



HACETTEPE
ÜNİVERSİTESİ

YEREL YÖNETİMLER UYGULAMA
ve ARAŞTIRMA MERKEZİ (HÜYAM)

6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİĞİ

YENİ BÜYÜKŞEHİR MODELİ

VE

UYGULAMA SONUÇLARI

EDİTÖRLER

Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen & Yrd. Doç. Dr. Uğur Sadioğlu

**ANKARA
2016**



HACETTEPE
ÜNİVERSİTESİ
YEREL YÖNETİMLER UYGULAMA
ve ARAŞTIRMA MERKEZİ (HÜYAM)

ISBN: 978-975-491-438-2

YAYIN KURULU

Mürsel TURBAY
Levent USLU
Medeni SEVİNÇ
Gürkan ALPER
Recayi KARSLI
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Yrd. Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU
Prof. Dr. Aytaç EKER

BEM-BİR-SEN Genel Başkan
BEM-BİR-SEN Genel Başkan Yardımcısı
BEM-BİR-SEN Genel Başkan Yardımcısı
BEM-BİR-SEN Genel Başkan Yardımcısı
BEM-BİR-SEN Genel Başkan Yardımcısı
HÜYAM Müdürü
HÜYAM Müdür Yardımcısı
BEM-BİR-SEN Danışmanı

- BEM-BİR-SEN -

Anıttepe Mahallesi
Kubilay Sokak
No: 8 Tandoğan / ANKARA
Tel: 0.312 230 47 04 - 05
Faks: 0.312 229 66 39
bembirsen@bembirsen.org.tr

- HÜYAM -

Hacettepe Üniversitesi İİBF
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü 06800 Beytepe / ANKARA
Tel: 0.312 297 87 38
Faks: 0.312 297 87 40
hu-yam@hacettepe.edu.tr

BASIM TARİHİ

ARALIK 2016

BASIM YERİ

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ BASIMEVİ, ANKARA



BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ, ÖLÇEK VE ETKİNLİK MESELESİ

DOÇ. DR. ERBAY ARIKBOĞA

MARMARA ÜNİVERSİTESİ SBF YY BÖLÜMÜ ÖĞRETİM ÜYESİ

Herkese merhaba. Konuşmama başlamadan önce hepinize saygılarımı sunuyorum. Ben bugün büyükşehir ve ilçe belediyelerinin oluşturduğu sistemi, ki buna kısaca büyükşehir sistemi diyoruz, ölçek ve etkinlik bağlamında biraz tartışmak istiyorum. Bu iki husus 6360 sayılı yeni büyükşehir düzenlemesinin temel sebepleri arasında yer alıyor. Hükümet çevreleri, bu yeni düzenlemenin muhtemel yararlarını anlatabilmek için şu iki kavrama vurgu yaptılar; ölçek ekonomisi ve etkinlik.

Hükümet söz konusu düzenlemeyi savunurken kısaca şunu söylemişti: İrili ufaklı pek çok yerel yönetime dağıtılmış olan kaynakları (yani mali kaynakları, makinaları, araç geçreçleri, insan kaynağını vs.) tek bir yerde toplarsak, iki şeyi birden başarabiliriz: (1) Ölçek ekonomisinden kaynaklanacak avantajlar nedeniyle daha fazla hizmeti daha az kaynakla sunabiliriz, (2) hizmet sunumunda daha etkin bir işleyişi sağlayabiliriz. Bu durum örneğin, yasanın gerekçesinde şu şekilde belirtilmişti:

“Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Halihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır.”

Dolayısıyla ben bugünkü konuşmamda, büyükşehir sistemini ölçek ekonomisi, etkinlik ve etkililik bağlamında ele almak istiyorum.

Büyüme, Maliyetleri Sürekli Aşağı mı Çeker?

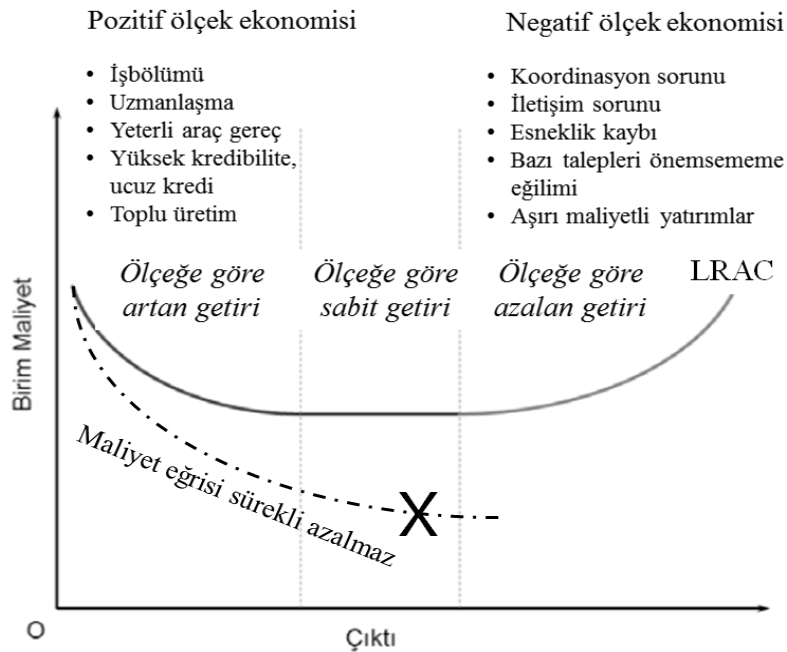
İlk olarak ölçek ekonomisi meselesine bakalım. Ölçek ekonomisinin teknik hesaplama kısmı zor olsa da, ne olduğunu ve nasıl işlediğini anlatmak gayet kolaydır. Ölçek ekonomisi, üretim ölçeği veya hizmet sunum ölçeği büyüdüğünde, birim maliyetlerdeki azalmadan kaynaklanan bir verimlilik artışıdır. Kabaca, birkaç farklı birim eliyle yaptı-

ğımız aynı işi, tek bir birim eliyle yaptığımızda toplam maliyette bir azalma söz konusu ise, burada ölçek büyümesinden kaynaklanan ekonomik bir avantaj söz konusudur. Örneğin aynı içme suyu kaynağından yararlanan birden fazla yerleşim birimi olduğunu düşünelim. Bu durumda her bir yerleşimdeki yerel yönetimin temiz içme suyunu tek başına temin etmeye çalışması, ekonomik açıdan isabetli olmayacaktır. Bunun yerine aynı kaynaktan yararlanan tüm yerleşim birimleri arasında koordinasyon sağlayıcı tarzda çözümlere gitmek daha ekonomiktir. Bu amaçla içme suyu işinin ilgili yönetimlerden biri tarafından üstlenilmesi ve diğerlerinin ondan hizmet satın alması veya bir içme suyu birliğinin kurulması veya bu hizmete yönelik ayrı bir içme suyu idaresinin kurulması gibi çözümler, ekonomik açıdan daha isabetli alternatifler olabilir. Bu alternatiflerin her biri, dikkat edilirse, hizmet sunum ölçeğini büyütmektedir. Dolayısıyla bu tür örneklerde ölçeği büyütme, etkinlik açısından, tercih edilir bir durumdur. Kolayca bağlantı kurulabileceği gibi, yeni büyükşehir düzenlemesi de böyle bir bağlamdan yola çıkmaktadır.

Ancak buradaki sorun şudur. Ölçek ne kadar büyüyebilir? Başka bir ifadeyle, ölçekle maliyetler arasında nasıl bir ilişki vardır? Ölçek büyümeye devam ettikçe, birim maliyetler de azalmaya devam etmekte midir? Ölçek büyüklüğü ile birim maliyetler arasında sürekli ters orantılı bir ilişki mi vardır? Bunun cevabının "hayır" olduğunu biliyoruz.

Ölçek ekonomisinin eğrisi, "U biçimli" bir eğridir. Ölçekle maliyet arasında hem ters orantılı, hem de doğru orantılı bir ilişki vardır. Ölçek ekonomisinin işleyişi Şekil 1 yardımıyla daha iyi gösterilebilir.

Şekil 1: Ölçeğe Göre Getiri, Negatif ve Pozitif Ölçek Ekonomisi



Şekildeki LRAC eğrisi, ölçek büyümesiyle birim maliyetler arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Şekilden görüldüğü gibi, ölçek büyümesi ile maliyetler arasında üçlü bir ilişki söz konusudur. Ölçek ekonomisi açısından ise olumlu ve olumsuz olmak üzere iki farklı durum söz konusudur.

Şekilden izlenebileceği gibi belirli bir hizmette, hizmet sunum ölçeğinin ya da üretim düzeyinin (çıktı) artışına bağlı olarak, başlangıçta birim maliyetler azalmakta; ölçek büyümeye devam ettikçe bir süre görece sabit seyretmekte; ölçek daha da büyüdükçe, belli bir eşikten sonra birim maliyetler azalmak yerine artmaya başlamaktadır. Artık bu üçüncü aşamada, ölçek ekonomisi yerine ölçek büyümesinden kaynaklanan ölçek kayıpları (negatif ölçek ekonomisi) söz konusudur. Dolayısıyla bu üretim düzeyinde ısrar etmek, etkinlik açısından anlamsız, daha doğrusu yanlış bir tercihtir. Örneğin bu aşamada ilgili kamu hizmetlerinin daha ekonomik değil, daha pahalı biçimde sunumu söz konusu olacaktır. Pozitif ve negatif ölçek ekonomisine yol açan bazı temel faktörler, şekil üzerinde ayrıca belirtilmektedir, burada ayrıntılara girmeye gerek görülmemiştir.

Şekil 1'e, vurgulamayı artırmak için, çarpı işaretli ve kesikli bir hatalı eğri eklenmiştir. Birim maliyetler, bu hatalı eğride olduğu gibi, ölçek büyüdükçe sürekli biçimde azalmaz. Eğer ölçekle maliyet arasındaki ilişki, başlangıçtaki gibi sadece tek yönlü olsaydı, bu durumda örneğin etkinlik bağlamında, hiçbir yerel yönetim kurmaya gerek kalmazdı. Bu durumda bir ülke için kamusal anlamda olası en büyük ölçek demek olan merkezi yönetim, halkın her türlü hizmetini oldukça etkin biçimde sunabilirdi. Halbuki bunun doğru olmadığını biliyoruz. Yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarından birisi de etkinliktir. Bazı hizmetlerde etkinliği sağlamanın yolu, o hizmetin, merkezi yönetim yerine yerel yönetimler eliyle sunulmasıdır. Burada etkinliği sağlayan yegane şey "yerel" değil, aynı zamanda o hizmetin sunulduğu "daha küçük ölçektir".

Ülkenin hangi yöresinde, hangi teknoloji düzeyinde, hangi kamu hizmetinde ölçek ekonomisinin hangi ideal büyüklükte sağlanacağı konusu, teknik analizlerle ortaya konabilir. Ancak bu noktada, ölçekle maliyet arasındaki ilişkinin, sabit olmadığını da belirtmek gerekir. Bu ilişki üretim sektörüne, sunulan hizmetin türüne, yerleşim birimlerinin niteliğine ve hatta bazı coğrafi şartlara göre farklılık arz edecektir. Dolayısıyla her bir hizmette, ölçek ekonomisini sağlayacak ideal büyüklük farklı olabilir. Yine bu ilişki ve dolayısıyla ideal büyüklük, kullanılan teknolojiden, yönetim ve hizmet sunum biçimlerinden de etkilenecektir.

Bu noktada yeni büyükşehir düzenlemesine baktığımızda, yasa koyucu, örneğin köyler, belde belediyeleri, çeşitli birlikler ve ilçe belediyeleri eliyle yürütülmekte olan çeşitli hizmetlerin, il ölçeğinde büyükşehir eliyle yapılması halinde, ölçek ekonomisinin işlemeye başlayacağını ve böylece ekonomik kazanç elde edileceğini düşünmüştür. Yasa koyucu da, ölçekle maliyet arasındaki ilişkinin tek boyutlu olmadığını farkındadır. Örneğin yukarıda da yer verilen gerekçede, "hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi... maliyetler[i]... azaltacaktır" ifadesi bulunmaktadır. Dolayısıyla bu yasayı hazırlayanlar, örneğin bu hizmetler "merkezi yönetim" tarafından sunulduğunda, bu ölçeğin ideal olmayacak kadar büyük olduğunu kabul etmiş olmaktadır. Ancak diğer taraftan yasa koyucu, ortalama olarak 13 bin km² yüz ölçüme sahip olan 30 büyükşehirde, pek çok hizmet için ideal büyüklüğün il ölçeği olduğunu varsaymakta ve örneğin ilçe belediyelerini oldukça sınırlı yetki ve kaynakla donatmaktadır. Bu varsayımın oldukça su götürür olduğunu belirtmek gerekir. Benden önce gerek büyük-

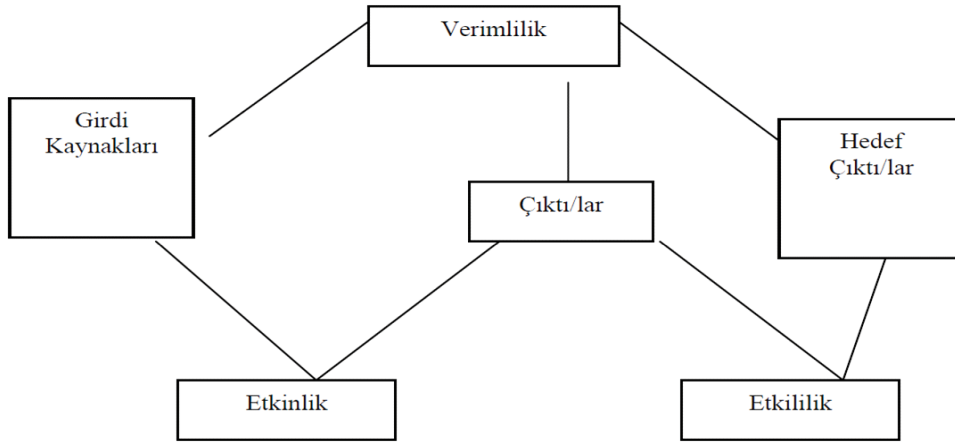
şehirden gerekse ilçe belediyelerinden burada sunuş yapan değerli konuşmacılar da, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki bu duruma değinmişti.

Etkinlik, Etkililik, Ekonomiklik ve Verimlilik

İkinci olarak etkinlik meselesi üzerinde durmak istiyorum. Ancak etkinliği konuşurken, bununla ilişkili çeşitli kavramlara da bakmak gerekir. Zira bu kavramlar, kolaylıkla birbirine karıştırılabilmektedir.

Burada dört kavram sıralanmaktadır. Verimlilik kavramını daha çok işletmeciler kullanırlar. Kamu yönetimiyle ilgili kitaplarda ise ilk üç kavram sıklıkla yer alır. Yine bu üç kavram 3E kısaltmasıyla da ifade edilir. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, yerel yönetimlerin ücret yoluyla finanse ettiği hizmetlerde verimlilik analizleri de kolaylıkla yapılabilir. Burada hem bu kavramların ne olduğuna ve aralarındaki ilişkilere bakacağım, hem de bu kavramların büyükşehir sistemiyle ilişkisini ele almaya çalışacağım.

Şekil 2’de üç kavram arasındaki ilişki resmedilmeye çalışılmıştır. Ancak bu şekildeki etkinlik ve verimlilik kavramları birbiriyle yer değiştirerek, şekil yeniden de çizilebilir. Ve pek çok durumda bu ikinci şekil daha doğru da olur. Çeşitli yazarlar, etkinliği, verimliği de kapsayan daha geniş bir kavram olarak görmektedir (Bkz. Celep, 2010: 13 vd.). Tartışmaya açık bu meseleyi bir tarafa bırakıp Şekil 2’ye döndüğümüzde, burada ilk dikkati çeken hususlardan biri, hem verimlilik, hem de etkinlik kavramlarının, girdi ve çıktıyla (veya başka bir ifadeyle kullanılan kaynaklar ve elde edilen sonuçlarla) ilişkili olmasıdır. Buna karşılık etkililik, girdiden / kullanılan kaynaktan bağımsız bir şeydir. Şimdi bu kavramlara kısaca bakalım.



Şekil 2: Verimlilik, Etkinlik ve Etkililik İlişkileri
Şekil 2: Verimlilik, Etkinlik ve Etkililik İlişkileri

Kaynak: Büyükkılıç’tan aktaran Yükçü ve Atağan, 2009: 8.

Verimlilik (productivity), girdi ile çıktı arasındaki ilişkiyi gösterir. Basitçe “çıktı/girdi” şeklinde formüle edilen verimlilik, çıktının girdiye oranıdır. Bu formül, örgütsel performansın ve yapılan işlerin ölçülmesinde kullanılan ölçütlerden biridir (Yükçü ve Atağan, 2009: 4; Celep, 2010: 11).

Ekonomiklik (economical), kamu hizmetlerinin sunumunda ve yapılan işlemlerde maliyetlerin azaltılmasına ve işin zamanında yapılmasına vurgu yapar. Daha geniş bir ifadeyle ekonomiklik, “planlanan çıktının elde edilmesi için kullanılan insan kaynağı,

araç- gereç, teknoloji, zaman, enerji gibi üretim kaynaklarının, yani girdilerin, uygun zamanda, uygun miktarda, uygun kalitede ve ...[uygun] maliyetle” elde edilmesini ifade eder (Üvez ve Kenar, 2015: 51).

Etkililik (effectiveness), kısaca sonuç almak, sorunu çözmek, işi halletmektir. İyi bir tanımı şu şekilde yapılabilir: “Başlangıçta belirlenen amaç ya da hedefe ulaşılması ya da ulaşılma derecesi” (Gegin, 3). Etkililik, süreçten ziyade sonuca odaklanır. “Ne yaptın, hallettin mi?” sorusunun cevabı “evet” ise, yapılan iş etkilidir. Evet’in içinin nasıl doldurulduğu, birinci planda değildir.

Etkinlik (efficiency) ise, bütün sürece odaklanır. Etkinlik, “kullanılan kaynaklar ile elde edilen sonuçlar arasındaki ilişkinin mümkün olan en iyi düzeyde sağlanması” (ECA, 2015: 7) şeklinde tanımlanabilir. Etkinliği sağlamak ve daha da artırmak için, bütün süreçleri gözden geçirmek, yeni değerlendirmeler yapmak, düzeltme ve iyileştirmeler yapmak, bu amaçla yeni kararlar almak ve yeni yöntemler uygulamak gerekir. Bu açıdan bakıldığında etkinlik arayışı, yeterli bir sondan ziyade, daha iyisini yapmaya dönük sürekli bir çabadır. Örneğin bu bağlamda etkinlik, “kaynak kullanım düzeyi arttırılmadan, çıktı veya sonucun miktarının ve/veya kalitesinin arttırılması” (ECA, 2015: 17) çabasıdır.

Bu kavramlar ilgili literatürde dahi sıklıkla karıştırılabilmektedir. Durumu netleştirmek adına, bazı somut örnekler üzerinden konuyu açmak yararlı olacaktır. Belediyenin sunduğu toplu taşıma hizmeti örneğini ele alalım. Bir belediye, çeşitli güzergahları takip ederek şehir sakinlerini otobüslerle bir yerden bir yere taşır. Örneğin iki noktayı düşünelim; bir şehrin görece uzak bir kenar mahallesi ile kent merkezi arasındaki erişimi ele alalım. Belediye bu güzergaha belediye otobüsü koymuş olsun. Ancak bu otobüsün yolcusu oldukça azdır, otobüs çoğu seferini çok az sayıda yolcuyla yapmaktadır. Bu hata verimlik açısından bakıldığında, kesinlikle verimsiz bir durum söz konusudur. Ancak belediyenin sunduğu hizmet aynı zamanda kamusal bir hizmettir. Eğer bu iki nokta arasında toplu taşıma hizmeti verilmesinde bir kamu yararı söz konusu ise, belediye sadece verimlik analizi sonuçlarına bakarak, bu hizmetin devam ettirilip ettirilmeyeceğine karar veremez. Burada sadece verimlilik analizine dayalı bir karar, eksik ve hatalı olacaktır. Diğer taraftan yine aynı örnekte, kullanılan kaynakla elde edilen sonucu hiç kıyaslamayan bir yaklaşım da doğru olmayacaktır. Belediye, bu iki nokta arasında toplu taşıma hizmetini vermeye devam edebilir, ancak daha etkin bir işleyişi sağlayacak şekilde çeşitli düzenlemeler yapabilir, meseleye daha maliyet odaklı yaklaşabilir. Örneğin en yoğun yolcu sayısını sağlayacak şekilde sefer saatlerini azaltabilir, ayarlayabilir. Veya güzergahın bir ucunu kent merkezine kadar uzatmak yerine, merkeze aktarma yoluyla erişilebilecek daha uygun bir noktaya çekebilir vb. Böylece örneğin verimlilik analizi yapıldığında, bu hattın bilet ücreti toplam maliyeti karşılamıyor olsa bile, öncekine göre daha ekonomik bir işleyiş sağlanmış olabilir. Dolayısıyla bir önceki duruma göre, daha etkin bir işleyiştten söz edilebilir. Benzer şekilde belediye, bir kamu hizmeti söz konusu olduğu için toplu taşıma hatlarına bir bütün olarak bakarak, daha verimli hatlarla daha verimsiz hatları birbiri ile dengeleme yoluna gidebilir. Böylece toplu taşıma hizmetinde başabaş noktasını yakalamaya çalışabilir. Bu da mümkün olmadığında, bilindiği gibi, bazı hizmetlerin diğer gelir kaynaklarıyla sübvansede edilmesi söz konusu olur. Kamusal hizmetler söz konusu olduğunda, nerede hangi yöntemin daha uygun olacağı hususu,

konunun bağlamına göre farklılık arz edebilir. Ancak her halükarda, süreçlerin analiz edilmesi ve alternatiflerin gözden geçirilmesi gerekir.

Burada etkililik kavramını da biraz daha somutlaştıralım. (Aşağıda büyükşehir sistemi tartışırken, etkililik ve etkinlik tartışmasını yapacağım.) Etkililik anlaşılması biraz daha zor, dolayısıyla karıştırılması daha kolay bir kavramdır. Etkililiğin ne olduğunu, yine somut bir örnek üzerinden anlamaya çalışalım. Bu örneği Scocco'ya borçluyum (<http://www.dailyblogtips.com>). Diyelim ailemizi aldık kendi arabamızla tatile gidiyoruz. Yolda lastiğimiz patladı. Yola devam edebilmek için bu lastiğin tamiri şart, ancak yakında bir tamirci yok. İş başa düştü. Mecbur, işe koyuluyoruz. Ancak daha önce bu konuda bir deneyimiz yok. Önce gerekli aletlerin nerde olduğunu buluyoruz, sonra başkalarından daha önce görmüş olduğumuz bilgilerimizi de kullanarak lastiği değiştirmeye başlıyoruz. Ve nihayet 2 saatin sonunda lastiği tamir ettik, araba tekrar yola çıkabilir. 2 saatlik bir çabanın sonunda, biz yapmak istediğimiz şeyi yapmayı başardık, hedefimize ulaştık, arabayı tekrar hareket eder hale getirdik. Şimdi bizim bu çabamız etkili bir çaba, bizi sonuca ulaştırdı. Peki etkin mi? Değil, çünkü normal şartlarda 20-30 dakikada yapılabilecek bir işe iki saat harcadık. Etkin değil, ama etkili, çünkü çabamız bizi hedefe ulaştırdı.

Muhtemelen sonraki lastik değiştirmelerimiz daha hızlı olacak. Böylece bir öncekine göre daha etkin şekilde yapmış olacağız. Ve belki bir gün lastik değiştirme becerimiz iyice artacak ve 20 dakikada değiştirebilir hale geleceğiz. İşte o zaman bu işi hem etkili hem de etkin biçimde yapmış olacağız.

Görüldüğü gibi, etkililik kavramının odak noktası, kullanılan kaynaktan çok ulaşılan sonuçtur. Ancak etkinlik, yukarıda da belirtildiği gibi, bütün sürece odaklanır. Bu bağlamda etkinlik, aynı anda hem kullanılan kaynaklara hem de ulaşılan sonuçlara bakar. Buradaki sonuçlar, sadece işi bitirmiş olmak anlamında bir sonuç da değildir; kamusal meselelerin taleplere uygun biçimde, zamanında ve en iyi şekilde çözülmesini içerir. Bu iki kavramın dört farklı bileşimi Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Etkinlik ve Etkililik Bileşimleri

		Faaliyetlerin etkinliği (Kaynak kullanımı)	
		İyi	Kötü
Hedefe ulaşma derecesi	Yüksek	Hem etkili, hem de etkin (istenilen sonuçlara ulaşıyor ve kaynaklar etkin kullanılıyor)	Etkili, ancak etkin değil (kaynak israfı)
	Düşük	Etkin, ancak etkili değil. (kaynak kullanımı iyi ancak istenilen sonuçlara ulaşılamıyor)	Ne etkili, ne de etkin (istenilen sonuca ulaşılmaması ve kaynak israfı)

Kaynak: Güran 2005'ten aktaran, Celep, 2010: 15.

Yönetim dinamik bir süreçtir. Bu dinamizm içinde, Tablodaki gibi olası pek çok kombinasyonla karşılaşılır. En optimal durum, kaynakların etkin kullandığı, taleplerin zamanında ve gereği gibi karşılandığı ve istenilen sonuçlara ulaşıldığı durumdur (ekonomik, etkin ve etkili). Ancak bu her zaman mümkün olamaz. Bazen tabloda görüldüğü gibi,

kaynak kullanımının etkin (ekonomik, verimli) olduğu ancak istenilen sonuca ulaşılmadığı durumlar söz konusudur. Etkinliği, bütün süreci kapsayacak şekilde ele aldığımızda (çıktığı etkinliği) ise, burada etkinlik açısından yine sorunlu bir durum olduğu da görülür.

Gerek yöneticiler, gerekse yönetim süreçlerini inceleyen kişiler, bu kavramlar yoluyla yönetimin performansı ile ilgili çeşitli değerlendirmeler yapabilir. Sistemin iyi çalışan ve aksayan yönlerini ortaya çıkarabilir ve iyileştirme planları yapabilir.

Sahadan Yansımalar: Etkinlik mi, Etkililik mi?

6360 sayılı yeni büyükşehir düzenlemesinin hayata geçmesinin ardından, çeşitli saha çalışmaları yapılmaya başlanmıştır. Konumuz bağlamında bu araştırmalardan iki küçük örneği tartışarak konuşmamı tamamlamaya çalışacağım.

Araştırmalardan biri Sakarya'da yapılmıştır. Araştırmacılar, Sakarya'da yürüttükleri saha çalışmasında BŞB daire başkanlarına çeşitli sorular yönelmiştir. Sorulardan birisi de, Sakarya BŞB'nin hizmet alanının il sınırına genişlemiş olmasının, hizmetlerin etkinliğine ve verimliliğine etkisi olup olmadığı hususudur. Bir daire başkanının bu soruya verdiği yanıt, tartışma konumuz bağlamında oldukça önemlidir. Soruya şu yanıt verilmiştir (Biricikoğlu ve Demirel Duyar, 2015: 386):

“Yani dediğim gibi burada çarpanları var. Sonuçta bu hizmeti götürecektir bir ekibin olması durumunda bence genişlik çok da fazla söz konusu değil. Yani biz bunun şuan üstesinden geliyoruz, gelinebiliyor, başarılabiliyor. Geçen dönemde de yani kendi araç gerecimiz olmasa dahi kiralama yoluna gidilerek de olsa orada hizmetler muhakkak görüldü veya hizmet alımı şeklinde eleman tedariki noktasında hizmet alımıyla yine hizmetlerin aksamadan yürütülmesi söz konusu oldu... Değişmez bence, benim kanaatim o. Yani bu felsefe, sizin sorunuz şimdi etkilenir mi? Etkilenmez, etkileniyorsa zaten orada bir kusurumuz var demektir, o da kısa sürede açığın giderilmesi demek olur. Bizim dediğim gibi özellikle biz ilçelere daha çok yoğunlaştık. Çünkü geçtiğimiz dönemdeki 10 ilçemiz içerisinde zaten bir yapılanmamız söz konusuydu, ama diğer yeni katılan 6 ilçemizde ciddi bir çalışmamız var bunu en kısa sürede kapattığımızda zaten aynı homojen bir yapıya benzer şekilde orada da ayaklarımızın oluşması, orada hizmet götürme noktasında, bizim yapmamız gerekenler noktasında bunların yapılması söz konusu olacak”.

Yukarıdaki alıntıda, özellikle italik olarak vurgulanan kısımlarda, ilgili daire başkanının verdiği yanıt, araştırmacıların sormuş olduğu etkinlik değil, fakat etkililik bağlamında bir cevaptır. Burada amacımız kesinlikle verilen cevabı yargılamak değildir. Amacımız, büyükşehir sisteminin daha etkin bir işleyişi getireceği yönündeki beklentiler hatırlandığında, bu beklentilerin karşılanıp karşılanmadığı hususunu, bu cevaptan anlayamayacak olduğumuza dikkati çekmektir. Diğer bir ifadeyle etkinlik meselesinin, etkililik içerikli açıklamalarla, tabiri caizse karambole gitmesinin önüne geçmeye çalışmaktır.

İkinci bir örneği de Bursa'dan vermek istiyorum. Bursa üzerine yürütülmekte olan bir doktora tez çalışmasında, büyükşehir belediyesindeki üst düzey yöneticilere, yeni dö-

neme intibak için almış oldukları tedbirlerin başarılı olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir. Yöneticiler bu soruya aşağıdaki gibi cevap vermişlerdir (Çelikyay, 2016):

“Halk da ilçeler de çok memnun. Refaha ulaştılar”

“Geri dönüşler çok iyi oldu. Muhtarlarımız teşekkür ziyareti yapıyorlar. İyi ki BŞB var diyorlar. Şu anki hizmetler için yıllarca bekleniyordu. Şu an hizmetler hızlandı. Bursa, bu hizmetleri iyi yönetiyor. Bir dönüşüm yaşanıyor.”

“% 90 başarılı olduk. Belki Türkiye’de 3-4 tane il bu şekilde [başarılı] yapmıştır.”

“Evet başarılı, köylere kadar herkes memnun.”

“Çok çok başarılı olduk.”

“Diğer illerin bizim tecrübemizden faydalanmasını isterim.”

Yukarıdaki cevaplara bakıldığında, bu cevapların hizmet etkinliğinden ziyade, belirlenen hedeflere bir şekilde ulaşmayı ifade eden etkililik bağlamında olduğu anlaşılabilir. Yapılan hizmetlerin bir kısmı gerçekten etkin de olabilir. Aralarında “iyi örnekler” bulunabilir. Veya yine bir cevapta söylendiği gibi, daha önce gitmeyen bazı hizmetler götürülmüş olabilir. Bunların halkta doğurduğu bir memnuniyete dikkat çekilmiştir. Ancak yönetimdeki işleyişin ne kadar etkin olduğunu bu cevaplardan anlamak zordur.

Bu ifadelerden anlaşılan husus şudur: Görüşülen yöneticiler, kendilerine olan geri dönüşlere de bakarak, bazı zorluklarla karşılaşmış olsalar da yeni uygulamanın olumlu sonuç verdiğini ve uyguladıkları yöntemi başarılı bulduklarını söylemektedir. Başka bir ifadeyle, yeni döneme intibak meselesini bir şekilde halletmiş olmaları, sistemi çalışır halde tutmaları ve/veya sistemi daha iyi işler hale getirmeleri ve bu bağlamda devraldıkları hizmetlerde gördükleri çeşitli eksikleri gidermeye çalışmaları, yöneticilerin kendilerini başarılı görmelerine yol açmıştır. Bu başarı, yukarıda da ifade edildiği gibi, etkililiği içeren bir başarıdır.

Evet, büyükşehir aygıtının tekeri dönmektedir ve sistem bu şekilde epeyce iş üretmektedir. Hatta dönem başındaki planlamalar isabetli yapılmış ise, yılsonunda belirlenen iş hedeflerine ulaşıyor da olabilir. Ancak bu durumda hala etkililik kavramının sınırları içinde olduğumuzu bilmemiz gerekir. Etkinliğin olup olmadığını bilebilmek için, kullanılan kaynaklarla elde edilen sonuçları karşılaştırmak ve ayrıca olası alternatif modellere göre (örneğin aynı hizmet ilçe belediyesince yapılsa idi sonuç ne olurdu gibi) durumu ortaya koymak gerekmektedir. Unutmamak gerekir ki, eğer etkin bir işleyiş yok ise, o işi yapmanın daha iyi bir yolu vardır.

Bitirirken

Yeni Büyükşehir düzenlemesi yapılırken, bu yeni sistemin, bizi daha etkin bir yönetim sürecine götüreceği söylendi. Geçiş aşaması her zaman biraz sancılı olur. Daha iyi sonuçları görmek için biraz daha zamana ihtiyaç vardır. Bununla birlikte gerek yapılan çeşitli saha araştırmalarından gerekse kendi gözlemlerimizden hareketle, ölçek ekonomisi, etkinlik ve etkililik bağlamında büyükşehir sistemiyle ilgili şu tür bazı tespitleri yapabiliriz. Yeni büyükşehir sisteminde;

- Bazı hizmetler, eskisine göre daha etkin ve verimli yapılabilir.

• Hatta daha önce yapılamayan bazı hizmetler yeni sistemde yapılabilir, sunulabilir hale gelebilir.

• Buna karşılık bazı hizmetler, etkin biçimde değil, ama bir şekilde yapılabilir (etkili-lik). Eğer bir hizmeti etkin biçimde sunamıyorsak, o hizmeti yapmanın daha iyi bir yolu vardır.

• Bazı hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından niçin yapıldığını anlamak zor olabilir. Gerçekte o yörede öyle bir talep veya ihtiyaç (veya o ölçekte bir talep / ihtiyaç) olmadığı halde bu hizmet / yatırım götürülmüş olabilir.

• Bazen hizmet yerini bulmayabilir. Yani yapıldığı / sunulduğu şekliyle değil, ancak daha farklı türde bir talep /ihtiyaç olabilir.

• Dolayısıyla bazı hizmetlerin BŞB yerine ilçe belediyesi eliyle yapılması şeklindeki bir yeni tercih, BŞB'den kaynaklı etkinlik, verimlilik, yerel şartlara, taleplere uygunluk vb. sorunları daha iyi çözmeyi sağlayabilir.

Son olarak başka bazı konuşmacılar gibi, ben de mevcut büyükşehir sisteminin fazla merkezi olduğu yönündeki tespite katılıyorum. Bu yüzden büyükşehir ile ilçe arasındaki yetki ve kaynak dağılımını meselesini yeniden düşünmek gerekiyor. Bu bağlamda şu sorulara yeniden cevap vermemiz gerekmektedir:

• İki kademeli yapıda hangi görevler BŞB'de kalmaya devam etmeli, hangileri ilçelere devredilmeli ve aralarında nasıl bir işbirliği olmalı?

• Uygulamada büyükşehirle ilçe arasında çeşitli anlaşmazlıklara yol açan ortak yetki havuzu uygulaması (birlikte yetkili oldukları hizmetler) devam etmeli mi? Yoksa bu ve benzeri hizmetlerde, ilçe belediyesinin yetersiz kaldığı noktalarda, ilçenin talebi üzerine BŞB mi devreye girmeli?

• Yeni yetki paylaşımına göre mali kaynak paylaşımı nasıl yapılmalı?

Sanırım verdiğim cevaplardan daha fazla soru sormuş oldum. Hepinize tekrar saygılar sunarım.

Kaynakça

Biricikoğlu H. ve Demirel Duyar D. (2015); "6360 Sayılı Yasa'nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.20, S.4, ss. 369-393.

Celep, Hatice (2010); Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü, Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı, Anlara.

Çelikyay, Hicran (2016); Türkiye'de İl Ölçeğinde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği, Marmara Üniversitesi'nde devam eden doktora tez çalışması.

ECA, (2015); European Court of Auditors, "Performance Audit Manual 2015", http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF

Eryugur, Ozan (2011); "Uzun Dönem Maliyetler ve Tam Rekabet Piyasası" (Ders notu), [file:///C:/Users/HP/Downloads/IKTI101_DersNotu_08_1112_01%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/IKTI101_DersNotu_08_1112_01%20(1).pdf)

Gegin, Eren (2016); "Türkçe İç Denetim Terminolojisinin Geliştirilmesi İhtiyacı: İç Denetimde Etkinlik, Verimlilik, Etkililik ve Ekonomiklik Kavramlarının Netleştirilmesi," <http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/lc%20Denetim%20Terminoloji%20Gelistirme%20Ihtiyaci.pdf>

Scocco, Daniel (2013); Effective vs. Efficient: Do You Know The Difference?, <http://www.dailyblogtips.com/effective-vs-efficient-difference/>

Üvez M. ve Kenar B., (2015), "Kamu Sektörü Mali Kaynak Kullanımında Sağlam Mali Yönetim Prensipleri", Sayıştay Dergisi, Sayı: 98/ Temmuz-Eylül, ss. 41-60.

Yükçü S. ve Atağan G. (2009); "Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 4, ss. 1-13.

¹Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.

²Birçok iktisat kitabında bulunabilecek bu şeklin LRAC eğrisini gösteren kısmı, Eruygur, 2011: 14'ten alınmıştır. (file:///C:/Users/HP/Downloads/IKT1101_DersNotu_08_1112_01%20(1).pdf). Grafik üzerindeki ilave açıklamalar, konuyu daha iyi anlatabilmek amacıyla tarafından eklenmiştir. Bu konu literatürde, hem ölçek ekonomisi hem de uzun dönemli maliyet eğrisi (LRAC) başlıkları altında tartışılmaktadır.

