngiltere’de iktidara gelen hükümetler değer kelimesini hem görünürdeki politik sorunlara hem de bu sorunların çözümüne işaret noktasında kullanabilmektedir. Tüm bu farklı boyutlar ve algılamaların en iyi değeri bulma konusunda güçlük oluşturacağı bir gerçek olsa da yerel yönetimler için önemli olan, en iyi değere vatandaş nezdinde ulaşmayı hedefleyerek bu farkındalığın gelişimine katkı sağlamaktır.

En İyi Değer ile arzulanan temel gayenin hizmetler ve genel işleyişte stratejik bir anlayışın benimsenmesi ve bu sayede sürekli iyileştirmenin sağlanması olduğu açıktır. Bu kapsamda En İyi Değer’le ilgili süreçler performans üzerinden temel bir planlama döngüsü ile ilerlemektedir:

1. Mevcut hedefleri ve performansı gözden geçirerek planlayın;
2. Gelecekteki performans için hedefler belirleyin;
3. Hedeflere ulaşmak için bir hareket tarzı seçerek uygulayın;
4. İlerlemeyi izleyerek kontrol/denetim mekanizmalarını işletin ve 1. aşamadan tekrar başlayın.

Burada görülmektedir ki En İyi Değer temel düzeyde stratejik yönetimin; planla, uygula, kontrol et/denetle (önlem al) – PUKÖ sistemi olduğunu performans üzerinden kullanmaktadır. Bu kapsamda En İyi Değer için yalnızca performanstaki iyileştirmelere odaklanmadığını, aynı zamanda bu iyileştirmeleri güvence altına almak için stratejik bir performans yönetimi sistemi olduğunu de benimsediğini/geliştirdiğini söylemek mümkündür. Ayrıca En İyi Değer’in amacı, yenilik/yanıt verme potansiyelini açığa çıkarmak ve böylece yerel hizmet standartlarında stratejik yönetim uygulamalarını yaygınlaştırarak sürekli iyileştirmeleri teşvik etmektir. Bu potansiyelleri açığa çıkarmak ve sürekli iyileştirmeleri sağlamak ise yerel yönetimlerin potansiyel güçlü yönlerini ve zayıflıklarını performans üzerinden öğrenmesine ve hareket etmesine bağlıdır. Bu kapsamda tüm bu gelişim ve iyileştirme sürecinin stratejik yönetimdeki SWOT (GZFT) analizi ile aynı paralelde olduğunu söylemek de mümkündür.

En İyi Değer İngiltere’de stratejinin her düzeyde uygulanması ve yönetilmesi için çok boyutlu bir çerçeve olarak görülmüş ve uygulanmıştır. En İyi Değer’in temel amaçlarından biri yerel yönetimlerdeki stratejileri operasyonlarla uyumlu hale getirmektir. Bu kapsamda En İyi Değer özellikle ortaya çıkışı, ilkeleri ve teorik boyutuyla stratejik bir performans yönetimi aracıdır. Ancak En İyi Değer’in uygulama aşamasında bu stratejik araçtan uzaklaşıldığı da bir gerçektir. En İyi Değer’in vatandaş/müşteri ve paydaş ihtiyaçları gibi temel konulara ilişkin oldukça basitleştirilmiş bir yol haritası çizmesi, merkezi yönetimin performans göstergelerini tek başına belirlemesi ve yalnızca denetsel faaliyetlerde sorumluluk alması yaklaşımın/rejimin çok da başarılı sayılmamasının ana nedenlerinden biridir. Bu kapsamda En İyi Değer’in kullanımını

desteklemek için tüm seviyeleri kapsayan net bir vizyon ve stratejik farkındağın eksikliği hissedilmiştir.

Ülke deneyimleri kapsamında uygulanabilirlik üzerinden yapılacak değerlendirmeler teorik altyapıdan ziyade uygulama örnekleri üzerinden yapıldığında daha belirgin ipuçları sağlayabilmektedir. Bu ipuçları ise karar alım süreçlerine veya potansiyel akıbeta yönelik daha net bir tablo çizmeye yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda En İyi Değer'in uygulamasına yönelik potansiyel fayda/sakınca boyutu yalnızca pilot programlar üzerinden yapılabilecek değerlendirmelerle mümkündür. Bunun nedeni pilot programların akabinde sürece ilişkin raporlamaların, yerel yönetim sıralamalarının ve kamuoyu bilgilendirmelerinin başlangıçta taahhüt edildiğinin aksine paylaşılmayışı veya paylaşılanların oldukça sınırlı ve yüzeysel oluşudur. Bu sınırlı, yüzeysel ve dışa kapalı tutum ise yaklaşımın uygulama noktasındaki sakıncalarının fayda boyutuna kıyasen çok daha baskın olduğunu kanıtlar niteliktedir. Bu kapsamda uygulamada ortaya çıkan ve potansiyel faydalara göre daha baskın olan sakıncaları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- Yerel yönetimlerin, kapasitelerini aşan çok boyutlu iş birliklerine ve yoğun rekabete maruz bırakılması,
- Yaklaşımına dair iş ve süreç hacimlerinin büyük, aşırı derecede kuralcı, hantal ve bürokratik olması,
- Ulusal ve yerel performans hedeflerini ortak paydada buluşturma ve hizmet yönetimini takip etme sorumluluğunun sadece yerel yönetimlere yüklenmesi,
- Yaklaşımın hem çok boyutlu iş birliklerine hem de rekabet hususuna vurgu yapması kapsamındaki 'çelişki' ithamlarına yanıt verememesi,
- Uygulama aşamasındaki detaylandırmaların merkezi yönetimce ele alınmaması ve En İyi Değer yaklaşımını keşfetme, netleştirme ve geliştirme görevinin yalnızca pilot yerel yönetimlere yüklenmesi,
- Yaklaşım ile birlikte duyurulan "karar alım süreçlerinde çoklu katılım, yönetişim ve istişare" vurgularının hem karar süreçlerinde hem de uygulama zemininde yer bulmayışı ve merkezi yönetimin ilgili süreçlerde tek karar verici konumunda yer alması,



- Denetim aşamasında vatandaş bakış açısıyla değerlendirme yapılacağı taahhütünün denetçiler özelinde soru işaretleri barındırması ve çeşitli şaibeler eksenindeki tartışmalara konu olması,
- Yerel yönetimlerin ilgili sürecin hacminden bağımsız bir şekilde veri toplama, uzmanlık, modern yönetim teknikleri ve insan kaynakları noktasında yetersiz oluşu,
- Performans sonucunu ortaya koyan ve sıralamaları oluşturacak göstergelerin tek bir ölçek üzerinden gerçekleştirilmesi, farklı ölçeklere ve standartlar dizisine yer verilmeyişi, bu kapsamda adil bir ölçüm sistematigiinden uzaklaşılması,
- En iyi tek yol kapsamında standartların tekdüzeliği, dinamik bir uyumluluktan ziyade donuk bir uyumluluğun teşvik edilmesi ve içsel-dışsal faktörlerin göz ardı edilerek durumsallığın ötelenmesi,
- Yerel yönetimlere dair raporlamaların, sıralamaların ve kamuoyu bilgilendirmelerinin başlangıçta taahhüt edildiğinin aksine paylaşılmaması, paylaşılan belgelerin ise oldukça sınırlı ve yüzeysel oluşu,
- Yerel yönetimlerde rekabet edebilirlik vurgusu üzerinden tanıtılan yaklaşımda rekabet edebilirliğin ne olduğu, nasıl ölçüleceği ve nasıl sağlanacağı konularında detaylandırma yapılmaması ve bu kapsamda yerel yönetimlerin birbirleriyle bilgi paylaşma noktasında isteksiz kalarak rekabet edebilirlik kavramını farklı algılamaları,
- Yerel-kamusal hizmetlerde hedeflenen iyileştirmelerin hangi paydaş veya paydaşlarca iyileştirme sayılabileceği ve “Kim için en iyisi?” sorusuna verilmesi gereken cevabın net bir şekilde ortaya konulmuyışı,
- Merkezi yönetimin kendini paydaş olarak saymamasına rağmen süreçleri oluşturma, denetleme, değerlendirme ve tatmin edilme noktasındaki tek aktör olması,
- Farklı ölçek, standart ve beklentiler kapsamında uzak bir gösterge setinin yerel hizmetlerin iyileşip iyileşmediğini, kötüleştiğini veya aynı kalıp kalmadığını tespit etme noktasında yetersiz kalışı,

- Paydaş etkileşimi vurgusuyla stratejik bir yaklaşım olarak tanıtılan En İyi Değer'de merkezi yönetimin paydaşları gözardı ederek stratejik yönetim anlayışıyla çelişmesi,
- En İyi Değer'de vatandaş ekseni, talebi ve değerlendirmeleri odağının başlangıçta ifade edileninin aksine merkezi yönetim eksenine doğru kayması ve bu yönüyle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim işlevini artırması,
- Doğru bir ölçeklendirmeye dayanmayan standart performans göstergelerinin yerel yönetimler arasında büyük performans uçurumları olduğu sonucunu (yanılgısını) ortaya çıkarması,
- Pilot programlarla istenilen sonuçlara ulaşamaması ve bu kapsamda ilgili sistematüğın sonraki dönemlerde daha gevşek bir yasal zorunluluğa dönüşmesi,
- Süreçte gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler için her an siyasallaşma eğiliminin bulunması ve siyasal kutuplaşmayı önleyici mekanizmaların yokluğu,
- Sorumluluğun ve beklentilerin tek taraflı olması, rehberlik ve kılavuzluk noktasında zayıf kalınması,
- Yerel halkın yerel yönetimlere ve En İyi Değer'e dair bilgi ve farkındalığının oldukça zayıf oluşu,
- Denetçilerin sıklıkla temsil, sübjektiflik, yabancılaştırma, ötekileştirme, yetersizlik, denetim seviyesinin yoğunluğu gibi konular üzerinden eleştirilmesi,
- Yaklaşımın maliyet boyutundaki büyüklüğü ve bu kapsamda maliyet-fayda analizlerinde başarısız bir girişim olarak addedilmesi,
- Özellikle kamu sektörü için oldukça kafa karıştırıcı olabilen maliyet, etkinlik, verimlilik, kalite ve fayda ilişkisine yönelik detaylandırmaların yapılmaması,
- Hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin manipülatif hamlelerde bulunabilmesi ve sürecin manipülasyona açık olması olarak özetlenebilir.

En İyi Değer; ortaya çıkış amacı, ilkeleri ve teorik altyapısıyla potansiyel fayda noktasında daha baskın gibi görünse de uygulamada aynı paralellik sürdürülemediği ve

potansiyel sakıncalar fayda boyutunu geçmiştir. Sonuç olarak En İyi Değer her ne kadar güçlü teorik vurgular barındırır da Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirliği noktasında potansiyel fayda boyutundan ziyade potansiyel sakınca boyutunun daha baskın olduğu görülmektedir.

Yeniden yapılanma veya reformist hareketler kamu sektöründe yaygın olmasına karşın somut faydaları belirsizdir. Bu kapsamda en azından gözetilmesi gereken yeniden yapılanma veya reform yükünün oluşturulan hizmet iyileştirmeleriyle orantılı olmasıdır. Diğer bir deyişle fayda-maliyet analizi dengeli olmalıdır. Yani ilgili düzenlemeler ancak yerel yönetimlerin mevcut başarabileceklerinin ötesinde hizmet standartları sunabildiği ölçüde anlamlı olabilir. Bu bağlamda ilgili yapılanmalar daha sonrası için koşula ve deneyimlere göre etkin bir şekilde düzenlendiği takdirde katma değer oluşturabilir. Ancak İngiltere ve En İyi Değer örneğinde görülmektedir ki bu sistematığın teorik yapısı ile fiili uygulaması arasındaki tutarsızlığı gidermek için temel düzenleme hamleleri yetersiz kalabilir.

Diğer yandan her ne olursa olsun özellikle teoride kendini sürekli iyileştirmeye adanmış stratejik bir sistem örnek teşkil etme noktasında ilham kaynağı olabilir. En İyi Değer özellikle gösterge, ölçüm ve sıralama altyapılarının doğru kurulamaması ve merkezi etkilerden arınmadığı için planlama, uygulama ve kontrol/denetim gibi aşamalarda başarılı sayılmasa da ortaya çıkış amacı, düşüncesi ve ilkeleri itibarıyla ilham alınması veya ders çıkarılması gereken bir stratejik yönetim aracıdır. Bu kapsamda En İyi Değer Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirlik bağlamında ele alındığında ilham alınabilecek bazı teorik unsurlara sahiptir. Bu potansiyel hususlar ve vurgular aşağıda ifade edilmiştir:

- Kamu kurumları arasında rekabet edilebilirliği daha belirgin kılma ve yerel yönetimlere stratejik farkındalık kazandırma,
- Yerel-kamusal hizmetlerde ve işleyişte sürekli iyileştirmeyi güvence altına alma, kamu değerine ulaşıldığını şeffaf bir şekilde gösterme ve çok aktörlü yönetişimi vurgulama,
- Yerel hizmetleri ve toplumsal konuları vatandaş/müşteri grupları veya yerel topluluklar etrafında yapılandırarak iç koordinasyonu sağlamlaştırma ve böylece işlevsellik düzeyini artıran yerel yönetimlere ulaşma,

- Stratejik bir bakış açısıyla özellikle kriz ve yüksek risk durumlarında “hızlı cevap ve reaksiyon kabiliyeti” kazandırma veya mevcut kabiliyeti geliştirme,
- İstisari süreçleri teşvik etme, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi güçlendirme, vatandaş merkezli yerel yönetimler oluşturma ve stratejik performans odağı sağlama,
- Yerel yönetimlerin bilgi oluşturma, kullanma ve paylaşma noktasındaki öğrenme kapasitesini geliştirme,
- Yerel yönetimlerin kamusal işleyiş ve hizmet temininde sadece hangi araçların veya hususların işe yaradığını değil aynı zamanda neden işe yaradığını da tespit etmesine yardımcı olma,
- Politika başarısızlıklarını veya operasyonel eksiklikleri kabul etme ve ilgili durumlardan ders çıkarma,
- Yerel hizmetlere yönelik sunum modelleri ile ilişkilendirilebilecek riskleri bertaraf edebilme,
- Asgari gerekliliklere uyum sağlamaktansa süreçlere proaktif bir şekilde katılabilen yerel yönetimleri teşvik etme,
- Hizmet ettikleri topluluk grupları içindeki çıkar farklılıklarını örtbas etmek yerine çatışan görüşleri ve öncelikleri ortak bir paydada buluşturarak dengeleme fonksiyonu üstlenebilecek yerel yönetim anlayışını geliştirme,
- Yerel yönetim denetiminin değer kelimesi himayesinde sürdürülmesini sağlama ve vatandaşların siyasal-toplumsal farkındalığını artırma,
- Vatandaşların değerini parasal boyutu ve algılanan sosyal boyutunu ayrı ayrı değerlendirmesini sağlama,
- Tek amacın nicel hesapverebilirlik olmadığı ve yalnızca verimliliğin değil etkinliğin de sağlandığı bir yerel yönetim kültürü oluşturma,
- Yerel yönetimleri ve personeli risk hesaplaması ve önleyici faaliyetler konularında sorumluluk almaya teşvik ederek stratejik farkındalığı yönetsel kültüre aşılama,
- Kamu harcamalarını kontrol altına alma ve vatandaşları ilgili süreçte hakem olarak konumlandırma, ve

- Hizmet performansı, hizmet maliyetleri, yerel demokrasi ve hesap verebilirlik konularında pozitif ivmelenme ve güçlü etkiler oluşturma olarak özetlenebilir.

Birçok gelişmiş ülke, planlama ve performans verilerine odaklanmalarında En İyi Değere çok benzeyen stratejiler benimsemiştir. Ancak bu faaliyetlerin stratejik boyutu ve potansiyel faydalarının tamamı ilgili performans bilgilerinin doğruluğuna, kalitesine, ölçümüne ve güvenilirliğine bağlıdır. Bu hususlar sağlandığı takdirde En İyi Değer'in stratejik yönetim kapsamında yerel yönetimlere sağlayacağı stratejik fayda çerçevesi aşağıdaki gibi olacaktır:

- Vizyonu veya stratejiyi netleştirme ve beyan etme;
- Stratejik girişimleri planlama, hedefler belirleyebilme;
- Stratejik hedefleri ve önlemleri dağıtma ve ilgili bağlantılar kurma;
- Stratejik geri bildirim ve stratejik öğrenmeyi geliştirerek yönetsel kültür ile ilişkilendirebilme

Diğer yandan kamu kurumları performans bilgilerinin kapsamını ve kalitesini iyileştirse dahi stratejik performans yönetimi yalnızca yasal bir zorunluluk kapsamında veya yalnızca belirli dönemlerde kullanıldığında katkısı sınırlı olacaktır. Bu nedenle böyle rejimlerin ve yaklaşımların stratejik sürdürülebilirliğe etkisini değerlendirme adına cevap aranması gereken sorular aşağıdaki gibidir:

- İzleme ve denetleme organları ilgili performans bilgilerinin halk ve politikacılar gibi gruplara iletilmesinde etkili bir rol oynuyor mu?
- Kuruluşlar ilgili belgeleri halkla diyalog kurmak için kullanıyor mu?
- Politikacılar ilgili bilgilere performans izleme kapsamında değer veriyor mu?
- Yöneticiler ilgili veriler ile çalışanlarını sorumlu tutuyor mu veya performanslarını politikacılara açıklamak/gerekçelendirmek noktasında faydalı buluyor mu?

Yerel yönetimler için bu soruları yanıtlayabilme kapasitesi stratejik sürdürülebilirliği sağlama ve performans planlarının etkinliği hakkında daha kapsamlı yargıları beraberinde getirecektir.

En İyi Değer, halkın meşru yerel yönetim için var olmadığı, tersine yerel yönetimlerin yalnızca halka hizmet ettiği ölçüde var olduğu gerçeğini vurgulamaktadır.

Ancak bu bakış açısı daha önce de ifade edildiği gibi yaklaşımın özellikle uygulama aşamasında ve denetim sürecinde geçerliliğini yitirmiş olup ilgili sistematığı stratejik yönetim perspektifinden uzaklaştırmıştır. Bu kapsamda En İyi Değer, ortaya çıkış niyetinin tam tersi bir etkiye sahip olabilecek kadar hassas bir süreçtir. Nihai olarak yaklaşım, gerek güçlü yanları ve potansiyel faydaları gerekse sakıncıları ve çelişkilerinden ders çıkarabilme noktasında önemli ve hacimli bir yaklaşımdır/rejimdir. Ancak maliyet açısından böylesi büyük bir yatırımın “başarısızlığa karşı sıfır tolerans” durumunu ortaya çıkarması da kaçınılmazdır. Bu kapsamda En İyi Değer yaklaşımı, Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanabilirlik noktasında hem sakınca boyutlarının baskın olması hem de devasa bir yapılanma ve maddi yatırım gerektireceğinden büyük risk unsurları taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

- Akkuş, Merve (2014), “Türkiye’de Yolsuzluk Bibliyografyası”, *İş Ahlakı Dergisi*, 3(2), ss. 180-194.
- Aksu, Mualla (2002), Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Alkhafaji, Abbass (2011), Strategic Management: Formulation, Implementation and Control in A Dynamic Environment, New York: The Haworth Press.
- Ansoff, Igor (1979), Strategic Management, California: UC Santa Cruz Press.
- Ansoff, Igor (1988), The New Corporate Strategy, New York: John Wiley.
- Ansoff, Igor & Kipley, Daniel & Lewis, A. O. & Helm-Stevens, Roxanne & Ansoff, Rick (2018), Implanting Strategic Management, Palgrave: Macmillan.
- Arnaboldi, Michela & Lapsley, Irvine (2008), “Making Management Auditable: The Implementation of Best Value in Local Government”, *Abacus*, 44(1), ss. 22-47.
- Arrangements for Placement of Children General Regulations (1991), Introductory Text, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1991/890/contents/made>, (07.05.2021).
- Arslan, Cihan (2009), Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu, (Yayımlanmamış Yüksek lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ateş, Hamza & Demirel, Demokaan (2014), “Üçüncü Yol ve İngiltere’de Blair Dönemi Kamu Reformları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 47(3), ss. 1-18.
- Atkins, Ralph (2020), United Kingdom, <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom>, (19 Ağustos 2020).
- Audit Commission (1983), Performance Review in Local Government: A Handbook for Auditors and Local Authorities, London: HMSO.
- Audit Commission (1998), Consultation on Local Authority Performance Indicators, London: Audit Commission.
- Audit Commission (1999), From Principles to Practice, London: Audit Commission.

- Audit Commission (2000a), Seeing is Believing: How The Audit Commission Will Carry Out Best Value Inspections in England, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2000b), A Step in the Right Direction: Lessons from Best Value Performance Plans, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2008), Benefits Inspection Methodology, Scoring Benefits Inspections, London: Audit Commission.
- Audit Scotland (2020), Best Value, <https://www.audit-scotland.gov.uk/our-work/best-value>, (17.08.2021).
- Aydemir, Süleyman Ruhi (2022), “Türk Yerel Yönetimlerine Yeniden Bir Bakış (2)”, *Mevzuat Dergisi*, 5(50), ss.1-2.
- Aytepe, Turgay (2008), Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Uygulanabilirliği: Ordu Emniyet Müdürlüğü Model Önerisi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Bağce, H. Emre (2014), “Halkla İlişkiler ve Vatandaş Odaklı Katılımcı Yerel Yönetim”, *İnsan ve İnsan*, 1(1), ss. 4-13.
- Bahçivan, Gülay (2006), Yönetişim ve Türkiye Uygulaması, (Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Baçoğlu, Mehmet (2014), “İngiltere Parlamentosu’nda Bütçe Süreci”, *Yasama Dergisi*, Sayı 28, ss. 30-65.
- Beer, Micheal & Voepel, Sven & Leibold, Marius (2003), “Robust Organizational Fitness for Reinventing Strategy in Rapidly Changing Industry Landscapes (IIR Working Paper)”, *Institute of Innovation Research Hitotsubashi*, ss.1- 45.
- Berkley, George & Rouse, John (2004), The Craft of Public Administration, Ninth Edition, McGraw Hill: New York.
- Bilgiç, Veysel (1998), Yerel Yönetimler, 21. Yüzyıl Yayınevi: Ankara.
- Bilgiç, Veysel (2005), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Ed.: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara.



- Bilgiç, Veysel (2007), “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara.
- Bircan, İsmail (2011), *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, [http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/DPTnin\\_Kurulusunun\\_42nci\\_Yili\\_Ozel\\_Sayi.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/DPTnin_Kurulusunun_42nci_Yili_Ozel_Sayi.pdf), (02.04.2020).
- Birdal, İlker & Aydemir, Nilgün (1992), *Yönetim Teorileri*, İstanbul: Sistem Yayınevi.
- Bonn, Ingrid & Christodoulou, Chris (1996), “From Strategic Planning to Strategic Management, *Long Range Planning*, 29(4), ss. 543-551.
- Bovaird, Tony (2008), “Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems: The Case of the UK Best Value Initiative, *Public Management Review*, 10(3), ss. 319-340.
- Boyne, George & Gould-Williams, Julian & Law, Jennifer & Walker, Richard (2002), “Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value”, *Public Administration*, 80(4), ss. 691-710.
- Boyne, George (1997), “Comparing the Performance of Local Authorities: An Evaluation of the Audit Commission Indicators, *Local Government Studies*, 23(4), ss.17-43.
- Boyne, George (1999), “Introduction: Processes, Performance and Best Value in Local Government”, *Local Government Studies*, 25(2), ss. 1-15.
- Boyne, George (2000), *Developments: External Regulation and Best Value in Local Government. Public Money and Management*, 20(3), ss. 7-12.
- Boyne, George (2013), *Managing Local Services: From CCT to Best Value*, Routledge.
- Bryson, John (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Budd, Alan (2003), *Making Tax Law*, <https://www.ifs.org.uk/comms/budd03.pdf>, (11.01.2022).
- Cabinet Office (1999), *Voices: Turning Listening into Action*, Central Office of Information: London.

- Canpolat, Hasan & Haktankaçmaz, M. İlker (2010), “Yerel Yönetişimsel Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19(1), ss. 91-106.
- Chandler, Alfred (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprises*, Cambridge: MIT Press.
- Coşkun, Ali (2007), *Stratejik Performans Yönetimi ve Performans Karnesi* Literatür Yayıncılık: İstanbul.
- Coşkun, Mehmet Burhanettin (2015), “İletişim Teknolojilerinin Stratejik Kaynak Yönetimi: Ttaş Örneği”, *Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1(1), ss. 31-53 .
- Coşkun, Selim (2004), “Çağdaş Kamu Yönetimi”, *Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik*, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Cummings, Stephen (1995), “Pericles of Athens – Drawing from the Essence of Strategic Leadership”, *Business Horizons*, January-February, ss. 22-27.
- Çeliksoy, Emine & Alkan, Aysena (2020), “Yapısal ve İşlevsel Açıdan İngiltere ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*. Cilt 3, Sayı 2, ss. 403- 414.
- Çetin, Sefa (2005), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, 449, ss. 93-100.
- Çetin, Sefa (2008), “İngiltere’de En İyi Değer Rejimi ve Denetim Sistemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, ss. 47-63.
- Çevik, Hasan Hüseyin (2010), *Kamu Yönetimi: Kavramlar Sorunlar Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çiçek, Yeter (2014), Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel yönetimler, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), ss. 53-64.
- Çukurçayır, Mehmet Akif & Özer, Mehmet Akif & Turgut, Kasım (2012), “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları”, *Sayıştay Dergisi*, (86), ss. 1-25.

- Demirel, Demokaan (2018), “Rethinking Performance Management Practices in Local Administrations? An Evaluation of BV, CPA, AND WPI Practices in the United Kingdom”, *Foundations of Management*, 10(1), ss. 87-98.
- Demirkaya, Yüksel (2006), “The Changing Management of Local Governments Under New Labour in England: Best Value Policy”, *Public Administration and Management*, Volume:11, Number:2, ss. 44-74.
- Department for Communities and Local Government (2012), Local Government Structure, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/245153/DCLG\\_2012\\_13\\_combined\\_Annual\\_Report\\_and\\_Accounts\\_130923.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/245153/DCLG_2012_13_combined_Annual_Report_and_Accounts_130923.pdf), (11.12.2021).
- Department of the Environment (1997), *The Principles of Best Value* London: DoE.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1997), *Criteria for Project Selection*, London: DETR.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998a), *Modernising Local Government: Improving Local Services through Best Value*, London: DETR.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998b), *Modern Local Government: In Touch with the People*, Cm 4014, London: The Stationary Office.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1999a), *Summary of Responses to ‘Modernising Local Government: Improving Services through Best Value’*, London: DETR.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1999b), *Protocol on Intervention Powers*, London: DETR.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1999c), *Circular 10/99 Local Government Act 1999: Part I, Best Value*, London: DETR.
- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1999d), *Implementing Best Value: A Consultation Paper on Draft Guidance*, London: DETR.

- DETR- Department of the Environment, Transport and the Regions (1999e), Best Value and Audit Commission Performance Indicators For 2000/2001, London: HMSO.
- Devlet Personel Başkanlığı (2016), İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi Yayını: Ankara.
- Dinçer, Ömer (1996), Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- DPT (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Durna, Ufuk & Eren, Veysel (2002), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim, Amme İdaresi Dergisi, 35 (1), ss. 55-75.
- Entwistle, Tom & Laffin, Martin (2005), A Prehistory of the Best Value Regime, *Local Government Studies*, 31(2), ss. 205-218.
- Environment Act (1995), The Environment Agency and the Scottish Environment Protection Agency, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents>, (07.05.2021).
- Eren, Erol (2005), İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul: Beta Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (1997), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık: İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2000), Kamu Yönetimi, Erkan Matbaacılık: İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2018), Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- Eryılmaz, Bilal (2019), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- Foss, Nicolai (1997), Resources, Firms, and Strategies: A Reader in the Resourcebased Perspective, Oxford University Press.
- Freeman, Edward (2010), Strategic Management: A Stakeholder Approach, Cambridge University Press.

- Gazet, Seda (2010), Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi ve Denetimi, Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı (Uzmanlık Tezi).
- Geddes, Mike & Martin, Steve (2000), The Policy and Politics of Best Value: Currents, Crosscurrents and Undercurrents in the New Regime. *Policy & Politics*, 28(3), ss. 379-395.
- Genç, Fatma Neval ve Karaca, Yakup (2021), “İngiltere’de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı”, Ed. Çiğdem Akman- İbrahim Attila Acar, Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapıları, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Godet, Michel (2000), “The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls”, *Technological Forecasting and Social Change*, 65(1), ss. 3-22.
- GOV UK, (2020), Understand How Your Council Works, <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>, (01.01.2022).
- Government UK (2021), Liverpool City Council: Best Value Inspection, <https://www.gov.uk/government/publications/liverpool-city-council-best-value-inspection>, (02.01.2022).
- Görmez, Kemal (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.
- Göymen, Korel (2004), Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler, <https://research.sabanciuniv.edu/id/eprint/1427/1/KorelGoymen.pdf>, (05.05.2022).
- Gözlükaya, Türkay (2007), Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Gül, Serdar Kenan ve Kırılmaz, Muhammet (2013), Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Güngör, Kamil (2021), “Avrupa Birliğinde Subsidiarite (Yetki İkamesi) İlkesinin Mali Görünümü ve Türkiye”, Ed. Çiğdem Akman- İbrahim Attila Acar, Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapıları, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Güngör, Şadiye & Kutlu, Önder (2018), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Yaklaşımı”, *Kent Akademisi*, 11(2), ss. 305-316.

- Gürses, Ahmet (2010), “Strateji Geliştirme Süreci ve Değerlendirme”, *Stratejik Yönetim Dergisi*, 1(1), ss. 5-6.
- Henderson, Bruce (1989), “The Origin of Strategy”, *Harvard Business Review*, November-December, ss.139-143.
- Highways Act (1980), Highway Authorities and Agreements Between Authorities, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/66/contents>, (07.05.2021).
- HMSO (1999), Local Government Act, London: The Stationary Office.
- Hood, Christopher & James, Oliver & Scott, Colin (2000), “Regulation of Government: Has it Increased, Is It Increasing, Should It be Diminished?”, *Public Administration*, 78(2), ss. 283-304.
- Horstman, Allard & Witteveen, Wiebe (2013), “Performance Indicators in the Best Value Approach”, *Journal for the Advancement of Performance Information & Value*, 5(2), ss.59.
- Horwath, Rich (2006), “The Origin of Strategy”, *Strategic Thinking Institute*, ss.1-5.
- House of Commons (2015), The UK Constitution A Summary, with Options for Reform, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/political-and-constitutional-reform/The-UK-Constitution.pdf>, Erişim Tarihi: (01.01.2022).
- Housing Act (1996), Social Rented Sector regulated by the Welsh Ministers, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/52/contents>, (07.05.2021).
- Hughes, Owen (1998), Public Management and Administration, MacMillan: London.
- Hunger, David ve Wheelen, Thomas (2003), Essentials of Strategic Management, NJ: Prentice Hall.
- IMF (2019), Government Finance Statistics, <https://data.imf.org/?sk=E86E9088-3830-4CA3-B240-1B0EC5E15221>, (03.05.2021).
- İnaç, Hüsamettin & Ünal, Feyzullah (2006), “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (16), ss. 125-140

- Kalkınma Bakanlığı (2014), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2014-2018, [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10\\_YerelYonetimler.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_YerelYonetimler.pdf), (05.06.2021).
- Kalkınma Bakanlığı (2018), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2019-2023, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/YerelYonetimlerOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf>, (05.06.2021).
- Karakılçık, Yusuf (2018), Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, 4 Baskı. Seçkin Yayınları, Ankara
- Karasu, Koray (2004), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi: Ankara.
- Keleş, Ruşen (2012), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi: İstanbul.
- Kırılmaz, Muhammet (2013), “Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 477, ss.145-180.
- Koçak, Süleyman Yaman & Ekşi, Ali (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel yönetimler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010(21), ss. 295-307.
- Labour Party (1997), New Labour: Because Britain Deserves Better, Manifesto, 1997: Labour Party.
- Law Insider UK (2022), Best Value Performance Indicators Definition, <https://www.lawinsider.com/dictionary/best-value-performance-indicators>, (07.07.2021).
- Legislation UK (2021), The Local Government (Best Value) Performance Indicators Order 2000, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/896/made>, (03.04.2021).
- Leontiades, Milton (1982), “The Confusing Words of Business Policy”, *Academy of Management Review*, 7(1), ss. 45-48.
- Lewis, Micheal & Hartley, Jean (2001), “Evolving Forms of Quality Management in Local Government: Lessons from the Best Value Pilot Programme”, *Policy & Politics*, 29(4), ss. 477-496.

- LGIU (2020), Local Government Facts and Figures: England, <https://lgiu.org/local-government-facts-and-figures-england/>, (01.02.2022).
- Local Government Act (1972), Local Government Areas and Authorities in England, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>, (07.05.2021).
- Local Government and Housing Act (1989), Local Authority Members, Officers, Staff and Committees etc., <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/42/contents>, (07.06.2021).
- Local Government Association (1998), Sustainable Local Communities for the 21st century, Why and How to Prepare an Effective Local Agenda 21 strategy, Local Government Association, Local Government MB and January: DETR.
- Martin, Steve & Boaz, Annette (2000), “Public Participation and Citizen-Centred Local Government: Lessons from the Best Value and Better Government for Older People Pilot Programmes”, *Public Money & Management*, 20(2), ss. 47-54.
- Martin, Steve (1999a), “Learning to Modernise: Creating the Capacity to Improve Local Services”, *Public Policy and Administration*, 14, 3, ss. 54–66
- Martin, Steve (1999b), “Developments: Visions of Best Value: Modernizing or Just Muddling Through?”, *Public Money and Management*, 19(4), ss. 57-61.
- Martin, Steve (2000), “Implementing ‘Best Value’: Local Public Services in Transition”, *Public Administration*, 78(1), ss. 209-227.
- Mayer, C. (1997), “Corporate Governance, Competition and Performance”, *Journal of Law and Society*, 24(1), ss. 152-176.
- McAdam, Rodney & Walker, Timothy (2003), “An Inquiry into Balanced Scorecards within Best Value Implementation in UK Local Government”, *Public Administration*, 81(4), ss. 873-892.
- Mevzuat Bilgi Sistemi (1924), Köy Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, (03.03.2021).
- Mevzuat Bilgi Sistemi (2005a), İl Özel İdaresi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, (03.03.2021).



- Mevzuat Bilgi Sistemi (2005b), Belediye Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, (03.03.2021).
- Mevzuat Bilgi Sistemi (2008), İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf>, (12.12.2021).
- Mevzuat Bilgi Sistemi (2020), Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf), (02.04.2020).
- Mevzuat Bilgi Sistemi (2021), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (05.05.2021).
- Ministry of Housing Communities & Local Government (2019), Local Authority Revenue Expenditure and Financing: 2019-20 Budget, England, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/812505/Local\\_Authority\\_Revenue\\_Expenditure\\_and\\_Financing\\_2019-20\\_Budget\\_\\_England.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/812505/Local_Authority_Revenue_Expenditure_and_Financing_2019-20_Budget__England.pdf), (01.01.2022).
- Mintzberg, Henry (1998), *Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*, New York: Free Press.
- Moore, Marc (2003), "The Art of War and Business", *Air Conditioning Heating & Refrigeration News*, 220(5), s. 23.
- Narinoğlu, Ahmet (2007), *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, İstanbul: Mart Matbaacılık.
- National Assembly for Wales (2000), *Local Government Act 1999; Guidance to Local Authorities in Wales on Best Value*, Circular: Cardiff.
- Oakland, John (2002), *British Civilization an Introduction*, Routledge: New York.
- Ortak, Ahmet (2011), "Belediyelerin Borçlanması", *Dış Denetim Dergisi*, ss. 173-181.
- Ortaylı, İlber (1985), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği (1840-1878)*, Hil Yayınevi: İstanbul.
- Ökmen, Mustafa & Parlak, Bekir (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*, Alfa Akademi: Bursa.

- Ökten, Ayşenur & Şengezer, Betül & Hökelek, Senay (2003), “Muhtarlık ve Mahalle: İstanbul’da Mahalleye Bir Katılım Birimi Olarak” *Mimarlık Dergisi*, (313).
- Önen, S. Mustafa & Eken, İhsan (2016), “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi” *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), ss. 216-234.
- Özdemir, Abdülkadir (2019), Hükümet Sistemleri Politigi: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özer, Mehmet Akif (1999), “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü”, *Yerel Gündem*, 1(9), ss. 30-41.
- Özer, Mehmet Akif (2015), “Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, (481), ss. 525-558.
- Özer, Mehmet Akif & Önen, S. Mustafa (2017), 200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi, Gazi Kitabevi: Ankara.
- Özkal Sayan, İpek (2013), “Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme”, *Konrad Adenauer-Stiftung (KAS) Türkiye Temsilciliği Dergisi*, (Mayıs), ss. 12-30.
- Özkök Çubukçu, Dilek (2008), Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63, ss.81 -120
- Öztop, Sezai (2007), Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması, (Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Öztürk, Namık Kemal (2006), “Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39(1), ss. 81-99.
- Parliament UK (2019), The Local Government Bill: Best Value and Council Tax Capping, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP99-1/RP99-1.pdf>, (01.03.2021).
- Podol, Richard (1962), Sevk ve İdarenin Esasları, TODAİE: Ankara.
- Police Act (1996), Organisation of Police Forces, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents>, (07.05.2021).

- Practical Law UK (2022), Best Value Performance Indicators (BVPI), [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-3851417?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-3851417?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true), (03.01.2021).
- Pradhan, Swapna (2007), *Retailing Management: Text and Cases* (2nd Edition), New Delhi: Tata McGraw-Hill.
- Ringe, Astrid (1998), “Background to Neddly: Economic Planning in the 1960s”, *Contemporary British History*, 12(1), ss. 82-98.
- Roskin, Michael G. (2012) *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür, Adres Yayınları*: Ankara.
- Sandford, Mark (2018), *The Greater London Authority, Briefing Paper, Number 05817*, House of Commons Library.
- Sandford, Mark (2019), *Parish and Town Councils Recent Issues, Briefing Paper, Number 04827*, House of Commons Library.
- Sandford, Mark (2020a), *Local Government in England Structures, Briefing Paper, Number 07104*, House of Commons Library.
- Sandford, Mark (2020b), *Local Government in England Capital Finance, Briefing Paper, Number 05797*, House of Commons Library.
- School Standards and Framework Act (1998), *Measures to Raise Standards of School Education*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/contents>, (07.05.2021).
- Scott, A. & Pitt, J. (2015) *Local Government Funding: A Local Government Navigator Evidence Review*, <https://solace.org.uk/wp-content/uploads/2019/05/SOLACE-Reports-and-Guides-Solace-Local-Government-Funding.pdf>, (01.01.2021).
- Sobacı, Mehmet Zahid (2008), “Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6 (1), ss. 103-119.

- Songür, Neşe (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, *Strategic Public Management Journal*, 1, ss. 56-78.
- Statistical Information Service (1999), Fire Service Statistics, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2000/896/made#f00055>, (07.05.2021).
- Stone, Bruce (1995), “Administrative Accountability in the ‘Westminster’ Democracies: Towards a New Conceptual Framework”, *Governance*, 8(4), ss. 505-526.
- Şengül, Ramazan (2010), *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2012), *Stratejik Yönetim Süreçlerinde Paydaş Anketi Hazırlama ve Uygulama*, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Paydas\\_Anketleri\\_Rehber.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Paydas_Anketleri_Rehber.pdf), (05.05.2022).
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2014), *Vatandaş Karnesi*, [http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/Dvsdk+Vatandas\\_Karnesi.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/Dvsdk+Vatandas_Karnesi.pdf), (05.05.2022).
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), *2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/MerkeziYonetimButceGerceklesmeleriveBeklentilerRaporu2019.pdf>, (05.05.2021).
- Tarhan, Erdal (2013), “Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri: Fransa (Paris), İngiltere (Londra) ve Türkiye Karşılaştırmalı Analizi”, *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi*, (2013-11), ss. 101-120
- TBMM (2017), *Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika. Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)*, TBMM Basımevi: Ankara.
- Thomas, Paul & Palfrey, Colin (1996), “Evaluation: Stakeholder-Focused Criteria”, *Social Policy & Administration*, 30(2), ss. 125-142.

- Torlak, Ömer & Uzkurt, Cevahir (1999), Belediyelerde Hizmet Anlayışı ve Stratejik Yönetime Geçiş, *Kamu Yönetiminde Kalite 2.Ulusal Kongresi (Eylül 1999)*, Ankara: TODAİE Yayın.
- Tortop, Nuri & Aykaç, Burhan & Yayman, Hüseyin & Özer, Mehmet Akif (2006), Mahalli İdareler, Nobel Yayın: Ankara.
- Tortop, Nuri & İsbir, Eyüp Günay & Aykaç, Burhan & Yayman, Hüseyin & Özer, Mehmet Akif (2010), Yönetim Bilimi, Nobel Akademik Yayıncılık: Ankara.
- Tosun, Kemal (1992), İşletme Yönetimi Genel Esaslar, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Transparency International (2019), Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/tur>, (05.05.2022).
- Türe, Fatih (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, *Yerel Gündem*, Yıl:2, Sayı:5, ss.34-41.
- Türkoğlu, İrfan (2009), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları: Ankara.
- UCL UK (2021), What is Best 'Value'? – Daniel Miller, <https://www.ucl.ac.uk/anthropology/people/academic-and-teaching-staff/daniel-miller/what-best-value>, (03.04.2021).
- Uğur, Alparslan (2009), “Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 465, ss. 177-201.
- UK Parliament (2020), Cabinet, <https://members.parliament.uk/Government/Cabinet1>, (03.12.2021).
- UK Parliament (2021), The Privy Council, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7460/>, (01.02.2022).
- Ulusoy, Ahmet & Akdemir, Tekin (2004), Mahalli İdareler, Teori Uygulama Maliye, Seçkin Yayıncılık: Ankara.

- Usta, Aydın (2010), “Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), ss. 403-421.
- Usta, Aydın (2012), “Sorunsaldan Sonuçlara Bilimsel Araştırma Süreci: Bir Araştırma Raporu Modeli Örneği”, *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Arekabetraştırmaları Dergisi*, 3(5), ss. 135-161.
- Usta, Sefa & Akman, Elvettin & Kocaoğlu, Mustafa (2017), “Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(1), ss. 68-78.
- Uysal, Yusuf & Atmaca, Yıldız (2018), “Türkiye’deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), ss. 411-424.
- Ülgen, Hayri & Mirze, S. Kadri (2004), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*. İstanbul: Literatür Yayınları.
- Ünal, Feyzullah (2011), “Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, ss. 241-248.
- Warwick (2012), Elected Mayors and City Leadership, [https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summaryreport/the\\_warwick\\_commission\\_on\\_elected\\_mayors\\_and\\_city\\_leadership\\_summary\\_report.pdf](https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summaryreport/the_warwick_commission_on_elected_mayors_and_city_leadership_summary_report.pdf), (01.02.2022).
- White Paper (1998), *Modern Local Government: In Touch with the People*, London: DETR.
- Wilson, John & Doig, Alan (2000), Local Government Öanagement: “A Model for the Future?” *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(1), ss. 57-84.
- Wilson, John (1999), “From CCT to Best Value: Some Evidence and Observations”, *Local Government Studies*, 25(2), ss. 38-52.

- Yamaç. Müzehher (2014), “Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği”, *Papers on Social Science*, 2014(2), ss. 1-21.
- Yıldırım Becerikli, Sema (2000), “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3), ss. 97-109.
- Yılmaz, Kutluhan (2003), “Kamu Kuruluşları için Stratejik Planama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*. Sayı 50-51, ss. 67-86.
- Zengin, Esra Çelebi, & Sağır, Hayriye (2019), “Rekabet Gücü Kapsamında Dünyadaki ve Türkiye’deki Kentlerin Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 22(2), ss. 867-889.

