

# BELEDİYELERİN YÖNETİMİNDE BİR PİYASA EKONOMİSİ BAKIŞ AÇISI: PROFESYONEL KENT YÖNETİCİSİ MODELİ

Dr. R. Kutlu KORLU\*

Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA\*\*

## Özet

Piyasa ekonomisinde mal ve hizmet üreten birimler paydaş memnuniyetinin sağlanması için yüksek kalite ve düşük maliyet şartlarını sağlamanın yolunu araştırmaktadırlar. Yeni teknolojilerin kullanılması, mal ve hizmetlerin düşük maliyetle sunulması, müşterilerden (paydaş) gelen taleplerin değerlendirilmesi piyasa ekonomisinde kar amacı güden birimlerin dikkat ettiği bazı hususlardır. Bahsedilen şartların paydaşlara güncel olarak sağlanmasında nitelikli yönetici faktörü önem arz etmektedir. Bu nedenle piyasa ekonomisi birimleri kendilerine en uygun deneyim, bilgi ve eğitim seviyesine sahip profesyonel yöneticiyi kadrolarında bulundurmak için uğraş göstermektedirler. Günümüzde kamu yönetiminin yaşadığı değişim (iyi yönetişim) ile birlikte kamu hizmet birimlerinde de bu yönde beklentiler başlamıştır. Vatandaşa en yakın kamu hizmet birimi olan belediyelerin vermiş olduğu hizmet yelpazesinin genişliği ve harcanan kaynakların büyüklüğü etkin bir şekilde yönetimin gerekliliğine işaret etmektedir. Belediyelerin etkin maliyet ve kalitede hizmet sunabilmeleri ve talepleri karşılayabilmeleri için piyasa ekonomisindeki benzer bir şekilde profesyonel yönetime ihtiyaçları olduğu düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada Türkiye’de henüz uygulanmayan profesyonel yöneticilik uygulamasının bir modeli olan “Meclis – Kent Yöneticisi Modeli”nin ihtiyaçların doğru tespiti, kaynağın rasyonel ayrımı, düşük maliyetle hizmet sunumu, kaliteli hizmet üretimi, vatandaş memnuniyeti gibi birçok açıdan irdelemesi yapılmakta ve kavram Türkiye açısından değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Profesyonel kent yöneticiliği, belediye yönetim modelleri, etkililik, etik kodlar.

---

\* Dr. Uludağ Üniversitesi, Harmancık MYO, Muhasebe Prog., [rkorlu@uludag.edu.tr](mailto:rkorlu@uludag.edu.tr)

\*\* Prof. Dr. Uludağ Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, [ozhanc@uludag.edu.tr](mailto:ozhanc@uludag.edu.tr)

## A Market Economy Perspective on the Management of Municipalities: Professional City Manager Model

### Abstract

Units producing goods and services in market economies are investigating ways to ensure the high quality and low cost requirements for ensuring stakeholder satisfaction. The use of new technologies, goods and services offered at low cost, evaluation of demands from customers (stakeholders) are some of the factors taken into account by profit-oriented units in the market economy. The factor of being a qualified manager is of great importance in keeping stakeholders up-to-date about aforementioned conditions. Therefore, market economy units have been struggling to incorporate professional staff having the most appropriate experience, knowledge and level of education in their own accord. Recently, there have been expectations in this regard about the public service units as well, with changes experienced by the public administration (good governance). Being the nearest public service unit for citizens, the width of range of services given by the municipality and the size of resources spent refer to the necessity of an effective management. The idea has emerged that municipalities need to have a professional management in a manner similar to that in a market economy so that they could serve a cost effective and quality service and thus meet the demands. In this study "Council - City Manager Model", a model of professional management practices which is not as yet implemented in Turkey, has been scrutinised in many aspects such as the correct determination of needs, rational separation of resources, low-cost service delivery, quality service production, citizen satisfaction, and the concept has been evaluated in terms of Turkey.

**Keywords:** professional city manager, municipal management models, effectiveness, ethical codes.

### 1. Giriş

Kamu yönetiminde yer alan dinamik sorunlara statik çözümler değişimin önünü tıkayan kalıplaşmış politika biçimleridir. Bürokratik karar alma yöntemleri ve profesyonelliğin olmayışı kamu yönetiminde sorun çözme kabiliyetini azaltmaktadır. Bu nedenle getirilen yenilikçi sistemlerle birlikte kamu yönetiminde pragmatik bakış açısının sağlanmasında yönetici faktörünün göz önüne alınması önem arz etmektedir. Kamu yönetiminde görev alan seçilmiş ve atanmış kişilerin aldıkları kararlar ve uyguladıkları politikalar çerçevesinde kamu hizmetleri gerçekleştirilmeye çalışılır. Kamu hizmetlerinin sunumunda hizmeti alan taraf olarak halkın dikkat ettiği önemli konu hizmetin rasyonel düzeyde olup olmadığı, kendisine olan

maliyetinin düşüklüğü ve sunum kalitesinin yüksekliğidir. Eğer bunlar sağlanmadıysa halkın gerek seçilmiş gerekse atanmış kişilerle ilgili memnuniyetsizlikleri söz konusu olacaktır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşa en yakın kurum olarak görev yapan belediyeler bu özelliği itibarıyla güncel kalite ve maliyet standartlarını yakalamakla görevlidirler. Vatandaşa en doğru hizmeti en doğru maliyet ve kalitede sunmak profesyonelce alınan kararlarla mümkün olacaktır. Bu nedenle belediyelerde ilkesel değişikliklere ilave olarak yönetim kademelerinde piyasa ekonomisinde yer alan profesyonel sorun çözme tekniklerinin uygulanması önemlidir. Belediyelerde etkinlik odaklı yönetimin sağlanması için yerel sorunların çözümünde piyasa ekonomisi bakış açısını sağlayacak profesyonel yöneticilere ihtiyaç vardır. Piyasa ekonomisi temelli profesyonel yönetimin belediyelerde hayata geçirilmesi için çeşitli yapısal değişikliklerin yapılması gereklidir. Türkiye’de belediyelerde yapısal anlamda görülmeyen profesyonel yöneticilik ABD’de uzunca bir süredir uygulanmaktadır. Bu kapsamda aşağıda profesyonel yöneticiliğin vurgulandığı model olan “Meclis – Kent (şehir) Yöneticisi Modeli” irdelenecektir.

## **2. Profesyonel Yönetici İhtiyacı ve Meclis-Kent Yöneticisi Modeli**

Kamu yönetiminde toplumsal ihtiyaçların karşılanması için demokratik bir şekilde görevlendirilen yöneticilerin toplumsal sorumlulukları, vergiler yoluyla maaşlarının verilmesinin yanında kullandıkları kaynakların topluma ait olması ile doğru orantılıdır. Yöneticinin görevini yaparken göz önüne alması gereken en önemli konu, toplumun kendisine emanet ettiği kaynakları toplum için her türlü fedakârlığı göstererek etkin şekilde kullanması zorunluluğudur. Ancak bununla ilgili önemli olan nokta yöneticinin bu konularda yeterli anlayışa ve bilgiye sahip olup olmadığıdır. Kamuda üst düzey yöneticilik yapacak kişilerin demokratik parlamenter sistemde siyasetçiler tarafından göreve getirilmeleri, diğer bir deyişle siyaset çerçevesinde aday gösterilerek seçtirilmeleri çoğu zaman yeterli derecede profesyonelliğe sahip yöneticinin belirlenip belirlenmediği konularında halk arasında şüphe doğurmaktadır. Diğer bir deyişle iyi bir siyasetçi aynı zamanda iyi bir profesyonel yönetici olmayabilir. Hatta bazı durumlarda siyasi olarak alınmak zorunda olan kararlar profesyonellikten uzak düşmektedirler. Bu şüphe uygulama ile birlikte negatif ya da pozitif şekilde kendini göstermektedir. Ancak birçok örnek göstermektedir ki yöneticiliğe getirilen kişilerin genel olarak

pozisyonun gerektirdiği yönetsel yeterliliklerine dair eksikliklerin önemli düzeyde olduğudur. Yöneticilerde görülen eksikliklerin en önemlileri; siyasi bağılıklar, kamu mevzuatını bilmemek, personelle iletişim kuramamak, toplumla iletişim eksikliği, ihtiyaç-kaynak ilişkisini kuramamak, kamusal işleri önemsememektir. Bu hususların varlığı yönetim modelindeki eksiklikleri ortaya çıkartmaktadır. Bu hususların ortadan kaldırılmasında sunulabilecek iki önemli çözüm önerisi olabilir (Sürgit, 1970: 21). Bunlardan ilki mevcut yöneticilerin eğitimidir. Bu konuda ülkeler oluşturdukları merkezler kanalıyla bunu gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir. Örnek vermek gerekirse Türkiye'deki "Türkiye ve Amme İdaresi Enstitüsü" (TODAİE), Almanya'daki "Yönetim Bilimleri Yüksekokulu" ile "Bayern Yönetici Eğitim Programı" (Karaer, 1989: 86), Japonya'da "Kamu Yönetimi Enstitüsü", Filipinlerde "Yöneticilik Akademisi" (Ergun, 1983: 27) bu kapsamdadır. Bu uygulama kapsamında yöneticilerin eğitimi değişen şartlara göre devamlı yapılacaktır. Çözüm olarak getirilebilecek ikinci husus yeni yöneticilerin kamu ve özel sektörü içerecek şekilde mevzuat ve uygulama yönleri kuvvetli kişiler olarak yetişmeleri yüksek yönetici olarak yöneticiliğe talip olmalarıdır. ABD'de 1960'lı yıllarda kurulan "Federal İdareciler Enstitüsü" yönetici olmak isteyenlerin başvurup hem teorik (yöneticilik dersleri veren uzmanlardan) hem de uygulama (sektördeki deneyimli yöneticilerden) dersleri aldıktan sonra yönetici olarak yetiştikleri bir okul olmuştur (Cem, 1970: 102). Fransa'da ise "Ulusal Yönetim Okulu" (Ecole Nationale d'Administration-ENA), yönetici yetiştirilmek üzere kurulmuştur. Kamu yöneticileri kamunun her kesiminde görev alabilecek şekilde ve akla gelebilecek her konuda eğitim almaktadır. Fransa'da Bölgesel Yönetim Enstitülerinin (Instituts Régionaux d'Administration-IRA) kurulmalarıyla bütün devlet kurumları için genel yeteneklere sahip kamu yöneticileri yetiştirilmektedir (Barbaza, 2001: 83). IRA mezunu kişi muhasebe, idari işler, hukuk, bütçe kontrolü, yasa hazırlayabilme ve personel konularında görev alabilecek niteliktedir. Her iki çözüm de ülkelerin şartlarına göre belirlenecek çözümlerdir. Ancak seçilecek yöneticilerin belirlenmesinde önemli olan nokta profesyonel yönetici seçiminde hiçbir şekilde siyasi düşüncelerin ya da menfaat ilişkilerinin düşünülmemesidir. Bu konu özellikle halka daha yakın hizmet sunan yerel yönetimler için önemlidir. Yerel düzeyde halk ile karşı karşıya olan yöneticilerin hizmet-kaynak bağlantısını çok iyi kurması ve hesap verebilmesi yönetim anlayışı açısından gereklidir. Yerelde önemli ölçüde görev ve kaynak kullanımı içerisinde olan idareler belediyelerdir. Belediyelerde yöneticilerin ve meclisin seçim ile göreve gelmesi bu idareleri ön plana çıkartmaktadır.

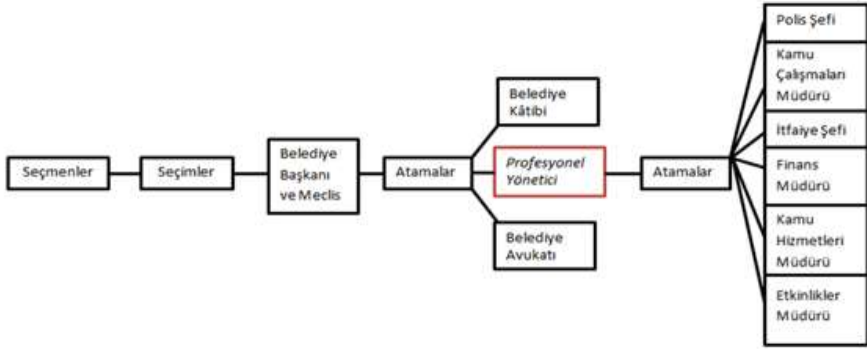
Belediyelerin bölgesel ve ulusal kalkınmaya katkıda bulunabilmeleri için yerel düzeyde görevlerini eksiksiz bir şekilde yerine getirmeleri gereklidir. Yasalarla kendilerine verilen görevlerin hizmete dönüşmesinde bölgeden ve merkezi yönetimden elde edilen kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında belediyelerin çeşitli sorumlulukları söz konusudur. Belediyeler verdikleri hizmetlerle hem fayda yaratmalı hem de bunu uygun maliyetlerle yerine getirmelidirler. Belediyelerin yasalarla kendilerine verilen görevleri arasında belde sakinlerinin ihtiyaçlarının karşılanması, yönetmelik ve yasaklar koymak, cezalar vermek, çeşitli konularda ruhsat vermek, vergi ve vergi benzeri gelirlerin tahsilatını yapmak, içme suyunu sağlamak, atık ve yağmur suyunu uzaklaştırmak için tesisler kurmak işletmek ve işlettirmek, toplu taşıma sağlamak, taşınmazların kullanılması, borçlanma, toptancı ve perakendecileri denetlemek, gıda güvenliği çalışmaları yapmak, ekonomi ve ticaretin gelişmesi için çalışmak yer almaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu). Bu görevler gün geçtikçe karmaşıklaşan, rasyonalite odaklı çözüm geliştirilmesi gereken ve yerine getirilirken düşük maliyet yüksek faydanın merkeze alınarak gerçekleştirilmesi gereken sorumluluklardır.

Geçmişten günümüze var olan ve gelecekte de artarak devam edecek olan yerel düzeydeki görevlerle ilgili ortaya çıkan sorunlar için ideal çözüm yollarının aranması bu sorunların çözümünden sorumlu olan belediyelerin yönetsel yapılarının her dönem sorgulanmasına neden olmuştur. Günümüzde halen devam eden bu arayış daha etkili, verimli, sonuç odaklı, ölçülebilir, hesap verebilir, katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışının oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu yönde etkili olduğu düşünülen ve ilk olarak ABD’de ortaya konulan ve uygulanan “Profesyonel Yönetici Modeli” uygulaması klasik anlamda günümüzde uygulanan başkan – meclis<sup>1</sup> modeline alternatif olarak gündeme getirilmesi gereken önemli konulardan biridir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bu modelin özel sektör tarzı yönetimin kamu yönetimine ihracı şeklinde değerlendirilmesi mümkündür. Diğer bir deyişle meclis-kent yöneticisi modelinde yönetsel olarak özel kesim işletme yönetimi ilkelerinden yararlanılması ve bu yöndeki yönetim tekniklerinin uygulanması esas alınmıştır (Yalçındağ, 1997: 12). Bu modelin uygulaması sayesinde ticari işletme benzeri yönetim tarzı ile etkililik, performans ölçümü, taşeronlaştırma (hizmetlerin satın alımı), kamusal karar alma parametrelerinin değişimi amaçlanmaktadır. Kamusal

<sup>1</sup> Başkan- meclis modeli klasik anlamda oluşturulan ve güncel olarak Türkiye’de uygulamada olan modeldir. Bu modelde başkan hem siyasi bir lider olarak karar alıcı hem de yürütmeden sorumlu olan bir pozisyonu doldurmaktadır.

kararların alınmasında; süreç, uygunluk, özel ölçümler, kurum-içi raporlama gibi işletme teknikleri yer almaktadır (Kluvers-Tippett, 2001: 519). Bu modelle birlikte belediyenin vatandaşları bir paydaş pozisyonuna, belediye meclisi ise adeta onların yönetim kurulu görevine getirilmektedir. Belediye meclisi kent politikalarını oluştururken meclis tarafından işe alınan kent yöneticisi ise bu politikalarını hayata geçirmektedir. Bu yapılanma ile birlikte kent yöneticisi piyasa ekonomisindeki herhangi bir şirketin CEO'suna (Chief Executive Officer) başka bir deyişle genel müdürüne benzemektedir (Dickens vd.,2012:2). Massad, meclis-kent yöneticisi modelinin özel sektördeki bir işletme gibi maliyet azaltmaya ve verimlilik geliştirmeye odaklandığını başkanın kuvvetli olduğu başkan - meclis modelinin ise daha çok seçimler ile ilişkili olduğunu vurgulamaktadır (Kim, 2003:121).

**Şema-1: Meclis-Kent Yöneticisi Modeli**



**Kaynak:** Dickens vd. 2012, p.7.

Meclis-kent yöneticisi modelinde ön plana çıkan profesyonel yönetici kavramının yönetim anlayışı içine girmesi ile seçilmiş meclisin atanmış kişiye kararlarını uygulatması söz konusu olmuştur. Bu modelin işleyişini gösteren Şema-1'de seçimler sonucunda seçmenlerin verdiği yetki ile başkanın belirlendiği ve meclisin oluştuğu, sonrasında bu siyasiler tarafından kent yöneticisinin atandığı ve yöneticinin daire başkanlarını (direktör) atadığı şeklindeki bir yapılanmanın olduğu anlaşılmaktadır. Bu sayede profesyonel yönetici bir şirket yöneticisi gibi kendi ekibini kurabilir ve kendisi gibi profesyonel niteliklere sahip daire başkanlarını göreve

getirebilir. Bu durum aynı zamanda belediye başkanının liyakat göz önüne alınmaksızın siyasi atamaları yapmasını engelleyebilmektedir.

### **3. Profesyonel Kent Yöneticisi Pozisyonunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Meclis – kent yöneticisi modelinin kaynağına bakıldığında yirminci yüzyılda Amerikan kentlerinde iş ve kent devrimi ile birlikte ileriye dönük çeşitli gruplar tarafından israf, savurganlık ve bazen de yozlaşan politikacılara karşı desteklenmiş ve oluşmuş bir anlayışın olduğu görülmektedir. Belediye işlerinin düşük standardı, kamu fonlarının yanlış uygulamalarla boşa harcanması, şehrin geleceği ile ilgili eksik vizyon, sınırlı hedefler için bile eksik enerjinin var oluşu, toplum yararından ziyade politik mekanizma içerisinde güç ve gücün kontrolü çabası, topluluk arasında kıskançlık ve kötülüğün (işbirliğinin olması gerektiği durumda bile) var olması, toplumdaki gerçek iş yapısını halkın bilme hakkı çerçevesinde açıkça söylenmesi gerektiği halde gizlenmesi, değişen derecelerde işlerdeki memnuniyetsizlik, güvensizlik ve şüphenin belediye başkanı ve meclisin üzerinde olması gibi konular birçok Amerikan şehrinin meclis-kent yöneticisi modelini benimsemesini sağlamıştır (White, 1968:ix).

İlk profesyonel belediye ya da kent yöneticisi uygulaması ABD’de Virginia Eyaletine bağlı Staunton şehrinde 1908 yılında ortaya çıkmıştır. Charles E. Ashburner, Staunton belediyesinin ilk profesyonel yöneticisi olarak atanmıştır. Charles E. Ashburner İngiltere, Fransa ve Almanya’da eğitim görmüş ve aynı zamanda birçok farklı işte çalışmış bir mühendistir. Staunton şehrinde yer alan bir barajın onarımını belediyeye gelen diğer onarım tekliflerine göre daha düşük maliyetle yapmayı başarmıştır. Bu başarı Ashburner’in ilk profesyonel belediye yöneticisi olmasını sağlamıştır. 1908-1911 yılları arasında görev yapan Ashburner aynı zamanda (City Managers’ Association) Kent Yöneticileri Kurumu’nun ilk başkanı olarak seçilmiştir. (Svara and Nelson, 2008: 10). İlk profesyonel belediye yöneticisinin görevine başlamasının nedeni; piyasada çalışma deneyimi olan bir yönetici olarak belediyenin sorunlarına düşük maliyetli çözüm üretebilmesidir. İlk profesyonel belediye yöneticisinin verimlilik odaklı bakışı belediyelerde profesyonel yönetici pozisyonunun oluşmasına neden olmuştur.

Yerel yönetimlerde profesyonel yönetici olarak görevlendirilen ve özel sektördeki CEO (Chief Executive Manager) olarak tabir edilen “İcra Kurulu Başkanı” veya “Genel Müdür” kadrosuna çok benzemekle beraber

bu pozisyona göre farklı yönleri olan CAO (Chief Administrative Officer) - “Yürütücü İdare Müdürü” yerel meclis tarafından atanmaktadır (Keene vd., 2007:32). Belediyelerde belediye meclisi tarafından atanan profesyonel kent yöneticisi (CAO) belediye meclisi tarafından hazırlanan politikaların gerçekleştirilmesi ve şehrin günlük işleri ile ilgilenmektedir. Yönetici sadece konusuyla ilgili eğitim almış ve profesyonel deneyimi olan kişiler arasından atanır. Tipik bir kent yöneticisi pozisyonu, kent meclisi ile uyumlu olan politika ve programları uygulayan, belediyenin daire başkanları ve yöneticilerini işe alma ve denetlemeden sorumlu olan, meclisin önem verdiği konularda bütçeyi geliştiren, bütün kent sözleşmelerini yöneten, meclise ve başkana yönetici olarak tavsiyelerde bulunan pozisyonudur. Bunun yanında yönetici, belediyenin daire başkanları-müdürleri ile meclis ve başkanla irtibatı sağlamaktadır (Dickens vd., 2012: 2). Kent yöneticisi bir profesyonel olarak güçlü bir idealist olmasının yanı sıra politik çevrenin gerçeklerini kabul ederek meclise ve topluma hizmet veren realist bir kişiliğe sahip olmalıdır (Basehart vd., 2000:5).

Kent yöneticilerinin başarılı olabilmeleri için yazında çeşitli tavsiyeler yer almaktadır. Bu konuda yöneticilerin en önemli özellikleri profesyonel yönetici niteliklerine sahip olmalarıdır (Yalçındağ, 1997: 13). Bu eksende diğer özellikleri; çevreyle ilişki kurulması, tüm paydaşların dikkatli ve yoğun şekilde dinlenmesi, kibar olunması, tevazu ve özgüvenli davranış şekli, sahne arkasında çalışılması ve operasyonlara hâkimiyet, belediye meclisine gerekli saygının gösterilmesi, meclis üyelerinin özen gösterdiği konulara eğilmek ve bu konularla ilgili hizmet vermek, meclis üyelerinin önceliklerine saygı duymak, meclis üyelerini zamanında bilgilendirmek ve işleyişten haberdar kılmak, zorlu meclis üyeleri ile anlaşmak, belediyenin uzun vadeli hizmet bakış açılarının meclis üyeleri ve yönetici açısından örtüşmesi, meclis üyelerinin başarısı yöneticinin başarısı olarak algılandığının bilinmesi, topluma saygılı davranılması, bireysel ve mahalli hizmetlerin toplum ve meclis isteklerine karşı dengeli götürülmesi, halkın ihtiyaçlarını meclis gündemine gelmeden giderilmesi (pro-aktif davranış), yüksek bütünlük ile kesinlikle dürüst olunması, liderlik davranışının sergilenmesi, büyük düşünülmesi ve hedeflerin çitasının yükseltilmesi, yeterli risk alınması ve hizmet için hevesli olunmasıdır (O’Connell, 2007: 21).



#### 4. Profesyonel Kent Yöneticisi Modelinin Teorik ve Pratik Faydaları

Teoride, profesyonel kent yöneticisi pozisyonuna atanarak gelen kişi seçilerek gelen belediye başkanına göre etkililik odaklı olmalıdır. Politika alanındaki yetenek sayesinde seçilerek gelen başkanın aynı zamanda yönetsel yeteneği olmayabilir. Weingast, Shepsle ve Johnson (1981) yaptıkları çalışmalarla politikacıların kendi programlarına destek sağlamak için sürekli olarak yaptıkları projelerin faydalarını abarttıklarını belirtmişlerdir. Belediye projelerinin hesaplarının fayda-maliyetinin değiştirilmesi politik süreci etkililikten uzaklaştırmaktadır. Etkisiz fayda-maliyet davranışları aslında politikacıların oy maksimizasyonu yapmak istemelerinden kaynaklanmakta, politikacılar sadece kendileri ile ilgili konulara odaklanmaktadır. Bu bağlamda meclis-kent yöneticisi modeli, başkan-meclis modeline göre daha etkili denebilir. Çünkü kent yöneticileri kamu yönetimi alanında eğitimlidirler ve etkisizlik yaratacak oy elde etme kaygısını direk olarak üzerlerinde hissetmemektedirler (Kreft, 2003: 6).

Profesyonel kent yöneticiliğinden beklentiler, pozisyonun devamı için oluşturulan temel ilkeler üzerine inşa edilmektedir. İlk olarak *profesyonellik* kavramının kamu yönetimine bir ilke olarak sokulması sonuç odaklı bakışın geliştirilmek istenmesinde önemlidir. Profesyonellik eskiden beri kamu yönetimde dikkate alınmış bir değerdir. Bunun yanında geline nokta günümüzde kamu yönetimde profesyonellik uygulamaları ile ilgili pek az bir şüphe söz konusudur. Profesyonellikte yöneticinin önemli niteliklere sahip olması idare için avantajdır. Göreve getirilecek kişinin lisansüstü derecede eğitim görmüş, önderlik niteliğine sahip, iyi ahlak ve karakterde olmasına özen gösterilmesi gerekir (Yalçındağ, 1997: 13). Profesyonellik, yöneticiye kesin bir derecede özerklik verir ayrıca yöneticinin yönetsel kararların alınmasında ve fikirlerinde korkusuzca hareket etmesini sağlar (Demir, 2011: 152).

Diğer önemli unsur ise yöneticinin *sorumluluğudur*. Woodrow Wilson'ın "*Yönetim Çalışması*" adlı yarım kalmış eserinde değindiği sorumluluk kamu yönetimi çevresinde önemli bir ilgi alanı olmuştur. Bir kent yöneticisinin uzun bir süre önce söylediğine göre: "*Kendimi kent meclisinin işe alınmış bir eli gibi görüyorum. Son analizlerde kamu için çalışmıyorum ve kentin bireysel vatandaşı için çalışmıyorum; meclis için çalışıyorum.*" demiştir. Burada yönetici, profesyonelliğin getirdiği sorumluluğu keskin bir şekilde ifade etmektedir. Seçilen yöneticiler bürokrasiyi sorumsuzlukla, değişime direnmekle ve her zaman gündemlerini bozmakla suçlamaktadırlar. Yerel seviyede gözlemciler politik yönetim

ilişkilerinde çift taraflı bir güç dengesinin olduğunu söylemektedirler. Svava (1990), görevde kaldığı süre içerisinde toplumun desteğini alan yöneticilerin soruşturmaya tabi olmadığına dikkat çekmektedir. Vurgulanan çalışmaların sayısının artması kamu yönetiminde yöneticilere daha fazla sorumluluk verilmesi gerektiğini göstermektedir (Demir, 2011: 152).

Bir diğer unsur ise *temsildir*. Vatandaşların taleplerinin seslendirilmemesi ve ifade edilmemesi seçimlerin olduğu ortamda dikkat çeken bir eksiklik. Birçok bilim adamı bu kavramı geliştirerek kamu yöneticilerinin eğer hizmet verdiği kişileri temsil ediyorsa ona göre davranmaları gerektiğini söylemektedir. Bu bakış açısına göre kent yöneticisi seçmenler ile seçilenler arasında bir köprü olarak ve birçok aktiviteye katılarak onların seslerini taleplerini seçilen makamlara iletmektedir. Bu değeri benimseyerek kent yöneticisi hizmet ettiği topluluğun sözcüsü olmakta ve onların sesi olarak yüksek dereceli politika yapımcılarla iletişimini sağlamaktadır (Demir, 2011: 153). Profesyonel kent yöneticisinin halkı katılımcılığa teşvik etmesi ve onların görüşleri ile birlikte kararları ortaklaştırması piyasa ekonomisinde var olan müşteri memnuniyeti ilkesinin bir şekliyle kamu yönetimine transferidir.

Bunlarla birlikte meclis-kent yöneticisi modelinin geçmişten günümüze idari ve mali birçok faydası bulunmaktadır. Modelin tercih edilmesindeki nedenler olarak gösterilebilecek birçok pratik örnek bulunmaktadır. Örneğin Michigan eyaletine bağlı Manistee şehrinde bu modelin uygulanması ile her 1000 dolar başına 7,43 dolar vergi düşüşü yaşanmıştır. Bunun yanında muhasebe ile ilgili gelişmiş yöntemler bu kentte oluşturulmuştur (Holden, 1916: 338). 1914 yılında sadece malzeme satın alma yolu ile 20.000 \$ tasarruf olduğu hesaplanmıştır. Bu miktar o zamanın bütçelerinde önemli bir yer kaplamaktadır (Holden, 1916: 339). Amerikanın OHIO Eyaletinin Dayton şehri meclis-kent yöneticisi modeli altında birçok maliyet-etkinlik başarısı göstermiştir. Bunlardan bazıları şunlardır: Çöp toplama maliyetlerini ton başına 2,60 dolardan 1,60 dolara indirilmesi ve kendi kendini idame ettiren çöp azaltan bir tesis inşa edilmesi, su arzının günlük 10 milyon galona çıkartılması ve gelecekte yeterli kaynağı sağlamak için kapsamlı planlar yapılması, su hizmetinin varsa ödeme esasına göre verilmesi (kontrollü sistem), iki tane 10 milyon galon rezervli su depoları inşa edilmesi, 5 milyon kapasiteli rezerv yapılması, modern temelli sağlık departmanı kurulması, kentte kurulan kliniklerde ve evlerinde hastalara hizmet etmek için 5 tane hekimin şehre tanıtılması, halk sağlığı hemşireliği sisteminin kamu sağlık kuruluşları sağlık departmanı altında birleştirilmesi, gıda ve mandıra hizmetlerinin pastörizasyonu için sağlık denetimi ve gıda

işleyicilerine yönelik denetim oluşturulması, bebek ölüm oranının binde 124 ten binde 67 ye düşürülmesi, düşkünler için yüz dönümlük bir çiftlik ve bu tesisin modern ıslah yöntemlerine göre işletilmesi, geliştirilmiş ve genişletilmiş kamu dinlenme tesisleri kurulması, kimsesiz (sığınma evi) bayanlar için evler kurulması, modern muhasebe sistemi ve bilimsel bütçeleme getirilmesi, merkezi bir satın alma departmanı kurulması, muhasebe sistemlerinin dışarıdan bağımsız bir şekilde denetlenmesi, finans departmanının tekrar gözden geçirilmesi ve gelir-giderlerin en iyi şekilde kontrolünün sağlanması, şehrin tümünde çöp toplanması, devlet okullarında tıbbi muayene imkânının sağlanmasıdır (Woodruff, 1928: 603-604).

Aşağıda yer alan Tablo-1’de Amerikan yerel yönetimlerinde hesap verebilirliğin meclis-kent yöneticisi modeli ve başkan-meclis modeli açısından kıyaslaması yer almaktadır. Tablo’da kent yöneticisinin meclise tabi olması ve özel sektördeki gibi başarısız olduğunda işine son verilebileceği yani performansının halk adına meclis tarafından değerlendirileceği fakat seçilen belediye başkanının ise belirli bir zaman için göreve geldiği ve bu süreyi tamamladığı belirtilmektedir. Başkan-meclis modelinde belediye başkanının pozisyonu güçlüdür ve meclis, başkandan hizmetlerle ilgili bilgi almakta zorlanabilir. Yönetimsel olarak bakıldığında ise meclis-kent yöneticisi modelinde daha keskin bir sorumluluk ayrımı söz konusudur. Bu modelde politik otorite kent meclisinde, yönetimsel otorite ise kent yöneticisindedir. Bu konu ile ilgili başkan-meclis modelinde güçler ayrılığı sistematığı üzerinde net bir politik ve yönetimsel ayrılığın olmadığı belirtilmektedir. Ayrıca alınan kararlarda başkan ve meclis arasında bir veto çekişmesi söz konusudur.

**Tablo-1: Amerikan Yerel Yönetimlerinde Hesapverebilirlik**

Meclis-Yönetici Modeli	Başkan-Meclis Modeli
Şehir yöneticisi meclise tabidir ve istenildiğinde işine son verilebilir.	Seçilen başkan belirli bir zaman için göreve gelir.
Şehir meclisi yöneticinin idari performansı üzerinde ayrıntılı bir incelemeye gidebilir ve yöneticiden bu konuda bilgi vermesi istenir.	Şehir meclisi başkandan bilgi almakta zorlanabilir.
Bütünsel bir model olarak tüm politik otorite şehir meclisinde ve tüm yönetimsel otorite ise şehir yöneticisindedir.	Güçler ayrılığı kontrollü ve dengeli bir şekilde başkan ve şehir meclisi arasında karakterize olmuştur.
-	İki "veto oyuncusu" ile yönetim daha az kontrol altındadır.

**Kaynak:** Bligh Grant- Brian Dollery and Jeff Gow, *An Assessment of Alternative Elected Leadership Models for Australian Local Government, Working Paper Series, Centre for Local Government, School of Business, Economics and Public Policy, University of New England, Armidale NSW, 2010, s.15*

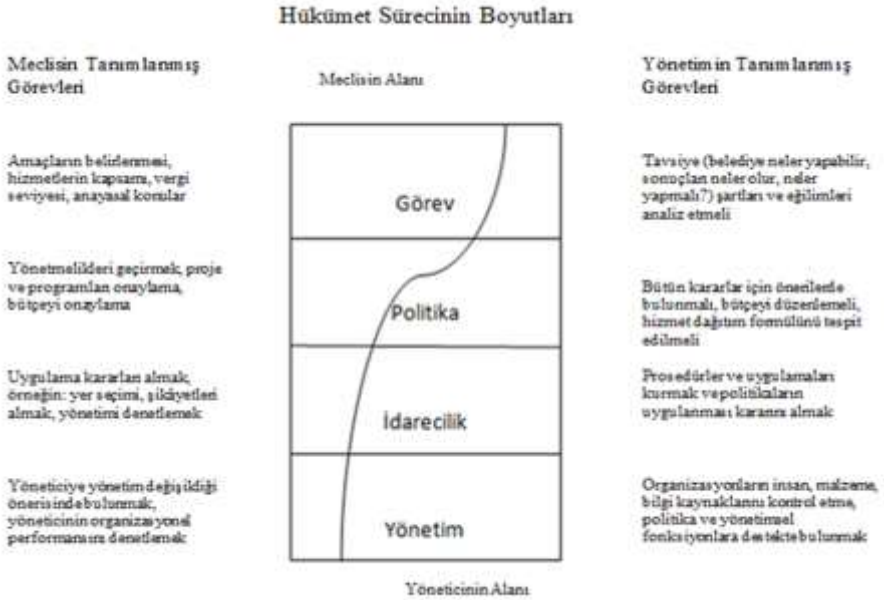
Profesyonel yönetici seçilenlerle uyumlu bir şekilde çalışma sonucu doğru yerlere doğru kaynakların sarf edilmesini ve sorunlara sonuç odaklı bakılmasını sağlar. Geniş çaplı politika tartışmalarında bulunarak geçmiş ve geleceği düşünerek günün sorunlarına odaklanır. Bu durum uzun dönemli vizyon geliştirmek için politika ve amaçların oluşturulmasını ve yasaların ötesinde etik standartların gerçekleştirilmesini sağlar. Toplumda farklı istekleri olanlar için uzlaşma ortamı sağlar, (siyasiler, özel sektör, vatandaşlar) ve bir veya iki kesimden ziyade tüm topluma yönelme veya odaklanma sağlanır. Hizmetlerin sağlanmasında eşitlik ve adalet ilkelerine bağlı kalma yönetsel kararlarda iltimas geçme yerine liyakate göre karar alma sağlanır. Örgütsel işleyişte mükemmelliği yakalamak için yenilikler yapılır. Bunun için açıklık, etkililik ve eşitlik ilkelerine bağlı hizmetler sunar, politikalar uygular ve bunları değerlendirirler.

## **5. Yürütücü ve Politikacı Olarak Profesyonel Kent Yöneticisi Uygulaması**

Yöneticinin politika yapmadaki rolü literatürde genişçe ele alınmıştır. Kent yöneticilerinin yürütücü görevinin yanında politika yapımında ne derece yer alması gerektiği yönetsel bir sorundur. Tartışma, kurumsal tasarım ve gerçek uygulamalar arasındaki boşluktan kaynaklanmaktadır. Bir belediye tüzüğü genellikle politika yapmak için kent yöneticisine resmi güç vermez. Sadece seçilmiş yetkililer politika yapma yetkisine sahiptir çünkü onlar yasal olarak seçilirler ve seçmene hesap vermelidirler. Kurumsal olarak kent yöneticisinin yasalara uyması veya politika yapımında yasal onay alması gereklidir. Politik yönetsel ikilemin zorlayıcı algısı aynı zamanda kurumsal düzenleme olarak yer almaktadır. 1950'lerin başlarına kadar Bosworth üç çeşit kent yöneticiliği tespit etmiştir; birincisi yönetsel yönetici, ikincisi politika araştırmacı-yönetici, üçüncüsü toplum lideri-yönetici modelidir. Yazarın vurguladığına göre bu üç model de politika yapımı ile ilgilidir. Kammerer'in işaret ettiğine göre kamu yönetimi literatüründe kent yöneticisinden en fazla beklenen rol politik liderlik ve yenilikçiliktir. Booth (1968) ve Fannin (1983) kent yöneticilerinin aktivitelerini ve politika yapımındaki davranış kalıplarını tanımlamışlardır. Daha sonraki çalışmalar da onaylamaktadır ki: kent yöneticileri politika yapımına katılmakta ve hatta liderlik rolünde bile bulunmaktadır (Zhang, 2012: 29). Killian ve Choudhury (2010) profesyonel yönetici için 4 tane görev belirlemişlerdir. Bunlar: Yönetim görevi, akıl hocası oluşu, yorum gücü ve teknoloji uzmanı olarak görev almasıdır. Yaptıkları çalışmada profesyonel yöneticinin zamanlarının %25-%49 arasını geleneksel yöneticilikle geçirdiği bunun yanında politika

yapımında rol aldıkları ve yaklaşık olarak zamanlarının üçte birini buna harcadıkları görülmektedir. Yapılan çalışmada toplum ile ilişkilerin düşük bir düzeyde zaman aldığı görülmektedir (Phillips, 2012: 53).

## Şema-2: Görev - Yönetim Ayrımı ile Politika ve Yönetim ile ilgili Paylaşım Alanları



**Kaynak:** Watson, Douglas J.- Hassett, Wendy L., *Local Government Management, Current Issues and Best Practices, An ASPA Classics Volume, 2003, s.45*

Yukarıda yer alan Şema-2’te meclise ve yöneticiye ait tüm alanlar içerisinde ideal bir görev ayrımı şematize edilmiştir. Bölünmüş alanlar meclis ve yöneticiye ait çeşitli konularda tavsiye edilen hareket bölgeleridir. Meclise ait alan şeklin sol tarafında, yöneticiye ait alan ise sağ tarafında yer almaktadır. Şekildeki bölümlenme ile kabaca amaçlanan görev paylaşımı ve ayrışımı ile ilgili uygun dereceyi bulmaktır. Belirlenen alanlar arası geçişler uygunsuz olarak kabul edilmektedir (Watson-Hassett, 2003: 45). Şekle göre gerçekleştirilen görev ayrımında meclisin daha çok karar alıcı konumda olduğu yöneticinin ise alınan kararları uygulayan yürütücü rolünü üstlendiği

görülmektedir. Bu nedenle şekil içerisinde meclise tanınan “görev alanı” daha geniştir. Kentteki yerel vergi oranlarının belirlenmesi, anayasal konular, projelerin ve programların uygulanması, bütçenin onaylanması gibi dengeli politik paylaşımın yanında bu işlerin yürütülmesi ile ilgili yöneticinin denetlenmesi, şikâyetlerin alınması gerekirse yöneticiyi işten almak ve yeni bir yöneticinin atanması gibi yönetim işleri meclisin bu alanda ilgilendiği sınırlı faaliyetlerdir. Şekle göre yöneticiye tanınan alanda ise meclisin almış olduğu kararları uygulamak, tavsiyelerde bulunmak, bütçeyi düzenlemek, prosedürleri yerine getirmek, malzeme ve insan kaynaklarını düzenlemek gibi daha çok yönetsel işler yer almakla birlikte, amaçların belirlenmesinde sınırlı ve politikaların gerçekleştirilmesinde ise bir denge söz konusudur. Aşağıda (2007) Tablo-2’de yapılan bir araştırmada başkan, kent yöneticisi ve meclisin politika yapımındaki gücünü ölçen sorulara verilen cevaplar oranlar halinde yer almaktadır.

**Tablo-2: Politika Yapımında Başkan, Meclis ve Şehir (kent)Yöneticisinin Rollerini (%)**

	Başkan	Meclis	Şehir Yöneticisi
Politikaların medya aracılığı ile toplumda savunulması	%31,73	%37,35	%30,92
Şehir için uzun dönemli Mali önceliklerin oluşturulması	%27,92	%37,35	%33,73
Şehrin geleceğinin gelişimi için stratejiler geliştirmek	%29,72	%35,74	%34,54
Seçilenlerle politika konularında görüş birliği yaratmak	%29,72	%36,14	%34,14
Kurumlar (hükümetler) arası bağlantı olarak hizmet verme	%32,53	%30,12	%37,35
Belediye hizmetlerinin amaç ve kapsamını belirlemek	%27,71	%33,33	%38,96
Vatandaş toplulukları, kurulları ve komisyonları koordine etmek	%29,32	%34,14	%36,55
Yeni politikaların teklifi	%28,11	%35,74	%36,14
Belediye bütçesini geliştirmek	%27,71	%33,73	%38,55

**Kaynak:** Gwendolyn Voelpel, *The Policymaking Role Of The Mayor In Council-Manager Cities: Detracting And Enhancing Factors*, MBA, University of Nebraska Omaha, 2007, p.14.

Tablo'ya göre belediye başkanının politikaların medya aracılığıyla mecliste savunulmasında meclisten sonra en etkili pozisyon olduğu görülmektedir. Modelin yapısına paralel bir sonuç olarak belediyenin dış yüzü olarak siyasiler yer almaktadır. Mali konularda ise başta meclis ve kent yöneticisi öncelikleri belirlemekte ve buna paralel bir şekilde stratejiler, politikalarda görüş birliği yaratmak bu pozisyondakiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer kurumlarla bağlantılı olarak hizmet verme ve belediye hizmetlerinin amaç ve kapsamını belirleme, vatandaşların örgütlenmesine ilişkin görevler, yeni politikaların teklifi ve bütçenin geliştirilmesi gibi konular daha çok kent yöneticisinin görev alanına girmektedir. Yapılan araştırma sonucunda genel olarak kent yöneticisinin sadece yürütücü görevlerle ilgilenmediği aynı zamanda politika yapımında yüksek bir oranda yer aldığı görülmektedir.

## **6. ABD'de Meclis-Kent Yöneticisi Modeli ve Profesyonel Yöneticiler**

Bu kısımda profesyonel kent yöneticiliğinin ortaya çıktığı ABD'de bu konu ile ilgili istatistiklere yer verilerek konunun önemine dikkat çekilip değerlendirmeler yapılmıştır. Önceki başlıklarda kent yöneticisinin seçilerek gelen siyasiler tarafından atama ile göreve geldiği belirtilmişti. İstenildiğinde siyasiler tarafından işine son verilebilecek kent yöneticilerinin görev süreleri ABD'de 2009 yılında ortalama 7,4 yıl, 2012 yılında ise ortalama 7,3 yıl olarak tespit edilmiştir. Bu durum belirli bir süre için seçilerek göreve gelen belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin ABD'de göreve atadıkları profesyonel kent yöneticilerini uzun bir süre görevden almadıklarını göstermektedir (ICMA, Statistics and Data- <http://icma.org>, 2013).

Aşağıda Tablo-3'de ABD'de tercih edilen yerel hükümet modellerinin oransal ve sayısal verileri (1990-2007) yer almaktadır. Araştırma 2.500'ün üzerinde nüfusa sahip belediyelerde yapılmıştır. Tablo'ya göre tercih edilen modeller yüksek oranda başkan-meclis ve meclis-kent yöneticisi şeklinde kategorize olmuştur. 1990 yılında 3.645 (%54,5) belediye tarafından tercih edilen başkan-meclis modeli 2007 yılına gelindiğinde 3.131 belediye tarafından tercih edilmiştir. %14,1 oranında bir tercih düşüşü yaşayan başkan-meclis modeli bu düşüşün 515 tanesini 10.000'nin altında nüfusa sahip belediyelerde yaşamış ve yalnızca 1 tane 10.000'nin üzerinde nüfusa sahip belediye tarafından tercih edilir hale gelmiştir. Meclis-kent yöneticisi modelinde ise değişim yukarı yönlü seyretmektedir. 1990 yılında başkan-meclis modeline göre %36,2 oranı ile 2.420 belediyede daha az tercih edilen

model 2007 yılına gelindiğinde %48,9 oranında tercih edilerek 3.520 belediyenin yönetiminde uygulanmıştır. Meclis-kent yöneticisi modelinin tercih edilirliliği 1990 yılından 2007 yılına gelindiğinde %45,5 artış göstermektedir. 1.100 belediye tarafından tercih edilen modelde 574 belediyenin 10.000'nin altında nüfusa sahip olduğu, 526 belediyenin 10.000'nin üzerinde nüfusa sahip olduğu görülmüştür.

**Tablo-3: ABD'de Yüksek Oranda Tercih Edilen Hükümet Modelleri**

2500'ün üzerinde nüfusu olan şehirler	1990	2007	Değişim		
	% (Sayı)	% (Sayı)	% (Sayı)	10.000'in altında nüfusa sahip şehirler	10.000'nin üzerinde nüfusa sahip şehirler
Başkan-Meclis	%54,5 (3.645)	%43,5 (3.131)	%-14,1 (-514)	-515	1
Meclis-Yönetici	%36,2 (2.420)	%48,9 (3.520)	%45,5 (1.100)	574	526
Diğer	%9,2 (617)	%7,5 (543)	%-12 (-74)	-47	-27
Toplam	%100 (6.682)	%100 (7.194)	%7 (512)		

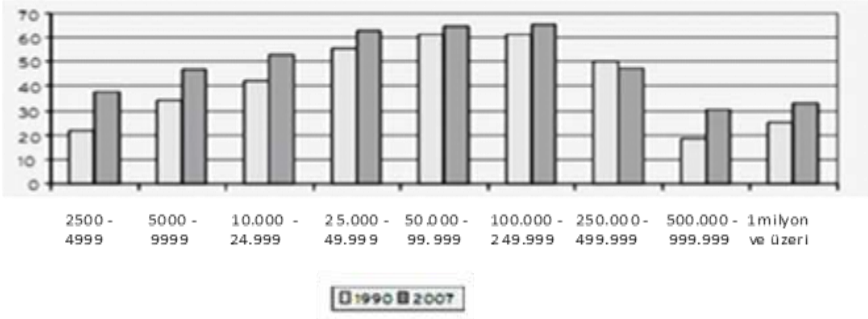
Not: 1990 yılında 10.000'in altında nüfusa sahip şehirlerin sayısı 3.914, 2007 yılında ise bu sayı 3.926 olarak tespit edilmiştir. 1990 yılında 10.000'in üzerinde nüfusa sahip şehirlerin sayısı 2.768, 2007 yılında ise bu sayı 3.268 olarak tespit edilmiştir.

**Kaynak:** James H. Svara and Kimberly L. Nelson, *Taking Stock of the Council-Manager Form at 100, Public Management*, August 2008, ICMA.org/pm, p.9.

Tablo' da "Diğer" olarak adlandırılan modeller ise 1990 yılında düşük bir oranda yer almakla birlikte (%9,2) 2007 yılına gelindiğinde bu oranlar (%7,5) daha da düşmektedir. Toplamda 74 belediye tarafından tercih edilen "Diğer Modellerin" nüfusu 10.000'nin altındaki 47 belediyede ve 10.000'nin üstündeki 27 belediyede uygulandığı görülmüştür.



**Grafik 1: ABD’de Meclis- Yönetici Modelini Kullanan Şehirlerin Nüfus Kategorileri (1990-2007)**



**Kaynak:** James H. Svara and Kimberly L. Nelson, *Taking Stock of the Council-Manager Form at 100*, *Public Management*, August 2008, ICMA.org/pm, p.9.

Yukarıdaki Grafik-1’de ABD’de meclis-kent yöneticisi modelini uygulayan kentlerin (1990-2007) nüfus kategorileri yer almaktadır. Grafikte göze çarpan nokta 2500-4999 nüfus kategorisinde yer alan belediyelerde 1990 yılında %20 civarı seyreden meclis-kent yöneticisi modelinde 2007 yılına gelindiğinde %40 oranına yaklaşılmıştır. Grafikte 250.000-499.999 nüfus kategorisi dışında meclis-kent yöneticisi modelinin 1990 yılından 2007 yılına gelindiğinde daha az tercih edildiği bir kategori olmamıştır. Denebilir ki birçok nüfus kategorisindeki belediyede 1990 yılından 2007 yılına gelindiğinde meclis-kent yöneticisi modeli daha tercih edilir hale gelmiştir.

Aşağıda Tablo-4’de ABD’de kent yöneticilerinin yıllara göre cinsiyet bilgileri yer almaktadır. Tablo’ya göre tüm yıllarda bu uzmanlık alanında erkek yöneticilerin oransal olarak daha fazla yer aldığı görülmektedir. 1974 yılında %99 olan erkek kent yöneticilerinin oranı yıllar geçtikçe azalma göstermiştir. Bayan kent yöneticisi oranının giderek arttığının görüldüğü tablo’da 2009 yılına gelindiğinde bu oranın %20’1’e yükseldiği görülmektedir. 2012 yılına gelindiğinde ise bayan kent yöneticilerinin toplam içerisinde çok az bir oranda azaldığı görülmektedir. Tablo’ya göre profesyonel kent yöneticiliği alanında erkeklerin oranının son 20 yılda bir azalış gösterdiği ve kadın kent yöneticilerinin tercih eğiliminin arttığı söylenebilir.

**Tablo-4: Kent Yöneticilerinin Yıllara Göre Cinsiyetleri (ABD)**

	1974	1989	2006	2009	2012
Erkek	%99	%95	%87,5	%79,1	%80,2
Kadın	%1	%5	%12,5	%20,1	%19,8

**Kaynak:** ICMA, *Statistics and Data*, [http://icma.org/en/icma/career\\_network/education/data](http://icma.org/en/icma/career_network/education/data), (Erişim:10.10.201).

Diğer önemli bir konu ise kent yöneticilerinin aldıkları ücretlerdir. Belediyelerde büyük bir bütçe ve personelin idaresini yapan yöneticilerin bu sorumluluğa paralel bir şekilde ücret alması beklenmektedir. Tablo-5’de ABD’de yıllara göre profesyonel kent yöneticilerinin aldıkları ortalama maaşları yer almaktadır. Maaşların 1934 yılından bu yana sürekli artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu yılda 5.100 dolar olan profesyonel kent yöneticisi maaşı 1999 yılında yaklaşık 15 kat artarak 75.675 dolar seviyesine gelmiştir. Daha sonraki yıllarda artışın devam ettiği bu pozisyonun maaşı 2012 yılına gelindiğinde ortalama 110.972.08 dolar seviyesine kadar yükselmiştir.

**Tablo-5: Kent Yöneticilerinin Yıllara Göre Aldıkları Ortalama Ücretler (ABD)**

1934	1971	1999	2002	2005	2009	2012
5,100\$	18,000\$	75,675\$	89,001\$	97,060\$	109,000\$	110,972.08\$

**Kaynak:** ICMA, *Statistics and Data*, Erişim: 10.10.2013.

Profesyonel kent yöneticiliği ile ilgili analiz edilmesi gereken bir diğer konu ise yöneticilerin yaşlarıdır. Tablo-6, 1934-2012 yılları arasında profesyonel kent yöneticilerinin yaşları ile ilgili oransal bilgileri bulundurmaktadır. 1934 yılına bakıldığında kent yöneticilerinin 41-50 yaş kategorisinde %37’lik bir oranda en fazla tercih edildiği görülmektedir. 1971 yılına gelindiğinde ise 30-40 yaş kategorisinin %45 ile en çok tercih edilen yaş aralığı olduğu, bununla birlikte 30 yaş altı kent yöneticilerinin %26 ile en fazla bu yılda tercih edildiği görülmektedir. 2000 yılından sonra 30 yaş

altı kent yöneticilerin az bir oranda tercih edildiği görülmekle beraber diğer yaş kategorilerinde de inişler çıkışlar yer almaktadır. Denebilir ki 2000 yılından sonra kent yöneticiliği yaş ortalaması giderek artış göstermektedir. 51-60 yaş kategorisi 2000 yılında %37'den 2009 yılında %46'ya kadar yükselmiş ve bu yıllarda en fazla tercih edilen yaş aralığı olmuştur. 2012 yılında bu oran (%39,5) biraz düşmekle beraber en fazla tercih edilen yaş kategorisi olma özelliğini devam ettirmiştir. Bununla beraber 60 yaş üstü kent yöneticilerinin en fazla görev aldığı yıl %23,8 ile 2012 yılıdır.

**Tablo-6: Belediye ve Kent Yöneticilerinin Yaşı (%)**

	1934	1971	2000	2002	2006	2009	2012
30'un altı	%7	%26	%2	%2	%1	%1	%1,3
30-40	%34	%45	%16	%13	%12	%12	%10,1
41-50	%37	%21	%40	%36	%28	%24	%25,2
51-60	%19	%5	%37	%43	%48	%46	%39,5
60'ın üstü	%3	%3	%6	%7	%11	%17	%23,8

**Kaynak:** ICMA, *Statistics and Data*, Erişim:10.10.2013.

Yıllara göre değişikliğe uğrayan ve analiz edilen diğer bir konu profesyonel kent yöneticilerinin eğitim durumlarıdır. Aşağıda Tablo-7'de yer alan profesyonel kent yöneticilerinin eğitim durumlarının yıllar geçtikçe iyileşme gösterdiği söylenebilir. Doktora derecesine ait veriler 2002 yılından itibaren bulunmakla beraber kent yöneticilerinin 2002 yılında %1,5 oranında bu dereceye sahip olduğu ve bu oranın 2012 yılına gelindiğinde %2,1'e yükseldiği görülmektedir. Tablo'ya göre değişimin en fazla olduğu eğitim derecesi türü master (yüksek lisans), MBA, MPA, eğitim seviyeleridir. 1934 yılında %13 olan master derecesine sahip kent yöneticisi oranı sırasıyla 1971'de %27, 2002'de %60, 2006'da %62, 2009'da %58,1, 2012 yılında ise %59 seviyesindedir. 1934 yılında lise mezunu olan kent yöneticisi oranının %21 olduğu 2012 yılına gelindiğinde ise bu oranın %2,5'a kadar düştüğü söylenebilir. Genel olarak bakıldığında ise 2012 yılında kent yöneticilerinin büyük bir kısmının master derecesine sahip olmakla birlikte %23,5'inin dört yıllık fakülte mezunu olduğu görülmektedir. Bu durum günümüzde kent yöneticilerinin büyük bir kısmının dört yıllık fakülte mezunu veya master derecesine sahip olmasının beklendiği şeklinde yorumlanabilir.

**Tablo-7: Belediye ve Kent Yöneticilerinin Eğitimi**

	1934	1971	2002	2006	2009	2012
<b>Doktora Derecesi</b>	( Bu yıllara ait mezuniyet verileri bulunmamaktadır )		%1,5	%1,7	%1,4	%2,1
<b>Hukuk Fakültesi</b>			%2	%3	%3,1	%4
<b>Master Derecesi</b>	%13 (tüm mezuniyet derecelerinde)	%27 (tüm mezuniyet derecelerinde)	%60* (MPA, MBA, veya diğer Master dereceleri)	%62 (MPA, MBA, veya diğer Master dereceleri)	%58,1 (MPA, MBA, veya diğer Master dereceleri)	%59
<b>Dört Yıllık Öcal (Fakülte)</b>	%51	%42	%26	%24	%24,7	%23,5
<b>Kolej</b>	N/A	%26	%8,5	%6	%9,5	%8,8
<b>Lise</b>	%21	%3	%2	%1	%3,1	%2,5

Not: 2000 yılı yüzdeleri yuvarlama yüzünden %100'e eşit değildir.

**Kaynak:** ICMA, *Statistics and Data*, Erişim: 10.10.2013.

## 7. Profesyonel Kent Yöneticisi Modelinin Türkiye Açısından Değerlendirmesi ve Sonuç

Yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu ve vatandaşa en yakın kamu örgütlenmesi belediyelerdir. Önemli bir kamu kaynağını kullanan belediyelerin bu öneme uygun yönetim niteliğine sahip olması düşünülmelidir. Bu bağlamda Türkiye'deki belediyelerin yönetim niteliğinin gelişmiş ülke örnekleri dikkate alınarak geliştirilme gerekliliği 2023 hedefleri temel alındığında önemlidir. Bu önemin çerçevesinde belediyelerin içinde bulunduğu durumun gözden geçirilmesi gereklidir. Türkiye'de belediyeler, gerek sayıları gerekse hizmet verdikleri nüfusun büyüklüğü ve kullandıkları fonlar itibarı ile profesyonel yönetime ihtiyaç duyan kamu yönetimi birimleridir. Piyasa ekonomisinde faaliyette bulunan kuruluşların üretimleri ve kullandıkları kaynaklar ile sahip oldukları varlıkların milyon dolarlar boyutunda olduğu ve bunları yönetmek üzere profesyonel yöneticiler istihdam ettikleri dikkate alındığında daha fazla kaynakları yöneten kamu yöneticilerinin durumlarının tartışılması geç kalınmış bir konudur. Bu konu yenilenen yerel yönetim yapımız çerçevesinde daha da önemli hale gelmiştir.

2012 Tarih ve 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile il ve ilçe merkezlerinde ikamet edenlerin oranı 2012 yılında %77,3 iken, 14 ilde büyükşehir belediyesi

kurulması ve büyükşehir statüsündeki 30 ilde, belde ve köylerin ilçe belediyelerine mahalle olarak katılması ile bu oran 2013 yılında %91,3 seviyesine gelmiştir. Bu kanun ile Türkiye’de belediye hizmetlerinden faydalanan kişi sayısı 70.034.413’e ulaşmıştır<sup>2</sup>. Buna karşılık Türkiye’deki belediyelerin sayısı 2013 yılında 2950’den 2014 yılında 1396’ya düşürülmüştür. Ekonomik büyüklüklerine bakıldığında ise Türkiye’deki belediyelerin 2013 yılında toplam gelirleri yaklaşık 53.9 milyar TL, giderleri ise 59.9 milyar TL’dir. Belediyelerin gider bütçesi gerçekleşmesinin merkezi yönetim gider bütçesi gerçekleşmesine oranı %14,6 civarındadır<sup>3</sup>.

Rakamlara göre Türkiye’de belediyelerin sosyal, ekonomik ve mali anlamda görevlerinin önemli olduğu anlaşılmaktadır. Bu görevleri yerine getirmek için elde edilen mali fonların ve insan kaynağının belediye yönetimleri tarafından etkili bir şekilde kullanılması gereklidir. Bu anlamda Türkiye’deki belediyelerin hizmet etkinliğini sağlayabilmek için yönetim anlayışlarında niteliksel dönüşümlerinin gerçekleştirilmesi gereklidir. Türkiye’deki belediyeler çeşitli profesyonel odaklı değişimleri gerçekleştirdikten sonra ortaya çıkardığı katma değer artacaktır.

Meclis-kent yöneticisi modeli içinde profesyonel yönetici uygulaması Türkiye’de yerel yönetimlerde bugüne kadar tercih edilmemiştir. Modelin ABD örneğinden anlaşılacağı üzere birçok belediyede harcama ve yönetim etkililiği sağlama konusunda oldukça başarılı sonuçlar elde edildiği görülmektedir. Bu durum modelin gün geçtikçe daha da tercih edilen bir yönetim şekli haline gelmesini sağlamıştır. Meclis-kent yöneticisi modelinin değerlendirilmesinde Türkiye’deki belediyelerin kurumsal yapısını incelemek faydalı olacaktır. Türkiye’de yerel yönetimlerde tercih edilen model “Başkan-Meclis Modeli” diğer deyişle “Güçlü Belediye Başkanı” uygulamasıdır. Bu modelde belirtildiği üzere yürütme ve yasama bir elde toplanmış ve belediye başkanı belediye meclisinin varlığına rağmen oldukça güçlü konumdadır. Türkiye’de uygulanan bu modelde belediye başkanı belediye meclisinin başkanıdır. Belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını 5 gün içerisinde nedenini bildirerek belediye meclisine geri iade edebilir. Ancak yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m:23). Belediye başkanı büyükşehir belediyelerinde genel sekreter ve daire başkanlarını (müdürlerini) atar. Bu

<sup>2</sup> <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi:20.10.2014.

<sup>3</sup> [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Erişim Tarihi:20.10.2014.

görevlendirmelerde sadece genel sekreter için belediye başkanının İçişleri Bakanlığı'na öneride bulunması ile bakanlığın ataması gerçekleşir. Bu konu ile ilgili belediye meclisine bilgi verilir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır. Belediye birimlerinin kurulması ve kaldırılması belediye meclisinin kararı ile olur (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, m:21). Bunun yanında belediye başkanının belediyeyi sevk ve idare etmek, kurumsal stratejiyi oluşturmak, belediyeyi törenlerde temsil etmek, davalarda davacı veya davalı olarak bulunmak, sözleşmeler yapmak, bütçeyi uygulamak, belediye meclis ve encümen kararı gerektirmeyen görevleri yapmak gibi yasada belirtilen birçok görevi bulunmaktadır. (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m:38, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, m:18 )

Türkiye'de uygulanan başkan-meclis modeli ya da güçlü belediye başkanlığında büyükşehir belediyelerinde profesyonel kent yöneticisi yerine yürütme işlerini üstlenen pozisyon olarak belediye başkanının atamış olduğu genel sekreter bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeleri dışında görülmeyen genel sekreter, belediye başkanına bağlı ve onun adına hareket eden yürütücü konumdadır. Bu pozisyondaki kişi belediyenin yönetsel işleri ile ilgilenen fakat bunu belediye başkanına bağlı şekilde gerçekleştiren politika ile ilgilenmeyen yöneticidir. Genel sekterin atanmasında devlet memuru olma şartı aranmaktadır. Yüksek dereceli bürokrat olarak atanan genel sekreterlerin atanmasında yüksekokul mezunu olması dışında herhangi bir uzmanlığa sahip olması aranmamaktadır.

Türkiye'de belediye başkanı ise siyasi partilerin aday göstermesinden sonra seçimlerle belirli bir dönem (5 yıl) için göreve gelmektedir. Belediye başkanı belediyenin politik ve yürütücü olarak her türlü işlerinden sorumludur ve belediyenin başıdır. Belediye başkanının bir siyasi partiden aday gösterilerek göreve gelmesi kendisine politik bir kimlik vermektedir. Bu durum belediye başkanının belediye işlerinde merkezi politikalar veya parti politikaları paralelinde hareket etmesini sağlayabilecek bir handikaptır. Ayrıca belediye meclisinin işlevini azaltıyor ve tek elden yönetimi yüksek oranda hâkim kılmaktadır. Bu sistemde sadece büyükşehir belediyelerinde olan ve profesyonel kent yöneticisi benzeri olduğu söylenebilecek genel sekreter uygulamasının etkinlik sağlama açısından oluşturulduğu söylenebilir, ancak bunu ne derecede yerine getirdiği şüphelidir. Genel sekreterin belediye başkanı tarafından atanması ve onun direktiflerini yerine

getirmesi aynı şekilde belediye işlerinde politik kararlar alınmasını sağlayabilir. Aynı zamanda profesyonel bir kimlikle atanması şartı olmayan genel sekreter, işlerde etkililik odaklı bakmak istese bile başkana bağlı olduğu için bunu gerçekleştiremeyebilir. Bilindiği gibi meclis-kent yöneticisi modelinde ise profesyonel yönetici meclise bağlı, belediye başkanı ise törensel faaliyetlerle ilgilenen siyasideir. Belediye meclisi yapısı itibariyle belediye başkanına göre halkı daha fazla temsil etmektedir. Bu durumda benzer pozisyonda bulunan genel sekreter profesyonel yöneticiye göre politize olmuş bir pozisyonudur. Genel sekreter Türkiye’de belediye başkanının direktiflerini yerine getiren politik yönetimin devamı durumundadır.

Meclis-kent yöneticisi modelinin başkan-meclis modeline göre ayrıldığı noktalar itibariyle ortaya konan handikaplar Türkiye içinde de geçerlidir. Gerekli yasal ve yapısal altyapı gerçekleştirildikten sonra profesyonel yöneticilerin belediyelerde yer alması ve belediye başkanlarının görev sorumluluklarında getirilecek düzenlemeler siyasi olmaktan uzak, etkililik odaklı, rasyonel ve pragmatist bakılan belediyeler yaratılmasını sağlayabilir. Profesyonel yöneticiler kararlarını alırken başkan-meclis modelinde yer alan belediye başkanları gibi oy potansiyeli taşıyan hedef seçmenleri, çıkar ve baskı gruplarını ve bağlı oldukları siyasi partiyi gözetmek zorunda kalmayacaklardır. Geçmişte ve günümüzde Türkiye’de maalesef siyasal iktidar ile üst düzey yöneticiler arasında yaşanan önemli sorun iktidar değişikliğinde yöneticilerinde değişmesidir. Bu durumda hem kadrodaki yöneticiler tedirginlik yaşamaktalar hem de bu durumdan kamu hizmetlerin etkili sunumu yönünden zarar görmektedir (Meriç, 1974: 78). Profesyonel yöneticinin siyasal yönünün dışarda tutulması özelliği ile katılımcı anlayış çerçevesinde uzun vadeli bakış açıları ile yapılan yatırımlarda yapısal değişikliklere gidilebilecek, refaha katkıda bulunulabilecek, halkın genelinin istekleri göz önüne alınabilecek ve seçimler öncesinde popülist harcamalar yapılmayacaktır. Türkiye’de geçmişte de dile getirilen yönetici sorunu “yüksek yönetici” kavramı (Canman, 1978:9) ile ele alınmış yöneticilikte siyasal anlayışın yerini uzmanlaşma anlayışının almasının önemi vurgulanmış ancak geçmişte ve günümüzde yöneticiliğin profesyonelleşmesi konusunda adımlar atılmamış, geleneksel usul olan görev yapılarak deneyim kazanılması modeli geçerli olmaya devam etmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de özellikle belediye kaynaklarının etkin harcanması seçmen-siyasetçi bağlantısında konunun öneminin vurgulanmasını gerektirmektedir. Bunun için seçilenlerin niteliklerinin bir belediyeyi yönetme niteliğinde olması, sadece siyasi güç ile yönetime gelmesinin engellenmesi gerekmektedir. Aday gösterilen

kişilerin belli eğitimlerden geçmiş kişilerden olması eğitim belgesi almamış kişilerin aday gösterilememesi konusunda yasal değişiklikler yapılmalıdır. Bu durum kişilerin seçme ve seçilme haklarını engeller gibi görülse de arka planda eğitim alan kişiler açısından bakıldığında kamu menfaati ön planda olacağından toplum bu konuda itiraz etmeyecektir. Türkiye’de profesyonel yönetim-yönetici anlayışının belediyeler gibi seçimle iş başına gelen diğer yönetici kadroları içinde düşünülmesi toplum nezdinde kamunun yücelmesini sağlayacaktır.

### Kaynaklar

- Barbaza, Jean (Çev:Ömer Bozkurt), “Fransa’da Kamu Yöneticilerinin Başlangıç Eğitim”, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:34, Cilt:2, ss.79-88.
- Basehart, Harry – Cane, Francis – Wagenhals, Erica - Hedger Sandy, (2000), *Mayor- Council vs.Council- Manager: Two Forms of Self-Government, A Report Submitted to the Citizens of Salisbury as a Guide for the May Referandum*, The Institute for Public Affairs and Civic Engagement Salisbury State University, Salisbury- Mariland.
- Canman, Doğan, (1978), Türkiye’de Kalkınma Gereklere Uygun Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:11, Cilt:3, ss.3-18.
- Demir, Tansu - Reddick, Christopher G., (2012) “Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations”, University of Texas at San Antonio, *Public Administration Review*, Vol.72, Iss, 4, pp.526-536.
- Demir, Tansu (2011) “Professionalism, Responsiveness, and Representation: What do They Mean for City Managers?”, *International Journal of Public Administration*, 34:3, pp.151-158.
- Dickens, Korey – Fris, Brandon, Wallace, Brian, (2012), *Handbook for Georgiye Mayors and Council Members*, Georgia Municipal Association, Published in Cooperation with the Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia.
- Ergun, Turgay (1983), “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri”, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:16, Cilt:2, ss.23-36.
- Grant, Bligh – Dollery, Brian - Gow, Jeff, (2010) “An Assessment of Alternative Elected Leadership Models for Australian Local Government,” Working



- Paper Series, *Centre for Local Government*, School of Business, Economics and Public Policy, University of New England, Armidale NSW, pp.1-32.
- Holden, Alice M., (1916), “The City Manager Plan”, *The American Political Science Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 337-340..
- ICMA, Statistics and Data, [http://icma.org/en/icma/career\\_network/education/data](http://icma.org/en/icma/career_network/education/data), Erişim: 10.10.2013.
- Karaer, Tacettin, (1989), “Yöneticilerin Yetiştirilmesi:Federal Almanya Örneği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 22, Cilt:4, ss:85-97.
- Keene, James - Nalbandian, John- O’Neill, Robert- Portillp, Shannon- Svara, James,(2007), “How Professionals Can Add Value to Their Communities And Organization” *Public Management*, ICMA.org/pm.
- Kim, Yong-Mi, (2003), “Do Council-Manager and Mayor-Council Types of City Governments Manage Information Systems Differently? An Empirical Test”, *International Journal Of Public Administration*, Vol. 26, No. 2, USA, pp.119–134.
- Kluvers Ron - Tippett John, (2011), “The Views of Councillors and Managers on Accountability in Local Government: An Empirical Study in Australia”, *International Journal of Management*, Vol. 28, No. 2, , pp.519-527.
- Kreft, Steven F., (2007)“An Efficiency Comparison of City Managers and Elected Mayors”, J.E.L classification: H7, H4, H1, Kelly School of Business [http://be.wvu.edu/phd\\_economics/pdf/02-03.pdf](http://be.wvu.edu/phd_economics/pdf/02-03.pdf), Erişim:10.09.2013.pp.1-23.
- Meriç, Osman (1974), “Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 7, Cilt:3, ss.73-78.
- O’ Connell, Garry, (2007) “Council-Manager Relations: Finding Respectable Ground”, *Public Management*, ABI/INFORM Complete,. ICMA.org/pm. pp.20-23.
- Phillips, Constance C., (2012) *City Managers’ Perspective On Leadership Practices At The Executive Level In Local Government*, College of Business and Public Management Department of Public and Health Administration, University Of La Verne, La Verne, California,
- Qureshhi, Anwar (Çev: Cemil Cem), (1970), “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Amerika, İngiltere ve Pakistan’da Yönetici Yetiştirme Programları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 3, Cilt:4, ss.99-108.
- Sürgit, Kenan (1970), “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 3, Cilt:1, ss:16-31.
- Svara, James H., Nelson, Kimberly L., (2008), “Taking Stock of the Council-Manager Form at 100”, *Public Management*, , ICMA.org/pm, 1-15.

- Voelpel, Gwendolyn, (2007), *The Policymaking Role Of The Mayor In Council-Manager Cities: Detracting And Enhancing Factors*, MBA, University of Nebraska Omaha.
- Watson, Dauglas J.- Hassett, Wendy L., (2003) *Local Government Management, Current Issues and Best Practices*, An ASPA Classics Volume.
- White, Leonard D., (1968) *The City Manager*, Greenwood Press, Publishers, New York.
- Woodruff, C. R. (1928) *The City-Manager Plan* *American Journal of Sociology*, Vol. 33, No. 4, The University of Chicago Press, pp. 599-613.
- Yalçındağ, Selçuk, (1997), “Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:3, Temmuz, ss.3-21.
- Zhang, Yahong, (2012) “The City Manager’s Role in Policy-Making: A Perspective Beyond Substitution and Collaboration Models”, *American Review of Public Administration*, pp. 1–15.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004.

5393 Sayılı Belediyesi Kanunu, 2005.

<http://www.tuik.gov.tr>.

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)