

Makale Geliş Tarihi: 25.04.2018
Kabul Tarihi: 01.06.2018

RUSYA'DA KAMU HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİ: MOSKOVA ŞEHİRİ MOY DOKUMENTİ ÇOKLU HİZMET MERKEZLERİ

Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
Kamu Yönetimi Bölümü
muhittintataroglu@yahoo.com

Öz

Günümüzde yeni kamu yönetimi yaklaşımları genel olarak kabul görmüş ve oldukça yaygınlaşmıştır. Bu yaklaşımlardan başlıcası olan yerindenlik (subsidiarite) ilkesi de geniş kabul görmekte ve tüm dünyada merkezi yönetim anlayışı yerine yerleşme eğilimleri ve uygulamaları gittikçe kamu yönetimlerinin yapısı ve hizmet sunumunda etkisini göstermektedir. Rusya Federasyonu, dünya siyasi arenasında önemli bir aktör olmakla birlikte siyasi ve idari yapısı ve işleyişi bakımından farklı ve ilginç bir ülke olagelmıştır. Sovyetler Birliğinin dağılması ve komünist ideolojiden liberal demokratik yapıya geçme sürecinde Rusya, dünyada etkisini gösteren yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının etkisi altında kalmıştır. Moy Dokumenti hizmet merkezleri, kamu hizmetlerinin sunumunda yerleşme bakımından önemli bir gelişmeyi işaret etmektedir. Moy Dokumenti hizmet merkezlerinde farklı kamu idarelerinin sunduğu çok sayıda kamusal hizmetin tek merkezde ve tek bankoda sunulması amaçlanmıştır. Böylece kamu hizmetlerine ulaşım, hizmet kalitesi ve yerleşme açısından önemli gelişme sergilemektedir. Rusya'da kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında ve kamu hizmetlerinin sunumunda yerleşme faaliyetlerini incelemek, üzerinde yeterli çalışma yapılmaması sebebiyle zayıf kalan literatüre katkı sağlayacaktır.

Anahtar kelimeler: Kamu hizmeti reformu, yerindenlik, Rusya, Moy Dokumenti Çoklu Hizmet Merkezleri

JEL Kodları: H11, P27, Z18

Abstract

Today, new public management approaches are generally accepted and widely used. The subsidiarity principle that preceded these approaches is widely accepted and the trends of localization and practices are increasingly affecting the structure and service delivery of public administrations instead of centralized management throughout the world.

The Russian Federation has become a different and interesting country in terms of political and administrative structure and function, with being an important actor in world politics. In the course of the disintegration

of the Soviet Union and the transition from a communist ideology to a liberal democratic structure, Russia has been under the influence of new public administration approaches that are influencing the world. Moy Dokumenti service centers indicate a significant improvement in localization in the providing of the public services. In Moy Dokumenti service centers, it is aimed to present a large number of public services provided by different public administrations in one center and single window. Thus, access to public services shows significant improvement in terms of quality of service and localization. Examining the localization activities in the restructuring of public administration in Russia and in the presentation of public services will contribute to the literature which is weak due to lack of sufficient studies.

Key Words: Public service reform, subsidiarity, Russia, My Documents Service Centers

JEL Codes: H11, P27, Z18

Giriş

Etkinlik, verimlilik, yerellik, yerindenlik, yönetim, katılımcılık, devletin küçülmesi vb. ilkeleri içeren yeni kamu yönetimi anlayışı veya postmodern yönetim yaklaşımları 1980’li yıllardan itibaren yeni bir çağın yönetim ve siyaset boyutu olarak hızla yayılmaktadır. Bu akımdan son derece merkezîyetçi ve katı bürokratik yapıya sahip olan Sovyetler Birliği de dramatik bir şekilde nasibini almış ve yıkılmıştır.

Dağılan Sovyetler Birliği’nin yerine kurulan Rusya Federal Cumhuriyeti’nde ise merkezîyetçilik, hantallık, verimsizlik, aşırı büyümüş kamu bürokrasisi, yaşamın her alanında devlet müdahalesi gibi olumsuzlukları bertaraf etmek; etkinlik, verimlilik, katılımcılık, liberal ekonomi, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi doğrultusunda devamlı olarak reform çabaları gündeme gelmiştir.

Rusya gibi büyük bir ülkenin kamu idaresinde kökten değişim 1990’lardan itibaren başlamış olmakla birlikte, böylesi büyük bir ülke için henüz başlangıç aşaması olarak değerlendirilmelidir. Oldukça sancılı ve çalkantılı geçen kamu yönetiminde reform çabaları, somut ürünlerini ancak 2010’lu yıllardan sonra vermeye başlamıştır. “Moy Dokumenti” çoklu hizmet merkezleri, kamu hizmetlerinin yerleşmesinde oldukça önemli bir gelişme olarak göze çarpmaktadır.

Subsidiarite (Yerellik) İlkesi

Kavram olarak subsidiarite, yerellik, ikincil durumda bulunma, yardımcılık sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olması anlamına gelir. Subsidiarite kelimesinin sözlük anlamı bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi veya bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara

destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşir (Keleş, 1995: 4).

Hizmette halka yakınlık veya yerellik ilkesi, Aristo'ya kadar uzanmaktadır. Aristo kendi kendine yetebilen sosyal bir örgüt olarak "kent"i vurgulamakla birlikte aile ve köy'ün de kendi kendine yetebilen; ayrı ayrı gereksinimlere karşılık verebilen birimler olduğunun önemini belirtmiştir (Keleş, 1995: 4). Daha sonraki dönemlerde Kalvinistler şehirlerin özerkliğini savunmak amacıyla subsidiarite kavramından yararlanmışlardır. Liberal düşünürler de birey ile devlet arasındaki ilişkiyi açıklama düşüncesiyle subsidiarite kavramı üzerinde fikirler üretmişlerdir (ECHR, 2015: 2). Bu yaklaşımın temelinde, "kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesinin adaletle bağdaşmayacağı" düşüncesi yer almıştır (Yıldırım, 2014: 132).

Subsidiarite ilkesi, hizmette halka yakınlık, hizmetlerin halka en yakın ve uygun birimler tarafından görülmesi veya hizmete yerellik gibi bir örgütlenme ilkesi olarak da tanımlanmaktadır (Gül ve Özgür, 2004: 167). 1980'li yıllardan itibaren gittikçe önem kazanan ve yaygınlaşan bir örgütlenme ilkesidir ve günümüzde AB hukuk düzeninin en önemli ilkelerinden birisi haline gelmiştir (Zeyrekli ve Ekizceleoğlu, 2007: 30).

Günümüzde yerellik ilkesi "yetki paylaşımı ilkesi," "yetki ikamesi ilkesi," "yerindelik ilkesi," "hizmette halka yakınlık ilkesi" ve "hizmette yerellik ilkesi" gibi anlamdaşları ile birlikte yerel yönetimlerin dayandığı en temel ilke olmuştur (Kurun, 2017: 93). Yerellik ilkesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4.maddesinde "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır" ifadesi ile yer almıştır (AYYÖŞ, 1992).

Subsidiarite ilkesinin ana fikri, topluma ve aile, yerel topluluklar gibi çeşitli gruplara müdahale etmeyi, ancak bu oluşumların çeşitli gereksinimlerini karşılayamaması koşuluna bağlayan ve bu durumda yapılacak müdahalenin de gereksinimlerin karşılanması derecesiyle sınırlı olmasını içermektedir. Bir bakıma subsidiarite ilkesi, aileden, muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine oradan da bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimlerin yapabilecekleri işlerde her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını ifade etmektedir. Büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki



mevcut veya yeni oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiarite ilkesi kapsamındadır (Yıldırım, 2014: 135).

Yerellik ilkesi ilk olarak kamu hizmetlerinin sunulmasında yerel yönetimlerin yetkilerini korumakta ve özerk yönetimlerin güçlenmesine katkı sağlamaktadır. İkincisi, kamu hizmetlerinin sunulmasına piyasa güçlerini dahil ederek rekabeti teşvik etmektedir. Üçüncü olarak yetki bölüşümünün rasyonel düzenlenmesini sağlayarak hizmetlerin verimli bir şekilde sunulmasına katkıda bulunmaktadır. Öte yandan yerellik ilkesi devlet erkini sınırlandırmaya çalışmaktadır. Bu açıdan ilke, devlet mekanizmasının giderek merkezileşmesi, hantallaşması ve verimsizleşmesini önleyen bir teminat olarak görülmektedir (Yıldırım, 2014: 132).

Kamu Hizmetlerinde Yerelleşmenin Temelleri

Kamusal mal ve hizmetler çok sayıda ve türde olmakta ve bunların üretilmesi ve sunulması çeşitli nedenlerle kamu yönetiminin farklı yönetim düzeyleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sebeple kamusal hizmetlerin idarenin farklı kuruluşları arasında paylaşılması gerekmektedir. Bazı kamusal hizmetlerin faydası tüm kamuya yayıldığından, bazı hizmetleri ise yerel idareler gerçekleştiremediğinden bu hizmetler merkezden karşılanırlar.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında hâkim olan sosyal refah devleti anlayışında yerel yönetimlere önemli görevler verilmiştir. Örneğin, eğitim, sağlık, konut vb. hizmetlerin büyük bölümü, kent ve mekâna özgü nitelik taşımasından dolayı yerel yönetimlere bırakılmıştır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 32). Kamusal malların bedelini ödemek konusunda istek ve zevkler bölgelere göre değişebilir. Bireyler, refahı daha az maliyetle yakalayabilecekleri yeri seçebilme yetisine sahip olacaklardır.

Yerelleşmenin bir diğer nedeni ise etkinliktir. Etkinlik ilkesine göre, bir kamusal hizmet, onu en etkin şekilde yerine getirecek idareye bırakılmalıdır. Yerelleşme anlayışında bir hizmetin merkezi yönetim yerine birçok yerel yönetim tarafından gerçekleştirilmesi durumunda daha ucuza sağlanabileceği savunulur. Çünkü yerel yönetimler, yerel imkanların daha çok farkında olacak ve daha az zaman kaybına yol açacaktır. Öte yandan bürokratik işlemlerin azalması, sunulan hizmetin çevresel özellik ve koşullarının göz önünde bulundurulması gibi faktörler, etkinliğin artmasına yol açacaktır (Öncel, 1997: 34).

Karar verme süreçlerine katılım, yerel düzeyde, merkezi düzeye göre daha kolaydır. Bu bakımdan yerel yönetimler, demokrasinin daha etkin bir şekilde işlediği kurumlardır. Halk katılımı



ve demokrasi söz konusu olduğunda yerel yönetimlerin dışarıda tutulması mümkün değildir. Siyasi olarak yönetime katılma yerel düzeyde daha canlı ve etkilidir (Eryılmaz, 2016: 128).

Dünyada Yerelleşmenin Önem Kazanması

Subsidiarite (hizmette yerellik) kavram olarak uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen, günümüzde kamu yönetiminin örgütlenmesi ve hizmet sunumunda daha çok önem kazanmıştır. Subsidiarite ilkesi İsviçre, Avusturya ve Almanya gibi modern Avrupa devletlerinin yapılanmalarında önemli bir ilke olmuştur. Subsidiarite ilkesi güncel önemini Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamalarında yoğun olarak tartışılması ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde temel ilke olarak kabul edilmesiyle kazanmıştır (Demir ve Karakütük, 2003: 72). Özellikle Avrupa Birliği'nin kurmanın yarattığı güçlükler ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin yarattığı kaygılar, yerindenlik ilkesinin olağanüstü ilgi görmesinin başlıca sebepleri olmuştur (Keleş, 1995: 4).

Geleneksel bakış açısıyla devlet yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil; merkezi yönetime, yani devlete asıl gözüyle bakılmış olmakla birlikte hizmette yerellik ilkesi bunun tam tersini önermektedir. Yerellik ilkesine göre ikincil olan devlettir. Üst düzeyde bulunan otoritenin, (devletin) alt düzeydeki yönetimlerin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri görememeleri veya yapamayacaklarının kanıtlanması durumunda izin verilir.

Rus Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Yerelleşme

Rusya'da kamu yönetimi yapısı yüzyıllar süren bir dönemde şekillenmiştir. Çarlık Rusyası döneminde kamu görevlileri istihdamı soylular ve din adamları arasından sağlanırdı. Kamu görevleri kalıtsal olarak babadan oğula geçmekteydi. Kamu görevinde istihdam edilmenin şartları soyluluk, vatandaşlık ve etnik kökenden oluşmaktaydı (Виколов, 2014: 48).

1917 Devriminden sonra kamu yönetimi açısından hedeflenen, Çarlık döneminin yapısını yıkıp; yerine bürokrasisiz, polissiz, düzenli ordusuz ve bürokratik yapıların kaldırıldığı bir devlet biçimi idi (Aktov, 1995: 7) Sovyet döneminde kamu görevine girmenin temel şartı Komünist Parti'nin değerlerine bağlılık olmuştur (Gvozdeva ve Kazakova, 2015: 1). Sovyetler Birliği'nin çöküşü, ideolojinin değişmesiyle birlikte tüm mevzuat yapısı ve organizasyon şekliyle kamu hizmetlerinde de kökten bir değişim gündeme geldi. 2000'li yıllarda ise devlet müdahalesini azaltma, yerelleşme, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği artırma amaçlı bir reform hareketine girişildi.

20. yüzyılın sonlarında sosyalist ülkelerde çok hızlı bir siyasi dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu ülkelerdeki idari reformlar kamusal hizmet kalitesinin artması beklentisi içinde hızlı bir şekilde merkezi yönetim anlayışının terk edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak kamu yönetimlerinin yeniden yapılanması süreci kamu hizmetlerinin kalitesinin artması sonucunu kolayca getirmedi. Sosyalist rejimlerin yıkılmasının ardından yolsuzluk, kayırmacılık, rüşvet vb. olumsuz sonuçlar uzun bir süre kamu yönetimlerinin başlıca sorunları olageldi.

Sovyetler Birliği'nin 1991 yılında dağılmasından sonra yerine Rusya bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkmıştır. Sovyet sonrası dönemde ilk yapılan sosyalist sistemden, kapitalist sisteme geçmek olmuştur. Bu dönemde Rusya'nın ekonomi politikaları ve kamu hizmetleri reform sürecinde batılı kuruluşlar ve neo-liberal iktisatçılar önemli etkide bulunmuşlardır. (Orhan ve Çobanoğlu, 2015: 53).

Sovyetler Birliği döneminde merkezden yönetilen bir ekonomi mevcuttu. Piyasa ekonomisi yoktu, devlet aygıtı merkezden yönetilen bir ekonomiye sahipti ve katı bir denetim ve bürokratik yönetim uyguluyordu. Bu dönemde devlet, arazi mülkiyetinin temel sahibiydi. Tam bir özel mülkiyetin olmaması ve mülkiyetin ayrılamaz olması, idari yapının bünyesinde toplanan güçlerin ayrılamamasını sağlıyordu. Sosyal, ekonomik ve siyasal olguların tek bir hâkimiyet altında toplanması demokratik yönetim sistemi ve piyasa ekonomisi için bir sorun teşkil ediyordu. İktisadi sistemin hantal bir bürokratismi içermesi, ekonomik problemlerin çözülmesi aşamasında kurumsal bir hantallaşmaya sebep olmaktaydı (Gaidar, 1996: 1). Sovyet sonrası dönemde Rusya'da kamu hizmetleri reformu birkaç aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşama 1990'lı yıllarda gerçekleşmekle birlikte bu dönem bir tür uyuşukluk ve durağanlık dönemi olarak bilinmektedir (Inkina, 2013: 3)

1992-1996 Dönemi

Komünist Partinin tekel niteliğindeki yönetme yetkisinin kaldırılmasından sonra devlet aygıtı dağıldı. Kamu yönetiminin örgütsel yapısı, personel sistemi ve eğitiminde büyük bir çöküş yaşandı. Bu duruma karşılık, Rusya federasyonunun yeni kamu hizmet teşkilatlanmasının oluşturulması, verimlilik ve etkinliğin artırılması, liyakate dayalı personel rejimi, yolsuzlukla mücadele, Kamu Yönetimi Enstitüsü'nün kurulması, merkezîyetçi yapının ademi merkezîyetçi şekilde düzenlenmesi gibi konularda çeşitli girişimlerde bulunuldu. Bu girişimlerin çoğu kâğıt üzerinde kaldı ve çıkarılan yasalar uygulamada başarılı olamadı (Gvozdeva ve Kazakova, 2015: 18). Kamu hizmetini ve örgüt yapısını yeniden düzenleyen 1995 tarihli "Kamu Yönetimi

Temel Yasası” çıkarılmasına rağmen sağlıklı bir şekilde uygulanamadı (Konov, 2006: 1).

1997-1998 Dönemi

Bu dönemde Devlet Başkanı Yeltsin inisiyatifinde yeni bir kamu yönetimi reformuna girişildi. Reform kapsamında “devlet hizmeti” anlayışından “halka hizmet” anlayışına geçilmesi, kamu hizmetlerinde açıklık ve şeffaflığın sağlanması, vatandaşların devletin baskı ve keyfi uygulamalarına karşı korunması, liyakat sisteminin uygulanması, kamuda siyasi ve idari makamların ayrılması, devletin küçülmesi ve sivil toplum kuruluşları ile vatandaşlara daha fazla alan açılması, kamu hizmetinde müşteri odaklılık, kamu yönetiminde etik anlayışın geliştirilmesi ve kamu görevlileri etik kurallarının oluşturulması gibi konular yer almaktaydı. Bu dönemde federe ve özerk birimlere çok fazla özerklik verildiği, bunun da siyasi bütünleşmeyi olumsuz etkileyeceği eleştirileri oldukça yaygın olarak yapıldı. Reform çabaları içinde bazı yasalar çıkarılsa da o dönemde ekonomik ve siyasi sorunlar bu reform çabasının da başarısız kalmasına yol açtı (Оболонский, 2011: 407).

1999-2000 Dönemi

Bu dönemde ekonomik ve sosyal yaşamdaki tüm başarısızlıklardan kamu görevlileri sorumlu gösterildi. Bu dönemde Vladimir Putin’in kazanacağı başkanlık seçiminin en büyük gündem konusu tekrar kamu yönetimi reformu oldu. Ülke ekonomisinin kötü durumda olması sebebiyle kamu hizmetlerinde reform için mali kaynak sağlanamadı. Ancak kamu personel rejiminde “merit sistem”¹ temelinde düzenlemeler yapıldı. Bu dönemde yaşanan bütünleşme endişesinin de etkisiyle kamu hizmetlerinde yerleşme süreci yerini, merkezileşme eğilimine bıraktı. Federal birimler ve diğer yerel birimlere bırakılan kamu hizmetleri tekrar merkezi teşkilatlarda toplanmaya başlandı ve devlet yapısında korporatist tutumlar ön plana çıktı. (Gvozdeva ve Kazakova, 2015: 28).

2002’den Sonraki Dönem

Rusya’da kamu hizmetlerinin düzenlenmesine yönelik reform sürecinin sonucusu 2002 yılında “2003-2006 Dönemi Federal Reform Programı” ile başladı (RG, 2002). Bu program çerçevesinde kamu yönetimi organizasyonu, kamu hizmetleri, kamu personel rejimi ve

¹ Merit sistem, kamu yönetiminde kayırmacılık veya yağmacılık (spoil) sistemine tepki olarak kamu görevlerine atama ve terfilerde başarı ve liyakat esasına göre atama yapılmasını öngören personel sistemidir (Öztürk, 2002:130)

yerel yönetimlerle ilgili pek çok yasa çıkarıldı. Bu dönemde kamu hizmetleri kapsamında kamu görevlilerinin atamalarında rekabet sistemi getirilmesi, kamu görevlilerinin görev tanımlarının ve yetkinliklerinin açıkça belirlenmesi, kamuda sözleşmeli personel uygulaması ile esnek istihdam ve özel sektör-kamu sektörü arasındaki geçişkenliğin mümkün kılınması, personel rejiminde performans kriterlerinin getirilmesi, etkinlik ve verimlilik temelinde dağıtılacak ödül fonunun kurulması, çıkar çatışmalarının önlenmesine dair düzenlemeler, kamu personelinin çalışma mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlık çözümlenme prosedürleri gibi düzenlemeler ortaya konmuştur.

Reform döneminin kamu yönetimine yönelik düzenlemeleri 2003 yılında, “2003-2004 Dönemi İdari Reformun Uygulanmasına Dair Önlemler” isimli Başkanlık Kararı ile başlamıştır. Bu kapsamda devlet fonksiyonlarının daha düzenli olmasına yönelik yeniden gözden geçirme sürecine gidilmiştir. Bu gözden geçirme iki ana başlık altında toplanabilir. İlki, temel kamusal hizmetleri belirlemek, farklı kamu idarelerinde tekrarlayan yetki ve görevleri elemek, gereksiz ve uygulama imkânı bulunmayan işleri belirlemek, merkezi yönetimden diğer kuruluşlara aktarılması gereken işlevleri belirlemekten oluşmaktadır. İkinci başlık altında ise kamu yönetiminin işlevleri üç işlev türü halinde tanımlanmıştır. Bunlar, kural oluşturma işlevi, kuralları koruma işlevi (enforcing of rule) ve kuralları uygulama işlevinden oluşmaktadır. Bu düzenlemeye gidilmesinin altında yatan neden, “bir kamu kurumu hem kuralı kendisi koyar, bunun uygulamasını kendisi yapar ve kuralın doğru uygulanıp uygulanmadığını yine kendisi kontrol eder ise, sonuçta kontrolsüz bir takdir yetkisine sebep verir ve yozlaşma ve etkinsizliğe yol açar” düşüncesi olmuştur (Konov, 2006: 3).

Bu dönemde kamu hizmetlerine dair standartların özenli bir şekilde tanımlanması oldukça önemli bir gelişme olarak göze çarpmaktadır. Bu doğrultuda ilk olarak nüfus ve ikamet kaydı, emlak alım satımı, kimlik ve pasaport gibi vatandaşların temel anayasal hak ve özgürlüklerini etkileyen en önemli kamu hizmetleri tespit edilmiştir. Akabinde bu hizmetlerin kalite ve sunumuna dair standartlar geliştirilmiştir. Bu standartlar hizmet talep edenlerin kaydının yapılması, hizmet sunumu için gerekenler, hizmet sunumunun reddedileceği durumların gerekçeli olarak açıklaması, hizmetin sunulacağı çalışma saatleri ve yeri gibi unsurları içermektedir. Bu düzenlemenin amacı, hizmet sunumunda keyfiyeti, işlerin sürüncemede bırakılmasını, yolsuzluğu ve kırtasiyeciliği önlemek ve hizmet

sunumunu kullanıcı dostu hale dönüştürmek olarak açıklanmıştır (Zakon, 2018).

Yerel Yönetimler Reformu

2000’li yıllarda Putin döneminden itibaren Rusya’da iki farklı boyutta ve iki zıt yönde gelişme gözlenmektedir. Siyasi boyutuyla Federe, özerk ve yerel birimlerin siyasi özerkliklerinin kısıtlandığı siyasi merkezizetçilik eğilimi gözlenmektedir. Rusya’nın çeşitli bölgelerinde ayrılıkçı taleplerin giderek yükselmesi, Çeçenistan’da görüldüğü gibi silahlı boyut kazanması, Tataristan’ın ancak çok büyük ödünlerle Rusya içinde kalmasının sağlanabilmesi, bütünleşme endişelerinin yükselmesine yol açmıştır. Dağılma korkusu ise ademi merkezizetçilik düşüncesinin zayıflamasına ve Yeltsin dönemindeki “aşırı” yerelleşmeye tepki olarak merkezileşme eğilimlerine sebep olmuştur.

Öte yandan kamu hizmetlerinin sunulmasında demokratik ve katılımcılık boyutları ihmal edilse dahi, etkinlik ve verimlilik açılarından yerelleşme çabaları hız kaybetmemiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunun Sovyet döneminden kalma katı ve merkezizetçi devlet yapısıyla mümkün olmadığı, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının benimsenmesi gerektiği Rusya’da genel kabul görmüştür. Kamu hizmet sunumunda, hizmetlerin merkezi teşkilat dışındaki kuruluşlara devredilmesi, özelleştirme, taşra kuruluşlarına yetki devri, örgüt içinde hiyerarşinin alt kademelerine yetkiler verilmesi, kamu idarelerinin taşra ve semt düzeylerinde hizmet sunumu için birimler oluşturması, işlevsel boyutuyla yerelleşme eğiliminin sonuçları olmuştur.

2001’den sonra yapılan kamu yönetimi reformları siyasi merkezileşme doğrultusunda olmuş; kamu yönetiminde teknokratlaşma, bürokratik örgütlerin hiyerarşikleşmesi ve merkezi kontrolün gücü artmıştır. Putin, kaos ve kargaşa ortamından çıkmak için Yeltsin döneminde aşırı artmış olan federal bölgelerin güçlerini tekrar merkezde toplamaya başlamıştır. Özerk bölgelerle ayrı ayrı yapılan sözleşmelerle oluşan “müzakereci federalizm”den federe bölgelerin özerkliğinin anayasa tarafından belirlendiği “anayasal federalizm”e geçilmiştir (Иванов 2008: 24). Reformlar devlet yapısının işlevsel ve idari reorganizasyonu ile daha etkin ve sorumlu olmasını amaçlamıştır (Inkina, 2013: 6).

2003 yılında yerel yönetimleri düzenleyen Kanunla tüm ülkede tek tip ve evrensel bir yerel yönetim sistemi hedeflenmiştir. Belediye bölgeleri ve belediyeleri oluşturan yerleşim yerlerinden oluşan iki katmanlı bir yapı oluşturulmuştur. Ayrıca üçüncü bir belediye türü olan

“kent bölgeleri” de (gorod okrug) illerin belediye alanlarının dışında kalan bölgeleri kapsamaktadır. Yeni yerel yönetim yasasıyla belediyelerin sayısı 2006 yılında iki mislinden fazla artarak 11.957’den 24.208’e çıktı (Ross, 2007: 193).

2003 yılında çıkan yerel yönetimler hakkındaki yasa’da, Putin dönemiyle başlayan bütünleşme endişesiyle siyasi merkezileşme gözlemlenmektedir. Çoğu Avrupa ülkesinde var olan yerel yönetimlerin çeşitliliği, tektip yapıda olmamaları, çoğu yerel yönetimin kendi organlarını, yapılarını kendilerinin belirlediği, kendi tüzüklerine (anayasalarına) sahip olmalarına benzer bir çeşitlilikte olan Rusya yerel yönetimleri bu reformla Türkiye’dekine benzer şekilde tektipleşme getiren yasal düzenlemeye konu olmuş ve tüm yerel yönetimleri kapsayan federal yasalar çıkarılmıştır. Ancak öte yandan etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla her idari kurum ve kademede görev ve yetki dağılımının açıkça belirlenmesi, görevlerin yerine getirilmesi için gereken yeterli mali ve idari kaynak temini, yerel yönetimler ve federe bölgeler arasında adil gelir dağılımının sağlanması, yerel yönetimlerin karar organlarının toplantılarına vatandaş katılımı (publiçniye sluşaniya), vatandaşlarla toplantı ve vatandaş konferansları, apartman, toplu konut ve sitelerde özyönetim şeklinde teşkilatlanma, yerel özerkliğe sahip tüzel kişilik sağlanması ve vatandaş girişimi gibi doğrudan demokrasi uygulamaları da uygulamaya konmuştur (Zakon, 2003).

1990’lı yıllarla kıyaslandığında 2003 düzenlemesi yerel yönetimlere daha kapsamlı ve bağlayıcı görevler yüklemiştir. Yerel yönetimler daha fazla görev ve mali kaynağa sahip olmuştur. Ancak bunlar zorunlu ve federal hükümet tarafından finanse edilen görevlerdir. Yerel yönetimlere verilen daha çok yetki ve kaynak, onların özerkliklerini arttırmamış; aksine onları engelleyen ve federal ve bölgesel idarelerin daha çok denetimine sokan bir görünüm ortaya çıkarmıştır.

Günümüzde görece iyileşmiş kamu hizmetleri düzeyine ulaşılmasını sağlayan son süreç, 2005 yılında Ekonomi Bakanlığının idari düzenlemelerinin koordinasyonu ile görevlendirilmesiyle başlamıştır. Çalışmanın ilk yılında 90’a yakın idari düzenleme geliştirildi ve 2012 yılına kadar hem bölgesel hem de federal düzeylerde tamamlandı. Düzenlemelerin şekillenmesi basit olmaktan uzak ve oldukça karmaşık ve zor oldu. Her kurum kendi menfaatlerini savundu ve süreçlerin basitleştirilmesine ve güçlerinin azalmasına karşı direndiler.

Düzenlemeler sayesinde Rusya’da sivil toplum ilk kez bürokrasinin vatandaşlara karşı sorumluluklarını ve yükümlülüklerini

içeren açık ve anlaşılabilir bir liste ve uygun kalitede hizmet talep etme hakkını elde etmiş oldu. Düzenlemelerle kamu görevlilerinin hareket serbestisi ve kamu gücünü yorumlama güçleri sınırlandı. Vatandaşlar ilk kez kamu görevlilerinin işlemlerine karşı yargı dışı yollarla da itiraz edebilme hakkına kavuştu (Barabashev ve Klimenko, 2017: 34).

Düzenlemelerin geliştirilmesinde kurum içi prosedürler, müşteri-vatandaşlarla olan dış ilişkiler, işlemlerin basitleştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi ve konforlu bir ortam sağlanmasına odaklanıldı. Kamu hizmetlerinin kalitesinin geliştirilmesi gerekliliği, hizmetlerin makul sürelerde sunulması, müşterilere anlaşılabilir bilgi sunulması, prosedürlerin kısaltılması ve bekleme sürelerinin azaltılması ve bekleme alanlarının konforlu bir şekilde düzenlenmesi kriterlerine dayandırılmıştır. Bu servis kalitesi parametrelerine, bilgi iletişim teknolojilerinin de yardımıyla “Moy Dokumenti” (belgelerim) adı verilen semt merkezlerinde başarılı bir şekilde ulaşılmıştır.

MOY DOKUMENTİ Çoklu Hizmet Merkezleri

Rusya'nın yerel yönetim yapısı 2000'lerin başında standartlaştırma çabalarına rağmen, federal yapıda olması ve farklı nitelikte bölgesel birimler olması sebebiyle oldukça karmaşıktır. Rusya Federasyonu 83 idari birimden oluşmaktadır. Ancak bunlar da yapı ve özerklik olarak oldukça önemli farklılıklara sahiptir. 83 idari birim içinde atanmış yönetici ile yönetilen ve yerel yasama organlarına sahip 46 İdari Bölge (oblast), kendi anayasası ve parlamentosu olan 21 özerk nitelikte Cumhuriyet, Oblastlara benzeyen atanmış yöneticilerce (vali) yönetilen ve tarihsel olarak oluşmuş olan 9 Kray, etnik azınlıklar temelinde oluşturulan ancak daha sonra statüleri idari bölge statüsüne yükseltilmiş olan 4 Özerk Bölge, esasen Oblast olarak kabul edilen 1 Yahudi Özerk Bölgesi, diğer federal birimlerle eşit temsil hakkına sahip olan Moskova ve St. Petersburg'dan (Kırım'ın Rusya'ya katılmasından sonra Sivastopol'da bu statüye alınmıştır) oluşmaktadır.

Kamu hizmetleri, tek başına merkez tarafından, federe birimlerle işbirliği içinde ve tek başına federe birimler tarafından yerine getirilecek işlevler olarak tasnif edilmiştir. Merkez (Federal Yönetim), belirli istisnai konulardaki yetkileri kendisine ayırmıştır. Bunlar; Rusya Anayasası ve federal yasaların düzenlenmesi, iç sınırların, suların ve hava alanları sınırlarındaki değişiklikler, para basımı, vergi konması, gümrük, merkez bankası, enerji politikaları, ulaşım ve iletişim, silah üretimi, dış politika, savunma ve güvenlik politikası ve Rusya'nın dış ekonomik ilişkilerinden oluşmaktadır. Moskova, hem şehir hem federe birim statüsünde olduğu için hem yerel hem de eyaletler tarafından görülen hizmetleri görmekle yetkilidir (Akhundova, 2014: 52).

Rusya’da “tek durak büro” (one stop shop) ilkesine uygun olarak faaliyet gösteren kamu hizmet birimleri, sadece belirli hizmetleri değil, mümkün olan en çok çeşitte kamusal hizmeti sunan semt hizmet merkezleri olarak tasarlanmıştır. Ekonomi Bakanlığı inisiyatifinde yürütülen reform programı kapsamında kurulan Moy Dokumenti merkezleri ilk kurulmaya başlandığı 2007 yılına sadece 16 pilot birim olarak açılmışken, günümüze sayıları 3000’i aşmış merkez içine hizmet veren bankaların sayısı 40.000’e ulaşmış ve ülke nüfusunun %96’sını kapsamıştır.

Moy Dokumenti merkezleri 170 civarında Federal, bölgesel ve belediye hizmetini sağlamaktadır. Bu hizmetlere yeni doğan bebeklerin nüfus kaydının yapılması, pasaport talebi, çocukların anaokuluna kaydedilmesi, sigorta ve vergi kaydı yapılması, ikamet kaydı örnek olarak gösterilebilir. Ancak sunulan hizmet sayısı sabit kalmamakta ve devamlı olarak artmaktadır. Örneğin 2017 yılında ehliyetlerin değiştirilmesi ve biyometrik pasaport verilmesi hizmetleri de Moy Dokumenti merkezlerinde sunulmaya başlanmıştır (ваш контроль, 2017: 1).

Moy Dokumenti hizmetlerinin doğumdan itibaren sunulması düşünülmektedir. Halihazırda bir bebek doğduğunda ailelerin doğum sertifikası, bir adrese kayıt edilmesi vb. gibi 18 farklı işlem için 19 farklı başvuru yapması gerekmektedir. Ancak bu işlemler Moy Dokumenti kapsamına alındığında tek bir işlem ve tek bir başvuru ile bulunulan semtte tamamlamak mümkün olacaktır.

İşlemlerin tamamlanma ve talep edilen belge ve ruhsatların verilmesinde hizmetlerin tamamlanma süreleri 18 dakika ile 55 dakika arasında sürmektedir. Ancak Devlet Başkanı Vladimir Putin’in belirlediği “en fazla onbeş dakika” hedefine 2018 yılı içinde ulaşılabileceği düşünülmektedir (ваш контроль, 2017: 1).

Vatandaşların sunulan hizmetlerden memnuniyet dereceleri hem merkezlerde bulunan elektronik değerlendirme cihazlarıyla, hem de “vashkontol.ru” (sizin denetiminiz) internet sitesi ile ölçülmektedir. Moy Dokumenti çoklu hizmet merkezlerindeki memnuniyet, diğer kamu idarelerine göre oldukça yüksektir. 1: en kötü ve 5: çok iyi skalasında, 4 iyi ve 5 çok iyi değerlendirmesi, 2017 itibarıyla %95’in üzerine ulaşmıştır. Bu durum vatandaşların semtlerindeki merkezlerde pek çok sorununu bir seferde çözebildiği ve sadece ikamet ettiği yerde değil de herhangi bir merkezde hizmet alabildiği için anlaşılabilir bir durumdur (Ваш контроль, 2017: 1).

Hizmet kalitesini arttırmak ve motivasyonu teşvik etmek amacıyla 2016 yılında yapılan “en iyi çok hizmetli merkez” yarışmasında 20’den fazla bankoya sahip merkezler içinde Ufa,

Derbent ve Voronej kentleri; 20'den az banko ile hizmet sunan merkezler arasında ise Vladivostok, Bratsk ve Orichevski şehirleri kazanmıştır.

Moy Dokumenti çoklu hizmet merkezlerinin başarısı 1990'ların ortalarında başlayan ve siyasi iktidarların ısrarcı olmalarına rağmen bir türlü başarılı olamayan ve yaz-boz şeklinde ilerleyen kamu hizmet reformunun nihayetinde başarılı bir somut ürünü olarak kritik önemdedir. Rusya'da kamu hizmetleri reformu literatürü incelendiğinde (Petrov vd, 2010; Konov, 2006; Turgel, 2008; Mokeev, 2011; Ross, 2017; Gvozdeva ve Kazakova, 2015; Aarveaara, 1999; Parison, 2000) Sovyetlerin dağılıp; Rusya'nın kurulmasından itibaren kamu hizmetleri reformuna büyük önem verildiği, ard arda reform politikalarının geliştirildiği, yanlış planlama, tecrübe, bilgi eksikliği, mali kaynak eksikliği, ekonomik krizler ve siyasi çalkantılar sebebiyle yine ard arda başarısızlıklar olsa bile reform düşüncesinde ısrarlı olduğu görülmektedir.

Sonuçta Moy Dokumenti kritik önemde başarılı bir kamu hizmeti reformu ürünüdür. Kritik önemi, hizmet merkezleri sisteminin sadece kurumsal başarısından kaynaklanmamaktadır. Bu hizmet merkezlerinin başarısız olmasına bahane ve açık bırakmayacak şekilde yasal mevzuat düzenlenmiş, gerekli altyapı, mali kaynaklar temin edilmiş, liyakate dayalı ve sözleşme usulü personel temini ve eğitimi getirilmiş, merkezlerin hizmet kapasitesini olağanüstü artıracak şekilde bilgi iletişim teknolojileri adapte edilmiştir. Bu şekilde Moy Dokumenti merkezlerine bağlanan kamu idareleri ve hizmet sayıları gittikçe artmaktadır. Bu merkezlerin dinamizmi, kendilerine bağlanan diğer kamu kurumlarının da kendilerini bu merkezlere uydurmaları için kapasitelerini arttırma ve geliştirme doğrultusunda motive etmekte ve böylece bu merkezlerle bağlantılı tüm kamu idarelerini gelişmeye zorlayan bir momentum yaratmaktadır. Örneğin Moy Dokumenti merkezlerinde gerekli şartları temin eden vatandaşların talep ettikleri hizmeti alamamasının mazereti yoktur. Bu prensip, talep edilen hizmete göre hizmet merkezinden sağlık, eğitim, nüfus veya belediye idarelerine zincirleme yansımakta ve bu kurumların da bürokrasi, hantallık, bugün git-yarın gelcilik gibi sorunlarını çözmeye zorlamaktadır.

Moy Dokumenti Moskova

Moskova kenti ve çevresi bir tür federal bölge olarak düzenlenmiştir ve doğrudan Başkan tarafından atanan vali tarafından yönetilmektedir (Akhundova, 2014: 44). 2017 yılı itibarıyla 12.190.000 nüfusa sahip olan Moskova, 10 idari bölgeye ayrılmıştır. Kent

genelinde 123 yerel yönetim birimi vardır. Moskova Şehir Hükümeti, yüksek yürütme organıdır. Yasama Organı, 35 vekilden oluşan Şehir Duması'dır (Mos.ru, 2018).

Moskova'da Moy Dokumenti çok fonksiyonlu hizmet merkezleri Moskova Şehir yönetiminin 2014 tarihli "Devlet Hizmetlerinin Sağlanmasında Çok Fonksiyonlu Merkezler Yapılanması Hakkında Düzenleme" ile kurulmuştur (Zakon, 2014). Düzenleme "Kamu ve Belediye Hizmetlerinin sağlanmasının Organizasyonu" isimli 2010 yılında çıkarılan Federal Yasa ve 2014 yılında çıkarılan "Devlet² ve Belediye Hizmetlerini Sağlayan Çok Fonksiyonlu Merkezlerin Faaliyetlerinin Düzenlenmesi"ne dair Hükümet Kararına dayanmaktadır. Bu çok fonksiyonlu hizmet merkezleri ilgili kurumlarla işbirliği içinde Federal yürütme organları, bütçe dışı fonlar, Moskova yönetimi ve onun alt birimlerinin bulunduğu hizmetleri tek merkezde sunacaktır (Правительства, 2014).

Bu merkezlerin Moskova Şehri içinde bütün semtlerde ve coğrafi olarak kolayca ulaşılabilecek şekilde ve merkez başına düşecek nüfus hesaplanarak kurulması düzenlenmiştir. Günümüzde Moskova'da 123 semt merkezi faaliyet göstermektedir. Ayrıca bu merkezlerin ülkenin diğer idari bölgeleriyle işbirliği içinde olmasının sağlanmasıyla, başka bölgelerde ikamet edenlerin de hizmet almaları mümkün olmaktadır (MD, 2018).

Çoklu hizmet merkezlerinde sunulan hizmetler, emeklilik, su faturası, sigorta, sağlık, nüfus, tapu vb. çok çeşitli olmakla birlikte çalışanlar her türlü hizmeti sunmak üzere eğitilmişlerdir. Bu çoklu uzmanlığa sahip kadrolar "evrensel uzmanlar" (Universalnımi Spetsialistami) olarak tanımlanmıştır. Evrensel uzmanlar kendilerine gelen talep ve başvuruları kabul edip, işlemleri yerine getirip hizmeti sunmakla yükümlüdür (Правительства, 2014). Moy Dokumenti merkezleri, talep edilen hizmet veya belge için gereken işlemlerin yapılması, talep edilen kamu hizmetinin hazırlanıp sunulması, başka kurumların tekeline bırakılmamış olan tüm kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumludur. Öyle ki bu merkezlerdeki görevliler

² Türkçede "kamu hizmeti"nin karşılığı olarak Rusçada "devlet hizmeti" (gosudarstvennii uslug) olarak yer almaktadır. İdarenin sunduğu hizmetlerde "Obşestvennosti" (Kamu) kelimesi kullanılmamaktadır. Sivil servis (Civil Service) kavramına denk gelen "Grajdanskaya uslug" deyimine ise literatür ve düzenlemelerde nadiren rastlanmaktadır. Bu durum Anglosakson yönetim kültüründe "Government" (hükümet) kavramının ön planda olmasına karşın Kıt'a Avrupasında "Devlet'in ön planda olmasına benzemektedir. Türkiye'de de idari ve siyasi kültürde devlet ön planda olmasına rağmen, son dönemlerde hükümet ön plana çıkmaya başlamış; gündelik yaşamda devlet hizmeti deyimini yerine kamu hizmeti ve sivil hizmetler deyimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Rusya'da ise devlet hala ön plandaki yerini korumaktadır.

kendilerine gelen ve sunulması mümkün olan her talebi, sunmak zorundadır. Bu talep adres sormak veya yemek tarifi de olsa görevliler bu talebi bilmiyorlar ise dahi öğrenmek ve talep edene sunmak zorundadır³.

Moy Dokumenti Merkezlerinde Sunulan Hizmetler (MD, 2018).

Moskova Şehri Çoklu hizmet semt merkezlerinde sunulan hizmetlerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. 2018 yılı itibariyle bu hizmetler şunlardır:

- ✓ İçişleri bakanlığının sunduğu, iç ve dış pasaport verilmesi, ikamet, göç ve nüfus kayıtları
- ✓ Tapu Kadastro işlemleri, gayrimenkul alım satım, tescil işlemleri
- ✓ Tüketici haklarını koruma ve Refahı Geliştirme Federal İdaresi (Rospotrebnazor). Tüketici haklarının korunması, şikayetlerin incelenmesi, salgın hastalıkların önlenmesi, ilaç reçetelerinin düzenlenmesi, sıhhi denetim vb.
- ✓ Adli Kefalet icra daireleri hizmetleri.
- ✓ Emeklilik Fonu, emeklilik işlemleri.
- ✓ Zorunlu sağlık sigortası, sağlık sigortası poliçe işlemleri ve bu kapsamda muayene, tedavi vd. işlemler.
- ✓ Federal Vergi Dairesi hizmetleri. Vergi Numarası almak, vergi mükellefi olmak, vergi harç yatırmak ve diğer tüm vergi işlemleri.
- ✓ Federal Emlak İdaresi hizmetleri (Rosumışestvo). Kamu gayrimenkulünün satışı, kiralanması, özelleştirme işlemleri, el konulan malların satışı.
- ✓ Çalışma, Sosyal Güvenlik ve Nüfus Bakanlığı. Doğum ve çocuk yardımları, engelli ve emekli ödemeleri.
- ✓ Çalışma ve Sosyal Koruma İdaresi. Üç yaşın altındaki çocuklara yemek maliyetindeki artışların telafisi ödemeleri, üç ve daha fazla çocuk sahibi ailelerin yaşam maliyetlerinin artması nedeniyle aylık tazminat verilmesi (beş ve daha çok çocuklu ailelere daha yüksek; 10 ve daha çok çocuklu ailelere de daha yüksek), her doğumda doğum yardımı, çocuk kıyafeti yardımları, koruyucu aile ve evlat edinme yardımları, tek emekli geliri olan ailelere yapılan yardımlar, aşılama sebebiyle ölüm veya hastalık vakalarının tazminatları.

³ 15.1.2018 tarihinde Moskova, Mitinyo semti Moy Dokumenti merkezinde enformasyon görevlisiyle yapılan mülakat. "Müşteri-vatandaşlara imkansız olmayan her türlü talebine hayır cevabı vermeyi yasaklayan talimat, üzerinde ısrarla durulan konulardan biridir".

- ✓ Kentsel Emlak İdaresi. Kamu gayrimenkullerinin özelleştirilmesi, arazi kiralanması, kullanılmasına izin verilmesi, arsa ve bina işlemleri, toplu konutların inceleme projeleri.
- ✓ Çevre Yönetimi ve Çevre Koruma İdaresi. Çevre koruma faaliyetleri, atık yönetimi, amatör ve sportif balıkçılık, doğal ve yeşil alanların korunması, planlaması, idaresi, çevre denetimi, yeşil alanların kayıtlarının tutulması.
- ✓ Enformasyon Teknolojileri İdaresi. Bilgi teknolojileri, telekomünikasyon ve iletişim alanlarında kamusal programların geliştirilmesi ve uygulanması.
- ✓ Moskova Şehri Ana Arşiv İdaresi.
- ✓ Moskova Şehri Sicil Yönetimi. Vatandaşların evlenme, boşanma vb. medeni durumlarıyla ilgili işlemlerinin kaydı, yurtdışındaki evlenme, boşanma vb. işlemlerin kaydı ve belge düzenlenmesi işlemleri.
- ✓ Moskova Konut Denetim İdaresi. Çok katlı binaların yönetimi, gözetimi, ruhsatlandırılması, binaların yeniden düzenlenmesi, geliştirilmesi, bakım, onarım işlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi.
- ✓ Moskova Otopark Alanları İdaresi. Park alanlarının düzenlenmesi, park ücretlerinin ödenmesi, park alanı kiralanması.
- ✓ Moskova Kentsel Teknik Envanter İdaresi. Kadastro çalışmaları, konut teknik kimlikleri, düzenlenmesi, Jeodezi işlemleri, adresleme ve numaralandırma, gayrimenkul değerlendirme hizmetleri.
- ✓ Moskova Sosyal Kayıt. Sosyal yardım, kredi kartı, ulaşım ücreti ödeme, indirim, sağlık muayenesi ve randevu alma, vb. imkanlar sunan “Moskova Sosyal Kart” hizmeti.
- ✓ Sivil Savunma, Acil Durum ve Afet Yönetimi İdaresi.
- ✓ Doğum, Ölüm ve Babalık kayıtları.

olmak üzere 179 kamu hizmeti ve 200’den fazla ruhsat, kimlik pasaport vb. 200’den fazla doküman verilmektedir. Bu merkezlerde sunulan hizmetler gittikçe artmaktadır (Cainform, 2018). Moskova Şehrinde 132 mahallede (Mikrorayon) Moy Dokumenti çoklu hizmet merkezi faaliyet göstermektedir.

Hizmete Erişimde Konfor ve Kolaylık

Kamu hizmetlerinin sunulduğu mekanlar “devlet daireleri” bütün dünyada soğuk, kasvetli, bakımsız, rahatsız ve sıkıcı ortamlar olarak bilinir. Özellikle Sovyet döneminde bu durum devlet daireleri

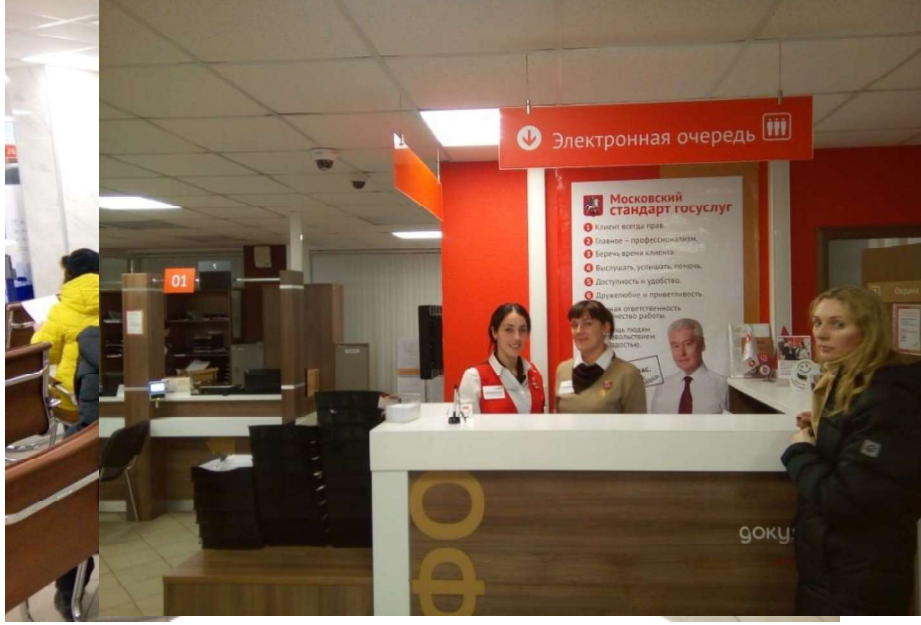
için oldukça karakteristik bir özellik olagelmiştir. Ancak Rusya’da kamu hizmetlerinin yerleşmesi tartışmalarında ve yasal düzenlemelerde hizmet sunulan mekanların konforlu olması özellikle üzerinde durulan bir konu olmuştur. Moy Dokumenti hizmet merkezlerinin kurulması aşamasında yapılan tartışmalarda ve yasal altyapı düzenlemelerinde ve otoritelerin beyanlarında kamu hizmeti sunulan mekanların, konforlu, cazibeli, itici olmayan, bulunulmaktan rahatsızlık duyulmayan, çeşitli imkanların sağlandığı mekanlar olması gerektiğine dair istikrarlı bir irade sergilenmiştir (md.mos.ru, 2018).

Bu doğrultuda hizmet merkezleri buradan hizmet alan vatandaşların gereksinimleri ve rahatlarını karşılamak üzere dizayn edilmiştir. Çoklu hizmet merkezlerinde hizmet bankalarının yanında sıra numarası alınacak makinalar, ödeme yapılacak banka şubeleri veya bankomat cihazları, halkın serbest kullanımına açık ve internet erişimi olan bilgisayarlar, su, çay, kahve makinaları, çocuk oyun odaları, fotokopi makinaları, hemen her konuda bilgi alabilecekleri enformasyon masası ve görevlileri yer almaktadır.



Moskova Mitinyo semti (miktoraon) Moy Dokumenti çoklu Hizmet Merkezi Hizmet Bankaları.

Mitinyo semti Moy Dokumenti merkezi 72 banko ile hizmet vermektedir. Banko görevlileri eğitim sürecinden sonra tapu, nüfus, pasaport vb. bütün hizmetleri sunabilecek kapasiteye ulaşmaktadırlar.



Vatandaşların kullanımına açık internet bağlantısı olan bilgisayarlar. Sadece hizmet almak amacıyla değil; vakit geçirmek, herhangi bir şey araştırmak amacıyla olan vatandaşlar da merkezdeki bilgisayarları kullanabilmektedir. Herhangi bir kısıtlama yoktur.

Bilgisayar sıralarının sol yanında bankomat makineleri yer almaktadır. Hizmet karşılığı ödemeler mekân içinde yer alan bu bankomatlardan yapılmaktadır. Bu çoklu hizmet merkezlerinde hizmet karşılığı ödemelerin anında yapılabilmesi için genellikle bankaların şubeleri bulunmaktadır. Yine merkezler içinde ödeme ve diğer bankacılık işlemleri için bankamatik makineleri yer almaktadır. Merkez içinde banka şubesi imkânı yok ise, lokasyonlar banka ile komşu olacak şekilde düzenlenmektedir. Örneğin Krilatskoe semtindeki Moy Dokument merkezinde bir banka şubesi bulunmaktadır. Mitinyo semti merkezinde ise merkez içinde bankamatik makinelerine yer verilmiş ve bir banka şubesi ile bitişik olarak mekân tercihi yapılmıştır.



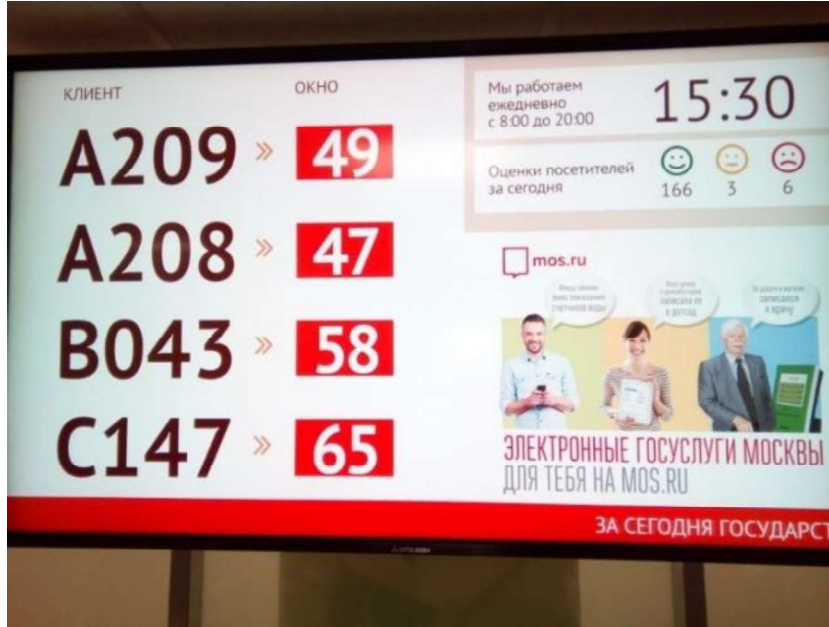
Her konuda danışmanlık ve yönlendirme hizmeti veren enformasyon bankosu. Görevliler her konuda bilgi ve hizmet taleplerine olumlu yanıt vermekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu talepler adres sormak veya yemek tarifi de olsa, görevliler bilmedikleri durumlarda öğrenmek ve talebi karşılamak yükümlülüğündedir⁴.

Görevlilerin arkasındaki panoda Moskova yönetiminin Moy Dokumenti Merkezlerine dair manifestosu yer almaktadır:

1. Müşteri her zaman haklıdır.
2. Esas olan profesyonelliktir.
3. Akşamları da hizmetinizdeyiz (merkez akşam saat 20.00'e kadar hizmet vermektedir).
4. Dinle, anla ve yardımcı ol.
5. Ulaşılabilirlik ve kolaylık.
6. Dostluk ve duyarlılık.
7. Kaliteli iş için kişisel sorumluluk.
8. Halka yardım etmenin zevki ve gururunu yaşa.

⁴ “Yemek tarifi bile sorulsa, yanıt vermek görevimiz. Yemek tarifini bilmiyorsak, o halde bunu bir şekilde öğrenmek ve soran vatandaşa tarifi vermek yükümlülüğündeyiz. “Hayır” veya “bilmiyoruz” deme hakkımız yok. Yine de merkezimizin veremeyeceği bir hizmet talep edilmiş ise kamu veya özel sektör fark etmeden, o hizmeti kimin, nerede nasıl ve hangi şartlarda sunduğunu ve nasıl ulaşılabileceğini izah etmemiz gerekir” (15.1.2018 tarihinde Mosova Mitinyo semti Moy Dokumenti Çoklu Hizmet Merkezi görevlileriyle yapılan mülakat)

Hizmet almak için çocuklarıyla gelen vatandaşlara yönelik çocuk oyun odası. Bütün Moy Dokümenti hizmet birimlerinde bulunmaktadır. Çocuk odası girişte bulunan enformasyon masasında devamlı bulunan görevlilerinin görüş ve kontrol alanında bulunacak şekilde yerleştirilmiştir. Ebeveynlerin çocuklarını bu odaya bırakıp, sıra bekleme ve bankoda işlem yapma süreçlerinde odanın ve çocukların gözetimi, enformasyon masası görevlilerindedir. Bununla birlikte herhangi bir kamu hizmeti almayan vatandaşlar da çocuklarıyla gelip, bu oyun odalarından çocuklarının yararlanmasını sağlayabilir. Herhangi bir kısıtlama getirilmemiştir.



Çoklu hizmet merkezlerine gelen vatandaşlar girişte bulunan makinalardan sıra numarası olarak hizmete ulaşmaktadır. Sırası gelen bekleme salonlarında yer alan ekranlardan hangi bankodan hizmet alacağını görmektedir. Aynı zamanda merkezlerde bulunan hizmet kalitesini değerlendirmeyi sağlayan cihazlardan da hizmeti değerlendirmektedir. Resimde o gün için saat 15.00 itibariyle yapılan 175 oylamada, 166 kişi hizmetin iyi ve çok iyi olduğunu, 3 kişi orta derecede olduğunu, 6 kişi ise kötü bulduğunu oylamıştır. Oylama, kamu hizmetlerinin denetiminde vatandaş katılımının sağlanmasına yönelik etkin bir yöntemdir. Ayrıca, Vaşkontrol isimli internet sitesinde de (<https://vashkontrol.ru>) aldığı hizmeti oylama imkânı vardır. Denetime

vatandaş katılımının geliştirilmesi için ayrıca cep telefonu mesajı yoluyla da hizmet denetimi yapılabilmektedir.



Çoklu hizmet merkezlerinde hizmete erişebilirliğin artırılmasında coğrafi yakınlık, işlemleri basitleştirme yanında zaman açısından da önemli gelişmeler olmuştur. Hizmet merkezlerinin çalışma saatleri, yani vatandaşların hizmete ulaşma zamanları da artırılmıştır. Mitinyo semti örneğinde olduğu gibi çoğu merkez, hafta sonu tatili olmadan haftanın yedi günü faaliyet göstermektedir. Ayrıca çalışma saatleri de sabah 8.00'den akşam 8.00'e kadar kesintisiz hizmet sunmaktadır. "Akşamları da hizmetinizdeyiz", "hafta sonu da hizmet sunuyoruz" ifadeleri Rusya'da kamu hizmetlerinin yerelleşmesinde ve ulaşılabilirliğinin artırılmasında köklü bir değişim iradesinin tezahürü olarak dikkat çekmektedir.

SONUÇ

Etkinlik, verimlilik, yerellik, yerindenlik, yönetim, katılımcılık, devletin küçülmesi vb. ilkeleri içeren yeni kamu yönetimi anlayışı veya postmodern yönetim yaklaşımları 1980'li yıllardan itibaren yeni bir çağın yönetim ve siyaset boyutu olarak hızla yayılmaktadır. Bu akımdan son derece merkezî ve katı bürokratik yapıya sahip olan Sovyetler Birliği de dramatik bir şekilde nasibini almış ve yıkılmıştır.

Dağılan Sovyetler Birliği'nin yerine kurulan Rusya Federal Cumhuriyeti'nde ise merkeziyetçilik, hantallık, verimsizlik, aşırı büyümüş kamu bürokrasisi, yaşamın her alanında devlet müdahalesi gibi olumsuzlukları bertaraf etmek; etkinlik, verimlilik, katılımcılık, liberal ekonomi, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi doğrultusunda devamlı olarak reform çabaları gündeme gelmiştir. 1990'lardan itibaren ard arda yapılan köktenci reform çabaları siyasi karışıklıklar, ekonomik durumun kötü olması, yeterli bilgi ve tecrübe birikiminin olmaması, geleneksel yönetim anlayışının kemikleşmiş yapısı, değişim yapılması gereken kurumların çok olması gibi nedenlerle beklenen başarıyı sağlayamamıştır.

Bununla birlikte reform çabalarının başarısız olmasına karşın, Kamuoyu ve siyasi iktidarlar reform çabalarından vazgeçmemiş ve ısrarcı olmuşlardır. Reform çabalarında başlangıçta Dünya Bankası, IMF, Batılı danışman ve bilimsel kuruluşların belirleyici olduğu süreç, daha sonra bilgi ve deneyim kazanan reform ile ilgili kamu kuruluşları, Bilimsel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri de katılmış ve aralarında reform sürecini yönetecek koordinasyon da sağlanmaya başlanmıştır. Beklenen faydayı sağlayamayan köktenci ve tümdengelimci yaklaşımların yanında, tümevarımcı yöntemlere de başvurulmuş ve Moy Dokümenti çoklu hizmet birimi örneğinde olduğu gibi büyük başarılar elde edilmiştir. Tüm kamu idarelerini kapsayan reform planları yerine, Çoklu Hizmet Birimleri, kolay, hızlı ve etkin hizmet sunacak şekilde düzenlenmiş; akabinde bu merkezlerle ilişkilendirilen hizmet birimlerinin de kendi yapı ve işleyişlerini bu merkezlere uydurmaları istenmiştir.

Moy Dokümenti Çoklu Hizmet Merkezleri, mümkün olan tüm kamusal hizmetleri, halka en yakın coğrafi birim olan mahalle düzeyinde sunmak üzere oluşturulmuştur. Yerel, bölgesel ve Federal birimlerce sunulan 170'i aşan hizmet bu merkezlerce sunulmaktadır. Hem sunulan hizmet sayısı hızla artmakta, hem de tüm Rusya'da yayılmaktadır.

Çoklu hizmet Birimlerinin oluşturulmasında izlenen kamu politikası görece başarılı bir şekilde oluşturulmuştur. Reform faaliyetlerinde öncülük ve koordinasyon görevi Ekonomi Bakanlığı bünyesinde oluşturulan birim tarafından yürütülmüştür. Öncelikle çoklu hizmet biriminin görevi, yetkileri, etkinliğinin sağlanmasına yönelik yasal kaynaklar hazırlanmış ve siyasi irade bu süreçte güçlü bir destek sağlamıştır. Yine bu merkezlerin ihtiyaç duyduğu mali kaynaklar da temin edilmiştir.

Geleneksel personel rejimiyle ve memur statüsüyle bu hizmetler sağlanamayacağı için, bu merkezlerde görev alacak personel

için özel sözleşmeli personel statüsü oluşturulmuş, nüfus, ikamet, pasaport, ehliyet, tapu, vergi vb. pek çok alanda hizmet verebilecek çoklu uzmanlık becerisi kazandıran eğitim programları oluşturulmuş ve personel bu eğitimi aldıktan sonra göreve getirilmiştir.

Sunulan her bir ayrı hizmet farklı kamu idareleri tarafından yürütüldüğü için, tüm ilgili kamu idarelerinin bilgi iletim teknolojisi altyapıları birbirleriyle uyumlu olacak ve Moy Dokümenti merkezlerindeki terminallerinin veritabanlarına ulaşım işlem yapmasına imkân sağlayacak şekilde düzenlenmesi ve koordinasyonu sağlanmıştır.

Çoklu Hizmet Merkezlerinin iç dizaynı, konfor düzeyinin gözetilmesi, mobilyalar, görevlilerin giysilerinin renk seçimlerinin geleneksel Rus Devlet dairelerinin rahatsız, kasvetli havasının aksine sıcak ve sempatik bir ortam sağlanmasına yönelik bir irade ortaya konduğunu göstermektedir. Merkezlerde, çay-kahve vb. içecek imkânı, çocuk oyun odaları, vatandaşların devlet dairelerine karşı olumsuz hislerin ortadan kaldırılması amacıyla ve devletin vatandaşa bakış ve muamele anlayışında kökten değişim düşüncesinin göstergesidir.

“Moy Dokümenti Çoklu Hizmet Merkezleri”, kamusal hizmet maliyetleri açısından da oldukça önemli fayda sağlamaktadır. Vatandaşlar kamusal hizmeti talebinde, nüfus ve ikamet işlemleri için Nüfus İdaresi, Pasaport için Emniyet Müdürlüğü, tapu işlemleri için tapu idaresi, vergi işlemleri için vergi dairesi vb, her bir hizmet için ayrı ayrı ve ikamet ettiği yerden uzakta bulunan ilgili kamu hizmet birimlerine gitmek, yol masrafı yapmak ve gidiş-geliş için saatlerce zamanını harcamak yerine, mahallesinde bulunan Çoklu Hizmet Merkezlerinde bir defada talep ettiği sayıda hizmeti alabilmektedir. Vatandaş açısından kamu hizmetine ulaşma maliyetinin dramatik derecede azalması sağlanmıştır.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin yerindenleştirilmesi düşüncesi uzun zamandır gündemdedir. Bu doğrultuda özellikle yerel yönetimlerde semt birimleri örnekleri gözlenmekle birlikte çok somut başarılar gözlenmemektedir. Rusya’daki Moy Dokümenti Çoklu Hizmet Birimlerinin başarısı, kamu hizmetlerinin yerindenleştirilmesi bakımından oldukça ilgi çekicidir.

Kaynakça

Aarrevaara, Timo (1999) “Restructuring Civil Service in Russian Public Administration”, Research Reports, UNPAN, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003983.pdf> (25.3.2018)

- Akhundova, Jale (2014) “Rusya’da Yerel Yönetimler: Mevcut Durum ve Sorunlar”, Avrasya Etüdları Dergisi, C: 46: 39-58.
- Актов Р.С., Зубаиров М.Г. ve Мордвинцев Г.В. (1995) “История государства и права России. 1917-1993 гг.”: Учеб. пособие. Уфа, 1995. С.7.
- АYYÖŞ (1992) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf> (20.03.2018).
- Barabashev, Alexey G., Klimenko, Andrey V. (2017) “Russian Governance and Performance”, Chinese Political Science Review, C: 2/2017: 22-39.
- Cainform, (2018) “Директор центров госуслуг Елена Громова: Ищем подход к каждому”, <http://caoinform.ru/direktor-tsentrov-gosuslug-elena-gromova-ishhem-podhod-k-kazhdomu/> (3.4.2018)
- Demir, H. ve Karakütük, Mehmet (2003) “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, Bilgi Dergisi, C: 7/2003/2: 65-77.
- ECHR (2015) “Subsidiarity: From Roots to Its Essence”, European Court of Human Rights, https://www.echr.coe.int/documents/speech_20150130_seminar_lafranche_2015_bil.pdf (12.3.2018).
- Eryılmaz, Bilal (2016) Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, İstanbul.
- Gaidar, Yegor (1996) “Russian Reform”, Institute for Economic Policy, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144676 (20.03.2018)
- Gül, Hüseyin ve Özgür, Hüseyin (2004) “Ademi Merkezîyetçilik ve Yerinden Yönetim İlişkileri”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Ed: H. Özgür ve M. Acar), Nobel Yayınevi, Ankara.
- Gvozdeva, Margarita ve Kazakova, Maria V. (2015) “Opit Reformi Gosudarstvennoi Slujbi v Russii (The Experience of Public Service Reform in Russia)”, RENAPE, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2665577 (21.03.2018).
- Inkina, Svetlana (2013) “Civil Service Reform in Transition: A Case Study of Russia”, Review of European and Russian Affairs, C: 8/1: 1-16. <https://ojs.library.carleton.ca/index.php/rera> (20.03.2018).
- Иванов, Виталии (2008), Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах, Территория будущего, Москва

- Keleş Ruşen ((1995) “Hizmette Halka Yakınlı (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 4/1: 3-14.
- Konov, Alexey (2006), “Public Sevice and Administrative Reforms in Russia”, 14th NISPAcee Annual Conference, Ljubljana.
- Kurun, İsmail (2017), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği”, Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi, C: 8/16: 85-105.
- Md.mos.ru, (2018) “«Мои Документы» помогут посетителям выбрать удобное время для визита в центры госуслуг”, <http://md.mos.ru/presscenter/news/detail/7264282.html> (20.4.2018)
- MD (2018) мои документы, md.mos.ru (24.3.2018)
- Mokeyev, Maxim (2011), “Development of Local Self-GOvernment in Russia: Municipal Reform Outcomes”, SSRN Journal, C: Jun 2011, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2228062 (25.3.2018).
- Mos.ru (2018) <https://www.mos.ru/authority/territory/> (12.4.2018)
- Оболонский А. (2011), Российское бюрократическо-полицейское государство: история и современный кризис/ Политическая концептология N 4, Национальный Исследовательский Университет, Москва. <http://politconcept.sfedu.ru/2011.4/06.pdf> (20.4.2018)
- Orhan, G. ve Çobanoğlu, S. (2015) “Sovyet Sonrası Dönemde Rusya’da İdari Reform Politikaları, Yasama Dergisi, C: 30
- Öncel, Yenal (1997) Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Öztürk, N. K. (2002) “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, TİD, S: 435: 129-143.
- Parison, Nail (2000) “Russia: Public Administration Reform: Issues and Options”, Conference on Post-Election Strategy, The World Bank, Moscow Nisan 5-7 2000, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/parison.pdf> (25.3.2018).
- Petrov, Nikolai; Lipman, Masha ve Hale, Henry E. (2010) “Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes”, Carnegie Papers, Washington. http://carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf (25.3.2018).
- Правительства (2014) “ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ

- ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА МОСКВЫ”
http://md.mos.ru/about/polozhenie_o_departamente/
(27.3.2018)
- RG (2002) Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. N 1336 “О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)”, Rossiiskaya Gazeta, 23 Noyabrya 2002. <https://rg.ru/2002/11/23/gosslujba-dok.html> (23.03.2018).
- Ross, Cameron (2017) “Municipal Reform in the Russian Federation and Putin’s “Electoral Vertical””, Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization, Apr. 2007: 191-208.
- Turgel, Irina (2008) “New Local Self-Government Reform in Russia: A Step to Decentralization or Consolidation of Vertical Authority?”, SSRN Journal C: May 2008
- ваш контроль (2017) “МОИ ДОКУМЕНТЫ- МОЯ ОЦЕНКА”, ваш контроль, С:2/2017.
- Викулов А.М. ve Мизь А.Б. (2014) “Исторический опыт государственной службы в России”, Материалы международной научно-практической конференции 29 января 2014, научн.трудов. ISBN 978-5-8180-0466-2, <http://www.center-bereg.ru/n2257.html> (24.03.2018).
- Yıldırım, Arzu (2014) “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 2/5: 130-140.
- Zeyrekli, Sedef ve Ekizceleroğlu, Rengül (2007) “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Ankara: 29-48.
- Zakon (2003) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Rossiiskaya Gazeta, <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (24.3.2018).
- Zakon (2014) ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА МОСКВЫ, http://md.mos.ru/about/polozhenie_o_departamente/ (24.3.2018)
- Zakon (2018) КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2006-2010 ГОДАХ, <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/452301>, (23.03.2018)