

YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS YÖNETİMİ

Dr. Tayfun Çınar

A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

İşletme Bölümü Araştırma Görevlisi

1.Giriş

Günümüzde kamuda yaşama geçirilmek istenen reformlar Batıda ortaya çıkan çağdaş gelişmelerin ülkemize basit bir yansıması gibi gösterilmek istenmektedir. Bu doğrultuda Batılı ülkelerde kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde gündeme gelen gelişmelerin tüm toplumsal kesimler tarafından benimsendiği varsayılmaktadır. Böylece ortaya konulan yeniliklerin emek sermaye çelişkisi açısından beraberinde getirdiği sorunlar gözden kaçırılmaktadır. Kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde gerçekleştirilen yasal değişikliklerle yapılması zorunlu hale getirilen stratejik plan ve performans planı neoliberal politikalar doğrultusunda özellikle kaynak dağıtım ve örgütsel etkinlik üzerinde doğrudan etkide bulunma gizilgücüne sahip önemli araçlardır. Emek ile sermaye arasındaki yerleşik ilişkilerin değişmesine yol açabilecek kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde yeni planlama ve istihdam tekniklerinin kabul edilmesiyle özellikle kamuda emeğin istihdam koşullarına ilişkin bazı önemli sonuçların ortaya çıkması kaçınılmaz görünmektedir.

Bu bağlamda çalışmada üzerinde durulacak olan konu dünyada ve ülkemizde gündeme gelen yerel yönetimlerde reform girişimlerinin önemli bir boyutunu oluşturan stratejik planlama ve performans yönetiminin emek açısından değerlendirilmesidir. Bu doğrultuda çalışmanın planı açısından öncelikle yerel yönetimlerde verimliliğin ve üretkenliğin artırılmasına dönük politikaların uzantısı olarak gündeme gelen yeni planlama, bütçe ve yönetim tekniklerinin özellikleri ve daha önceki yapılanmadan farkları ortaya konulacak, daha sonra yerel yönetimlerde istihdam koşullarına etkide bulunması olası yeniden yapılanma stratejilerinin emek açısından ne gibi sonuçlar doğurabileceğine ilişkin değerlendirme yapılacaktır. Böylece ülkemizde yerel yönetimlerin stratejik plan ve performans planı yapmaya yeterli

örgütsel yeteneklerinin bulunup bulunmadığına yönelik yapılan tartışmaların ötesine geçip, yerel yönetimler reformuyla gündeme getirilen yeni araçların asıl olarak sermaye emek çelişkisi açısından ne anlama geldiği sorgulanmaya çalışılacaktır.

2. Batılı Ülkelerde Performans Yönetimi ve Bütçelemeye Yönelik Gelişmeler

Bu bölümde ülkemizde yeni çıkan yasalar doğrultusunda belediyelerde uygulanması zorunlu hale gelen stratejik plan ve performans planının ne olduğunun ortaya konulabilmesi için öncelikle Batıda ve ülkemizde emek sermaye çelişkisi kapsamında program bütçelerin gelişim süreci üzerinde durulacaktır. Böylece belediyelerde yatırım bütçesinin nasıl şekillendirileceğine ilişkin üst amaçları çizen stratejik plan, program bütçelerin çıktı temelli sonuçlarını izlemeye yönelik performans denetimi ve esnek istihdam koşullarını sağlayan performans yönetiminin çerçevesi bütünsel olarak sunulmuş olacaktır.

Batılı ülkelerde 1950'li yıllara değin bütçe ödeneklerinin dağıtılmasında uygulanan yöntem geleneksel örgüt bütçesidir. Geleneksel örgüt bütçesi anlayışında bütçe ödeneklerinin verilmesinde göz önünde tutulan husus, yaptırılacak kamu hizmetlerinin miktarı ve nitelikleri değildir. Bütçe ödeneklerine esas alınan daha çok hizmetleri yapacak olan örgütlerin ihtiyaçlarıdır. Bir başka deyişle ödenekler doğrudan doğruya kamu hizmetini sağlayan örgütün faaliyette kalmasını sağlamak üzere verilmektedir. Bu yöntemin yönetime istikrar vermek, devlet memurlarının ve kamuda çalışanların ömür boyu devlet idaresinde çalışabilmelerine olanak sağlamak, bürokrasiye yapılacak işler konusunda geniş takdir yetkisi bırakmak, dolayısıyla siyasal etkilere karşı bürokrasinin direnme gücünü daha geniş tutmak gibi üstünlükleri bulunmaktadır.¹

Emek açısından söz konusu olan üstünlüklerin zaman süreci içinde sermaye açısından ortadan kaldırılması gerekli özellikler olarak görülmeye başlanmasıyla birlikte yeni tekniklerin arayışı da gündeme gelmeye başlamıştır. Bütçe reformları doğrultusunda en temel adımlardan birini klasik örgüt bütçelerinden program bütçeye geçiş oluşturmuştur. Klasik örgüt bütçeler harcamaları satın alıma göre sınıflandırırken, program bütçe hizmet ya da verili program çerçevesinde

¹ K. Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş: Kamu Hizmetlerinin İktisadi Tahlili**, Sermet, İstanbul, 1971, s.80.

çıkıya göre sınıflandırmaktadır. Bu doğrultuda program bütçeleme performans etkinliği ve ölçümünü detaylı bir düzeyde ölçmeye yarayan bir teknik olarak geliştirilmiştir. Ancak, ABD’de performans bütçe ilk olarak 1951 yılında kullanılmış olmasına rağmen uygulamada yaygınlaşması zaman almıştır. Devlet idaresinde etkin planlama, yönetim, merkezi satın alma ve benzeri politikalar özellikle 1970’li yıllarla birlikte Batı dünyasında büyük kentlerin yönetiminde gündeme girmiştir. Kamuda çalışanların üretkenliğini artırmaya yönelik sistem analizi, fayda maliyet analizi ve program bütçeleme teknikleri kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde uygulama olanağı bulmuştur.²

Program bütçe tekniğinde ödenekler belli işlerin yapılması için verilmektedir. Bu anlayışta hizmetleri görececek olan örgütler ve bunların kadrosu, personeli arka plana itilmiş durumdadır. Yapılacak hizmetler nitelik ve miktarları belirtilerek ön plana alınmıştır. Hizmetler bazı faaliyetlerin yapılması ile görülecektir. Bu faaliyetlerin yapılması için gerekli giderler hesaplanarak, ödenekler ona göre tahsis edilir. Program bütçe anlayışında, belli bir hizmet programının yapılması bazı faaliyetlerle gerçekleştirilmesi ön plana geçtiğinden, hizmet için gerekli örgüt, personel, araç ve gereçler bir hizmetin fonksiyonu haline getirilmiştir. Yapılacak iş değiştiği zaman ise hizmetin girdilerinin bir diğer deyişle personel ve diğer girdilerin değişmesi gerekmektedir. Bu nedenle, iş bütçesinde idarenin örgütlenişi son derecede esnek ve işlerdeki değişmelere göre personel yapısının değişmeye elverişli olması hedeflenmektedir.³

Ayrıca, program bütçe kamu politikası amaçlarına erişebilmek amacıyla harcama kararlarına ilişkin alternatif maliyet ve etkinlik karşılaştırmalarına izin vermektedir. Bu yönüme göre, izlenecek kamu politikasının belirlenmiş olduğunu ve buna ilişkin herhangi bir siyasal uzlaşmazlığın bulunmadığını ya da uzlaşmazlıklar bulunsa bile bunların bürokratik süreç içinde rasyonelize edilebileceği varsayılmaktadır. Liberal ve Muhafazakar maliye politikası anlayışında bütçeleme kıt kaynakların yarışan taleplere dağıtılmasına yönelik ekonomik bir sorunun çözüm mekanizması olarak görülür. Bu yaklaşım açısı bütçeleme sürecinde ortaya çıkan problemleri politik bir sorun olarak

² J. O’Connor, **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martin’s Press, New York, 1973, s.76.

³ Bulutoğlu, **a.g.e.**, s.81-82.

algılamadığı gibi kaynak dağıtımında hane halklarına, küçük firmalara ya da devlete kaynak aktarılmasının teknik açıdan herhangi bir problem oluşturmadığı düşünülür. Bu yaklaşımlar doğrultusunda bütçelemenin eleştirel analizi yerini verili özel çıkarlar ve ilişkiler arasındaki denge politikasına terk eder. Program bütçe sistemi de bu doğrultuda çatışmaları ya da sistemle tutarsız amaçları kendi iç işleyiş mekanizmaları aracılığıyla toplumsal sınıflar arası çatışmaları ve uzlaşmazlıkları uzlaştırarak rasyonalize eden önemli bir araç niteliğindedir.

1970’li yıllarda uygulanan program bütçenin bir başka çok önemli özelliği yürütme organını güçlendirici bir işlevi yerine getirmesi ve yönetim mekanizmasını merkezileştirmesidir. Yukarıda dile getirildiği üzere program bütçenin temel mantığı kendi başına varolan iktidar ilişkilerine karşı çıkması ya da değiştirmesinin söz konusu olmamasıdır. Bu yönden bakıldığında iktidar ilişkileri açısından esnek bir araç özelliği taşımamaktadır. Varolan ilişkileri (statükoyu) sürdürmeye elverişlidir ancak bunları değiştirmeye yönelik esnek bir teknik değildir. Yönetimin en üst düzeyinde öncelikler ve amaçlara yönelik uzlaşmanın sağlanması oldukça güç bir sorundur. Bu kapsamda program bütçe analizinin bu sorunların çözümüne katkıda bulunduğu söylenemez. Sonuçta tüm zorluğa karşın program bütçeleme tekniği kapsamında bütçe öncelikleri sınıfsal çıkarların ve özel çıkar gereksinimlerinin bir karışımı olarak ortaya çıkmaktadır. Uzun vadede bütçe planlaması tekelci sermayenin çıkarlarına ve gereksinimlerini karşılamaya yönelse de yönetim işleyişi önemli ölçüde merkezileşmekte ve yönetimin görelî özerkliği belirli düzeyde korunabilmektedir.

Ancak son dönemde gündeme gelen kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamındaki reform önerileri yukarıda değindiğimiz merkezileşme çabalarının aksine yerelleştirme doğrultusunda gündeme gelmiştir. Özellikle “yeni kamu işletmeciliği” anlayışı çerçevesinde merkezileşme yerine yerelleştirme ve yönetim politikaları önem kazanmaktadır.⁴ Bu çerçevede yerel maliye sistemi de

⁴ “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve yönetim yaklaşımının eleştirisi için bkz. B. A. Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye” **Devlette Reform Yazıları: Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Paragraf, Ankara, 2005, s.129-60; S. Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, 2004. Erişim: <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime/doc>

dönüştürülmüştür.⁵ Kamu yönetiminde stratejik planlama ve performans yönetimi çerçevesinde kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde özel sektörde uygulanan yeni istihdam tekniklerinin uygulanması gündeme gelmiştir. Buna göre “stratejik plan nedir” diye baktığımızda yukarıda bahsettiğimiz yerel yönetimlerde program bütçelerin uygulanabilmesi için amaçların saptanmasını sağlayan belge olduğunu söyleyebiliriz.⁶ Ancak buradaki kritik nokta söz konusu planın daha önceden bildiğimiz geleneksel sınıflararası uzlaşma yerine sermayenin etkisine doğrudan açık olarak yönetişimci bir biçimde hazırlanması bu anlamda da daha önceki plan türlerinden ayırt edilebilmesi için “stratejik” olarak tanımlanmasıdır. Aynı zamanda bütçenin çıktı temelli hazırlanması söz konusu olduğundan koşullara göre esnek istihdam yapısını sağlamak amacıyla performans yönetimi kapsamında yerel yönetimlerde ve bağlı şirketlerinde performans ücrete dayalı yeni istihdam biçimlerini gündeme getirmektedir.

3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan ve Performans Yönetimi

Ülkemizde merkezi yönetim program bütçe esasına Batıdaki gelişmeler göz önünde tutularak 1973 yılında geçmiştir. Belediyelerin de program bütçe esasına geçmeleri ise merkezi yönetim bütçesi ile koşutluk sağlamak üzere Dünya Bankası’ndan finanse edilen bir proje ile 2 Mayıs 1990 tarih ve 20506 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ve 24 Eylül 1990 tarih ve 20645 sayılı resmi gazetede yayımlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün yürürlüğe konması ile gerçekleşmiştir. Hazırlanan tüzük ve yönetmelik doğrultusunda pilot bölge olarak seçilen Adana, Mersin, Tarsus ve İskenderun belediyelerinde yapılan bir yıllık uygulamadan sonra 1992 yılı başından itibaren büyükşehir ve il

belediyelerinde, takip eden yılda da tüm belediyelerde program bütçe

⁵ Bkz. T. Çınar, B. A. Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE, YYAEM, Ankara, 2004.

⁶ Yerel yönetimlerde stratejik plana ilişkin daha geniş değerlendirmeler için bkz. N. Bolton ve S. Leach, “Strategic Planning in Local Government: A Study of Organisational Impact and Effectiveness”, **Local Government Studies**, Vol.28, No.4, 2002, s.1-21; J. Beckett-Camarata, “An examination of Relationship between the Municipal Strategic Plan and the Capital Budget and its Effect on Financial Performance”, **Journal of Public Budgeting**, Accounting & Financial Management, Vol. 15, No.1, 2003, s.23-40.

uygulaması başlatılmıştır.⁷

Kamuda ve yerel yönetimlerde bütçe sistemine yönelik asıl önemli değişiklik 24 Aralık 2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gündeme gelmiştir.⁸ Yasayla birlikte stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme, performans denetimi ve performans yönetimi mevzuatımıza girmiştir. Yasanın hükümleri yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Bu doğrultuda yasanın 3. maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Yasa hükmünde görüldüğü üzere stratejik planın tanımıyla kamu ekonomisinin hacminin orta ve uzun vadeli sınırlarının çizilmesi öngörülerek liberal minimal devletin çerçevesi çizilirken daha önceki yaklaşımlardan farklı olarak kamu hizmetinin temel ilkeleri ortadan kaldırılmaktadır.

Bilindiği üzere idarenin kurulma amacına dayalı olarak karşılamakla yükümlü olduğu hizmetler söz konusudur. İdarenin bunları karşılarken bazı ilkelere uyması gerekir. Buna göre kamu hizmeti ilkelerinin en başında gelen “hizmette süreklilik” ilkesidir. Bu ilke, giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumsal bir gereksinmenin kamu hizmeti olarak bir kez yöntemine uygun olarak ortaya çıktıktan sonra, aralıksız, kesintisiz, devamlı ya da sürekli bir biçimde yerine getirilmesini ifade eder. Kamu hizmetinde her türlü kesinti, duraksama ve kesilme toplumda giderilmesi güç karışıklıklar ve aksaklıklar ortaya çıkarabilir. Örneğin bir kentte, kentsel ortak tüketim ve hizmet alanları olarak suların akmaması, elektriklerin yanmaması, doğalgazın kesilmesi, çöplerin toplanmaması ve toplu taşımanın yapılmaması durumlarında o kentte toplumsal yaşam felce uğrayacaktır. Bu nedenle kamu hizmetleri kesintisiz bir biçimde yürütülmelidir.⁹ Ancak stratejik planın tanımıyla getirilen esneklikle bu

⁷ Çınar ve Güler, **a.g.e.**, s.214-215; O. Ağhanlı, “Belediye Bütçe ve Muhasebe Sistemi”, **CHP-Yerel Yönetimler Dergisi**, Sayı: 10, 2004, s.105.

⁸ Yasaya ilişkin değerlendirmeler için bkz. A. A. Dikmen, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, 2003. Erişim: <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org./Yazilar-BSB/Dikmen>; F. Akbey, “Neoliberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi”, 2004. Erişim: <http://malivesempozyumu.pamukkale.edu.tr/ferhatatakbey.pdf>

⁹ Kamu hizmetinin yönetimine egemen olan ilkeler için bkz. İ. Giritli, P. Bilgen, T.

ilke ortadan kaldırılmaktadır.

Yasanın “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinde söz konusu durum daha da açığa çıkmaktadır. Buna göre, “*kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir*” denmektedir.

Yasa maddesinde açıkça görüldüğü üzere idareye “misyon” ve “vizyon” belirleme yetkisi tanınmıştır. Söz konusu kavramlar Dünya Bankası’nın terimleridir ve kamu hizmetinin içeriğini doğrudan ortadan kaldıran bir içeriktedir. İdarenin karşılamakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin içeriği yasalarla belirlenmiştir. Ancak buna rağmen stratejik plan kapsamında idareden kendisine bir misyon ve vizyon belirlemesi istenmektedir. Bu durum kamu hizmeti anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Ayrıca yasayla kamu hizmetlerinin karşılanmasında ölçülebilirliğe ilişkin kıstasların getirilmesi öngörülmektedir. Ve bu ölçülebilirlik kıstasları doğrultusunda bütçe süreci içinde kaynak

taahhütleri yapılabilecektir. O zaman stratejik plan kapsamında ölçülemeyen ama toplumun kendini sürdürebilmesi için önemli olan kamu hizmetleri karşılanmayacak mıdır sorusu akla gelmektedir. Bir başka deyinilmesi gereken nokta stratejik planın idareye getirdiği esnekliktir. Yasa idareye çok önemli bir araç sunmaktadır. Ancak bu aracın kullanımı emek sermaye çelişkisinde idarenin “görece özerkliğini” sağlamamaktadır. Yasada yer alan stratejik planların “katılımcı” bir modelle hazırlanacak olması aslında küresel sermayenin günümüzde oluşturduğu “yeni siyasal iktidar modelinin” bir başka deyişle “yönetişim” modelinin bir temsil biçimidir.¹⁰ Bu nedenle stratejik plan aslında sermayenin bütçe tahsislerine yönelik müdahalesini meşrulaştıran bir süreç tanımlanmaktadır.

Söz konusu yasal çerçeve doğrultusunda yerel yönetimlerde de stratejik plan ve performans planı benimsenmiştir. Buna göre, stratejik plan ve performans planı 3.7.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasası'nın en önemli yeniliklerinden biri olarak gösterilmektedir. Belediye Yasası'nın 18, 34, 38, 41, 56, 61 ve geçici 4. maddelerinde “stratejik plan” sözcüğü geçmektedir. Belediye Yasası'nda stratejik planın hazırlanması, görüşülmesi, kabul edilmesi, uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve bunlara ilişkin raporların sunulmasına yönelik belediyenin organları olan meclis, encümen ve başkanın görev ve yetkilerini düzenleyen maddelere hükümler konmuştur. Bu doğrultuda Belediye Yasası'nın 38. maddesinin (b) fıkrasında belediye başkanının görev ve yetkileri arasında “*belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak*” sayılmıştır. Bu hükme göre belediye başkanının belediyeyi yönetmesinde önemli araçlardan biri olarak stratejik planın öngörüldüğü söylenebilir. Ayrıca yasada personelin performans ölçütlerinin nesnellığının nasıl sağlanacağına ilişkin herhangi bir ipucu bulunmamaktadır.

Yasanın 34.maddesinin (a) fıkrasında encümenin görev ve yetkileri arasında “*stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek*” sayılmıştır. Bu kapsamda belediye encümeni belediyenin genel karar organı olan

¹⁰ S. Bayramoğlu, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli”, **Praksis**, Sayı: 7, s.85-116.

meclise görüş bildirme görevinin verildiği anlaşılmaktadır. Belediyenin karar organı olan meclisin görev ve yetkileri arasında “*stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek*” yer almaktadır.

Stratejik plan ve performans planının hazırlanması ve onaylanmasına ilişkin sürecin nasıl olacağı yasanın stratejik plan ve performans planı başlıklı 41. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “*belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir*” denmektedir.

Belediye Yasası'nda stratejik plana ve performans hedeflerine değinilen bir başka hüküm faaliyet raporu başlıklı 56. maddedir. Maddeye göre, “*belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.*”

Belediye Yasasında belediye bütçesi ile stratejik plan arasında doğrudan bağ da kurulmuştur. Buna göre belediye bütçesi başlıklı 61. madde “*belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir*” demektedir.

Belediye Yasasının Geçici 4. maddesi ise belediyelerin hazırlamakla yükümlü buldukları stratejik planların ne zaman hazırlanacaklarına ilişkindir. Buna göre, “41 inci maddede öngörülen stratejik plân, Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır” denmektedir. Yasa’nın Geçici maddesinde açıkça anlaşıldığı üzere belediyeler yürürlükten itibaren bir yıl içinde stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır. Ancak stratejik planlama ve performans yönetimi anlayışının emek açısından getirebileceği bir takım olumsuzluklar bulunmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde kamuda ve yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformların yöneticiler açısından uygulamasına dönük olarak karşılaşılan sorunları irdelemek yerine söz konusu değişiklikler kapsamında gündeme gelen yerel yönetimlerde performans yönetiminin emek açısından ne tür sorunları ortaya çıkarabileceği üzerinde durulacaktır.

4. Yeni Düzenlemelerin Emek Açısından Getirebileceği Bazı Olumsuzluklar Üzerine Bir Değerlendirme

Kapitalist toplumlarda var olan temel çelişkilerden biri emekle sermaye arasında yaşanan çelişkidir. Tekelci sermaye piyasa için üretimi örgütlemekte ve kar beklentileri doğrultusunda işgücü istihdam etmektedir. Devlet düzeyinde de bir dizi politik karar çerçevesinde üretim örgütlenmektedir. Söz konusu politik kararlar belli bir sosyal ilişki bütünü içinde toplumsal ve politik mücadelenin sonucunda alınmaktadır. Bu kapsamda sosyal ilişkilerde kabaca iki sistem ayırt edilebilir. Bunlardan birincisi, ekonomik sınıflar arasında varolan ilişkilerden türetilirken, ikinci sistem ekonomik sınıflarla devlet arasındaki ilişki çerçevesinde belirginleşmektedir. Bu ilişkilerin aydınlatılmasında kapitalist devletin son dönemlerde artan mali krizi hiç kuşkusuz kritik bir önem taşımaktadır. Devletin mali krizi temelde kapitalist üretim tarzındaki çelişkiden bir diğer deyişle üretimin toplumsal olmasına rağmen üretim araçlarının özel mülkiyette olmasından türemektedir. Batılı ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrası tekelci sermaye ile emek arasında yaşanan görece barış ortamı üretimin sosyalleşmesini sağlarken, bu durum 1970’lerin ortalarından itibaren bozulmuştur. Devletin artmış olan harcamalarına dayalı ortaya çıkan mali krizine yönelik sistemin istikrarını sağlamak için kontrollü durgunluk, fiyat ve ücret kontrolü gibi farklı mali ve iktisat politikası seçenekleri ülkelerin içinde bulunduğu toplumsal koşullara göre belirli

düzeylede uygulanmıştır. Ancak, söz konusu politikaların sermayenin yeniden üretimi açısından bazı sınırlamaları olduğundan sürdürülebilirlikleri sınırlı olmuştur.¹¹

Tekelci sermayenin daha uzun soluklu politika arayışına yanıt veren politika ise sermaye ile işbirliği içerisinde özel sektör ve devlette verimliliği artırma doğrultusunda üretim ilişkilerinde ve asıl önemlisi devlette yeniden yapılanmaya yönelik reform çabaları olmuştur. Söz konusu politikalar doğrultusunda sermaye kesimi kendi egemenliğini devam ettirmenin aracı olarak devletin yeniden yapılandırılması arayışında olmuş ve kamu reformu kapsamında kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde örgütsel ve kurumsal değişikliğin önemli araçlarından olan stratejik planlama ve performans yönetimi çerçevesinde yeni istihdam ve çalışma biçimleri gündeme getirilmiştir. Sermayenin kendi büyüme krizini aşma amacıyla yaptığı bu müdahale, kuşkusuz devletin mali krizi çerçevesinde toplumdaki tüm yerleşik ilişki ve yapıları sarsıcı etkide bulunmaktadır.

Ülkemize de, Batılı ülkelerde sermayenin söz konusu müdahaleleri doğrultusunda stratejik plan ve performans planı uygulanmak istenmektedir. Henüz yasal süreç tam oturmadığından ve yerel yönetimlerde stratejik plan ve performans planı uygulamasının ertelenmesinden dolayı, bu sürecin ortaya çıkaracağı sonuçları bazı pilot bölgelerde ve kendi girişimiyle söz konusu uygulamaları başlatan yerel yönetim birimleri gibi bazı tekil örnekler dışında saptamak güçtür. Ancak yine de, gerek Batıda gerçekleşen uygulamalardan gerekse de yerel yönetimlerin içinde bulunduğu koşulları göz önünde tutarak bazı saptamaların yapılması olanaklıdır.

Kamuda ve yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reform kapsamında uygulanmak istenen performans yönetiminin önemli araçları olan özel sektörün kullandığı tekniklerden türetilmiş stratejik planlama ve performans planı doğrultusunda kamu hizmetinin ve kamu örgütlenmesinin niteliği değiştirilecektir. Nitekim Batıda yaşanan süreç böyle olmuştur. Kamu işletmeciliğinde özel sektörden bazı tekniklerin alınmasıyla yetinilmemiş, devletin yapılanması ve kamu hizmetinin mantığı değiştirilmeye çalışılmıştır. Reformlarla getirilen yeni teknikler örgütlerin kurumsal yapısını sürdürme anlayışından ziyade asıl olarak çıktı temelli bir anlayıştan türetildiğinden, başta performans esaslı ücret

¹¹ O'Connor, a.g.e., s.46-50.

sistemi olmak üzere esnek istihdam usullerinin yasal düzeyde önu açılmış olmaktadır. Böylece kamu hizmetlerinin üretilmesinde istisnai olarak kullanılabilir bir yöntem tüm kamu hizmetlerinin üretilmesine dönük hale getirilirken, daha önceleri toplumsal sınıflararası uzlaşmaya dayalı bütçe hazırlama teknikleri yerine de, sermayenin temsilinin ve müdahalelerinin daha kolay olduğu mekanizmalar gündeme gelmektedir. Bu bağlamda devletin göreceli özerkliği sermayenin lehine büyük ölçüde ortadan kalkma eğilimi taşımaktadır. Bunun emek açısından getireceği başta örgütlenme sorunları olmak üzere ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.

Benimsenen yeni sistemle birlikte emeğin örgütlenmesine ilişkin sorunların daha da derinleşmesi olasıdır. Kamuda ve yerel yönetimlerde uygulanacak stratejik plan ve performans planı doğrultusunda gündeme gelecek performans dayalı ücret sistemi esas olarak toplu sözleşme sistemini etkisizleştirici etkide bulunarak bireyciliği dolayısıyla örgütsüzlüğü teşvik edecektir. Çıktı temelli ve esnek örgütlenmeye dayalı kamuda ve yerel yönetimlerde istihdam koşulları çalışanlar arasında neden olacağı aşırı rekabet sonucunda işbirliği, yardımlaşma ve dayanışma kültürünün altını oyacaktır. Yerel yönetimlerde uygulamaya konacak performans yönetimi doğrultusunda çalışanın performansının değerlendirilmesindeki öznel kıstaslar, ücret artışlarını ve yükselmeyi belirlediğinden, belediye yönetimleri işten ayrılmasını istediği kişiye düşük not vererek onu bezdirme, yola getirme veya ayrılmaya zorlama şansına sahip olabilecektir. Bu uygulamalar ile yöneticilerin çalışanlar üzerindeki kontrollerini artırma olanakları artacağından, gerçekte belediye yönetimleri iş sözleşmelerini bireyselleştirme yolunu tercih edebileceklerdir. Böylece belediye yönetimleri tarafından sendikaların devreden çıkarılarak, işçi-işveren ilişkileri kolektif boyuttan uzaklaştırıp bireysel ilişkilere dönüştürülmeleri kolaylaşacaktır. Kuşkusuz böyle bir kurumsal, örgütsel ve yasal yapılanmanın toplu sözleşme sistemini ve sendikal örgütlenmeyi tehdit edici boyutları bulunmaktadır.

Aynı zamanda partizanlık eğiliminin yüksek olduğu bilinen ülkemizde işten atılma korkusu, yedek işsiz ordusu, sıfır toplamlı bir oyunda biraz daha yüksek ücret alma arayışı bireysel rekabetin en üst düzeye çıkarak işverenle iyi geçinme, hatta arkadaşlarını işverene ihbar etme gibi olumsuz örgütsel hastalıkların ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Kayırmacılığın artması olasılığı bölgecilik ve hemşehriciliği körükleyebilecek olması kamu çalışanlarının ulusal kaynaşmaya yaptıkları katkıyı azaltıcı etkide bulunabilecektir. Ayrıca kamu sektöründe performans yönetimi ile belirli düzeyde üretkenliğin

artırılması söz konusu olsa bile, özel sektördekinden farklı olarak ücretlere ayrılan toplam payda herhangi bir artış olmayacağından, belirli sayıda çalışan arasında yer alarak ücreti yükseltme hedefi rekabet kültürünün her türlü dayanışmadan uzak olumsuz sonucunun yaşanmasına yol açabilecektir. Bu nedenle çalışanların kısa vadede örgütsüzlük ve iş güvencesi yokluğu ile orta vadede ise işsizlik sorunu ile karşılaşmaları olasıdır.

Son söz olarak kamuda ve yerel yönetimlerde uluslararası finans örgütlerinin gözetiminde gerçekleştirilen reform kapsamında uygulamaya konan yeni yönetim ve planlama araçlarının beraberinde kamuda istihdam biçimlerini daha da esnek hale getirerek, emek açısından varolan pek çok sorunu daha da derinleştirici ve emekçiler arasında örgütlenme ve dayanışma kültürünü ortadan kaldırıcı etkilerde bulunma olasılığı yüksek düzenlemeler görünümünde olduğu söylenebilir.

