

TÜRKİYE'DE GÖÇ VE MÜLTECİ KRİZLERİ BAĞLAMINDA BELEDİYE FİNANSMANI

Dr. Yahya Can Dura
Coşkun Karakoç

SKLInternational
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

RESLOG

Resilience in Local Governance

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi



TÜRKİYE'DE GÖÇ VE MÜLTECİ KRİZLERİ BAĞLAMINDA BELEDİYE FİNANSMANI

Dr. Yahya Can Dura
Coşkun Karakoç



**TÜRKİYE’DE
GÖÇ VE MÜLTECİ KRİZLERİ BAĞLAMINDA
BELEDİYE FİNANSMANI**

**Dr. Yahya Can Dura
Coşkun Karakoç**

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi - 2

SKL International AB

Websitesi: <http://www.sklinternational.se>

E-mail: info@sklinternational.se

2019

ISBN: 978-91-985593-8-5

Editörler

İpek Şen, Gül Tuçaltan

Kitap Tasarım ve Dizgi

Özge Onogur, Eren Türkmen (Bee Company)

Baskı ve Cilt

Arkadaş Basım Ltd.

Zübeyde Hanım, Kazım Karabekir Cad. Sütçüoğlu İş Hanı No:37

D:4, 06070

Altındağ/Ankara, Türkiye

Copyright © 2019

Tüm hakları saklıdır.

Bu kitap, İsveç Hükümeti tarafından finanse edilen Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi 2018-2020 (RESLOG Türkiye) kapsamında hazırlanmıştır. Kitap içeriğinin sorumluluğu yazarlara aittir; hiç bir şekilde yazarların çalıştıkları kurumların ve SKL International’ın resmî görüşlerini yansıtmamaktadır. SKL International, kitapta yer alan analizler, adı geçen harici veya üçüncü taraf internet web sitelerinin URL’lerinin kalıcılığı ve doğruluğu veya web sitelerinde yer alan herhangi bir içeriğin, doğruluk veya uygunluğundan sorumlu değildir.

TÜRKİYE'DE GÖÇ VE MÜLTECİ KRİZLERİ BAĞLAMINDA BELEDİYE FİNANSMANI

Dr. Yahya Can Dura
Coşkun Karakoç





**Swedish Association
of Local Authorities
and Regions**

İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (İngilizce kısaltmasıyla SALAR – İsveççe kısaltmasıyla SKL), İsveç'in tüm belediyeleri, il meclisleri ve bölgelerinin üyesi olduğu bir kuruluştur. SALAR ve öncülleri, 100 yılı aşkın bir süredir yerel yönetimleri teşvik etmek ve yerel demokrasiyi güçlendirmek için çalışmalar yapmaktadır. Yerel yönetimlerin günümüzde karşılaştığı uluslararası göç ve iklim değişikliği gibi zorlukların küresel doğası gereği, SALAR sadece İsveç'te değil aynı zamanda uluslararası alanda da önemli bir aktördür. Uluslararası bir belediye örgütü olan Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG) ve kuruluşun Avrupa kolu olan Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nde (CEMR) aktif rol almanın yanı sıra, SALAR, Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Kongresi'nin İsveç delegasyonlarının sekretaryası olarak da görev yapmaktadır.



AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

SKL International, tüm hüküm ve tasarrufu SALAR'a ait olan bir uygulayıcı kuruluştur. SALAR adına uluslararası projeler geliştirmek ve uygulamakla yükümlü olan SKL International, İsveç ve diğer ülkelerde gerçekleştirilen iyi uygulama örneklerinden faydalanarak, pek çok ülkede yerel yönetim sistemlerinin gelişimini destekleyici faaliyetlerde bulunmaktadır.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesi ve diğer bölgelerdeki çalışmaları ile SKL International, kapsayıcı ve sürdürülebilir yerel yönetim ve yerel hizmet sunumu konularında proje geliştirme, proje yönetimi ve uygulanması da dahil olmak üzere kapsamlı bir bilgi birikimi ve deneyime sahiptir. Merkezî Stockholm'de bulunan SKL International, halihazırda dünya çapında, 12 ülkede, İsveç Hükümeti tarafından finanse edilen projelerin uzun vadeli ortağı ve uygulayıcısıdır.

SKL International, tamamlanan projeleri Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSENET) ve Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSELOG) ve halen devam eden Yerel Yönetimde Rezilyans (RESLOG Türkiye) projeleri ile yirmi yılı aşkın bir süredir Türkiye'de faaliyet göstermektedir. Böylelikle, hem Türkiye belediyelerini ve belediye birliklerini desteklemekte hem de iki ülkenin yerel yönetimleri arasında kalıcı dostluklar ve iş birliklerinin kurulmasına katkı sağlamaktadır.

Proje Ortakları

**SKL
International**



**Türkiye
Belediyeler
Birliği**



**Çukurova
Belediyeler
Birliği**



**Marmara
Belediyeler
Birliği**



RESLOG Türkiye Proje Ekibi

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi
RESLOG Türkiye, Ankara

Gül Tuçaltan

Ulusal Proje Koordinatörü
RESLOG Türkiye, Ankara

Çiğdem Ayşenur Atasoy

Proje Sorumlusu
RESLOG Türkiye, Ankara

Metehan Gültaşlı

Kilit Uzman
RESLOG Türkiye, Ankara

Ervin Sezgin

Marmara Bölgesi Yerel Yönetimler Danışmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Alim Çopuroğlu

Çukurova Bölgesi Yerel Yönetimler Danışmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Yasemin Serpil Olcay

İzleme ve Değerlendirme Uzmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Eda Zaloğlu

İletişim Sorumlusu
RESLOG Türkiye, Ankara

SKL International Merkez Ekibi

Marléne Hugosson

Proje Yöneticisi
SKL International, Stockholm

Ellen Ahlqvist

Proje Koordinatörü
SKL International, Stockholm

Gunnar Andersson

Proje Danışmanı
SKL International, Stockholm

RESLOG Türkiye Projesi

Pilot Belediyeleri

Pilot Belediyelere süreçteki özverili katkıları için teşekkürlerimizi sunarız.

ÇUKUROVA BÖLGESİ:

Adana Büyükşehir Belediyesi

Hatay Büyükşehir Belediyesi

Mezitli Belediyesi

Reyhanlı Belediyesi

Sarıçam Belediyesi

Seyhan Belediyesi

MARMARA BÖLGESİ:

Bursa Büyükşehir Belediyesi

Orhangazi Belediyesi

Osmangazi Belediyesi

Sultanbeyli Belediyesi

Şişli Belediyesi

Zeytinburnu Belediyesi

İçindekiler

Proje Sunuşu	xiii
Sunuş	xv
Önsöz	xvii

Giriş	1
--------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

Yerel Yönetimlerin Karşılaştığı Göç Kaynaklı Problemler	4
Sosyal ve Kültürel Uyum Sorunları	5
Dil ve İletişim	6
Sosyal Belediyeciliğe Yönelik Taleplerde ve Sosyal Yardımlarda Artış	7
Konut ve Barınma İhtiyacı	8
Mevzuata Yönelik Sorunlar ve Artan Kişi Başına Düşen Harcama Miktarı	9

İKİNCİ BÖLÜM

Belediye Bütçesini Anlamak: Bütçenin Finansal Analizi	10
Belediyenin Gider Analizi	12
Belediyenin Gelir Analizi	22
Belediyenin Gider ve Gelir Analizi ile Öngörülerde Bulunmak	24

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Göç ve Mülteci Krizlerinde Proaktif Belediyecilik: Eylem Adımları ve Çözüm Yöntemleri	26
İyi Yönetim	28
Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hayatın Canlandırılması	40
Doğru Varlık Yönetimi	42
Yaratıcı ve Yenilikçi Fikirler	44
Kapasite Artırıcı Hibe Kaynaklarının Etkin Kullanımı	48
Gönüllü Katılımın Güçlendirilmesi	53
Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler	55
Kooperatifçilik Faaliyetlerinin Desteklenmesi	57
Sonuç	61
Kaynakça	63

Yazarlar Hakkında

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi (RESLOG)

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi

Suriye göçünden yoğun olarak etkilenen Türkiye ve Lübnan'da, yerel yönetimler ani ve yoğun nüfus artışını karşılamak durumunda kalmışlardır. Yaşanan yoğun göç karşısında yerel yönetimlerin rezilyanslarını* barışçılık ve kapsayıcılık ilkeleridoğrultusunda artırma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. RESLOG (Resilience of Local Governance-Yerel Yönetişimde Rezilyans) Projesi,İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliğinin (SKL) girişimiyle ve İsveç hükümetinin finansmanıya Türkiye ve Lübnan'da eş zamanlı olarak 2018-2020 yılları arasında uygulanan bir projedir.

Projenin Türkiye ayağı, RESLOG Türkiye, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliğinin, Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği ve Çukurova Belediyeler Birliği ile kurduğu iş birliği ve proje ortaklığıyla yürütülmektedir.Projede, Marmara ve Çukurova bölgelerinden olmak üzere toplam 12 pilot belediye ile birlikte çalışılmaktadır. Projenin tüm taraflarının yerel yönetim aktörleri olması, RESLOG Türkiye projesini benzer projelerden ayırmaktadır. Proje, özellikle Suriye göçü gibi yoğun, ani ve beklenmedik bir göç dalgası karşısında yerel yönetimlerin ve yerel yönetim örgütlerinin karşılaştıkları sorunlara yanıt arayışlarının bir parçasıdır.

RESLOG Türkiye bu doğrultuda ulusal göç politikalarının yerel gerçeklikleri ve ihtiyaçları yansıtabilecek şekilde geliştirilmesini, bölge birlikleri aracılığıyla belediyeler arası öğrenme ve destek yapılarının güçlendirilmesini, belediye düzeyinde kapsayıcı planlama ve yönetişimin iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

* Rezilyans, sarsıcı etkiyi karşılama ve ardından hayatı normale çevirme kabiliyetidir. Rezilyans bir varlık veya sistemin herhangi bir karışıklık veya bozulma sonrasında şeklini (formunu) ve konumunu geri kazanabilme yeteneği olarak da ifade edilmektedir. Türkçede kavram için dayanıklılık, esnek dayanıklılık, dirençlilik gibi karşılıklar aransa da hiçbirisi bu çerçeveyi tam olarak karşılamamaktadır. Tatmin edici bir karşılık bulunana kadar Latince'den Rezilyans sözcüğünü ödünç alarak kullanmanın yerinde olacağını düşündük. Bu sebeple proje boyunca üretilen tüm dokümanlarda bu terimi kullanmayı uygun bulduk.

Sunuş

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi

RESLOG Projesi Türkiye ayağında, yerel yönetimler için bilgi zemininin geliştirilmesine büyük önem veriyor. Türkiye belediyeleri, Suriye’den göç akımının başladığı ilk günden itibaren, neredeyse 10 yıla yaklaşan bir süredir insani gerekleri yerine getirmeye ve bir yandan da bu beklenmedik ve güçlü nüfus hareketliliğinde kentleri bayındır tutmaya ve geliştirmeye çalışıyor. Belediyeler de bu konuda uluslararası arenada da övgüyle karşılanıyor ve başarılı sayılıyorlar.

Biz elde edilmiş olan bu deneyimin kayıt altına alınması ve paylaşılması gerektiğine inanıyoruz. Bütün bu süreç boyunca belediyelerimiz uygulamaya ilişkin çeşitli konularda pek çok sorunun doğru yanıtını aradılar. Bu yüzden biz de belediyelerin yoğun uğraşları sırasında dahil olma fırsatı bulamadıkları yenilikçi konuları ve tartışmaları yapabilmelerine olanak tanımak ve bilgi zeminini geliştirmek için RESLOG Türkiye Projesi’nde 12 toplantıdan oluşan “Yerel Yönetişim ve Göç Buluşmaları” toplantı serisini ve bu toplantıların çıktılarının kitaplaştırıldığı *Yerel Yönetişim ve Göç* isimli kitap dizisini tasarladık.

Yerel yönetişimde bilgi zeminini güçlendirme konusunda öteden beri oldukça yetkin çalışmalar yapmakta olan Marmara Belediyeler Birliği, iki ayda bir gerçekleştirilen buluşmalarımıza ev sahipliği yapıyor.

Umuyorum ki, RESLOG Projesi ömrünü doldurduktan sonra da bir yönüyle Türkiye belediyelerinin bilgiye erişimini kolaylaştırma, diğer yönüyle belediyeler içinde üretilen bilgiyi kaydetme ve yaygınlaştırma hedefiyle gerçekleştirilen bu buluşmalar ve yayınlar, hem belediyelerimizin hem de belediye birliklerinin katkılarıyla gelenekselleşerek sürecektir.

Önsöz

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi

Dr. Gül Tuçaltan

Ulusal Proje Koordinatörü

RESLOG Türkiye Projesi

Son on yılda, Türkiye’de yerel yönetimler, giderek farklılaşan kentsel ve toplumsal sorunlara hızla yanıt üretmek gibi ciddi bir sınavla karşı karşıya kaldılar. Yerel yönetimlerin ilk sınavı zorunlu göç sonrası başka bir ülkede ikamet etmek durumunda kalan kırılğan bir nüfusu karşılamak ve buna yönelik insani yardım hizmetlerinin yereldeki koordinasyonunu sağlamaktı. Takip eden on yıllık dönemde ise, sürecin doğal bir sonucu olarak, farklı bir dile ve yaşam kültürüne sahip göçmenler ve mülteciler, emek piyasalarının ve gündelik yaşamın bir parçası haline geldiler. Bu da belediyeleri hem artan nüfus için altyapı planlaması hem de farklı kültürlerle beraber yaşamak, toplumsal uyumu sağlamak ve sürdürmek için gerekli hizmetlerin tariflenmesi gibi iki zorlu meselenin ana aktörü haline getirdi. Bununla beraber, kısıtlı finansal kaynaklar, personel yetersizlikleri, mevcut ulusal göç politikalarının yerel yönetimlerin göç ve kentleşme alanındaki ihtiyaçlarından çok merkezî idare düzeyindeki stratejilere odaklanması ve süregelen göç krizinin yarattığı belirsizlikler (örneğin, Türkiye’nin yakın gelecekte yeni bir kitlesel göç akınına maruz kalıp kalmayacağının kestirilemiyor olması) belediyelerin hareket kabiliyetini kısıtladı.

Özetle, uluslararası kitlesel göç ve Suriye mülteci krizi, Türkiye kentlerinde mekânı demografik, toplumsal, ekonomik, kültürel ve ekolojik açılardan köklü bir şekilde değiştirirken; kentleşme, altyapı ve belediye hizmet sunumu ve kent planlama meselelerini de yeniden ele alma ihtiyacını beraberinde getirdi. Belediyelerimiz, bu çok katmanlı ve karmaşık süreçleri yönetebilmek ve göç kaynaklı kentsel sorunlara yanıt verebilmek için, sahip oldukları hareket alanlarını anlamaya ve bu hareket alanı içinde kısıtlı kaynaklar ile yenilikçi çözümler üretmelerine olanak sağlayacak yeni bilgi, beceri ve uygulama araçlarına ihtiyaç duyuyorlar. Kentlerimizi planlamak için bugüne kadar kullandığımız geleneksel araçlar ve

düşünce biçimleriye, içinde bulunduğumuz bu değişken durumu anlamak, ele almak ve değiştirmek için artık yeterli olmuyor.

İşte RESLOG Türkiye Projesi “bilgi zeminini geliştirme faaliyetleri” kapsamında ürettiğimiz bu dizi, belediyelerin tam da bu ihtiyacına yönelik bir çalışma olarak tasarlandı. RESLOG Türkiye *Yerel Yönetişim ve Göç* Dizisi, göç, kent planlama ve yerel yönetişimin kesişiminde duran ve bu alanın var olan bilgisini yerel karar vericilerin bakış açısı ve uygulamalarını olumlu yönde etkileyebilecek yeni yaklaşımlarla harmanlamayı amaçlayan 12 özgün yayından oluşuyor.

Yayınlar üç temel alana odaklanıyor. Başka bir deyişle, bu dizi içerisinde üç grup kitap yer alıyor. İlk grup, Türkiye’nin göç deneyimini, göç ve yerel yönetişim alanındaki temel kavramları, mevcut yaklaşımları ve bu alandaki doğru bilinen yanlışları ortaya koymayı hedefleyen kitaplardan oluşuyor. Mülteci krizi bağlamında, belediyelerin kapsayıcı hizmet sunumunda karşılaştıkları mali sorunlar ve bu sorunlara yönelik kaynak yönetim modelleri ve alternatif fon kaynaklarıyla belediyelerin göçmen ve mültecilerle ilgili uygulamalarda insan hakları ve hukuki çerçeve bağlamında karşılaştıkları zorluklar ve idari yargı, denetim ve diğer kurumların düzenlemeleri ile ilgili bilgileri dizinin bu grubunda sizlere sunuyoruz. Göçten etkilenen belediyelerdeki mekânsal, sosyal ve ekonomik değişimlerin (konut, altyapı, sağlık, eğitim, açık yeşil alanlar gibi) tespiti için verilerin toplanması ve haritalanarak kalkınma, mekân ve kent planlama süreçleri ile ilişkilendirilmesi konusunda etkili bir araç olan kent profileme yaklaşımı ve de belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için somut ve gerçekleştirilebilir çözüm önerilerinin üretilmesine dair kitaplar da bu grubun içinde yer alıyor. Ele alınan konular aynı zamanda göç ve yerel yönetişim alanında belediyelerin müdahale ve uygulamalarının çerçevesini çizen ve hareket alanlarını belirleyen meseleler.

Yerel Yönetişim ve Göç kitaplarının ikinci grubu ise, Türkiye ve dünyada yerel yönetişim alanındaki yeni bakış açılarının ve müdahale araçlarının belediyelerimize tanıtılmasını hedefliyor. Adil, eşitlikçi ve tüm toplumsal grupları kapsayan kentlerin inşası için çeşitliliğin yönetişimi; belediyelerin, göçün devam eden veya devam etmesi muhtemel etkilerine karşı dayanıklı, hazırlıklı ve tedbirli olmasını sağlayacak göç ana planlarının hazırlanması ve yerel yönetişimin tüm aşama ve alanlarına entegre edilebilecek olan, kentsel sistemlerin zorluklar ve yıkıcı

deneyimler sonrası toparlanma ve dönüşüm süreçlerini ele alan rezilyans yaklaşımını bu grup yayın ile belediyelerimize sunuyoruz.

Serinin üçüncü bölümü ise Türkiye belediyelerinin uygulama deneyimlerine odaklanıyor. Bu gruptaki yayınlarda göç alanında başarılı yerel uygulamalara imza atan belediyeler, kapsayıcı hizmet sunumu bağlamında, artan nüfusa, olası finansal kısıtlara ve personel yetersizliklerine rağmen insani yardım, kentsel planlama ve altyapı yönetimi, göçün yarattığı potansiyellerden faydalanma, alternatif finansman geliştirme gibi konularda iyi uygulama örneklerini paylaşıyor. Bu yayınların yazarları ise belediyelerimizin kendileri. Yani, RESLOG-Türkiye Yerel Yönetişim ve Göç kitaplarının bu kısmı, belediyelerin kendi alanlarının bilgisini üretmesi ve yaygınlaştırmasına yönelik mekanizmaları destekleyerek, deneyim paylaşımı ve bilgi alışverişinin ötesinde bir kazanç hedefliyor.

Yukarıda özetlediğim bu yaklaşım, proje ortakları olan Türkiye, Marmara ve Çukurova Belediye Birlikleri'nin ilgili birimleri ile yapılan derinlemesine görüşmeler, yine proje kapsamında pilot belediyelerle gerçekleştirilen sorun ve ihtiyaç analizi çalışmaları ve alanda hem profesyonel hem de akademik faaliyetler yürüten uzmanlarla yapılan mülakatlara dayanarak geliştirildi. Özellikle, Marmara Belediyeler Birliği Göç Politikaları Merkezi Uzmanı Sayın Merve Ağca'ya temaların belirlenmesi sürecinde sağladıkları değerli katkılar ve uzun soluklu fikir alışverişlerimiz için teşekkürlerimi sunarım.

RESLOG-Türkiye ekibi olarak, Yerel Yönetişim ve Göç yayınlarının, kapsayıcı ve barışçıl hizmet sunumunun ön koşulu olan yerel karar alma ve planlama mekanizmalarının inşası için gerekli entelektüel ve pratik zemine katkı sağlayacağı inancındayız. Umarız, yayınlarımız belediyelerimize göçün kentsel bağlamının ele alınmasında benimseyecekleri yaklaşımlarda ışık tutar.



GİRİŞ

Yerel yönetimler sorumlu oldukları topluluklara kamu hizmetleri sunan yönetsel, siyasal ve toplumsal birimlerdir.¹ Bu kamu hizmetlerinin arasında yerel müşterek ihtiyaç ve hizmetler, önceliklerin belirlenmesi ve özgün koşul ve durumlara uygun yönetsel yapıların oluşturulması gibi konular yer almaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin bu hizmetlerin verilebilmesi için bütçeleme, kaynak temini ve yönetimini de kapsayan geniş bir alana yayılan pek çok sorunu da çözmeleri gerekmektedir. Bu sorunların başında ise, nüfus artışı ve hareketleri ile göç ve mülteci krizleri gibi olağandışı durumlar yer almaktadır.

Bu gibi dua söz konusu problemlerin çözümü için tahsis etmek durumunda kalmaktadır. 2010 yılından günümüze, belediyelerin toplam bütçe giderleri arasında iskân ve toplum refahı, çevre koruma ile dinlenme-kültür ve din hizmetlerinin ağırlığının artma eğiliminde olmasını ve yine 2010 yılında, hane halkına yapılan transferlerin toplam bütçe giderleri içerisindeki payının %1,3 düzeyinden 2017 ve 2018 yıllarında sırasıyla %1,4 ve %1,53 düzeyine yükselmesini göç ve mülteci akınlarının belediye finansmanı üzerindeki önemli etkileri olarak görebiliriz.

Bu bağlamda, hazırlamış olduğumuz çalışma, belediye finansmanı konusunda temel bilgileri aktarmanın yanı sıra, özellikle belediyelerin, geçtiğimiz on yılda karşı karşıya kaldığı düzensiz göç ve Suriye mülteci krizi kaynaklı finansman sorunlarıyla mücadelesine farklı bir bakış açısı geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından beri göç, pek çok ülkenin gündemine oturmuştur. Savaşlar, doğal afetler, kıtlık ve işsizlik gibi tetikleyiciler, ülkeler arası insan hareketliliğini artırmış ve

1 Keleş, 2000.



özellikle büyük kentleri önemli sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Yerel yönetimler bu sorunla doğrudan yüzleşen yönetim birimleri olmuş ve uygulanabilir olduğu kadar insancıl çözümler de üretmek durumunda kalmışlardır. Ancak göçlerle birlikte artan nüfus, belediyelerin rutin hizmetlerini sekteye uğratmış ve kentlerin gelişme yönlerini değiştirmiştir. İçme suyu ve kanalizasyon, toplu taşıma, temizlik gibi hizmetlere olan ihtiyaç ve talep artmıştır. Buna karşılık belediyelerin bütçeleri ve müdahale kapasiteleri çoğunlukla aynı kalmıştır.

Kentsel hizmetlere olan ihtiyaç artışının yanı sıra, belediyeler “çevrenin korunması ve refahın artırılması” gibi yakın zamana kadar belediyelerin görev alanının dışında olduğu düşünülen konularda da giderek artan bir taleple karşılaşmışlardır.² Bu talepleri karşılamakta zorlanan belediyeler, bir kaynak kriziyle karşı karşıya kalmışlardır. Özellikle son on yılda, kaynak sorunları yalnızca Türkiye’de değil, dünyanın pek çok kentinde yerel yönetimlerin yüzleşmek zorunda olduğu sorunlar arasında yer almaktadır.³ Dünya Bankası tarafından hazırlanan Dip Dalgası-İç İklim Göçüne Hazırlık Raporu’na⁴ göre, küresel göç dalgaları önümüzdeki dönemde artarak devam edecektir. Dolayısıyla, belediyelerin artan göçler sebebiyle karşılaştıkları finansal sorunların ve bu sorunların kaynağı niteliğindeki yönetsel sorunlarının da artacağını söylemek yanlış olmaz. Her ne kadar finansal kaynakların artırılması ya da çeşitlendirilmesi ile ilgili bu kitapta da ele alınan pek çok yöntem bulunsun da, yönetsel sorunlar çözülmeden kaynakların doğru tahsisi ve krizlerin etkin bir biçimde yönetiminin mümkün olmayacağı unutulmamalıdır.

Finansman, çok boyutlu bir meseledir ve hem yöneticiler hem de personelin aktif katılımını gerektirir. Bu çalışma, belediyelerdeki yöneticiler ve ilgili personele, özellikle göçler ve mülteci krizleri gibi insani yardım ve acil müdahale gerektiren durumlarda, hem finansal

2 Şener,1998.

3 Emrealp, 1993.

4 Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration, 2018.



hem de yönetsel problemleri çözmek için gerekli farkındalığı sağlamak ve kapasite geliştirmek adına yol gösterme amacı gütmektedir.

Bu kapsamda, kitabın ilk bölümü Türkiye'nin yakın geçmişte deneyimlemiş olduğu göçlere ve bu göçlerden kaynaklanan ve yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren problemlere kısa bir bakış içermektedir. Problemlerin işaret edilmesinin ardından, ikinci bölümde belediye finansmanına dair temel bilgiler, bütçeleme ve gelir-gider analizlerine yer verilmiştir. Bu analizler, göç ve mülteci krizinin belediye faaliyetlerinde gündeme getirmiş olduğu harcama gerekliliklerini analitik bütçe kodlarıyla ilişkilendirerek, okuyuculara pratik bilgiler verecek şekilde kurgulanmış ve gider kalemleri ve kodlar konusunda da temel düzeyde açıklamalar yapılmıştır. Ayrıca, düzensiz göç ve mülteci krizi gibi bir durumla karşılaşıldığında belediye bütçesinde özellikle dikkat edilmesi gereken kalemler de bu bölümde aktarılmıştır. Son bölümde ise kaynak yetersizliği durumunda başvurulabilecek bir dizi eylem adımı sunulmuştur. Bu eylem adımları yalnızca kaynak değil aynı zamanda belediyelerde kapasite artırımı açısından da önemli bazı bilgileri okuyucuya aktarmayı amaçlamaktadır.

Göç ve bütçe gibi iki karmaşık ve çok katmanlı konuyu elbette bu el kitabının içerisinde tüm yönleriyle ele almak mümkün değildir. Bu çalışma, bugün karşı karşıya bulunduğumuz sorunların çözümüne bir giriş yapmayı, belediyelerin ve konuyla ilgili diğer aktörlerin dikkatlerini çekmeyi hedeflemektedir. Göç, devam etmekte olan ve gündelik hayata doğrudan etkileri bulunan bir olgudur. Bu olgunun finansal ve toplumsal bir sorun haline gelmemesi, ancak doğru planlama, yönetim, bilgilendirme ve katılım ile mümkündür. Bunun için de hangi araçları kullanacağımızı, ne zaman ve nasıl müdahale edeceğimizi bilmek büyük önem taşır. Umuyoruz ki bu kitap, tam da bu noktada, belediyelere ve konu hakkında daha fazla bilgi edinmek isteyenlere rehber olacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIĞI GÖÇ KAYNAKLI PROBLEMLER

Göçler daima toplumsal, politik ve iktisadi açılardan büyük dönüşüm süreçlerinin kaynağı olmuş ve hem transit hem de hedef ülkelerin dokusunu, insanını ve kurumlarını değiştirmişlerdir.⁵ Son yıllarda değişen küresel dinamikler sebebiyle insan hareketlerinde önemli bir artış yaşanmıştır. Dünya Göç Raporu'nun 2015 yılı verilerine göre dünyada hareket halinde bulunan insan sayısı 234 milyondur.⁶ Kitlesele göçler bu hareketlerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Göçler ile, geçiş ülkeleri ve hedef ülkelerin hem merkezî hem de yerel yönetimlerinin sorumlulukları artmış, hizmet verdikleri çerçeveler genişlemiş ve karmaşıklaşmıştır. Bunun yanı sıra karşılaştıkları sorunlar da çeşitlenmiştir. En sık karşılaşılan sorunlar arasında sosyal ve kültürel uyumsuzluklar, dil ve iletişim sorunları, konut ve barınma ihtiyacı ve kişi başına düşen maliyetlerde artış yer almaktadır.

Bu çalışma, temelde, Suriyeli göçü sebebiyle yaşanan mülteci krizi ve bu bağlamda karşılaşılan finansal problemlere çözüm üretme amacıyla hazırlanmış olsa da göç, Türkiye için yeni bir mesele değildir. Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren Türkiye'yi toplumsal ve kurumsal açıdan doğrudan etkileyen önemli bazı kitlesele göç hareketleri gerçekleşmiştir. Her göç hareketinin kendine özgü dinamikleri ve problemleri vardır. Örneğin, Türkiye için 1950'lerden itibaren önemli bir sosyolojik olgu olan iç göçlerin (kırdan kente göç) toplumsal uyum sorunları, barınma, gelir dağılımı eşitsizlikleri,

5 Karpaz, 2016.

6 World Migration Report, 2018.



bölgeler arası gelişmişlik farklarının artması gibi sonuçları olmuş; azalarak da olsa hâlâ devam eden bu göçler, kentleri hem ekonomik hem de toplumsal anlamda olumsuz etkilemiştir.

Kitlesel göçlerden 1980’li yıllarda yaşanan Bulgar Türkleri göçü, uyum ve dil sorunlarına yol açmamış, kent yaşamına olumsuz etkileri ise düşük düzeyde kalmıştır. Bu akımın yarattığı en büyük sorun istihdam alanında olmuştur. Buna karşılık, onu takiben Körfez Savaşı neticesinde vukuu bulan göç akımı sınır bölgelerinde güvenlik problemleri, uluslararası politik etkiler ve çevre kirliliği gibi sorunlara yol açmıştır.⁷

Geçtiğimiz yıllarda gerçekleşen Suriye iç savaşı kaynaklı göçler ise Türkiye’nin bu döneme kadar aldığı en geniş göç akımıdır. Mülteci krizi olarak da adlandırılan bu yüksek yoğunluklu kitlesel hareket, ülkenin pek çok kentinde önemli problemlere sebep olmuştur. Bu bölümde söz konusu etkilerin belediyelerin finansmanında ne gibi sorunlara yol açtığı ve bu sorunların hangi gider kalemleri ile ilişkili olduğu “sosyal ve kültürel uyum”, “dil ve iletişim”, “sosyal belediyeciliğe yönelik talepler ve sosyal yardımlarda artış”, “konut ve barınma ihtiyacı”, “mevzuata yönelik sorunlar ve artan kişi başına düşen harcama miktarı” başlıkları altında incelenmektedir. Belediyelerin bütçe gider kalemleri, diğer bir deyişle harcamaları, bir sonraki bölümde daha detaylı incelenecek olan Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan *Bütçe Hazırlama Rehberi* ile tanımlanmıştır. Bu bölümde sorunlar ile ilişkili gider kalemleri, ikinci bölümde yer alan Ekonomik ve Fonksiyonel Sınıflandırma kodlarına göre listelenmiştir.

Sosyal ve Kültürel Uyum Sorunları

Belediyelerin artan göçmen nüfusu ile karşı karşıya kaldıklarında inisiyatif almaları doğal bir sonuçtur. Zira belediyeler; sosyal içermek, yerel uyum, toplumsal yapılarla entegrasyon ve temel ihtiyaçların

⁷ Kavak, 2013.



karşılanması konularında önlem almak ve hizmet süreçlerine liderlik yapmak durumundadır.⁸ Sosyal ve kültürel uyum süreçlerinde yaşanan bu problemlerin de yalnızca toplumsal değil, aynı zamanda finansal bazı karşılıkları bulunmaktadır. Sosyal yardım amaçlı ödemeler, toplum merkezlerinin kurulması, dil kursları gibi uygulamalar belediyelere önemli mali yükler getirmektedir.

Mülteci krizlerinin yaratmış olduğu sosyal ve kültürel uyum süreçlerinin etkilediği bütçe gider kalemleri, kısa ve uzun vadede farklılaşmaktadır. Bu etkiler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Kısa vadede; çeşitli sosyal transferler, yardım amaçlı ödemeler ve mültecilerin uyum sorunları ile temel ihtiyaçlarının karşılanması gibi konularda yerel yönetimler aktif rol alabilmektedir. Bu kapsamda, özellikle 05 Cari Transferler kaleminin Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler-Hane Halkına Yapılan Transferler/Sosyal Amaçlı Transferler/Muhtaç ve Körlere Yardım-Diğer Sosyal Amaçlı Transferler alt kalemleri harcamaların yoğunlaşacağı alanlar olmaktadır.

Uzun vadede ise; nüfustaki artış, yeni ihtiyaç ve taleplerin ortaya çıkmasına neden olmakta, uyumun sağlanması adına etkisi daha uzun olacak ve birden fazla döneme yayılan faaliyet ve projelerin gündeme gelmesine sebebiyet vermektedir. Yeni toplum merkezleri kurulması ve tefrişatı, eğitmen istihdamı ve hizmet alımı gibi gider alanları bunların arasında sayılabilir. Bu sorunların çözümünde 03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile 06 Sermaye Giderleri öne çıkan gider kalemleridir.

Dil ve İletişim

Göç olgusunun en önemli konularından birisi dil ve iletişim kaynaklı sorunlardır. Dil sorunu, sosyal yardımların göçmenlere etkin ve verimli bir biçimde dağıtılmasını zorlaştırmaktadır. Aynı zamanda,

8 Erdoğan, 2017.



okul çağındaki mülteci çocukların örgün eğitimin dışında kalmasına ve sosyal iletişim problemlerine de neden olabilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak göçmenlerin toplumdan kopması, içe kapanması, içinde bulunduğu topluma karşı öfke duyması ve dolayısıyla suça eğilimlerinin artması gibi durumlarla karşılaşmaktadır. Bu problemlerin önüne geçebilmek ve göçmenlerin sosyal hizmetlerden eşit yararlanabilmesini sağlamak adına, belediyeler, dil ve uyum kursları vermektedirler. Dil, yönlendirme ve uyum kursları açılması sürecinde 03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile 06 Sermaye Giderleri öne çıkan harcama kalemleri olmaktadır. Bu süreçte; kursların açılması, tanıtımı, eğitmen görevlendirme, fiziki ortamın oluşturulması, materyal temini ve bazı durumlarda lojistik desteğin sağlanması gibi birçok maliyet unsuru bulunmaktadır.

Sosyal Belediyeciliğe Yönelik Taleplerde ve Sosyal Yardımlarda Artış

Göçün kent hayatı ve toplumsal yapı üzerinde yarattığı baskılardan bir diğeri ise hem vatandaşların hem de göçmenlerin modern ve sosyal belediyecilik uygulamalarına artan ilgileridir. Yaşam kalitesinin ve çevresel standartların yükseltilmesi; sosyal ve kültürel imkânların ve bu hizmetlere erişim kanallarının artırılması; engelliler, yaşlılar, kadınlar, çocuklar, yoksullar ve göçmenler gibi dezavantajlı gruplara özgü hizmet sunum yöntemleri geliştirilmesi; sosyal yardım kapasitesinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması, belediyelerin karşılaması beklenen taleplerin başında yer almaktadır.

Bu sorunların çözümünde belediyeler özellikle fonksiyonel sınıflandırma bazında 05 Çevre Koruma Hizmetleri, 06 İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, 08 Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, 09 Eğitim Hizmetleri, 10 Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri/10.7 Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler başlıkları altında harcamalar yapmak durumunda kalmaktadır.



Konut ve Barınma İhtiyacı

Barınma, yüksek maliyetli bir problem olmasının yanı sıra, pek çok toplumsal problemi ve ek maliyeti de beraberinde getirmektedir. Göçmenler, gelir düzeyleri sebebiyle konut maliyetlerinin daha düşük olduğu kentsel alanları tercih etmektedirler. Ayrıca bu grupların karşı karşıya kaldıkları ayrımcılık ve bunun neden olduğu dışlanma, söz konusu grupların içe kapanmalarına ve “gettolaşma”ya⁹ neden olmaktadır. Bu durum ise dış dünyadan soyutlanmaya ve uyum problemlerine yol açmakta,¹⁰ kentsel ayrışma riski ile karşı karşıya kalınmakta ve buna bağlı olarak da güvenlik problemleri artmaktadır.

Bu noktada, belediyelerin mevcut imar planlarını mültecilerin ve göçmenlerin barınma ihtiyacı ışığında yeniden gözden geçirmesi, iskân ve toplum refahı hizmetlerine ağırlık vermesi, toplu konut imkânlarını geliştirmesi ve merkezî yönetimin diğer aktörleriyle iş birliği içerisinde çalışması gerekmektedir.

Belediye giderlerinin bu sorunların çözümünde yoğunlaşacağı kalemler ekonomik sınıflandırma bazında 06.04.00.00 Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması/06.04.01.00 Arazi Alım ve Kamulaştırma Giderleri/06.04.01.03 İskân Arazisi Alım ve Kamulaştırma Giderleri olarak sıralanabilir. Fonksiyonel sınıflandırma bazında ise 06 İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri/06.1 İskân İşleri ve Hizmetleri/06.2 Toplum Refahı Hizmetleri ile 10 Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri/10.6 İskân Yardımı Hizmetleri kalemleri harcamaların yoğunlaşacağı diğer alanlardır.

9 TDK Güncel Türkçe Sözlük'te “Bir yerleşim bölgesinin, aynı şehirden gelen insanların yerleştiği bölümü” olarak tanımlanan getto, burada daha çok özellikle yabancıların kapalı bir yaşam sürdüğü ve tüm ihtiyaçlarını kendi bölgelerinden karşıladıkları ve toplumun geri kalanıyla aşgari düzeyde iletişim kurdukları kent bölgeleri anlamında kullanılmıştır. (Y. N.).

10 Tunç, 2013.



Mevzuata Yönelik Sorunlar ve Artan Kişi Başına Düşen Harcama Miktarı

Göçlerden kaynaklanan sosyal ve ekonomik sorunlarla mücadele etme noktasında finansal zorluklarla karşılaşan belediyeler, bir yandan da uyum ve nakdi-aynı yardımlara yönelik harcamalarının mevzuat dayanakları konusunda tereddütler yaşamaktadırlar. Belediyelerin tabi olduğu mevzuat ve konuyla ilgili uluslararası sözleşmeler ve üst politika belgeleriyle tanımlanan birtakım görevler ile hemşehri hukuku¹¹ yorumu, belediyelerin göçmenlere yönelik yapacağı farklı harcamaların yasal dayanaklarını oluşturmaktadır. Burada hemşehri hukuku yorumu geniş tutulmalı ve sadece vergi veren vatandaşların talep ve ihtiyaçlarının karşılanması ile sınırlandırılmamalıdır.

Bunlara ek olarak, *Bütçe Hazırlama Rehberi*'nde geçen ifadeler ve göçmenlerle ilgili bütçe kodları, belediyelerin, söz konusu harcamaları bütçelendirebilmesinin yolunu açan en önemli destekleyici belgeler arasındadır. Bu belgelerde geçen "... kişilere yapılan ayni ve nakdi yardım şeklindeki sosyal yardımlar (örn. ..., göçmenler, mülteciler)" ifadesi ile "09 Yedek Ödenekler/09.8 Mülteci ve göçmen giderleri ödeneği" kodları bu harcamalarla ilişkili bölümleri işaret etmektedir.

Kişi Başına Düşen Harcama Miktarı

Kişi başına düşen harcama miktarı göstergesi, göçün etkilerinin en belirgin olduğu göstergedir. Aşağıda Türkiye'nin 2017 yılına ait belediye giderleri ile göç sonrasında kişi başı harcama miktarını

11 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hemşehri Hukuku" başlıklı 13'üncü maddesinde "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkili olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür" hükümleri yer almaktadır. (Y.N.).



düşürmemek adına sağlaması gereken kaynak miktarının hesaplandığı bir örnek yer almaktadır:

Belediye Giderleri (2017)	: 112.048.078.000 TL
Nüfus (2017)	: 81 Milyon
Kişi Başına Düşen Yıllık	
Harcama Tutarı	: 1.382 TL

Suriyeli göçü neticesinde ülkeye giren geçici koruma kapsamındaki toplam kişi sayısı Ağustos 2019 itibarıyla 3.657.694'tür.¹² Bu örnekte hesaplamayı kolaylaştırmak adına toplam kişi sayısı dört milyon kişi olarak yuvarlanmıştır.

Buna göre; belediyelerin kişi başına düşen yıllık harcama tutarı olan 1.382 TL harcamanın aynı kalacağı var sayıldığında, belediyelerin **5.582.000.000 TL** (yaklaşık Altı Milyar TL) tutarında gelir/kaynak sağlaması gerekmektedir. Bunun da ötesinde, yukarıda da bahsedilen sosyal uyum faaliyetleri, yeni konut alanları ihtiyacı, eğitim faaliyetleri ve sosyal yardımların da yeni gider alanları olarak hesaba katılması gerekecektir. Dolayısıyla, belediyeler ek gelir kaynağı ihtiyacının daha da artabileceği bir senaryoya hazır olmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE BÜTÇESİNİ ANLAMAK: Bütçenin Finansal Analizi

Bütçe dokümanları, genel olarak, kurumların belirli bir mali yıl kapsamındaki gelir ve gider tahminlerini içeren, gelirlerin toplanmasına ve harcama yapılmasına izin veren ve meclis tarafından mali yıl başında yürürlüğe konulmak üzere görüşülüp kabul edilen

12 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019.



hukuki bir metin şeklinde tanımlanabilir. Bütçe dokümanlarında mali yılı izleyen iki yıl için gelir-gider tahminleri de yer almakta olup, bütçeler, kurumların stratejik plan ve performans programlarıyla da ilişkilendirilmektedir.¹³

Bütçeler ikiye ayrılmaktadır. İlki gider, ikincisi ise gelir bütçesidir. Gider bütçeleri harcamaların nereye yapıldığını gösterirken, gelir bütçeleri bu harcamaların yapılabilmesi için gerekli olan kaynakları işaret etmektedir. Doğru bir bütçeleme için yönetimlerin finansman ihtiyaçlarını doğru tespit etmesi, önlemlerini hızlı bir şekilde alabilmesi ve hem kaynak hem de varlıklarını doğru yönetilebilmesi gereklidir. Bunun için bütçe analizleri dikkatle yapılmalıdır. Bütçe analizlerinde 1995 yılından beri uygulamada olan analitik bütçe kodlaması adı verilen bir sistem kullanılmaktadır. *Bütçe Hazırlama Rehberi*'nde¹⁴ “Genel Devlet” tanımına giren yerel yönetimlerin bütçeleme işlemleri de 2004 yılından itibaren bu sistem kullanılarak yapılmaktadır.¹⁵ Söz konusu kodlama sisteminde harcamalara ve gelirlere dair farklı sınıflamalar ve bu sınıflamaların da farklı düzeyleri bulunmaktadır. Bir önceki bölümde belediyelerin karşılaştıkları sorunların harcama sınıflandırması karşılıklarına dair bazı bilgiler verilmiştir. Bu bölümde ise analitik bütçe analizinde kullanılan ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma sistemlerinin tanımları, bu sistemlerin kodları ve örnek gider ve gelir analizlerine dair bir değerlendirme sunulmaktadır. Bu çalışmada tüm sınıflandırma sistemlerine ve tüm kodlara değil, belediyelerin, özellikle göç bağlamında harcama yaparken ve gelir elde ederken kullanacak oldukları kodlara değinilmektedir.

13 Kerimoğlu vd., 2014.

14 Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019.

15 Dayar ve Bakırtaş, 2004.



Belediyenin Gider Analizi

Harcama kalemlerinin belediye bütçesindeki ağırlığı, gider/harcama tablolarının analiz edilmesi yoluyla tespit edilir. Gider analizinin ana kaynağı bu tablolardır. Gider analizi yapılırken aşağıda detaylı olarak anlatılan ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma yöntemleri kullanılmalıdır (Tablo 1). Gider analizi vasıtasıyla bir belediye için önemli kalemler olan personel giderleri, mal ve hizmet alımları, yatırım harcamaları, cari ve sermaye transferleri gibi harcamaların ağırlıkları ve bu kalemlerdeki değişimler ölçülmektedir.¹⁶

Bir belediyenin gider analizi; o belediyenin istihdam boyutu, yatırım kapasitesi ve istekliliği, borçluluk durumu, tasarruf kapasitesi, diğer belediyelerle ilişkileri, siyasi eğilimleri gibi konularla ilgili bilgilere erişmemizi sağlar.

Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Sistematiği

Bütçenin sağlıklı bir şekilde analiz edilebilmesi, harcamaların yoğunlaştığı alanların tespiti ve uluslararası karşılaştırmalara uygun bir gider-gelir yaklaşımı için bütçenin farklı açılardan sınıflandırılması gerekmektedir. Bu kapsamda, özellikle bütçenin ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmasını anlamak ve onun kodlarını okuyabilmek büyük önem taşır. Zira, giderlerin ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmasına dayalı analizler; kurumun faaliyet gösterdiği alana, hizmet sunduğu kesimlere, yönetim anlayışına ve yaklaşımlarına, politik tercihlerine, gelişen ve değişen ihtiyaçlara, uluslararası eğilimlere ve daha birçok hususa ilişkin çok kıymetli bilgiler barındırmaktadır.

Fonksiyonel sınıflandırma, “kurum faaliyetlerinin türünü” göstermek için tasarlanmış kod gruplarından oluşmaktadır. Bu sınıflandırmada kurumun ana fonksiyonlarını ve varlık nedenlerini

16 Kerimoğlu vd., 2014.



görmek mümkündür. Aynı zamanda harcamaların odaklandığı hizmet türlerinin neler olduğu kolaylıkla görülebilir.

Ekonomik sınıflandırmada ise “kurum faaliyetlerinin ekonomi üzerindeki etkileri” kategorize edilmekte ve ölçülmektedir.¹⁷ Bu sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırmadaki hizmet alanları için yapılan harcamaların/giderlerin özelliklerini ve ilgili giderlerin hangi amaçla yapılacağını gösterir. Ekonomik sınıflandırma ile kurumun görevlerini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin yerel ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkileri ortaya çıkmaktadır.

Aşağıda *Bütçe Hazırlama Rehberi*’nde yer alan fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemlerinin birinci düzey kodları bulunmaktadır (Tablo 1).

17 Cura, 2003.

**Tablo 1:** Bütçe Giderlerin Sınıflandırılması

EKONOMİK SINIFLANDIRMA	FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA	
Personel Giderleri	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri
SGK Devlet Prim Giderleri		
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler
Faiz Giderleri	Çevre Koruma Hizmetleri	İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
Cari Transferler	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
Sermaye Giderleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Sermaye Transferleri		
Borç Verme		
Yedek Ödenek		

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının yayınlamış olduğu Bütçe Hazırlama Rehberi'den faydalanılarak yazarlar tarafından üretilmiştir.

Belediyelerin Gider Kalemlerinin Toplam Bütçe İçindeki Ağırlıklarının Ekonomik Sınıflandırma Bazında Analizi (2010-2017 Dönemi)

Bu kısımda, belediyenin 2010-2017 yılları arasındaki giderlerinin, yukarıda birinci düzey kodları verilen ekonomik sınıflandırma sistemi kullanılarak yapılmış olan bir analizi ve bu giderlerden öne çıkanlar üzerine örnek bir karşılaştırma yer almaktadır. Grafikler; belediye bütçelerinde personel giderleri, SGK devlet prim giderleri,

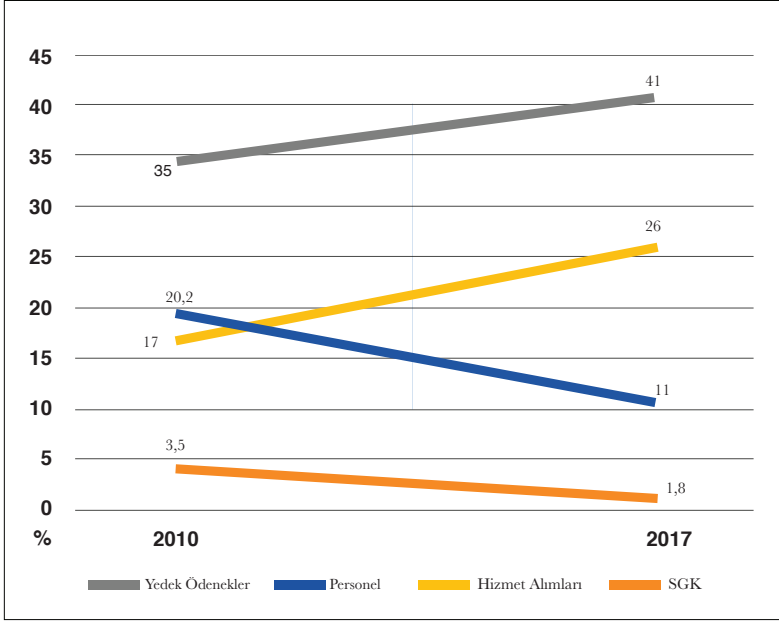


mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler kalemlerinde yaşanan değişimleri göstermektedir (Grafik 1 ve Grafik 2).

Verilere göre, 2010 yılında belediyelerin bütçe giderlerinin yaklaşık %20'si personel giderlerinden kaynaklanırken, bu oran 2017 yılında dokuz puan düşerek %11 seviyesine gerilemiştir. Bu giderin alt başlıkları incelendiğinde “memurlar” başlığı altındaki giderlerin payının aynı kaldığı fakat “işçiler” başlığı altındaki giderlerin sekiz puan düştüğü görülmektedir. Burada akla gelen ilk yorum belediyenin 2017 yılı itibarıyla sağladığı hizmetler için daha az sayıda personel kullandığı yönünde olacaktır. Ancak, tablo incelendiğinde “hizmet alımları” kaleminde bir artış olduğu görülecektir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyeler, çeşitli hizmetler için dışarıdan hizmet alımı yapabilmektedir. Hizmet alımları, 2010 yılında belediyenin bütçe giderlerinin yaklaşık %17'si iken, 2017 yılında %26 seviyesine yükselmiştir. Bu yükselişin iki büyük nedeni vardır. İlki “müteahhitlik hizmetleri” diğeri ise “temizlik hizmet alım giderleri”dir. Bu durum, belediyelerin geçtiğimiz yıllarda temel görevlerini ağırlıklı olarak hizmet alımıyla ve dolayısıyla hizmet aldığı şirketin personeliyle yürüttüğünü, bu sebeple kendi bünyesinde işçi istihdam etmesi gerekmediğini göstermektedir (Grafik 1).



Grafik 1. Belediye Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Bazında Toplam Giderler İçindeki Ağırlıkları (2010-2017) (I)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenerek yazarlar tarafından üretilmiştir.

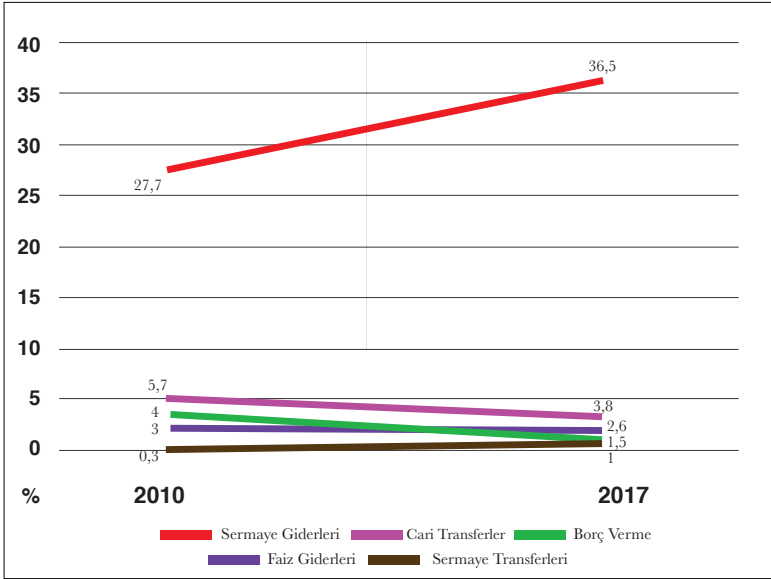
Diğer bir gider kalemi olan sermaye giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı 2010 senesinde %27 iken 2017’de bu oran %37’ye çıkmıştır. Bunun en büyük nedeni “gayrimenkul sermaye üretim giderleri”nde yaşanan artıştır. Son dönemde belediyelerin yatırım için yaptıkları harcamaların yanı sıra, verimli harcamaları ve hizmet kapasiteleri de 2010 yılına göre artış göstermiştir. Diğer bir deyişle, grafiğe göre, cari harcamalar azalırken yatırım harcamaları artma eğilimindedir (Grafik 2).

Borçlanma da bir finansman konusudur ve muhasebe hesaplarından takip edilmektedir. Aşağıdaki grafikte iç ve dış borç ve faiz



ödemelerindeki değişim görülebilmektedir. 2010-2017 döneminde faiz giderlerinin toplam giderler içerisindeki ağırlığında anlamlı bir değişim olmamıştır (%3'den %2,6'ya gerilemiştir).

Grafik 2. Belediye Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Bazında Toplam Giderler İçindeki Ağırlıkları (2010-2017) (II)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenerek yazarlar tarafından üretilmiştir.

Belediyelerin Gider Kalemlerinin Toplam Bütçe İçindeki Ağırlıklarının Fonksiyonel Sınıflandırma Bazında Analizi (2010-2017 Dönemi)

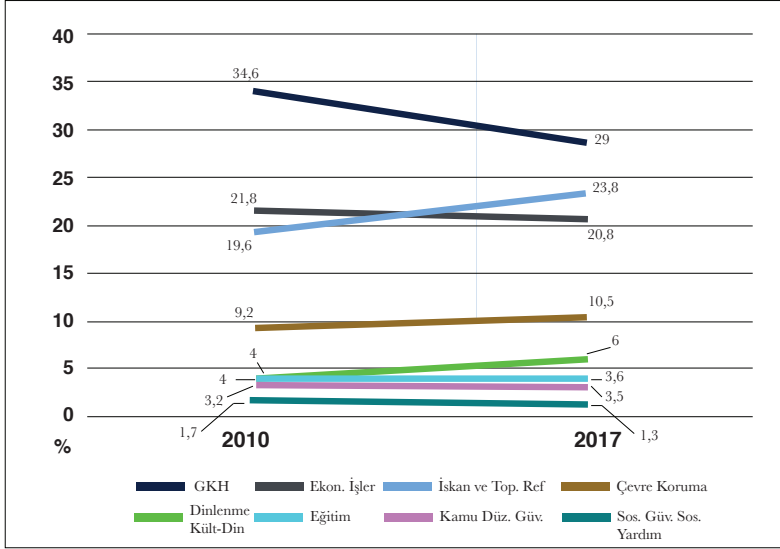
Bu kısımda ise belediye bütçesinin fonksiyonel sınıflandırma sistemi ile analizine yer verilmiştir. Fonksiyonel sınıflandırmada; genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum hizmetleri, sağlık



hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri başlıkları bulunmaktadır (Tablo 1).

Belediye bütçesinin fonksiyonel sınıflandırma kapsamında gider verilerine bakıldığında 2010-2017 döneminde genel kamu hizmetlerine ayrılan paylarda düşüş; iskân ve toplum refahı, çevre koruma, dinlenme kültür ve din başlığındaki hizmetlere yapılan harcamalarda ise artış görülmektedir. Diğer başlıklarda ise önemli değişiklikler yaşanmamıştır. Burada özellikle genel kamu hizmetlerindeki yaklaşık altı puanlık düşüş ile iskân ve toplum refahı hizmetlerindeki dört puanlık artış dikkat çekmektedir (Grafik 3).

Grafik 3. Belediye Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırma Bazında Toplam Giderler İçindeki Ağırlıkları (2010-2017)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenerek yazarlar tarafından üretilmiştir.

Yukarıda sunulan gider analizi örneği bize; belediyenin nereye



para aktardığına, istihdam verimliliğine, üretkenliğine, çevre hassasiyetine, sosyal belediyeciliğe ne kadar bütçe ayırdığına, özel sektöre doğrudan/dolaylı kaynak transferlerine ve verimli/verimsiz harcamalara dair bilgiler vermektedir. Fonksiyonel gider kalemlerindeki bu eğilim, ekonomik sınıflandırmaya ilişkin analiz ile ilişkilendirildiğinde, yatırımlara ağırlık veren belediyecilik anlayışının yükseliş gösterdiği söylenebilir.

Düzensiz Göç Yönetiminde Önemli Gider Kalemleri

Bu başlık altında belediye giderlerinin düzensiz göç ve mülteci krizi gibi rutin olmayan bir toplumsal gelişme ile karşılaşıldığında hangi kalemlerde yoğunlaşacak olduğuna değinilmektedir.

Ekonomik Sınıflandırmadaki Gider Kalemleri

Göç yönetiminde, ekonomik sınıflandırma tablosunda öne çıkan gider kalemleri cari transferler ve yedek ödenekler başlıklarındaki bazı gider kalemlerini içermektedir. Bu gider kalemlerine dair açıklamalar Şekil 1,2 ve 3'te yer almaktadır.

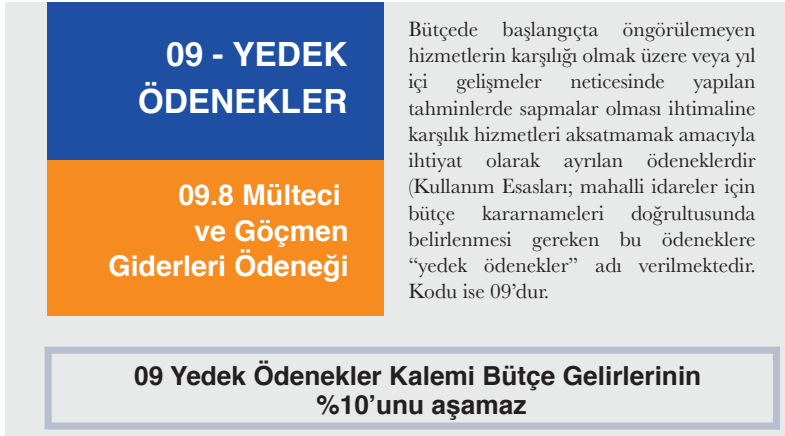


Şekil 1. Cari Transferler



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019.

Şekil 2. Yedek Ödenekler



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019.



Fonksiyonel Sınıflandırmadaki Gider Kalemleri

Gider kalemlerinin fonksiyonel sınıflandırma bazında karşılıkları “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” ve bunun alt başlıklarından “sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler” başlıklarında yer almaktadır:

Şekil 3. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım

10. SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM	Devletin sosyal koruma harcamaları, bireysel olarak kişilere ve ailelere yapılan hizmet giderleri ve transferler ile kolektif olarak verilen hizmet giderlerini kapsar.
10.7. Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	• Toplum dışı bırakılan ya da toplum dışı bırakılma riskini taşıyan kişilere yapılan aynı ve nakdi yardım şeklindeki sosyal yardımlar (örn. yoksullar, düşük gelir seviyesine sahip kişiler, göçmenler, mülteciler, alkol ve uyuşturucu madde bağımlısı kişiler, suç ve şiddet kurbanları, vb.) • Bu tür sosyal koruma planlarının yönetimi, işletimi ya da desteklenmesi • Yoksulluğu azaltmak ve zor durumlarda destek olmak için yoksullara ve korumasız kimselere yapılan gelir yardımları ve diğer nakit ödemeler gibi nakdi yardımlar • Yoksul ve korumasız kimselere yapılan kısa vadeli ve uzun vadeli barınma ve yiyecek içecek yardımları, alkol ve uyuşturucu madde bağımlılarının rehabilitasyonu • Korumasız kimselere yardım için verilen mal ve hizmetler, rehberlik, gündüz barınma günlük işlerin yürütülmesinde yardım, yiyecek, giysi, yakıt gibi aynı yardımlar bu kapsama girmektedir.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019.



Belediyenin Gelir Analizi

Belediyelerde gelir analizinin ana kaynağı gelirlerin raporlandığı gelir tablolarıdır. Doğru bir gelir analizi için belediye gelirlerinin nasıl sınıflandırıldığı büyük önem taşır.¹⁸ Bu gelirler, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen sınıflandırma kapsamında vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ile alacaklardan tahsilat kalemlerinden oluşmaktadır (Tablo 2).¹⁹

Tablo 2. Konsolide Bütçe Gelirleri Sınıflandırması

01	Vergi Gelirleri
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
05	Diğer Gelirler (Faizler, Paylar ve Cezalar)
06	Sermaye Gelirleri
08	Alacaklardan Tahsilat

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının yayımlanmış olduğu Bütçe Hazırlama Rehberi'nden faydalanılarak yazarlar tarafından üretilmiştir.

Belediyelerin Gelir Kalemlerinin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Ağırlıklarının Analizi (2010-2017 Dönemi)

Belediye gelirlerinin 2010-2017 dönemleri arası bütçe gelirleri karşılaştırmasını yaptığımızda, gelirlerin yaklaşık %65'inin faizler, paylar ve cezalar (merkezî idare vergi gelirlerinden alınan paylar ağırlıklı-57 puan), %13'ünün vergi gelirleri (öz gelirler), %12'sinin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden (su ve ulaştırma hizmetleri ağırlıklı) oluşmakta olduğunu görürüz. Grafiğe göre, gelir kalemlerinde en

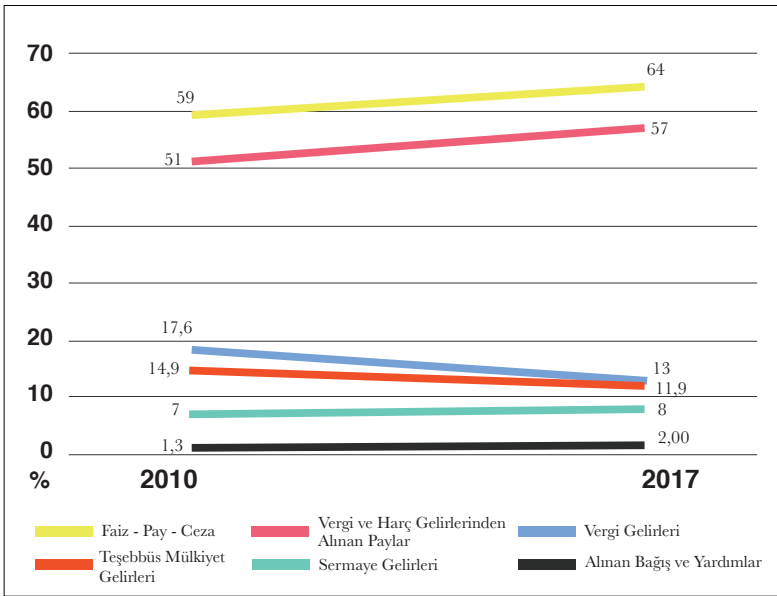
¹⁸ Kerimoğlu vd., 2014.

¹⁹ TEPAV, Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?, 2009.



büyük artış “faizler, paylar ve cezalar” başlığında gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli kaynağı ise “merkezî idare vergi gelirlerinden alınan paylar”dır. Son yıllarda “proje yardımları”nın alt kategorisi olan “yurt dışından alınan bağış ve yardımlar” kaleminde de bir düşüş olduğu görülmektedir (Grafik 4).

Grafik 4. Belediye Gelirlerinin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Ağırlıkları (2010-2017)



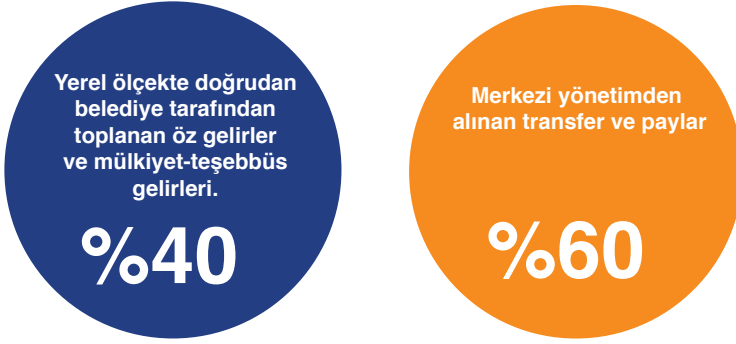
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenerek yazarlar tarafından üretilmiştir.



Belediyelerin Gider ve Gelir Analizi ile Öngörülerde Bulunmak

Belediye gelirlerine ilişkin yapılan analizler göstermektedir ki bir belediyenin giderlerinin önemli bir bölümü öz gelirlerinden değil, merkezi yönetimden alınan transfer ve paylardan finanse edilmektedir. Yerel ölçekte doğrudan belediyeler tarafından toplanan öz gelirler ile mülkiyet-teşebbüs gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki ağırlığı ancak %40'lar seviyesinde kalmaktadır. Merkezi yönetimden alınan transfer ve payların oranı ise oldukça yüksek düzeydedir (%60). Bu oranlar Türkiye'de yerel yönetimlerin mali açıdan merkezden bağımsızlaşmadığına işaret etmektedir. Öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payının düşük olması yerel yönetimlerin üzerinde tam kontrol sahibi olduğu bütçenin de sınırlı olduğu anlamına gelmektedir (Şema 1).

Şema 1. Belediye Gelirlerinin Finansman Alanlarının Ağırlıkları



Doğru bir bütçe planlaması yapabilmek için belediyelerin atması gereken dört adım bulunmaktadır. Bu adımlara detaylı olarak bir sonraki bölümde değinilecektir. Ancak bütçe analizinin yapıldığı bu bölümde bu adımları kısaca özetlemek yerinde olacaktır. İlk adım, **belediyenin gelirlerini ve hâlihazırdaki varlıklarını** bilmesidir. Belediyelerin düzensiz göç ve mülteci krizleri gibi olağanüstü durumlarda hizmet üretme kapasitelerini arttırabilmeleri ve/veya sabit tutabilmeleri için en önemli hareket noktası, vergi



gelirleri ile teşebbüs-mülkiyet gelirleri kalemleridir. Fakat kentin gelir yaratma potansiyeli, belediyelerin öz gelir yaratma imkânlarını doğrudan etkileyen bir bileşendir. Bu da kentteki gelir düzeyinin yüksek ve ticaretin ve sosyal hayatın canlı olmasının belediyelerin gelirlerini o ölçüde yükselttiği anlamına gelmektedir.

İkinci olarak, belediyelerin **doğru gelir tahmini** yapabilmesi gerekmektedir. Belediyeler gelir bütçesi oluştururken önceki yıllarda elde edilen gelirlerin eğilimine bakmak durumundadır. Ancak bunu yaparken ekonomik, sosyal ve politik şartlar, enflasyon, yasal düzenlemeler, kira artışları, tarife oran değişiklikleri, katılım payları, kent ekonomisindeki değişim, toplumsal dönüşüm, demografik yapıdaki farklılaşma, küresel ısınma, göç hareketleri, afet gibi tüm durumları göz önünde bulundurmak zorundadır.

Üçüncü olarak, **gelir yaratma açısından yüksek potansiyele sahip olup, çeşitli nedenlerle bugüne kadar değerlendirilememiş ve/veya değeri altında değerlemeye alınmış gelir imkânları araştırılmalı ve gündeme alınmalıdır.** Belediyelerin varlıklarının bir kira/kullanırma bedeli bulunmaktadır. Bu varlıkların (işyeri, konut vb. bina, çay bahçesi, park gibi) kira gelirlerinden yararlanılıp yararlanılmadığı, alınan kira bedellerinin rayiç değerler olup olmadığı gibi veriler öz gelir yaratma sürecinde kontrol edilmelidir. Varlıkların kullanılması ya da satılması ile elde edilecek gelirlerin nasıl değerlendirilecek olduğu, gelir planlamasının önemli adımlarındandır. Bu sebeple belediyelerin öz gelirlerini artırmak için etkin bir izleme ve denetleme sistemi kurması, kent ekonomisini canlandıracak faaliyetlere ve harcamalara ağırlık vermesi, uzun dönemde verimli bir gelir sistemi kurmaya yarayacaktır.

Dördüncü olarak ise **belediyelerin harcama yaklaşımlarını doğru biçimde değerlendirebilmeleri** gerekmektedir. Gider kalemleri ve bunların ağırlıklarına ilişkin bilgiler bir belediyenin harcamalarını verimsiz alanlardan verimli alanlara taşınmasına yardımcı olacak verileri içerirler. Belediyenin yatırım odaklı ve planlı bir bütçeye mi sahip olduğu, yoksa personel giderleri sebebiyle bütçesini kullanamaz hale mi geldiği gibi soruların cevapları gider analizleri sayesinde verilir.



Cari harcamaları %80 düzeyine çıkmış bir belediyenin yönetimindeki kent, uzun vadede; altyapı sorunlarıyla, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta daralmayla, borçlanma problemiyle ve varlık erozyonuyla karşı karşıya kalacaktır. Tüm bu sebeplerden dolayı belediyelerin ek gelir kaynakları yaratmak için çaba göstermeden önce, mevcut kaynaklarının tasnifi ve yönetimini doğru yapması gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÖÇ VE MÜLTECİ KRİZLERİNDE PROAKTİF BELEDİYECİLİK:²⁰ Eylem Adımları ve Çözüm Yöntemleri

Önceki bölümlerde de değinildiği gibi, göç, yakın gelecekte de devam edecek bir olgudur. Göç kaynaklı finansman sorunları da buna bağlı olarak devam edecektir. Ancak, alternatif yöntemler geliştirilmediği ve iyi yönetim yaklaşımları içselleştirilmediği sürece, finansman sorunlarının çözülmesi mümkün görünmemektedir. Merkezî bütçeden yerel yönetimlere ayrılan payların yükseltilmesi, belediyelerin öz gelir imkânlarının artırılması, hibe ve yardım gibi imkânların genişletilmesi finansman arayışında dile getirilen ilk talepler arasındadır. T.C. Anayasası'na göre belediyelere, görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmaktadır. Hâlihazırda Türkiye'de

20 Proaktif; bir kişi, politika ya da bir eylem için kullanılabilecek olan bir terimdir. Bir durumu söz konusu durum oluşmadan önce kontrol etme ya da o durumu öngörüp oluşturma anlamına gelmektedir. Durum gerçekleşikten sonra cevap üretmek yerine gerçekleşmeden önce harekete geçmek olarak tanımlanabilir (Oxford İngilizce Sözlük). Belediye hizmetlerinde proaktiflik ise ileride çözülmesi zaman alacak ve karmaşıklaşacak sorunların önceden tespiti ile gerekli önlemleri alma, hazırlık yapma ve atılacak adımları önceden bilme durumlarını kapsayan bir terim olarak kullanılmıştır.



belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay, Avrupa ortalamasının altındadır ancak son yıllarda bu payda bir artış eğilimi gözlenmektedir. Bütçe üzerindeki yükü hafifletmek için alternatif ulusal ve uluslararası fon kaynaklarına başvurulması ve bunlardan azami düzeyde faydalanılması da finansman sorunlarının çözümü için değerlendirilmesi gereken önemli eylem adımlarındandır.

Diğer taraftan, karşı karşıya kalınan sorunlar sadece finansal değildir. Finansal sorunların kaynağı niteliğindeki yönetsel sorunlar da gitgide artmaktadır ve yönetsel sorunlar çözülmeden finansal sorunların çözülmesi de olanaklı değildir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkan bu yeni ihtiyaç ve talepleri karşılayabilmelerinin en verimli yöntemi, belediyelerin, kendi mevcut kaynaklarını etkin bir şekilde kullanma kapasitesinin geliştirilmesidir. Bu da iyi bir yönetimle mümkündür. Bu bölümde, yerel yönetimlerin hem mevcut hem de göç sebebiyle artan finansman ve yönetim sorunlarının proaktif yöntemlerle nasıl çözülebileceği tartışılacaktır. Proaktif, yani ön hazırlıklı belediyeler, krizlerle karşılaşmadan önce kendi yönetim, finansman ve hareket kapasitelerini geliştirebilmek için gerekli adımları atmış belediyelerdir. Bunun için sekiz temel eylem adımı bulunmaktadır:

- İyi yönetim
- Ekonomik, sosyal ve kültürel hayatın canlandırılması
- Doğru varlık yönetimi
- Yaratıcı ve yenilikçi fikirler
- Kapasite artırıcı hibe kaynaklarının etkin kullanımı
- Gönüllü katılımın güçlendirilmesi
- Yerel hizmetlerde alternatif yöntemler
- Kooperatifçilik faaliyetlerinin desteklenmesi



İyi Yönetim

Tüm kurumlar belirli bazı kaynaklara sahiptirler ancak bu kaynaklar hiçbir zaman yeterli gibi görünmemektedir. İktisadın temel kuralı burada da geçerlidir: İhtiyaçlar sonsuz fakat kaynaklar sınırlıdır. Yönetim, sınırlı kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılama ya da temel düzeyde tatmini sağlama becerisidir.

Pareto prensibine²¹ göre mevcut kaynaklar etkin ve verimli kullanıldığında, en çok tekrarlanan sorunların %20'sinin çözülmesi durumunda, sorunların kalan %80'i kendiliğinden çözülecektir. Örneğin iş kazaların en çok neden olan birincil sorunlar çözüldüğünde -birincil sorunlar tüm sorunların ortalama %20'sini oluşturmaktadır- iş kazalarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin %80'inin elimine edilebileceği iddia edilmektedir.²² Temel ve sık karşılaşılan sorunların çözülmesi ile kayıplar asgari düzeye indirilebilmektedir. Buna göre belediyelerin en sık karşılaştıkları sorunların;

- Nitelikli personel ihtiyacı
- Finansman yetersizliği
- Diğer donanım ihtiyacı kaynaklı olduğu görülmektedir.

Belediyelerin sahip olduğu kaynaklar ise;

- İnsan kaynakları
- Finansal kaynaklar
- Donanım-teçhizat (kurumsal varlık) olarak sınıflandırılabilir.

Ayrıca maddi olmayan, ancak kaynakların doğru zamanda verimli kullanılabilmesi için gereken “zaman” unsuru da bir kaynak olarak görülmeli ve belediyelerin sorunlarının çözümünde zaman

21 Pareto ilkesi/Pareto verimliliği, olaylarda etkilerin %80'inin, etkenlerin %20'sinden kaynaklandığı ilkesine dayanmaktadır. İtalyan mühendis ve ekonomist Vilfredo Pareto'nun gözlemlerine ithafen Pareto İlkesi olarak adlandırılmıştır. (Y. N.).

22 Gorny, 2015.



yönetimine daha çok dikkat edilmelidir.²³ Belediyelerin sahip oldukları kaynakların her birinin kendine özgü yönetim biçimleri mevcuttur. Aşağıda insan kaynakları, finansal kaynaklar ve kurumsal varlıkların doğru ve akılcı yönetimlerine kısaca değinilmiştir.

İnsan Kaynakları Yönetimi

Küreselleşme eğilimi bir taraftan da yerelleşmeyi beraberinde getirmiş olup, belediyeler için yeni görev ve hizmet alanları ortaya çıkarmıştır. Bireysel taleplerin arttığı bu dönemde kamusal hizmetlere duyulan memnuniyeti artırmanın yolu hem bireysel taleplerin yerine getirilmesi hem de ortak ihtiyaçların karşılanmasından geçmektedir. Belediyelerin bu beklentileri karşılayabilmeleri ancak onları hantal kurumlar haline getiren mevcut personel yönetim yaklaşımından kurtularak talepleri karşılayabilecek ve yaratıcı çözümler üretebilecek personel yapısına geçmeleri ile mümkün olabilecektir.

Günümüzde insan kaynakları yönetimi personelin;

- Seçimi
- Yetiştirilmesi
- Sürekli eğitimi ve bilgisinin güncellenmesi
- İş süreçlerine aktif katılımının sağlanması
- Üretkenliğinin ve veriminin artırılmasına yönelik süreçleri içermektedir.²⁴

İnsan kaynakları planlaması iki aşamadan oluşmaktadır. Birincisi ihtiyaçların tahmin edilmesi, ikincisi ise program planlamasıdır. Mevcut durumda belediyelerin insan kaynakları planlaması, belediye yönetimlerine bırakılmamış, çalıştıracakları personel sayıları ve unvanları merkezî yönetim tarafından belirlenmiştir.²⁵ Personel atama yetkisi ise belediye başkanına verilmiş olup, bu konuda da bazı

23 Fidan, 2004.

24 Fındıkcı, 2018.

25 Çöpöğlü, 2015.



sınırlamalara gidilmiştir. Belediyeler nitelikli insan kaynağına ihtiyaç duyarken, istihdam konusunda yeterli esnekliğe ve hareket alanına sahip değildir. Aşağıda daha iyi bir insan kaynakları yönetimi için gerekli olan noktalara değinilmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin İstihdam Aracı Olarak Görülmesinin Önüne Geçilmesi

2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'na²⁶ göre, belediyelerin insan kaynakları mevcudu yaklaşık (memur, işçi, sözleşmeli) 212 bin düzeyindedir (Tablo 3). Geçmiş yıllara göre personelin nicel olarak azaldığı görülmekte olup, bu eğilimin geri planında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesindeki düzenleme yatmaktadır. Bu Kanun'a göre "Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz."²⁷

Tablo 3: Belediye ve Bağlı Birimleri Personel Sayıları

Memur								
Yönetici	İdari	Teknik	Sağlık	Yardımcı Hizmetler	Zabıta	İtfaiye	Diğer	Toplam
11.458	32.529	34.451	2.871	2.499	15.310	7.942	7.794	114.854

Sözleşmeli Personel			
Belediye ve Bağlı Birimler	Tam Zamanlı Çalışan	Kısmi Zamanlı Çalışan	Toplam
	13.994	473	14.467

İşçi			
Belediye ve Bağlı Birimler	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam
	78.024	5.528	83.552

Kaynak: 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2018.

26 İşçileri Bakanlığı, 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2018.

27 Bkz. 5393 sayılı Belediye Kanunu.



Buna rağmen Türkiye’deki yerel yönetimler pratiğinde hâlâ belediye sınırları içerisinde yaşayan her 375 kişiye bir personel düştüğü görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise her 500 kişiye bir belediye personeli düşmektedir. Almanya’da belediyelerin söz konusu personel ile kamusal hizmetlerin 2/3’ünü verdiği görülmektedir. Türkiye’de ise bu oran sadece 1/10’dur. Bu rakamı personel başına düşen vatandaş sayısı ile birlikte değerlendirdiğimizde, Türkiye’de belediyelerin hâlâ bir çeşit istihdam aracı olarak kullanıldığı görülmektedir.

İkinci bölümde de değinildiği üzere, Türk belediyeçilik pratiğinde son dönemde hizmet alımı metodu ön plana çıkmaktadır. 2017 yılı itibarıyla belediye bütçe giderlerine ilişkin rakamlar incelendiğinde, 2010 yılına göre personel giderlerinin yaklaşık dokuz puan düştüğü, buna karşın hizmet alım giderlerin ise hemen hemen aynı oranda arttığı görülmektedir. Belediyeler, hizmet alımı ile, kendi bünyesindeki personeli kullanmak yerine, kamu hizmetlerini diğer kuruluşlara delege etmektedirler. Kaynakların doğru yönetimi açısından belediyeler, söz konusu hizmetlerin hâlihazırdaki insan kaynakları ile “hizmet alımı yapmaksızın” yerine getirilip getirilemeyeceğini sorgulamalıdır.

Kurumsal Bağın Güçlendirilmesi ve Motivasyonun Artırılması

Personel yönetiminin en önemli unsurlarından bir diğeri de motivasyondur. Personelin yürüttüğü işi en iyi şekilde tamamlaması, ortaya çıkacak sorunlara çözüm üretebilmesi ve hizmete artı değer katabilmesi için motivasyonunun tam olması ve kurumuyla bütünleşmesi gerekir.

Bunu sağlamak için;

- Sağlam bir kurum kültürünün olması ve personelin bu kültür içerisinde kendisini değerli hissetmesi sağlanmalıdır.
- Ortak değerler oluşturularak, bunların tüm personel tarafından



paylaşılması için çaba gösterilmelidir.

- Personelin başarılı olması durumunda ödüllendirileceğini, yeni fikirler ve çözümler geliştirdiğinde kabul edileceğini bilmesi ve buna inandırılması gerekir.

Kurumsal kültürün oluşturulmasında, sosyal faaliyetlerin önemi büyüktür. Ancak, yürütülen sosyal faaliyetlerde yönetici/personel ayrımı yapmak, kurum kültürünün oluşumunu engelleyerek, personelin kurumunu benimsememesine yol açabilir. Örneğin, yemekhanelerin “yönetici” ve “diğer personel” olarak ayrılması, kurumsal bütünleşmeyi engelleyici bir uygulamadır. Yönetici ve personelin iş ortamı dışında sosyal faaliyetlerle bir araya gelmesi motivasyonu artırır ve personelin kurumunu sahiplenmesine katkı sağlar.

İş Süreçlerine Aktif Katılım Sağlanması

İş süreçlerinde meydana gelen sorun ve sıkıntıları en iyi bilen, işi yürüten personelin kendisidir. Buradan hareketle personelin karar alma süreçlerine aktif katılımı sağlanarak, sadece sorunları dile getirmesi değil, sorunlara çözüm önerisi sunması da istenmelidir.

Stratejik planlama süreçlerinden elde edilen deneyimler personelin bir iş sürecinde sadece kendi yaptığı işi bilmesi ve yaptığı bu işin sonucunda elde edilecek toplam çıktıyı/faydayı bilmemesinin, düşük motivasyonla çalışmasına sebep olduğunu göstermektedir. Bu noktada personel motivasyonunu artırmak için personelin yönetim süreçlerine katılımının sağlanması, önemli bir araç olarak düşünülmelidir.

Personelin iş süreçlerine katılımının sağlanması için;

- Yürütülen faaliyetler ve karşılaşılan sorunlar hakkında sık sık toplantılar düzenlenerek, personelden sorunların çözümüne ilişkin fikirler alınmalıdır.



- Birim yöneticileri tüm personeli, belirli zaman aralıklarıyla bir araya getirerek birimde yürütülen faaliyetler ve elde edilen sonuçlar hakkında bilgilendirmelidir.
- Personele yapmış olduğu işin sonucunu gösteren bilgilendirmeler yapılmalıdır.
- Belediyelerin strateji birimleri, tüm belediye personelinin katılacağı, belediyenin stratejik amaç ve hedeflerini anlatan ve bu hedeflere ne düzeyde ulaşıldığını ortaya koyan toplantılar düzenlemelidir.

İş süreçlerine katılmayan personel zaman içerisinde rutinin dışına çıkamayan ve farklı bir sorunla karşılaştığında çözüm üretemeyen personele dönüşmektedir. Bu nedenle personelin iş süreçlerine katılımı sağlanarak, yürüttüğü işlerle ilgili olarak kendisini ve yürüttüğü işi geliştirmesi sağlanabilir.

Sürekli ve Sonuç Odaklı Eğitim

Bugün pek çok kamu kurumunda “önceki uygulamaya bak, doğru kabul edilmiş ise tekrarla” düsturu ile sunulan hizmetler, gelişen ve değişen talepleri karşılamaktan uzaktır.

Bu tür sorunları çözebilmek için sürekli, sonuç odaklı ve kişisel gelişimi sağlayıcı eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda düzenlenecek eğitimler;

- Sürekli olmalıdır.
- İhtiyaç analizlerine dayalı planlanmalıdır.
- Personelin niteliğine uygun ve onu geliştirici olmalıdır.
- Uygulamalı eğitimlerle desteklenmelidir.
- Birim ve personel ayrımı yapılmaksızın tüm personele verilmelidir.

Örnek olarak; kurumlarda genellikle evrak birimleri göz ardı edilir ve eğitimlere dâhil edilmez. Oysaki kurumun tüm bilgi akışını sağlayan yapı, evrak birimleridir. Bu birimde çalışan personel kurumu ve yaptığı



işleri tam olarak bilmezse, evrakları yanlış birimlere göndererek zaman kaybına neden olacaktır. Bu nedenle eğitim planlaması yapılırken, ayırım yapılmaksızın, tüm personelin eğitim alması ve kurum faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olması sağlanmalıdır.

Performansın Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

Kamu kurumlarında performansın ölçülmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi, özel sektördeki kadar net ve kolay değildir. Ancak motivasyonun artırılması için, çalışan ve üreten personelin performansının öne çıkarılması ödüllendirme ve yükselme imkânlarının açık, net ve adil bir şekilde tanımlanmış olması gerekir. Personelin başarılı olduğu oranda ödüllendirileceğini bilmesi, verimliliğini artıracaktır. Ancak, bireysel performansın ölçümü oldukça zor ve görecelidir. Dolayısıyla sürekli evrak üreten bir personel ile yaratıcı fikir geliştiren personeli bir tutan ve hizmeti yalnızca niceliğe göre ölçen bir sistem, uzun vadede verimli olmayacaktır.

İyi bir performans ölçüm sistemi için aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir:

- Ölçüm yaklaşımı kurumsal olmalı ve kurumun ürettiği hizmetin/ürünün sonuçlarını, etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirmelidir.
- Sistem, kurumsal performansa katkı sağlayan personelin performansını ölçebilecek nitelikte olmalıdır.
- Bireysel performansın ölçümünde kullanılacak kriterler net olmalı ve yalnızca eş düzeydeki personeli birbiriyle karşılaştırmalıdır.
- Yaratıcı, yenilikçi fikirler geliştiren personel ile rutin faaliyetleri yürüten personeli ayıracak bir sistem olmalıdır.

Bu sistemin yerel yönetimler açısından uygulanabilir olması için;

- Belediye tarafından verilen kamusal hizmetlerin niteliği net bir



şekilde belirlenmelidir.

- Her iş için standart aşamalar ve çıktılar açık bir şekilde belirlenmiş olmalıdır.

İstihdam Şekli ve Ücretlendirme

Ücretlendirme, insan kaynakları yönetiminin en önemli unsurlarından biridir. Ancak belediyeler personelinin büyük bir bölümünün ücretlerini belirlemede bağımsız değildir. Merkezî yönetim tarafından belirlenen ücretleri değiştirme imkânları da yoktur. Buna karşın, sözleşmeli olarak çalıştıracakları personelin ücretini belirlemede kısmen özgürdürler.

Dolayısıyla, sözleşmeli personelin seçiminde dikkatli davranılarak şu niteliklerin aranmasına özen gösterilmelidir:

- İnisiyatif alabilen
- Verimliliği yaşam tarzı olarak benimsemiş
- Görevine yaratıcı fikirler katabilen
- Analiz yeteneğine sahip

Güç durumların üstesinden gelmek için gerekli güven ve yeteneğe sahip personel, kurumsal verimliliğe de katkı sağlayacaktır.²⁸

Finansal Kaynakların Yönetimi

Yasalara göre merkezî vergi gelirlerinden ayrılan pay belediyelere, belediyenin hizmet ettiği nüfusa oranlanarak dağıtılır. Bu da demektir ki, belediyeler personel ücretlendirmesinde olduğu gibi öz gelirleri dışındaki gelirlerinin belirlenmesinde ve planlanmasında da bağımsız değillerdir. Buna karşın, gider planlamasında tüm yetki yerel yönetimlerdeki. Bu sebeple belediye giderlerinin stratejik plana bağlanması, etkin bir kaynak yönetimi için esastır.

28 Fidan, 2004.



Planlama, yönetimin temel aracıdır ve eldeki kaynakları belirli amaçlar, geçmiş veriler, tecrübeler, öngörüler ve eğilimler doğrultusunda, çeşitli kısıt ve kısıtlamalara da uymak kaydıyla, bir araya getirme ve geleceğe dair kararlar alma süreci olarak tanımlanabilir. Planlama yapmayan bir kurum, işlerini büyük ölçüde şansa bırakmış demektir ve bu kurum için her türlü gelişme muhtemelen sürpriz etkisi yaratacaktır. Mevcut kaynaklarla nüfusun gündelik ihtiyaç ve taleplerini gidermeye çalışırken, göç gibi şok talep artışlarıyla karşılaşıldığında, bu talepleri yönetmek oldukça güç olacaktır.

Tüm ihtiyaçların tam olarak karşılanmasını sağlayacak bir kaynak bulunmamaktadır. Bununla birlikte, sorunlar doğru tespit edilip, kaynaklar önceliklere göre planlanırsa daha etkin çözümler üretilebilir. Bu nedenle, finansal kaynakların planlanması ve yönetimi belediye hizmetlerinin aksamaması ve olası krizlerin önlenmesi için büyük önem taşımaktadır. Kaynak yönetimi için, insan kaynakları yönetiminde olduğu gibi belli başlı birtakım kuralların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Mevcut Durumun Analizi

Kurumları amaçlarına ulaştıracak, kurumsal kaynakların etkin ve verimli kullanmasını sağlayacak iyi bir planlama yapabilmek için, gelecek öngörülerini geçmiş verilere dayandırılmalı ve kaynaklar da bu doğrultuda planlanmalıdır.

Bunun için kentin;

- Demografik
 - Ekonomik
 - Sosyal
 - Kültürel ve
 - Fiziksel gelişimi analiz edilerek, bugünkü durumu (kaynakları, sorunları, avantajları, dezavantajları) ortaya konulmalıdır.
- Bu analiz çalışmasında kentin tarihsel gelişimi özellikle incelenmelidir.



Sorunun kaynağı tespit edilip, ne olduğu tanımlanmadan çözüm üretilmesi mümkün değildir. Bugünün sorunlarının temelinde geçmişte karşı karşıya kalınmış, ancak çözüme ulaştırılamamış sorunlar bulunabilir.

Bundan sonraki süreçte dünyada, ülkede ve kentin çevresinde yaşanabilecek;

- Politik
- Ekonomik
- Sosyal
- Teknolojik
- Yasal ve
- Çevresel değişim ve gelişmeler paydaşlarla birlikte incelenip, bu değişim ve gelişim süreçlerinin gelecekte kenti nasıl etkileyeceğine dair senaryolar üretilmelidir.

Bu tahmin çalışmasına özellikle STK'lerin, meslek örgütlerinin, düşünce kuruluşlarının katılması ve sürecin farklı bakış açılarıyla işletilmesi, doğru öngörüler geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Analiz süreçlerinin tamamlanmasından sonra gelecek planlamasının yapılacağı ve kaynakların hangi alanlarda ve hangi öncelikler doğrultusunda kullanılacağını belirleneceği aşamaya geçilir. Bu aşamada vatandaşların karar süreçlerine katılımını sağlayacak ve yönetişimi artıracak yöntemler geliştirilmelidir. Bu sayede, yerel hizmetler vatandaş talepleri doğrultusunda güncellenebilecek ve hizmetlerden sağlanan tatmin düzeyi yükseltilebilecektir. Ayrıca vatandaşların maliyetlerden haberdar olması da mümkün olabilecektir. Kamu hizmetlerinin planlanması aşamasında şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Hedefler gerçekçi olarak belirlenmelidir.
- Maliyet tahminleri gerçeği yansıtmalıdır.
- Yatırımlar üst düzey fayda sağlayabilecek ve toplumsal etkisi



yüksek olacak alanlara/konulara yapılmalıdır.

- Yaratıcı ve yenilikçi yatırımlar yapılmasına dikkat edilmelidir.
- Kaynaklar gerçekçi bir şekilde değerlendirilmelidir.
- Belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ve yapılan hizmetin toplumsal etkisini ölçebilecek başarı göstergeleri belirlenerek, daha sonraki planlama çalışmalarında kullanılabilecek verilerin üretilmesine önem verilmelidir.

Aşağıda belediye yatırımlarının doğru yapılmadığında nasıl sonuçlar doğurabilecek olduğuna dair kısa bir örnek yer almaktadır.

Kamusal hizmetlerin planlanmasında yönetişimin önemini ortaya koyan bir örnek

Rotterdam Belediyesi, metruk bir vaziyette ve bazı bölümleri bataklık olan fakat aynı zamanda insanların koşmak ve spor yapmak için kullandığı bir alanda düzenleme çalışması yapma kararı almıştır. Yapılan çalışmalarla söz konusu alan spor yapmaya daha uygun bir yer haline gelmiş olup, spor aletleri ile tefriş edilerek spor etkinlikleri de çeşitlendirilmiştir. Tüm çalışma ve yatırımlara rağmen, bir süre sonra orayı kullanan insanların artık bu alana ilgi göstermemeye başladığı ve daha az kullandığı ve hatta spor yapmadığı görülmüştür. Bunun nedeni sorulduğunda ise alanın asıl tercih edilme nedeninin belediye tarafından olumsuz olarak nitelendirilen özellikleri (metruk olma, bataklık vb.) olduğu ve bu doğal halinin spor yapma eylemiyle bütünleştiği cevabı alınmıştır. Kent halkı kendilerine sorulmadan yapılan bu düzenlemeden memnun olmadıklarını ve bu sebeple bu alanı artık kullanmadıklarını belirtmişlerdir.

Donanım ve Teçhizat (Kurumsal Varlık) Yönetimi

Belediye bütçeleri incelendiğinde amortisman ve bakım-onarım



giderlerinin oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum genellikle ihtiyaçların doğru belirlenmemesinden ve bakım onarım sözleşmelerinin doğru yapılamamasından kaynaklanmaktadır. Belediyelerin bu tür gider kalemlerinden tasarruf sağlayabilmesi için, kurumsal varlık ve makine ve teçhizat parkı yönetimini etkin bir hale getirmesi gerekmektedir.

Kurumsal varlık yönetimi şu süreçleri içermelidir;

İş Yönetimi: İş talebinden başlayıp, iş emirlerinin tamamlanmasına ve kaydedilmesine kadar olan tüm iş etkinliklerinin planlanması ve kayıt altına alınmasını kapsamaktadır.

Hizmet Yönetimi: Hizmet sözleşmelerinin oluşturulması, kontrolü, alınan hizmetlerin takibi ve etkinliğinin değerlendirilmesi, maliyetlerin izlenmesi ve yöneticilere doğru bilgiyi iletme süreçleridir.

Sözleşme Yönetimi: Satın alma, varlık kiralama, garanti, iş gücü ve seyahat ücretlerinin tanımlanabildiği sözleşmeler için kapsamlı takip sürecidir.

Stok Yönetimi: Minimum stok odaklı bakım süreçleri için çözümler geliştirip, varlıklarla ilgili yedek parça kullanımı hakkında güncel bilgi oluşturmayı kapsar.

Planlı ve Plansız Bakım Süreçlerinin Yönetimi: Bu süreçler sadece makine ve teçhizatlar için değil, tesis ve hizmet binalarının yönetimi için de uygulanabilir. Diğer taraftan makine ve teçhizatlar için alternatif yöntemler de geliştirilebilir. İhtiyaç duyulan makineler genellikle benzer olup, tüm belediyeler bu makinelerden edinmektedirler. Belediyeler bir araya gelerek ortak makine parkı oluşturabilir ya da yeni bir makineyi birbirlerinden kiralayabilirler. Bu tür uygulamalar belediyeler arası iş birliğini ve hizmet standartlarında eşitliği sağlayıcı etkiler doğurabilir. Başka bir alternatif olarak belediyeler kiralayacağı makine karşılığında özel sektöre reklam tabelalarını kiralayabilir.



Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hayatın Canlandırılması

Türkiye’de belediyelerin bütçe gelirlerinin önemli bir bölümünü merkezî yönetimden alınan transfer ve paylar oluşturmaktadır. Diğer taraftan, belediyeler, doğrudan kontrollerinde olan öz gelirleri artıracak faaliyetler yürütmek suretiyle hizmetlerin sayısında ve kalitesinde artış sağlama imkânına sahiptir. Fakat buradaki kısıt şudur; öz gelirler kentin gelir düzeyiyle ve sosyo-kültürel yaşam alışkanlıklarıyla yakından ilişkilidir. Bu da demektir ki kentte gelir düzeyi ne kadar yüksekse, ticaret ne kadar canlıysa, sosyal hayat ve kültürel imkânlar ne kadar ileri seviyedeysse o kentin belediyesinin öz gelir yaratma olanakları da o ölçüde geniş olacaktır.

Belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarını ana hatlarıyla düzenleyen Belediyeler Kanunu, belediyelere idari sınırlarındaki alanın ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkı sağlayacak birçok görev vermiştir.²⁹ Bu noktada, ekonomik ve ticari hayatın gelişmesi ve mevzuatla verilen görevlerin yerine getirilebilmesi adına, belediyelerin dikkat etmesi gereken birtakım hususlar öne çıkmaktadır. Bu hususlar;

- Yerel aktörlerle iş birliği ortamının oluşturulması
- Yerel girişimcilerin yapabilirlik kapasite ve becerilerinin geliştirilmesi
- Kent planlarının yerel kalkınma anlayışına göre yeniden ele alınması
- İşgücünün geliştirilerek kalitesinin artırılması
- Kentin ekonomik durum analizinin yapılarak faaliyetlerin bu bilgiler ışığında yürütülmesi olarak sıralanabilir.³⁰

Yerel kalkınmanın sağlanması için yatırımcıların kente çekilmesi, bunun için de kentin yeni yatırımlar için cazip hale getirilmesi, yenilikçiliğe açık ve bunun sürdürülebilirliğini destekleyici mekanizmaların olması ve en önemlisi de girişimcilerin, yatırımcıların

29 Zengin vd., 2014.

30 Şentürk, 2004.



ve yerli/yabancı ziyaretçilerin ilgisini çekecek bir “başarı hikâyesinin” olması gerekir. Zira, bilimsel çalışmalar göstermektedir ki, başarı hikâyeleri insanları ikna eden en önemli iletişim araçlarından birisidir.³¹

Kente olan ilgiyi artırırken dikkate alınması gereken konular şöyledir:

- Kentin imkânlarının, potansiyelinin doğru bir şekilde tespit edilmesi (Bir başarı hikâyesine dayandırılmalıdır.)
- Belediye hizmetlerinin ve hizmetlerin hedef kitlesinin doğru tanımlanması
- Kent gelişim stratejilerinin yönetim ile belirlenmesi³²
- Yerele özgü markalar yaratılması
- Lojistik imkânların geliştirilmesi ve ulaşımda çeşitlilik sağlanarak, kolaylaştırıcı etki yaratılması

Bu iyileştirmeler, kenti yatırımcılar ve ziyaretçiler için ilgi çekici hale getirirken kent sakinlerinin de yaşam kalitelerini artıracaktır. Yaşam kalitesinin ve memnuniyetin yüksek olduğu bir kentin sosyal ve kültürel yaşamının da aynı oranda gelişmesi beklenen bir sonuçtur.

Bir Başarı Hikâyesi: Eskişehir

Kuşkusuz birçok şehirde üniversite ve hatta üniversiteler mevcuttur, ancak hem bir üniversite şehri hem bir kültür-sanat şehri ve hem de kısa süreli yerli turizmin marka şehri olarak kendini öne çıkarmayı başarmış kentlerin sayısı fazla değildir. Eskişehir tüm bu özelliklere sahip, örnek bir şehirdir. Bu özelliklerini, kentsel dokunun ve şehrin kültürel yaşamının dönüşümünü birlikte sağlayarak güçlendirmiş ve ilgi odağı haline gelmiştir. Kente gelen insanların ihtiyaçlarına uygun alanlar, tema parkları, eğlence dünyası, sanatsal ve kültürel aktivitelere uygun mekânlar oluşturulmuş, bunların idamesi için gerekli kaynaklar yaratılmıştır. Bu sayede hem

31 Da Costa, 2017.

32 Zengin vd., 2014.



genç ve eğitimli nüfusa kucak açılmış hem de kısa süreli ama sürekli bir yerli turist potansiyeli kente kazandırılmıştır. Üretilen yerli ürünler ve şehir markalarına pazarlar yaratılmış, yeni yatırımlar için de fırsatlar sağlanmıştır.

Doğru Varlık Yönetimi

Belediyeler çeşitli varlıklara ve bu varlıkların kullanımında birtakım yetkilere sahiptirler. Bunlardan biri imar planı yapma yetkisidir ve bu yetki yerel yönetimler için rant ve maddi kaynak oluşturma temel aracıdır. İmar planları kentin ekonomik, sosyal ve fiziki gelişimini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilir. Bu sebeple imar planlarının;

- Bir kalkınma perspektifine sahip olması
- Sürdürülebilir kalkınmayı teşvik edici olması
- Yatırım ortamlarını iyileştirici niteliğe sahip olması
- Yeni girişimleri destekleyici ve
- Sosyal, kültürel hayatı geliştirecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Planlar aracılığıyla elde edilen varlıklar oldukça değerli olup, bunların kullanılması hem belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı oluştururken hem de kentin ekonomik ve ticari hayatının canlandırılması için teşvik edici olabilmektedir.

Öte yandan kaynakların doğru yönetilmesi için bir kurumsal varlık yönetimine geçilmesi de oldukça önemlidir. Varlıkların kullanılmasında dikkat edilmesi gereken hususlar;

- Taşınmaz varlıkların envanterinin çıkarılması
- Elde edilme amaçlarının doğru belirlenmesi ve varlıkların bu amaç doğrultusunda kullanılması
- İhtiyaçlardan beslenmeyen sadece tasarruf amacıyla veya



rant kaygısıyla edinilmiş taşınmazların elden çıkarılıp, hizmete dönüştürülmesi ve/veya yeni hizmet alanlarında kullanımı

- Fayda-maliyet analizi yapılarak, varlıkların elde tutulup tutulmayacağına karar verilmesi
- Kirada olan taşınmazların sözleşmelerinin incelenmesi, rayiç bedelin altında kiralanıp kiralanmadıklarının tespit edilmesi, kiralama amaçlarının kentin ekonomik-ticari veya kültürel hayatını canlandırıcı bir etki yaratıp yaratmadığının belirlenmesi olarak sıralanabilir.

Bu adım bir önceki eylem adımı ile birlikte düşünülmelidir. Örneğin, ticari hayatın canlı olmadığı bölgelerde yerel yönetimler tarafından edinilmiş olan varlıklar, o bölgeyi canlandırabilecek ticari faaliyetler için uygun şartlarda kullanıma açılabilir, kiraya verilebilir ve yine altyapı ve diğer yatırımlarla bu bölgenin cazibe merkezi haline gelmesi de sağlanabilir.

Kentsel kalkınmanın sağlanması için ise daha geniş bir anlayış değişikliğine gitmek gerekmektedir. Bu konuda yapılması gerekenlerin başında;

- Bütüncül bir yaklaşımla ve tüm paydaşların katılımıyla bir kentsel gelişim planının hazırlanması
- Kentte yerleşik özel sektör, STK, meslek odaları, kooperatifler vb. yapıların bir araya getirilerek; yeni ortaklıkların, yaratıcılık ve girişimcilik imkânlarının teşvik edilmesi
- Yeni iş ortamlarının oluşturulmasının sağlanması/desteklenmesi
- Uluslararası iş birliklerini geliştirici çalışmaların yapılması (fuarlar vb.)
- Kentte var olan ve yasal olmayan ekonomik yapıların (seyyar satıcılık vb.) yasal platformlara çekilmesi ve büyümesi için çeşitli teşvik mekanizmalarının geliştirilmesi



- Yoksulluk çemberinin kırılabilmesi için dezavantajlı gruplara çeşitli eğitim olanaklarının sağlanması ve bu grupların iş gücüne katılımının desteklenmesi
- Yapılan yatırımlarda maliyet azaltıcı, verimlilik artırıcı ve gelir getirici yöntemlerin seçilmesi
- Kentte oluşan veya oluşturulacak rantın, hazırlanan ekonomik program doğrultusunda, tüm kesimlere aktarılmasını sağlayacak yöntemler geliştirilmesi ve özellikle ekonomik ve toplumsal gelişmeyi destekleyici faaliyetlerin oluşturulmasında kullanılması
- Göçlerin oluşturduğu olumsuz etkileri azaltmak ve toplumsal ayrışmanın önüne geçmek için göçmenlerin kente entegrasyonları ile ekonomik hayata katkı vermelerinin sağlanması gelmektedir.

Tüm bu faaliyetler için ihtiyaç duyulan maddi kaynakların yaratılabilmesi için, mevcut varlıkların etkin yönetimi, yürütülecek faaliyetlere vatandaşın katılımının sağlanması (bazı belediye hizmetlerinin, özellikle sosyal hizmetlerin, STK'lar ve vakıflarla birlikte yürütülmesi gibi) ve kentsel rantın etkin kullanımı büyük önem taşımaktadır. Elbette, yukarıda da değindiğimiz üzere, kaynaklar talepleri karşılamak için yeterli olmayabilir. Bu durumda, belediyeler, alternatif bir yöntem olarak ulusal ve uluslararası fonlara başvurabilirler. Bu konu ilerleyen eylem adımlarında incelenecektir.

Yaratıcı ve Yenilikçi Fikirler

Alışlagelmiş yöntemler sorunların çözümünde her zaman istenen sonuçları vermeyebilir. Bu durumlarda yaratıcı ve yenilikçi fikirler hayatı kurtarır. Belediyelerin de hizmet alanları ile ilgili etkinliği ve verimliliği artırıcı, çevre duyarlılığı yüksek ve sürdürülebilir kalkınmaya hizmet eden yaratıcı ve yenilikçi proje fikirlerini hayata geçirmesi, bir yandan orta ve uzun vadede gider tasarrufu sağlarken öte yandan yeni gelir kaynaklarının oluşmasına yardımcı olarak ve/veya mevcut gelir kaynaklarının potansiyelini güçlendirerek olumlu etki yaratmaktadır.



Yaratıcılık, sanılanın aksine karmaşık bir kavram değildir. Bir soruna yeni bir gözle bakmaktan, o sorunun içinde başkalarının göremediği bir şeyi görmekten ve klasikleşmiş çözümleri reddetmekten daha fazlasını gerektirmez.³³ Kamu hizmetlerinde yaratıcı fikirlerin oluşması ve yenilikçiliğin gelişmesi için ise şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Personelin yetenekleri doğru tespit edilerek, doğru pozisyonlarda çalışması sağlanmalıdır.
- Çalışma ortamlarında yönetici-personel ilişkileri hiyerarşik olmaktan çıkılarak, karar süreçlerine tüm personel dahil edilmelidir.
- Çalışanlara sonuca nasıl ulaşacakları hususunda yasalar çerçevesinde özgürlük tanınmalıdır.
- Personelin entelektüel birikimi artırılmalıdır.
- Yaratıcı düşünce ve başarı ödüllendirilmelidir.
- Bireysel yaratıcılığın kurumsal hizmetlere yönlendirilmesi için iş geliştiren personel ile işi yürüten personelin bir arada çalışması sağlanmalıdır.
- Kurumsal hizmetlerden faydalananlarla sürekli iletişim kurularak, beklentileri öğrenilmelidir.³⁴

Yaratıcılık ve yenilikçiliğin göç olgusu bağlamında nasıl kullanılacağı konusunda örnek senaryolar üzerinden düşünmek işimize yarayacaktır. Aşağıda karşılaşılabilecek sorunlara yönelik iki örnek yer almaktadır.

Örnek 1: Bir kentin, önemli bir bölümü genç nüfustan oluşan yoğun bir göç hareketi ile karşı karşıya kaldığını düşünelim. Atılacak olan ilk adım, kişilerin sosyalleşebileceği kamusal alanları artırmak/

33 Karakuş, 2018.

34 Amabile, 1998.



iyileştirmek olmalıdır. Bu kapsamda park ve bahçeler, meydanlar ve etkinlik alanlarının artırılması gerekecek ve mevcutların bakım maliyetleri artacaktır (parkların bakımı, park bekçisi istihdamı, aydınlatma, kent mobilyaların artırılması vb. giderler). Bu sorun mevcut kaynaklarla da çözülmeye çalışılabilir ancak bu noktada başka bir soru sormak yerinde olacaktır:

“Belediyenin yapacak olduğu bu yatırımı, yeni gelir imkânları yaratmaya yönelik aktif bir şekilde kurgulayabilir miyiz?”

Problemin çözümünde kullanılabilecek bazı yenilikçi ve yaratıcı yaklaşım örnekleri aşağıdaki gibidir:

- Park alanlarına belediye şirketlerinin ürünlerinin satıldığı kiosklar yerleştirilebilir.
- Bu kiosk alanlarına online belediye hizmetlerinin sunulduğu ekranlar koyulabilir.
- Boş kalan kiosk alanlarına ATM’ler yerleştirilebilir ve bu alanlar bankalara kiralanabilir.
- Enerji maliyetinden tasarruf için güneş enerjili aydınlatma sistemleri kullanılabilir. Ayrıca bu gibi çevreci projeler Birleşmiş Milletler’in yenilenebilir enerji kaynakları ve çevre duyarlılığı ile ilgili fonlarından yararlanılarak hayata geçirilebilir.

Örnek 2: Yoğun bir mülteci akını belediyeler için sadece kentsel hizmetler açısından değil, aynı zamanda göçmenlerin temel ihtiyaçları açısından da çeşitli maliyetler doğuracaktır. Özellikle giyim ve diğer kişisel eşya vb. ihtiyaçlarının karşılanması önemli bir sorundur. Burada sorulacak soru ise şu olmalıdır:

“Bu harcamaları nasıl finanse edebiliriz ve/veya bu yükü hangi aktörlerle ve nasıl paylaşılabılır?”



- Kişilerin kullanmadığı eşyaları yeni ihtiyaç sahipleriyle buluşturacak bir pazaryeri, hem gönüllülük hem de katılım gibi yöntemleri de içinde barındırdığı için uygun bir başlangıç noktası sunacaktır. Bu sistem içerisinde kullanılmayan ve ancak temiz durumda olan ikinci el ürünler toplanıp, kategorize edilip, temizlenip ihtiyaç sahipleriyle -özellikle mültecilerle- buluşturulabilir.
- Pazar yerleri konseptinin daha kalıcı bir yapıya dönüşmesi istendiğinde ise kapanan alışveriş merkezleri ya da işlevini kaybetmiş başka yapıların binaları, kiralama ya da dönüştürme yoluyla bu hizmet için kullanılabilir.
- Sivil toplum kuruluşlarını da sürece dahil ederek, onlara söz konusu yapılarda mağaza açma ve gelir elde etme fırsatı sunulabilir. İlgili dernek ve vakıflarca mağazalarda (ihtiyaç sahibi dışındakilere) sunulan ürünler bağış makbuzuyla satılabilir.³⁵ Dileyen vatandaşlar vakıf ve derneklere tahsis edilen mağazalarda yaptıkları alışverişleri askıya bırakarak çıkabilir, böylece kişiler hem diledikleri kuruluşa makbuz karşılığında bağış yapmış olur hem de ihtiyaç sahipleri askıdaki ürünleri bedel ödemedi alabilir.
- Bu mekânlara eklenecek yeme-içme alanları da gelir elde etmek için kullanılabilir. Dahası bu mekânlar konferans alanları ve el becerileri kurslarının sunulacağı eğitim atölyeleri ile zenginleştirilebilir.

Yaratıcı Fikirlerle Çarpıcı Bir Örnek:

Çekya'nın Pisek Belediyesi, akıllı şehir uygulaması kapsamında eski bir binayı modernize ederek bilgisayar sistemi ve sunucu kurulumlarını yapıyor ve sunucuların aşırı ısınma problemini çözme adına AR-GE amacıyla bir soğutma sistemi çalışması başlatıyor. Bu çalışma neticesinde ise dijital soğutma sistemi kurulması yerine, sıcak ve soğuk havanın yer

35 Bu uygulamanın benzeri için Birleşik Krallık'taki yardım kuruluşları örnekleri incelenebilir (Y. N.).



değiştirmesi prensibinden yararlanan bir havalandırma sistemi geliştiriyor ve sunucuların yarattığı sıcak havanın %5'lik bir kısmı aktararak şehrin kapalı yüzme havuzunun ısıtılması sağlanıyor. Sunucuların yol açtığı ve normal koşullarda olumsuz olarak değerlendirilebilecek olan sıcaklık sorunu, başka bir hizmetin sunulmasında kullanılmış olduğundan böylelikle ekstra maliyet unsurlarından tasarruf sağlanmış oluyor. İlerleyen aşamalarda ise sunucu kaynaklı bu ısının yine yenilikçi yöntemlerle şehrin ısıtılmasında da kullanılması planlanıyor.

Diğer bir akıllı şehir uygulaması ile araç kullanıcılarının gidecekleri yerdeki en yakın boş otoparka yönlendirilmeleri sağlanıyor. Böylelikle boş park alanlarını önceden bilen sürücüler park yeri aramak için durmak zorunda kalmıyor ve trafikte duraklamadan kaynaklanan sorunlar hafiflemiş oluyor. Ayrıca uygulama otopark alanlarının yönetimine de alternatif bir yöntem sunuyor.³⁶

Kapasite Artırıcı Hibe Kaynaklarının Etkin Kullanımı

Birçok hizmet alanında yürütölen belediye faaliyetlerinin farklı hibe kaynaklarından proje bazlı fonlanması mümkün olabilmektedir. Proje karşılığı verilen hibeler, genel itibarıyla, kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik olup, düzenli kaynak akışı sağlamamaktadır. Belediyeler ulusal ve uluslararası düzeyde proje karşılığı açılan bu hibe programlarının başvurularına, sürelerin kısıtlı olması ve verilen hibe alanlarının sınırlılığı gibi nedenlerle daima hazırlıklı olmak durumundadır. Hibe programlarına hazırlık ve başvuru aşamasında dikkat edilmesi gereken hususlar ise şöyledir:

- Mevcut durum analizi detaylı bir şekilde yapılmalıdır.
- Projeler, ulusal ve kurumsal plan metinleriyle ilişkilendirilmelidir.
- İlgili tüm paydaşların görüşleri proje yazım aşamasına yansıtılmalıdır.
- Gerçekçi ve ulaşılabilir, sonuç odaklı çözüm önerileri geliştirilmeli,

36 İşçileri Bakanlığı Yerel Yatırım Planlaması Projesi (TULIP) kapsamında Kasım 2015'te Çek Cumhuriyeti'ne yapılan çalışma ziyareti toplantı notlarından derlenmiştir (Y.N.).



- projelerin sürdürülebilirliğine önem verilmelidir.
- Proje faaliyetleri sonunda elde edilen sonuçları ölçebilecek nitelikte net ve sonuç odaklı göstergeler belirlenmelidir.
- Etkin bir izleme-değerlendirme sistemi kurgulanmalıdır.

Proje Karşılığı Fon Sağlayan Uluslararası Kurumlar

Hibe veren ve fon sağlayan kurumların başında Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve elçilikler bulunmaktadır.

Birleşmiş Milletler (BM)

BM, gelecek nesillere daha yaşanabilir bir dünya bırakabilmek amacıyla, küresel iklim değişikliği, ekonomik eşitsizliklerle mücadele, yenilikçilik, sürdürülebilir tüketimin desteklenmesi ve barış ve adalet alanlarında 17 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi belirlemiştir.³⁷

BM, bu hedeflere ulaşmak amacıyla, bünyesinde bulunan organizasyonlar aracılığıyla çeşitli programlar uygulamakta, fonlar ve hibeler vermekte ve yaşanan acil durumlara doğrudan müdahale ederek bu alanlardaki sorunların çözümüne katkı sağlamaktadır. Hibe veren BM alt kuruluşlarından bazıları şöyledir:

- **BM/Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO):** ILO tarafından mültecilere yönelik istihdam imkânları, çocuk işçiliği, insana yakışır iş, istihdam teşviki, eşitlik ve ayrımcılık, çevre dostu işler, iş sağlığı ve güvenliği ile sosyal diyalog konularında farklı bölgelere yönelik hibeler verilmektedir.³⁸
- **BM/Uluslararası Göç Örgütü (IOM):** Uluslararası Göç Örgütü tarafından mültecilere yönelik toplum merkezlerinin kurulması ve desteklenmesi, yardım sağlanması, hijyenik

37 UNDP, 17 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi, 2012.



malzeme dağıtımı ve tanıtımı, gıda desteği, acil durum vaka yönetimi,³⁹ okul ulaşımı, ulaşım yardımı ve temel sağlık klinikleri açılması konularında hibeler verilmekte, doğrudan yardımlar yapılmaktadır.⁴⁰

- **BM/Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP):** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, yerel kalkınma, yerel hizmetler ve uyum kapsamında yerel halk ve mültecilere; istihdam ve yerel ekonomik kalkınma, belediye hizmetlerini güçlendirme, sosyal uyum, dayanıklılık (resilience) ve koruma konularında, çeşitli zamanlarda ve sorun olan bölgelere yönelik hibeler vermekte ve doğrudan yardımlarda bulunmaktadır.⁴¹
- **BM/Nüfus Fonu (UNFPA):** Nüfus Fonu, kırılgan nüfus gruplarına genç dostu üreme sağlığı hizmetlerinin sağlanması, mültecilere üreme sağlığı ve kadına yönelik şiddet konularında insani yardım sağlanması, toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve kadına yönelik şiddetin önlenmesi gibi konuların yanı sıra istatistiki ve sınıflandırılmış demografik veri sağlanması ve sosyal ve ekonomik politikaların oluşturulması ve uygulamasında ve bu verilerin kullanılmasında teknik katkı ve destek vermektedir.⁴²

Avrupa Birliği (AB)

AB, Türkiye gibi aday ülkelere, kurumsal yapılarının güçlendirilmesi ve AB'ye uyum süreçlerinin desteklenmesi amaçlarıyla, Katılım Öncesi Mali Yardım Programı (IPA) çerçevesinde finansal destekler sağlamaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı mülteci sorununun önlenmesi ve düzensiz göçün başladığı yerde kontrol altına alınmasını hedefleyen çeşitli mali programları da bulunmaktadır.

38 BM Türkiye Kuruluşları, ILO.

39 ECM-Emergency Case Management (Y. N.)

40 BM Türkiye Kuruluşları, IOM.

41 BM Türkiye Kuruluşları, UNDP.

42 BM Türkiye Kuruluşları, UNFPA.



- **TÜBİTAK/Ufuk 2020 Programı:** Program kapsamında; çevre, sürdürülebilir şehirler (doğa temelli çözümler), döngüsel ekonomi, iklim değişikliği konularındaki yenilikçi projeler desteklenmektedir.⁴³
- **AB/Ulusal Ajans:** Belediyeler; mesleki eğitim, yetişkin eğitimi, bilgi ortaklıkları, sektörel beceri ortaklıkları ve sporun desteklenmesi alanlarında verilen hibelere başvurabilmektedir.⁴⁴
- **AB/Ulaştırma Sektörel Operasyonel Programı:** Belediyelerin, sürdürülebilir ve emniyetli ulaşırma, ulaşırma sistemleri; sürdürülebilir, erişilebilir ve kapsayıcı toplu taşıma hususlarında altyapı sorunlarını çözen projeleri desteklenmektedir.⁴⁵
- **AB/MADAT (AB Bölgesel Güven) Fonu:** Bu fon, AB tarafından, göçün neden olduğu güçlükleri ve göçün temel nedenlerini ortadan kaldırmak ve insani yardım sağlamak üzere Afrika, Suriye ve Türkiye'ye yönelik oluşturulmuştur. Bu fon; Ürdün, Lübnan, Türkiye ve Irak gibi komşu ülkelerdeki Suriyeli mültecilerin, özellikle ekonomik ve sosyal alanlardaki ihtiyaçlarını karşılamaktadır.⁴⁶
- **AB/Türkiye'deki Mültecilere Destek Fonu (FRIT):** Mültecilere eğitim ve sağlık alanlarında destek sağlamak, toplumsal uyum süreçlerini kolaylaştırmak, Türkiye'de sürdürülebilir bir ekonomik altyapı oluşturmak ve belediyelerin sosyal ve teknik altyapılarını güçlendirmek amacıyla oluşturulmuş bir fondur. Programın birinci ve ikinci aşamaları tamamlanmış olup, üçüncü aşamanın hazırlık çalışmaları ise devam etmektedir. Bu fon kapsamında su temini, atık su ve katı atık tesislerinin inşası ve rehabilitasyonu ile rekreasyon altyapısının yapımı hususları desteklenmektedir. Ancak, fonların kullanımı aşamasında

43 Ufuk 2020, 2019.

44 Erasmus+, 2019.

45 T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Ulaştırma Sektörel Operasyonel Programı, 2019.

46 Avrupa Birliği Delegasyonu, 2019.



belediyeler; projelere doğrudan başvuru olamamakta, bu fonların nerelerde kullanılacağına ilişkin kararlar merkezî idare düzeyinde alınmaktadır.⁴⁷⁻⁴⁸

Elçilik Fonları

Bazı ülkeler ikili iş birliklerinin geliştirilmesi ve hibe veren ülkenin önem verdiği alanların güçlendirilmesi amacıyla elçilikleri aracılığıyla proje karşılığı hibeler vermektedir:

- **Japon Büyükelçiliği Fonu:** Belediyeler; temel sağlık hizmetleri, engelliler, kalkınmada kadın, diğer dezavantajlı kesimler, kapasite geliştirme ve eğitim hususlarında hazırlayacakları projeler için Japon Büyükelçilik fonundan hibe alabilmektedirler. Hibe programı her yıl yeniden ilan edilmektedir. Başvuruya ilişkin sürenin kısıtlı olması nedeniyle projelerin önceden hazır olması önemlidir.⁴⁹
- **Hollanda Büyükelçilik Fonu (MATRA):** Bu fon, AB'ye aday ülkeler başta olmak üzere, AB'ye potansiyel aday olan ülkeler ve AB'nin komşuluk politikası uyguladığı ülkelerde sosyal değişimi desteklemektedir. Bu doğrultuda program, çoğulcu ve demokratik bir toplumun gelişmesini sağlayacak proje bazlı faaliyetlere ve AB mevzuatına uyum süreçlerine odaklanmaktadır. Program; hukukun üstünlüğü ve temel haklar (adalet ve içişleri, insan hakları, azınlıklar ve medya), sosyal altyapı ve çevre (sağlık hizmetleri, istihdam ve sosyal politika, eğitim, konut politikaları, kültür, doğa ve çevre) konularındaki projeleri desteklemektedir.⁵⁰

Kalkınma Ajansları

Ulusal kurumlar arasında projelere fon sağlayan tek kuruluş kalkınma

47 AB'nin Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT), 2018.

48 The EU Facility for Refugees in Turkey, 2019.

49 Japonya Büyükelçiliği, 2019.



ajanslarıdır. Türkiye’de her bölge ve alt bölgenin bir kalkınma ajansı bulunmakta bu ajanslar kendi uzun dönemli vizyon, misyon ve hedeflerini belirlemektedir. Ajanslar zaman zaman bu hedefler doğrultusunda proje çağrısı yapabilmekte ya da hedefleri destekleyen mevcut projelere fon verebilmektedirler.

Kalkınma ajansları belediyelere yönelik Teknik Destek Programları/ Fizibilite Destek Programları uygulamaktadır. Bu programlar kapsamında bölgesel kalkınmayı destekleyecek eğitim, program ve proje hazırlama süreçleri, geçici uzman personel görevlendirme, danışmanlık ve lobi faaliyetleri ile uluslararası ilişkiler kurma, kalkınma ve rekabet gücünün ve bölgenin yenilik ve girişimcilik kapasitesinin geliştirilmesine yönelik fizibilite çalışmaları desteklenmektedir.

Gönüllü Katılımın Güçlendirilmesi

Belediyelerin mülteci krizlerinde karşı karşıya kalmış olduğu sorunların çözümünde süre, en önemli unsurlardan birisidir. Bu sorunların uzun süre devam etmesi, kentte pek çok problemi tetiklemektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin göçmenlerin ve mültecilerin topluma uyum süreçlerini kolaylaştırmak ve hızlandırmak için yürüteceği faaliyetler önem kazanmaktadır. Ancak, belediyelerin mevcut insan kaynaklarının yetersizliği, istihdam süreçlerinin belediyenin kontrolü dışında gelişmesi, işe alım süreçlerinin uzunluğu ve kaynaklarının kısıtlı olması sebebiyle bu sorunların hızlı ve verimli bir şekilde çözülmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Bu noktada alternatif bir yöntem olarak yerel hizmetlere gönüllü katılım gündeme gelmektedir. İhtiyaç duyulan uzmanlık alanlarıyla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlar, STK ve hatta göçmen ve mülteciler bazı yerel hizmetlerde gönüllü çalışabilmektedir. Vatandaşın kamu hizmet sunumuna doğrudan katılımı Türkiye’deki yerel yönetimler için yabancı bir kavram değildir. Gönüllülük, Köy Kanunu’nda “imece” olarak tanımlanmış olan ve çok uzun süredir uygulanan bir yöntemin gelişmiş ve örgütlü biçimidir.

Gönüllü katılım yaklaşımı, yerel hizmetlerin sunumuna vatandaşların da aktif bir şekilde katılımını ve yerel yönetim-vatandaş iş birliğinin



artırılmasını amaçlamakta olup, niteliği ve kapsamı itibarıyla yerel yönetimlerin üzerindeki, özellikle yoğun göç ve mülteci krizlerinde artan finansal yükün paylaşımına katkı sağlamaktadır.

İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu'na dayanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği"⁵¹ vatandaşların, STK'lerin, diğer tüzel kişilerin ve yabancıların hizmetlere katılım esaslarını düzenlemektedir. Mevzuat, yabancı uyruklu gönüllüler için "mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması şartıyla" gönüllü olma imkânı getirmiştir.⁵²

Yönetmelikte belirlenen hizmet alanları şunlardır:

- Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler
- Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri
- Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri
- Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetler
- Başboş ve sahipsiz hayvanlara yönelik hizmetler
- Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri
- Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri
- Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri

Bu yöntemin uygulanmasıyla;

- Mülteci krizinin yol açtığı ek hizmet taleplerinin daha düşük maliyetle karşılanması sağlanır.
- Göçmenlerin, kent yaşamı ve belediyelerin finansal kaynakları üzerinde oluşturdıkları yükü paylaşmaları sağlanır ve kent

51 İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005.

52 Bkz. İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, m. 7.



hayatına uyumları mümkün hale gelir.

- Gider tasarrufu ile açığa çıkacak kaynaklar, diğer ihtiyaç alanlarına ve özellikle de alt yapı yatırımlarına yönlendirilebilir.

Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler

Kaynak ve yetki kısıtları karşısında hizmet üretmekte zorlanan belediyeler, azami ve en kaliteli hizmeti sunabilmek için farklı yöntemler kullanmaktadırlar.⁵³

Bu yöntemler, standart olmayıp belediyenin gelir düzeyi, hizmet götördüğü nüfusun özellikleri ve hizmet alanının genişliği gibi unsurlara bağlı olarak çeşitlenmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken, hizmetlerin kalitesinden ödün vermeden maliyetleri en aza indirebilmektir.

Belediyelerin kullandıkları yöntemlerden bazılarını yukarıdaki bölümlerde değinilmiştir. Aşağıda bu yöntemlerin detayları yer almaktadır:⁵⁴

- **Kiralama:** Kamusal hizmetin yerine getirilmesi için gerekli yapıların oluşturulması, donanım ve teçhizatın belediye tarafından temin edilmesinin ardından hizmetin belirli bir süre için yönetimi, işletilmesi ve gerekli olan yenileme çalışmalarının özel kişi ve kuruluşlara verilmesidir (Örneğin; otobüs terminalinin kurulum ve işletmesinin özel sektöre kiralama yöntemiyle devredilmesi).
- **Hizmet Sözleşmesi:** Belediyelerin hizmet için gerekli yatırımı yaptıktan sonra, hizmetin belediyenin kontrolünde, özel sektör eliyle yürütülmesidir (Örneğin; sayaç okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili, kanalizasyon temizleme, atık toplama veya işletme, kamu ulaşım araçlarının bakım ve işletilmesi, dağıtım

53 Acartürk, 2001.

54 Altın ve Şahin, 2019.



şebekelerinin bakımı vb.).

- **İmtiyaz:** Bu yöntem, belediyenin yetkisi altındaki bir kamu hizmetinin fiziki olarak kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini veya zaten kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin işletilmesi yetkisinin özel firmalara ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşlara belirli bir dönem için devredebilmesi durumunu kapsamaktadır (Örneğin; gaz, elektrik, su, metro, kanalizasyon hizmetlerinin işletmesinin devredilmesi).
- **Satış:** Belediyelerin elindeki arazi, bina, belediye iktisadi teşebbüsleri ve her türlü mal varlığının doğrudan ya da hisse yoluyla satıldığı bir yöntemdir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bu yöntemle elde edilecek gelirin bir defalık olduğudur. Bu yüzden satış yöntemine başvurulmadan önce, ilgili varlık iyi değerlendirilmeli, kentin ekonomisini canlandırabilecek başka alanlar için tahsis edilip edilemeyeceği incelenmelidir.
- **Yönetimler Arası İş Birliği:** Belediyelerin bazı hizmetleri başka belediye veya kamu kuruluşları ile anlaşmak suretiyle satın alması ya da yaptırmasıdır.
- **Gönüllü Kuruluşlar:** Kamu kaynaklarının kısıtlı olması ve var olan kaynaklarla bütün yerel ihtiyaçların karşılanamaması bazı hizmetlerin dernekler, vakıflar, kooperatifler ve diğer gönüllü kuruluşlarca yürütülmesini gerekli kılmıştır. Bu yöntem özellikle teşvik edilerek tüm kent sakinlerinin kamu hizmetlerine katılımı ve bu sayede yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarından biri olan katılımcılığın gelişmesi sağlanabilir.
- **Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi:** Yerel yönetimler daha etkin hizmet sunabilmek ve tatmin edici sonuçlara ulaşmak için stratejik iş birimlerini şirket statüsüne sokarak, özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler. Bu sayede belediyeler, esnek bir şekilde personel istihdam edebilmekte ve kamusal hizmetlerin maliyetini düşürmektedir. Ortak girişim



yönteminde ise belediyeler, yerel hizmetleri yürütmek üzere özel sektör kuruluşları ile birlikte ortak şirketler kurmakta ya da yerel yönetimin elindeki şirketleri özel sektörün ortaklığına açmaktadırlar.

- **Yap-İşlet-Devret:** Kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmeti “yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket” eliyle gerçekleştirmesidir.

Kooperatifçilik Faaliyetlerinin Desteklenmesi

Belediyelerin göç sorunuyla 1950’lerden beri karşılaşmakta olduğu bilinen bir gerçektir. Kırsal göç olarak adlandırılan köyden kente doğru yaşanan hareketlilik, diğer bir deyişle iç göç, ilkel tarımdan modern tarıma geçişin ve ekonomik gelişmenin olağan sonuçlarından birisidir. Kırdan kente göçün önemli nedenleri arasında tarımsal faaliyetlerin çiftçilere yeteri kadar gelir sağlamaması ve kentlerde olanakların daha fazla olması da sayılabilir.⁵⁵

Bu göçler hem kırsaldaki hem de kentlerdeki yaşamı olumsuz etkilemektedir. Belediyelerin kırsal faaliyetleri destekleme ve kırsal yaşam kalitesini iyileştirme girişimleri, kırsal ekonominin canlanması ve kırsal yoksulluğun azalmasını sağlayabilir.

Bu durum belediyelerin teknik altyapısı üzerindeki baskıyı azaltacağı gibi, öz gelirlerinin artmasını da sağlayacaktır. Kooperatiflerin ve kooperatifçiliğin desteklenmesi en hızlı sonuç veren yöntemlerden birisidir. Kooperatifler; ortak ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaç ve istekleri, müşterek sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen bir işletme yoluyla karşılamak üzere gönüllülük ilkesiyle bir araya gelen insanların oluşturduğu özerk teşkilatlardır.⁵⁶

55 Güreşçi vd., 2008.

56 T.C. Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü, Kooperatif Nedir?, 2019.



Kooperatiflerin dayandığı temel ilkeler şunlardır:

- Gönüllü ve açık üyelik
- Ortakların demokratik kontrolü
- Ortakların ekonomik katılımı
- Özerklik ve bağımsızlık
- Eğitim, öğretim ve bilgilendirme
- Kooperatifler arası iş birliği
- Topluma karşı sorumlu olmak

Bu ilkelerden de anlaşılacağı üzere belediyeler ve kooperatifler, aslında birbirlerinin görevlerini destekleyici nitelikteki yapılardır. Kooperatifler belediyelerle üç şekilde iş birliği yapabilirler:

- **Hizmet Sağlayıcı Olarak:** Belediyeler ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri kooperatiflerden temin edebilir, kooperatiflerin yarattığı toplumsal artı değeri hizmet alım kararlarında göz önünde bulundurabilir. Bu durumda, hizmet veren kooperatif ile hizmet alan belediye dikey ilişki içine girer.
- **Ortak Olarak:** Basit bir mal veya hizmet tedarikiyle çözülemeyecek toplumsal sorunlara yanıtlar üretmek için yerel yönetimler ve kooperatifler kafa kafaya verebilir. Kurumsal maddi ve fıkri kaynaklar paylaşarak, mahalli ihtiyaçlara yenilikçi çözümler üretilebilir. Bu durumda, iş birliğinin tarafları yatay ilişki içine girer.
- **Müttefik Olarak:** Belediyeler kooperatiflerin işini kolaylaştırmak için mevzuatta gerekli düzenlemeleri yapar ve sahadaki olası engellerin aşılmasında kooperatife yardımcı olur, destek verir. Bu durumda iş birliğinin tarafları yatay ilişki içine girer.⁵⁷

57 “Ben Sana Mecburum Bilemezsin”: Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Kooperatifler, 2019.



Türkiye’de, İzmir Tire Süt Kooperatifi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi iş birliği kooperatifçiliğin iyi bir örneğidir. İzmir Büyükşehir Belediyesinin öz kaynaklarıyla oluşturduğu laboratuvarında, toprak analizleri yapılarak yem bitkilerinin üretiminde verim artışı sağlanması yönünde önemli bir başarı elde edilmiştir.⁵⁸

Türkiye’den verilebilecek diğer örnekler; İzmir’in Seferihisar ve Bursa’nın Nilüfer ilçelerindendir. Bu ilçe belediyeleri yenilenebilir enerji kooperatiflerine ortak olmuşlardır. Seferihisar’da kurulan Seferihisar Yenilenebilir Enerji Kooperatifinin (SEYEKO) amacı Ulaşmış Köyü’nde kurulacak güneş enerjisi santralinde güneşten elektrik üretilip, üretilen enerji ile ortakların elektrik tüketimlerini karşılamak ve fazla enerjinin satışından gelen geliri ise ortaklara dağıtmaktır. Nilüfer Belediyesince kurulan S.S. Nilüfer Yenilenebilir Enerji Üretim Kooperatifi de ilçenin enerji ihtiyacının bir kısmını yenilenebilir enerji kaynaklarından karşılamaktadır.⁵⁹

Bir diğer ilginç örnek ise Tunceli Ovacık Belediyesinin uygulamalarıdır. Ovacık Belediyesi, hizmetlere gönüllü katılımcılığı teşvik ederek kurmuş olduğu kooperatifte gönüllülerin çalışmasını sağlamıştır. Kooperatif; bal, bakliyat, tuz, pekmez ve süt ve süt ürünleri olmak üzere pek çok ürünün üretimini ve aynı zamanda benzer kooperatiflerin ürünlerinin (özellikle kadın el emeği ürünleri) de satışını yapmaktadır. Yapılan çalışmalarla tarımsal ürünlerde yaklaşık on kat üretim artışı gerçekleştirilmiş, elde edilen gelirlerle öğrencilere burs verilmiş ve ayrıca bu gelirler sonraki yıl ürün artışı için gereken kaynak açığında kullanılmıştır.⁶⁰

Kooperatifçilik, tarım ve enerji başta olmak üzere hemen hemen tüm iktisadi alanlarda ilgili kişileri bir araya getirerek, güçlerin

58 Tire Süt Kooperatifi, 2019.

59 Nilüfer Belediyesi Enerji Projeleri, 2019.

60 Ovacık Doğal Tarımsal Kalkınma Kooperatifi, 2019.

birleştirildiği bir yöntem olup, iktisadi açıdan etkin bir üretim birlikteliğini hayata geçirmenin ve kırsal kalkınmaya katkı sağlamının da en önemli aracıdır.

Belediyelerin, kendi bölgelerinin özelliklerine göre her türlü üretimin teşviki, sosyal gelişmenin sağlanması ve ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi için kooperatif oluşumlarını desteklemeleri ve/veya bizzat bu oluşumların içerisinde yer almaları finansal sorunlarının çözülmesine de büyük katkı sağlayacaktır.



SONUÇ

Mülteci krizleri ve gün geçtikçe artan dış göç, yerel yönetimleri, kent yaşamı üzerinde barınmadan güvenliğe, uyumdan istihdama, çevre kirliliğinden altyapı yatırımlarına kadar birçok alanda zorlamaktadır. Göçün yarattığı etkinin doğrudan ve/veya dolaylı muhatabı yerel yönetimlerdir ve tüm alanlarda atılacak adımlar ve alınacak önlemler belediyelerin finansal güçleriyle sınırlıdır. Bununla birlikte, belediyelerin bütçe kaynakları ve mevcut finansal durumları söz konusu adımların atılması için yeterli değildir. Türkiye'nin geçtiğimiz beş yıl içerisinde karşı karşıya kalmış olduğu yoğun mülteci akınında hem merkezî bütçeden hem de uluslararası kuruluşlardan çeşitli kaynak aktarımları gerçekleşmiş, ancak yine de belediyeler üzerindeki yüklerin azaltılması bağlamında göçün etkin bir şekilde yönetimi sağlanamamıştır.

Tam da bu sebeple, farklı bir bakış açısına, daha geniş bir vizyon çerçevesinde düşünmeye ve proaktif bir yönetim yaklaşımına geçilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmayla, belediyelerin karşı karşıya kaldığı sorunları analiz edebilmesi; mevcut durumunu, imkânlarını, yaptıklarını ve yapabileceklerini ortaya koyması; gelir kaynaklarını ve harcama kalemlerini titizlikle tetkik etmesi; iyi yönetim yaklaşımlarını içselleştirmesi; çevresini ve alternatif çözümleri incelemesi; yaratıcı fikirleri önemseyen bir anlayışı benimsemesi; halkı ve göçmenleri önemli birer paydaş olarak kabul ederek yükünü paylaşırması ve nihayetinde sağlıklı bir kurum haline gelmesi ve hizmet kalitesinden ödün vermemesi için izlenebilecek yollar sistemli bir şekilde aktarılmaya çalışılmıştır.

Bu bağlamda ilk olarak sağlıklı gelir ve gider analizi yöntemleri tartışılmış; gelir ve gider hesaplarının ve bu hesaplardaki orta ve uzun vadeli eğilimlerin yönetim yaklaşımları ile mevcut konjonktürün



göstergeleri olarak nasıl kullanılabileceği ortaya konularak, bütçe planlamasının göç ve mülteci krizleriyle mücadele eden belediyeler için önemi konusunda bir farkındalık yaratılmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, finansman sorunları yaşayan belediyelerin, iyi yönetim ilkelerini içselleştirmeleri halinde, uzun vadeli değişimleri daha kolay gerçekleştirebilecek olduklarının altı çizilmiştir.

Son olarak, kısa vadede uygulanabilecek ve hızlı sonuç alınabilecek bazı yol haritaları verilmiş, özellikle yaratıcı fikirlerin gelir-gider dengesinin yeniden kurulmasındaki önemine değinilmiştir. Bu yöntemler arasında en önemlilerinden birisi olan alternatif fon kaynaklarının, belediyelerin hem uluslararası iş birlikleri içerisinde yer alması ve karşılıklı öğrenme süreçlerine dahil olması hem de finansman açıklarının kapatılmasında nasıl kullanılacağına dair kısa bir ön bilgilendirilme yapılmıştır.

Kurumların karmaşık ve çok boyutlu yapılanmaları sebebiyle sorunlar, kuşkusuz tek bir reçete ile çözülememektedir. Yerel yönetimlerin göç sebebiyle karşı karşıya kaldığı finansal sorunlar tam da bu şekilde ele alınmalıdır. Bu el kitabında ulaştığımız ve kurgulamaya gayret ettiğimiz çözümler de bu yaklaşımla uyumlu biçimde; iyi yönetimi tesis etmek, gelir kaynaklarını sürekli analiz etmek, harcamaları akılcı hale getirmek, yeni fikirlere açık olmak ve yönetim esaslı bir yönetim anlayışını hayata geçirmek olarak özetlenebilir.



KAYNAKÇA

AB'nin Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT). (2018, Mart). Erişim adresi: <https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/abnin-turkiyedeki-multeciler-icin-mali-yardim-programi-frit-komisyon-suriyeli-multeciler>

Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 46-59.

Altın, A. & Osman, E. Ş. (2019). Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemi Olarak Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, 6(3), 89-114.

Amabile, T. M. (1998). *How to Kill Creativity* (Vol. 87). Boston, MA: Harvard Business School Publishing.

Avrupa Birliği Delegasyonu. (2019). Erişim adresi: <https://www.avrupa.info.tr/tr/node/6898>

BM Türkiye Kuruluşları, ILO. (2019). Erişim adresi: <http://www.un.org.tr/bm-turkiye-kuruluslari/#ILO>

BM Türkiye Kuruluşları, IOM. (2019). Erişim adresi: <http://www.un.org.tr/bm-turkiye-kuruluslari/#IOM>

BM Türkiye Kuruluşları, UNDP. (2019). Erişim adresi: <http://www.un.org.tr/bm-turkiye-kuruluslari/#undp>

BM Türkiye Kuruluşları, UNFPA. (2019). Erişim adresi: <http://www.un.org.tr/bm-turkiye-kuruluslari/#UNFPA>

Cura, S. (2003). Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1) 139-154.

Çöpoğlu, M. (2015). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10(1) 163-182. Erişim adresi: <http://www.beykon.org/dergi/2015/SPRING/2015X.I.12.M.Copoglu.pdf>



Da Costa, C. (2017). *Why Every Business Needs Powerful Storytelling To Grow*
Erişim adresi: <https://www.forbes.com/sites/celinnedacosta/2017/12/19/why-every-business-needs-powerful-storytelling-to-grow/#1571d7c043b0>

Dayar, H. ve Bakırtaş, İ. (2014). Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7, 101-115.

Emek, U. (2002). *Ek ve Değişiklikleriyle Yap İşlet-Devret (YİD), Yap İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, No. 2659 Ankara: DPT.

Emrealp, S. (1993). *Belediyelerde Kriz Yönetimi*, İstanbul: IULA EMME.

Erasmus+ Programı. (2019). Erişim adresi: <http://www.ua.gov.tr/programlar/erasmus-programı>.

Erdoğan, M. M. (2017). “Kopuş”tan“Uyum”a Kent Mültecileri, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Fındıklı, İ. (2018). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Alfa.

Fidan, A. (2004). Yerel Yönetimlerde Kaynakların Etkin ve Verimli Kullanımını Engelleyen Faktörler ve Balıkesir Yöresindeki Yerel Yönetimler için Çözüm Önerileri, *Mevzuat Dergisi*, 73(7), Erişim adresi: <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2004-01/a/02.htm>

Górny, A. (2015). *Application of the Pareto Principle to Accident Analysis to Improve Working Environment*, Erişim adresi: <https://www.ica.cc/congress/2015/716.pdf>

Güreşçi vd. (2008). Kırsal Göçün Nedenleri ve Tarıma Etkileri Üzerine Bir Araştırma: Erzurum İli İspir İlçesi Kırık Bucağı Örneği, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 47-54.

Hollanda Büyükelçiliği, Hollanda ve Sen. (2019). Erişim adresi: <https://www.hollandavesen.nl>

Japonya Büyükelçiliği. (2019). Erişim adresi: https://www.tr.emb-japan.go.jp/itprtop_tr/00_000065.html

Karakurt, E. (2004). Dünya Kenti Kavramına Alternatif Bir Bakış, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu – I* içinde, DPY: Ankara.

Karakuş, G. (2018). Örgütsel Yaratıcılığı Arttırmak için Öneri Geliştirme Sistemi: Atıştırmalık Üretim Sektöründe Bir Uygulama, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 10(1), 254-274. doi: 10.20491/isarder.2018.380.



- Karpat, K. (2016). Türkiye'nin Göç Tarihi, *Şehir ve Toplum*, 6(12), 13-18.
- Kavak, G. (2013). Birinci Körfez Savaşı Sonrası Irak'tan Türkiye'ye Göç ve Sonuçları, *II. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi Bildiriler Kitabı* içinde, 435-444.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem.
- Kerimoğlu vd. (2014). *Katılımcılık Rehberleri 4/4: Bütçe İzleme/Belediye Bütçesini Anlamak ve Harcamaları Mekânsallaştırmak*. Erişim adresi: https://www.tepav.org.tr/upload/files/1408539608-2.Butce_Izleme.pdf
- Nilüfer Belediyesi Enerji Projeleri. (2017). Erişim adresi: <http://www.skb.gov.tr/wp-content/uploads/2017/10/2017-CKKM-Enerji-projeleri.pdf>
- Ovacık Doğal Tarımsal Kalkınma Kooperatifi. (2019). Erişim adresi: <https://www.ovacikdogal.com/>
- Sosyal Ekonomi. (2019). “Ben Sana Mecburum Bilemezsin”: Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Kooperatifler. Erişim adresi: <https://sosyalekonomi.org/ben-sana-mecburum-bilemezsin-turkiyede-yerel-yonetimler-ve-kooperatifler/>
- Şener, M. (1998). Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(5), Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/50033>
- Şentürk, H. (2004). *Pendik Yerel Kalkınma Platformu Atölye Çalışması*, 14, İstanbul: Pendik Belediyesi Kültür Yayınları.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, (2019). *5393 sayılı Belediye Kanunu*, Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, (2005). *İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9521&Mevzuatliski=0&sourceXmlSearch=il%20özel%20idaresi>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, (2019). *Mahalli idareler Bütçe İstatistikleri*. Erişim adresi: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019, Eylül). *2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*. Erişim adresi: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi>
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2018). *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Erişim adresi: <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/>



icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019). İstatistikler, Erişim adresi: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

T.C. Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü. (2019, Eylül). *Kooperatif Nedir?* Erişim adresi: <https://koop.gtb.gov.tr/kooperatifler-hakkinda/kooperatif-nedir>

T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. (2019). Ulaştırma Sektörel Operasyonel Programı. Erişim adresi: <http://op.udhb.gov.tr/tr/hakimizda/ulastirma-sektorel-operasyonel-programi-ipa-ii>.

The EU Facility for Refugees in Turkey. (2019). Erişim adresi: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en

The World Bank. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* [İnfografik], Erişim adresi: <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>

Tire Süt Kooperatifi. (2019). Erişim adresi: <https://www.tiresutkoop.org>

Tunç, İ. (2013). Uluslararası Göç ve Göçmenlerin Sosyo-Kültürel Uyum Sorunları [Sunum] Erişim adresi: https://www.academia.edu/5875594/Uluslararası_Göç_ve_Uyum_Sorunları

Ufuk, 2020. (2019). Erişim adresi: <https://www.h2020.org.tr/tr>

UN Migration. (2018). World Migration Report, Erişim adresi: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

UNDP Türkiye. (2012). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları, Erişim Adresi: <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html>

Zengin, E. vd. (2014). Yerel Yönetimler ve Kalkınma, *Manas Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 95-124. Erişim adresi: http://journals.manas.edu.kg/mjsr/archives/Y2014_V03_I10/ef270d3f02ccb3ec3b53e54dc005654e.pdf.

Yazarlar Hakkında

Dr. Yahya Can Dura

Stratejik Planlama Uzmanı, Uluslararası Kamu Denetçisi

Yahya Can Dura 1979 yılında Balıkesir’de dünyaya gelmiştir. İlk ve orta öğretimini Kayseri’de tamamladıktan sonra 1996 senesinde Ankara Gazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümünde lisans eğitimine başlamış ve 2001 senesinde başarıyla mezun olmuştur. Yine aynı üniversitede Yüksek Lisans eğitimini Uluslararası İktisat alanında 2006 yılında tamamlayarak İktisat Bilim Uzmanı; 2015 yılında başladığı Doktora eğitimini 2018 yılında birincilikle tamamlayarak da İktisat Doktoru unvanını elde etmiştir.

Dura, profesyonel iş yaşamına 2004 senesinde İçişleri Bakanlığına Planlama Uzman Yardımcısı olarak başlamış; sırasıyla Aksaray ve Ankara Valiliklerinde müdür vekili ve uzman yardımcısı olarak görev yaptıktan sonra, 2006 yılında İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığında görevlendirilmiş olup, *Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Bir Adım: Kalkınma Ajansları ve Türk Planlama Faaliyetleri Açısından Değerlendirilmesi* başlıklı uzmanlık tezi ile İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanı kadrosuna atanmıştır. Yahya Can Dura’nın yayımlanmış bir ulusal kitabı, iki uluslararası kitap bölümü, hakemli dergilerde yayımlanmış 20’nin üzerinde makalesi (1 SCI makale) ile ulusal ve uluslararası alanda sunmuş olduğu birçok akademik bildiri bulunmaktadır.

CGAP/Uluslararası Kamu Denetçisi ve Gümrük Müşavir Yardımcısı belgeleri de bulunan Yahya Can Dura, 16 yıllık bürokrasi tecrübesinde İçişleri Bakanlığının tüm stratejik planlarında proje sorumlusu ve koordinatörü olarak yer almıştır. Kurumsal performans yönetimi, performans esaslı bütçeleme, kent yönetimi ve planlaması, kamu idareleri ve yerel yönetimler için alternatif finansman kaynakları sağlanması, AB proje hazırlama süreçleri, kalkınma ajansları, yerel ve bölgesel kalkınma süreçleri ile yerel yatırım planlama aksiyonlarında aktif görevler alan Yahya Can Dura, bugüne kadar söz konusu alanlarda 50’nin üzerinde (200 saatin üzerinde) ulusal eğitim programı düzenlemiş ve konferansçı-eğitmen olarak bu programlara iştirak etmiştir.

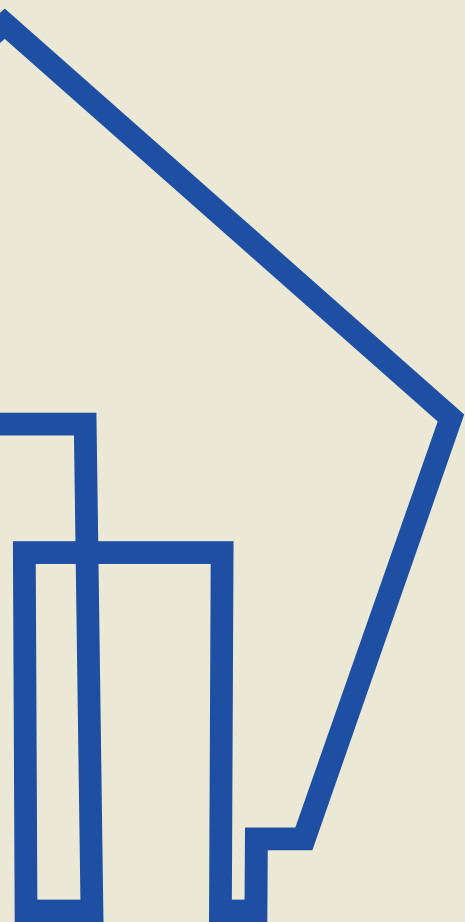
Coşkun Karakoç

Stratejik Planlama ve Kamu Yönetimi Uzmanı

Coşkun Karakoç, 1978 yılında Çorum’da dünyaya gelmiştir. İlkokulu Çorum’da bitirdikten sonra, orta öğretimi Ankara’da tamamlamıştır. 1997 Yılında Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde lisans eğitimine başlamış ve 2001 yılında mezun olmuştur.

Karakoç, profesyonel iş yaşamına 2004 senesinde Akbank TAŞ.’de müşteri ilişkileri yöneticisi olarak başlamış, aynı yıl İçişleri Bakanlığında Planlama Uzman Yardımcısı olarak Siirt Valiliğine atanmıştır. *Avrupa Birliği Fonlarının Kullanımı ve Siirt Uygulamaları* adlı uzmanlık tezini yazdıktan sonra 2007 yılında Ankara Valiliğine Planlama Uzmanı olarak atanmış, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığında görevlendirilmiştir. Coşkun Karakoç’un hakemli dergilerde yayımlanmış 4 makalesi bulunmaktadır.

Coşkun Karakoç, İçişleri Bakanlığının tüm stratejik planlarının hazırlığında görev almış olup, son planın hazırlıklarında koordinasyon görevini üstlenmiştir. Kurumsal performans yönetimi, performans esaslı bütçeleme, kent yönetimi ve planlaması, kamu idareleri ve yerel yönetimler için alternatif finansman kaynakları sağlanması, AB proje hazırlama süreçleri, yerel ve bölgesel kalkınma süreçleri ile yerel yatırım planlama aksiyonlarında aktif görevler alan Karakoç, 16 ayrı eğitimde eğitmeni olarak görev yapmıştır. “Yerel Aktörlerin Katılımıyla Yerel Yatırım Planlama Kapasitesinin Artırılması (TULİP)” projesinin hazırlanması ve uygulanması aşamasında koordinatör olarak görev almıştır.



www.reslogproject.org
www.sklinternational.se

