6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİĞİ
YENİ BÜYÜKŞEHİR MODELİ
VE
UYGULAMA SONUÇLARI

EDITÖRLER
Prof. Dr. Uğur Ömürţünlü & Yrd. Doç. Dr. Uğur Sadıoğlu

ANKARA
2016

YAYIN KURULU

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

- BEM-BİR-SEN -
Anıttepe Mahallesi  
Kubilay Sokak  
No: 8 Tandoğan / ANKARA  
Tel: 0312 230 47 04 - 05  
Faks: 0312 229 66 39  
bembirsen@bembirsen.org.tr

- HÜYAM -
Hacettepe Üniversitesi İİBF  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
Bölümü 06800 Beytepe / ANKARA  
Tel: 0312 297 87 38  
Faks: 0312 297 87 40  
hu-yam@hacettepe.edu.tr

BASIM TARİHİ  
ARALIK 2016

BASIM YERİ  
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ BASIMEVİ, ANKARA
BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ, ÖLÇEK VE ETKİNLİK MEELESI

DOÇ. DR. ERBAY ARIKBOĞA
MARMARA Üniversitesi SBF YY BÖLÜMÜ ÖĞRETİM ÜYESİ


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

“Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomikleri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükseksecek, 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.

Büyümek, Maliyetleri Sürekli Aşağı mı Çeker?

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


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.

Şekildeki LRAC eğrisi, ölçekte büyümesiyle birim maliyetler arasındaki ilişkiye göstermektedir. Şekilden görüldüğü gibi, ölçekte büyümesi ile maliyetler arasında üçlü bir ilişki söz konusudur. Ölçek ekonomisi açısından ise olumu ve olumsuz olmak üzere iki farklı durum söz konusudur.
Şekilden izlenebileceği gibi belirli bir hizmette, hizmet sunum ölçeginin ya da üre
tim düzeyinin (çıktı) artışına bağlı olarak, başlangıçta birim maliyetler azalmaktadır; ölçek büyümeye devam ettiğçe bir süre önce sabit seyretmektede; ölçek daha da büyüğ微软雅黑, belki bir eştikten sonra birim maliyetler azalmak yerine artmaya başlamaktadır. Artık bu üçüncü aşamada, ölçek ekonomisi yerine ölçek büyümesinden kaynaklanan ölçek ka
yıpları (negatif ölçek ekonomisi) söz konusudur. Dolayısıyla bu üretim düzeyinde ısrar etmek, etkinlik açısından anlamaz, daha doğrusu yanlış bir tercihtir. Örneğin bu aşama
da ilgili kamu hizmetlerinin daha ekonomik değil, daha pahalı biçimde sunumu söz ko
nusu olacaktır. Pozitif ve negatif ölçek ekonomisine yol açan bazı temel faktörler, şek
il üzerinde ayrıca belirtilmektedir, burada ayrıntılara girmeye gerek görülmemiştir.

Şekil 1’e, vurgulamayı artıkım için, çarpıcı işaretli ve kesikli bir hatalı eğri eklenmiştir. Birim maliyetler, bu hatalı eğride olduğu gibi, ölçek büyüükçe sürekli biçimde azal
maz. Eğer ölçele maliyet arasındaki ilişki, başlangıçtaki gibi sadece tek yönlü olsaydı, bu durumda ölçegalın etkinlik sağlamakla, hiçbir yerel yönetim krmayaya gerek kalmaz
di. Bu durumda bir ülke için kamusal anlamda olası en büyük ölçek demek olan merkezi yönetim, halkın her türlü hizmetini oldukça etkin biçimde sunabilir. Halbuki bunun doğru olmadığını biliyoruz. Yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarından birisi de etkin
d.listView. Bazı hizmetlerde etkinliğin sağlanmanın yolu, o hizmetin, merkezi yönetim yerine yerel yönetimler eliyle sunulmasını. 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 büyülükte sağlanacağı konuşu, teknik analizlerde ortaya ko
nabilir. Ancak bu noktada, ölçele maliyet arasındaki ilişkisin, sabit olmadığını da belir

Bu noktada yeni büyüksehir düzenlemesine bakışımızda, yasa koyucu, örnegin köyler, belde belediyeleri, çeşitli birlikler ve ilçe belediyeleri eliyle yürütülmekte olan çeşitli hizmetlerin, il ölçeğinde büyüksehir eliyle yapılması halinde, ölçek ekonomisi
işleyme başınaçağını ve böylece ekonomik kazanç elde edileceğini düşünecektir. Yasa koyucu da, ölçele maliyet arasındaki ilişkisin 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 yasanı hazırlayanlar, örnegin bu hizmetler “merkezi yönetim” tarafından sunulduğunda, bu ölçeğin ideal olmayacak kadar büyük olduğunu kabul etmiş olmak
tadır. Ancak diğer tarafa yasa koyucu, ortalama olarak 13 bin km2 yüz ölçüme sahip olan 30 büyükşehirde, pek çok hizmet için ideal büyüküğünün il ölçeği olduğunu varsay
maka ve örnegin ilçe belediyelerini oldukça sınırlı yetki ve kaynakla donatmakta
dir. Bu varsayımınочка su götürdüğü olduğunu belirtmek gerekir. Benden önce gerek büyük-
shehrinden gerekse ilçe belediyelerinden burada sunuş yapan değerli konuşmacılar da, büyüşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki bu duruma deştinmiştir.

**Etkinlik, Etkiliklik, Ekonomiklik ve Verimliklik**


![Verimliklik, Etkiliklik, Ekonomiklik ve Verimliklik Şekil 2: Verimliklik, Etkiliklik, Ekonomiklik ve Verimliklik İlişkileri](şekil2.png)


Ekonomiklik (economical), kamu hizmetlerinin sunumunda ve yapılan işlemlerde maliyetlerin azaltılmasına ve işin zamanında yapılmasında vurgu yapar. Daha geniş bir ifadeyle ekonomiklik, “planlanan çıktının elde edilmesi için kullanılan insan kaynaği,
araç-gereç, teknoloji, zaman, enerji gibi üretim kaynaklarının, yani girdilerin, uygun zamanda, uygun miktarda, uygun kalitede ve [...] maliyetle elde edilmesini ifade eder (Üzeyir Kenar, 2015: 51).


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


Muhtemelen sonraki lastik değiştirilememiz daha hızlı olacak. Böylece bir öncekine göre daha etkin şekilde yapmış olacaktır. Ve belki bir gün lastik değiştirme becerimiz iyice artacak ve 20 dakikada değiştirilebilir hale geleceğiz. İşte o zaman bu iki hem etkili hem de etkin bir içimde yapmış oluşacaktır.


**Tablo 1: Etkinlik ve Etkililik Bileşimleri**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Faaliyetlerin etkinliği (Kaynak kullanımı)</th>
<th>İyi</th>
<th>Küötü</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Hedefe ulaşma derecesi</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Yüksek</td>
<td>Hem etkili, hem de etkin (istenilen sonuçlara ulaşmış/ve kaynaklar etkin kullanmayıyor)</td>
<td>Etkili, ancak etkin değil (Kaynak israfı)</td>
</tr>
<tr>
<td>Düşük</td>
<td>Etkin, ancak etkili değil. (kaynak kullanımı iyi ancak istenen sonuçlara ulaşamamış/ve kaynak israfı)</td>
<td>Ne etkili, ne de etkin (istenilen sonucu ulaşamaması ve kaynak israfı)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Yönetim dinamik bir süreçtir. Bu dinamizm içinde, Tablodaki gibi olası pek çok kombinasyonla karşılaştırılır. En optimal durum, kaynakların etkin kullanıldığı, taleplerin zamanda ve gereği gibi karşılıtığı ve istenen sonuçlara ulaştığı durumdur (ekonomik, etkin ve etkili). Ancak bu her zaman mümkün olamaz. Bazen tabloda görüldüğü gibi,
Kaynak kullanımının etkin (ekonomik, verimli) olduğu ancak istenen sonuca ulaşlamadığı durumlar söz konusudur. Etkinliği, bütün süreci kapsayacak şekilde ele aldığımda (çıktığı etkinliği) ise, burada etkinlik açısından yine sorunlu bir durum olduğu da görülür.

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

**Sahadan Yansımlar: Etkinlik mi, Etkiliilik mi?**

6360 sayılı yeni büyükşehir düzenlemesinin hayata geçmesinin ardından, çeşitli saha çalışmalarını yapılmaya başlanmıştır. Konumuz bağlamında bu araştırmalarından ikisi küçük örneği tartışarak konuşmamı tamamlamaya çalışacağım.


"Yani dediğim gibi burada çarpanları var. Sonuçta bu hizmeti götürecek bir ekiben olması durumunda bence genişlik çok da fazla söz konusu değil. Yani biz bunun şuan üstesinden geliyoruz, gelinebilir, biraz biraz da. Geçen dönemde de yani kendi araç gereçimiz olmasa dahi kiralama yoluna gidiler ve de olsa orada hizmetler mukakkak görtüldü veya hizmet alımı şeklinde eleman tedarik noktasında hizmet alımıyla yine hizmetlerin aksamadan yürütülmesi söz konusu olduğu... Değişmez bence, benim kanaatim o. Yani bu felsefe, sizin sorunuz şimdi etkiler mi? Etkilenmez, etkileniyor uzerinde zaten orada bir kusurumuz var demektir, o da kısa süre içinde giderilmesi demek olur. Bizim dediğim gibi özellikle biz ilçelere daha çok yoğunlaştık. Çünkü geçtiğimiz dönemdeki 10 ilçemiz içerisinde zaten bir yapılanmanın söz konusuydu, ama diğer yeni katılan 6 ilçemizde ciddi bir çalışmalarımız var bunu en kısa sürede kapattığımızda zaten aynı homojen bir yapıya benzer şekilde orada da ayaklarımızın oluşması, orada hizmet götürmeyi noktasında, bizim yap männiz gerekenler noktasında bunların yapılması söz konusu olacak".

Yukarıdaki alıntıda, özellikle italik olarak vurgulanmış kısımlarda, ilgili daire başkanının verdiği yanıt, araştırmacıların sormuş olduğu etkinlik değil, fakat etkiliilik bağlamında bir cevaptır. Burada amaçlarımız kesinlikle verilen cevabı yargılanmak değildir. Amacımız, büyükşehir sistemimizin daha etkin bir işleyiş getireceği yönündeki beklentilerin hâlâ başında, bu beklentilerin karşılığını karşılıkverdiği hususunu, bu cevapların anlayamayacak olduğumuza dikkati çekmektir. Diğer bir ifadeyle etkinlik meselesinin, etkiliilik içerikli açıklamalarla, tabiri caizse karambole gitmesinin önüne geçmeyi çalışmaktır.

İkinci bir örneği de Bursa'dan vermek istiyorum. Bursa üzerine yürütülmesi 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”
“% 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 illerimiz bizim tecrübemizden faydalanmasını isterim.”


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

Evet, büyükşehir aygıttın tekeri dönemin ve sistem bu şekilde epeyce iş üretmektedir. Hatta dönemde 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 edile genç sonuçları karşılaştırarak ve ayrıca olası alternatif modellerere göre (örneğin aynı hizmet ilçe beledyesince yapılsa idi sonuç ne olurdu gibi) durumu ortaya koymak gerekmedektedir. Unutamam gerek ki, eğer etkin bir işleyiş yok ise, o iş yapmanın daha iyi bir yoludur.

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

• Bazı hizmetler, eskisine göre daha etkin ve verimli yapılabılır.
• Hatta daha önce yapılamayan bazı hizmetler yeni sistemde yapılabilir, sunulabilir hale gelebilir.

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

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

•bazen hizmet yerini bulmayabilir. Yani yapıldığı / sunulduğu şekilde 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 çözüme sahlayabilir.

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

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

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

• Yeni yetki paylaşımı göre malı kaynak paylaşımı nasıl yapılmalı?
Sanırım verdiğim cevaplardan daha fazla soru sormuş olduğum. Hepinize tekrar saygılar sunarım.

Kaynakça

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

Çelik, Hitran (2016); Türkiye’de İl Ölçüğünde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği, Marmara Üniversitesi’nde devam eden doktora tez çalışması.


Erurugur, Özhan (2011); “Uzun Dönem Maliyetler ve Tam Rekabet Piyasası” (Ders notu), file:///C:/Users/HP/Downloads/İKTI101_DersNotu_08_1112_01%20(1).pdf

204

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


1Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.