

**SPMJ**

**Strategic Public Management Journal**

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT  
JOURNAL**

**Issue No: 1, October 2015 - ISSN 2149-9543**

**SPMJ**

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

Online ISSN: 2149-9543

**Editor:** Assoc. Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

**Co-Editor:** Prof. Dr. Hamza ATEŞ

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

## **INTERNATIONAL ADVISORY BOARD:**

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

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

*Prof. Dr. Constantin Marius Profiroiu (Bucharest University, RO)*

*Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)*

*Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)*

*Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)*

*Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)*

*Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University, UK)*

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

## **EDITORIAL BOARD/SCIENTIFIC COMMITTEE:**

*Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)*

*Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)*

*Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)*

*Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)*

*Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University)*

*Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)*

*Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE - Public Administration Institute for Turkey and Middle East)*

*Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)*

*Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)*

*Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)*

*Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)*

*Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)*

*Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)*

*Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)*

*Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)*

*Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)*

*Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)*

*Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)*

*Prof. Dr. Zehreddin Aslan (İstanbul University)*

*Prof. Dr. Mustafa Demirci (Erciyes University)*

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

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

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

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

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

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

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



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

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

*E-mail: [spmj@marmara.edu.tr](mailto:spmj@marmara.edu.tr)*

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

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

## **Presentation**

*SPMJ represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.*

*The general topic covered by the articles in the Review is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: Public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.*

*SPMJ is an open access journal.*

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

*Editorial Board*

***Issue No: 1, October 2015, ISSN 2149-9543***

## ***Contents/İçindekiler***

***Writer and Topics/Yazar ve Konular***

***Pages/Sayfalar***

<b>Hellmut WOLLMANN</b> , Institutional Development of Public and Social Services Provision in European Countries: From Government to Governance?	<b>1-23</b>
<b>Kamil Ufuk BİLGİN</b> , Kamu Personel Yönetiminde Ölçüt ve Gösterge Odaklı Performans Yönetimi	<b>24-39</b>
<b>Ángel IGLESIAS</b> , Making Strategic Planning Work in Local Government: An Empirical Study of Success And Failure	<b>40-56</b>
<b>Neşe SONGÜR</b> , Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme	<b>57-78</b>
<b>Jana GAŠPARÍKOVÁ</b> , Various Civic Activities and Institutions and Their Impact On Local Level Governance in Slovakia	<b>79-90</b>
<b>Abdulkadir DURSUN</b> , Songül ALTINIŞIK, Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Denetim Türlerinin Değişimini Belirleyen Etkenler	<b>91-108</b>
<b>Hayriye ŞENGÜN</b> , Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları	<b>109-130</b>

# **Institutional Development of Public and Social Services Provision in European Countries: From Government to Governance?**

**Hellmut WOLLMANN<sup>1</sup>**

## **Abstract**

The paper is meant to analyze and discuss the changes (and continuities) which the institutionalization of the provision of public and personal social services has undergone during the development of these services since the 19<sup>th</sup> century to the present in European countries.

**Key Words:** *Public Social Service, Personal Social Service, Development of Social Services.*

## **0. Introduction**

The paper is meant to analyze and discuss the changes (and continuities) which the institutionalization of the provision of public and personal social services has undergone during the development of these services since the 19<sup>th</sup> century to the present in European countries<sup>2</sup>.

### **0.1. Scope of services**

In a generally accepted understanding *public services* essentially encompass water supply, sewage, waste management, public transport and energy provision. In Anglo-Saxon terminology they are usually called “public utilities” while for instance

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Emeritus at Humboldt Universität zu Berlin, [hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de](mailto:hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de)

<sup>2</sup> This paper draws on a paper prepared in Working Group 1 within the COST Action on „Local Public Sector Reform in Europe“. The referred to (and quoted) articles are going to be published in Wollmann/Kopric/Marcoueds. 2016 (forthcoming).

they are labelled *services publics industriels* in French, *servizi pubblici o servizi di pubblica utilità* in Italian and *Daseinsvorsorge* (services for the subsistence) in German. In European Union (EU) policy the term *services of general economic interest* (SGEI) has been introduced as a target of EU regulation (see European Commission 2011: 2 ff.).

By contrast, *personal social services* as well as *health services* relate to the individual social (or health) needs. In EU terminology they are labelled “services of general interest” (SSGI) explicitly including “health care, childcare, care for the elderly, assistance to disabled persons or social housing” (see European Commission 2011: 2).

## **0.2. Range and variants of institutionalizing public and social services provision.**

### *Definitional clarification on the ownership and operation of service provision*

- Public (sector) ownership will be used here as the “generic” terms which can be “subdivided” and specified as State, municipal (or, say, regional) ownership. By some, particularly in the pertinent US discussion, “State ownership” is used as the generic terms. While this may make sense in the US context, it should be avoided in the European discussion since municipally owned companies/enterprises are galore in the European local government tradition and to subsume them under “state owned” would be not only a misnomer but analytically confusing. Following from this terminological distinction between State, municipal (and regional etc.) ownership, transforming ownership from, say, private into, in the “generic” understanding, public sector ownership could be called (perhaps somewhat clumsily, but analytically appropriately) “publicization” (see also Bauer and Markmann 2016) and should, if turned into (specifically) State respectively municipal ownership, be labelled (again perhaps somewhat clumsily) “etatization” (or, in a somewhat different meaning, but more familiar terminology: “nationalization”) respectively “municipalisation”.
- When the ownership is returned to the public (state or municipal) sector by way of repurchasing one can speak of “re-nationalization” respectively “remunicipalization”. If a previously “outsourced” function/service is returned (“re-insourced”) one may call this “re-municipalization” as well. Finally, if the

lose a function to upper governmental level, perhaps central state level by way of functional centralization, this may be labelled “de-municipalization”.

- The public and social services can be carried out (operated) by the public (state, municipal etc.) sector directly by its own administrative units and personnel (“*in house*”, *en régie*). Besides the direct operational (“*régie*”) form public (municipal) enterprises may be established which not only remain public (municipal) ownership but stay closed linked with (and controlled by) the “core” administration, as exemplified in Germany by the so called “Eigenbetriebe.
- The direct provision of public and social services can operated in the institutional form of “inter-institutional” (especially inter-municipal) cooperation which may take the form of (joint) intermunicipal ownership.
- The public and social services may rendered by public (State or municipal) organizations which are “corporatized” (“hived off”) in that, while remaining in public (state or municipal) ownership, are given organisationally, operational and often also financial autonomy separate from the “core” administration (see Grossi and Reichard 2016). They may take the organisational form of intermunicipally owned and established municipal corporations. They can be established under public law as well as under private law (such as stock companies or limited liability companies) whereby the latter legal form is conducive to attract private sector providers to acquire (minority) shares thereof and may be an institutional step towards subsequent (at least partial) material privatization (see below). In the thematically relevant literature the organisational act of “corporatizing” (“hiving off”) in the private law form is by some called *formal (or organisational) privatization* (see Kuhlmann/ Wollmann 2014: 174 ff. with references). However, in order to avoid terminological and also cognitive confusion it seems advisable to use the term “privatization” only with regard to “*material*” (or “*asset*”) *privatization* (see below) which takes place if and when shares of the “corporatized” company are acquired by private investors. In municipal practice the “corporatized” form of public (municipal) companies has, to some degree, been employed since long, such in the “*Stadtwerke*” in Germany and the “*municipalizzate*” in Italy. Insofar as these municipal corporations are engaged in the provision of several services (energy, water, sewage etc.) they act as “multi-utility” companies.



- *Material (or asset) privatization* signifies that the public (State or municipal) ownership passes, as rule by way of sale, private ownership, be it entirely or also partially if for instance shares of “corporatized” public (State or municipal) companies are acquired by private investors.
- In the case of partial “material privatization” “public/private (“mixed”) companies or, in the currently prevalent terminology, (*organizational*) *public private partnerships* (PPP) are formed. In fact such public/private mixed companies have, to some degree, existed since long on the local level, for instance as *sociétésd’économiemixte* in France. At this point it should be inserted that one speaks of *contractual* PPP’s where the ownership remains public and involvement of the private actors is based on (often complex) contractual arrangements.
- “*Outsourcing*” of public functions (services) means the transfer of the operation and delivery of public services to an outside provider – be it a public, private (commercial) or non-public non profit (NGO type) one - typically by way of a time-limited contract (concession). In the pertinent literature often the term “functional privatization” is used. In France such transfer of functions is traditionally called “*gestiondéléguée*” (which has by some been – somewhat misleadingly - called “French style privatization” (Finger/Allouche 2002).
- Public and social services may be provided also by *non-public non-profit (“third sector”, NGO)* organizations, enterprises and actors. Furthermore, civil society-type associations and cooperatives may be involved in service provision, possibly also in the (“societal”) self-organized and self-help type, including forms of (societal) “co-production”.
- Finally, the reversal and transfer of hitherto public sector based and/or (“marketized”) private sector-based service provision (back) to “societal” actors, self-help and individual responsibility may be called “re-societalization”..

### **0.3. Developmental (“over time”) approach.**

With regard to institutional development a distinction can plausibly be made between four phases: an early phase in the 19<sup>th</sup> century when local services originated;

the period of the advancing and advanced welfare state (up to the 1970s), the period of neo-liberal policy inspired public sector modernization and (since the end of the 1990s) a recent phase of “post-NPM”/fiscal austerity etc. inspired changes.

#### **0.4. Country selection**

The following article will largely focus on UK, Germany, France and Sweden. (For a wider country selection which, within the country coverage of the COST Action<sup>3</sup>, encompasses “Western” European as well as Central Eastern European countries see Wollmann 2016a, 2016b). While the present country selection is conceptually “purposeful” in that countries are picked which arguably represent different types of institutional etc. local government traditions, the small number of selected countries sets limits to the “generalizability” of the findings..

#### **0.5. Analytical framework**

Our analysis draws on variants of the “neo-institutionalism” that, first of. All, actor-centred institutionalism which highlights the influence of political decision-makers on institutional development and *historical institutionalism* which draws the attention on historical traditions and “legacies” and ensuing “path-dependencies” (for details and references see Wollmann 2014: 51, Kuhlmann/Wollmann 2014: 44 ff., Wollmann 2016a).

#### **0.6. Guiding question**

In distinguishing four phases of institutional development in four countries our account is guided by the question whether (and why) there have been institutional continuities (or discontinuities) between the phases and whether (and why) there has been institutional convergence or divergence within each phase between countries and service sectors.

The paper will come in two parts.

---

<sup>3</sup> See footnote 1

In its main body and section it will give a (necessarily “broad brush”) overview of the institutional development under discussion

In a concluding part the institutional development will be discussed under a *government versus governance* perspective. .

At the outset the caveat needs to be made that such a “nutshell” account cannot do without simplifications by “skipping” details.

### **1. 19<sup>th</sup> century “starting conditions”**

In the course of the 19<sup>th</sup> Century, during a period of rampant industrialisation and urbanisation in which the U.K. was Europe’s frontrunner and Germany on the European Continent followed suit, the provision of public utilities (water, sewage, waste, public transport, energy), in its early basic forms, was deemed mainly a responsibility of the local authorities.. A sort of (embryonic) “local welfare state” emerged which has been labelled “*municipal socialism*” (see Kühl 2001). As early as in the 19<sup>th</sup> century many of French municipalities began to (in modern terminology) “outsource” (“*gestion déléguée*”) water provision.

In making a historical distinction between the “political community” as the politically organized collectivity of local citizens, on the one side, and the “social community” as the “sociological” ensemble of the local inhabitants (see Wollmann 2006), the introduction and operation of public utilities was seen a responsibility of the municipalities as “political community”, while the provision of elementary personal social services was largely left to the “social community”, that is, the charitable and non-profit organisation, workers’ self-organisations etc were called upon. This line was taken up in Germany in the so-called “subsidiarity” principle which, rooted in the Social Teaching of the Catholic Church, was laid down in a mid-19<sup>th</sup> century compromise between State and Church and ensured the non-public non-profit “welfare” organizations a privileged status in social service provision (see Bönker et al. 2016). By peculiar exception and contrast, in France, in an anti-religious and anti-associational impetus originating from the Great Revolution of 1789 non-public non-profit organizations were largely kept out of social service provision well into the early 20<sup>th</sup> century.(see Archambaut 1996: 17, Wollmann 2008: 104).

Finally amidst the social misery of early industrialisation and rampant urbanization self-help initiatives and organizations of workers and other social groupings sprang up such as cooperatives and other early civil society-type organizations.

## **2. Service provision in the advancing and advanced welfare state**

With the expansion of the national welfare state which progressed since the early 20th century and climaxed during the 1960s and early 1970s, the historical responsibility of the municipalities was carried on and extended into a comprehensive public sector responsibility which comprised the state, assuming also a key regulating and financing role, as well as further on the municipalities. In order to strengthen the operational capacity of the local government level in key countries (such as the U.K., Sweden and in the German *Länder*) territorial reforms were put in effect during the 1970s, e.g. in the U.K., in Sweden and in the German *Länder*, in order to strengthen the operational capacity of local government and to achieve “economies of scale” in the conduct of public and social services.

After 1945, under the incoming (quasi-socialist) Labour Government, the U.K. came to epitomize the public sector-centred (post-war) welfare state. The state sector was expanded by “nationalizing” (that is, by “de-municipalizing” and “etatizing”) the energy sector (in 1946) and the water sector (in 1973) by transforming and integrating a multitude of hitherto municipally owned and operated companies into (central) State-owned and controlled entities. At the same time the local authorities were put in charge of carrying out an increased range of personal social services.

In France, after 1945, in pursuit of the Gaullist drive to modernize post-war France, the State sector was strengthened by expropriating the existing multitude of private sector energy companies and, in “nationalizing” (“etatizing”) them, by establishing two State-owned (monopolist) energy corporations, *Electricité de France* (EdF) and *Gaz de France* (GdF); a small number of municipal energy companies survived “nationalization”. In the water sector which remained in municipal ownership most municipalities, in line with their 19<sup>th</sup> century practice, continued to “outsource” (in French terminology: “delegate”) the provision of water to outside private sector

companies. Personal social services were large delivered by State personnel (at the departmental level) while non-profit organizations continued to be kept out in line with the post-Great Revolution suspicion of not-public service provision..

In post-war (West) Germany, in contrast with the U.K. and France, the energy sector continued to be dominated by a handful of major private sector stock companies as the then ruling conservative-bourgeois federal refrained from nationalization as an (in the face of the Communist regime in East Germany) “socialist” measure. Besides the municipally owned companies (*Stadtwerke*) continued to play a significant role in the energy sector, particularly in the transmission, distribution and (to a lesser degree) generation of electricity (see Wollmann/Baldersheim et al. 2010: 172 ff.). Water provision remained entirely in municipal ownership and operation. In line with the time-honoured “subsidiarity” principle the personal social services (path-dependently) continued to be provided primarily by the non-public not-for profit (“welfare”) organizations (see Bönker et al. 2016).

Reflecting the basic logic of Welfare State model the provision of public and social services was strongly public sector-centred. Energy provision was dominated by a State-owned energy giant (Vattenfall), while water supply was in the hands of the municipalities. Personal social services were almost entirely rendered by local government personnel following a “hidden social contract” (See Wijkström 2000: 163), that is a compromise concluded in 1936 between the (social democratic) national government and the country’s Protestant Church (see Wollmann 2008: 129).

### **3. NPM- and market liberalization-drive modernization**

Since the late 1970s, initially prompted by the neo-liberal “revolution” in the U.K. in 1979 under the Conservative government led by Margaret Thatcher, and subsequently propelled by the EU’s market liberalization the delivery of public and social services underwent profound institutional restructuring essentially along three strategic impulses and directions.

- For one, intended to “roll back” the allegedly oversized post-war (“social democratic”) welfare state and to move towards a (“neo-liberal”) “lean state” material (asset) privatization was proclaimed in order to turn public

(state/municipal)sector assets (and operations)into private sector ownership (and operations).

- Second, in order to make the previous allegedly monopolist and “monolithic” public sector organization more flexible, more efficient and better performing it was postulated that public functions be transferred from public administration proper (“in house”) through “corporatization” (as a mode of “spinning off” orof horizontal agencification) to outside units which, while remaining in public (state/municipal ownership), should be given wide(r) organizational, operational and financial autonomy in their conduct of service provision (see Grossi/Reichard 2016). Byestablishing them as private law companies (stock companies, limited liability companies) the accessshould facilitated for private investors to become (minority or even majority) stakeholders in forming “mixed” or PPP type companies.
- Third, in order to overcome the hierarchical rigidity and cost-inefficiency of past service delivery market competition and the “purchaser provider split” should be introduced in “outsourcing” service delivery to external(preferably private sector) providers.

The *U.K.* went furthest in putting the neo-liberal and managerial “revolution” into practice by entirely (asset) privatizing the energy and water sectors and by turning the lion’s share of personal social services, through competitive tendering, over to private sector providers. After the *U.K.*had epitomized the public sector-centered post-war welfare state, it became now the frontrunner of its neo-liberal transformation as well as the pacesetter for the subsequent market liberalization drive of the EU in the public utilities and personal social services fields.

In *France’s energy sector* which, in 1948, was almost entire “nationalized” (“etatized”) the national government showed at first, during the 1990s, little readiness to implement the EU’s market liberalization directive, probably because this could have impaired the market-dominating quasi-monopolist position of State-owned EdF. In finally responding to the EU Acceleration Directive of 2003, France moved to transform (“corporatize”)EdF into a private law stock company; yet only about 20 percent of the

stocks were sold to private investors, so that EDF continues to be almost entirely State-owned. France's water sector which since the 19<sup>th</sup> has been (path-dependently) shaped by the practice of the municipalities to "outsource" ("French type privatize") water provision to outside private sector companies came to be, during the 1970s, increasingly dominated by "big three" private sector water companies (Veolia, Suez and SAUR). In the field of *personal service provision* the past preponderant role of state administration and state personnel gave way, reacting to market liberalization, to the engagement of non-profit and private sector providers.

In Germany federal legislation which, in response to the respective EU directive, aimed at liberalizing the country's energy market had somewhat paradoxical effect offsetting off a "downright wave of mergers" (Deckwirth 2008: 82) which resulted in the market dominance of the "Big Four" (E.ON, RWE, EnBW and Sweden's State-owned Vattenfall) whereas, at the same time, many municipalities, yielding to the market dominance of the "Big Four", saw cause to sell local grids and shares of their *Stadtwerke* to the Big Four, thus foreboding their disappearance from the market ("*Stadtwerke sterben*") (see Wollmann/Baldersheim et al. 2010). The water sector which traditionally was almost entirely operated by the municipalities and their water companies experienced noticeable advances of private providers among which the French service giants Veolia and Suez and their German counterparts RWE and E.ON figured most prominently.

A dramatic rupture occurred in the field of personal social service provision when the market liberalization-inspired federal law of 1994 opened the personal social service market to all providers, including private commercial providers, thus conspicuously putting an end to the time-honoured subsidiarity principle – clad privileged position of the non-public non-profit (*Wohlfahrt*) organizations in social service provision (see Bönker et al. 2016)..

Although in Sweden in 1990 a conservative-bourgeois government that came into office in 1990 proclaimed a neo-liberal "system change" in Sweden's Welfare state model the impact of this policy shift on public and social service delivery has been remarkably limited (see Montin 2016). The provision of public utilities has remained largely in public ownership and operation. In the energy sector the State-owned energy

giant *Vattenfall* continued to be dominant. In the other fields of public utilities, such as water, the municipalities and their companies continue to prevail. Notwithstanding the conceptual and also political pressure to “market liberalize” service provision the municipal sector and its personnel continue to render the lion’s share of services, while non-public actors – private commercial or non-profit – still provide not more than 20 percent of the services (see Montin 2016, Wollmann 2008: 123 ff.).

#### **4. Since the mid-late 1990s**

Since the mid/late 1990s divergent trajectories of institutional development can be identified depending on different factors.

##### **4.1. Comeback of the public/municipal sector?**

Since the early 2000’s neo-liberal belief in the superiority of the private sector over the public sector in the operation of public functions has been shattered on various scores.

- On a global scale the world-wide financial and economic crisis which was triggered by the bankruptcy of the Lehman Brothers bank group in September 2008 has evoked widely shared doubts in the private sector and its “free market” mechanisms while the merits of the public sector have been “rediscovered”, thus “bringing the state back in”.
- On local practical level, the local authorities and their enterprises, after having, under the competitive pressure from private sector companies, improved their operational capacity in service delivery (by recruiting better, also entrepreneurially qualified personnel, by stepping up intermunicipal cooperation etc.), have often arrived at economically equalling, if not doing better than their private sector competitors. Furthermore, the municipalities have been eager to regain control over local level service provision also the pursuit of (social, ecological etc.) interests of the “local community”. Last not least the



municipalities have “rediscovered” the chance to profits in engaging themselves in the production of public services (particularly in the energy and waste sectors) and to thus achieve additional budgetary revenues (see Wollmann 2014: 58 ff. with further references) to be used to “cross-subsidise” loss-making public service fields (such as public transport).

- The disenchantment and discrediting of the neo-liberal beliefs and promises have been also echoed and amplified by a politico-cultural value change in favour of public/municipal service delivery. This has become manifest in thematically related surveys and (for instance in Germany) in a array of local referendums in which the privatisation of public/municipal assets has been rejected in favour of retaining them (see Kuhlmann/Wollmann 2014: 200 ff.)

### **Delivery of public utilities**

In internationally comparative perspective the most conspicuous example of a “comeback” of the municipal sector in the provision of public utilities can be observed in the *energy sector* in Germany where the municipal companies (*Stadtwerke*) which, until the 1990s, lost ground to the private sector energy companies have regained operational strength and have succeeded in asserting themselves and to win back ground (see Wollmann/Baldersheim et al. 2010, Hall et al. 2013: 202 ff., Wollmann 2014: 60, Kuhlmann/Wollmann 2014: 201 ff., Bönker et al. 2016). In France, too, e.g. where in the past the municipal energy companies retained an albeit minor position vis-à-vis (still predominantly State-owned) EDF the municipalities and municipal companies have recently made (moderate) advances particularly in renewable energy transmission, supply but also generation (see Alleman et al. 2016). In the U.K., at the heels of the conservative-liberal coalition government’s “turn-around” decision to expand renewable energy generation and consumption the local authorities have been explicitly encouraged to step up and revive their activities in the energy field (see Wollmann 2014: 61 with references, Alleman et al. 2016). In Sweden where the energy sector has, by tradition, been almost entirely in public/municipal hands “remunicipalization” is understandably no relevant issue.

In the *water sector* some “remunicipalization” has taken place. (see Lieberherr et al. 2016). In *France* the municipalities have increasingly turned to take water provision back into municipal operation by making use of the expiring of the concession contracts. Similarly in *Germany* some cities, after having sold their water companies (*Stadtwerke*), partially or entirely, to German and French water companies decided to repurchase the assets and to resume municipal operation (see Bönker et al. 2016). In both countries such moves were largely incited by local political pressure and by pertinent local referendums (see Kuhlmann/Wollmann 2014: 201, Wollmann 2014: 64 ff.). By contrast, in the U.K., that is in *England* where the water sector has been completely privatized there are no signs of “remunicipalization” in the absence of any political decisions (from above) or pressure (from below) (see McEldowney 2016). In Sweden water provision has traditionally been in municipal ownership and operation anyway (see Montin 2016)..

### **Personal social service provision**

In the field of personal social services provision, such as elder care, the process of marketization and the concomitant advances of private sector (commercial) providers has continued unabatedly onto the recent period in the U.K., France and Germany. . In Sweden however, the municipalities and their municipal institutions have kept providing the lion’s share (up to 80 percent) in the provision of personal social services (see Montin 2016).

### **Remunicipalization?**

The referred to examples of countries, sectors and cases give plausible evidence that in recent years a process of “remunicipalization” in the field of public utilities has set in and gained momentum, be it by repurchasing the respective assets or by “re-insourcing” service provision. Depending on, and varying according to different contexts, crucial factors to set off and promote “remunicipalization” has been the (path-dependent) existence of viable institutions, such as the *Stadtwerke* in Germany, political demands and pressure “from below”, surfacing in local referendums, but also policy initiatives “from above”, such as the “(renewable) energy turn-around of national governments.

Notwithstanding such plausible pieces of evidence the conclusions should remain cautious and should certainly beware of making sweeping extrapolations and generalizations from the available still fragmentary rather than systematic findings. As it has been recently said (see Bönker et al. 2016, see also Bauer and Markmann 2016) the “remunicipalization” hypothesis needs to be carefully “revisited”, as more evidence pro and con comes in.

#### **4.2 Service provision in the wake of budgetary cutback and fiscal austerity policy**

Resulting from the recent attempt in European countries to cut back and economize spending in public and social service provision an institutional trend becomes visible that might be termed “re-societalization”, that is, returning service provision to “societal actors” and “civil society type” groups, family contexts and, in the last resort, to the individuals themselves.

For one, such “re-societalization” can be observed in the provision of public utilities when, for instance, in the energy sector citizens/consumers organize themselves, say in the form of “cooperatives” (*Genossenschaften*), in order to generate electricity either for themselves (in a kind of self-supply or self-sufficiency) or for (in addition to such self-supply) commercially selling electricity (on the “renaissance” of “cooperatives” see Bauer and Markmann 2016, for early examples see Bönker et al. 2016).

Second, the “re-societalization” of service provision may occur in the field of personal social and care for the needy in the wake of an, as it were, “ultraneo-liberal” policy drive that aims at shifting the operational and financial burdens of providing such services “back to society”, that is, to “societal” actors, to the self-organization and (mutual) self-help of those in need, and thus holding the individuals and their families responsible and accountable for their subsistence. The policy concept which the U.K. government under David Cameron has recently proclaimed under the shibboleth “Big Society” (see McEldowney 2016) appears to directed, in its “ultra-neo-liberal” gist, exactly at such “re-societalization”, that is, at “individualizing” the life risks and responsibilities (see Buser 2013). In a historical perspective personal social service and care appears to be turned back to a pre-Welfare State stance, somewhat reminiscent of

the 19<sup>th</sup> century involvement of the “social community” in service provision and care for the needy.

## **5. Pendulum swinging back?**

Could the signs of the “comeback” of the municipal sector in the provision of public utilities and of a newly emerging and invoked engagement of the societal sphere in social services provision be interpreted, in historical perspective, as the movement of a “pendulum swinging back”?

The “pendulum” image goes back to Polanyi’s seminal work on the “Great Transformation” (see Polanyi 1944) in which long-term swings from state regulation to the markets and back again were hypothesized (see Stewart 2010). Resumed by Millward (see Millward 2005) the pendulum image has received increasing attention in the international comparative debate on the institutional stages of public and social services provision (see Röber 2009, Wollmann/Marcou 2010b, Hall 2012, Wollmann 2014).

While the pendulum metaphor, besides its intellectual charm, provides a useful heuristic lens to identify possible developmental movements and “waves” two “traps” should be borne in mind, though. For one, the image should not mislead the observer to overlook the huge differences that exist, in the historical setting and contextuality, between the current situation and the “historical” point of reference. Second, the image should not mislead the observer to assume a kind of determinism or “cyclism” in the movement of the pendulum (see Bönker et al. 2016, Bauer/Markmann 2016).

## **6. Summary The institutionalization of service provision between government and governance**

### **6.1. From institutional and territorial concentration to horizontal decentralization and pluralization**

Summarizing our sketch of the institutional development of service provision through stages since the 19<sup>th</sup> century the following patterns should, in a nutshell, be called to mind.

During the 19<sup>th</sup> century the provision of public and social services provision was institutionally and functionally characterized by a dual structure in that in its basic forms, public utilities were provided by the local authorities and their companies, embodying the “political community”, while the embryonic forms of personal social services were rendered by “societal” organizations (charities, reformist middle class philanthropists, cooperatives, workers’ self-organizations etc.), hailing from the “social community” (see Wollmann 2006)..

Since the early 20<sup>th</sup> century and climaxing in the early 1970s, under the auspices of the advancing and advanced (national) welfare state the provision of public utilities was marked by the predominance of the State sector. Service provision was horizontally concentrated within a somewhat “monolithic” public sector. Insofar as municipal companies (such as the *Stadtwerke* in Germany) were established to carry out municipal sector tasks they remained (financially etc.) closely tied in (and also controlled by) “core” administration. In some countries the municipalities experienced (in part massive) territorial reforms by which functions and actors were territorially further integrated. In the era of the advanced welfare state the provision of personal social service became largely public sector-based, that is rendered by State personnel in France and local government personnel in the U.K and Sweden whereas “societal” (“third sector”) providers were kept off on political and/or ideological grounds.. By exception, in Germany personal social services were, in line with the “subsidiarity” principle, rendered predominantly by non-public non-for-profit (“welfare”) organizations. By and large after 1945 the U.K. was the frontrunner and epitome of the public sector-centred advanced Welfare State.

Since the 1980s, entering the phase of neo-liberal public sector modernization and EU-driven market liberalization the range and role of the public sector in the delivery of in public and social service provision was profoundly remoulded in sundry dimensions. For one, public sector ownership and operation in services was transferred, by way of material (asset) privatization, be it partially or entirely, to private sector actors. Second, by way of “corporatization” organizations were established outside

“core” administration which, while remaining in public ownership, were given organisational and financial autonomy. By being given the legal status of private law companies (stock companies, limited liability companies) they gave access to private sector actors to acquire minority or majority position in mixed (public/private) formations. Third, public functions were “outsourced” to outside providers, be they private commercial, not-for profit or public. Thus, while realm of direct public sector ownership and operation in service provision was significantly curbed, a process of horizontal decentralization and “pluralisation” of semi-public, “mixed” and private sector actors has gained momentum that operate typically outside the direct influence and control by the local authorities proper. By asset privatizing the energy and water sectors and by outsourcing, through competitive tendering, most of the social services to outside, mostly private commercial, providers the UK again was the frontrunner and epitome now in neo-liberal public sector restructuring..

In sum, in the neo-liberal market liberalization period the public sector, its institutions and its personnel have significantly retreated from service provision while a wide spectrum of non-public institutions and actors has emerged that operate outside the direct influence of the public sector proper.

In the most recent period two contradictory institutional trajectories can be observed. On the one hand, in some countries, the municipalities have turned to repurchase previously sold assets or to “re-insource” service delivery thus reducing the number of “external” service providers, horizontally (re)concentrating service delivery and re-tightening their control over it. On the other hand, at the heels of public expenditure and service cutting austerity measures “societal” and civil society-type actors and organization have (re-)emerged and have come adding to the diversity and plurality of providers.

## **6.2. And at last: the institutions of public and social services from (local) government to governance?**

In the current political science debate (see path-setting Rhodes 1997) the conceptual and terminological distinction is made between *government* and *governance*.

Following this conceptualization and terminology local *government* can be seen to be embodied in the local authorities whose local council as the pivotal decision-making body, being democratically legitimated and politically accountable, has the mandate to define, advocate and bring to bear the “common good” and “general interest” of the “local community” in the local arena. Faced with manifold stakeholders each with his specific own interest and his own (economic etc.) “rationality” the local authorities as local government are called upon to be guided by a “political rationality” in the exercise of which conflicting interests and “rationalities” of the stakeholders concerned are weighed and balanced against each other with the final decision being made, by majority vote in the council, (ideally) in the “best interest” of the “local community”. In carrying out these decisions and to “coordinate” the actors concerned in the implementation process the local *government* possesses, thanks to its political mandate, the authority and if need be, the “hierarchical muscles” to prevail (for the triad of hierarchy, network and market as the crucial means of “coordination” see Kaufmann et al. 1986, Wollmann 2006, Montin 2016).

By contrast, the concept and term “governance” captures the multitude and plurality of institution and actors that populate the local arena and, being motivated and driven by their “selfish” interests, individual goals and specific “rationalities”, act “on the same footing” as typically lacking “hierarchical” influence and control over each other. In order to “coordinate” their divergent and conflicting interests the local authorities are liable to do this through negotiation, bargaining, give-and-take comprises and other *network* mechanisms or, depending on the circumstances, by *market* competition. In the *governance* arena *government* as elected political authority is just one player among many others and depends on employing political and financial resources.

In drawing on this government and or governance debate in the interpretation of the institutional development of public and social services delivery as sketched in this paper the period of the advanced welfare state stands out as a developmental stage in which the service provision arena was marked by the predominance of the public sector, be it state or municipal, while the non-public sector, be it non-profit or private, was largely absent (with the exception of Germany with a traditionally strong position of the non-profit welfare organisation in social service *provision*). Thus, in this period service

provision was marked and shaped by *government* and its (state or municipal) personnel. Insofar as public utilities are provided not “in house” but by municipal companies the latter typically are, such as the German “*Eigenbetriebe*”, closely linked with and controlled by the “core” administration. Similarly, the non-public “welfare” organizations that in Germany render the lion’s share of personal social services have come to do this in close cooperation, if not clientelistic collusion giving them a quasi-public/municipal status..

Since the early 1980s, during the subsequent neo-liberal policy-guided and market liberalization-driven period the composition of public and social services providers has in part changed dramatically in the local arenas. While the public (both state and municipal) sector, at least in its direct (“in house”) modality, has withdrawn significantly as service provider, other providers - semi-public, “mixed” or private have come to populate the local arena. Whether semi-public, “mixed” or private, they typically operate outside the direct (“hierarchical”) influence and control of the public authorities (“government”). This applies also to (“corporatized”) private law municipal companies which, while remaining in municipal ownership, are given organizational, financial and entrepreneurial autonomy (for instance, so called *Eigengesellschaften* in Germany). As these service providers, whether semi-public, “mixed” and private sector or also non-profit (“third sector”), have their individual (“selfish”) they form an actors network that unfolds acentrifugal dynamics which, because of its multiple “private-regarding” interests, defies and counteracts the (public-regarding) “common interest” which the local authorities (“government”) are politically mandated to pursue and enact. In fact, along with other variants of institutional “spin-offs” and “(horizontal) agencification” such “corporatized” municipal units embrace an increasing number and percentage of local government employees (in Germany in the meantime up to 40 percent) and have ushered in a kind of “satellitization” of the politico-administrative core of the municipalities which the latter have mounting difficulties to politically “steer” and control. In this context the “corporatized” municipal companies engaged in public utilities play a peculiar role as, on the one side, having been granted entrepreneurial autonomy and in order to cope with and survive in an economically competitive environment, they are incited by an “economic”, that is profit-seeking rationality, while, on the other, they are still, being owned by the municipalities and having local



politicians on their boards, obliged and committed to heed local government's "general interest" mandate. Due to this "hybrid" profile and orientation (see Montin 2016) they can serve as a role model of a local actor and institution that bridges and merges the "political" and the "economic" rationality (see Wollmann 2014: 128). Most recently the multifaceted plurality of actors and institutions in the service arena has been enhanced by the appearance of "societal"/"civic society"-type initiatives and groups in self-organized forms, such as cooperatives, in energy supply and social service provision. They come adding to the institutional "pluralization" in the local arena.

In the face of the emergence and consolidation of multiple actors networks that are part and parcel of the local level "governance" structure local *government* has become just one actor among a multitude of actors over whom it cannot exercise "hierarchical" influence it is dependent, in order to achieve some "coordination" among them in the "best interest" of the "local community, on resorting to and employing *network*-typical strategies, such as persuasion, negotiation, give and take bargaining whereby its chief executive (mayor) may play the role of a "key networker" ("reticulist", see Powers 1973).

**Bibliography:**

- Archambaut, Edith (1996), *Le secteur sans but lucrative*, Paris: Economica
- Alleman, R., M. Dreyfus, M. Magnusson and J.McEldowney, (2016): *Local governments and the energy sector. A comparison of France, Iceland and the United Kingdom*:H.Wollmann, I. Kopric and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)
- Bauby, P. and M.Similie (2014), *Europe*, in : UCLG 2014, *Basic Services for all in an Urbanizing World („GOLD III 2014“)*, (London and New York: Routledge), pp.94-130
- Bauer, H. and F. Markmann. (2016), *Local Public Service Delivery between Privatisation and Publicisation: The Renaissance of the Cooperatives?*“in:H.Wollmann, I. Kopric and G. Marcou, (eds.), Palgrave (forthcoming)
- Bönker, F.,M. Hill and A.Marzanati, (2010), *Towards marketization and centralization? The changing role of local government in long-term care in England, France, Germany and Italy*, in: H. Wollmann and G.Marcou, G. (eds.) 2010a, pp. 97-118
- Bönker, F., J.Libbe and H.Wollmann (2016),*Re-municipalization revisited: Long-term trends in the provision of local public services in Germany* in:H.Wollmann, I. Kopric and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)
- Buser, M.(2013), *Tracing the Democratic Narrative. Big Society, Localism and Civil Engagement*, *Local Government Studies*, 39: 1, 3-21
- Citroni, G. (2010), *Neither state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services: Germany, France and Italy compared*, in:H. Wollmann and G.Marcou, G. (eds.) 2010a, pp. 191-216.
- Citroni, G.,A. Lippi and S.Profeti (2016), *Local public service in Italy: still fragmentation*, in:H.Wollmann, I. Kopric and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)
- EPSU (European Federation of Public Service Unions) (ed.) 2010, *Public Services in the European Union & in the 27 Member States*, <http://www.epsu.org/IMG/pdf/MappinReportDefEN.pdf>
- Finger, Matthias/Allouche, Jeremy 2002, *Water Privatisation*. London/ New York. Spon Press
- Grossi, G. and C. Reichard (2016), *Institutional variants of public service provision – evidence from European countries*.In:H.Wollmann, I. Kopric and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)

- Hall, D. (2012), *Re-municipalising municipal services in Europe*. A Report commissioned by EPSU to public services. International. Research Unit, London PSIRU
- Hall, David (2012), *Re-municipalising municipal services in Europe*. A Report commissioned by EPSU to public services. International. Research Unit, London PSIRU
- Kaufmann, Franx-Xaver/Majone, Giamenico/ Ostrom,Vincent (eds.), 1986, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin:deGruytert
- Kühl, U. (ed) (2001), *Munizipalsozialismus in Europa*, Paris.
- Kuhlmann, S. and H.Wollmann.(2014), *Public Administration and Administrative Reforms in Europe*.An Introduction in Comparative Public Administration, Cheltenham: Edward Elgar
- Lieberherr, E., C. Viard and C. Herzberg (2015), *Water provision in France, Germany and Switzerland. Between convergence and divergence: H.Wollmann, I. Kopic and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)*
- MagreFerran, J. and E. PanoPuey (2016), *Spanish municipal services delivery: an uncertain scenario*, In: H.Wollmann, I. Kopic and G. Marcou, (eds.) (forthcoming)
- McEldowney, J.(2016), *Delivering public services in the United Kingdom in a period of austerity*In: H.Wollmann, I. Kopic and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)
- Millward, R. (2005), *Public and private enterprise in Europe: Energy, telecommunication and transport 1830.1990*, Cambridge: Cambridge U Press
- Montin, S.. (2016), *Between market and hierarchy. The case of public utility and care for the elderly in Sweden*In: H.Wollmann, I. Kopic and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)
- Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press
- Hall, David (2012), *Re-municipalising municipal services in Europe*. A Report commissioned by EPSU to public services. International. Research Unit, London PSIRU
- Kaufmann, Franx-Xaver/Majone, Giamenico/ Ostrom,Vincent (eds.), 1986, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin:deGruytert
- Powers, J, M 1973 *The reticulist function in government*. In: *Australian Journal of Public Administration*, vol.32, no. 1, pp, 21.27.
- Rhodes, R.A.W.(1997), *Understanding Governance*. Open University Press
- Röber, M. (2009), *Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements*, *Verwaltung und Management*, 15, 5, pp 227–240.
- Stewart, F. (2010), *Power andprogress. The swing ofthependulum*, *Journal of Human Development andCapacities*, 11.. 3, pp. 371-395

- Warner, E. and J. Clifton, (2013), Marketisation, public services and the city: the potential for Polanyan counter movements, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, p.2-17
- Wollmann, H. (2006) The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective, *Urban Studies*, 43. 8, pp. 1414-1438
- Wollmann, H.: (2008), *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS
- Wollmann; H. (2014), Public Services in European Countries. Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and Reverse?, in: C. Nunes and J. Bucek, J. (eds.) 2014, *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, Ashgate: Farnham, pp. 49-7
- Wollmann, H. (2016a), Definitions, concepts, methodology: Introductory frame chapter, In: H. Wollmann, I. Koprivic and G. Marcou, (eds.), (forthcoming)
- Wollmann, H. (2016b), Public and social services provision in Europe – from public to private – and what next, in: H. Wollmann, I. Koprivic and G. Marcou (eds.) (forthcoming)
- Wollmann, H., H. Baldersheim, G. Citroni, G. Marcou and J. McEldowney.. (2010), From public service to commodity: the demunicipalization (or remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway, in: H. Wollmann and G. Marcou, G. (eds.), (2010a), pp. 168-190
- Wollmann. H. and G. Marcou (eds.) (eds) (2010a), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Elgar: Cheltenham, Northampton.
- Wollmann, H. and G. Marcou (2010b), From public sector – based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary, in: H. Wollmann, and G. Marcou, G. (eds.) (2010a), pp. 240–260.
- Wollmann, H., I. Koprivic and G. Marcou, G. (eds.) *Provision of public and social services in European countries. From public to private – and reverse or beyond?*, Palgrave (forthcoming)

\*\*\*

## Kamu Personel Yönetiminde Ölçüt ve Gösterge Odaklı Performans Yönetimi

Kamil Ufuk BİLGİN<sup>1</sup>

### ÖZET

Kamu kurum ve kuruluşlarında personelin ücretleme, yükselme, ödülleme ve eğitimine ilişkin kararların, açık ve somut verilere dayandırılabilmesi, onlar için önceden belirlenmiş performans ölçütleri çerçevesinde gerçekleşen performans göstergelerine odaklanılmayla mümkündür. Bildiriyle, kamu personelinin iş performans ölçütleri dahilinde gerçekleştirmiş olduğu performans göstergeleri değerlendirilerek yönetilebilmesinin gereği, önemi ve uygulanabilirliğinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Sadece veya daha çok amir gözlemine dayalı personel değerlendirmeleri, ast-üst arasındaki olumlu veya olumsuz etkileşime dayalı olarak, veya gereksiz formalite görülüp gerçekçi olmayabilmektedir. Bildiride, bu probleme çözüm olarak teorik bilgi ve dokümanın incelenmesinin yanısıra, konuyla ilgili olarak çeşitli kamu kurum ve kuruluşlardaki farklı mesleklerdeki (doktor, öğretmen, mühendis, polis vb.) kamu personeline yönelik alan araştırmaların sonuçları da incelenerek, hem teorik hem de bazı örnek uygulamaları içeren bir araştırma yöntemi benimsenmiştir. Kamu personeli performansının, en uygun performans ölçüt ve göstergelerine odaklı olarak yönetilmesinin açık, hukuki ve hesap verilebilir olması halinde, bireysel performansı belirlemenin de büyük ölçüde başarılı olabileceği bu anlayışın, uygulama girişim ve çabalarına bilimsel destek verilmeli; uygulama örnekleri ele alınıp incelenmelidir.

**Anahtar Sözcükler:** *Bireysel Performans Yönetimi, Bireysel Performans Ölçütü, Bireysel Performans Göstergesi*

---

<sup>1</sup> Prof.Dr.,Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, Türkiye, kbilgin@todaie.edu.tr

## Performance Management Focus on Measurement and Indicator in Public Personnel Administration

### SUMMARY

Salary of civil servants, promotion, rewards and education decisions, we need to focus on performance measurements and indicators to be done according to clear data. In this paper, the need can be managed by looking at the performance indicators according to performance measurement of public personnel, aimed to determine the relevance and applicability. Only personnel evaluations or observations based on more supervisors, based on the positive or negative interactions between hierarchical, or unnecessary formalities can be seen to be realistic. In this paper, theoretical knowledge and documents have been examined as a solution to this problem. Also, on the subject of various Public institutions and organizations in different professions (doctors, teachers, engineers, police, etc.) have been studied for the results of research Public personnel. Thus, a research method that includes both theoretical and some practices have been adopted. Performance of civil servants should be managed with a focus on the most appropriate performance measures and indicators. Performance management should be clear, given the legal and accountability. To determine the human performances should be given scientific support to the introduction and implementation efforts. Practices should also be examined.

**Keywords** : *Human Performance Management, Human Performance Measurement, Human Performance Indicator*

### Giriş

Kamu personelinin performansının belirlenmesine ilişkin uygulama, Türk Kamu Personel sisteminde “Sicil” adıyla denenmiş olup; bilgi edinme yasasıyla, sicilın şeffaflaşması sonrası yargıya da intikal eden çok sorunlu bir konu olarak, 2011 yılında 6111 sayılı kanunla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan kaldırılmıştır. Ancak, yerine yeni ve özgün bir kamu personel yönetim ve değerlendirme sistemi henüz getirilememiştir. Aslında, performans konusuna teorik olarak bakıldığında, performans ölçütleri yardımcı birimler personeli için sadece yasal görevler olup; ana hizmet birimi kariyer personel için ise, görev alanı/tanımına uygun olarak belli bir zaman dilimi sonunda ulaşılabilecek iş hedefleridir. Dolayısıyla **performans ölçütleri**, görevler veya iş hedefleri (statik) olup, önceden belirlenmelidir. **Performans göstergeleri** ise, bu ölçütler dahilinde gerçekleştirilen iş, işlem, formalite ve etkinliklerdir. Ancak,

göstergelerin performans sayılabilmesi için ortalama iş miktarının üzerinde (%60+) olması gerekmektedir. Ortalama iş miktarını belirlemek için ise, her birim için ayrı iş ölçümü yapmak gerekir. Böylece, belirlenen ortalama iş miktarının üzerinde gerçekleşenleri, performans göstergesi sayıp puan vermek, örneğin ücretlemek söz konusudur. Kamu personelinin ölçüt ve gösterge odaklı performans yönetiminde, sonuç olarak belli bir sürece uymak gerekir. Buna göre, önce örgüt ve iş analizi ile iş ölçümü yapılmalıdır. Daha sonra, performans belirleme aşamasında performans ölçüt ve göstergeleri belirlenmeli; performans değerlendirme yöntemi (örneğin, 360 derece) seçilip; bireysel performans değerlendirmesi yapılmalıdır. Son olarak, değerlendirme sonuçları ücretleme, yükselme, ödülleme veya eğitimde kullanılmalıdır.

Kamu personeli performans yönetimine geçmiş bazı kamu kurum ve kuruluşlarındaki performans uygulamaları (SB-Hastanelerinde, Emniyette, MEB, ETİ Maden, DSİ vb.) incelendiğinde ise, iş analizi ve ölçümü üzerine iş tanımı yapılmadan, doğrudan performans göstergelerine bakılarak ücretlendirmeye gidildiği; bunun da örneğin hastanelerde olduğu gibi gereksiz iş üretimine yol açtığı-iş kalitesini düşürdüğü; EGM ve MEB'de olduğu gibi, performans değerlendirme yöntemi olarak 360 derece yöntemiyle çoklu değerlendirmenin seçilmesi sonucu pratik olmaktan uzaklaşıldığı; veya Eti Maden'de olduğu gibi, ölçütlerin sicil sistemine çok yakın biçimde yanlış belirlenerek, herkesin %90 ve üzeri not aldığı görülmüştür. Oysa, gerek performans yönetim sürecine uyularak analizler yapıldıktan sonra performans ölçüt ve göstergelerinin belirlenmesi, gerekse uygun bir değerlendirme yöntemi ve değerlendiricilerin seçilmesi sonucu DSİ- İç denetim Birimi örneği başarılı bir uygulama olabilmiştir.

### **1.Kamu Performans Yönetimi**

Ölçülmesi ve yönetilmesi için öncelikle tanımlanması gereken performans, sözcük kökeni açısından, Fransızca'da "*performance*" olarak kullanılan, sayılabilir ve sayılamaz nesne ve olaylar için kullanılabilen isim sözcüktür(Longman,2003:1220). Performansın, Türk Dil Kurumunca belirlenen karşılığı ise "**başarım**"dır. Aynı sözlükte başarım, elde edilen başarı ve yapılabilecek en iyi derece olarak, ifade edilmektedir. Yönetim Bilimi Türkçe eserlerde ise performans, belki de anlamını tam vurgulamadığı düşüncesiyle

genellikle çeviri yapılmadan doğrudan ve teknik bir terim olarak kullanılmaktadır. Buna göre, performans yönetimi yerine “Başarım Yönetimi” ya da “Başarı Yönetimi” demek, yanlış olmayacaktır (Bilgin,2004).

Sözlük anlamı açısından olumlu bir sonuca karşılık gelen performansın kavram olarak anlamı ise, sayılabilir amaçlara ulaşma derecesi ve çıktı miktarıdır (Armstrong, 2006:7). Performans, önceden belirlenen bir amaca ulaşılan seviyedir. Sarfedilen zihinsel ve maddi çaba sonucu elde edilen çıktı değerlerdir (Brumbach, 1988:387). Buna göre performans genel olarak, amaçlı ve planlı bir faaliyet sonucunda elde edilenleri belirler. Ancak, performansı iş ve işlemlerin sonucu ne çıkarsa, varılan nokta olarak olumsuz anlamak doğru olmaz. Performansı iş başarım derecesi olarak tanımladığımızda performans, eylemin sonucundaki herhangi bir durum değil, amaca ulaşma veya yaklaşma anlamındaki olumlu bir durumdur. Diğer bir deyişle performansla kastedilen, amaç doğrultusunda belirlenen hedef miktarın, çok iyi veya iyi derecesinde olmasıdır. Ortalama veya altındaki işlev, performans olmayıp, hedeflenenden uzak bir çıktı derecesini göstermektedir. Dolayısıyla örneğin bir kamu kuruluşu için hedeflenen kamu hizmeti miktarı, halkın beklentilerinin % 100'üne ulaşmaksa, **performansı**, % 60 ve üstü değerlerdeki kamu hizmetlerinin başarılı sunumu olarak algılamak gerekir. Bu oranın altındaki değerleri ise, başarı anlamında performans olarak görmek mümkün değildir. Bu değerler sadece **sonuç** olup, hedeflenen başarı sayılmamalıdır.

Performans dendiğinde bazı kavramlardan bahsetmek gerekir. Bunlar aynı zamanda performansı tanımlayan temel özelliklerdir. Oldukça çok bilinen bu özellikleri ekonomiklik, verimlilik ve etkililik olarak sıralamak mümkündür. Buna göre **ekonomiklik**, israf etmemek anlamına gelmekte, mal ve hizmet üretimi öncesi en uygun kaynak ve malzemenin, girdi olarak seçilmesi olmaktadır. **Verimlilik** ise, bu girdilerin üretime katılması sonucu en uygun çıktı mal ve hizmetlerin üretilmesidir. **Etkililik** ise, aslında en uygun kaynak ve malzemeyle hedeflenen en uygun mal ve hizmetin üretilmesi anlamına gelmekte; kamu yönetiminde kısaca hedef kitlenin memnun edilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle etkililik, en akıllı yönetimdir; hizmet edilen kitleye en çok yansıyan performanstır.



**Performans yönetimi** ise, son yıllarda giderek daha çok ele alınan bir kavram olup, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş bir çerçevede ve performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik çağdaş bir yönetim anlayışıdır (DPT,2000:76). Bu anlayışın içeriğine göre performans yönetimi, kurumun temel amaçları doğrultusunda belirlenen stratejik plan hedeflerine ulaşmak için mevcut kaynakların ekonomik, verimli ve etkili biçimde yönetilmesi sürecidir. Dolayısıyla, performans yönetimi ekonomik, verimli ve etkili olmaya odaklanmış yönetim anlayışı olup, tüm bunlara ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ilişkin olarak çıktıları/ürünleri sürekli ölçmeyi gerekli kılmaktadır.

Performans yönetimi kamu sektörü için düşünüldüğünde, **kamu performans yönetimi**, kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri olarak tanımlanabilir. Bu tanım gereği, kamu yönetiminde performansı artırıcı rasyonel stratejiler geliştirmek tercih edilmelidir (Hatry-Holey,1992:604).

## **2.Kamu Personeli Performans Yönetimi**

Kamu yönetiminde hizmet üretimine katılan unsurların tamamının performansı açısından bakıldığında ayrı, bunların içindeki farklı konumu nedeniyle kamu personelinin bireysel olarak kendisinin performans yönetimi ayrı ve bu kaynakların çeşitli amaçlarla oluşturdukları takımlar olarak performans yönetimleri ayrı olmaktadır. Bu nedenle, kamu kurum ve kuruluşlarınca yönetilmesi gereken performans kurumsal performans, takım performansı ve bireysel performans olarak, üçe ayrılmaktadır. Bireysel performans, kamu performans yönetimine yönelik ele alınması gereken bir performans çeşididir. Ancak, performans değerlendirmesi ile karıştırıldığından, kamu performans yönetiminde planlanması, yönlendirilmesi, denetlenmesi ve geliştirilmesi gereken en önemli parçasıdır.

Bireysel anlamda kamu performans yönetimi, ulaşılmak istenen kurum amaçlarına yönelik olarak personelin, hizmet üretim sürecine sağladığı katkıyı belirlemek ve bu katkıya uygun olarak ücretlendirmek, ödüllendirmek, yükseltmek ve eğitimi sürecidir. Bireysel performans yönetimi, gerek kamu kurum ve kuruluşların

yönetiminin performans hedeflerini ve standartlarını belirleme ve yönetsel başarısı açısından, gerekse kamu personelinin motivasyonuna ilişkin alınması gereken yönetsel karar ve önlemler açısından büyük bir öneme sahiptir (Walker,1980:199).Ancak, bireysel performans yönetiminde performans ilkelerine uyulmak şartıyla, belli aşamalardan oluşan performans sürecini gerçekleştirmek gerekmektedir. Buna göre, Kamu yönetiminde performans yönetimi anlayışının kabulü ilkesi gereği öncelikle, KPY anlayışına uygun olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomik, verimli ve etkili olmayı yönetim olarak kabullenmesi; performans ya da diğer adıyla iş başarımının gerekliliğinin diğer yönetici ve insan kaynaklarına anlatılması, inandırılması ve bu anlayışın yerleşmesi gerekir. İkinci ilke olarak sayılabilir performans hedefleri ve ölçülebilir performans ölçüt ve gösterge belirleme ilkesi gelmekte; son olarak açıklık, hukukilik ve hesap verilebilirlik ilkelerine uyulması gerekmektedir. Bu son üç performans ilkesi, aslında kamu yönetimine en uygun ilkeler olup, şunları içermelidir (Stoker, 1999:49):

- \* Kamu yönetimi kayıtlarının doğru tutulması;
- \* Kısıtlı istisnalar dışında, bilgilerin kamuya açıklanması/verilmesi;
- \* Hizmetten sorumlu kişi ya da kişilerin resmen belirlenmesi;
- \* Sorumluların, karar ve eylemlerini gerekçelendirmeleri;
- \*Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklarda, sorumluluk üstlenilmesi;
- \* Yapıcı eleştirilerin yanısıra, diğer eleştirilerin de baştan kabul edilmesi;
- \*Başarıyı ödüllendirmenin yanısıra, olumsuzlukların da cezalandırılabilmesi;
- \*Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdiğinin bilinmesi.

### **3.Ölçüt Ve Göstergelere Göre Performans Yönetimi**

Kamu personeli performans yönetimi başlıca üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar bireysel performans hazırlık aşaması; bireysel performansı belirleme ile bireysel performansa göre uygulama aşamalarıdır. Ancak, son iki aşama personelin de haberdar olduğu performans aşamaları olurken; birinci aşama olan performans hazırlık aşaması, KPY sürecinin temeli oluşturmaktadır. Zira, bu aşamada performans ölçüt ve göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu aşama, aslında çeşitli analizlerden oluşmaktadır. Buna göre, önce örgüt analizi ve iş analizi yapılmalı; daha sonra iş ölçümü, iş tasarımı, norm kadrolamaya gidilmeli; son olarak iş tanımı yapılmalıdır (Bilgin, 2007).

Kamu performans yönetimi anlayışına göre, kamu personel yönetimini gerçekleştirilmesi, kurumların personel yönetimine çeşitli katkılar sağlamaktadır. Bunlar (Barutçugil,2004:128):

- \* Personelin kendi performanslarını yönetme sorumluluğunu hissettirmesi;
- \* Personelin performansını planlayıp, yönetmesi;
- \* Personelin, plan doğrultusundaki ilerlemelerinin izlenebilmesi;
- \* Personelin, planlanan ve gerçekleşen performanslarının karşılaştırılabilmesi;
- \* Personelin, sürekli iyileştirmenin işlerinin önemli bir parçası olduğunu bilmesi;
- \* Personelin, bireysel performansları ile kurum amaçlarının ilişkilendirilebilmesi;
- \* Personelin, sonuçların ve yetkinliklerin birlikte önemli olduğunu bilebilmesi.

Böylece, ne yapılacağına odaklandıkları kadar, nasıl yapacaklarına ilişkin beceri de geliştirebilmesi;

- \* Performans değerlendirme görüşmelerini yöneticileriyle birlikte yönlendirebilmesidir.

Performans hazırlık aşamasında öncelikle örgüt analizi yapılarak, kurum içindeki birimlerin, mevcut kurum örgüt yapısı çıkarılır; bu yapı kurum amacı, mevzuatı ve standartlar açısından incelenerek, en uygun kurum örgüt yapısına ulaşılır. İkinci olarak iş analiziyle kurumdaki bütün işlerin kurum amacı, mevzuatı ve iş standartları açısından incelemesine geçilir. Kurumda yapılan işlerle ilgili bilgi ve belge toplanarak, anket, görüşme ve gözlemde bulunularak, ulusal, uluslararası ve bilimsel standartlar dikkate alınarak yapılan bu analiz sonucunda, iş tanımlarına ve personel tanımlarına ulaşılır. Bu tanımların, üst personel tanınan iş yaptırma gücü ve ast personel tanınan işini yapma gücü anlamına gelen **yetkiyi**; mevzuat gereği veya emir ve talimatlara göre yerine getirilmesi gereken görevleri içeren **sorumluluğu**; yetki ve sorumluluklar gereği yapılması gereken iş, işlem, formalite ve etkinlikleri içeren **görevi** içermelidir.

Üçüncü olarak iş ölçümüyle, işlerin yapılma aşaması ve yapılma zamanı açısından incelemesi yapılmalıdır. Kurumda yapılan bütün işlerin, başından sonun kadar ki işlem aşamaları çıkarılmalı ve her bir iş için bu aşamalarda harcanan zaman belirlenmelidir. Bu inceleme sonucunda ortaya çıkan iş akım şeması en uygun hale getirilmelidir.

Dördüncü olarak, iş tasarımıyla işlerin analiz ve ölçüm bilgilerine göre yeniden düzenlenmesi yapılarak; iş basitleştirmeye, iş genişletmeye, iş zenginleştirmeye, iş havuzu oluşturmaya ve iş projelendirmeye gidilmelidir.

Beşinci olarak, iş yüküne en uygun sayı ve nitelikteki kadro anlamına gelen norm kadrolamaya yapılmalıdır. Böylece, her bir birimdeki iş yükü, ulusal ortalama iş performansına göre en uygun nitelik ve sayı kadro belirlenmelidir.

Bireysel performans hazırlık aşamasının son eylemi, iş/görev/kadro/pozisyon tanımlamadır. Tanımlamayla, birimlerdeki herbir işin nasıl, nerede, ne zaman, ne biçimde, ne kadar ve kim tarafından yapılması gerektiği belirlenmelidir.

Ölçüt ve göstergelere göre performans yönetiminde ikinci aşama, bireysel performansı belirleme aşamasıdır. Bu aşamada yerine getirilmesi gereken işlemler, dört başlık altında gerçekleştirilmektedir. Buna göre, önce kurumda çalışan herbir personelin belli bir zaman dilimi için iş performans hedefi veya ölçütü ile göstergesi belirlenmelidir. Bunların tamamlanması sonrasında, en uygun bireysel performans değerlendirme yöntemi seçilir ve performans değerlendirmeye geçilir. Burada, bireysel performans ölçütleri olarak, personel tarafından gerçekleştirilen, tamamlanan performans göstergelerini ölçmeye yarayan iş ölçütleri görevler ile kişisel ölçütler olan yetkinlikleri görmek gerekir. Performans göstergeleri olarak ise, performans ölçütleri kapsamında, iş tanımına göre gerçekleştirilmiş, tamamlanmış veya girişimi yapılmış iş, işlem, formalite ve etkinlikleri belirlemek gerekmektedir. Bu aşama, belirlenen performans ölçüt ve göstergelerinin değerlendirme yöntemi olarak özdeğerleme, hiyerarşik değerlendirme, merkezi değerlendirme, görüşme ortamında değerlendirme ve 360 derece yöntemlerinden işe/kuruma en uygun olanın seçimi; ve seçilen yöntemle performansın değerlendirilmesiyle son bulmaktadır.

Ölçüt ve göstergelere göre performans yönetiminin son aşaması, belirlenmiş bireysel performansın, aslında hemen bütün personel yönetimi alanlarında uygulanabilmesidir. Buna göre, personele ilişkin olarak işe alındıktan sonraki eğitim, yükselme, ücretleme (sabit ve değişken), ödülleme, yer değiştirme ve diğer görevlendirme vb. kararlarda, personelin bireysel performansına bakılması gerekmektedir. Ancak, bireysel performansa en çok bakılan yer ücretleme, ödülleme ve yükselme olmaktadır.

Bireysel performansa bakılarak uygulamanın gerçekleştirildiği en önemli ve pratik personel yönetimi konusu ücretlemedir. Zira, ücret, nesnel ölçütlere dayanarak yapılan bir performans değerlemesiyle, çalışanların gösterdikleri başarı ve hedeflere ulaşma derecesine göre verilmelidir. Bu nedenle, performansa göre ücretlendirme, insan kaynağı açısından çalışmasının karşılığında elde ettiği bir bedel; çok çalışması durumunda ise takdir edilme ve ödül niteliğindedir. Bu etkileşimin yanlış sonuçlar vermemesi için, en uygun ücret sisteminin belirlenmesi gerekir. Ancak, hemen söylemek gerekir ki kamu yönetiminde performansı da, performansa göre ücretleri de belirlemek, kamu hizmetinin yapısı ve özellikleri gereği oldukça zordur. Zira, eğer performans belli olmuş ve bir gelir elde edilmiş ise, bu gelirin ücretlere yansıtılmasında performans yerine, çalışanların her bakımdan memuriyet seviyeleri öne çıkacağından bazı adaletsizlikler söz konusu olabilecektir (Kestane, 2003). Bu anlamda ücretin hesaplanması ise, çalışanlara tersine motivasyon etkisi yapabilecektir (İncir,2000).

Performansa göre ücretleme sistemi, konumuz açısından önemli olduğu kadar, günümüzde de geçerliliği ve tercih edilişi en yüksek olan, kullanımı açısından da adil ücret ilkesini sağlayan bir ücretleme sistemidir. Bu nedendir ki, 1993 yılından bu yana OECD üyesi birçok ülkedeki kamu kurum ve kuruluşlarında, modern insan kaynakları yönetimine geçişin önemli bir adımı olarak, performansa göre ücretleme uygulanmaktadır(Emery,2004). İnsan kaynağının görevli olduğu işte gösterdiği performansın ölçüt alındığı bu sistemde, ücret ile performans arasında doğru bir orantı kurulması söz konusudur. Bu orantının geçerliliği ve kuruluştaki etkin uygulaması, kuruluş çalışanları arasında performansın gereğine ve önemine ilişkin bir anlayışın oluşmasını sağlamaktadır (Canman,2000:207). Bu sayede, başarılı olanların memnun olması, başarısız olanların ise olumlu yönde etkilenmesi söz konusudur. Böylece, her iki grup çalışanların da özendirilmesi mümkün olur. Ancak, tüm bu olumlu yanlarına karşın, performansa göre ücretlemede performans ölçütlerinin doğru ve yeterli belirlenememesi, rekabetin çatışmaya dönüşmesi ve kuruluşa ek maliyetler getirmesi gibi olumsuz tarafları da bulunmaktadır.

Performansa göre ücretlemenin başarıyla sürdürülebilmesi için, şu ilkelere özen gösterilmesi gerekir (Bloedorn,2002:241-243) :

- \* Ücretleme, emek ve performans karşılığı olmalıdır;
- \* Ücretleme, kuruluş performans hedef ve kültürünü destekleyici olmalıdır;
- \* Ücretleme, üst yönetici(CEO) ve diğer yöneticileri performanslarını ayırmalıdır;

- \* Ücretleme, süreye göre aylık, yıllık vb.performansa göre olmalıdır;
- \* Performansa göre ücret oranlarının arası yeterince açık olmalıdır;
- \* Ücretleme, kıdemi (çalışma süresini) de dikkate alınmalıdır;
- \* Ücretleme, düzenli ve ödüllendirici olmalıdır;
- \* Ücretleme, daha iyi performansa yönelik olmalıdır.

Performansa göre ücretlemenin, performansın arandığı ortamlar ve düzeyler açısından bireysel, takım ve kurumsal performans olmak üzere üç çeşidi vardır. Buna göre, bireysel performansa göre ücretleme, modelinin kullanılmasında, performansın ücretlendirmenin asli unsurunu mu oluşturmalı yoksa, ikincil bir unsur mu olmalı bunu belirlemek gerekir. Eğer performansı bu çalışmadaki doğru anlamıyla ele alırsak, diğer bir deyişle ortalama çalışma miktarına değil de, bunun üstü çabaya performans diyorsak, bu durumda performans ikincil bir ücret unsurudur. Buna göre, ortalama ücret için uygun bir ücret, ortalama üstü çaba sonucu çalışmalar için performans ücretlemesine gidilmelidir. Bireysel performansa göre ücretleme, bireysel performans ile ücret arasında doğru orantıyla ücretlerin belirlenmesi ve artırılmasıdır. Böylece, kuruluştaki insan kaynaklarına, aldıkları performans değerlendirme sonuçlarına bakılarak, ücret verilmekte ve esasen performans artışı hedeflenmektedir (Unal,1998:11). Ancak, bireysel performansa göre belirlenen ücretin, insan kaynakları için önceden belirlenmiş olan temel ücret düzeyleri üzerine bina edilmesi gerekir. Amerika'daki kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlara bu tür bir sistem getirilmesi için yaklaşık 2 yıl önce, Amerikan Personel Yönetim Ofisi (OPM) tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Söz konusu Raporda, performansa göre ücret sisteminin özel sektörde başarıyla uygulanmakta olduğu, bu nedenle, kamu kuruluşlarında artık performansın önemini öğrenmeleri gerektiği belirtilmiştir(Howard,2002). Kurulusta bireysel performansa göre bir ücretlemeye gidilmek isteniyorsa, bunun tüm çalışanlara duyurulması, açıklanması ve özendirilmesi gerekmektedir. Zira, bu anlayışa göre ücretler, çalışanların tamamen kendi üretimlerine, verimliliklerine, çabalarına ve diğer bireysel özelliklerine göre belirlenmektedir.

Takım performansına göre ücretleme, takımı oluşturan üyelerin tek tek performansları yerine, takımın performansına göre ücret belirlenmesi söz konusudur. Bu tür bir ücretleme anlayışı, çalışanlar arasında rekabet yerine işbirliğini, yardımlaşma

ve dayanışmayı özendirilmektedir. Ancak, bu sefer de takımlar arasında rekabet edildiği gözlenmektedir. Takım çalışması, özellikle personelin doğrudan denetiminin zor olduğu, ancak işbirliğine dayalı proje türü girişimlerin gerekli olduğu durumlarda önemli olmaktadır. Takım çalışmasının arandığı önemli bir yönetim tekniği ise, Toplam Kalite Yönetimi anlayışıdır. Zira, bu teknik doğrudan takım çalışmasının yapılmasına yöneliktir. Aslında, geleneksel yönetim anlayışında çalışanların, bireysel performanslarına göre ücretlendirilmesi esastır. Ancak, çağdaş yönetim uygulamaları bireylerin takım içerisinde gösterecekleri performansa göre ücretlendirilmesini de savunmaktadırlar. Bu nedenle, ücretlemenin takım performansına göre de düşünülmesi gerekir(Sabuncuoğlu,2000:219) Ancak, bu ücretlemede öncelikle, takımın performansının ölçülebilir olması gerekir. Takımdaki üyelere bu konuda bilgi verilmeli, sık sık geri bildirim sağlanmalıdır. İkinci olarak takım üyeleri arasında iş dağılımı adil olmalıdır. Performansı yüksek olanların, diğerlerini motive edici yönde olumlu etkileri olmalıdır.

Kurumsal performansa göre ücretleme, çalışanların kuruluşla bütünleşmelerini sağlamak ve onları işbirliğine yöneltmek amacıyla başvurulan bir ücretlemedir. Bireysel ve takım performansına göre daha geniş ve dolaylı bir performans ücretlemesidir (Ünal,1998:125). Bu ücretleme sisteminde, kurumun genel performansı arttıkça, çalışanların da bu artıştan pay alması söz konusudur. Bu nedenle, bireylerin gelirlerinin artması için, kuruluş temel amaçları doğrultusunda çalışmaları gerekir.

Bireysel performansa göre ödüllendirme, bireylerin, bireysel performansının beklenen oranda olmasını sağlayıcı yönde ödüllendirilmesi demektir. Dolayısıyla, ödüllendirmenin amacı öncelikle performans artışını sağlamak, daha sonra ise uygun elemanları kuruluşta tutmaktır (Ergin,2002:169). O halde, yüksek performans için, temel ücret üzerine artı ücret, ücret dışı haklar ve teşvikleri gerekli davranışları pekiştirecek bütünleştirici bir ödüllendirme sistemine sahip olmak gerekmektedir (Lockwood, 2003). Ödüllendirme, kurumsal performans gereksinimlerine uymak zorunda olmasına ek olarak, aynı zamanda çalışanların gereksinimlerini de motive edici bir biçimde karşılık vermelidir (Demir,1998:56). “Ödüllendirilen eylem ve davranışlar, yinelenir” ilkesi ile eski dildeki “marifet iltifata tabidir” özdeyişimiz gereği, çalışanların performanslarını betimleyen üstün hizmet, özel başarılar ile buluş ve önerilerin özendirilmesi için ödüllendirilmeleri gerekir(Tutum,1979:185). Ödüllendirme etkin yöneticilerin kullanması gereken önemli bir araçtır. Buna göre, etkin bir yönetici

kendine şu soruyu sormalıdır: Hizmet ettiğim kurumun performansını ve elde edeceği sonuçları önemli ölçüde etkileyecek ne tür bir katkı olabilir? Zira, katkı üzerinde yoğunlaşma, etkinliğin anahtarıdır(Drucker,1994:71). Bu anahtarın kullanılması bireyin performansını artırıp, ödüle yaklaştırırken kurumsal performansın artışına da olumlu etki yapmaktadır.

Performansa göre yükselme, öncelikle insan kaynağının yetki ve sorumlulukları daha fazla olan üst bir göreve geçmesidir. Buna göre, insan kaynağının hareketliliğine yükselme diyebilmek için iki özelliği taşıması gerekir. Bunların ilki, insan kaynağının hiyerarşik olarak üst bir göreve getirilmesi; ikinci özellik ise, yükselinilen görevde memurun yetki ve sorumluluklarında artış olmasıdır. Yükselmenin sağladığı ücret artışı ve diğer haklardaki artış ise, bu hareketliliğin sadece önemli bir sonucudur. Ancak, bu sonucun memurun özendirilmesinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Performansa göre yükselmenin gerek yönetim için, gerekse insan kaynağı için görülen önemi, yükselmenin yerine getirilmesinde sistemli olmayı gerektirmektedir. Bu sistemin, aşağıdaki ilkeleri içermesi gerekmektedir:

- \* Performansa göre yükselebilecek adayların seçim alanı geniş olmalıdır;
- \* Üst kadrolara, performansı en uygun adaylar seçilmelidir;
- \* Seçim sırasında getirilen performans ölçüt ve göstergeleri, nesnel olmalıdır;
- \* Yükselmede aranan performansa sahip memurlara, eşit fırsatlar tanınmalıdır;
- \* Yükselmede aranan performans, aday bütün personele duyurulmalıdır;
- \* Yükselmede, performansı belirleme yöntemi yeterli ve işe uygun olmalıdır;

Performansa göre yükselmede nasıl başarılı olunacağı konusunda getirilen ilkeler kadar, başvuru yöntemlerinin de çok büyük bir önemi bulunmaktadır. Performansa göre yükselmede kıdem yöntemi, nesnel olmayı sağlamaktadır. Çünkü, burada kıdem ile insan kaynağı arasında önce göreve başlayanın önce yükselmesi esas göz önünde tutulur. Buna göre, normal şartlarda çalışma süresi en fazla olan yükselmeyi hak eder. Kayırcılığı önleme konusunda etkili olabilen bu yöntemde en çok eleştirilen konu, kıdemi az ama genç ve yetenekli insan kaynağının yükselmesindeki zorluktur. Bu yüzden, bu yöntemi, kıdemi diğer performans ölçütleriyle birlikte ele alarak kullanmakta fayda vardır.



Performansa göre yükselmede sınav yöntemi, yükselme kadro sayısının az, bu kadroya başvuran adayların ise çok olduğu durumlarda yararlı olan bir yöntemdir. Buna göre, boş kadro ve özelliklerinin duyurusu yapıldıktan sonra, bu kadro için adaylar yeterlik ve yarışma sınavına tabi olurlar. Bu aşamada önemli olan, boş kadronun özelliklerine uygun kişileri seçebilecek bir sınav sisteminin uygulanabilmesi, sınavın geçerlilik ve güvenilirlik ilkelerine uygun bir şekilde yapılması gerekmektedir.

Performansa göre yükselmede karşılaştırma yöntemi, yükselmeyi hak eden birden fazla aday arasından üst kadroya en uygun olanın seçiminde, adayların, dolayısıyla adaylar hakkında tutulan performans dosyalarının karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Yöntemi uygulamak için önce insan kaynağından sorumlu olan yöneticinin, açık bulunan üst kadrolar için en uygun adayları belirlemesi gerekir. Bu ilk aşamada belirlenen adaya ilişkin tutulan kayıtlar, karşılaştırmayı nesnel bir şekilde gerçekleştirmesi için oluşturulan bir seçici kurulun, değerlendirmesine sunulur. Son aşama ise, kurulun her 1 boş kadro için belirlediği en az 2 adayın atamaya yetkili yönetimin seçimine bırakılmasıdır. Yükselmeyi bu adaylar arasından kuruluş yönetimi belirlemektedir. Yöntemde üzerinde durulması gereken konu, boş kadro için belirlenecek adayların seçiminde gerekli olan kayıtların ne derece yeterli olduğudur. Çünkü, temel kaynak kayıtlarda yer alan, adaylar hakkındaki özgeçmişin yanı sıra, performans bilgileri olmaktadır.

## **Sonuç**

Özel sektörün çok önce uygulamasına başladığı ve pek çok faydasının yanı sıra, sorunlarını çözmeye çalıştığı Performans Yönetimi konusu, kendine özgü özellikleri ve örgüt kültürü açısından uygulanmasına ilişkin eleştirilerin yapılan bir yönetim anlayışı olmaktadır. Ancak, hem kurumsal açıdan hem de personel açısından her zaman performansın ölçümüne ihtiyaç vardır. Zira, performansın nesnel ölçüt ve göstergelerle ölçülüp ona göre yönetimin olmadığı her ortamda, öznellik, kişisel bakış açısı ve adaletsizlik söz konusu olabilmektedir.

Aslında, ayrıntılı incelendiğinde, Taylor'un Bilimsel Yönetim modeliyle başlayan, Weberyen Bürokrasi modeliyle gelişen klasik yönetim kuramlarında bile görülen performansı ölçme ve değerlendirme çabaları, değişerek ve gelişerek günümüze kadar etkisini göstermiş; kurum içi ve dışı faktörlerin etkisi kabul edilmekle birlikte,

personelin yönetiminde performans her zaman en önemli gösterge olmuştur. Zira, kıdemli önemli olduğu katı hiyerarşilerde bile ortalama performans aranmıştır.

Personelin yönetiminde, personelin gösterdiği ortalama iş miktarının üstü sayılması gereken ve “performans” diye adlandırabileceğimiz kısmıyla ilgili olarak performansın bakıldığı ücretleme, ödülleme, yükselme ve hatta eğitim gibi pek çok uygulamada, en önemli konu ya da sorun ise performansın ölçülmesi olmaktadır. Sayılabilir kamu (malı) hizmeti üreten kuruluşlarda, performansı ölçmenin mümkün olduğu, diğerlerinde ise zor olacağı önyargısı nedeniyle karşı çıkılan performans ölçüt ve göstergelerinin belirlenmesi, aslında incelendiğinde mümkün olabilmektedir. Örneğin, vali ve kaymakamların performanslarının ölçüt ve göstergelerinin belirlenmesi amacıyla yapılan bir alan araştırmasında, pek çok soyut kamu hizmeti üreten vali ve kaymakamlar için de performansı ölçebilmenin söz konusu olduğu görülmüştür (Bkz.Bilgin,2008). Ücrete veya ödüllendirmeye doğrudan etkileyen performans ölçümünün ise, uygulaması sağlık sektöründe yıllardır (2003’den beri) görülmektedir.

Sonuç olarak kamu performans yönetimiyle getirilmek istenen ölçüt ve göstergelere dayalı performans yönetimi, yöntem olarak personel yönetiminde önemli bir boşluğu doldurmakta; performans yönetimi anlayışının kabulü sonucu ölçüt ve göstergelerin doğru belirlenmesiyle uygulanabilirliği artmaktadır. Ancak, daha çok uygulayıcılardan veya kurum kültüründen kaynaklanan sorunlar nedeniyle ortaya çıkan karşı görüşler incelendiğinde, düzeltilebilir olduğu ve daha çok yeniliğe karşı bir direnç olarak ortaya çıktığı gözlemlenmekte; performansına güvenen kamu personelinin buna karşı çıkması da, daha çok teknik sebeplere dayanmaktadır.

**Kaynakça:**

- ARMSTRONG, Michael (2006), *Performance Management*, Kogan Page, London.
- BARUTÇUGİL, İ. (2004), *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kariyer yayıncılık, İstanbul.
- BİLGİN, K.U. (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- BİLGİN, K.U.(2007), "Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel". *Public Personnel Management*, 36 (2):93-113.
- BİLGİN, K.U. (2008), "Kamu Performans Yönetimi:Vali ve Kaymakamların Performans Ölçümü Araştırması", *Amme İdaresi Dergisi*, 41 (2):59-80.
- BLOEDORN, J.D. (2002), "A Pay forPerformance model, PayingForPeromance", *A Guide, toCompensation Management*, Ed.Peter T.C., John Wiley&Sons, Inc., NewYork, p.241-243.
- CANMAN, D.(2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı yayını, Ankara.
- DEMİR, Nazmiye ve diğer.(1998): *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler*,MPM yayını, Ankara.
- DRUCKER, Peter F. (1994): *Etkin Yöneticilik*, (Çev.A.Özden-N.Tunalı), Eti kitapları, İstanbul.
- EMERY, Yves (2004), "RewardingCivil Service Performance Through Team Bonuses: Findings, Analaysisand Recommendations", *International Review of Administrative Sciences*, SAGE publications, London.
- ERGİN, Canan (2002): *İnsan Kaynakları Yönetimi-Psikolojik bir Yaklaşım*, Academyplus yayınevi, Ankara.
- HATRY, H.P.-Wholey,J.S. (1992), "The Case forPerformance Monitoring", *Public Administration Review*, V.52, No.6.
- İNCİR, Gülten (2000), " Performansa Dayalı Ücret Sistemi Bir Demotivasyon Aracı mıdır ? ", *Anahtar Dergisi*, S.5, MPM yayını, Ankara.
- KESTANE, Doğan (2003), "Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği", *Maliye Dergisi*, S.142, Ankara.
- LOCKWOOD, M. (2003): "Performansa Dayalı Ödül Sistemleri", *Executive Excellence*, S.78.
- RISHER, Howard (2002), "Pay-for-Performance: The Keys to Making it Work", *Public Personnel Management*, Vol.31, No.3.
- SABUNCUOĞLU, Z. (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- STOKER, G. (1999), "Quangos and Local Democracy", *Quangos, Accountability and Reform*,
- (eds.:M.V.F lindersand M.C.Simith:49), Mc Grawhillcomp., NewYork.

- TUTUM, Cahit (1979): *Personel Yönetimi*, TODAİE yayını, Ankara.
- WALKER,J.W. (1980), *Human Resource Planning*, McGraw-Hill Publishing Comp., NewYork.

\*\*\*

## **Making Strategic Planning Work in Local Government: An Empirical Study of Success And Failure**

**Ángel IGLESIAS<sup>1</sup>**

### **Abstract**

Since the 1990s, local governments all over Europe have launched reforms to improve local democracy, public management and efficiency in the provision of local services. Some of these reforms are inspired by what previously has worked in private management and some of them have also a macro-level approach, whose main aim is to introduce institutional reforms and reorganizations to ensure contextual problem solving by strengthening governance within the local public sector. In this context, Strategic Planning in public organizations has attracted interest among academic researchers and practitioners as an instrument for dealing with a complex environment and for the achievement of higher performance and the attainment of greater democracy. But the decision on how to introduce Strategic Planning might follow a different rationale.

The hypothesis maintained in this paper is that those that are based in an endogenous rationale are more likely to succeed. To test our hypothesis this paper draws on a comparative empirical analysis concerning the design and implementation of a Strategic Planning process within two Spanish city governments: one considered to have been a failure and the other a success. Focusing on the way in which the use of Strategic Planning has to face the trade-offs between urban and economic development and democracy, the paper explores how this formal mechanism of citizen's and business' participation serves to establish relational processes to reinvigorate local economic development, democracy and administrative modernization only when a strong political and administrative leadership is put into motion. Overall, the study yields evidence consistent with the notion that a successful Strategic Planning at the local level has to take into account not only institutional issues, but also the communal, social and political resources that frame the deliberations propelled by the Strategic Planning process.

**Key words:** *Strategic Management, Strategic Planning, Local Government, Civic Participation.*

---

<sup>1</sup> Prof. Dr., Political and Administrative Science, University Rey Juan Carlos (Madrid)  
e-mail: [angel.iglesias@urjc.es](mailto:angel.iglesias@urjc.es)

## **1. Introduction**

Strategic Planning in public organizations has been at the core of academic research as an instrument for dealing with a complex environment and for the achievement of higher performance and the attainment of better democracy (Berry, 1994; Pollit and Bouckaert, 2004; Bryson, 2004; Bryson et al. 2013). Strategic planning in local government refers to the process of identifying the strengths, weaknesses, opportunities and challenges of the municipal administrative organization in order to define its mission and objectives, identify stakeholders and set up strategies that improve the efficiency of the administrative organization (Bryson, 2004; Mintzberg, Lampel, Quinn and Ghosal, 2003.) In another order of things, the complexity of local problems requires transfers of information and in this connection the strategic planning of cities allows to conceptualize a vision of the territory, formulate goals to achieve and develop projects for the achievement of the objectives. It is, indeed, an instrument for the contextual management of local governance, i.e. the creation of a process in which all city stakeholders (with their values, expectations and experiences), respecting their autonomy, are interactively linked by relations of mutual recognition that allow the intersubjective understanding and commitment.

But many strategic plans are a window dressing exercise and never become implemented, that is why the analysis of such processes are also important because they allow to prove that the success in the introduction within the local public arena of innovative governance instruments, does not only depend on the technocratic design rather more than on a participative design, implementation and evaluation of a Strategic Plan.

This research is based on a several year ethnographic study in the city Government of a medium size Spanish city and the documentary analysis of how a Strategic Plan was designed in a large Spanish city but was never implemented. In the first case and since its very first conception, the author was involved in the design and implementation of the Strategic Plan, and as such he has participated as a reflexive practitioner in public meetings and conducted near fifty interviews with the more engaged participants and organizers. These semi-structured interviews included past and current political and administrative local elites from the city as well as business interests and citizens that participated in its design and implementation. An additional source of information in both cases has been the documents produced about the

Strategic Planning Process. We have also analyzed internal documents from the Council as well as informational papers produced by civic and business associations. All of them have been, in the both cases, triangulated with the interview data and the primary information directly collected through personal observation.

Moreover, the two cases case have been chosen because the process of strategic planning in the medium size city has been going on and evolved through time over the last 20 year even with the change of the political party in power. This means that both the political and administrative local elites have relied on the understanding of this mechanism of management as a channel for conveying local political objectives with citizens' demands and city economic and social development. Also establishes a link between the political objectives and its administrative implementation that is made possible because of the relations between the political leadership and the Steering and technical. On the whole, evidence-based practice offers a learning potential that is worth to explore (Heinrich, 2007; Boaz et al., 2008) but also instrumental case studies have been considered by Barzelay (Barzelay, 2007) as a means to identify and generate knowledge. While there is a growing body of work examining Strategic Planning in general, there has been little research that closely examines how a local government has systematically and continually attempted to implement a particular Strategic Planning experience.

## **2. Strategic Planning In A Medium Size City: Background, Structure And Phases**

### **2.1. Background**

Democracy in Spain is very young, with its political transition to democracy occurring in the late 1970s. Since the early years of the Decade of the 80s of the last century, the newly elected democratic local government team in the city of Alcobendas, a medium size city of 110 inhabitants, acquires a commitment for the, enhancing of the provision of local public services for the improvement of the living conditions of its citizens. It adopts a model of public governance as a continuous process over time involving an overlap of actions for innovation management that are integrated, interlock and overlap with each other and that could be subdivided in three phases. The first phase (1984-1991), is characterized by internal reforms to implement a new democratic organizational culture and to put into motion a series of policies addressed to particular

sectors of the population (youngsters, women, deprived city areas, etc.). A second phase (1991-1995), is characterized by the development of a Strategic Plan of city from the experience of specific plans. This phase is characterized by the definition of a management model that emphasizes the comprehensive dimension of all the municipal organization. Due to its characteristics, we will stop in the analysis of this second phase that starts up the first Strategic Plan. Finally, a third phase (from 1995 to date), is characterized by the constant concern for quality as a continuous improvement. This third phase is that of the consolidation of the model of governance. It is noteworthy that in 2007 a change occurred in the political color of the ruling party, which has not changed substantially the process of administrative modernization, focused now on the drive of the quality from the guidelines designed in the latest Strategic Plan.

## **2.2. *The Structure of the Strategic Plan***

A structure is put into motion to provide participants with information at various levels related to the issues to be discussed. In Alcobendas, in the light of the experience with specific plans, especially the Plan for youngsters, posts up beforehand and they are implanted through a system of management and programming by objectives, strategic planning is the next link and aims to mobilize the main actors of politics, administration, the economy and the local citizenry to contribute to the city's economic and social development. This participation in the City Plan has enabled a global vision of local problems, assuming, in some way, at the local level the management of globalization. The main objective of the strategic planning in Alcobendas has been the institutional adaptation to the environment through the planning and organization of the local space through the integration of local civil society initiatives in the action of administrative organization.

Being an instrument for long-term planning, the municipal institution assumes the whole process and is defined as a Plan supported by the participation of different stakeholders: 'Alcobendas is a common and open project common that should be developed through a coordinated effort of all administrations, institutions, private sector and civil society' (City Council, 1984). Therefore, Strategic Planning in Alcobendas is based primarily on the mobilization of the following groups of strategic actors: a) neighbors interested in public affairs and who are willing to act as representatives of a wider set of neighbors (associations) actors; (b) representatives of the interests in the



city (entrepreneurs and NGOs); (c) elected officials and political parties; (d) managers and representatives of public employees; (e) expert technicians. That is, the strategic planning is conceived as a participatory process agreed by a broad number of agents of the political, economic and social framework of the city dealing with the issues that affect the future of the city beyond a legislature.

Moreover, in the elaboration of the Plan there are two levels of participation from the local civil society: (1) in the development of a "vision" of the city in the long term; 2) in the design of specific projects, which are carried out and that they do not create false expectations: the Plan presents 71 specific projects for their technical assessment, citizen and of the Executive Committee.

It is, therefore, a participatory process in which, taking into account also the query to a stratified random sample of 4,017 neighbors, define different strategic lines. In the process of elaboration and implementation of the Strategic Plan can be identified aspects of information and consultation. Participation also takes place in the level of processing of the specific projects and aspects of its implementation through the city's associative network.

On the other hand, their strategies are linked to the Municipal action which, in turn, is incardinated to the Budget Plan. To be linked with the budgetary process make the actions envisaged in the Plan are possible and consistent.

### ***2.3. Phases of the Strategic Plan***

From a methodology that allows to make compatible both participation and effectiveness, various phases of action are established. At an early stage, the city's local Government collects information and analysis of similar experiments carried out in other cities. In the first phase, which begins in July 1993 develops the methodology that is approved by the City Council, at the time created a technical Office of the Plan for a diagnosis about the social, economic and territorial reality of the city involving reports which give an account of the current situation of the city. The image of the City Plan is launched from this technical office and is linked to other projects underway. This action creates a mark to identify the process of reflection (Alcobendas City Plan) the technical Office produces communicative actions through public hearings of the responsible politicians, press ads, billboards, radio wedges and municipal publications, among

others.

During the second phase an organizational structure is created to support the process of elaboration, implementation, monitoring and evaluation of the Plan. Starting from there, a process of reflection is put into motion which engages stakeholders in order to define strategies that make up the "vision" for the future of the city. Finally, there is a phase of implementation, monitoring and evaluation of the set of actions that covers the Strategic Plan. To do this a series of indicators are laid down that allow to obtain information for the control of the degree of realization of the projects associated with each one of the strategic lines. From this information appropriate decisions are made to ensure its compliance.

#### ***2.4. Implementation and evaluation of the Strategic Plan***

The implementation is a key aspect since, as stated at the beginning, many local strategic plans fail beyond the design phase. On the other hand, evaluation is necessary not only because the planning process requires the efforts of multiple stakeholders and need to know its results, but also because the transparency must be inherent to public action. With this in mind, in Alcobendas the projects approved within the Strategic Plan are put in place to be carried out within a period of ten years by its inclusion on successive municipal yearly plans.

In April 1998 an Advisory Forum of the City Plan was established in order to form a space for participation, debate and drive of the City Plan. This forum was constituted in order to carry out the monitoring of the implementation of the Strategic Plan. This Forum encompasses all that at the time constituted the General Assembly of the Plan as well as new additions.

In this way, the City Forum, which is conceived as an instrument to make the monitoring and evaluation of all projects of the Strategic Plan, but at the same time, an instrument of participation, articulated with the rest of instruments in Alcobendas, from which is intended to give accounts to citizens about the achievements of the City Plan to issue evaluations and assessment. This assessment is required so that citizens are able to evaluate that what has already been implemented, thus keeping alive and updated the Strategic Plan. The first Forum met for the first time in March 1999, almost two years after the completion of the Strategic Plan design and continues to meet on a biannual basis. It is composed of citizens, associations, entrepreneurs, traders and foundations.

### **3. Strategic Planning In A Large City: Background, Design And Structure**

#### **3.1. Background and Design**

In 2012 the local government of the city of Madrid decided to design and implement a Strategic Plan on Culture. The city of Madrid has above three million inhabitants and the cultural offer is a major issue for the economy as it accounts for 9% of the GDP of the city and generates near two thousand jobs.

The city of Madrid has done over the last 30 years a considerable financial investment in cultural infrastructure by restoring buildings, new constructions and renovations of buildings that were dedicated to other uses. This has borne positive results in that it has made a more attractive city both for foreign investors and its citizens.

With this in mind the local government decides to put into practice a Strategic Plan in order to identify projects with potential to contribute to the development of the cultural aspects of Madrid, favoring the artistic and the economic life of the city in order to improve urban regeneration and employment. The Plan proposes a common reflection on how the city would like the culture in Madrid in 2020, providing that the city itself has gone under big socioeconomic changes, with many transformations in the cultural sector. The Strategic Plan is thought to become an instrument of analysis and reflection on local cultural policies in the long term and is deemed to promote strategic thinking between cultural agents and other public institutions related with cultural policies.

Therefore, through the Strategic Plan of Culture, the municipal authorities try to identify“ what things are important and which are not to introduce more consistency in the cultural management of the City, and so making our management more effective and fruitful. It is an ambition of great significance, especially if we consider that, often, strategic plans of cities remain a dead letter and are not really put in place...” (Ayuntamiento de Madrid, PECAM, 2012.)

Thus, the municipality designs a Strategic Plan of Culture with the collaboration of forty-one professionals and experts in culture which is finalized at the end of 2012 and from there on is open for suggestions, comments and proposals that citizens can make to the document previously prepared by the experts.

During several months the Plan is published on the municipal web page for public consultation and, also, proposals can be sent by mail and through an online

questionnaire. Furthermore, and during three days, citizens are invited to be present in a particular municipal facility to debate on the document that outlines the strategic lines of the Strategic Plan of Culture. The municipal government claims that as a result of the whole process a "Strategic Plan for Culture in Madrid 2012 -2015" will emerge to mark the guidelines to follow in the coming years. One of the main aims of the Plan is to identify those citizens that are not committed with the present cultural agenda of the city.

### **3.2. Structure**

In order to achieve greater cooperation between the local government and other public administrations, the municipality draws on the following working groups:

1. One internal working group composed of ten specialized professionals responsible for the cultural management of the City Council of Madrid.
2. External Advisors: a group of experts both from the different areas of the municipal organization and representatives of other administrations (regional and central)
3. An Committee of the City of Madrid comprised of 16 managers and technicians of different areas of the City Government: Government Area of Deputy Mayor, through the Office of Tourism of Madrid, Madrid Visitors & Convention Bureau, SA and the General Department of International Relations; Government Department of Family and Social Services, with the participation of three General Directorates: Family, Children and Volunteering; Education and Youth and, finally, Equal Opportunity and Immigration. They are also present the General Department for the Elderly and Social Services; the Government Department of Planning and Housing; the Government Department of Finance and Public Administration, through the Directorate General of Quality and Citizen and Evaluation Service; the Government Department of Economy and Citizen Participation, through the Economic Development Agency "Madrid Emprende". Also it involved the Madrid 2020 Foundation, through its Directorate General for Communication (Ayuntamiento de Madrid, PECAM 2012).

All in all, it is a vertical structure whose main task is to work closely with market interests (mainly tourism) rather than with other forms of social culture and not articulated with the districts and neighborhoods.

Finally, within this rather technocratic Strategic Plan, the Council organized several public events with cultural experts but the Plan itself never got implemented. As

regards the on-line participatory process it is not known the number of individual citizens that actually participated.

#### **4. Criteria For Success And Failure**

##### ***4.1. Success of the Strategic Planning Process***

Together, our findings suggest that the success of the process is based on the following:

- A Plan that is perceived as useful to the city: in addition to instrument for bringing together the initiatives of local actors and for the determination of priorities, the Strategic Plan takes into account the set of local problems, including the most visible aspects and which affect the daily life of citizens.
- Is a realistic Plan: it adapts to the characteristics of the city of Alcobendas and, according to them, defines clear political goals with the commitment and involvement of the Mayor and the city management.
- The existence of a professional management. The Administration has capacity to exercise the leadership that is required in the different phases of the Plan. Thus, the planning and coordination Directorate deals with the follow-up and is responsible for works and implementation and an active and transparent information about the project and management really open to local civil society.
- Interaction and communication. The Plan is conceived as a process continued over time and involving stakeholders with specific weight in the city in the search for consensus. Certain topics are not articulated in the first phase of the process. A document, drawn up by the technical Office of the Plan, delineates the purposes thereof: optimization of the position of the city in the territory of the areas Metropolitan to improve social cohesion, productive efficiency and the quality of life of its citizens; designing a project for the future of city integrating large urban economic and socio-cultural projects and achieve the set of administrative organization to work in an integrated manner to the achievement of the global objectives. In relation to the inclusion and exclusion of stakeholders, the Planning Committee develops and decides who participates. The participants were selected on the basis of the structure of power in Alcobendas. All were invited to participate and, practically, all accepted. Once chosen, the participants to work on specific issues although key decisions about strategic planning in its different stages are made by the Government team. In this way, on the strategic issues decides, ultimately the Executive Committee together with the technical Office on the basis of criteria and in

relation to the control of information, at the first meeting of the Plan, spreads a lot of it, so that each table theme provides a range of comprehensive data, although accessible, of interest to the participants.

- High level of implementation. This gives credibility and continuity to the Plan and generates a climate of confidence which in turn mobilizes new actors.
- Participation. Although assessing the real impact of the mobilization of local civil society it is not easy, indeed strategic reflection out of the circle of technicians and becomes permanent and increasingly involves a larger number of actors and citizens who are satisfied with the process. Therefore it can be said is that the participatory process has been a priority to defining strategies and projects, thinking that its implementation would be dependent on the quality of participation in the process, which has served as instrument for integrating fragmented relationships.
- Cooperation and collaboration. Implementation has relied extensively on commercial partners. Some private actors have been crucial in supporting the municipality's efforts, particularly with respect to the development of infrastructures. Therefore, the Plan is aware of the importance of identifying the relationships of interdependence between public and private actors. It brings together the able general synergies of local knowledge to solve local problems, so the process of participation has prioritized the definition of strategies and projects, not without taking into account that the implementation of these is dependent on the extent and quality of private actors' participation in the process. The process of strategic planning in Alcobendas reveals how conflicting interests can be integrated through a public decision-making process. None of the interests received particular attention. The selection of participants in the Strategic Plan highlights the balance of economic interests, small and medium-sized enterprises and large, for example. Both the municipality and the interest groups in the city are interested in participating in the Strategic Plan.

In terms of the power structure there is an exercise of the leadership from the local administration, but priority is given to the participation process. The City Council has the capacity to exercise the leadership that demands the elaboration, execution and implementation of the Strategic Plan, but other local actors with weight in the Strategic Plan such as business organizations, large companies located in the municipal territory, trade unions, retailers and neighborhood associations.

#### ***4.2. Failure of the Strategic Plan***

Looking to what causes a failure in Strategic Planning in city government, it is clear that they can basically be split into two. The first is related to issues of methodology and processes used, and the other are concerned with resources.

To mention the most important: There is no Strategic Management process agreed between the areas or actors involved.

- Lack of a strategy or lack of reliable communication at all levels of the municipal.
- Poor citizens' orientation and understanding of the needs and desires of citizens. In doing this, the Plan is aimed to liberalize the sector and transform the culture into commodities and resources.
- There is not a prior evaluation (political, economic, financial, technical and regulatory) before beginning the process.
- Requirements nonconsensual, incomplete or nonexistent strategic lines or products that they are being developed or want to develop.
- Lack of support (sponsorship) by the management of the organization projects innovation.
- Lack of "empowerment" in team members or persons engaged in the process.
- Focusing on business goals of existing cultural neglecting projects of new products or processes.
- An organizational structure based on functional areas instead of a formalized matrix structure based on collaboration.

All in all, the Strategic Plan of Culture in Madrid:

1. Relies only on a group of political officials and public managers that are the driven forces together with the participation of local business interests, but not of the residents. There is a lack of leadership to integrate to integrate collaboratively differing interests and motives.
2. The participants in the process have mainly economic interests and do not conform to the characteristics of the city of Madrid.
3. The design and purposes are controlled by municipal political and administrative elites.
4. It is a close-ended process, in which citizen's associations, neighborhoods, and free-lancers, among others are only formally invited to participate but no real participation is

sought.

5. The Strategic Planning in Madrid neither allows the definition of new goals that are compatible with the particular actors, nor facilitates the various actors the design of common strategies and identify common priorities.

6. The emphasis is placed on the Plan rather than on the process. On-line participation has to be accompanied by other deliberative instruments if it is to allow local elites to shape and reinterpret the definition of local public problems.

7. Finally, it is not only a Plan for the development of the whole city. It lacks a process of involving a set of actors with interests in the city so that they can identify political demands.

## **5. Conclusions**

Strategic Planning will play a critical role in the future since public managers are confronted to anticipate and manage change and address new issues that seem to emerge with increasing rapidity. This means that local governments will need to think about future directions regarding emerging trends, issues and forces beyond their control. But the empirical analysis of the two cases here studied demonstrates that the analysis of strategic issues must be based on extensive intelligence gathering, and strategy formulation should be influenced by experience, intuition, inspiration as well as a sense of political feasibility. In the first case, we have shown that the strategic planning process needs to facilitate understanding of the forces driving issues and develop genuine consensus around strategies among the stakeholders or "power players" within the organization and outside. This implies inviting key external stakeholders to become involved in part of the process or making greater efforts to solicit inputs from outsiders through surveys, focus groups, executive sessions, or other forums. Furthermore, and given that public policy is often determined and carried out in networked environments rather than by single agencies, strategic planning will need to be applied increasingly to collaborative enterprises.

This article has argued that Strategic Planning in local government leads to a better local governance. Overall, the two cases case of Strategic Planning illustrates many lessons for scholars and practitioners of local government. First, it can significantly shape local policy implementation. Our findings also highlight as despite the multiple difficulties of political, organizational and cultural, a public organization with a bureaucratic culture is able to reinvent itself to redirect their activities in order to



face the challenges of the environment to providing greater welfare for their citizens.

Third, it also shows the importance of political and administrative leadership in local governments to the search for consensus and collaboration among local elites to promote not only economic but also social development, with a capacity to mobilize the economic interests and the local associative tissue which are used as inputs in the process of formulation and implementation of local public action. In this way, in the first case, considered to be a success, the driving force for the implementation of the Strategic Plan is a coalition of political and managerial positions rather than a technocratic enterprise as in the second.

Finally, the structure of the deliberation is important and although the political elites of the municipality delimit all the procedures of the Strategic Plan to act as framework for the interaction with the economic interests and the civic networks, both remain favorable during the whole process since economic and participation interests in public decisions have been favored.

Altogether, in the process of formulation and implementation of strategic planning a broad system of interaction that is not but a system of governance has to be constructed. This system has to include a set of actors (public and private) with different status and different degrees of interests and strategies which are introduced in the process of public decision-making, in such a way that implied decisions to the formulation implementation and evaluation of policies and local public programs derived from the strategic planning process is the result of the interaction of various actors with an interest in the city, thus setting up a model of democratic governance. An elitist approach lacks of legitimacy and, as the second case shows, is unlikely to have any success.

Certainly the role of Strategic Planning as a local government instrument deserves further investigation. A case study has some limitations and thus, our findings may not apply to a different political culture or institutional design, but our study provides some initial empirical support for the use of Strategic Planning in local government as a tool of democratic innovation and administrative modernization in a context where the political class still displays both a weak democratic culture and institutionalization of public governance.

**References:**

- Arthur Andersen (1989). *Experiencias en planificación estratégica de ciudades*, Madrid: Promadrid.
- Ayuntamiento de Madrid (2012), *PECAM*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid
- Barzelay, M. (2007). Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Research; *Governance* 20 (3) pp. 521-525
- Behn, R.D. (1993). Case-Analysis Research and Management Effectiveness: Learning How to Lead Organizations Up Sand Dunes” en Bozeman, B. (coord.), *Public Management*, San Francisco: Jossey Bass
- Beltrán, M. (2000). El problema de la calidad en los servicios públicos, in: Trinidad Requena, A. (coord.), *Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas
- Berry, F.S. (1994). Innovation in Public management: The Adoption of Strategic Planning, *Public Administration Review* 54 (3) pp. 332-330
- Blacksher, E., Diebel, A., Pierre-Gerlier, S, Abelson, J. (2012). *What is Public Deliberation?* Hastings Center Report 42 (2) pp. 14-17
- Boaz, A., Grayson, Levitt, R., Solesbury, W. (2008). Does Evidence-based Policy Work? Learning from the UK experience. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* 4(2) pp. 233-253
- Brugué, Q.; Gomá, R. y Subirats, J. (2002). Gobierno y territorio: del Estado a las redes”, in: Subirats, J. (Ed.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Bryson, J.M. (2004). *Strategic Planning for public and non-profit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, 3a ed. San Francisco: Jossey Bass.
- Bryson, J.M., Quick, K, Slotterback, C.S. and Crosby, B. (2013). Designing Public Participation Process, *Public Administration Review*, 73 (1), pp. 23-34
- Denters, B. y Rose, E. (Eds.) (2005) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fernandez Güell, J.M. (1997). *Planificación Estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- French, P.E. y Folz D.H. (2004). Executive Behavior and decision making in small U.S. cities. *American Review of Public Administration*, 34 (1) pp. 52-66
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, December 2006, special number pp. 35-48

- Heinrich, C.J. (2007). Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in Two Parallel Movements. *American Review of Public Administration* 37(3), pp. 255-77
- Lynn, L.E. (Jr) (1996). *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatam: Chatam House.
- González Gómez, F. y Ortega Almon, M. (2003). Una panorámica sobre el crecimiento de las ciudades: aportaciones más recientes en el campo de la economía, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXV (135), pp. 37-52
- Kaufman, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: H. Hopkins Press.
- Larrea Arangueren, M. (2003). Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz*, 53, pp. 138-159
- McGregor, E.B. (1993). Toward a Theory of Public Management Success in Bozeman, B. (coord.) *Public Management*. San Francisco: Jossey Bass
- Miller, D. Y Mintzberg, H. (1983). The case for configuration in *Beyond Method: Strategies for Social Research*, Morgan G., (Ed.). Beverly Hills: Sage
- Mintzberg, H. (2002). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. Y Ghosal, S. (2003). *The strategy process: Concepts, contexts, cases*. Upper Saddle River: Prentice Hall,
- Pascual i Esteve, J. (2002). *La gestión estratégica de ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Dirección General de la Administración Local. Consejería de Gobernación. Seville: Junta de Andalucía.
- Perry, J.L. y Kraemer, K.L. (1990). Research Methodology in Public Administration: Issues and Patterns in Lynn y Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*. New Jersey: Chatman House.
- Pollit, Ch., and Bouckaert, (2004). *Public Management Reforms: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poister, T.H. y Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning in management and municipal government: Status after two decades. *Public Administration Review*, 65 (1) pp. 45-56.
- Porth, S. (2003). *Strategic management: A cross-functional approach*, Prentice Hall. Upper Saddle River,
- Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style, *Public Administration Review*, July-August, 2008, pp. 722-728.
- Villoria, M. (1997). Modernización Administrativa y gobierno postburocrático, in: Bañón, R. y Carrillo, E. (eds.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.

- Wheeland, C. (2003). Implementing a community-wide strategic plan: Rock Hill's empowering vision 10 years later. *American Review of Public Administration*, 33 (1), pp. 460-475.

\*\*\*

## **Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme**

**Neşe SONGÜR<sup>1</sup>**

### **Özet**

Dünyada kamu yönetimi anlayışındaki değişimler ve bu bağlamda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, kıyaslama, süreç yönetimi gibi araçları yoğun biçimde kullanılmaktadır. Bunlar içerisinde kamuda en yaygın olarak kullanılan yöntem stratejik planlamadır. Kamu sektöründe stratejik planlama yaklaşımı pek çok gelişmiş ülke tarafından öteden beri kullanılmaktadır. Ülkeler stratejik planlamayı kamu yönetimi yapılarına bağlı olarak, hem ulusal ve federal düzeyde hem de merkezi ve yerel yönetim düzeyinde uygulamaktadırlar.

Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları kapsamında; kamu idarelerinde planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına dayandırma, uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirme ile kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli biçimde kullanma, hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlamaya yönelik temel bir araç olarak "stratejik planlama" modeli benimsenmiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile stratejik planlama kamu kuruluşları için zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanunda 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 tanımlanmaktadır. Kanunda öngörülen stratejik planlama modeli; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bileşenlerinden meydana gelmektedir.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr., Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türkiye, e-mail: [nsongur@todaie.edu.tr](mailto:nsongur@todaie.edu.tr)

Türk kamu yönetiminde 2003 yılından itibaren uygulanmakta olan stratejik planlama uygulamalarının tarihsel sürecine bakılacak olursa; kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunun hazırlandığı ve güncellendiği, pilot uygulamaların yapıldığı, sürecin yasal bir çerçeveye oturtulduğu ve tüm kamu idarelerine aşamalı geçişle yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler, il özel idareleri ve KİT'ler birden fazla kez stratejik plan hazırlamışlardır.

Bu süreçteki uygulamalar incelendiğinde; önemli gelişmelerin sağlandığı, deneyimlerden çeşitli kazanımlar elde edildiği rahatlıkla söylenebilir. Örneğin; başlangıçta stratejik planlamanın kamu yönetimi kültürüne uygun olmaması önyargısıyla gösterilen direnç büyük oranda ortadan kalkmıştır. Kamu idarelerinin çoğu stratejik planlama sürecini öğretici ve geliştirici bir süreç olarak değerlendirmektedirler. Misyon, vizyon, amaç, hedef, strateji, sonuç odaklılık, çıktı, verimlilik gibi kavramlar stratejik planlama süreciyle birlikte idareler arasında ortak bir dil oluşmasını sağlamıştır. İdareler durum analizi kapsamında çeşitli veri toplama yöntemleri kullanmaya başlamışlardır.

Yukarıda özetlenen gelişmelere karşın süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlarla karşılaşıldığı da görülmektedir. Her düzeyde sahiplenmenin sağlanamaması, hesap verebilirlik sisteminin işlememesi, stratejik planlama sürecinin kurulması ve işletilmesinden sorumlu kurumlar arasındaki koordinasyon sorunları, hazırlanan kılavuzlar ve rehberler arasında dil birliği ve süreklilik bulunmaması, farklı işlevlere ve faaliyet alanlarına sahip kamu idarelerinin tamamının tek bir kılavuza uyma zorunluluğu, üst yöneticilerin sürece yeterli destek vermemesi, izleme ve değerlendirme sistemlerinin oluşturulmasında önemli gelişme sağlanamaması, stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisini kurmada yaşanan sorunlar en önemli sorun başlıkları olarak sayılabilir.

**Anahtar sözcükler:** Stratejik planlama, stratejik yönetim, Türk kamu yönetimi

## **An Overview About Strategic Planning And Practices In Turkish Public Administration**

### **Summary**

New public management approach's tools like total quality management, strategic management, performance management, benchmarking, process management are used extensively in transformation of public administration mentality in the world and public administration reforms that performed in this context. Among these the most commonly used method in the public sector, is strategic planning. In the public sector, strategic planning approach has been used by many developed countries all along. Countries are implementing strategic planning, national and federal

level as well as central and local government level, depending on their structure of public administration.

In our country, "strategic planning" model have adopted within the scope of public administration reforms, that carried out since the beginning of the 2000s, as an essential tool for ensuring planned service delivery in public administration, policy development, set policies based on tangible business programs, implementation monitoring and evaluation effectively and using public fundings effectively, economic and efficiently, accountability and fiscal transparency. Strategic planning has been made compulsory for public institutions by 5018 numbered Public Financial Management and Control Law (PFMC) adopted in the year 2003.

In the Law no. 5018, strategic plan is defined as "plan including that medium- and long-term goals of the public administration, principles and policies, aims and priorities, performance criteria, methods to be followed to achieve these and resource allocation". Strategic planning model provided by law; is consists of the strategic plan that make up the planning, implementation and monitoring and evaluation processes, performance program and annual report components.

If it will be looked at the historical process of strategic planning practices that is being implemented since 2003 in Turkish public administration; it is seen that the preparation and the updating of strategic planning guidance for public authorities, performed pilot schemes, setting out a legal framework for the process and extensification to all public enterprises in progressive transition. In this context, public agencies within the scope of the central government which are under the obligation of preapearing strategic plan, social security institutions, municipalities, provincial special administrations and SOEs have arranged more than once strategic plan.

When the practises in this process are examined, one can easily say that important developments have provided and various achievements of the experience has obtained. For example, the resistance in the begining that arise from the prejudice caused by the idea of strategic planning is not appropriate for the public administration's is substantially eliminated. Most of the public agencies considers that the strategic planning is an informative and constructive process. Concepts such as mission, vision, objectives, goals, strategies, results-oriented, output, product are provided a common language between the agencies with the strategic planning process. Agencies have begun to use various data collection methods under state analysis.

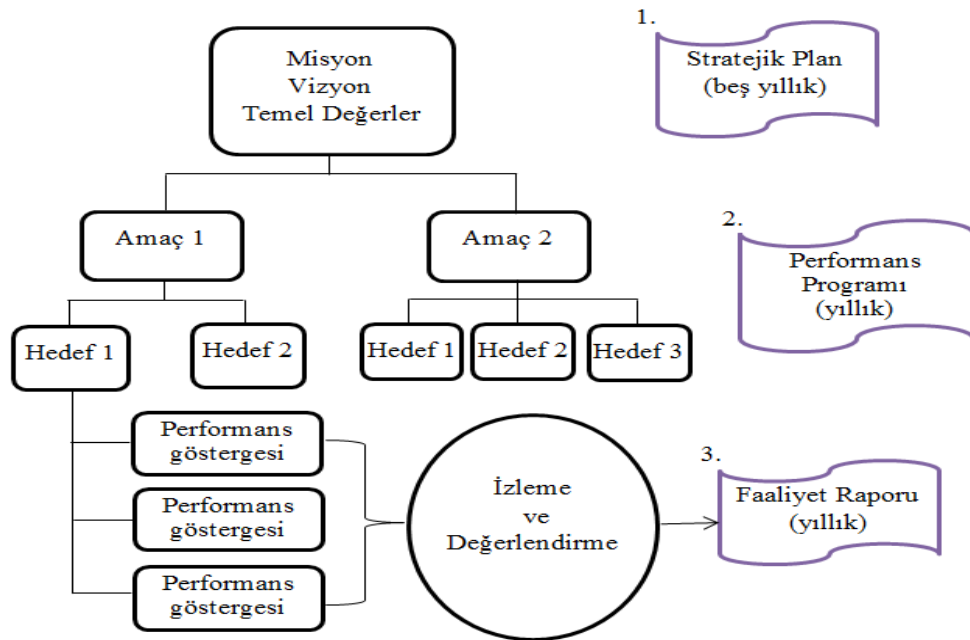
Despite improvements in the process outlined above it is seen in both the macro and micro dimensions are faced with various problems as well. Failure to achievement of appropriation at all levels, dysfunction of the accountability system, coordination problems between agencies that responsible for the establishment and the operation of the strategic planning process, Lack of language unity and continuity between manuals and guides, obligation to follow single guide of all of public agencies, with different functions and fields of activity, not to provide adequate support to the process of senior staff, failure to form significant progress in the development of monitoring and evaluation system, the problems in establishing the relation between strategic plans-performance program-budget, can be considered as the most important issue titles. Thus the general purpose of the study is to provide an overview about the development of the strategic

planning process in Turkish public administration, experience gained in the process and the current situation with reference to the problems. In this context, on one hand an answer is sought for the question "where we are in the strategic planning work in Turkish public administration?" and on the other hand inferences for the future are considered.

**Keywords:** Strategic planning, stratejik management, Turkish public administration

## 1. Türk Kamu Yönetiminde Öngörülen Stratejik Planlama Modeli Ve Gerekeçesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) incelendiğinde uygulanmak istenen stratejik planlama modelinin; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan *stratejik plan*, planın yıllık uygulama dilimi olan *performans programı* ve *bütçe* ile yıllık gerçekleştirmelerin yer aldığı *faaliyet raporu* bileşenlerinden meydana geldiği görülmektedir (Şekil 1). Model daha geniş biçimde değerlendirilecek olursa; *iç kontrol*, *iç denetim* ve *dış denetim* de diğer bileşenler olarak öngörüldüğü söylenebilir.



Şekil 1. Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Stratejik Planlama Modeli

Kaynak: (Songür, 2011, s. 117)



Stratejik planlama modeli bu bileşenler bağlamında açıklanacak olursa İdareler öncelikle katılımcı yöntemlerle beş yıllık *stratejik plan*larını hazırlamak zorundadır. Bu kapsamda geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptayarak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmaları gerekmektedir.

Stratejik planlama modelinin ikinci bileşeni olan *performans programı*, beş yıllık olarak hazırlanan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır. Kamu idareleri stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflere dayanarak o yıl içinde ulaşmayı öngördükleri hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyet ve projeleri, bunlara yönelik performans göstergelerini ve kaynak ihtiyaçlarını hesaplamaları gerekmektedir(KMYKK,2003, m.9).Faaliyet ve projelere dayalı olarak kaynak ihtiyacı ayrıntılı olarak maliyetlendirildikten sonra, planın yıllık maliyeti, yani *bütçe* ortaya çıkmaktadır.

*Faaliyet raporu*, stratejik planlama modelinin üçüncü bileşenidir. Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl performans programlarına dayalı olarak faaliyet raporları düzenlenmesi gerekmektedir (KMYKK, 2003, m.41). Kamu kurumlarının, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu, meydana gelen sapmaların nedenlerini faaliyet raporlarında açıklamaları zorunludur. Faaliyet raporlarının stratejik planların izleme ve değerlendirme sonuçlarına dayalı olarak hazırlanması gerekmektedir.

Stratejik planlamamodelinin geniş biçimde değerlendirilmesiyle ortaya çıkan bileşenlerden biri olan *iç kontrol*; İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür (KMYKK, 2003, m.55).

*İç denetim*, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini

değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (KMYKK, 2003, m.63).

*Dış denetim* ise, Sayıştay tarafından mali ve uygunluk denetiminden oluşan *düzenlilik denetimi* ile *performans denetimi* olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmesi beklenen denetim faaliyetidir. Stratejik yönetim sürecinin tamamlayıcısı olan performans denetimi Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesidir (KMYKK, 2003, m.68).

Yukarıda bileşenleriyle birlikte açıklanan stratejik planlama modelinin Türk Kamu Yönetiminde niçin uygulanmaya çalışıldığı şu gerekçelerle özetlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013a, 6) :

1. Üst politika belgelerinde öngörülen politikaların kuruluş düzeyinde uygulamaya geçirilmesinde yaşanan güçlüklerin azaltılması,
2. Mali yönetim ve stratejik karar oluşturmanın güçlendirilmesi ile bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkinsizliğin giderilmesi,
3. Kuruluş ölçeğinde planlama işlevinin geliştirilerek plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması,
4. İdarelerin orta/uzun vadeli ve somut hedeflere dayalı politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi, sonuçlara ve performansa odaklanması,
5. Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesi,
6. Katılımcılık kültürünün geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması.

Aslında bu gerekçelerin kamu yönetiminde neden stratejik yönetim sorusunun cevabı olarak verildiği ve kamuda stratejik yönetim uygulama sürecinin de çıkış noktasını oluşturduğu söylenebilir. Kısaca, stratejik planlama uygulamasıyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanımı ve kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulması amaçlanmaktadır. Kamu yönetim ve harcama sisteminin etkinleştirilmesi, idarelerde stratejik bakış açısının yerleştirilmesi, başarı ve başarısızlıkların denetimi ile sebeplerinin ortaya konulması, idarelerin faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik biçimde bilgi toplanması süreçten beklenen faydalar olarak sayılabilir.

## **2. Ülkemizde Stratejik Planlama Uygulamalarının Gelişim ve Sağlanan Kazanımlar**

Türkiye’de stratejik planlamaya ilişkin çalışmaların başlangıcı 2000’li yılların hemen başına tarihlense de kamu idarelerini bütünüyle kapsayan bir model olarak uygulamaya geçişi 2005 yılında yürürlüğe giren KMYKK ile olmuştur. Kanununun temel amacı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır (KMYKK, 2003, m.1).

4 Temmuz 2003 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından yayınlanan 2004 yılı Program ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve kararında; Kalkınma Bakanlığının orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere, 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama çalışmalarını başlatacağı öngörülmüştür. Belirlenen pilot kuruluşlar; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, DİE Başkanlığı (TÜİK), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesidir (Songür, 2011, s.120).

Pilot kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları devam ederken 5018 sayılı KMYKK (2003) ile kamuda stratejik planlama tüm kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiş ancak kanunun uygulanması iki yıl sonraya ertelenmiştir. Ayrıca; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) ile de büyükşehir belediyelerine, nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelere ve il özel idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. 19 Ekim 2007 tarih ve 26675 sayılı R.G.’de yayınlanan 12702 karar sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla KİT’ler de stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunan kurumlar kapsamına eklenmiştir.

Pilot kuruluşların bir kısmında stratejik planlama çalışmaları halen sürerken Kalkınma Bakanlığı, kamu idarelerinde stratejik plana geçiş için bir takvim oluşturmuş ve stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin bu takvim doğrultusunda stratejik planlarını hazırlamalarına karar vermiştir. ‘Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’(2006) hükümlerine göre, dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde birinci gruba giren 17 kamu idaresi 31.12.2006, ikinci gruba giren 31 kamu idaresi 31.03.2007, üçüncü grupta yer alan 60 kamu idaresi

31.12.2008, dördüncü gruptaki 40 kamu idaresi de 31.12.2009 tarihine kadar stratejik planlarını hazırlamıştır.

5018 sayılı KMYKK ile kamu yönetiminde kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesine ilişkin yetki ve sorumluluk Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye yetkili kılınmıştır (KMYKK, 2003, m.1). Aynı Kanunla Sayıştaya ise dış denetim bağlamında kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını belirleme, faaliyet sonuçlarının ölçme ve performans bakımından değerlendirme (KMYKK, 2003, m.68) görevi verilmiştir.

Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra ilgili üç gözetici-yönlendirici kurum aşağıda bazıları sayılan ikincil ve üçüncül mevzuat düzenlemelerini yapmışlar ve çeşitli proje ve faaliyetler gerçekleştirmişlerdir.

1. Haziran 2003'te "Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu" hazırlanmıştır. Kılavuz pilot kuruluşlardan elde edilen uygulamaya ilişkin geri bildirimlerden yararlanılarak Haziran 2006'da güncellenmiştir.
2. Aralık 2004'te "Performans Esaslı Bütçeleme Rehber Taslağı" hazırlanmıştır.
3. Temmuz 2005'te "Stratejik Yönetim Araştırması" gerçekleştirilmiştir. Araştırma, kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite düzeyi ile yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımı ve yönetsel etkinlik konusundaki düşünce ve algılarını belirlemek amacıyla yapılmıştır.
4. Ekim 2005'te "İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
5. Aralık 2005'te "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği" yayımlanmıştır.
6. Şubat 2006'da "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
7. Mart 2006'da "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
8. Mayıs 2006'da "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.

9. Temmuz 2006'da "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
10. Ağustos 2007'de strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların belirlenmesi amacıyla Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının ortak çalışmalarıyla "Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması" yapılmıştır.
11. Aralık 2007'de "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayımlanmıştır.
12. Nisan 2008'de "Kamu İç Denetim Rehberi" yayımlanmıştır.
13. Temmuz 2008'de "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
14. Temmuz 2009'da "Performans Programı Hazırlama Rehberi" hazırlanmıştır.
15. 2011 yılında "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetimsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi" gerçekleştirilmiştir.
16. 2011 yılında kamu idarelerince yürütülen stratejik plan çalışmalarının katılımçılık boyutuna ilişkin bir değerlendirme çerçevesi oluşturmak, katılımçılığın ve kalitesinin artırılmasına yönelik kapasite geliştirilmesi amacıyla "Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılım" projesi gerçekleştirilmiştir.
17. Nisan 2012'de Kamu İç Kontrol Rehberi taslağı hazırlanmıştır.
18. 2004 yılında stratejik yönetimle ilgili mevzuat, uygulamalar, idarelerin stratejik planları ve konuyla ilgili araştırma ve yayınlara yer verilecek şekilde oluşturulan internet portalı ([www.sp.gov.tr](http://www.sp.gov.tr)), 2012 yılında kamuda stratejik yönetimin tüm unsurlarını kapsayacak bir yaklaşımla yenilenerek kamunun hizmetine sunulmuştur.
19. 2013 yılında "Stratejik Yönetimin Güçlendirilmesi" projesi başlatılmıştır.
20. Şubat 2014'de Kamu İç Kontrol Rehberi yayımlanmıştır.
21. Aralık 2014'de Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberi yayımlanmıştır.
22. Aralık 2014'de Performans Denetimi Rehberi yayımlanmıştır.
23. Temmuz 2015 itibariyle Merkezi idareler için Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu yenileme çalışmaları sürmektedir.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama modeli pilot kuruluşların çalışmaları başlangıç kabul edilirse 2003 yılından beri uygulanmaktadır. Bu süreçte modelin uygulanmasına yönelik birincil, ikincil ve üçüncül düzey mevzuat tamamlanmış ve

ihtiyaçlar doğrultusunda yenilenmiş ve/veya yenilenme çalışmaları sürmektedir. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü 85 kamu idaresi, 103 devlet üniversitesi, 243 belediye, 81 il özel idaresi ve 14 KİT birden fazla kez *stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu* hazırlamışlardır. Bu nedenle, kamu idareleri tarafından orta vadeli amaç ve hedeflerin somutlaştırılarak faaliyetlerin bu amaç ve hedefler doğrultusunda belirlendiği, bütçelendirildiği, uygulandığı ve performansının ölçüldüğü stratejik planlama modelinin temel bileşenleri olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırma sürecinin tamamlandığı ve stratejik planlama yaklaşımının yerleşmesinde önemli ilerlemeler sağlandığı (Kalkınma Bakanlığı, 2013b, s.51) kabul edilmektedir.

Kamu idarelerinde stratejik planlamaya destek oluşturacak ve yönetim süreçlerini iyileştirecek iç kontrol sisteminin kurulması çalışmaları yürütülmekte, iç denetçi atamaları yapılmaktadır. Kamu idarelerinin hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile performansının değerlendirilmesini amaçlayan dış denetime ilişkin mevzuat yürürlüğe konulmuştur(Kalkınma Bakanlığı, 2013b, s.51).

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde stratejik planlama sürecinde bazı konularda önemli ilerlemeler sağlanmış ve deneyimlerden çeşitli kazanımlar elde edilmiştir. 10. Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlık çalışmaları kapsamında Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulan 'Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu'nun hazırladığı yayınlanmamış raporda (Kalkınma Bakanlığı, 2013a) bu gelişmeler aşağıdaki gibi özetlenmiştir.

1. Başlangıçtaki kamu yönetiminde kurumsal kültürün stratejik planlamaya uygun olmaması önyargısına bağlı gösterilen direnç büyük oranda ortadan kalkmış ve kamu idarelerinde stratejik planlama sürecin kurumsal kültürünün bir parçası olarak benimsenmeye başlanmıştır.
2. İdarelerin çoğu stratejik planlama sürecini öğretici olarak görmektedir. Bu durum idarelerin kurumsal gelişimlerine katkı sağlamıştır.
3. Kurumsal amaç ve hedeflerin yanı sıra katılımçılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç ve performans odaklılık gibi kavramlar stratejik yönetim süreciyle birlikte Türk kamu yönetiminde bakış açısı farklılığı kazandırmıştır. İdarelerde ve idareler arasında ortak bir dil oluşturan bu kavramlar kullanılmaya başlanmıştır.
4. Stratejik yönetim sürecinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedef belirleme zorunluluğuna bağlı olarak durum analizi kapsamında çeşitli veri toplama

yöntemleri kullanılmaya başlanmıştır. Bu şekilde verilere dayalı yönetim konusunda da farkındalık oluşmuştur.

5. İdarelerde paydaş memnuniyeti konusunda farkındalık yaratılmış ve hizmet sunumunda vatandaş taleplerine duyarlılık artmıştır.
6. Kamu idarelerinde orta ve uzun vadeli politika geliştirme kapasitesinin oluşturulması yolunda önemli mesafeler alınmıştır.

### **3. Stratejik Planlama Uygulamalarında Yaşanan Sorunlar**

Yukarıda özetlenen olumlu gelişmelere karşın süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Kurumsal düzeyi aşan ve stratejik planlama modeli uygulamalarını olumsuz yönde etkileyen temel sorunlar olarak tanımlanabilecek makro boyuttaki sorunlar şunlardır:

#### **3.1. Sahiplenme**

Tüm kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi stratejik planlama süreci de siyasi düzey, sürecin koordinasyonundan sorumlu idareler düzeyi ve kurumsal düzey olmak üzere üç düzeyde sahiplenmeyle hayata geçirilebilir. Başlangıçta Başbakanlık düzeyinde gerçekleşen stratejik planlama sürecinin sahipliğinde süreklilik sağlanamaması koordinasyondan sorumlu idareler ve kurumsal düzeyde sahiplenme üzerinde olumsuz etki yaratmıştır. Sürecin koordinasyonundan sorumlu idareler kanunla kendilerine verilen sorumluluklarını kısmen yerine getirmişlerdir. Ancak birlikte çalışma kültüründeki eksiklik modelin bir bütün olarak ele alınmasını engellemekte bu da stratejik planlama modelinin bilşenleri arasında yeterli düzeyde uyum sağlanamamasını neden olmaktadır. Kurumsal düzeyde sahiplenme sorununun temelinde yatan nedenler arasında üst yönetimin desteğinin sağlanamaması, kurumlarca konuya gerekli önemin verilmemesi, kurumların stratejik planlama konusunda yeterli kapasiteye sahip olmaması sayılabilir.

Kısaca, ülkemiz uygulamalarında stratejik planlama sürecinde her düzeyde sahiplenme sorunu yaşanmaktadır. Ancak özellikle siyasi düzeyde sahiplenmenin eksikliği önemli ölçüde hissedilmektedir. 5018 sayılı Kanunda da belirtildiği üzere TBMM'nin Sayıştayın sunacağı raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve

hesap verme sorumluluklarını görüşmesi beklenmektedir. Meclisin bütçe vereceği ve bütçesini onaylayacağı idarenin önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu ve o yıla ilişkin performans programını incelemesi gerekmektedir. Performans programları yönetici açısından o yıl için yapılacakların gösterildiği bir çeşit sözleşmedir. Performans programlarına dayanarak hazırlanan faaliyet raporları ise idarenin performans düzeyini başka bir ifadeyle sözleşmedekilerin ne kadarının yerine getirildiğini gösteren hesap verme belgeleridir. Kısaca, faaliyet raporları stratejik planların ne ölçüde hayata geçirildiğinin hesabının verildiği belgelerdir. Sayıştayın sunacağı raporlarla birlikte stratejik yönetime ilişkin bu belgelerin Meclisin bütçe hakkı bağlamında hesap sorma adına incelenmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonundaki bütçe görüşmelerinde öncelikle dikkate alınması gerekmektedir. Ancak, gerek henüz Sayıştayın performans denetimine ilişkin TBMM'ye rapor sun(a)maması gerekse Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'de görüşülmesi sırasında görüşme takviminin yoğunluğunun da etkisiyle sürecin hesap sorma ve hesap verme boyutu göz ardı edilmektedir. Kısaca mecliste hesap verme sistemi işletilmemekte bu da stratejik planlama sürecinin sahiplenilmemesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

### **3.2. Hesap verebilirlik**

5018 sayılı Kanunla Bakanlar kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuştur (KMYKK, 2003, m.10). İdarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlama görevi de üst yöneticilere verilmiştir (KMYKK, 2003, m.11). KMYKK 5. maddesinde kamu maliyesi kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır denilmektedir.

Kısaca 5018 sayılı Kanuna göre hiyerarşide üst kademede yer alan yöneticilerin daha alt kademede ki yöneticilerden hesap sormaları beklenmektedir. Ancak uygulamada Bakanlar için Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere TBMM'nin organlarınca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerinden hesap verme mekanizmaları yeterince işletilemediği için Bakanlara bağlı kurumların üst yöneticilerine yönelik hesap verebilirlik mekanizmaları da bu belgeler üzerinden yeterince işletilememektedir. Bu noktada hesap verebilirliğin TBMM'den aşağıya doğru



işleyebilmesi için Sayıştayın yapacağı performans denetimi ve hazırlayacağı raporlar kritik öneme sahiptir.

### **3.3. Parçalı Bürokratik Yapı ve Koordinasyon Sorunu**

Stratejik planlama sürecinde yer alan bileşenlerin uygulanmasına ilişkin sorumluluklar birden fazla kurumla ilişkilendirilmiştir. Stratejik planlamadan Kalkınma Bakanlığı, performans programı, bütçe, faaliyet raporu ve iç kontrolden Maliye Bakanlığının farklı birimleri, iç denetimden İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve dış denetimden Sayıştay sorumlu tutulmuştur (KMYKK, 2003). Bu parçalı yapı ve kurumlar arasında güçlü bir koordinasyon mekanizmasının bulunmaması uygulamada çeşitli sorunlar yaşanmasına sebep olmaktadır.

Ayrıca kurumlar arasında stratejik planlama anlayışına ilişkin bakış açısı farklılıkları da sürecin işleyişini olumsuz etkilemektedir. Her kurum sürece kendilerine verilen sorumluluklar çerçevesinde bakmakta stratejik planlama sürecinin bütünü gözden kaçırılmaktadır. Sürece sadece mali yönetim ve kontrol gözlüğüyle bakmak idarelerin yönetim sisteminin geliştirilmesini engellemekte ve sürecin kapsamını daraltmaktadır. Sürecin tasarımı ve yönetiminden sorumlu idarelerin farklı bakış açılarıyla farklı kavramlar kullanması ve bunu hazırladıkları mevzuata ve kılavuzlara yansıtması sürecin dil birliğini bozmakta ve kavramsal tutarlılığı sağlamada zorluklara neden olmaktadır.

Sonuç olarak, süreci bir yönetim sistemi olarak kabul edip bütün bileşenleriyle ele alan, bu bileşenlerin birbirleriyle koordineli biçimde uyumlaştırılmasından, uygulama stratejilerinin belirlenmesinden ve sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemeden doğrudan sorumlu olacak bir üst yapının eksikliği hissedilmektedir.

### **3.4. Bütçe Hazırlama Takvimi**

5018 sayılı Kanununun 16. maddesi 26.09.2011 tarihli 659 sayılı KHK'nın 17.maddesiyle değiştirilmiştir. Bu değişiklikte bütçe hazırlama takviminde Orta Vadeli Programın yayım tarihi Mayıs ayından Eylül ayının ilk haftasına, Orta Vadeli Mali Planın yayım tarihi ise Haziran ayından Eylül ayının ortasına alınmıştır. Ancak uygulamada bu tarihlere uyulmadığı gözlenmektedir. Bütçe sürecini başlatan bu belgelerin yayımlanma tarihlerinin hemen hemen anayasa gereğince bütçenin TBMM'ye sunulması gereken tarihe denk geldiği söylenebilir. Bu nedenle bütçe görüşmeleri sıkışık bir takvimle

yapılmakta ve idarelerin faaliyet raporlarının Meclisin bütçe hakkı bağlamında hesap verebilirlik adına incelenmesi yapılamamaktadır. Bu süreçte aslında Sayıştayın hazırlayacağı ve Meclise sunacağı raporların da görüşülmesi gerektiği dikkate alındığında bu takvimle bunun gerçekleştirilemeyeceği açıktır.

### **3.5. İç Kontrol**

Stratejik planlama modelinin önemli bileşenlerinden biri olan iç kontrol; KMYKK'nın 55.maddesinde "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanmaktadır. İç denetimi de kapsayan iç kontrol sistemi, sadece mali karar iş ve işlemleriyle sınırlı olmayıp idarenin tüm iş ve işlemlerini de kapsamaktadır.

İç kontrol sisteminin idarelerde uygulanabilmesi için uluslararası modeller incelenerek 18 standart ve 79 genel şarttan oluşan kamu iç kontrol standartları belirlenmiştir. İdarelerin kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olmak üzere beş başlıkta özetlenen bu standartlara uygun bir yapı oluşturmaları beklenmektedir. Maliye Bakanlığı kamu idarelerinden, iç kontrol sistemlerinin kamu iç kontrol standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesini ve buna dayanarak uyum eylem planı hazırlamalarını istemektedir. Bu amaçla Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi (Maliye Bakanlığı, 2009) yayınlamıştır. Bu süreçte ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından uygulamaya ilişkin mevzuat da oluşturulmuştur.

Bakanlık tarafından idarelerde konuyla ilgili farkındalık yaratmaya ve sistemi kavratmaya yönelik çeşitli eğitimler verilmesine karşın, idarelerde tutarlı, kapsamlı ve standart bir iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi ve gözetilmesine yönelik olarak istenen düzeyde ilerleme sağlanamadığı söylenebilir. İç kontrol bileşeni bağlamında üst düzey yöneticiler açısından sahiplenme sorunu yaşandığı bir gerçektir. Stratejik yönetime güçlü bir altyapı sunacak olan iç kontrol sisteminin halen tüm idarelerde kurulamaması, stratejik yönetim sürecinin diğer unsurlarının da başarısını etkileyen önemli hususlardan birisidir. Bu çerçevede Sayıştay tarafından idarelerde iç kontrol

sisteminin mevcudiyetine dair bir sorgulamanın yapılamamış olması sürecin sahiplenilmesinde önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

### **3.6. İç Denetim**

İç denetim kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlar. İç denetim faaliyeti sonucunda, kamu idarelerinin varlıklarının güvence altına alınması, iç kontrol sisteminin etkinliği ve risklerin asgariye indirilmesi için kamu idaresinin faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin tanımlanması, gerekli önlemlerin alınması, sürekli gözden geçirilmesi ve mümkünse sayısallaştırılması konularında yönetime önerilerde bulunulur (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2006, m.5).

İç denetim faaliyetinin sertifikalı iç denetçiler eliyle sistematik, sürekli ve disiplinli biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 2004 yılında kurulmasıyla pek çok ikincil ve üçüncül düzey yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. İç denetçilere yönelik eğitim ve sertifikalandırma faaliyetleri gerçekleştirilmiş ve idarelere iç denetçi atamaları yapılmıştır. İç denetçi alımında ve iç denetim birimlerinin kurulmasında ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak stratejik planların uygulanmasını sağlayacak, üst yönetimi destekleyici bir iç denetim sistemi kurma konusunda idarelerde yeterli bir yapı oluşturulduğunu söylemek güçtür.

### **3.7. Dış Denetim**

Sayıştayın stratejik planlama modelinin kamu yönetiminde istenen nitelikte ve bütünlükte işleminde tamamlayıcı bir rolü bulunmaktadır. Sayıştay bu rolünü “düzenlilik denetimi” ve “performans denetimi” kapsamında yerine getirmesi beklenmektedir. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır. Performans denetimi ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay Kanunu, 2010, m.36). Stratejik planlama sürecinin etkinliğinin artırılması açısından performans denetiminin önemli rolü bulunmaktadır.

Stratejik yönetim sürecinde dış denetim bağlamında performans denetimi de yapması öngörülen Sayıştayın uygulayacağı denetim metodolojisini ortaya koymak amacıyla Performans Denetimi Rehberi hazırlayarak Aralık 2014’de yayınlanmıştır. Ancak Sayıştay halen stratejik planlama modelinin gerektirdiği nitelikte bir performans denetimi gerçekleştir(e) memiştir. Performans denetiminin hayata geçirilememiş olması stratejik planlama modelinin bir bileşeninin eksik olması anlamına gelmekte ve sürecin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir.

### **3.8. Üst Politika Belgeleriyle Stratejik Plan İlişkisi**

Kamu idarelerinin stratejik planlarını kalkınma planı, hükümet programı, OVP, OVMP, yıllık program gibi üst politika belgeleri ile diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlaması ve bu belgelerle ilişki kurması gerekmektedir. Ancak idarelerin dikkate almaları gereken çok fazla belge bulunmaktadır ve bu belgeler birbirleriyle yeterince bütünleşmemiştir. Ayrıca bu belgeler kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya girdi oluşturacak biçimde tasarlanmamıştır. Kısaca, stratejik planlarla ilişki kurulması istenen belgeler sayı olarak fazla ve birbirleriyle entegre değildir. Ayrıca planlara girdi oluşturacak özelliğe de sahip değildir. Sonuç olarak stratejik planların kalkınma planı ve programların uygulama aracı olması gerektiği bakış açısının, hem süreci yönlendiren kurumlarda hem de idarelerde bulunmadığı söylenebilir. Bu bakış açısının oluşmasını sağlayacak yapının da kurulmadığı -sadece idarelerden stratejik planlarını üst politika belgeleriyle uyumlu hazırlanmaları istendiği- gözden kaçırılmaması gereken bir noktadır.

### **3.9. Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi**

Konuyla ilgili yasal mevzuatta performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak uygulamada performans programlarının stratejik planlardan yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı gözlenmektedir. Bu ilişkinin kurulmasını sağlayacak bir yapı da bulunmamaktadır. Örneğin; stratejik planlama kılavuzu ile performans programı hazırlama rehberi arasında bile bu ilişkiyi kurmayı sağlayacak bütünlük yoktur. İki belge de birbirinden kopuk biçimde aralarında kavram birlikteliği olmadan hazırlanmıştır.

Aynı sorun performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulmasında da yaşanmaktadır. Uygulamada performans programı olmadan bütçe hazırlanabildiği, performans programlarının bütçe-yatırım kararlarında değerlendirilmediği söylenebilmektedir. Ayrıca, idarelerin performans programı ve bütçeleri TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmekte ancak birbirinden kopuk olarak hazırlanan bu iki belgeden yalnızca bütçe görüşülüp onaylanmakta, performans programı ise hiç gündeme gelmemektedir.

Kısaca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilemediği, 5018 sayılı KMYKK'nın istediği belgelerin üretildiği ancak sürecin hala klasik bütçe mantığıyla sürdüğü söylenebilir. Stratejik planlama sürecinin bütçe aşaması uygulamada; 5018 sayılı Kanuna göre tasarlamak, 1050 sayılı mülga Muhasebeyi Umumiye Kanununa göre gerçekleştirmek biçiminde özetlenebilir.

### **3.10. Strateji Geliştirme Birimleri**

Ülkemizde kamu yönetimi reformu kapsamında uygulanması öngörülen stratejik planlama sürecinde strateji geliştirme birimlerine önemli görevler verilmiştir. Bunlar stratejik yönetim ve planlama, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, yönetim bilgi sistemi ve mali hizmetler başlıklarıyla özetlenebilir. İdarelerde değişimin öncüsü olmaları beklenen SGB'lerin pek çok sorunlarının bulunduğu yapılan araştırmalarla(Akdeniz,2010, s.473) ortaya konmuştur. Araştırmalarda mevzuata uyum ve etkili uygulama konusunda yeterince ilerleme sağlanamadığı, en önemli sorunlarının nitelik ve nicelik olarak personel yetersizliği olduğu, SGB'lerin ana fonksiyonları konusunda eğitim ihtiyacının yüksek olduğu, APK ve Bütçe Dairesi Başkanlıklarının devamı olarak algılandıkları, SGB yöneticilerinin liderlik kapasitesinin yükseltilmesine ihtiyaç duyulduğu, strateji geliştirmeden ziyade mali işlere odaklı çalıştıkları belirlenmiştir.

Yukarıda üzerinde durulan makro boyuttaki sorunların çoğu uygulamada idarelere de yansımakta ve mikro boyutta sorunlara yol açmaktadır. İdarelerin yaşadığı bu sorunlar aşağıda özetlenmiştir.

#### **3.10.1. Üst Yönetimin Desteği**

Stratejik yönetim uygulamalarında kurumsal düzeyde karşılaşılan önemli sorunlardan biri üst yönetimin desteğinin sağlanamamasıdır. Özellikle ilk stratejik planlarda üst yöneticilerin stratejik planlama yaklaşımına olan inançsızlığı nedeniyle idarelerdeki çalışmalara destek vermemeleri ve sahiplenmemeleri belge olmaktan öteye gitmeyen planlar hazırlanmasına yol açmıştır.

Yapılan araştırmalar stratejik yönetim sürecinin içselleştirilememesinin ve başarıyla uygulanamamasının ardında yatan nedenlerin başında sürecin yöneticiler tarafından desteklenmemesinin geldiğini göstermektedir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin kamu yönetimi reformları kapsamında uygulamaya konan yeni yaklaşım ve yöntemlerin gerektirdiği yönetici özelliklerine sahip olmaları çok önemlidir. Uygulamada bu niteliklere sahip yöneticilerin bulunduğu idarelerde iç ve dış katılımın sağlandığı, çalışanların süreci sahiplendiği ve değişime direncin daha kolay yönetilebildiği gözlenmektedir.

### **3.10.2. Eğitim ve Danışmanlık İhtiyacı**

Kamu idareleri stratejik planlama zorunluluğu ile karşılaştıklarında stratejik planların idarelere ne tür katkılar sağlayacağı, ne işe yaracağı, nasıl hazırlanacağı konusunda yeterli bilgiye sahip değillerdi. Özellikle belediyeler ve il özel idareleri ilk planlama döneminde kısa sürede stratejik plan hazırlamak zorunda kalmışlardır. Bu süreçte, firmalardan/kişilerden niteliği tartışılacak eğitimler aldıkları, bu firmalardan aynı zamanda danışmanlık hizmeti de almak zorunda kaldıkları, hatta bazılarının planlarının bu firmalar tarafından hazırlandığı bir gerçektir. Danışmanlık alamayan yerel yönetim birimlerinin planlarının kendilerine özgü olmadığı ve birbirine oldukça benzer planların hazırlandığı görülmüştür. Bu süreçte tüm kamu idarelerinin kapasitelerini geliştirmek için yeterli sayıda ve nitelikte kamu ya da özel eğitim ve danışmanlık kurumlarının bulunmayışı idarelerin önündeki önemli sorunlardan biri olmuştur. Bu sorunun giderek azalmasına karşın halen sürmekte olduğu söylenebilir.

### **3.10.3. Planların Niteliği**

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri, il özel idareleri, belediyeler ve KİT'lerin bir kısmı iki bir kısmı da üç kez stratejik plan hazırlamışlardır. İdarelerin planlarının bir kısmının istenen niteliklere sahip, bir kısmının vasat, bir kısmının ise oldukça zayıf nitelikte ve uygulanabilirliği bulunmayan planlar olduğu Kalkınma

Bakanlığının da ifade ettiği bir gerçektir. Hazırlanan stratejik planların niteliği ile yöneticilerin sürece bakış açısı arasında yakın bir ilişki bulunduğu söylenebilir. Uygulamada yöneticilerin stratejik yönetim konusundaki bilgi düzeyi ve yönetim tarzı planların kalitesinde belirleyici rol oynamıştır.

Merkezi kamu idarelerinin ve KİT'lerin stratejik planlarının Kalkınma Bakanlığı tarafından değerlendirilmesi ve sonucun raporlanması planların kalitesinin artmasında katkı sağlayan bir süreçtir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin stratejik planlarının değerlendirme kapsamında olmaması önemli bir eksikliklerdir.

#### **3.10.4. İç ve Dış Katılımın Sağlanması**

Çalışanların stratejik planlama sürecine katılımı planın sahiplenmesini sağlayacak kilit faktörlerden biridir. Plan tüm birimlerin katılımı, işbirliği ve desteği ile hazırlanırsa, sahiplenme ve başarı da oluşacaktır. Bu ortamı sağlayacak olan kişi yöneticidir. Ülkemiz uygulamalarında en çok karşılaşılan sorunlardan birinin iç ve dış katılımı sağlama olduğu araştırmalardan (Songür, 2011, s.185) görülmektedir. Bunda katılım için gereken ortamın idareler ve yöneticiler tarafından oluşturulamamasının yanında toplumsal düzeyde özellikle de kamu idareleri düzeyinde katılımcılık kültürünün gelişmemiş olmasının da payı olduğu söylenebilmektedir.

#### **3.10.5. Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi**

Performans programları stratejik planların uygulanabilmesini sağlayacak en önemli belgelerdir. Bu nedenle performans programlarının mutlaka stratejik planlara dayalı olarak hazırlanmaları gerekir. Bütçelerin de performans programlarındaki amaç ve göstergelere dayanması bir başka gerekliliktir. Ancak uygulamada kamu idarelerinin en çok zorlandıkları konuların başında stratejik plana dayalı performans programı hazırlama ve bunu maliyetlendirerek bütçe oluşturma gelmektedir. Bunun nedenleri makro sorunlar kısmında aynı başlıkta açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, performans göstergelerinin de bütçede yer alması uygulamada yerine getiril(e) meyen bir diğer noktadır.

#### **3.10.6. Kurumlar Arası Bilgi ve Deneyim Paylaşımı**

Stratejik planlama sürecinin uygulandığı on yılı aşan zaman diliminde hem merkezi hem de yerel yönetim birimlerinde konuyla ilgili bilgi birikimi ve deneyim

oluştugu söylenebilir. Ancak bunlar yeterince paylaşılamamaktadır. İdarelerin ve yöneticilerin süreçte yaşanan hataların tekrarlanmaması için bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaları bilme ihtiyaçları kaçınılmazdır. Ülkemizde bu ihtiyacı karşılayacak bir ortam veya bu ortamı yaratacak sorumlu bir kurum bulunmamaktadır. İyi uygulama örneklerinin ve öğrenme süreçlerinin paylaşılacağı, karşılaşılan sorunların ve çözüm yollarının tartışılacağı, ortak aklın kullanılabilceği, hatta kıyaslama çalışmalarının yapılabileceği ve elektronik ortamda da faaliyet gösterecek böyle bir yapının bulunmaması önemli bir eksikliklerdir.

### **3.10.7. Stratejik Planların Karar Alma Süreçlerinde Kullanımı**

Uygulamada stratejik yönetim sürecine ve stratejik planlamanın önemine ilişkin farkındalığın oluşmaya başlamasına karşın stratejik planların hala idarelerin karar alma süreçlerinde başvuru kaynağı olarak kullanılmadığı söylenebilir. Başka bir ifadeyle kamu idarelerinde stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışı yerleşmemiştir. Bunda yukarıda açıklanan çeşitli makro ve mikro boyuttaki sorunlar neden olmaktadır. Üstelik böyle bir yönetim anlayışı kamu örgüt kültüründe ve iş yapma alışkanlıklarında değişimi gerektirmektedir. Bu ise oldukça zor ve zaman alan bir süreçtir ve kararlılık gerektirmektedir.

### **3.10.8. İzleme Değerlendirme Sistemi Kurma**

Stratejik planlama sürecinin en önemli aşamasını oluşturan ve “Başarımızı nasıl izler ve değerlendiririz?” sorusunun cevabını oluşturan izleme ve değerlendirme uygulamada fazla gelişme sağlanamayan aşamalardan biridir. İzleme ve değerlendirme faaliyetini sistematik olarak yerine getirecek sistemlerin idarelerde henüz istenen nitelikte oluşturulmadığı gözlenmektedir. Oluşturulmaya çalışılan iç denetimi de kapsayan iç kontrol sisteminin izleme ve değerlendirme sistemine olumlu etkisinin olabileceği ve süreçlerin uyumlaştırılabileceği söylenebilir.

### **3.10.9. Tek Kılavuz Kullanımı**

Kamu idareleri için stratejik planlamayı zorunlu hale getiren yasal mevzuatın çok farklı büyüklüğe, niteliğe, faaliyet alanına, bütçe yapısına sahip kamu idarelerinin hepsini aynı mevzuat içinde değerlendirdiği görülmektedir. Bu bağlamda uygulamada benzer faaliyet alanlarına ve benzer işlemlere sahip kamu idareleri için farklı kılavuz



kullanımının tercih edilmediği ve tüm idareler için aynı rehberin önerildiği görülmektedir. Farklı kılavuz kullanımı (belediyeler, il özel idareleri, üniversiteler gibi) idarelerin daha nitelikli ve uygulanabilir planlar hazırlamalarına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Hatta bu süreçte diğer rehberlerle dil birlikteliği sağlanması ve rehberin basitleştirilmesi de düşünülebilecek diğer bir husustur.

#### **4. Son Söz**

Yukarıda belirtilen makro ve mikro sorunların çözümüne yönelik olarak izlenecek politikalar Onuncu Kalkınma Planında 'Kamuda Stratejik Yönetim' başlığında belirlenerek (Kalkınma Bakanlığı, 2013b,s.51)plan dönemindeki temel amacın, "kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi" olduğu ifade edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin artırılması ile katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Belirlenen bu amaç ve ilkeler doğrultusunda Onuncu Plan döneminde izlenecek 14 politika belirlenmiştir. Politikalar incelendiğinde, tamamının yukarıda detaylı olarak ortaya konan makro ve mikro nitelikteki sorunların çözümüne yönelik olduğu görülmektedir.Bu durum Türk Kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamalarında sürekliliğin sağlanması açısından kararlılık işareti olarak yorumlanabilir.

Son olarak stratejik planlama sürecinde ülkemizde yaşanmakta olan sorunların pek çoğunun kamuda stratejik planlama yöntemini uygulayan diğer ülkelerde de yaşanan benzer sorunlar olduğu söylenebilir. Reform çalışmalarında bir yandan ilerlemeler sağlanırken bir yandan da çeşitli sorunlar yaşanması olağandır. Üstelik Türkiye'de stratejik planlama uygulamalarının henüz başlangıç aşamasında olduğu da unutulmamalıdır. Ayrıca unutulmaması gereken bir diğer nokta da, stratejik planlamanın uzun vadeli bir yaklaşım olduğu, kendisinden beklenen faydayı hemen elde etmenin olanaksız olduğu, bireysel ve kurumsal düzeyde zihinsel değişimi gerektirdiği ve bunların da kısa sürede ve kolayca gerçekleştirilemeyeceğidir (Songür, 2015: 216).

**Kaynakça:**

- Akdeniz, İ. (2010). Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri. *Maliye Dergisi*, 159, 463-475.
- Belediye Kanunu (5393 sayılı), RG:13.07.2005, 25874.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı), RG: 23.07.2004, 25531.
- İl Özel İdaresi Kanunu (5302 sayılı), RG: 04.03.2005, 25745.
- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG:12.07.2006, 26226.
- Kalkınma Bakanlığı (2013a). *Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*.Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2013b). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG:26.05.2006, No: 26179.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: 24.12.2003, 25326.
- Sayıştay Kanunu (6085 sayılı), RG:19.12.2010, 27790.
- Songür, N. (2011), *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İl Özel İdareleri Deneyimi*, TODAİE Yayın No: 359, Ankara.
- Songür, N. (2015), "Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama", Filiz Kartal (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* içinde (s.191-216) , 2. Basım. Ankara: TODAİE Yayın No: 386.

\*\*\*

## Various Civic Activities and Institutions and Their Impact On Local Level Governance in Slovakia

Jana GAŠPARÍKOVÁ <sup>1</sup>

### Abstract

This presentation will concentrate on activities undertaken by two different types of organizations as well as the various manifestations of their activities. Utopia has had very deep involvement in civic activity in the area of participatory budgeting and Via Iuris is a professional organization involved with various protest activities, often concerning environmental issues.

**Key Words:** Local Level Governance In Slovakia

### Introduction

After the Velvet Revolution in Czechoslovakia and the founding of the independent Slovak Republic democratic instruments in decision-making policy were strengthened and were legally accepted for regional policy within a new form of public administration. The process of political thawing went hand-in-hand with development of functional regional policy and its instruments, acceptance of civic space and the possibility for citizens to participate in it. Various civic organizations started to be active in the Slovak Republic, supporting a variety of activities by people interested in participating in their local communities. Activities by these civic organizations were based on different principles – supporting voluntary civic activities without help from

---

Dr. Jana Gašparíková, School of Economic Management and Public Administration, Bratislava, Slovak Republic, email [jana.gasparikova@vsemvs.sk](mailto:jana.gasparikova@vsemvs.sk)

professional organizations (as is the case with the civic association Utopia) or acting with help from a professional organization (as is the case with the organization Via Iuris). This presentation will concentrate on activities undertaken by these two different types of organizations as well as the various manifestations of their activities. Utopia has had very deep involvement in civic activity in the area of participatory budgeting and Via Iuris is a professional organization involved with various protest activities, often concerning environmental issues.

Introducing these two organizations goes hand-in-hand with a detailed description of their typical activities. First, there will be a description of the civic association Utopia and its activities linked with participatory budgeting and then a description of Via Iuris and its activities with various environmental projects.

### **Participatory Budgeting**

Participatory budgeting in Slovakia has a different concept than what has been used in various countries of Latin America (especially in Brazil, in Porto Alegre) or in other European countries such as Spain, especially in the city of Seville, later in municipalities in Germany, and in several other European countries such as Estonia. In Slovakia participatory budgeting began in 2012.

Experts such as Sintomer, Herzberger and Rocke describe participatory budgeting as an instrument based on five principles:

- a) “the financial budget and /or budgetary dimension must be discussed; participatory budgeting involves dealing with the problem of limited resources;
- b) the city level has to be involved, or a (decentralized) district with an elected body and some power over administration (the neighbourhood level is not enough);
- c) it has to be a repeated process (one meeting or one referendum on financial issues do not constitute an example of participatory budgeting);
- d) the process must include some form of public deliberation within the framework of specific meeting/forums (the opening of administrative meetings or classical representation instances to formal citizens is not participatory budgeting);
- e) some accountability on the output is required.” [1, p.168]

### **Original Idea of Participatory Budgeting**

The original situation in Porto Alegre (Brazil) concerning participatory budgeting was very specific and was understood as the reaction of citizens against clientelism and corruption particularly involving public finance issues. The most dominant feeling of citizens of Porto Alegre was that their local politicians were not representing their interests adequately.

These activists were strongly influenced by the idea of social justice [1, p.167]. This idea of social justice was popular especially in the poorest city suburbs. The citizens were not satisfied with the corrupt politicians and wanted to have fair financial transactions for realization of various important projects in their municipalities. The citizens' activity, together with several civic organizations, was primarily concerned with reviewing the municipal budget and forcing creation of a participatory budget. These civic activities – to be active on the local level and support one's own public interests – began to be connected with achievement of social justice across South America and later in Europe.

When concentrating on the entire concept of participatory budgeting, an important link can be seen between this issue and understanding participative democracy and the role of civic organizations in individual countries.

### **Participatory Budgeting in Slovakia**

It is necessary to understand that participatory budgeting is a fairly new instrument in Slovakia that has influenced the political culture of elected public officials regarding the decision-making process for municipal budgets as well as officials' level of acceptance of active citizen participation in the decision-making process. This has occurred in various municipalities over the last several years, in small villages as well as in larger towns and cities.

It is necessary to understand that participatory budgeting often begins as an ad hoc instrument of active citizens. Initially, participatory budgeting is an instrument helping citizens to advance their preferred projects and it also empowers citizens to directly take part in decision-making processes regarding distribution of funds from the municipal budget.

Civic representatives of participatory budgeting are authorized to introduce proposals for projects and then need to discuss these proposals with the local citizens. This discussion is connected with serious review and criticism of the financing of projects by active citizens.

A key moment for participatory budgeting is the decision-making process in which the most appropriate public projects are selected. It is a process in which citizens themselves must select the projects to be financed. This is one of the most difficult processes to be undertaken under the conditions of public life in Slovakia. The civic organization Utopia has been supporting citizens in Slovakia in undertaking the actual realization of this process.

### **Case Study of Bratislava**

The main goal of participatory budgeting in Bratislava is to support various publicly-financed projects that are of interest to the general public. Bratislava's participatory budget has several program areas such as for traffic and roadways, environment, culture, sport, social aid and social assistance. The primary public interest in participatory budgeting is concentrated on selection of appropriate projects from within the above-mentioned program areas.

All projects selected by the public must be carried out according to state regulations for public procurement and the municipality's internal budgetary rules. This process has to be reviewed by the public, particularly by participatory civic forums that are expected to be very active in the process.

In Bratislava, participatory budgeting was defined as "civil budgeting" because citizens and activists only in accord with their interest in upgrading Bratislava's public community space, had supported acceptance of participatory budgeting .

Citizens' different ideas about implementation of various public projects culminated in the development of a special "public stock exchange". This public stock exchange is internet-based and its web address is advertised on the website of the Bratislava city council. All citizens (18 years and older) can contribute their ideas and projects and can post information on the website.

The desirable aspect of this approach was that this form of participatory budgeting involved citizens of Bratislava in creating part of the city budget, helped in implementing interesting, new public projects, and allowed citizens to take part in the process of redistributing public funds for various programs. However, Bratislava's participatory budgeting process received severe criticism in 2014 from the general public, especially about the legality of the decision-making process in public forums and ignorance to accept civic suggestions from the side of Bratislava municipal officials.

### **Civic associations and civic activists**

The participatory experience of citizens has been supported by creation of various civic and community associations that have tried to unify the atomized public discussions and interests and to develop more pronounced democratic activity on the local level. Public interest in more participative civic space at the local level was catapulted by municipal reforms undertaken in 2011.

These municipal reforms put in the foreground the general development of communities and general well-being of inhabitants on the municipal and local level and support for subsidiarity and decentralization of public administration[2]. Consequently, this new phase of regional policy influenced the growth of new civic and community associations. Nevertheless, this initial stage of increased public activity was also accompanied by a significant amount of scepticism.

### **Participants in local initiatives**

The participants in local initiatives have mostly been various civic associations that are interested in being involved in municipal budgeting and implementation of projects. Utopia has been one of the most important civic associations and it has been pushing implementation of the participatory budgeting process in Bratislava as well as in other Slovak municipalities. The primary interest of members of this civic association is solidarity and cooperation based on rational support of tangible, spontaneous civic activities. The background of these activities is found in the Utopian manifesto. This manifesto expresses different postulates – for instance, to protect Slovak civic society

against atomization, to protect people against a cynical understanding of the market, and to support the meaningful existence of people on the local level. In this sense Utopia reflects creation of small and better worlds based on the fundamentals of local democracy models. Those better worlds could come together and create more resilient communities based on strong communication and cooperation. [2]

Utopia has also been interested in creating participatory communities capable of monitoring and limiting hegemonic power on the local level. The civic association was inspired by the philosophical book *The Turning Point* and by the political activity of Friedrich Ebert, the well-known German social-democratic politician who supported political and social education for protecting democracy and pluralism as well as international and civic understanding. Utopia has suggested that one of the turning points on the local level is creation of a participatory budget process with openly accessible data as one of the methods to control hegemonic power at the local level. From this point of view, it is understandable why Utopia's primary goals are creation of various participatory networks and participatory communities (with open access for citizens) and support of functional communication among them. The Utopia civic association has built participatory communities that supported the project of participatory budgeting in Bratislava and other cities and developed cooperative communication among different communities [4].

True functionality of participatory budgeting depends not only on active participation by citizens on a local level but also on actual supportive interest on the part of municipal officials. This interaction between citizens and local elected officials and city authorities has been possible because this interaction has occurred hand-in-hand with Slovakia's municipal reform. This municipal reform has been based on support for functioning civic space and various forms of flexible and decentralized activity by public administration in Slovakia.

### ***Via Iuris and its civic activities***

Another very important manifestation of civic activity has been undertaken by the civic organization Via Iuris that has also been interested in changing the idea of public space. Via Iuris is a non-profit organization offering assistance in organizing active citizens in public affairs at the local level. Via Iuris also offers expertise about



making legislative changes, conducts various analyses, and organizes consultations and conferences. Its topical and strategical issues concern active participation of citizens on public issues and justice. Via Iuris has existed for more than 20 years and is a professional organization advancing the public interest on various issues. Its main interest is making systematic changes.

People who works within this organization are primarily very skilful professionals, primarily very good lawyers who offer thoughtful legal expertise on how to solve important public issues and how to file motions with the judicial system. This legal expertise is important for determining legal approaches and suggesting new comprehensive solutions and strategies.

This organization is associated with the idea of representative democracy because it offers help to various active citizens and groups in their campaigns against corruption and poor treatment. Via Iuris has been a very popular institution, organizing various meetings and sub-councils oriented on multiple projects. It also supports new activities by citizens who join together in municipalities by offering its expertise on different kinds of cases. [5]

One of the very important cases influenced by the activity of Via Iuris was an environmental protest against building a power plant in the small town of Pezinok near Bratislava.

In spring 2014, citizens of Pezinok and residents of neighbouring villages became involved in the process of assessing the effects of a proposed power plant on the local environment (Environmental Impact Assessment). At this stage, more than 2,000 citizens, associations and companies had already expressed their opinion against the gasification power plant. In February 2014, a public gathering took place, accompanied by a heated discussion. Subsequently, the residents sent a written opinion about the environmental assessment report that had been submitted by the power plant investor to the Ministry of Environment of the Slovak Republic.

The Pezinok citizens and representatives of neighbouring communities were rejecting what they viewed as an experimental project that had not been verified anywhere in the world. In addition they were concerned because there was already an

existing environmental burden from an old landfill in Pezinok that contained millions of tons of waste, some hazardous.

The Pezinok citizens also pointed to the health condition of residents of Pezinok district, noting that based on long-term research the district has a several-fold increase in the incidence of sixteen kinds of cancer.

In the recent past, Pezinok citizens came to be known in Slovakia for their persistent rejection of building a new landfill in their town. The end to building the new landfill in Pezinok came after seven years when Slovakia's Supreme Court, following a previous decision by the European Court of Justice, annulled the legal permission to build the landfill, resulting in its definite demise.

Now Pezinok citizens have managed to repel the investor's new intention to build a gasification plant in their town. Undoubtedly this is a positive signal that will encourage people in other parts of Slovakia who, like the Pezinok inhabitants, are committed to actively protecting their environment.

This campaign was successful due to very strong support of experts from Via Iuris who helped the Pezinok citizens to support their arguments. The advice and expertise from Via Iuris was especially important for the final victory.

### ***Conclusions based on the activities of Utopia and Via Iuris***

These cases comprise forms of deliberative democracy. Deliberative democracy focuses in this sense on communication and community building. It also allowed the development of social capital within the group of citizens. This foray into deliberative democracy was a reaction against the socialist and communist era characterized by strong hegemonic slogans and elimination of community life on a local level. This response has brought new problems to the foreground – how to resolve conflicts of interest and conflicts resulting from decision-making processes on the local level. In the early formulations of the deliberative ideal in the 1980s, deliberation was always opposed to strategic behaviour encouraged by voting and bargaining. The superiority of deliberative democracy was established by developing the distinctive rationality of the forum rather than the market [8, p.400]. The goal was consensus, the agreement of all those affected by a decision.

Recently, it goes beyond the limits of liberalism and has recaptured the stronger democratic ideal that government should embody the “will of the people” formed through public reasoning by the citizens. It begins to be a more and more important question of institutions and organizations representing free will of people. Bohman reviews three different ways in which the ideal of deliberative democracy has changed: first, theories of deliberative democracy have come to emphasize the process of deliberation itself, rather than its ideal and counterfactual conditions and procedures. Secondly, deliberative democrats have become increasingly interested in the problems of institutionalization, of making institutions such as voting and majority rule and constitutional law more deliberative rather than rejecting them for more direct democracy. Thirdly, deliberative democrats are concerned with examining and comparing different settings and procedures of deliberation, pointing out empirical problems and obstacles that cannot always be anticipated by conceptual argument alone. [8]

The most important catchphrase is public reason – that legitimate decisions can be accepted by everyone and not rejected by anyone based on free reasoning by equal citizens. In this sense, it begins to be important public justification; it means acceptance does not give any person veto power. Decisions are openly justifiable – in this way justification of actions is important rather than beliefs; practical reasoning and not moral reasoning.

One of the spontaneous statements is deliberation as an ongoing cooperative instrument that does not require citizens to be always fully convinced by the public reasons or be offended by others by the deliberation.

Citizens also know how to cooperate in cases of deep conflict when the procedure is seen as fair and they have reasonable expectations of convincing others of the reasonability of the actions. This process must consist of three items: the kind of reason that should be given; the forum in which it should be given; and the agents to whom it should be given. All these three items help to understand that deliberative democracy is self-controlling.

### ***Civic organizations and municipal reform***

This deliberative democracy is possible not only due to activity of local organizations but also due to democracy on a local level such as freedom of access to information and representation of people's free will. This type of democracy began to be manifested particularly after the municipal reform that started in 2012 in Slovakia.

In one way this municipal reform is a very important and effective process helping to revive social life on the local level but it also has caused many difficulties because it is not very well-balanced and has resulted in many problems. This municipal reform offers many privileges to local public administration and its representatives – public officials who very often misuse their executive power and decision-making. Activities by various civic organizations must be understood in this sense as necessary and as an unofficial counterweight to the activities of public administration officials.

The actual outcome of activities of these civic organizations is very important because it supports civic, social and political cooperation on a local level. And perhaps it supports civic cooperation, which is one of the most important issues in local-level democracy. One of the most dangerous aspects of local democracy is its politicization and divergence in understanding the real needs of people living in various local communities – that is why it is important to raise the activity of civic organizations in restoring and supporting community life.

Local democracy definitely has different limits but without local democracy and its rules accepting the free will of local citizens it is not possible to build real deliberative democracy. The activity of civic organizations is especially important in this sense. These two organizations, Utopia and Via Iuris, are different kinds of organizations working with different rules – Utopia is an organization joining together amateur activists and interested local citizens to realize various projects linked with review of public finances; Via Iuris is an organization bringing together experts in supporting or reviewing various projects, which may or may not be in accord with the opinions of local citizens.

***Future destiny of civic organizations in Slovakia***

Civic organizations support public life in big cities and towns in Slovakia and it is important that their activity be supported as well in smaller towns and villages because only then will it be possible to strengthen the actual functioning of grassroots democracy and to support civic cooperation. Supporting the formation and activities of new civic organizations helps to create a new democratic spirit on the local level, something that is a very important task in a post-communist country such as Slovakia.

On the other hand, it is very important to combine respect for social justice and morality with pragmatic deeds and projects. This is why it is very important to build small bridges for local democracy – meaning to create more new civic organizations.

**References:**

- Ives Sintomer, Carsten Herzberger and, Anja Rocke: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges: International Journal of Urban and Regional Research. Volume 32, March 164-178.
- For a Functional Participatory Budget in Bratislava - Open Letter. December 2013. [www.utopia.sk](http://www.utopia.sk)
- Hvišč, Ondrej: Local Administration Reform and Principles of Public Administration Reform. In: Days of Public Law. Masarykova Univerzita, Brno, Czech Republic 2007, ISBN 978-80-210-4430.
- Marián Benko: Slovenské participatívne začiatky. In: Zem a vek, máj 2014, ISSN1339-2360.
- [www.viaiuris.sk](http://www.viaiuris.sk)
- Jan Gehl: Dobrý verejný priestor je súčasť demokracie. In: Urbanita 2012.
- [http://www.Bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?I\\_org=700000&id=11044130&pl=11050320](http://www.Bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?I_org=700000&id=11044130&pl=11050320)
- John Bohner: The Coming Age of Deliberative Democracy. In: The Journal of Political Philosophy, Volume 6, Number 4, 1998.

\*\*\*

## **Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Denetim Türlerinin Değişimini Belirleyen Etkenler<sup>1</sup>**

**Abdulkadir DURSUN<sup>2</sup>**

**Songül ALTINIŞIK<sup>3</sup>**

### **Özet**

Bu araştırmada Türk kamu denetim sistemini değişime zorlayan etkenler ile yeniden yapılanma kapsamında Türk kamu denetim sisteminin örgütlenmesi ve işleyişindeki değişimin incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışma nitel veri toplama yöntemlerinden olan ve araştırılması hedeflenen konu hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsayan doküman analizi (kaynak tarama-belge inceleme) yoluyla toplanacak bilgilerin konunun ayrıntılı incelenmesine olanak sağlayacağı düşüncesiyle araştırma, tarama modelinde yapılmıştır. Araştırmada Türk kamu yönetim sistemi ve buna bağlı olarak denetim sistemini değişime zorlayan iç ve dış etkenler ile Türk kamu denetim sisteminde uygulanan denetim türleri incelenmiştir. Türk kamu yönetim ve denetim sisteminin değişime zorlanmasında, özellikle Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası kuruluşlarla olan ilişkileriyle birlikte, Yeni kamu Yönetimi (YKY) anlayışı başat rol oynamıştır. Bu değişim sonucunda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hesap verilebilir anlayışla kullanılmasını sağlayacak, KYK anlayışı çerçevesinde Türk kamu denetim sisteminin yeniden yapılandırılması beklenmektedir. Türk kamu denetim sisteminde son yıllarda yapılan düzenlemelerle Sayıştay ile yeni oluşturulan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu uluslararası standartlarda yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Buna karşılık denetim birimleri ile iç denetim birimlerinin de uluslararası standartlarda yapılandırılması, Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin (KİMK) bütünüyle uygulanması için mevzuat düzenlemelerinin yapılması önerilebilir.

**Anahtar Kelimeler:** *Denetim Sistemi, Değişim Etkenleri, Türk Kamu Denetim Türleri*

---

<sup>1</sup>Bu çalışma, TODAİE'de Prof. Dr. Songül ALTINIŞIK danışmanlığında hazırlanan "Uluslararası Denetim Sistemlerindeki Gelişmelerin Türk Kamu Denetimine Yansımaları" adlı tezden yararlanılarak hazırlanmıştır.

<sup>2</sup> Maarif Müfettişi, Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye, [adursun@meb.gov.tr](mailto:adursun@meb.gov.tr)

<sup>3</sup> Prof. Dr. TODAİE Öğretim Üyesi, Türkiye, [songulaltinisik@yahoo.com](mailto:songulaltinisik@yahoo.com)

## Factors That Determine The Inspection Types Applied At The Turkish Public Administration

### Abstract

In this study, factors which are forcing Turkish Public Inspection System to change and the change in functioning and organization of Turkish Public Inspection System in the scope of reconstruction are aimed to examine. This study has been done at research and screening model through document analysis (literature-document review) which is One of qualitative data collection methods and covering the analysis of written materials containing information about the intended topics and with the idea that the information to be collected to allow detailed examination. In the research Turkish Public Administration System and accordingly internal and external factors which are forcing Inspection System to change and applied audit types in Turkish Public Inspection System have been examined. In the forcing of Turkish Public Administration and Inspection System to a change especially Turkey's relations with international organizations such as European Union (EU), International Monetary Fund (IMF), World Bank (WB), New Public Administration (NPA) approach has played a dominant role. At the end of this change, reconfiguring of new Turkish Public Inspection System in the framework of NPA approach is expected to provide the use of public resources in effective, efficient and accountable approach. With the regulations in Turkish Inspection Auditing Systems in recent years, newly created Public Auditing (ombudsman) institution with Court of Auditors is trying to be configured in the international standards. In contrast, the configuration of audit units and internal audit units also in the international standards and making of legislations are recommendable for the implementation of all Public Internal Financial Control System (PIFCS).

**Keywords:** *Audit System, Change in dicators, Turkish Public Audit Types*

### Giriş

Türk kamu yönetim sisteminin işleyişinde karşılaşılan sorunların çözümlenmesi bağlamında, yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması sürekli gündemde olmuştur. Bu yapılandırma çalışmaları, 1980 yılına kadar gündelik sorunların çözülmesi şeklinde ortaya çıkmışsa da, Türk kamu yönetim sisteminin sistemsel ve bütünsel anlamda yeniden yapılandırma çalışmaları bu dönemden sonra başlamıştır. Dünyada yaşanan gelişmelere koşut olarak 1980 yılından sonra uygulanmaya çalışılan liberal politikalar, Türk kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması için bir başlangıç olmuştur.



Ancak asıl değişim 1990'lı yılların sonlarına doğru başlamış, bu dönemde iç ve dış dinamiklerin etkisiyle Türk kamu yönetim sistemi ve yönetim sürecinin önemli bir unsuru olan denetim sisteminde de değişim kaçınılmaz olmuştur. Bu değişimde temel olarak rol oynayan etkenler aşağıda başlıklar halinde verilmektedir.

### **1. YKY Anlayışı**

Türk kamu yönetim sisteminde değişime olan gereksinimde YKY anlayışının etkisi büyük olmuştur. Bu anlayışla beraber ortaya çıkan ekonomiklik, verimlilik, etkinlik gibi kavramlarla beraber kaliteli ve hızlı kamu yönetimi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu ilkeler bağlamında etkin bir kamu yönetiminin sağlanması, etkin bir denetim sisteminin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Kısaca liberal politikalar sonucunda kamu yönetim alanında meydana gelen değişimle birlikte, denetim sisteminin de yeni bir anlayışla ele alınması gereksinimini ortaya koymuştur.

Kamu yönetiminde, geleneksel yönetim anlayışının yetersiz kalması ve bu anlayışa karşı yapılan eleştiriler sonucunda, YKY anlayışına doğru yaşanan değişimle birlikte, yönetimin önemli süreçlerinden biri olan denetim sisteminin yapısı ve rolü üzerinde de etkili olmuştur. YKY anlayışı çerçevesinde işletmecilik teknik ve uygulamalarının kamu yönetim sistemlerine uygulanması, kamu hizmetlerinin piyasa ile rekabet edebilecek şekilde sunulması, stratejik amaç ve hedefler ile performans dayalı ve sonuç odaklı yönetim anlayışı, saydam, hesap verebilir ve etkin bir kamu hizmeti sunulması yönündeki gelişmeler, mevcut denetim anlayışını da değişime zorlamıştır. Bu nedenle piyasa ile rekabet edebilen, kurumların stratejik amaç ve hedeflerini azami düzeyde ve sonuç odaklı bir kamu yönetimi anlayışıyla gerçekleştirebilecek yeni bir denetim modeline doğru bir eğilim ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin piyasa temelli yerine getirilmesi ve rekabete açılması, denetimde de anlayış değişikliğini beraberinde getirmiştir. Bu yeni denetim anlayışında, süreçlerden ziyade çıktı ve sonuçların ölçülmesinin önem kazanmasıyla birlikte, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi YKY ilkelerinin de denetimde kullanılmasını zorunlu kılmıştır (Al, 2007: 116-120).

Bununla birlikte kıt olan kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılması ile kamu yönetiminin saydam ve hesap verebilir bir anlayışla işlemlerini

zorunlu kılmıştır. Türkiye’de gelişen demokratik kültür ile birlikte sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışı da kamu yönetimini değişime zorlamıştır. Demokratik kurumların gelişmesiyle birlikte kamu kaynaklarını kullananların hesap verme gerekliliği ile bilgi iletişim teknolojisindeki gelişmelerle birlikte kamu kaynaklarının kullanılmasında saydamlığın sağlanması yönündeki toplumsal taleplerin artmasına neden olmuştur. Bu hususlar ise denetim sistemini, söz konusu bu kavramlar ve yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yeni teknik ve metotlarla yürütülmesine yönelik bir değişime zorlamıştır (Akyel ve Köse; 2010: 13,17).

## **2. Mali Sistem Yapısındaki Bozukluklar, Ekonomik Krizler ve Uluslararası Finans Kuruluşlarının Baskısı**

Türk kamu yönetim sistemini değişime zorlayan iç ve dış etkenlerden bir diğeri de, kıt olan kamu kaynaklarının rasyonel bir şekilde kullanılmaması nedeniyle mali sistem üzerinde oluşturduğu yük ve buna bağlı olarak oluşan bütçe açığı ile bunun sonucunda meydana gelen ekonomik krizlerdir. Mali sistemin bozulmasıyla oluşan ekonomik krizler, etkin bir kamu yönetimine olan gereksinimi arttırmakta, kamu yönetim sisteminde reform yapılmasında baskı unsuru olarak ortaya çıkmaktadır (Uluğ, 2004: 1-2).

Türkiye’de mali sistemin bozulması, oluşan bütçe açığı ve sonrasında yaşanan ekonomik krizler sonucunda IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarından borç almak zorunda kalınmıştır. Borç almak zorunda kalan Türkiye’nin, kamu açıklarının artmasına ve mali sistemin bozulmasına neden olmuştur. Oluşan kamu açıklarının kapatılması ve mali sistemin düzeltilmesi için, söz konusu kuruluşlarla Türkiye arasında istikrar programları yapılmıştır. Uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan istikrar programları, kamu yönetim sisteminde yapılacak değişiklik şartına bağlanmıştır. Bu ise Türk kamu yönetim sisteminin değişime zorlanmasında, uluslararası finans kuruluşlarının etkisinin önemli düzeyde gerçekleşmesine neden olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 57; Uluğ, 2004: 1-2).

### **3. Bilgi İletişim Teknolojisindeki Hızlı Gelişim ve Değişim ile Küreselleşme Olgusu**

Kamu yönetim sistemleri üzerindeki değişim etkenlerinden bir diğeri ise, bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimlerdir. Bilgi teknolojilerindeki bu hızlı değişim neticesinde, ülke kamu yönetimleri üzerinde oluşturduğu değişim baskısından Türk kamu yönetim sistemi de etkilenmiştir. Bu hızlı değişim bireylerin demokratik kültürünün gelişmesine olumlu katkı sağlamasının yanında, kamu hizmetlerinden toplumsal beklentileri de yükseltmiştir. Ancak yükselen bu beklentileri karşılamada Türk kamu yönetim sistemi yeterli performansı gösterememiştir. Bireylerin ve toplumun beklenti ve taleplerine cevap veremeyen ve yeterli performansı gösteremeyen kamu yönetim sistemi yerine katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve daha etkin bir kamu hizmeti için yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Bununla birlikte ticaret ve sermayenin küreselleşmesi de, devletin rolü ve işlevini tartışmaya açmıştır. Bu tartışmalar üreten devlet anlayışı yerine, düzenleyici ve denetleyici işlevi ön planda olan minimal bir devlet yapılanması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Kısaca işlevi ve rolü değişen devletin geliştireceği politikalarla piyasa ve sivil toplum ağırlıklı hizmet üretimi ve sunumu sağlanırken, sivilleşme ve özelleştirme yönünde gelişen devletin düzenleyici ve denetleyici rolü egemen olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 26).

### **4. Askeri Müdahaleler ile Siyasal İstikrarsızlıklar**

Türk siyasi tarihinde yaşanan askeri darbeler ve müdahaleler Türk kamu yönetim sistemini değişime zorlayan bir başka önemli etken olmuştur. Bu askeri darbeler ve müdahaleler, Türk kamu yönetim sistemi üzerinde zorlayıcı ve düzenleyici şekilde etkisini göstermiştir (Akbulut vd., 2012: 27).

Bunlarla birlikte Türkiye'deki siyasi istikrarsızlıkta Türk kamu yönetiminin değişime zorlanmasında ve yeniden yapılandırılmasında zorlayıcı bir etki yapmıştır. Türkiye'de yaşanan bu siyasi istikrarsızlıklar bürokrasiyi de etkilemiş, Türk kamu yönetim sisteminin yapılandırılmasında etkili olan bir başka unsur olmuştur. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra siyasi istikrarsızlığın devam etmesi ve Türkiye'nin koalisyon

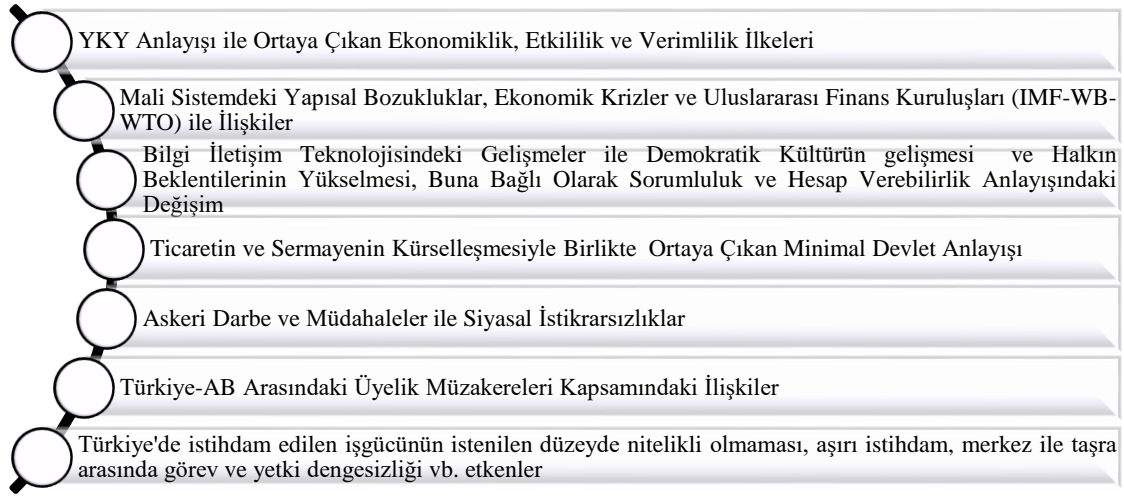
hükümetleriyle yönetilmesi nedeniyle ortak bir kamu yönetim politikası oluşturulamamıştır. Bu husus ise Türk kamu yönetim sisteminin işleyişini olumsuz yönde etkilemiş, siyasi kurumların sık sık müdahalesine maruz kalan kamu yönetimi, gerektiği şekilde politika üretme ve karar alma yeteneği güçsüzleştirilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 77).

## **5. Türkiye-AB İlişkileri**

Türk kamu yönetim sisteminin değişime zorlanmasında etkili olan bu nedenlerle birlikte, özellikle 2000'li yıllardan sonra Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler Türk kamu yönetim ve denetim sistemi üzerinde büyük ölçüde belirleyici olmuştur. Türkiye'nin AB'ye üyelik hedefleri doğrultusunda, birliğin müktesebatına uyum için Türk kamu yönetim ve denetim sisteminde yeniden yapılandırma kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmiş ve bu süreç Türk kamu yönetim ve denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir unsur olmuştur. Bu çerçevede son dönemde yapılan yasal düzenlemelerin başında gelen 5018 sayılı KMYKK gelmektedir. Bununla birlikte, meclisten geçtiği halde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı için yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı KYTK'da bu yönde yapılan bir diğer önemli düzenleme olmuştur.

## **6. İnsan Kaynakları Alanındaki Sorunlar ile Merkez-Taşra Arasındaki Görev ve Yetki Dengesizliği**

Türk kamu yönetim sisteminin değişime zorlanmasında etkili olan bu genel nedenlerin dışında, Türkiye'ye özgü başka gerekçeler de bulunmaktadır. Bunların başında kamu kurumlarında istihdam edilen işgücü niteliğinin istenilen düzeyde olmamasıdır. Türk kamu yönetim sistemini değişime zorlayan ve Türkiye'ye özgü bir diğer etken ise, yanlış istihdam politikaları ile bazı kurumlarda aşırı istihdam ile kadrolar şişirilirken, bazı kurumlarda personel açığı bulunmasıdır. Merkez örgütü ile taşra örgütü arasındaki görev ve yetkilerde dengesizlik bulunması, yetkilerin çoğunluğu merkezde toplanmasıyla, taşra örgütlerinde karar alma ve uygulama sistemlerinde yavaşlama da Türk kamu yönetim sisteminin değişime zorlanmasında öne çıkan bir başka gerekçe olmuştur (Uluğ,2004:2).



### Şekil 1. Türk Kamu Yönetim ve Denetim Sistemindeki Değişimin Etkenleri

Türk kamu denetim sisteminin değişime zorlanmasında uluslararası gelişmelerle birlikte, kendine özgü nedenlerinde etkisinin olduğu söylenebilir. Yukarıda şekil 2’de görüldüğü üzere, gelişmiş ülke yönetim sistemlerinde YKY anlayışının gelişmesi, Türkiye’nin özellikle mali yapısında yaşanan sıkıntıların sonrasında uluslararası finans kuruluşlarıyla kurulan ilişkiler, bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve buna bağlı olarak toplumun kamu hizmetlerinden beklentilerinin artması, küreselleşme ile birlikte özellikle ticarete sınırların kalkması ve buna bağlı olarak piyasa ile rekabet edilebilmesi için devletin küçültülmesi gereksinimin ortaya çıkması gibi genel nedenlerle birlikte, Türkiye’deki insan kaynakları politikasının yetersizliğinden kaynaklanan nedenler Türk kamu yönetim ve denetim sisteminin yeniden şekillenmesinde belirleyici unsurlar olmuştur. Ancak Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan sonra AB ile geliştirdiği ilişkilerde, Türk kamu yönetim ve denetim sistemi üzerinde ana belirleyici unsur olmuştur.

### 7. Türk Denetim Sisteminin Örgütlenmesi ve İşleyişindeki Değişim

Türk kamu yönetim sistemi tümüyle yeni oluşturulmuş bir sistem olmayıp, Osmanlı Devletinin kamu yönetim sisteminde yer alan bazı kurumlar Cumhuriyet döneminde de varlığını devam ettirmiştir. Osmanlı Devletinde özellikle Tanzimat’tan sonra yapılan yenileşme hareketleriyle Osmanlı yönetim sistemi Fransız yönetim sisteminden etkilenmiştir. Bu etkileşimden yönetim sistemiyle birlikte, yönetimin

süreçlerinden bir tanesi olan Osmanlı denetim sistemi de payını almıştır. Bu etkileşim sonucunda denetim birimleri olarak teftiş kurulları ortaya çıkmış ve bu ortaya çıkan teftiş kurulları ilk olarak Dışişleri, Maliye ve Adalet Bakanlıklarında kurulmuştur (Köse, 2007: 211).

Daha sonra özellikle Cumhuriyetin kurulmasından sonra oluşturulan yeni Türk kamu yönetim sistemi içerisinde denetim birimleri yer almaya devam etmiş, kurulan Bakanlıklarda Teftiş Kurullarına yer verilmiştir. Türk kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması için planlı dönemden önce ve planlı dönemden sonra hazırlanan raporlar, kalkınma planları ile diğer üst politika belgelerinde genellikle kamu yönetim sisteminin bütün olarak yeniden yapılandırılması üzerinde durulmuş, Türk kamu denetim sistemi de bu kapsamda tartışılmıştır.

Türkiye’de kamu denetim sisteminin çok geniş çevrelerde tartışılmış olmasına rağmen 1980 yılına kadar köklü bir reform çalışması yapılmamış, sadece mevzuat değişiklikleri yapmak suretiyle, denetim alanındaki sorunlar çözümlenmeye çalışılmıştır (Köseoğlu, 2007: 312). Bu döneme kadar Türk denetim sisteminde köklü bir değişiklik olmamakla birlikte, 1980’li yıllardan sonra dünyada YKY anlayışının gelişmesiyle beraber, denetim sistemi anlayışının da değişmesi gereksinimi ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte Türk kamu yönetim ve denetim sistemi, YKY anlayışı kapsamında reforma tabi tutulmaya çalışılmıştır. Böylece, Türk kamu yönetiminin denetlenmesine ilişkin anlayış değişikliği 1980’li yıllardan sonra kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmaları belirleyici olmuştur.

Bu kapsamda, çağdaş denetim sistemlerinde kullanılan etkinlik, verimlilik, tutumluluk kavramları ile performans odaklı denetim anlayışı Türk denetim sisteminde hemen karşılık bulmasa bile, üst politika belgelerinde Türk kamu yönetim sisteminin yapılandırılması başlıklarında özellikle 1990’lı yıllardan sonra yer almaya başlamıştır. Türkiye’de 1994 ekonomik krizi ve 2000’li yılların başındaki ekonomik krizlerle beraber Türk kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına duyulan ihtiyaç Türk denetim sisteminin örgütlenmesini ve yapılandırılmasını da etkilemiştir.

Son yıllarda yaşanan sosyo ekonomik gelişmeler ile yapılan yapısal reformlar ve demokratik alandaki gelişmelerin etkisiyle de, kamu kaynaklarının harcanmasında hesap verme sorumluluğu anlayışı çerçevesinde bireylerin rolü güçlenmiştir. Bu

gelişmeler sonucunda Türk denetim sisteminde, çağdaş denetime olan ihtiyaç belirginleşmeye başlamış, girdi odaklı ve cezalandırmaya dayalı denetim anlayışından, rehberlik anlayışı çerçevesinde geliştirici, yol gösterici, performansa dayalı ve sonuç odaklı denetim anlayışına doğru bir dönüşüm yapılmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda özellikle 2000'li yıllardan sonra hazırlanan sekizinci ve dokuzuncu kalkınma planlarında da etkinlik, verimlilik, ekonomiklik anlayışı çerçevesinde saydam, hesap verebilir, hızlı ve kaliteli bir yönetim sistemi kurulması hedeflenmiş, yönetim süreçlerinden bir tanesi olan denetim sistemi de bu hedefler doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin AB'ye katılım girişimleri sonucunda önce aday ülke olarak kabul edilmesi, ardından tam üyelik müzakerelerine başlama tarihi alması sonucunda Türk kamu yönetim sistemi ve buna bağlı olarak denetim sisteminin yapılandırılması üzerinde büyük etkisi olmuştur. Bu etki AB'ye katılım müzakere belgelerinde ve Türkiye ile ilgili olarak hazırlanan ilerleme raporlarında açıkça belirtilmiştir.

Bu kapsamda 2002 yılında iş başına gelen 58. Hükümet tarafından hazırlanan AEP'de belirlenen hedefler doğrultusunda, önce 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK meclisten geçerek yasalaşmış ve yürürlüğe girmiştir. Buna paralel olarak 2003 yılında kamuoyu gündemine gelen ve 2004 yılında mecliste yasalaşmasına rağmen zamanın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı için yürürlüğe girmeyen KYTK ile Türk kamu yönetiminin denetlenmesine ilişkin yeni örgütlenme ve sistem değişikliği tasarlanmış, ancak o dönemde uygulama alanı bulamamıştır.

Uygulama alanı bulamayan söz konusu KYTK ile Türkiye'nin, gerek kamu yönetim sistemi ve gerekse denetim sistemi yeni anlayış çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır. Ancak KYTK yürürlüğe girmediği için uygulanamamasına rağmen, daha sonra 2011 yılında çıkarılan KHK'lar ile Bakanlıkların teşkilat yapıları ve bununla birlikte denetim sistemleri söz konusu yasa anlayışı bağlamında büyük değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklik hemen hemen aynı dönemde yapılmasına rağmen, denetim sistemleri için türdeş bir yapı oluşturulamamış ve denetim sistemi karmaşık bir hal almıştır.

Türkiye'de uygulanan diğer denetim türlerinden biri olan yüksek denetim ise, diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılan

kamu kaynaklarının TBMM adına denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay Osmanlıda Tanzimat'tan sonra yapılan yenileşme çalışmaları sonucunda 1862 yılında kurulmuş, en son 1982 yılında yapılan Anayasada da yer verilen ve günümüze kadar varlığını devam ettiren Anayasal bir kuruluştur.

Yüksek denetim birimi olan Sayıştay'da yıllar içerisinde değişimden nasibini olmuştur. Türkiye'de yüksek denetim birimi olan Sayıştay, bu isimle ilk defa 1961 Anayasasında yer almış, söz konusu Anayasanın 127. maddesiyle Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu hükme bağlanmıştır. Yine aynı Anayasada ifade edilen madde metnine istinaden 1967 tarihinde 832 sayılı Sayıştay kanunu yayımlanmış ve bu kanunla Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi ile görev ve yetkisi ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir.

Sayıştay'ın yapılandırılması kapsamında zaman zaman değişiklikler yapılmış, YKY yönetim anlayışını yansıtan ilk düzenleme 832 sayılı Sayıştay kanununda bazı değişiklikler ile ek maddeler içeren 4149 sayılı kanunla yapılmıştır. Söz konusu kanunla Sayıştay'a, denetimine tabi kurum ve kuruluşlar üzerinde kısmi inceleme ve denetim yetkisi verilmiştir. Bunun dışında, YKY anlayışını yansıtan ve çağdaş denetimin de önemli unsurları olan etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kavramları Sayıştay kanununa eklenmiş ve böylece denetime tabi olan kurum ve kuruluşların kamu kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu kullanıp kullanmadıklarını incelemeye Sayıştay yetkili kılınmıştır (4149 Sayılı Kanun, 1996: ek md:9,10; Köse, 2007: 214).

Sayıştay ile ilgili değişim 2000'li yıllardan sonra da devam etmiş, 2003 yılında çıkarılan bir kanunla 832 sayılı Sayıştay kanununda değişiklik yapılmıştır. Bu yeni değişiklik kapsamında Sayıştay'a; TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığının isteği üzerine, denetimine tabi olup olmadığına bakmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir (4963 Sayılı Kanun, md:7; Köse, 2007: 214).



Türk kamu mali yönetiminin Sayıştay tarafından denetlenmesinde köklü değişiklikler getiren gelişme 2003 yılında gerçekleşmiştir. Bu çerçevede Türk kamu denetim sistemi anlayışında da çok önemli değişiklikler öngören 5018 sayılı KMYKK yayımlanmıştır. Köse'ye (2007: 214,249) göre, bu kanunla sosyal güvenlik kurumlarının denetimi Sayıştay'a verilmiş ve bu şekilde denetim alanı genişletilmiştir. Bununla birlikte Sayıştay'ın denetim yetkisini sınırlandıran bazı yasal düzenlemeler yürürlükten kaldırılmış, Sayıştay denetiminin yeni teknik ve hedeflerle yürütülmesi benimsenmiştir.

Yine söz konusu KMYKK ile harcama sonrası yapılacak olan dış denetimin Sayıştay tarafından, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında yaptıkları mali konularla ilgili iş ve işlemlerinin mevzuata, kurumsal amaç ve hedefler ile plan ve programlara uygunluk yönünden incelenmesi ve inceleme sonuçlarının TBMM için raporlanması amacıyla yapılacağı belirtilmiştir. Yine aynı kanunla YKY anlayışını yansıtan etkililik, ekonomiklik, verimlilik, performans gibi kavramlar, Türk kamu yönetim sisteminde ağırlıklı olarak yer almaya başlamıştır. Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetimin; Kamu idarelerinin mali işlemlerinin kanunlara ve hukuka uygun olarak yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi ile kamu kaynaklarının etkililik, ekonomiklik ve verimlilik esaslarına uygun kullanılıp kullanılmadığı ile faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans değerlendirmesi şeklinde gerçekleştirileceği öngörülmüştür (5018 sayılı Kanun, md: 68).

Sayıştay ile ilgili düzenlemeler bununla sınırlı kalmamış, bu kapsamda çıkarılan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla" Anayasanın 160. maddesinde hem değişiklik ve hem de söz konusu maddeye ekleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, daha önce "genel ve katma bütçeli dairelerin" gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olan Sayıştay'ın yeni görev alanı merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları şeklinde yeniden belirlenmiştir. Bununla birlikte Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi de yine bu yeni düzenleme kapsamında Sayıştay tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir (5428 sayılı Kanun, 2005: md,2; 2709 sayılı Kanun, md: 160).

Kamu mali denetim sisteminde çok önemli değişiklikler getiren KMYKK ile Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimde önemli anlayış değişikliği meydana gelmiştir. Bu anlayış değişikliği sonrasında 1967 yılından beri yürürlükte olan 832 sayılı Sayıştay kanununun değiştirilmesi gereksinimi ortaya çıkmış, bu değişiklik gereksinimi ancak 2010 yılında gerçekleştirilmiştir. Yine bu değişiklik kapsamında TBMM adına KİT'leri denetlemekle görevli olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılarak, bu denetim biriminin yetkileri Sayıştay'a devredilmiştir.

Yeni Sayıştay kanunu, hesap verebilirlik ve saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması, her türlü kamu kaynağının amaç, hedef ve diğer tüm hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için TBMM adına yapılacak denetimlerle, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak amacıyla çıkarılmıştır. Bununla birlikte Sayıştay tarafından yapılacak olan denetimin, mali ve uygunluk denetimini kapsayan düzenlilik denetimi ile performans denetimi şeklinde yapılacağı belirtilmiştir (6085 sayılı Kanun, 2010: 1,36).

Sayıştay'ın özellikle 2000'li yıllardan sonra yapılan değişikliklerle, YKY anlayışı kapsamında yapılandırıldığı görülmektedir. Etkinlik, verimlilik, ekonomiklik gibi YKY anlayışını yansıtan kavramların Sayıştay tarafından yapılacak olan denetimlerin temel dayanakları olduğu, özellikle performans denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağına en son çıkarılan Sayıştay kanununda yer bulması çağdaş denetim anlayışını yansıtmaması bakımından büyük önem arz etmektedir.

Türk kamu denetim sisteminde 2000'li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerden bir tanesi de yönetimde şeffaflık ilkesi gereğince Kamuoyu denetimini etkin kılmaya yönelik olarak yapılan yasal düzenlemedir. Bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanmak üzere 2003 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu bu yasayla kurum ve kuruluşlar, yine bu kanunda yazılı istisnalar dışındaki bilgi ve belgeleri, başvuranlara vermekle yükümlü tutulmuştur. Bununla birlikte bilgi ve belgeye erişimin etkin ve hızlı bir şekilde sağlanması için, bireyler tarafından talep edilen bilgi ve belgeye erişimi, kurum ve kuruluşlara belirli bir sürede sağlamaları yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre erişilmek istenen bilgi ve belge talep edilen kurumda ise onbeş gün, kurum

dışından başka bir birimde ise otuz günlük süre içerisinde sağlanması yasa hükmüne bağlanmıştır. Bununla birlikte bilgi ve belgeye erişim konusunda kurum ve kuruluşlara yapılan başvurularla ilgili olarak yapılacak itirazları değerlendirmek üzere “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” oluşturulmuştur (4982 sayılı Kanun, 2003: 1,2,5,11,14).

Dünyada yaygın bir denetim birimi olan “Kamu Denetçiliği” müessesesi ise, Türkiye’de üst politika belgelerinde uzun yıllar yer almasına rağmen, konu ile ilgili düzenleme 2006 yılında yapılmıştır. Ancak Anayasa mahkemesine götürülen söz konusu düzenleme öncelikle 2006 yılında yürürlüğü durdurulmuş, 2008 yılında ise tamamı iptal edilmiştir.

Bu konudaki düzenleme daha sonra 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile mümkün olabilmıştır. 1982 Anayasa’sına ek fıkralar eklenerek idarelerin yaptıkları iş ve işlemlerle ilgili olarak gelen şikayetleri incelemek üzere TBMM Başkanlığına bağlı olarak “Kamu Denetçiliği” kurumu kurulmasının yolu açılmıştır. Yine bu düzenleme kapsamında herkesin kamu denetçisine başvurma hakkının olduğu Anayasal teminat altına alınarak “Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulmuştur (2709 sayılı Kanun, 2013: md:74). Bu düzenleme ile ABD, AB üyesi ülkeler ile birçok gelişmiş ülkede yaygın olan Ombudsmanlık sistemi, yeni bir denetim türü olarak Türk kamu yönetim sistemine eklenmesi için bir başlangıç yapılmış oldu.

Kamu Denetçiliği kurumunun kurulması ile ilgili yapılan Anayasa değişikliği sonrasında “Kamu Denetçiliği Kurumu” oluşturmak üzere bir yasa yayımlanmıştır. Yayımlanan bu yasanın amacı bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak için, idareler tarafından yapılan her türlü iş ve işlemler ile tutum ve davranışlarının insan hakları ve adalet anlayışı ekseninde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak şeklinde belirlenmiş ve bu amaçla “Kamu Denetçiliği Kurumu” oluşturulacağı vurgulanmıştır. Kurumun merkezi Ankara olarak belirlenmiş ve söz konusu bu kuruma gerekli görülen yerlerde büro açma yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte idarelerin iş ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkındaki şikâyet başvurularının aracısız olarak doğrudan bu kuruma yapılacağı belirtilmiştir (6328 sayılı Kanun, 2012: md:1,4).

Kamu Denetçiliği Kurumu idarelerin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, gelen şikâyetler sonucunda inceleme, araştırma ve öneride bulunma

hakkı olmasına rağmen, bazı işlemler kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışında tutulan işlemler olarak sayılabilir (6328 sayılı Kanun, 2012: md:5).

Başdenetçi ve denetçilerin meclis tarafından seçilmeleri, bireylerin kuruma doğrudan başvuru haklarının bulunması, yazılı bir dilekçe ile başvurulabildiği gibi elektronik veya diğer iletişim olanaklarıyla başvuru hakkı tanınması olumlu bir gelişmedir. Ancak Başdenetçi ve Denetçilerin iki defa seçilebilmeleri, bağımsızlıkları konusunda bir tereddüt oluşturmaktadır.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Türk denetim sistemine bakıldığında, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, merkezîyetçi ve parlamenter yönetim sistemine sahip Türkiye’de farklı isimlerle olsa da genellikle Bakanlıkların örgütlenme yapılarında denetim birimlerine yer verildiği görülmektedir. Bununla birlikte Türk kamu yönetim sisteminde AngloSakson denetim modeli olan iç denetim birimleri de, 2003 yılında yayımlanan KMYKK ile yer almaya başlamıştır. Yine söz konusu kanun ile yüksek denetim birimi olan Sayıştay da bu anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır.

Bununla birlikte gerek 1990’lı yıllardan sonra hazırlanan kalkınma planlarında ve gerekse diğer üst politika belgeleri ile AB’ye üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken yükümlülükler arasında yer alan Kamu Denetçiliği sistemi ise, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında, 2012 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türk kamu yönetim sistemi içerisine eklenmiştir.

**Tablo. Türkiye’de Yönetimsel Yapıda Denetim Türleri ve İşlevleri**

<b>Denetim Türleri</b>	<b>İşlevleri</b>
<b>Teftiş</b>	• Bakanlıkların teşkilat yapılarında, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim

	Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Denetim Hizmetleri Başkanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Askeri İş Teftiş Kurulu Başkanlığı <ul style="list-style-type: none"><li>• Başbakanlık teşkilatı içerisinde Başbakanlık Teftiş Kurulu</li><li>• Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu</li></ul>
<b>İç Denetim</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İdarelerde doğrudan en üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları bulunmaktadır</li></ul>
<b>Yüksek Denetim</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Parlamento adına denetim faaliyetleri Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir.</li><li>• Merkezi düzeydedir.</li></ul>
<b>Ombudsmanlık</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kamu idarelerinin iş ve işlemleriyle ilgili şikayetleri incelemek üzere yasama organına bağlı Kamu Denetçisi (ombudsman) bulunmaktadır.</li><li>• Merkezi düzeydedir</li><li>• TBMM tarafından seçilmektedir.</li><li>• Bireylerin doğrudan doğruya Kamu Denetçisine başvuru hakları bulunmaktadır</li></ul>

Sonuç itibariyle;

- Türk kamu denetim sisteminin yasal statüsü ile denetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını ortaya koyacak, ortak standart oluşturacak genel bir denetim yasasının olmaması,
  - Denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlayacak bir üst yapının bulunmaması,
  - Türk kamu yönetim sisteminde denetim birimleri ile bu birimlerde görevli denetim elemanlarının farklı statü ve isimlerle örgütlendiklerinden, ortak bir denetim sisteminin kurulamaması,
  - Genel müfettişlik birimleri ile iç denetim birimleri arasında görev, yetki ve sorumlulukları arasında net bir ayırımın olmaması nedeniyle bu iki denetim birimi arasında görev çakışmasının yaşanması,
  - Türk kamu yönetim sistemi büyük ölçüde kıta Avrupası geleneğini temsil eden

Fransa hukuk ve yönetim sisteminden etkilenmesine rağmen, IMF, WB ve AB gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle AngloSakson yönetim sisteminin Türk kamu yönetim sistemine eklenmeye çalışılması,

Türk kamu denetim sisteminin yeniden yapılandırılma(ma)sında başat sorunlar olarak sayılabilir.

Buna karşılık;

- Bütün Bakanlıkların teşkilat yapılarındaki denetim birimlerinin başta isimleri ve işlevleri olmak üzere, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek ve ortak bir denetim standardı oluşturacak genel bir denetim yasaasının çıkarılması, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Bakanlıkların denetim birimleri üzerinde koordinasyonu sağlayacak ve ortak standartlar oluşturacak şekilde yeniden yapılandırılması,

- Genel müfettişlik birimleri ile iç denetim birimleri, birbirlerinin alternatifi olmaktan ziyade birbirlerini tamamlayacak şekilde görev, yetki ve sorumlulukları birbirinden ayrılması ve karşılıklı işbirliği imkânlarının arttırılması,

- Türk kamu yönetim sisteminde, köklü bir geçmişe ve deneyime sahip teftiş birimleriyle birlikte görev, yetki ve sorumlulukları ayırmak suretiyle iç denetim sisteminin görev tanımının yeniden yapılması,

Kurumların kapasitelerine katkı sağlaması açısından yararlı olacaktır.

**Kaynakça:**

- Akbulut, Ö. Ö., Özgen, H. M., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö., ve Almış, O. (2012) *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE).
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (Mart 2010) "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı:Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği," *Türk İdare Dergisi* (466), 9-24.
- Al, H. (2007/1) "Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri," *Bilgi Dergisi* (14), 109-130.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003) *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık.
- Köse, H. (2007) Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Editörler, A. Nohutçu ve A. Balcı içinde, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II* (s. 1-26), İstanbul: Beta.
- Uluğ, F. (Mart 2004) "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış" *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (1), 1-28.
- 2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982, 11 Kasım) *T.C. Resmi Gazete*, 17863.
- 4149 Sayılı 832 Sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun(1996, 4 Temmuz)*T.C.Resmi Gazete*, 22686 .
- 4963 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (2003, 7 Ağustos) *T.C. Resmi Gazete*, 25192 .
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003, 24 Ekim) *T.C. Resmi Gazete*, 25269.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2013, 24 Aralık) *T.C.Resmi Gazete*, 25326.
- 5428 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun(2005, 9 Kasım) *T.C. Resmi Gazete*, 25988.
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (2010, 19 Aralık) *T.C. Resmi Gazete*, 27790.

- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012, 29 Haziran) *T.C. Resmi Gazete*, 28338

\*\*\*



## Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları

Hayriye ŞENGÜN<sup>1</sup>

### Özet

Çevre sorunları ve çözüm arayışları günümüz dünyasının gündemini en çok meşgul eden konuların başında gelmektedir. Ülkemizde de çevre sorunları giderek büyümekte ve çözüme ilişkin politikalar konusunda da yoğun çaba gösterilmektedir. Bu çaba kamusal anlamda bakanlıklar düzeyinde yürütülmektedir. Çevre yönetimi ile ilgili örgütlenmenin tarihi çok eski değildir ve sık sık biçim değiştirmiştir. Bugün çevre yönetimi ve şehirleşme aynı bakanlığın sorumluluk alanındadır. Bu çalışmada çevre yönetimi ve mevzuatının tarihsel gelişimi, çevre yönetiminden sorumlu kurumlar ve ilgili kurumlar incelenmiştir. Ayrıca, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın çevre yönetimindeki rolü incelenmiştir. Türkiye’de çevre yönetiminin dağınık yapısı ile başarılı bir çevre yönetiminin sağlanamayacağı sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** *Çevre Yönetimi, Çevre Sorunları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.*

### Abstract

Environmental problems and search for solutions has come to the agenda as one of the most important issues of today's world. Turkey has also shown much effort in politics about solutions of increasingly growing environmental issues. In terms of community, this effort is being conducted at the level of public ministry. The organization concerned with environmental management is not very old and frequently changed its format. Today, the responsibility of environmental management and urban areas management belongs to the same ministry. In this paper, historical development of environmental management and legislation, institutions responsible for environmental management and other relevant institutions are examined. In addition, the role of the Ministry of Environment and Urbanization in environmental management is examined. It was concluded that a successful environmental management can not be achieved in Turkey with the fragmented structure of environmental management.

**KeyWords:** Environmental Management, Environmental Problem, The Ministry of Environment and Urbanization

---

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr. Bayburt Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü,  
[hsengun@bayburt.edu.tr](mailto:hsengun@bayburt.edu.tr)

## Giriş

Çevre yeryüzünde bütün canlıların üzerinde yaşadığı ve kendileri için yaşamsal önemi olan bir olgudur. Her anlamda yararlanılan çevrenin korunması, sürdürülebilirliğinin sağlanması, yani gelecek nesillerin haklarının da dikkate alınması, ulusal ve uluslararası düzeyde örgütlü çabalarla üstesinden gelinilecek bir konudur.

Çevredeki olumlu ya da olumsuz her hangi bir değişiklik, ortamda yaşayan canlıları doğrudan etkilemektedir. Canlıların yaşamlarının sürdürülebilirliği, gelecek kuşakların da yaşamsal gereksinimlerinin karşılanabilmesi için doğal yaşamın korunması, bireysel çabaları aşan bir durumdur. Çevresel bozulmanın önüne geçmek bir kamu gücüne gereksinim duymakta ve kamusal örgütlülüğü gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda çevre koruma, kamu yönetimlerinin önemli bir sorumluluk alanı haline gelmektedir.

Etkili bir çevre yönetimi, doğru örgütlenmenin yanında, bunu destekleyecek yasal altyapısının da hazırlanmış yani, yeterli mali kaynaklarının oluşturulmuş, gerekli katılım desteğinin sağlanmış ve gerektiği gibi denetim sisteminin kurulmuş, olması gerekir. Çevre koruma politikalarının uygulanmasında sorumlu örgütlü yapılar, merkezi ve yerel düzeyde farklılaşarak, yasal ve yönetsel bağlamda farklı iş bölümüne tabidir. Türkiye'nin üniter devlet yapısı gereği, kamu yetkileri merkezde bakanlıklar, yerelde; belediyeler, büyük şehir belediyeleri ve il özel idareleri eliyle yürütölmektedir.

Çevre yönetimi çok disiplinli bir alandır. Bu yaygın etki alanı birçok yasal ve kurumsal görev, yetki ve sorumluluk örtüşmesinin yanında yetki çatışmasını da getirmektedir. Bu duruma en önemli örnek olarak, geçmişte Çevre Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığı arasındaki Çevre Düzeni Planlarının onanması ile ilgili olarak çok sayıda hukuki çatışmanın gerçekleşmiş olması verilebilir.

Türkiye'de çevre yönetiminin kamusal örgütlülüğünün tarihi yaklaşık otuz yıllık bir geçmişe sahiptir. Müsteşarlık olarak örgütlenen kamu yönetimi yapısı daha sonra Bakanlık düzeyine çıkarılmış, sonrasında çevre ile ilgili olduğu düşünölen bakanlıklar birleştirilmiştir. Bugün de çevre ile kentleşme süreçleri bir bakanlık çatısı altında örgütlenerek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak hizmet vermektedir. Yeniden

örgütlenme sürecinde, çevre ile doğrudan ilgili bazı birimler ise Orman ve Su Bakanlığı'nda olduğu gibi başka bakanlıkların bünyesinde kalmıştır.

Bu çalışmada temel çevresel hizmetlerin yürütüldüğü Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın uygulamaları ve son on yılın çevre yönetimi politikaları değerlendirilmekte, çevresel politikalar açısından bir analiz yapılmaktadır.

## **1. Türkiye'de Çevre Yönetimi**

Çevre, basit anlamda canlı ve cansız varlıkların karşılıklı etkileşiminin bütünü olarak tanımlanabilir (Marın ve Yıldırım, 2004: 1-2). Ayrıca, çevreyi canlıların yaşamasını ve gelişmesini sağlayan fiziksel, biyolojik ve kimyasal faktörlerin tümü olarak da algılayabiliriz. Diğer bir deyişle çevre, üzerinde canlı yaşamının sürdüğü "doğal çevre" ve insan eliyle yaratılmış "yapılı çevre"nin (Keleş, 2013: 24) bütünleşmiş ögeler topluluğu olarak görülebilir.

Doğrudan insan yaşamını ilgilendiren çevre sorunlarının giderilmesi, doğal olarak, önemli bir örgütlenme sorunu haline gelmektedir (Kaplan, 1996: 109). Çevre yönetimi kavramının içeriğinde, tüm canlıların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamaları, doğal kaynakların korunması, gerektiği gibi değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerek kamusal, gerek özel kesimlerde uygun bir planlama, eşgüdüm ve denetim sisteminin oluşturulması ve bu sistemi çalıştıracak örgütsel yapının kurulması, anlatılmaktadır (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2015: 491).

Türkiye'de çevre yönetiminin tarihsel geçmişine bakıldığında, ülkemizde yakın tarihe kadar, çevre sorunlarını bütüncül olarak ele alacak, çevre yönetiminde bağımsız bir kamusal yapılanmadan söz edilemez. Bugün bile çevre sorunları ile ilgili bütüncül bir yapı yerine, parçalı, dağınık bir örgütlülüğün söz edilebilir. Çevreye ilişkin görevler çeşitli merkezi ve yerel kurum ve kuruluşlar arasında, çeşitli mevzuatlarla, kendileri için belirlenmiş görev ve yetkiler kapsamında dağıtılmış bulunmaktadır.

Tarihsel olarak çevreye ilişkin mevzuat uygulamalarını Osmanlı döneminde Fatih Sultan Mehmet'in Haliç'in temizlik ve denetiminin sağlanması ve yeşil alanların korunmasına ilişkin düzenlemelere kadar götürmek olanaklıdır (Algan, 2000:222-224). Kanunun-i Sultan Süleyman, II Selim ve II. Abdülhamit dönemlerinde hava kirliliği, su kaynaklarının ve ormanların korunması, temizlik ve genel halk sağlığı ile ilgili

düzenlemeler de, tarihsel olarak, çevre sorunlarına karşı alınan ilk önlemler olarak sayılabilir (Algan, 2000:222-224).1869 yılında yürürlüğe giren “Orman Nizamnamesi” ve 1882 yılında yürürlüğe giren ve ilk imar yasası olarak kabul edilen “Ebniye Kanunu” (Yapı ve Yollar Kanunu) önemli düzenlemelerdir.

Cumhuriyet’ten bu yana çevre mevzuatının tarihsel gelişimi, ilk Belediye Kanunu’nun çıkarıldığı 1930’lu yıllara kadar uzanmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanun’unda (1930) yapılan kimi düzenlemeler, çevrenin korunmasına yönelik olarak belediyelere bazı görevler yüklemiştir. (1580/15. Maddesinde genel olarak insan sağlığını ilgilendiren konularla ilgili belediyelerin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.) Yine 1930 yılında yürürlüğe giren 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile insan sağlığına zarar verecek, insan sağlığını doğrudan ilgilendiren çevrenin kontrolü ve çevre temizliği ile ilgili önlemler yer almıştır. Bu görevlerin izlenmesi merkezi ve yerel yönetimler arasında dağılmıştır. 1937 yılında yürürlüğe giren, 2003 yılında değiştirilen 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile “Türkiye’de yabancı olarak yaşayan faydalı ve zararlı hayvanların, (memeliler, kuşlar, yerde sürünenler) her türlü vasıta ile avlanması” bu Kanun hükümlerine tabidir. (R.G., 11.07.2003 Sayı: 25165)

Ormanların korunması ve geliştirilmesi bağlamında 1956 tarihli 6831 sayılı Orman Kanunu yürürlüğe girmiştir. (Tarihte Ankara Savaşı’nda Timur’un fillerini kaybettiği ormanlar artık yoktur.) Giderek plansızca yok edilmekte olan ormanların korunması ve geliştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması adına bu yasal düzenlemenin önemi yadsınamaz.

1960 yılında çıkarılan 167 sayılı yeraltı sularının kullanımı ile ilgili yasal düzenleme ile çevre sorunu yaratacak uygulamaların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Ancak pratikte yeterince denetim sağlanamayınca yasal olarak yapılan düzenlemenin bir önemi kalmamaktadır.

1961 Anayasa’sında sağlık hakkı kapsamında, çevrenin insan üzerinde yaratacağı olumsuz etkilere ilişkin önlemlerin alınması için kamu gücü görevli kılınmıştır. (md.49)

1966 yılında yürürlüğe giren 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun uygulamasıyla, hızlı ve plansız gelişen kentlerdeki konut ihtiyacını gidermek ve çarpık kentleşmenin ortaya çıkaracağı çevre bozulmasının, tarım ve hazine arazilerinin, işgal edilmesinin önüne geçmek amaçlanmaktadır. Ancak yasal düzenlemenin varlığı sorunu ortadan kaldırmaya yetmemiş, kentlerimiz birer gecekondu işgal bölgeleri haline dönüşmüştür.

Üç tarafı denizlerle çevrili, çok sayıda göl ve akarsuları bulunan ülkemizde su ürünlerinin üretimi ve bu sürecin kontrolünün nasıl olması gerektiğine ilişkin yeterli bir düzenleme 1971 tarihine kadar bulunmamaktadır. Bu tarihte çıkarılan 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu ile deniz faunası, akarsu ve göllerdeki üretim çalışmalarında çevre değerlerini dikkate alan düzenlemeler yapılmıştır.

1970'lerden sonra çevrenin korunması konusundaki uluslararası gelişmelerin etkisiyle 1982 Anayasa'sında çevreye ilişkin düzenlemeler yer almıştır. Anayasanın 56. maddesi katılımcı bir çevre yönetimi anlayışının önünü açmıştır. Anayasa'nın sağlık ve konut hakkını düzenleyen başlık altına 56. maddesi, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını düzenleyen maddeleri de çevrenin korunması ile ilgili diğer maddeleridir.

Çeşitli yasalarda yer alan çevrenin korunmasına ilişkin hükümler, 1970'li yıllara kadar farklı bakanlık ve kuruluşlar tarafından, kendi ilgi alanları ile ilgili olarak uygulanmıştır. Çevrenin korunmasına yönelik ilk ciddi kurumsal oluşum, 1972 yılında Birleşmiş Milletler "İnsan ve Çevresi" konulu konferansta alınan ilke kararları doğrultusunda, bütün üye ülkelerde çevre ile ilgili kurumsal örgütlenmelerin başlamasının etkisiyle kurulan, Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu olmuştur. (12.02.1973 tarihli, 7/5836 sayılı Kararname)

Çeşitli yasalarda çevreye ilişkin yapılan düzenlemeler, yasayı uygulamaktan sorumlu kamu kurumlarına çevrenin korunması konusunda kolluk hizmetleri görevi yüklemiştir. Çevre yönetimine ilişkin bütüncül bir kamusal örgütlülükten 1980'li yıllara gelinceye kadar söz etmek olanağı yoktur. (Alıca, 2008: 242-243)

Anadolu'nun zengin bir kültürel varlığa sahip olmasına karşın, bunları koruyacak, restorasyonunu sağlayacak, halkın kullanımına açıp değerlendirecek derli toplu bir düzenleme, ne yazık ki 1983 yılına kadar yapılamamıştır. Türkiye'nin doğal ve tarihi çevresinin korunması ile ilgili önlemlerin alınması amacıyla 1983 yılında 2863 sayılı Kültür Varlıklarının Koruma Kanunu çıkarılmıştır.

Çevre yönetimi mevzuatı bağlamında en önemli düzenlemelerden birisi bağımsız bir çevre mevzuatı sayılabilecek 1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesidir. Birçok kez değişikliğe uğrayan yasanın yürütmesinden, son düzenleme ile (644 sayılı KHK, RG. 4.7.2011, Sayı 27984 Mük.) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sorumludur.

Bu adımdan sonraki gelişmede, evre sorunlarına ilişkin ulusal bir politikanın ve farklı mevzuat ve farklı uygulayıcı kurumlar arasındaki eőgüdümün sağlanması amacıyla, 1978 yılında, Bakanlar Kurulu Kararıyla, Başbakanlığa bağlı evre Müsteşarlığı kurulmuştur. 1984 yılına kadar Müsteşarlık olarak devam eden evre yönetimi, 1984 yılından sonra yine Başbakanlığa bağlı evre Genel Müdürlüğüne dönüşmüştür.

evre politikalarının ve evre korumanın öneminin yeniden farkına varılması için 1989 yılına kadar beklenilmesi gerekmiştir. 389 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Genel Müdürlük yeniden Müsteşarlık düzeyine yükseltilmiştir (R.G., 09.11.1989, Sayı 20337). Türkiye’de evre konularına verilen önemin göstergesi olarak, evre yönetimi örgütlenmesinin bakanlık düzeyinde olmasını savunanların düşü 1991 yılında gerçekleşmiştir. Bu bağlamda evre yönetimi ve örgütlenmesi düzeyinde en önemli gelişme 1991 yılında yaşanmıştır. 443 sayılı KHK ile bağımsız bir evre Bakanlığı kurulmuştur.(R.G., 21.08.1991, Sayı 20976)

evre yönetiminin görece bağımsızlığını koruması fazla uzun sürmemiş, 2003 yılında 4856 sayılı “evre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile evre yönetimi veormanların yönetimi birleştirilmiştir. 2007 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bağlı kuruluşu olarak hizmet veren Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü de bu yeni bakanlığa, bağlı kuruluş olarak katılmıştır.

2011 yılı yazında bakanlıkların yeniden düzenlenmesi sürecinde, 636 sayılı KHK ile bu kez şehircilik hizmetleri de bakanlığın bünyesine katılarak, evre, Orman ve şehircilik Bakanlığı kurulmuştur.(R.G., 08.06.2011, Sayı 27958) Devasa bir örgütlülük haline gelen yeni bakanlığın kalıcılığı yaklaşık bir ay sürmüştür. evre yönetimi bir kez daha, yeniden yapılanma adına parçalanmış, bir bölümü 644 sayılı KHK ile kurulan evre ve şehircilik Bakanlığı bünyesinde, bir bölümü de 645 sayılı KHK ile kurulan Orman ve Su Bakanlığı bünyesinde kalmıştır. (R.G.,04.07.2011, Sayı 27984). Daha sonra yapılan kimi değişikliklerle bakanlıkların örgütlülükleri tamamlanmıştır. (R.G., 17.08.2011, Sayı 28028)

evre koruma politikalarının Anayasal dayanağının olması bu konuda sivil toplum duyarlılığının artmasına katkı koymasının yanı sıra çevreye ilişkin yeni yasal

düzenlemelerin yapılmasında da belirleyici olduğu söylenebilir.<sup>2</sup>Avrupa Birliğine katılım görüşmeleri sürecinde “çevre” faslının açılması ile çevre mevzuatı düzenlemeleri yeni bir boyut kazanmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde yerleşmiş demokratikleşme anlayışı, insan hakları, giderek yükselen yaşam standartları ve bu doğrultuda halkın daha sağlıklı bir çevrede yaşama talepleri artarken, Türkiye’de bu konularda yeterli ilerleme sağlanamaması yapılması gereken düzenlemelerde birçok zorluğu beraberinde getirmektedir. Çevre faslına ilişkin AB ile yapılan karşılıklı görüşmelere koşut olarak birçok mevzuatın yenilenmesi çalışmaları da devam etmektedir.(Bozkurt, 2010: 2-4).

## **2. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Çevre Yönetimi**

2011 yılında bakanlıkların yeniden düzenleme çalışmaları sırasında, Bayındırlık Bakanlığının ve Çevre ve Orman Bakanlığının kaldırılması sonrasında, KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur. Bu iki bakanlığın birçok görevi yeni oluşan bu Bakanlığa verilmiştir. Çevre konularıyla doğrudan ilgili olmak üzere, Çevre yönetimi ve Çevresel Etki Değerlendirme izin ve denetimi yanı sıra tabiat varlıklarının yönetimi de Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

### ***Kurumsal Yapı***

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş ve görevlerini düzenleyen 644 sayılı KHK’da Bakanlığın örgütlenme yapısı merkez ve taşra örgütleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşturulmuştur. Bakanlığın merkez örgütü yedi ana hizmet birimi, iki bağlı birim ve diğer yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Taşra birimi ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü olarak örgütlenmiştir.

Bakanlığın örgütlenmesinde bulunan yedi genel müdürlük ve diğer temel hizmet birimleri KHK ile şu şekilde belirlenmiştir. Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel

---

<sup>2</sup>Örneğin, Kamu ve özel sektör yatırımlarında çevresel etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, İstanbul Boğazı’nın çevresindeki tarihi ve doğal çevreyi korumaya yönelik olarak çıkarılan Boğaziçi Kanunu, kentsel hizmetlerin düzenlenmesinde çevresel değerlerin dikkate alınmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yer aldığı İmar Kanunu, Türkiye’nin kıyılarının korunmasını ve o bölgelerdeki yapılaşmayı düzenleyen Kıyı Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Özel Çevre Koruma Bölgeleri Kanunu ve bu mevzuatın uygulanmasını sağlamak üzere yönetim örgütlenmeleri oluşturulmuştur. Ancak 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girmesiyle birlikte bu kurumsal yapıların bazılarının görevlerine son verilmiştir.

Müdürlüğü, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü (648Sayılı KHK/ 3 md 17.08.2011, Sayı: 28028.),Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü(648 Sayılı KHK R.G., 17.08.2011, Sayı: 28028), Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü'dür -İller Bankası ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Bakanlığın bağılı birimleri olarak hizmet vermektedir.

Çevre ve Orman Bakanlığından aktarılan çevre yönetimi ile ilgili genel müdürlükler; Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüdür. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinde Bakanlığın temel görev ayrımı Şube Müdürlükleri bağlamında yürütölmektedir.

### ***Görevleri ve Uygulamaları***

Yürürlükteki mevzuatta, çevre yönetiminin tarafı olan iki bakanlığa verilmiş görevlerden, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmiş olanların yanı sıra, Kararnamede yeni bakanlığın çevreyle ilgili görevleri aşağıdaki gibi özetlenebilir. Aşağıdaki maddeler, aynen alıntı ise tırnak içerisine alınmalı

1. Çevreye, yerleşmeye ve yapılaşmaya ilişkin imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek,
2. Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikalar belirlemek, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak eğitim etkinlikleri, araştırma, projelendirme, eylem planları ve kirlilik haritalarını oluşturmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek, küresel iklim değişikliği ve bununla ilgili gerekli önlemlerin alınması için plan ve politikaları belirlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak,
3. Çevre kirliliği oluşturan ve oluşturması olası her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; kirleticilerin bırakıldığı alıcı ortamlarla ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; izin vermek, denetlemek,
4. Gürültünün kontrol edilmesini sağlamak,



5. “Her tür ve ölçekte çevre düzeni planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak” (644 sayılı KHK R.G., 04.04.2011, Sayı 27984 Mük)

Yukarıda sayılan görevlerin dışında ilgili yasalarla çevrenin izlenmesi, denetlenmesi ve politikalar oluşturulması görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. Bunlar; atık yönetimi politikaları, uygun teknoloji kullanımı, kirletici sektörler, kirlilik bölgeleri, hayvanların korunması gibi konulardır (Keleş, 2013: 495).

Çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine yönelik kimi görevler de 645 sayılı KHK ile kurulan Orman ve Su İşleri Bakanlığının görevleri arasında sayılmaktadır. 2872 sayılı Çevre Kanununun yürütmesi ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sorumluluğundadır.

### ***Atık Yönetimi***

Atıklar günümüz kentlerinin en önemli sorunlarından birisidir. Kamuoyunda, belediyelerin, gerek mali gerek diğer teknik olanaklar ve geri kazanım süreçleri açısından sürekli eleştirildikleri konuların başında gelmektedir<sup>3</sup>Atık yönetimi insan sağlığını, çevreyi ve geri kazanımında başarılı olunmaması halinde, ekonomiyi etkileyen sonuçları yaratmaktadır.

Yönetmelikte atıkların oluşumundan bütün etkileriyle ortadan kaldırılmasına kadar çevre ve insan sağlığına zarar vermeden yönetilmesi, atık oluşumunun azaltılması, geri kazanımın sağlanması temel yaklaşımdır. (Atık Yönetimi Yönetmeliği,R.G., 02.04.2015 Sayı: 29314)

Atıkların doğaya zarar vermeden önlenmesi ve azaltılması ile ilgili olarak Yönetmelikte, atık özelliğinin bilinmesi, atık üretme yerine temiz teknoloji kullanılması, çevre ve insan sağlığına en az zarar verecek şekilde ürünlerin tasarlanması, pazarlanması yanında, daha dayanıklı, yeniden kullanılabilir ve geri dönüştürülebilir ürün üreten teknolojiler ile atık üretimine ve atık içerisinde bulunan zararlı maddelere çevre odaklı tasarım yaklaşımının oluşturulması sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir.(R.G., 02.04.2015 Sayı 29314) Bu konuda yapılan istatistikler konunun önemini ortaya koyacak sonuçlar içermektedir.

---

<sup>3</sup>. **Katı atık**, en yalın anlatımıyla evsel, ticari ve endüstriyel işlevler sonucu oluşan ve tüketicisi tarafından artık işe yaramadığı gerekçesiyle atılan, ancak çevre ve insan sağlığına olumsuz etkisi yanında diğer toplumsal faydalar nedeniyle düzenli biçimde uzaklaştırılması gereken maddeler olarak tanımlanabilir.

**Tablo 1:** Tehlikeli Atık Beyan Sistemi Kullanan Tesis Sayısının Yıllara Göre Dağılımı

2006	2007	2008	2009	2010	2011
600	6.500	11.450	15.664	18.685	18.428

Kaynak: (<http://www.csb.gov.tr/db/cygm/editorodosya/tehlatikstat2011.pdf>)

**Tablo 2:** Tehlikeli Atık Türkiye Geneli Dağılımı (TON)

Geri Kazanım	Bertaraf	Tesis İçi	Stok	İhracat	TOPLAM
714.466	91.035	122.915	9.943	139	938.498

Kaynak: (<http://www.csb.gov.tr/db/cygm/editorodosya/tehlatikstat2011.pdf>)

Bakanlık atıkların oluşumundan bertarafına kadar geçen süreçle ilgili olarak gereken planlama, örgütlenme, yöneltme, denetim, izlenmesinden, ulusal ve uluslararası eşgüdüm sağlanmasından, atıkların çevreye uyumlu bir şekilde yönetimine, ilişkin teknoloji ve yönetim sistemlerinin kurulmasından sorumlu tutulmuştur Atık yönetimi yönetmeliği yerel yönetimlerinde bu konudaki görev ve sorumluluklarını düzenlemiştir. Gerek yasal mevzuat gerekse yönetsel çabaların tüm amacı, toplum tarafından üretilen atıkların en uygun ekonomik şartlarda çevresel, teknik ve sosyal anlamda etkin ve verimli biçimde toplanması ve uzaklaştırılmasıdır.

### ***ÇED Yönetimi***

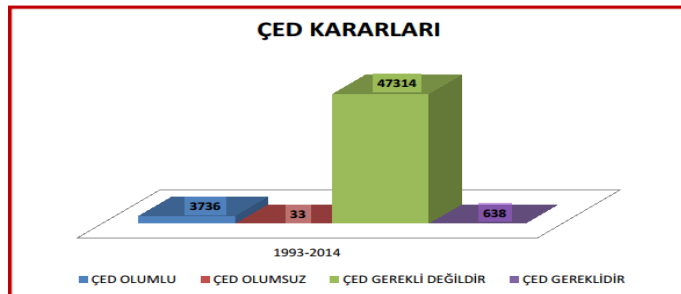
Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Yönetmelikte “kamu yönetimlerinde gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu veya olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar bütünü” olarak tanımlanmaktadır. (R.G. 03.10.2013, Sayı 28784)

Çevresel Etki Değerlendirmesi yönetmeliği Çevre Kanununun yürürlüğe girmesinden yaklaşık on yıl sonra yayımlanabilmiştir. Yönetmeliğin ilk yayınlandığı 1993 yılından günümüze kadartoplam olarak 15 kez değişiklik yapılmıştır. En son değişiklik 2013 yılında 05.04.2013 ve 03.10.2013 tarihlerinde yapılmıştır. (<http://www.csb.gov.tr/gm/ced/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=11223>)

ÇED Yönetmeliği ile ilgili son değişiklik 03.10.2013 tarihinde yapılmıştır. ÇED Yönetmeliği hükümlerine tabi faaliyetlere/projelere verilen “ÇED Olumlu” ya da “ÇED Gerekli Değildir” kararları söz konusu yatırım faaliyetine başlanması için gerekli ancak tek başına yeterli olmayan bir koşuldur. Diğer bir deyişle, ÇED Yönetmeliği kapsamında verilen kararlar kesin izin ve onay niteliği taşımamaktadır.

Yönetmeliğin amacı; “Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir.” denilmektedir.(R.G. 03.10.2013, Sayı 28784) ÇED’in amacı yatırım kararlarının çevre üzerindeki olası etkileri hakkında kestirimde bulunmak, olası etkileri önlemek veya en aza indirmenin yanında diğer seçenekleri de değerlendirmektir. ÇED “Olumlu”ya da “Olumsuz” kararı ilgili bakanın onayı ile verilmektedir.

Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 1993 yılından 2014 yılı sonuna kadar toplam 3923 proje Çevresel Etki yönünden incelenmiş, bu projelerden 33 için çevreye vereceği olası olumsuz etkisi nedeniyle ÇED Olumsuz Raporu düzenlenmiş, geri kalan 3736 proje için ÇED Olumlu kararı verilmiştir. 2015 yılı başından günümüze kadar 54 proje için ÇED mevzuatına uymadığı gerekçesi ile olumsuz görüşle iade edilmiştir. (<http://www.csb.gov.tr/gm/ced/>).



**Şekil 1:** Çed Kararları

Kaynak: (<http://www.csb.gov.tr/db/cygm/edorodosya/tehatikstat2011.pdf>)

### **Gürültü Yönetimi**

Günümüzde yaşadığımız çevrenin kalitesini ve insan sağlığını olumsuz yönde etkileyen önemli faktörlerden biri de gürültüdür. <sup>4</sup>Ses, ölçülebilir nesnel bir kavram olmasına karşın, gürültü öznel bir kavramdır. Öznelliği belirleyen ise kişiden kişiye, toplumdaki topluma algının değişmesidir.

Bakanlığın gürültü kirliliğinin önlenmesiyle ilgili görev ve sorumlulukları, kişilerin huzurunu, beden ve ruh sağlığını bozmayacakları bir çevrenin sağlanabilmesi amacıyla; politikalar belirlemek, mevzuat düzenlemek, ilgililerle işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, gürültü kaynaklarını denetlemek, çevresel gürültü ve etkileri hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamak, Akustik Rapor veya Çevresel Gürültü Seviyesi Değerlendirme Raporu hazırlattırmak gürültünün önlenmesine ilişkin eylem planları hazırlamak, olarak özetlenebilir. (R.G.,04.06. 2010, Sayı 27601,).

### **Hava Kalitesinin Kontrolü**

<sup>5</sup>Hava Kalitesinin Kontrolü Yönetmeliği, “her türlü faaliyet sonucu atmosfere yayılan is, duman, toz, gaz, buhar ve aerosol halindeki emisyonları kontrol altına almak; insanı ve çevresini hava alıcı ortamındaki kirlenmelerden doğacak tehlikelerden korumak; hava kirlenmeleri sebebiyle çevrede ortaya çıkan umuma ve komşuluk münasebetlerine önemli zararlar veren olumsuz etkileri gidermek ve bu etkilerin ortaya çıkmamasını sağlamak” amacıyla düzenlenmiştir. (Hava Kalitesinin Kontrolü Yönetmeliği, (R.G.,02.11.1986, Sayı 19269)

Bakanlık hava kalitesinin kontrolü ve denetimi amacıyla, kükürt dioksit ve partikül madde başta olmak üzere birçok kirleticinin izlendiği, 2005 yılında kuruluma başladığı hava kalitesi ölçüm istasyonlarının sayısını 195 adete çıkarmış ve Ulusal Hava Kalitesi İzleme Ağı kurmuştur 8 ayrı bölgede Bölgesel Hava Kalitesini Kontrol Merkezleri oluşturmuştur. İl nüfusları dikkate alındığında kurulacak istasyon sayısının en az 330 olması gerektiği Bakanlık açıklamalarında belirtilmektedir. (Basın Bildirisi, [www.csb.gov.tr](http://www.csb.gov.tr)).

---

<sup>4</sup>Gürültü; “hoşa gitmeyen, istenmeyen, rahatsız edici ses” olarak tanımlanabilir.

<sup>5</sup>Hava kalitesi; Hava Kalitesinin Kontrolü Yönetmeliğin 5. maddesinde, “insan ve çevresi üzerine etki eden hava kirliliğinin göstergesi olan, çevre havasında mevcut hava kirleticilerin artan miktarıyla azalan kaliteleri” olarak tanımlanmaktadır. (R.G.,02.11.1986, Sayı 19269)

### **3. Türkiye’de Çevre Yönetimi İle İlgili Diğer Kurumlar**

Çevre yönetimi, çevrenin korunması ve geliştirilmesi görev ve sorumluluğu yüklenen tüm kişi ve kuruluşları kapsamaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, adında çevre olduğu için daha fazla sorumlu olsa da diğer Bakanlıklar da kendi görev alanlarıyla ilgili konularda, çevrenin korunmasıyla ilgili görevleri yerine getirmek durumundadırlar. Çevreyle ilişkili görev yürütmekte olan pek çok kurum ve kuruluş bulunmaktadır.

#### ***Orman ve Su Bakanlığı***

Bakanlığın görevleri 645 sayılı KHK da belirlenmiştir. (R.G.4.07.2011, Sayı 27984 (Mükerrer)) Bu görevler arasında;

- 1) “Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, iyileştirilmesi ve bakımıçölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili meraiyileştirilmesikonularında politikalar oluşturmak,”
- 2) Doğanın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların belirlenmesi, milli parklar, doğa parkları ve anıtları, doğakoruma alanları, sulak alanlar ve biyolojikçeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak.
- 3) Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir birşekilde kullanılmasına ilişkin politikalar oluşturmak, ulusal su yönetimini koordine etmek. (Bu konuyla ilgili olarak Su Enstitüsü kurulmuştur)
- 4) Meteorolojik olayların izlenerek halkın bilgilendirilmesi, gerekli önlemlerin alınmasına yönelik politika ve stratejiler belirlemek” olarak sıralanmaktadır.

Çevre yönetimi ile doğrudan ilişkili bu görevleri; a) Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü, b) Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, c) Su Yönetimi Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütmektedir.

#### ***Kültür ve Turizm Bakanlığı***

Kültür ve Turizm Bakanlığı uygulamaya aktaracağı olumlu ya da olumsuz kararlarıyla çevreyi doğrudan etkilemektedir. 4848 sayılı Bakanlığın kuruluşunu

düzenleyen Kanun'un çevreyi doğrudan etkileyen görevlerden birisi "Tarihî ve kültürel varlıkları korumak"tır (R.G., 29.04.2003 Sayı: 25093).

Bakanlığın merkez birimi Müzeler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılan "Yurdumuzdaki korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür (...) varlıklarının arkeolojik araştırma ve kazılarla açığa çıkarılmasını, korunmasını, değerlendirilmesini ve tanıtılmasını sağlamak, tahribini ve kaçırılmasını önleyici tedbirleri almak", doğrudan tarihi ve kültürel çevreyi koruma işlevini yerine getirmek anlamına gelmektedir. Yatırım Hizmetleri Genel Müdürlüğü ise Turizm yatırımlarında çevre değerlerini koruyarak yatırımların denetimini sağlamaktan sorumlu kılınmıştır (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2015: 506).

### ***Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı***

Bakanlığın,"insan, bitki ve hayvan sağlığını doğrudan ilgilendiren görevleri; "bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesine ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapılması, gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması, verimli kullanılmasının sağlanması, çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi, gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; gıda, tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaları belirlemek, uygulanmasını izlemek ve denetlemek", olarak belirlenmiştir.(639 sayılı KHK, R.G., 08.06.2011, Sayı 27958 Mükerrer).

### ***Sağlık Bakanlığı***

Sağlık Bakanlığının görev alanı doğrudan insan sağlığı ile ilgili olduğundan,çevre yönetimiyle çok yakından ilgili görevleri yürütüyor olması kaçınılmazdır. Bu bağlamda, Bakanlık sağlık koşullarını düzenleme, birey ve toplum sağlığına hizmet etme, halka sağlık hizmetlerini ulaştırma, yerel yönetimlerle ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği içinde çevre sağlığını ilgilendiren konularda gereken önlemleri alma, aldırma ve izleme gibi görevleri üstlenmiştir. Toplum sağlığını yakından ilgilendiren ve etkileyen hava, su, toprak, gürültü kirliliği gibi insan sağlığını yakından

ilgilendiren konularda, yasa ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde çalışmalar yapmaktadır.

Bakanlık bu konularda; 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 508 Sayılı Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği, 19269 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Hava Kalitesi Kontrol Yönetmeliği, 25687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği kapsamında önemli görevler üstlenmiştir. Ancak, son yıllarda yapılan değişikliklerle görev dağılımlarında farklılaşmalar olmuştur.

### ***Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı***

Bakanlığın kuruluş amacı kuruluş Kanunu'nun 1. maddesinde “enerji ve tabii kaynaklarla ilgili hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı, milli ekonominin gelişmesi ve güçlenmesi doğrultusunda tespitine yardımcı olmak, enerji ve tabii kaynakların bu hedef ve politikalara uygun olarak araştırılmasını, geliştirilmesini, üretilmesini ve tüketilmesini sağlamak için (...) Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir.

Enerji üretiminde doğal kaynak kullanımı, çevrenin kirletilmesi (enerji üretiminde fosil yakıt kullanımı gibi), enerji verimliliğinin arttırılması politikaları ile ilgili işler doğrudan çevreyi etkileyecek sonuçları olacaktır. Nitekim Maden İşleri Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılan “madencilik faaliyetlerinin çevre ve kaynak koruma” ilkesine uygun olarak yürütülmesi çevre ile ilişkisini ortaya koymaktadır. (R.G., 01.03.1985, Sayı18681)

### ***Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı***

635 sayılı KHK ile yeniden örgütlenen Bakanlığın sorumluluk alanındaki pek çok konunun çevresel etkileri olmaktadır. Bakanlığın görevleri arasında sayılan Organize Sanayi Bölgeleri, Endüstri Bölgeleri ile ilgili politikaların belirlenmesinin sonuçlarının yanı sıra Sanayi Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılan “çevre ve iklim değişikliği konularındaki gelişmeleri takip etmek, sanayi politikası oluşturma çalışmalarında değerlendirmek ve gerekli tedbirlerin alınmasına yardımcı olmak”, doğrudan çevre yönetimiyle ilgili bir görev tanımlamasıdır. (R.G, 08.06.2011, Sayı 27958 Mükerrer)

### ***Gümrük ve Ticaret Bakanlığı***

Ticarete konu olan ve gümrük işlemlerine tabi, insan ve canlı sağlığını doğrudan ilgilendiren konuların izlendiği Bakanlığın, uygulama sonuçları da çevre yönetiminin konuşları arasında sayılmalıdır. Ayrıca Bakanlığın tüketici haklarıyla ilgili görev ve sorumluluğun da çevresel sonuçları bulunmaktadır.(R.G., 08.06.2011, Sayı 27958 Mükerrer)

### ***Kalkınma Bakanlığı***

Çevre, kalkınmanın temel dayanağı olduğu gibi, kalkınma çabalarının çevre kirliliğineneden olmak gibi etkilerinin olması nedeniyle de Bakanlığın politikalarının sonuçlarından etkilenmektedir. Çevrenin sürdürülebilir kalkınma politikalarıyla yakın ilişkisi de bu sonucu desteklemektedir. Çevreyi doğrudan etkileyebilecek politika kararlarının alındığı Bakanlığın görevleri arasında çevre koruma ile ilgili yeterli görev tanımı yapılmamıştır. (Keleş, 2013; 516)

## **4. Yerel Yönetimler, Belediyeler, Köyler**

Çevre yönetimiyle doğrudan ilgili diğer kurumsal yapılanmalar arasında yerel yönetimlerin rolü çok fazladır. Çevre mevzuatının tarihsel gelişimi içerisinde yerel yönetim yasaları önemli mevzuat düzenlemeleridir. Yürürlükteki Belediye Kanunu (5393 sayılı), Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216), İl Özel İdaresi Kanunu (5302) ve birçok ilgili yönetmelik Çevre mevzuatının yerelde uygulanmasından da merkezi örgütlenmelerin yerel uzantılarının (İl ve Bölge Müdürlükleri vb.) sorumlulukları yanında, yerel yönetimler de birinci derecede yetkili ve sorumludurlar.

Yerel yönetim yasalarının ana konularını çevrenin korunmasına yönelik görevler oluşturmaktadır. Köy yasasında köylerin ağaçlandırılmasına yönelik, Belediye ve Büyük Şehir Belediyesi yasasında kentin çevre sorunlarını çözmek temel görevleri arasındadır. Ancak, bu makalenin boyutlarını aşan görev ve yükümlülüklerinden burada söz edilmeyecektir.

## **5. Politika Analizi**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı çevre yönetiminin odağında bir bakanlık olarak çevre ile ilgili koruma önlemlerinin alınması ve çevrenin geliştirilmesinde çok önemli



yükümlülükleri vardır. Ancak Orman ve Su İşleri Bakanlığının da görev ve sorumluluklarına bakıldığında tümüyle çevreyi doğrudan etkileyecek sonuçları olan yükümlülükler söz konusudur. Bu görev ve sorumlulukların bir kısmı çakişmakta, bir kısmı ise çatışmaktadır.

2000'li yıllardan sonra hükümetlerin çevre politikalarının iki ekseni bulunmaktadır. Birincisi Avrupa Birliğine giriş çabalarının zorunlu kıldığı süreçler ikincisi de serbest piyasa ekonomisinin dayattığı yaklaşım. Birincisinde çevre duyarlı ekonomik politikalar öngörülürken, ikinci durumda doğal kaynaklar özel sektörün pervasızca kullanımına sunulmuştur. Her ne kadar AB politikalarının temelinde de ekonomik yaklaşımlar olsa da, gelişmiş çevresel değerler sistemi sürdürülebilir çevre anlayışına ilgi göstermiştir.

-AB'ye giriş sürecinde müktesebata uyum amacıyla Çevre Kanun'unda değişlik yapılırken, bir yandan da petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışına çıkarılması söz konusu olmuştur.

-Bir yandan Ceza Kanun'unda değişiklik yapılarak demokratik değerler oturtulmaya çalışılırken, diğer yandan çevre suçlarına erteleme getirilmiştir.

-Bir yandan insan sağlığına yönelik Organik Tarım Kanunu çıkarılırken, diğer yandan Denetim ve belgelendirme işlemlerinin özel sektör tüzel kişilerine devredilebilmesinin önü açılmıştır. Yani insan sağlığı piyasanın insafına terk edilmiştir.

- Kıyı Kanunu'nun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik yapılmasıyla kıyıların denetimsiz yapılaşmaya açılması sağlanmıştır. Bir anlamda kıyılar yağmalanmıştır.

- Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu çıkarılırken işgal edilmiş tarım topraklarındaki cezai yaptırımların affedilmesi hükmü getirilmiştir.

Mera Kanunu'nda değişiklik yapılmasıyla, halkın kullanırken koruduğu bu alanların maden ve petrol arama faaliyetlerine, turizm yatırımlarına ve kentsel yerleşimlere açılması sağlanmıştır. Ayrıca, çevreyi doğrudan ilgilendiren yasal düzenlemeler de gerekli alt komisyonlarda görüşülmeden, tartışılmadan yasalaştırılmıştır. (Duru, 2006: 299)

Başka ülkelerin yaşadığı çevre felaketlerinin izleri hala silinmemişken benzer yatırım kararları alınması çevreye yaklaşımı göstermektedir.

2011 yılında Şehircilik hizmetleriyle birleŐtirilen Bakanlığın evre ve Şehirleşme konularını aynı kurumsal yapı içerisinde yürütmesi, çevrenin ŐehirleŐmeye kurban edileceği izlenimini hemen vermektedir.

“Devletin küçültülmesi, zelleŐtirme uygulamalarının hızlandırılması ve kamu yönetiminin işletmecilik ilkeleri uyarınca biçimlendirilmesi amacıyla hazırlanan yeni yerel yönetim yasaları evre yönetimi sisteminde önemli etkiler yaratmıştır. Bir yandan yerel yönetimlerin yetkileri arttırılırken, bir yandan da katı atık sorunu, içme suyu sağlanması gibi bütün büyük lekilli kentsel altyapı projeleri küresel ekonomiye ve finans kuruluşlarına açılmıştır” (Duru, 2006: 302).

Ayrıca merkezi hükümet anlayışının bir uzantısı olarak yerel yönetim uygulamalarına bakıldığında çevrenin nasıl hesapsızca kullanıldığını, yeni kentsel alanlar oluŐturulurken verimli tarım arazileri, koruma alanlarının dikkate alınmadığı gözler önündedir. Son uygulamalardan birisi olarak Atatürk Orman iftliğinin hukuksal statüsüne ve hukuksal kararlara rağmen nasıl bir yapılaŐmanın söz konusu olduğu bilinmektedir.

Bakanlığın yerleşmeye ilişkin politika kararları, her koŐulda çevreye olumsuz sonuçlarıyla yansıyacaktır. Aynı Şekilde sulardan enerji edinilmesi sürecinde en çok ormanlar zarar görmektedir. HES yapılan alanlara bakıldığında, çoğunlukla ağaç varlığına ve çevreye zarar verilmekte, inŐaat bitiminde de ağaçlandırma çalışmaları yapılmamaktadır.

Bakanlığın rgtlenme yapısında da ağırlığın evre olmadığı ilk bakıŐta görülmektedir. Bakanlığın hizmet birimlerinin  genel müdürlüğü dışındaki genel müdürlükler kentsel hizmetlerle ilgilidir. Bu ise Kararname’de çevrenin korunmasından çok yerleŐme, yapılaŐma, kentsel gelişme konularının daha ağırlıklı olduğu izlenimini vermektedir. Son on yılda evre yönetimi ile ilgili uygulamalara bakıldığında, büyük yatırımlarda “ÇED Olumlu” raporlarının dikkate alınmadığı görülmektedir.

## Genel Değerlendirme

Çevre sorunu dediğimizde kısaca; bitki ve hayvan türlerinin neslinin tükenmesinden, ormanların tahrip edilmesi, erozyon, çölleşme, tarım alanlarının yapılaşmaya kurban edilerek yok olması, düzensiz kentleşme, kıyı alanlarının bozulması, sanayide kullanılan kimyasalların çevreye ve insan sağlığına zarar vermesi, fosil yakıt kullanılarak enerji üretiminin yarattığı kirlilik (termik santraller) nükleer enerjide ısrar edilmesi, radyasyon tehlikesi, küresel ısınmaya neden olan ozon tabakasının delinmesi gibi pek çok çevresel sorundan söz etmekteyiz. Ancak, insan etkinliklerinin kesintiye uğramadığı, nüfus artışı ve kentlere yoğun göç devam ettiği için çevrenin bozulması/kirlenmesi sorunu katlanarak büyümektedir.

Çevre, iktidarların her zaman rezerv zenginlikleri olmuştur. Liberal ekonomi politikalarının karı çoğaltma çabalarına doğal kaynakların sessiz çığılığı eşlik etmiştir. Son 12 yıla damgasını vuran liberal-muhafazakar hükümetlerin çevreye yaklaşımı iki eksenli olmuştur. AB'ye giriş sürecinin dayattığı korumacı yaklaşım, ekonomik gelişmenin sermayesi olarak hesapsızca kullanma yaklaşımı. Bu iki farklı anlayışta galip gelen liberal ekonomik temelli anlayış olmuştur. Yerel yönetimlere verilen yetkilerinde hesapsız kullanılması, geri döndürülmesi çok doğanın bozulmasına neden olmuştur ve olmaktadır. Önceki iktidarlarında çevreye bakışları farklı olmamasına karşın AKP iktidarında çevre korunması ve geliştirilmesi gereken bir alan değil, sadece ekonomik yatırımların hammaddesi olmuştur.

Çevre yönetimi ise ekonominin emrine amade yapılanmalara, kamu yönetiminin küçültülmesi telkinlerini tam ve içtenlikle uygulamaya yönelmiştir. Bugün çevre yönetiminin, rantçı şehirleşme politikalarının yoğun baskısı altında olduğu görülmektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi toplu konut projelerinden alışveriş merkezlerine, akarsu havzalarındaki su aktarımından, beyaz eşya boyama tesislerine kadar yapılaşmaya ve doğa kirliliğine yol açan çok sayıda mega proje tipine '**ÇED Olumlu** raporundan muafiyet kararını Anayasaya aykırı bulmasına karşın, Bakanlık, bir yönetmelikle düzenlemesiyle bu muafiyeti korumuştur. Burada da yatırımların önündeki engeli bir an önce kaldırma, yatırımlara yol açma çabaları söz konusudur.

Çevre sorunlarının azaltılmasında etkili bir çevre yönetimi en önemli unsurdur. Doğru ve etkili çevre yönetiminin temel hareket noktası çevreyi geliştirici önlemlerin alınabileceği bir yasal sistem oluşturmaktan ve onun uygulanabilirliğini sağlamaktan

geçmektedir. Çevre korumaya ve geliştirmeye yönelik yasal altyapının bulunması tek başına yeterli değildir. Bunu uygulayacak örgütlenmenin güçlü ve işgücü kaynağının da yetkin olması gerekir. Sık sık Bakanlıkların birleşme ve ayrılmaları deneyimli personelin de öteye beriye savrulması sonucunu doğurmuştur.

Ekonomik kararlarda ve kalkınma çabalarında çevrenin dikkate alınarak, geliştirilmesi, bütün kamu organlarının ortak çabasıyla, güçlü ve bağımsız bir çevre yönetimi örgütlenmesine gereksinim bulunmaktadır. Yeni hükümet çalışmalarında çevre yönetimine bu gücün kazandırılması beklenmektedir.

**Kaynakça:**

- Algan, Nesrin (2000), "Türkiye'de Devlet Politikaları Bağlamında Çevre ve Çevre Korumanın Tarihine Kısa Bir Bakış". Türkiye'de Çevre ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu, 5-8 Nisan 2000, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay. s: 221-234.
- Alica, S. Suzan (2008), "Türkiye'de Çevre Yönetimi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:66, Sayı:1, Kış, Ankara. s. 241-251.
- Alica, S. Suzan (2011), Kent Çevre Hukuk -Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı- Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bozkurt, Yavuz (2010), Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikalarının Dönüşümü, Ekin Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Duru, Bülent (2006), Modern Muhafazakarlık ve Liberal Politikalar Arasında Doğal Varlıklar: AKP'nin Çevre Politikalarına Bir Bakış Mülkiye Cilt: XXX Sayı:252
- Kaplan, Ayşegül (1996), "Federal Almanya'da Çevre Yönetimi İçin Merkezileşme ve Bütünleşme Tartışmaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 2 (Haziran 1996), s. 109-122.
- Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can, Çoban, Aykut (2011), Çevre Politikası, İmge Kitabevi 7. Baskı, Ankara.
- Keleş, Ruşen (2013), 100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası, Yakın Kitabevi, İzmir.
- Keleş, Ruşen (2015), Kentleşme Politikası, 17. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara. Marın, C. Mehmet ve Yıldırım, Uğur (Ed.) (2004), Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar-Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler, Beta Basım, İstanbul.

**Kanunlar**

- 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu (R.G., 04.04.1971 Sayı: 13799)
- 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (R.G., 06.05.1930 Sayı: 1489)
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (R.G.,23.07.1983 Sayı: 18113)
- 2872 Sayılı Çevre Kanunu (R.G., 11.08.1983 Sayı: 18132)
- 3154 Sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G., 01.03.1985, Sayı18681)

- 4848 Kùltür ve Turizm Bakanlığı TeŐkilât ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G., 29.04.2003 Sayı: 25093).

**Kanun Hùkmünde Kararnameler**

- 389 Sayılı Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname. (R.G., 09.11.1989, Sayı 20337)
- 443 Sayılı Çevre Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname (R.G., 21.08.1991, Sayı: 20967)
- 635 Sayılı Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname, 636 Sayılı Çevre Orman veŐehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname”, 639 Sayılı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname, 640 Sayılı Gùmrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname, 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname,(R.G., 08.06.2011, Sayı 27958 Mùkerrer)
- 644 Sayılı Çevre veŐehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname”, 645 Sayılı Orman ve Su İŞleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname.(R.G., 04.07.2011, Sayı 27984)
- 648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hùkmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hùkmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hùkmünde Kararname (R.G., 17.08.2011, Sayı 28028)

**Kararnameler**

- 12.02. 1973 tarihli, 7/5836 sayılı Kararname

**Yönetmelikler**

- Atık Yönetimi Yönetmeliği (R.G., 02.04.2015, Sayı 29314)
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (R.G., 25.11.2014, Sayı 29186)
- Çevresel Gùrùltünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği (R.G., 04.06. 2010, Sayı 27601)
- Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği (R.G.,02.11.1986, Sayı 19269)

\*\*\*