

Sosyal Politika Meselelerinin Çözümünde Stratejik Yerel Yönetişim

Emre Koyuncu

TEPAV

Bu makale; 2007-2010 döneminde Türkiye'nin batısı ve doğusunda yer alan 7'si büyükşehir olmak üzere 8 kentte yürütülen AB destekli iki proje kapsamında TEPAV uzmanları tarafından yürütülen kurumsal analiz çalışmalarını temel almaktadır.

Diyarbakır, Şanlıurfa, Gaziantep ve Erzurum illerinde Göçten Kaynaklanan Sosyal ve Ekonomik Entegrasyon Problemlerinin Çözümüne Destek için Teknik Yardım Projesi (EKOSEP) Aralık 2007-Aralık 2009 döneminde yürütülmüştür. Önemli Göç Alan Kentler Olarak İstanbul, İzmir, Ankara ve Bursa'nın Ekonomik ve Sosyal Entegrasyon Problemlerinin Çözümüne Destek Projesi (İGEP) ise Aralık 2008 Mayıs 2009 arası yürütülmüştür.

Kurumsal analiz çalışmaları kapsamında adı geçen 8 ilde valilikler, merkezi yönetim taşra teşkilatları, yerel yönetimler, akademik kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarındaki orta ve üst düzey yöneticiler ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. 8 ilde toplam 246 kuruluştan 399 kişiyle görüşülmüştür. EKOSEP kapsamındaki görüşmeler Ocak-Mart 2009'da, İGEP kapsamındaki görüşmeler ise Şubat-Nisan 2009 aylarında gerçekleştirilmiştir. Analiz çalışmasının bulguları 8 ilde proje çerçevesinde hazırlanan stratejik eylem planlarının temel girdileri arasında yer almıştır.

Kurumsal analiz çalışmalarının amacı, sosyo-ekonomik entegrasyon sorunlarının çözümü için kent düzeyinde yerel ihtiyaçlara duyarlı, bütünlük ve etkili bir sosyal hizmet sunumunun sağlanmasında sosyal politika alanında faaliyet gösteren kamu ve sivil toplum kuruluşlarının sundukları hizmetler, kurumsal yapı ve kurumlar arası ilişkilerdeki sorunların kataloglanması ve iyileştirme alanlarının ortaya çıkarılmasıdır.

İyi Yönetişim Neden Gereklidir

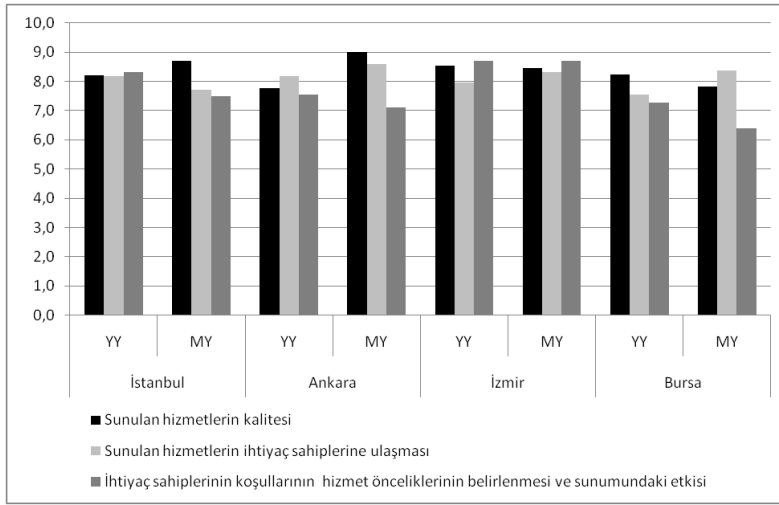
İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa kentlerinde yürütülen çalışmada yöneticilere 10'lu skala üzerinden kendi hizmetlerinin sunumuna ilişkin algıları sorulmuştur. Yöneticilerin sunulan hizmetlerin kalitesini ne düzeyde gördüğü, hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine ne kadar ulaşabildiği ve hizmet planlaması yapılırken ihtiyaç sahiplerinin koşullarının ne ölçüde dikkate alındığı sorulmuştur. Bu şekilde vatandaşların mekânsal, fiziksel, sosyal ve ekonomik dezavantajları nedeniyle yaşadıkları hizmet erişim sorunlarının

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

yöneticiler tarafından ne ölçüde görülebildiği ve farkında olduğu anlaşılmaya çalışılmıştır.

İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa'da görüşülen kamu yöneticilerinin kendi hizmetlerine ilişkin algıları Şekil 1'de görülebilmektedir.

Şekil1: Özdeğerlendirme



Kaynak: İş Göç Entegrasyon Projesi (İGEP) Kurumsal Analiz Çalışması, 2009

Grafik iki noktanın altını çizmektedir:

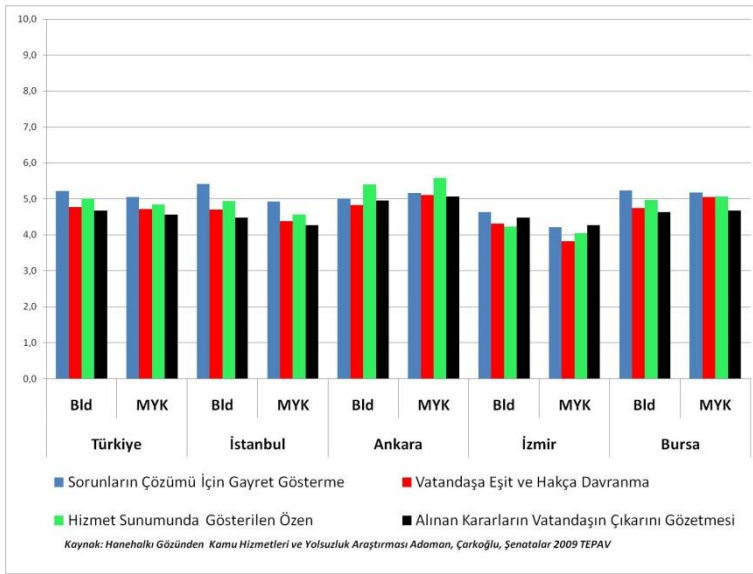
- Kamu yöneticileri sundukları hizmetlerle ilgili oldukça iddialıdır. Tüm göstergeler (Bursa'daki merkezi yönetim kuruluşlarının ihtiyaç sahiplerinin koşullarının hizmete etkisine verdiği 6,5 puanlık değerlendirmenin dışında) 7 puan ve üzerindedir.
- Vatandaşa yakınlığı (yerindenlik) ne olursa olsun kamu yöneticileri hizmet sunumunu başarılı bulmaktadır. Merkezi ve yerel yönetim

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

kuruluşları arasında merkezi kuruluşlar lehine hizmet kalitesi alguları arasındaki 1 puanın biraz üzerindeki fark dışında ciddi farklar görülmemektedir.

Hizmet sunumuna vatandaş tarafından bakıldığında ciddi boyutlarda bir algı farklılığı göze çarpmaktadır. 2008 Kasım-Aralık döneminde yaklaşık 2000 kişilik bir örnekleme TEPAV için Türkiye genelinde gerçekleştirilen Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk Araştırması'nın ilgili bulguları, Şekil 2'de Türkiye genelinde ve iller bazında görülebilmektedir.

Şekil 2: Hanehalkı değerlendirmesi



Araştırmada belediye ve merkezi yönetim kuruluşlarının 1) hizmete yönelik sorunların çözümü için gösterdiği özen 2) hizmet sunumunda vatandaşa eşit ve hakça davranması 3) hizmet sunumunda gösterilen özen ve 4) alınan kararların vatandaşın çıkarını gözetmesine ilişkin hanehalkının sorulmuştur.

Hanehalkı tarafından verilen puanların genellikle 5 ve 5'in altında olduğu grafikten görülebilmektedir. Bu iki grafikteki en çarpıcı nokta hizmet sunanlar (kamu yöneticileri) ve hizmetten faydalananlar (hanehalkı) arasındaki algı açığının büyüklüğüdür. Algı farklılığının iki temel kaynağı olabilir:

- Kamu yönetimi gerçekten hizmeti kendi alguladığı gibi kaliteli, adil ve ihtiyaçlara duyarlı bir şekilde sunmaktadır. Ancak sunulan hizmetler yeterince vatandaşa aktarılamamakta veya hizmet sunumu konusunda yeterince şeffaf olunamamaktadır.

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

- Kamu yönetiminin gerçekten hizmeti vatandaşın algıladığı gibi yeterince gayretli, özenli, eşit, hakça ve kamu çıkarını gözeterek sunamadığıdır.

Algı farklılığının nedenini bu iki uç durumdan birinde veya arasında bulabilmemiz mümkündür.

Vatandaş algısının kurumsal alguya ilişkin yukarıda yapılan tespitlerle ortak noktası, merkezi yönetim kuruluşları ve belediye arasında büyük farklılıklar bulunmamasıdır. Bu durum, ister belediye tarafından ister merkezi yönetim kuruluşları tarafından sunulsun kamu hizmetinin vatandaş nezdinde bir bütün olarak algılandığı şeklinde yorumlanabilir.

İyi yönetime yönelik kısıtlar

Vatandaşın yukarıda ifade edilen kamu hizmetine yönelik bütünsel algısı hizmet sunumunun yerleştirilmesi veya merkezileştirilmesine yönelik tartışmalarda yeterince dikkate alınmayan temel bir soruna işaret etmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler hizmetlerini bir bütünlük oluşturacak şekilde işbirliği ve koordinasyon içinde sunmakta yetersizdir.

Hükümetin kamu yönetiminde yeniden yapılanma politikası çerçevesinde 2004 yılında TBMM'de kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) sağlık, kültür, turizm, çevre, orman, sosyal hizmetler, gençlik, spor, köy hizmetleri, bayındırlık gibi hizmetleri belediye ve il özel idarelerine devretmeyi öngörmekteydi. Aynı dönemde başta belediye ve il özel idaresi olmak üzere hazırlanan kanun tasarıları yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını, devredilmesi öngörülen yetki ve kurumlarla uyumlu olacak şekilde genişletmiştir. Ancak KYTK'nun Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilmesi ve hukuki tartışmalar kanununun Anayasa Mahkemesi'nden de dönebileceğine olan inancı artırmış ve öngörülen yerleşmelerin parça parça çıkarılacak kanunlarla gerçekleştirilmesine yönelik bir strateji benimsenmiştir. Gerçekleştirilen tek yetki devri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak il özel idarelerinin devredilmesi olmuş, sosyal hizmetler, kültür ve turizm, gençlik ve spor gibi alanlarda tasarılar hazırlansa da kanunlaşmamıştır.

Öngörülen yetki devirlerinin gerçekleşmemesi nedeniyle merkezi yönetim kuruluşları aynı alanlarda hizmet sunmaya devam ederken, yerel yönetim kuruluşları da yeni görev ve sorumlulukları çerçevesinde özellikle sosyal politika konularında (sağlık, sosyal hizmet, sosyal yardım, mesleki eğitim, spor vb) hizmetlerini genişletmişler; toplum merkezi, gençlik merkezi, kadın sığınma evi, sağlık merkezi gibi sabit sermaye yatırımları yapmışlardır. Bu durum zaten yaşanmakta olan hizmet çakışmalarını artırmıştır.

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

Hizmet çakışmaları rasyonel bir hizmet sunumunu sağlamak için kurumların birbirleriyle uyumlu çalışması gerekliliğini ortaya koymakta, koordinasyon ihtiyacını artırmaktadır. Diğer yandan kentsel alanlarda sunulan kamu hizmetlerinin doğrudan mükerrerlik oluşturmaya bile ister merkezi yönetim veya yerel yönetim ister özel sektör veya sivil toplum kuruluşları tarafından olsun kentin ortak geleceği açısından birbirine uyumlu ve rasyonel bir şekilde sunulması gerekmektedir.

Yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilen kişi ve kurumların hemen hepsi koordinasyon ve işbirliğinin önemli olduğunu altını çizmektedir. Bununla birlikte verilen örneklerden koordinasyon meselesinin daha çok "bir kurumun kendi imkânlarıyla bir hizmeti yerine getirememesi nedeniyle diğer kurumlardan destek talep etmesi" şeklinde algılandığı görülmektedir. Bu anlayışa göre koordinasyon ihtiyacı kaynak veya yönetim zafiyetinden kaynaklanmaktadır. Bu durum çeşitli kurumları bütünsel olarak belirlenmiş, vatandaş odaklına alan ortak amaç ve hedefler çerçevesinde bir araya getirmenin, yani koordinasyonun pratikte ne kadar zor olabileceğini göstermektedir.

Aynı anlayış, koordinasyon meselelerinin çözümünde genellikle tek kuruluşu yetkilendirmeyi önermektedir. Elbette tek kuruluşun olduğu yerde kurumlar arası koordinasyona ihtiyaç kalmayacaktır. Ancak sosyal politikanın insana dayalı doğası pek çok kuruluşu ortak kesmekte ve matris tipi örgütlenmelere ihtiyaç duymaktadır. Örneğin gençliğe yönelik hizmetlerin gençlik ve spor genel müdürlüğü ile sınırlandırılması, çocuğa yönelik hizmetlerin çocuk esirgeme kurumuyla sınırlandırılması mümkün değildir. Bu hizmetlerin eğitim, sağlık, istihdam gibi hizmetleri içeren geniş bir çerçevede ele alınması gerekmektedir. Sosyal politikalar kapsamındaki hizmetlerin büyük bir kısmının belediye gibi bir teşkilat altında toplanması dünya uygulamaları ile karşılaştırıldığında mümkün olsa bile birimler arası koordinasyon meselesi önemini koruyacaktır.

Yönetişim Mekanizmaları

Koordinasyonun geliştirilmesine yönelik sıklıkla dile getirilen bir çözüm de kurul, komite ve benzeri mekanizmaların oluşturulması veya geliştirilmesidir. Kamu yönetiminde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına ve sürdürülmesine yönelik olarak kurul, komite, komisyon, konsey, çalışma grubu gibi isimler altında çok sayıda yönetim mekanizması bulunmaktadır. Bu mekanizmalar öne çıkan nitelikleri itibarıyla aşağıdaki gibi gruplanabilir.

- İdari yapılanmanın bir parçası olarak kurulan sektörel mekanizmalar

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

- Kamu kurumlarının asli işlevlerine destek sağlanması için kurulan istişari yapılar (il milli eğitim danışma kurulu, il sosyal hizmetler kurulu, halk eğitim planlama ve işbirliği kurulu)
- Bağlayıcı kararlar alabilen, onay hakkı kullanabilen idari yapılar (il hıfzısıhha kurulu, il istihdam ve mesleki eğitim kurulu, sosyal yardımlaşma vakfı mütevelli heyeti)
- Tematik alanlarda sorun bazlı oluşturulan mekanizmalar
 - Merkezi yönetim tarafından mevzuat çerçevesinde oluşturulanlar (çocuk koruma koordinasyon kurulu, mevsimlik tarım işçileri il izleme kurulu, vb.)
 - Valinin yetki genişliği çerçevesinde mevzuat yönlendirmesinden bağımsız olarak oluşturulan kurullar (İzmir ve Şanlıurfa'da yerel eşitlik eylem planı il koordinasyon kurulu, Diyarbakır risk altındaki çocuklar il yürütme kurulu, özürlü hizmetleri koordinasyon kurulu, vb.)
- Uygulamaların planlanmasına veya izlenmesine yönelik oluşturulan mekanizmalar (il planlama ve koordinasyon kurulu, altyapı koordinasyon merkezi, ulaşım koordinasyon merkezi, il tütün kontrol kurulu, vb.)
- Kamu sivil toplum ortaklığının geliştirilmesine yönelik mekanizmalar (kent konseyi ve çalışma grupları)

Yerel demokrasiye odaklanan, birlikte düşünmeyi teşvik eden sivil toplum ağırlıklı bir kent paydaşları platformu olan kent konseyini bir kenara bırakırsak, mülki amir başkanlığındaki il kurulları kamu hizmetlerinin sunumu için yatay koordinasyonun sağlanmasına yönelik oluşturmuş öteden beri var olan mekanizmalardır. Merkezi ve yerel yönetim kurumlarının mutlaka birlikte yer aldığı bu yapılarda son dönemde sivil toplum kuruluşları da yer almaktadır (Ör. İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu).

Kamu yönetiminin dikey örgütlenmeye yatkınlığı bu yapıların amaçladığı yatay koordinasyon önündeki doğal bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Paydaşlarla yapılan görüşmelerde, kurulların mevzuat engel olmadığı halde hizmet alanına yönelik politikaların geliştirilmesi veya geliştirilmiş politikaların izlenmesi ve değerlendirilmesi yönünde kullanılmadığı görülmektedir. Özellikle devletin örgütlediği eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi temel hizmet alanlarında oluşturulan il/ilçe kurulları ilgili hizmet alanına bütüncül olarak

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

yaklaşamamakta kurulun sekreteryası olan ilgili taşra teşkilatının kendisine odaklanmaktadır. Dolayısıyla kurul gündemini hizmet alanından çok, ilgili il müdürlüğünün kurumsal ihtiyaçları oluşturmaktadır.

Örneğin sosyal hizmetler il kurulu, ilde sosyal hizmet ihtiyacı, sorunları ve bunlara ilişkin kuruldaki kuruluşların kendi görev alanlarında neler yapması gerektiğinden çok ildeki SHÇEK yatırımlarının durumu, SHÇEK'e bağlı bakım ve rehabilitasyon merkezi gibi kurumların ihtiyaçlarına odaklanmaktadır. Bu odaklanma, kurul üyesi diğer kuruluşları misafir konumuna getirerek pasifize etmektedir. Diğer kuruluşlar (ör. Sağlık Müdürlüğü, SYD vakfı, İŞKUR, STK'lar vb) gündemde ele alınan konulara görüş ve eylemleriyle katkı sağlamakta; ancak içerikten dolayı kendi kuruluşları açısından fayda sağlamamaktadır. Bu nedenle diğer kurumlar toplantılardaki varlık nedenlerini ortak ihtiyaçlara dayalı bir etkileşimin sağlanmasına yönelik bir fayda sağlanmasından ziyade ilgili kurumun ihtiyaçlarını karşılamak için mecburi olarak katkı vermek şeklinde algulamaktadır. Diğer kuruluşlardan üst düzey temsil sağlanmasında sıkıntı yaşanmakta, temsilciler bir toplantıdan diğerine değişmekte, temsilcinin kendi kuruluşuna bilgi transferi sağlanamamakta, alınan kararlar uygulamaya geçmemekte, koordinasyondan çok "yasal zorunluluk" toplantıların gerçekleştirilmesinin ana gerekçesi haline gelmektedir. Dolayısıyla yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi meselelerin çözümünde ortak hareket edebilme becerisi gelişmemektedir. İlgili kurum veya sektör açısından bağlayıcı karar alma yetkisine sahip mekanizmalarda "deFTER dolandırma" sıklıkla başvurulan bir yöntemdir. Toplantının amacının ilgili il müdürlüğünün sonucu belli onay/izin işlemlerine meşruiyet kazandıran standart karar alma prosedürünün yerine getirilmesi olduğu durumlarda bir araya gelmenin anlamlı olmayacağı ortadadır.

Bu noktada kent düzeyinde merkezi yönetim, yerel yönetim, akademi ve sivil toplumun ortaklığına dayanan bir yönetim modeli olarak kent konseylerinin üzerinde durmakta yarar vardır. Sürdürülebilir kalkınmanın yerelleştirilmesini temel alan Birleşmiş Milletler Gündem 21 sürecinde Türkiye'ye özgü bir yapılanma olarak 1996-1997 yıllarında kurulmaya başlanan kent konseyleri kalkınmayı kurumsal bakışlarla sınırlamayı mekânı öne çıkarmakta, kentin sürdürülebilir geleceği için birlikte düşünmeyi, eylem planlamayı ve uygulamayı teşvik etmektedir.

Kentlerin gönüllü katılımı uluslararası proje desteğiyle yürütülen çalışmalar kapsamında kent konseyi uygulamaları Türkiye'nin tüm bölgelerinde yaygınlaşmış, tüm siyasi partilerin yönetiminde olduğu belediyelerde başlatılmış ve yönetim değişikliklerinden etkilenmeden sürdürülmüştür. 2006 yılında kent konseylerinin belediye kanununda yer almasının ardından hâlihazırda çalışmalarına devam eden ve kentsel özgünlükleri çerçevesinde yapılanmış olan kent konseyleri kabuk değiştirmek, yasa ve yönetmeliklerle tanımlanmış bir

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

standarda uyum sağlamak durumunda kalırken, daha önce kent konseyi deneyimi yaşamamış pek çok kentte “kanun emrettiği için oluşturulması gereken bir mekanizma” olarak oluşturulmuştur.

Kent konseylerinin karşılaştığı en büyük sıkıntının sorunların tespit edilmesi ve birlikte çözüm üretilmesine dayalı diyalog ortamının her seferinde kendini yeniden üretmek zorunda kalması olduğu söylenebilir. Görüşme yapılan kent konseylerinde kent yönetiminin performansının ve kentin yaşam kalitesinin temel göstergelere dayalı olarak belirlendiği, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığına ilişkin periyodik çalışmalar bulunmamakta, alınan kararların uygulamaya ne kadar yansıdığı, neden yansımadağı, nasıl gerçekleştirilebileceği gibi değerlendirmeler kent konseylerinde yeterince yapılmamaktadır. İzleme ve değerlendirmenin kent konseyinin temel bir işlevi haline gelmemesi çalışma gruplarında üretilen fikirlerin uygulamaya geçmesi için izleme ve değerlendirme değil doğrudan uygulama yolunun tercih edilmesine yol açmıştır. Böylece kent konseyi kimi zaman icracı bir kuruluş gibi davranmaya çalışmakta, bünyesindeki STK’lar aracılığıyla çeşitli hibe fonlarından yararlanarak proje uygulamakta veya belediye adına bazı sosyal hizmet çalışmalarını doğrudan yürütmektedir.

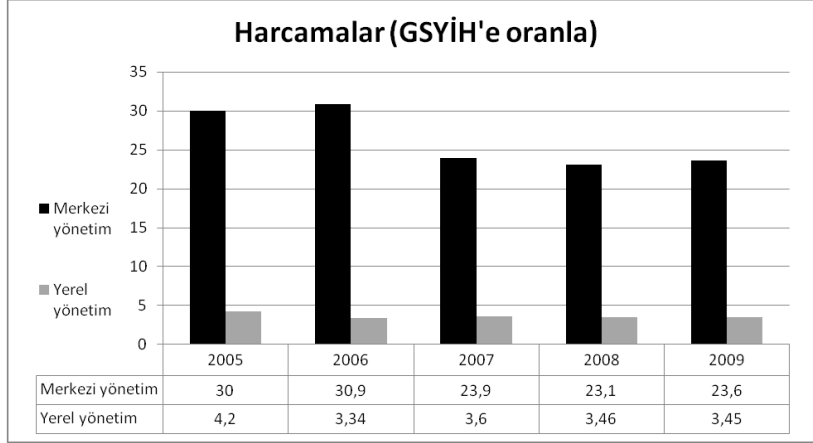
Bir diğer sorun da kent konseyinin kuruluşlar arasında ortak bir platform olarak değil protokolde sırası olan ayrı bir kuruluş şeklinde algılanmasıdır. Bu algı kent konseyini diğer kuruluşlar gözünde rakip hale getirebilmektedir. Yönetmelikteki son değişikliklerle kent konseyine bir başkan pozisyonu verilmesi bu alguyu güçlendirmektedir. Kent yönetiminin merkezi ve yerel yönetim teşkilatlanmasından oluşan ikili yapısı içinde kent konseyleri kurumsal düzlemde belediyelere daha yakın bir yerde durmaktadır. Konseye belediye ödenek aktarmakta, konsey kararları belediye meclisinde ele alınmaktadır. Kent konseyi genel kurulunda merkezi yönetim kuruluşları açısından sınırlandırma getirilmiştir. Yerel demokrasinin niteliği gereği kent konseyinin seçilmiş demokratik mekanizma olan belediye teşkilatına yakın mesafede yapılması doğaldır. Ancak rasyonel olmayan, merkezi yönetimin yerel düzeydeki baskın rolüdür. Yerel yönetimler (özel idare ve belediyeler) GSYİH’e oranla merkezi ve yerel yönetim harcamaları toplamının yaklaşık %15’ini yapmaktadır (Şekil 3). Merkezi yönetimin bu baskın rolü kent yönetiminde de kendini göstermekte belediyeler ikincil bir rol üstlenmektedir.

Belediyeler kent konseyine kent yönetiminde etki alanını genişletebileceği bir araç olarak bakmakta, bu nedenle kent konseyine hâkim olmaya çalışmaktadır. Bu durum kent konseyinin belediyenin yan kuruluşu algusunu güçlendirmektedir. Merkezi yönetim de kent konseyinin belediyenin kuruluşu olduğuna dair alguyu paylaşmakta, kendi yapılanmasının bir ögesi olarak görmemekte ve mesafeli durmaktadır. Kent konseyine çekimser bakan sivil toplum

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

kuruluşları açısından ise kent konseyi belediyenin katılımcılıkla ilgili eleştirileri bertaraf edeceği bir tampon örgüt şeklindedir.

Şekil3: Merkezi ve Yerel Yönetim Harcamalarının Oranı 2005-2009



Stratejik yönetimin bir parçası olarak yönetim mekanizmaları

Yukarıda il/kent düzeyindeki yönetim mekanizmalarının etkinliğini etkileyen temel sorun ve kısıtlardan bahsedilse de daha iyi bir yönetişimin sağlanması için bu mekanizmaların kullanılmayacağı önerilmemektedir. Bu mekanizmaların birbirilerini görebilir, politika geliştirebilir, hedef belirleyebilir ve takip edebilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Valilikte belirtilen tüm mekanizmaların çalışmalarını gören bir birim bulunmamaktadır. Bu nedenle izleme rolü oynayacak bir birimin yukarıda listelenen tüm mekanizmaların gündemine hâkim olması gerekmektedir. Çeşitli sektörleri yatay kesen bu izleme işleri, aslında Valilik kurumundaki bir boşluğa da işaret etmektedir: yatay koordinasyon.

Yatay koordinasyonda eksiklikler bulunurken dikey koordinasyon ise öteden beri merkez ve taşra teşkilatı arasında sağlanmaktadır. Sorumluluk ilişkileri hiyerarşik yapı içinde belli, diğer teşkilatların görev alanına müdahale etmeyen bu dikey koordinasyon görece kolaydır. Ancak yatay koordinasyon önceki bölümlerde de belirtildiği üzere vazgeçilmez olduğu kadar zordur da. Meseleler karmaşıklaştıkça daha çok aktör devreye girmekte, koordinasyona olan ihtiyaç artmaktadır. Hemen hemen tüm valiliklerde bulunan proje koordinasyon birimleri bu tür bir ihtiyacın sonucu olarak İçişleri Bakanlığı talimatıyla oluşturulmuştur. 2000'li yıllarda stratejik yönetimin kamuda popüler hale gelmesi ve kamu mali yönetiminin temel bir unsuru olarak merkezi ve yerel idarelerin stratejik planlar hazırlamaya başlamalarının etkisiyle bazı

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

valiliklerde bu birimlere “strateji” tanımlamaları da eklenmiştir (Ör. Ordu Valiliği Strateji Merkezi, Amasya Valiliği İl Stratejik Planlama Ofisi, Hatay Valiliği Stratejik Yönetim ve Proje Koordinasyon Ofisi).

Yönetişim mekanizmalarına katılımı belediye açısından ele alırsak, tüm belirtilen mekanizmalara belediye kurumsal olarak katılım sağladığı halde bu mekanizmaların çalışmalarını belediye adına izleyen bir birim de bulunmamaktadır. Belediye adına belirtilen yönetim mekanizmalarını izleyecek ve yukarıda ifade edilen Valilikteki muadil birim ile enformasyon bağlantısı sağlayacak bir birime ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu mali yönetim kanunu gereği olarak nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapmaktadır. Planın hazırlanması ve uygulamanın izlenmesi için her kurumda olduğu gibi strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Ancak strateji geliştirme birimleri plan hazırlığı ve bütçe kullanımına odaklanmakta operasyonel birimlerin uygulamalarını izlemeyi ve birimler arası koordinasyona destek sağlamayı görev edinmemektedir. Belirtilen izleme işlevinin bu birimler tarafından üstlenilmesi değerlendirilmelidir.

Özetle, yerel düzeyde iki temel kurum olan valilik ve belediyede stratejik yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ve yukarıda bahsedilen yönetim mekanizmalarının strateji geliştirme ve izleme sürecinin bir parçası haline getirilmesi gerekmektedir.

Yerel düzeyde stratejik yönetim

“Stratejik yönetim” veya içi daha yalın bir ifadeyle “iyi yönetim” her şeyden önce ihtiyaçların doğru tespit edilmesini gerektirmektedir. Hizmet ihtiyaçları kamu yönetimi tarafından çoğu zaman başvuru yoluyla, bazı sosyal hizmet vakalarında ihbar yoluyla veya vatandaşın sağlık, eğitim, adli hizmet vb sunumunda kamu ağına takılmasıyla öğrenilmektedir. Yerel düzeyde vatandaşların hizmetlere ne kadar eriştiğini, hizmet memnuniyetini, hizmete erişimde yaşadığı sorunları, kamu yönetiminden beklentileri periyodik olarak derleyerek kamu yöneticilerinin strateji geliştirmelerine yardımcı olacak veya muhtemel sorunları riskleri öngörerek engelleyecek bir pratik gelişmiş değildir. Bilişim araçlarının gelişmesi, yaygınlaşmasıyla bilginin işlenmesi kolaylaşmıştır; ancak merkezi ve yerel veritabanlarında daha çok arz bazlı bilgiler (Nereye ne kadar hizmet verildi, kaç kişi başvurdu ne kadarının başvurusuna cevap verildi, vb.) tutulmakta, ihtiyaç/talep bazlı verilerle karşılaştırmalar yapılmamaktadır.

Sosyal politika alanında önemli bilişim hizmetleri de verilmektedir. SGK, İŞKUR, SYDGM veritabanlarının hepsi verimliliği artırmakta ve bürokrasiyi azaltmaktadır. Örneğin SYDGM'nin sosyal yardımlar bilgi sistemi (SOYBİS) bu alanda önemli bir eksikliği gidermiştir. Sistemde hak sahiplerinin tespitine

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

imkan verecek tapu, sosyal güvenlik gibi veritabanlarıyla entegrasyon sağlanmakta ve mükerrer yardımların önüne geçmek için yardım sağlayan diğer kuruluşlarla entegrasyon sağlanmaktadır. Ancak sistem talep bazlı değil, arz bazlıdır. Örneğin hangi mahallede kimlerin sosyal yardım aldığını yönetici görebilirken mahalledeki sosyo ekonomik durum, sosyal yardım ihtiyacı gibi bilgiler bulunmamaktadır.

Bazı konularda akademik çalışma yapılmaktadır; ancak akademik çalışmalar akademikle sınırlı kalmakta, kamu yöneticileriyle paylaşılmamakta, paylaşılsa bile hizmet ihtiyaçlarının saptanmasında genellikle değerlendirilmemektedir. İdareler zaman zaman bazı ihtiyaç tespit çalışmaları yapmakta; ancak çalışma sonuçları ilgili birimde kalmaktadır.

Gelişmiş belediyelerde coğrafi bilgi sistemleri kullanımı giderek artmaktadır. Ancak bu yazılımlar altyapı hizmetleri ağırlıklı kullanılmakta, sosyal haritalama için kullanılmamaktadır.

Hizmet ihtiyaçlarının saptanması özellikle çok sayıda hizmet sunan kurumun olduğu sosyal politika alanında ortak bir çerçeveyi gerektirmektedir. Aksi takdirde kuruluşlar kendi hizmetleri için ihtiyaç saptamaya önem atfetse bile aynı bilgi çeşitli kereler toplanmak zorunda kalabilir. Bunun için standart; ama yerel koşullara göre uyarlanabilecek ortak ihtiyaç tespit modelleri (ortak anketler, veritabanı paylaşımı vb) geliştirilmelidir.

Kamu idareleri 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanunla birlikte orta vadeli bir perspektifte kurumsal hedeflerin belirlenmesi ve bu hedefler doğrultusunda 3 yıllık perspektife yıllık olarak bütçenin yapılması ve hedef gerçekleştirmelerinin performansının izlenmesi ve önlem alınması şeklinde özetlenebilecek strateji planları ve performans programlarından oluşan bir yönetim modeline adapte olmaya çalışmaktadır. Stratejik planların ulusal ölçekteki plan ve stratejilere (ulusal kalkınma planı, orta vadeli program, bilgi toplumu stratejisi, kırsal kalkınma stratejisi gibi sektörel nitelikli ulusal stratejiler) uyumlu olması beklenmektedir. Ulusal düzeyde anlamlı olan bu hiyerarşi yerel düzeye inildikçe iller arası farklılaşmalar arttığından rasyonelliğini kaybetmekte ve bütünsel bir yerel strateji ihtiyacını artırmaktadır. Örneğin ulusal kalkınma planında yer alan aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi tedbiri İŞKUR'un stratejik planında "İşgücünün İstihdam Edilebilirliğini Artırmaya Yönelik Aktif İstihdam Tedbirleri Geliştirmek" gibi bir amaca ve diğer hedeflerin yanı sıra işgücü yetiştirme kurslarına katılan katılımcı sayısını her yıl % 10 artırmak gibi bir hedefe dönüştürmektedir. Ancak mesleki eğitim kurslarının ilin sosyoekonomik durumu ve gelişimi ile uyumlu olarak hangi ana başlıklarda verileceği İŞKUR teşkilatına ve

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

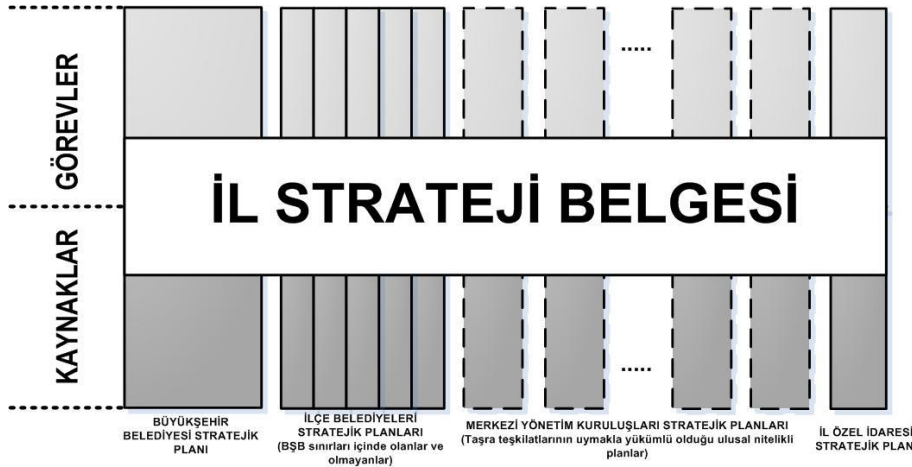
bu teşkilatla ilgili olan il istihdam ve mesleki eğitim kurulunun çalışmalarına bırakılmaktadır. Aynı şekilde eğitimin kalitesinin artırılması ile ilgili üst politika belgeleri ve Milli Eğitim Bakanlığı stratejik planında yer alan tedbirlerin mevsimlik işçi göçü veren / alan illerde hangi stratejiler gözetilerek uygulanacağına ilişkin yerel stratejiler geliştirmek gerekmektedir. Örnekler farklı sektörlerle artırılabilir. Yönetişim mekanizmaları bölümünde de anlatıldığı üzere bu konular yerel düzeyde sorun bazlı ve orta-uzun vadeli gündemi olmayan kurul tipi yapılar veya doğrudan taşra teşkilatlarının tekil müdahaleleriyle çözmeye çalışılmaktadır.

Yerel düzeyde (örneğin il düzeyi) çok sayıda stratejik plan belgesi bir araya gelmektedir. Büyükşehir Belediyesinin olduğu bir ilde büyükşehir belediyesi stratejik planı, büyükşehir ilçe belediyeleri stratejik planları (Ankara 'da 8'i büyükşehir kapsamında olmak üzere 24 ilçe bulunmaktadır, 16 ilçe belediyesi stratejik plan yapmakla yükümlüdür), il özel idaresi stratejik planı yapılmaktadır. Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İŞKUR Genel Müdürlüğü, SHÇEK gibi merkezi yönetim kuruluşlarının il/ilçe teşkilatları da kendi merkez teşkilatlarının hazırlığı ulusal nitelikli stratejik planlara uymak durumundadır.

Bazı merkezi yönetim kuruluşları yaptıkları stratejik planların taşra teşkilatıyla bağlantısının kurulması amacıyla il düzeyinde stratejik plan yapmaktadır. Kurumsal analiz çalışmalarını kapsamında görüşme yapılan kurumlardan Emniyet Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü kendi teşkilatlarının il düzeyindeki stratejik planlarına atıfta bulunmuşlardır. Ancak ilgili kurumun ildeki stratejik planlarının bir plan hiyerarşisinde yer almadığı görülmektedir. Bu planlar merkezi düzeyde hazırlanan stratejik plana girdi sağlayan bir belge veya merkezin yönlendirmesiyle veya ildeki yöneticilerin inisiyatifiyle hayata geçirilen ve il düzeyinde yönetim iyileştirilmesi için kullanılan bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca bu stratejik planlarda diğer kuruluşları ortak kesen alanlarda hedeflerin zayıf kaldığı görülmektedir. Örneğin il milli eğitim stratejik planlarında okullaşma oranının artırılması gibi hedefler için "ilgili kuruluşlarla işbirliği yapılması" gibi tedbirlerin ötesine geçilememektedir. Diğer yandan özel idare, belediye veya İŞKUR gibi kuruluşların kendi stratejileri doğrultusunda bu hedefi ne kadar paylaştığı ve bütçelerini bu amaç için nasıl kullanacakları bir meseledir. Merkezi yönetim stratejik planlarının il teşkilatı ile ilişkisi açısından bir başka eksiklik ise müdürlük veya bakanlık düzeyinde hazırlanan stratejik planların ulusal önceliklerle yetinmesi, bölge veya il düzeyinde önceliklere yer vermemesidir. Buna göre bir sorunun genel müdürlük tarafından dikkate alınabilmesi veya "stratejik" olarak değerlendirilebilmesi için ancak pek çok ilin ortak bir sıkıntıyı belirtmesi gerekmektedir. Ancak illerin problemleri ve dolayısıyla öncelikleri farklılaşacaktır.

Yerel öncelikler ve bunlara çözüm üretilmesi noktasında bakanlıkların taşra teşkilatlarının, belediyelerin ve il özel idaresinin kent ölçeğinde ortak bir öncelikler listesinden kendilerine düşen payı üstlenmeleri ve uygulamaları anlamlı olacaktır. Burada önemli olan husus valilik ve belediyenin koordinasyonu ve bakanlıkların taşra teşkilatlarının bu resim içerisinde yer almasını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasıdır. Yerel düzeyde stratejik planlar arası kopukluğun giderilmesi için kamu hizmeti sunan tüm kuruluşları kapsayan ve yerel öncelikleri temel alan ortak bir strateji belgesinin (ör. İl Strateji Belgesi) oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Şekil 4'te de tarif edildiği üzere bu tür bir çerçeve belge mevcut stratejik planlara alternatif değildir. Her bir kurumun bir strateji belgesine girmesinin anlamlı olmadığı rutin görevleri bulunabilir. Bu görevler kurumsal stratejik planlarda her harcama birimi bazında bütçe ile de ilişkisi kurularak zaten yer almaktadır. İl strateji belgesi bu rutin görevler dışında öncelik saptayacak ve uygulama için gerekli kolektif eylemin tasarımını içerecek bir belge olmalıdır.

Şekil 4 İl Strateji Belgesi



İl düzeyinde geliştirilecek ortak strateji çerçevesi ulusal/merkezi öncelikler ile yerel önceliklerin uyumu konusunda da katkı sağlayacak; İngiltere'deki yerel hizmet sözleşmeleri¹ örneğinde olduğu gibi bazı önceliklerin çeşitli enstrümanlarla teşvik edilmesi ve performansın için bir zemin oluşturacaktır.

Bu alanda önemli bir kapasite ihtiyacı söz konusudur. Kuruluşların teftiş ve denetim sistemi il düzeyinde kurumların harcadığı kaynaklarla hangi çıktı ve

¹ Yerel hizmet sözleşmeleri merkezi yönetimin belirlediği ulusal hedefler sefinde belirtilen öncelikler arasından il yerel yönetimlerin paydaşlarıyla birlikte hazırladıkları yerel stratejilerde belirlenen öncelikler ile örtüşenlerin merkezi ve yerel yönetim arası bir müzakere süreci sonucu belirlenmesi ve mali kaynak tahsisi ile teşvik edilmesi olarak açıklanabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TEPAV Bülten Çetin Haşar, "Merkezi ve Yerel Öncelikler Nasıl Buluşur? İngiltere'den Yaratıcı Bir Araç: Yerel Hizmet Sözleşmeleri", http://www.tepav.org.tr/tur/admin/bulten/tepav_bulten_ekim_2008.pdf.

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

sonuçları üretirken ne kadar başarılı olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmaktan uzaktır. Bununla birlikte Valilik teşkilatı il müdürlüklerinin sunduğu hizmetleri ulaşılan sonuçlar (performans) açısından stratejik bir çerçevede değerlendirmek için gerekli yetkiye sahip; ancak yeterli kapasiteye sahip değildir.

Yereldeki kuruluşların karar alma ve uygulama konusundaki hareket alanı da bütünlük bir yerel stratejinin uygulanabilirliğini belirlemektedir. Vatandaşa hesap verme ilişkisinin daha etkili kurulduğu yerel yönetimlere kaynaklarıyla birlikte bazı merkezi yönetim yetkilerinin devredilmesi demokrasinin gereği olduğu kadar hizmetin etkinleşmesini de beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte genellikle yetki devri yerel yönetime devredilen yetkiler olarak algılanmakta ve önemli bir nokta ihmal edilmektedir: Bakanlıkların il teşkilatlarının yetki ve sorumluluklarını artırmak (dekonsantrasyon) ve yerel aktörlerle işbirliği yapmalarını teşvik etmek.

Yukarıda anlatılan merkez-yerel önceliklerinin uyumlaştırılması konusunda sosyal hizmetler müdürlüğünde yapılan görüşme mevcut durum ile ilgili bilgi vermektedir. Buna göre bir sorunun genel müdürlük tarafından dikkate alınabilmesi için pek çok ilin ortak bir sıkıntıyı belirtmesi gerektiği; ancak illerin problemlerinin farklı olduğu belirtilmektedir. Bölgesel farklılaşma meselesi stratejik plan sürecinde de kendini göstermiştir. Genel müdürlük stratejik plan yaparken aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşım izlemiş, bölge toplantıları yapılmış, illerden strateji belgeleri hazırlanması istenmiş; ancak belirlenen stratejiler illerden genel müdürlük düzeyine çıkınca genelleşmiş tasarlanan eylemler bölgesel farklılıkları yakalayabilme ve müdahale edebilme becerisi açısından yetersiz kalmıştır. Yine de SHÇEK Stratejik Planı hedef il ilişkilendirmesinin bulunduğu ender stratejik planlardan biridir. Hedeflerin coğrafi alan adı altında illere göre uyarlanmasına çalışılmıştır. Ancak il düzeyinden bakıldığında bu uyarlamaların stratejinin hayata geçirilmesinde illere yol gösteremeyecek genellikle kaldığı görülmektedir.

Birçok kuruluş kendi teşkilatıyla ilgili strateji planlama hazırlık toplantılarına ve çalışmalarına katılmaktadır. Ancak kurumlar arası etkileşimin yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Görüşme yapılan yöneticiler katılım sağlanan stratejik plan hazırlıklarıyla ilgili soruda genellikle kendi teşkilatlarının planlama çalışmalarına atıfta bulunmaktadır. Diğer kuruluşların çalışmalarına ya katılım sağlanmadığı ya da sağlanan katılımın kurumsal hafızada yer etmediği görülmektedir.

Stratejik planların uygulama sürecinde, eşgüdüm ve işbirliği konularında sıkıntılar yaşanmakta, planlı uygulamalar aksamaktadır. Uygulama aşamasında planın öngördüğü işlerin, projelerin yapılabilmesi için yeterli mali kaynak ve personel ihtiyacı giderilememesi nedeniyle planların uygulanmasında sorunlar

ortaya çıkmaktadır. Stratejik planların uygulanmasında işlerin hedeflere göre yapılmadığı, yapılanların hedeflere göre raporlandığı tespiti yapılmış ve izleme, değerlendirme ve sahiplenmenin önemi vurgulanmıştır.

Stratejik planların ilk kez hazırlanması, hazırlık ve uygulama sürecinde yukarıda belirtilen sorunların hoş görülmesi için bir neden olabilir. Yerel yönetimler merkezi yönetim kuruluşlarında olduğu gibi belli bir geçiş süreci öngörülmeden adeta haruza atılarak yüzmeyi öğrenmeye çalışmıştır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatları ise merkez teşkilatlarının "stratejik" düzeyinden uzakta kaldıklarından stratejik planlama sürecinin, daha genel çerçevede yönetimdeki yapısal ve zihinsel dönüşüm çabalarının da uzağında kalmışlardır. İlk deneyimden öğrenmek, stratejilerin gerçeklikle bağlantısını kurmak için en önemli araçlardan birisi faaliyet raporlamasıdır. Yasa gereği her yıl yapılan faaliyet raporlaması stratejik planda belirlenen hedeflerin gerçekleşmesini veya gerçekleşmemesini gerekçelere ve kaynak kullanımına dayalı olarak kamuoyuna aktarmakta ve kullanılan kamu kaynağı karşılığında ne yapıldığına dair hesap verilmektedir. Sağlıklı hesap vermenin en önemli parametrelerinden biri ise hesap sorulmasıdır. Ancak faaliyet raporları yerel yönetim meclisleri tarafından yeterince dikkate alınmamakta sivil toplum tarafından da bilinmemektedir. Aynı hesap sorulmazlık merkezi yönetim kuruluşları açısından da geçerlidir. Üstelik burada faaliyet raporlaması merkezi düzeyde gerçekleşmekte, il müdürlüklerinin faaliyetleri bu raporlamaya konu olmamaktadır.

Sonuç

Bu çalışma sosyal politika alanında faaliyet gösteren kuruluşlarla yapılan görüşmelere dayalı olsa da sosyal politika alanı ile sınırlı olmayan yönetim meselelerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Araştırma çerçevesi vatandaş odaklı etkin bir kamu yönetiminin yerel düzeyde ne ölçüde var olduğunu öğrenmeye yönelik tasarlanmıştır. Çalışma kapsamında yapılan görüşmeler ve belgelerin incelenmesinden şu gözlemler elde edilmiştir:

- Yerel düzeyde hizmet sunan merkezi ve yerel yönetim kuruluşları hizmet ihtiyaçlarının tespitinde (özellikle sosyal eşitsizliklerin giderilmesine yönelik ihtiyaçlar) yetersiz kalmaktadır.
- İhtiyaçlar ne kadar doğru tespit edilirse edilsin özellikle sosyal politika meseleleri pek çok kurumun görev alanını yatay kesmekte; ama kamu yönetiminin bu meselelerinin çözümüne verdiği cevaplar a) kuruluşların görevlerini tek tek saymaya dayalı yasal çerçeve; b) ortaklıkları teşvik etmeyen, sorumluluk alanını minimuma indirmeye eğilimli yönetim zihniyeti ve c) yerel düzeyde sorumluluk yüklenmesi gereken kuruluşları içeren ortak bir stratejik çerçevenin olmaması nedeniyle etkili olmamaktadır. Kent ve il düzeyinde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği meselelerini yönetme amacıyla oluşturulmuş mekanizmalar

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

bürokratize olmuştur ve ortak bir stratejiden beslenen kolektif eylemler üretmemektedir.

- *Kamu yönetimi ürettiği hizmetleri doğurduğu sonuçlar açısından izlememekte, orta uzun vadeli kurumsal ihtiyaçlar açısından değerlendirmemektedir. Kamu yönetimine stratejik planlama başta olmak üzere uygulamaya geçirilen ve yönetimi verimli, etkili, sonuç odaklı olmaya teşvik eden modern yönetim araçları kurumlara daha iyi kamu hizmeti vermeye yönelik bir değerlendirme imkânı sağlamaktadır. Ancak özellikle yerel düzeyde bu araçların yeterince benimsenmediği ve önemli kapasite ihtiyaçları olduğu görülmektedir.*
- *Stratejik yönetimi işler hale getirmede en önemli koşullardan biri vatandaşın bireysel ve örgütlü sivil toplum kuruluşları olarak stratejilerin geliştirme sürecine katılmaları ve izleme sürecinde yönetimlerden kullanılan kamu kaynağı karşılığında ne yapıldığının hesabının sorulmasıdır. Ancak sivil toplumun aktif olduğu illerde bile bu bağlantıların oldukça yetersiz olduğu görülmektedir. Diğer yandan kimilerinde STK'ların da yer aldığı yönetim mekanizmaları stratejik plan hazırlama, izleme ve değerlendirme sürecinden oldukça kopuktur. Ne yasal mevzuat ne de fiili işleyişte bu mekanizmalar böyle bir misyon üstlenmemektedir.*

Stratejik yönetim zihniyeti ve araçları mekânsal ve bireysel olarak büyük farklılıklar gösteren sosyal politika meselelerinin saptanması ve kurumlar arası koordinasyon gerektiren müdahaleler için önemli bir imkân sunmaktadır. Yerel düzeyde hali hazırda var olan; ancak çeşitli nedenlerle bürokratize olmuş ve kendi içinde amaç haline gelmiş yönetim araçlarının (koordinasyon kurulları, kent konseyi) stratejik yönetimin temel işlevleri olan hizmet ihtiyaçlarının tespiti, önceliklerin belirlenmesi ve uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi işlevleriyle bağlantılarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu yönetim döngüsünün mükemmel olarak işletilmesi radikal zihniyet değişiklikleri, merkezden yerele yetki transferleri, daha iyi hizmeti talep edecek ve hesap soracak güçlü bir sivil toplumu gerektirmektedir. Bu yönde atılacak her adım bir ilerleme olarak değerlendirilmelidir.